u **Éupolis**lombardia G ZAN

## NELL'ESPERIENZA DEI SUOI PRESIDENTI

G U VAI ALL'INDICE > T E ASSOCIATI



1970 ~ 2013

### LOMBARDIA

nell'esperienza dei suoi Presidenti



### Indice

> clicca sul titolo per andare direttamente alla sezione desiderata

© 2013 Edizioni Angelo Guerini e Associati SpA viale Filippetti, 28 – 20122 Milano http://www.guerini.it e-mail: info@guerini.it

Redazione: Ultreya, Milano

Progetto grafico e impaginazione: Nicolò Chiaramonte

Fotolito e stampa: Arti Grafiche Fiorin, Sesto Ulteriano

ISBN 978-88-6250-475-1

L'opera si compone di un libro e di video, accessibili anche on line su: <a href="http://www.eupolislombardia.it/1970-2013">http://www.eupolislombardia.it/1970-2013</a>



Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/ fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941 n. 633.

Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLE-ARedi, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni Editoriali, Corso di Porta Romana 108, 20122 Milano, e-mail autorizzazioni@clearedi.org e sito web www.clearedi.org.

Prefazione	(
La prima legislatura: primi passi e primi scontri	14
La seconda legislatura: pezzo di Stato e momento di governo	30
La terza legislatura: realismo politico ed efficienza amministrativa	40
La quarta legislatura: interventi di sistema e gestione dell'emergenza	62
La quinta legislatura: cambiamento obbligato e occasioni perdute	70
La sesta legislatura: speranza di rinnovamento e libertà di scelta	94
La settima legislatura: riforme istituzionali ed ente di governo	110
L'ottava legislatura: regionalismo differenziato e centralismo nazionale	120
La nona legislatura: spazio di bellezza e tempo di crisi	142
Sguardi di Lombardia: lettura di alcuni studiosi internazionali	158

5



# PREFAZIONE



### Un'opera dedicata ai giovani

Quest'opera è stata realizzata soprattutto per i giovani. Non è la storia della Regione Lombardia; è piuttosto un racconto dell'esperienza dei suoi Presidenti, uomini e donne che hanno governato, lottato, vinto e perso, che provano a suggerire alle nuove generazioni cosa trattenere per il futuro.

La IX Legislatura si è interrotta in un momento difficile per la Regione e per il Paese. Si sovrappongono tante crisi: finanziaria, economica, politica, istituzionale, perfino culturale ed etica. L'insoddisfazione genera malcontento; le troppe inerzie provocano incertezza e confusione.

Per contrastare questo disagio, superare la tentazione di qualunquismo e aiutare a costruire una prospettiva positiva, ci è parso utile realizzare un *Rapporto di fine legislatura* "speciale". Tradizionalmente, esso consisteva in un'analitica ricostruzione dello scenario e delle politiche dei cinque anni di governo regionale, condotta coinvolgendo le eccellenze del sistema lombardo in una rappresentazione corale e condivisa (IReR 2005; 2010). Interessante, ma non adeguata al momento.

Abbiamo realizzato, invece, qualcosa di diverso: la narrazione di oltre quarant'anni di Regione, dalla sua istituzione al presente, attraverso l'esperienza di tutti i Presidenti. A ciascuno abbiamo chiesto di ripercorrere quegli anni e guardare al domani, di aiutarci a raccontare alle nuove generazioni quali insegnamenti cogliere per un cambiamento possibile e obbligato del Paese. Ci sembrava utile offrire qualcosa che "mettesse insieme" energie, positività, tentativi, fallimenti, successi e suggestioni da una porzione importante della storia italiana. Tutto questo in un momen-

to in cui si avverte il bisogno di non dare nulla per scontato e di raccogliere idee ed esperienze serie e positive, nuove o antiche che siano.

### Dieci capitoli di scenari, fatti, voci, esperienze, immagini

Il libro ha dieci capitoli, uno per ciascuna delle nove legislature, più un decimo composto da interventi di studiosi internazionali. Siamo consapevoli che la scelta di dedicare un capitolo a ogni legislatura ha costretto in alcuni casi (specie la IV e la V legislatura) a comprimere più giunte e più Presidenti che si sono succeduti. Si tratta, tuttavia, di un limite attenuato dalla considerazione che lo scopo non è la completezza analitica, ma la raccolta di testimonianze.

Tale obiettivo è stato conseguito incontrando i Presidenti, ponendo loro la stessa serie di domande. Nel caso di Cesare Golfari e di Fiorella Ghilardotti, che sono venuti a mancare negli scorsi anni, ci siamo assunti la responsabilità di raccoglierne le testimonianze attraverso familiari, collaboratori o ricorrendo a fonti coeve. L'opera è costruita intorno a queste risposte e ai materiali diretti dei Presidenti.

Ognuno dei **nove capitoli delle legislature** è diviso in quattro parti.

Nella sezione **scenario** abbiamo descritto la situazione istituzionale, economica, sociale e territoriale del periodo, così come era illustrata nelle analisi IReR-Istituto Regionale di Ricerca della Lombardia (vedi avvertenza a p. 168, Fonti).

Nella sezione **fatti** abbiamo predisposto un elenco (a piè di pagina) di episodi importanti che hanno caratterizzato i cinque anni nel mondo, in Italia e in Lombardia.

La sezione **voce** raccoglie stralci virgolettati da interviste ai Presidenti, oppure da documenti da noi raccolti.

Nella sezione **esperienza** abbiamo sintetizzato il pensiero dei Presidenti espresso nel corso delle interviste video. Una sintesi di 5 o 6 minuti delle stesse è disponibile on line sul sito: <a href="https://www.eupolislombardia/1970-2013.it">www.eupolislombardia/1970-2013.it</a>, così come il testo del volume in versione integrale.

Il **decimo capitolo** si compone di stralci di **contributi internazionali** che in questi anni prima IReR e poi Éupolis Lombardia hanno raccolto. Lo scopo, anche in questo caso, non è celebrativo, bensì quello di mostrare che anche per un pubblico internazionale la Lombardia, la sua esperienza di uomini, donne e governi, è interessante.

Graficamente il testo si muove con voluta simmetria. All'inizio di ogni capitolo compare una immagine del grattacielo Pirelli realizzata da celebri fotografi; fanno eccezione il primo capitolo, con una foto di Palazzo Isimbardi, e gli ultimi, nei quali è presentato il nuovo Palazzo Lombardia.

Lungo il testo corrono **immagini** di luoghi caratteristici delle diverse province lombarde. Al centro di ogni capitolo, a doppia pagina, c'è l'immagine di una struttura che simbolicamente identifica un lascito che quegli anni consegnano alle giovani generazioni, spesso attraverso l'opera di grandi architetti: dalla Malpensa, al polo fieristico di Rho-Pero, al Kilometro rosso, al passante ferroviario, e così via.

Nell'ultimo capitolo, le immagini dell'ambiente naturale lombardo ci ricordano che tra i lasciti più importanti alle generazioni future vi è la stessa bellezza della nostra regione, una bellezza da amare e tutelare

### Per provocare e avviare una riflessione

Come abbiamo già detto, questo volume non è sistematico, ma raccoglie voci. In effetti, quando si ascoltano delle testimonianze, si perde in sistematicità e si guadagna in suggestione, retorica, enfasi talvolta. Vuoti e pieni si bilanciano. Quel che c'è suggerisce quel che manca. Se il giovane lettore si troverà più incuriosito che soddisfatto, forse non avremo fallito lo scopo, che è - appunto - quello di provocare e avviare una riflessione. Tuttavia, pure nella discontinuità, le testimonianze dei Presidenti mostrano ricorrenze che colpiscono e altre più nascoste. Al termine di un'avventura che abbiamo avuto il privilegio di vivere, vorremmo provare a sbalzare le trame che uniscono i diversi passaggi e riconsegnarle a chi ci legge perché le raccolga, se crede, e ne faccia l'uso che riterrà opportuno.

Lo facciamo sottolineando due condizioni:

- 1. i punti che proponiamo non possono e non intendono rappresentare la sintesi ufficiale del pensiero dei nostri protagonisti;
- 2. ci limiteremo a mettere in evidenza solo quanto emerge dai dialoghi con loro.

#### Il regionalismo, davvero

Quella della Lombardia è una bella storia di uomini e donne preziosi, di lunghi e di brevi percorsi di governo, di dimissioni ideali e imposte, di maggioranze e opposizioni, di giunte che cadono e che si riformano. È, soprattutto, la storia del **regionalismo** che deve fare i conti con uno **Stato centrale** abbastanza debole da temerlo e abbastanza forte da resistervi; uno Stato che oscilla tra la consapevole necessità di decentra-

9

lizzare alcune funzioni e il sistematico rifiuto di cedere potere.

Sin dal suo inizio, la storia della Regione è stata il succedersi di battaglie per disegnare il ruolo delle Regioni così come era previsto dalla Costituzione. Battaglie quasi mai ideologiche; semmai ideali o pragmatiche, anche con i limiti di entrambe le prospettive. Battaglie combattute talvolta a livello alto, culturale, politico-istituzionale; altre volte partendo dalla concretezza dell'amministrazione, per mostrare che si può fare bene comunque, anche con quello che c'è, senza aspettare quello che manca.

Quello che è certo è che la Lombardia ha amministrato e governato, ha fatto scuola e anche errori, e ha – fino all'oggi – affrontato le crisi continuando a realizzare, sempre pensando che l'efficienza dei territori fosse un buon rimedio, anche se non risolutivo, allo spreco del centralismo. Allo stesso senso di concretezza possono essere imputati le capacità di ascolto, l'invenzione del partenariato (così diverso, per Formigoni, dalla "concertazione"), il coinvolgimento di tutti nelle opere infrastrutturali e le realizzazioni di governo multilivello come gli accordi di programma, che nei territori di guesta regione hanno documentato la possibilità di percorsi partecipati e pragmatici, ispirati alla non conflittualità, alla possibilità di conciliare interesse particolare e generale.

Mai, però, accettando l'idea di essere segmento amministrativo di una politica nazionale, semplice porzione di uno Stato centrale; sempre invece interpretando il regionalismo come strumento per il compimento dell'unità, superamento del centralismo, inveramento dello Stato repubblicano.

### L'unità, ma di quale Stato?

L'unità del Paese non è mai veramente in questione. Anzi. Il regionalismo e il federalismo lombardo si muovono sempre dentro un costante, quasi accanito, riconoscimento dell'unità italiana; incompiuta, certo, ma che viene assunta come dato di fatto. Non emergono accenti eversivi rispetto all'assetto unitario dello Stato, né l'appello a Carlo Cattaneo (così frequente!) suona come occasione perduta del passato, quanto come stimolo al futuro.

Quello che è in questione è piuttosto qualcosa di più radicale: l'unità di quale Stato? Certo non quello risorgimentale, dello Statuto albertino, sabaudo, centralista. Quello cui la Lombardia fa appello è piuttosto uno Stato "forte", capace di fare delle differenze un elemento di ricchezza, di riconoscere (non concedere) responsabilità e autonomia, di decentrare funzioni e sovranità secondo le esigenze dei tempi e dei luoghi. A ben vedere, ripetono i Presidenti, è lo Stato della Carta costituzionale.

Dalle dimissioni di Bassetti al rimpianto di Formigoni per il fallimento del regionalismo differenziato, ci si trova invece a fare i conti con **uno Stato** "debole", incapace di tenere insieme le diversità, che non rifiuta apertamente le richieste di autonomia costituzionalmente garantite, ma le teme, le ritarda, le svuota. A resistere non sono tanto e solo le strutture politiche e partitiche nazionali, quanto gli apparati burocratici, istituzionali, corporativi.

#### I semi di una vittoria

Il bilancio dei tentativi lombardi è per certi versi negativo, perché tante sono le battaglie perse. Il tema è se lo Stato centralista abbia vinto anche la guerra. A sentire i Presidenti sembra di no. Sembra, anzi, che attraverso le sconfitte del regionalismo e del federalismo (non a caso sinonimi in molte delle interviste) stiano germogliando i semi di una vittoria; che la storia, la globalizzazione e i processi di ridisegno del potere e delle funzioni riconoscano oggi la bontà delle intuizioni lombarde. E questa è già una vera vittoria.

### Una terra speciale

La diversità della Lombardia rispetto alle altre regioni non consiste nel solito primato economico del lavoro, dell'impresa, eccetera. C'è un primato anche politico. Nessuna Regione d'Italia ha saputo entrare in rapporto dialettico con lo Stato risorgimentale e repubblicano come la Lombardia. Nessuna così immersa e distante, identica e differente. Dalla Repubblica Cisalpina alle cinque giornate, dall'annessione all'Italia – unica Regione a non aver votato i plebisciti di annessione! – fino al fascismo e al Comitato di liberazione nazionale; da Tangentopoli a Berlusconi e alla Lega Nord, dal federalismo al modello di sussidiarietà. Come rileva Giovenzana, tutto sembra passare prima dalla Lombardia, nel male e nel bene: certi fenomeni avvengono qui prima che altrove.

La **questione settentrionale** nasce in Guzzetti in tempi non sospetti; la diversità della Lombardia rispetto al resto del Paese, per le sue caratteristiche economiche e produttive e per il suo guardare verso il Nord Europa più che verso il suo centro, ne hanno fatto un "caso", su cui molti si sono espressi. E in questa speciale

posizione tutti i Presidenti hanno cercato di lavorare anche per il Paese attraverso il contributo che questa terra avrebbe a esso offerto. Peraltro progressivamente consapevoli che la Lombardia era ed è porzione del mondo, come tale interpretata dagli interlocutori internazionali; ben più di quanto lo Stato centrale immaginava e ammetteva, resistendo addirittura, fino agli anni più recenti, all'apertura di sedi di rappresentanza presso l'Unione europea.

#### Un laboratorio di innovazione

La Lombardia risulta laboratorio di **innovazione politica e istituzionale**. Un luogo non conflittuale, riformista per natura, più che per meriti; dove lo scontro ideologico non interessa e si possono sperimentare il compromesso storico e alleanze partitiche inedite (è il caso di Ghilardotti e di Arrigoni), altrove più ardue o impossibili e, quindi, ostacolate; un laboratorio dove il dialogo tra maggioranza e opposizione è facile e genera **consensi ampi**, come per lo Statuto o per la richiesta di attuazione dell'articolo 116.3 della Costituzione; laboratorio dove un capitale sociale di prim'ordine permette partenariati e la sperimentazione di policy innovative.

### Una storia di impegno e un modello

Anche se sarà più l'innovazione prodotta che quella riconosciuta, il "sistema Lombardia" nasce, cresce, sbaglia e poi matura, assumendosi la responsabilità di alcune riforme importanti. La sanità, la scuola, la famiglia, l'urbanistica e il territorio, fino alle prime sensibilità ambientali, la crisi dell'impresa e al tempo stesso la sua

capacità di internazionalizzazione, unica per numeri e per qualità nel Paese. E poi le **infrastrutture** e i **trasporti**, da progettare sia guardando alle grandi vie che la collegano all'Europa sia alla mobilità interna.

Grandi progetti e grandi piani, che spesso si sono accavallati con le **emergenze**; quelle quasi croniche dei rifiuti e soprattutto quelle improvvise e imponenti: Seveso con Golfari e la Valtellina con Tabacci, o l'incidente aereo contro la sede della Regione nel 2002. Emergenze che hanno accreditato la capacità di governo in situazioni impreviste e complesse, in un certo senso emancipandosi dalla gestione centrale "del proprio giardino".

Una storia anche, nella Lombardia moderna, fondata su un'ostinata fiducia nelle persone, nelle famiglie, nelle associazioni e nelle imprese. La convinzione che la società non sia mero destinatario di intervento pubblico sui suoi bisogni, ma protagonista nella costruzione di soluzioni. Ne è nato *un* modello ispirato alla sussidiarietà, che ha saputo fare tesoro della secolare tradizione lombarda, della storia di solidarietà e innovazione di queste terre, attivando un sistema di governance apprezzato anche all'estero, come documenta l'ultimo capitolo.

La stessa evoluzione delle **sedi fisiche del Governo regionale** lombardo rappresenta un percorso peculiare, che si è cercato di rappresentare anche iconograficamente nel volume. Prima a Palazzo Isimbardi, ospite della Provincia, istituzione napoleonica statuale per eccellenza; poi il grattacielo Pirelli, simbolo dell'operosità imprenditoriale, del privato che realizza beni pubblici; infine, l'eccezionale, nuova sede di Palazzo Lombardia, unico edificio concepito,

realizzato e utilizzato come sede governativa dopo secoli.

### Una galleria di opposti

A rileggere le voci e le esperienze di tutti i Presidenti che hanno reso la Lombardia quello che è oggi, sembra che essi si muovano dentro a una sorta di **galleria degli opposti**, in cui le contraddizioni del primo giorno sono esattamente quelle dell'ultimo; cambia solo il modo di affrontarle, così come cambia la visione del mondo di ciascuno, la situazione politica, economica e sociale di contorno.

#### Il futuro: un cambiamento non incrementale

Dalla rassegna dei successi, delle fatiche e dei fallimenti sembra emergere nel corso delle legislature un ottimismo non ingenuo. L'idea, cioè, che ora si possa e si debba cambiare ancora. La consapevolezza che il Paese sia giunto - colpevolmente obbligato – a un punto dove le riforme non possano essere incrementali, alla necessità di riarticolare l'assetto statuale, e che questo non possa avvenire solo con aggiustamenti dell'attuale distribuzione dei poteri. Occorrono anche riforme radicali. Riforme spesso da applicare, prima ancora che da inventare. Riforme che mettano in discussione le convenienze con cui ciascuno (privati, interessi associati e soggetti politici) ha interpretato l'assetto statuale, di cui anche l'esplodere della spesa pubblica è segnale.

Certo è che **la risposta** alle tante crisi che la Lombardia e l'Italia attraversano (quella finanziaria, economica, politica, istituzionale e sociale) non consiste in un supplemento di centralismo o nell'assecondare la tentazione di aumentare il potere di controllo, di prelievo e di gestione per ottimizzare le poche risorse. La risposta strutturale può arrivare da **un'ipotesi culturale**, dal fondare di nuovo il potere sulla fiducia nella società (l'inizio dell'azione politica, secondo Formigoni), sull'autonomia come principio di responsabilità, che riconosce le differenze, che non divide, che assicura reale solidarietà.

Il racconto dei Presidenti di oltre quarant'anni di Lombardia suggerisce che accordare **fiducia**, in fondo, funziona.

### Ringraziamenti

Quest'opera deve molto a tanti. Innanzitutto la gratitudine va al presidente Roberto Formigoni per avere accolto, promosso e sostenuto il progetto; agli altri Presidenti per avere accettato la proposta e dedicato tempo alla raccolta dell'intervista e alla revisione comune dei materiali.

Un sentito ringraziamento a tutti i colleghi di Éupolis Lombardia, che a vario titolo hanno contribuito alla realizzazione dell'opera, e a coloro che si sono prestati a rileggere i contributi e a suggerire modifiche e integrazioni ai testi.

Grazie a PèM – Perché è Meglio, ai tecnici delle riprese video e del montaggio, che anche in questa occasione hanno unito alla professionalità, disponibilità ed entusiasmo, così necessari per piccole imprese come queste. Grazie anche a Ultreya, che ha accompagnato con competenza e pazienza l'ideazione e la realizzazione editoriale del volume. Grazie infine ad Angelo Guerini, che ha accettato con la solita cordialità di editare anche questa ennesima opera dai tempi incerti.

Alberto Brugnoli



19 luglio 24 luglio 24 luglio 25 La prima legislatura

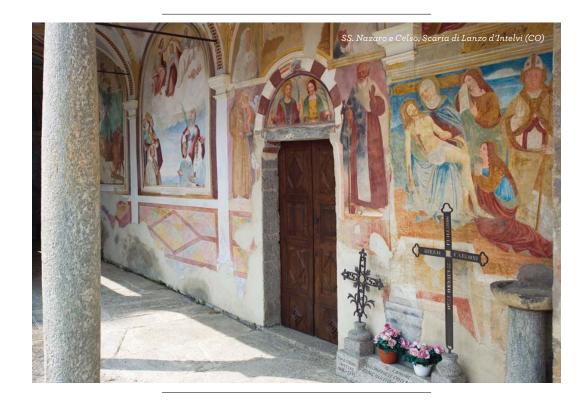
### PRIMI PASSI E PRIMI SCONTRI

PRIMA GIUNTA | 29.07.1970 ~ 15.07.1971 Bassetti 1 Maggioranza: DC, PSI, PSDI, PRI

SECONDA GIUNTA | 15.07.1971 ~ 27.06.1974 Bassetti 2 Maggioranza: DC, PSI, PSDI, PRI

TERZA GIUNTA | 27.06.1974 ~ 24.07.1975 Golfari 1 Maggioranza: DC, PSI, PSDI, PRI





### **ISTITUZIONI**

L'insediamento dei primi governi regionali nelle Regioni a statuto ordinario segna l'attuazione, dopo più di vent'anni, di quel regionalismo che i Padri costituenti avevano immaginato come strumento di riequilibro fra poteri e garanzia per la democrazia nascente. In questo clima di novità, in Lombardia come nelle altre Regioni, la prima legislatura è inevitabilmente caratterizzata dal tentativo di mettere a fuoco il ruolo della nuova istituzione e definire un si-

stema di rapporti con gli altri livelli di governo. Si tratta di un'esigenza "identitaria" che trova espressione, in particolare, nei lavori che accompagnano la redazione dello Statuto, con il quale la Regione definisce il proprio profilo istituzionale. Approvato nel giugno 1971, il documento rimarrà in vigore fino al 2008, accompagnando il cammino regionale fin oltre la fase di ridefinizione dell'impianto costituzionale che si aprirà alla fine del secolo.

La formazione dei governi regionali non chiude tuttavia il tema dell'attuazione del regionalismo: il dibattito circa il ruolo delle Regioni pone infatti in evidenza la necessità di superare una logica di mero decentramento delle funzioni amministrative, per riconoscere nuova autonomia ai contesti regionali. La Lombardia, insieme ad altre Regioni – Emilia Romagna e Toscana in particolare – si fa portavoce di queste esigenze, sia nei confronti dello Stato, sia nel rapporto con le altre Regioni.

L'impeto riformatore deve tuttavia fare i conti con una netta resistenza al trasferimento di funzioni e ancor più con le maglie strette della burocrazia italiana. Si realizza, infatti, in questi anni non tanto un vero trasferimento di competenze, quanto un mero "ritaglio" delle materie di intervento. Fanno parzialmente eccezione i timidi passi compiuti sul versante dell'autonomia finanziaria, con l'introduzione nel 1970 di alcuni tributi su base regionale.

Emerge infine il tema del dialogo con le Regioni europee. Fin da subito, Regione Lombardia apre alla collaborazione con Regioni al di là delle frontiere degli Stati nazionali, a sottolineare le potenzialità della Lombardia come ponte con l'Europa continentale.

La sfida è quella di un'integrazione a "trazione regionale", da Grenoble a Bratislava, in grado di tagliare la Cortina di Ferro in tempi tutt'altro che facili. Fra i primi esperimenti in questo senso è la creazione di Arge Alp, la comunità di lavoro finalizzata ad affrontare, mediante una collaborazione transfrontaliera, problemi e propositi comuni ai territori posti a cavallo dell'arco alpino.

### **ECONOMIA**

Lo sviluppo dell'economia lombarda del dopoguerra è trainato da una molteplicità di settori: meccanico, tessile, siderurgico, alimentare, legno. A capo di questo sviluppo, le grandi famiglie "storiche" di industriali, ma ancor più un popolo di piccoli e medi imprenditori. Ancora negli anni Settanta, aziende a partecipazione statale come Breda e Dalmine convivono con le eccellenze dei distretti industriali.

In questi anni, tuttavia, il sistema produttivo occidentale si trova a fronteggiare la prima fase di vera difficoltà dopo il conflitto mondiale: la crisi petrolifera del 1973, che porta all'aumento del prezzo del petrolio e delle materie prime, incide profondamente anche sull'economia regionale. Contrazione della domanda e ridimen-



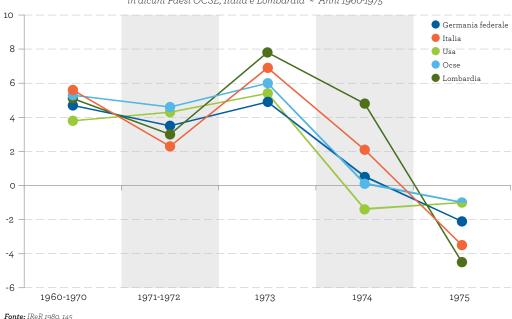
sionamento del commercio internazionale sono i principali effetti di questa dinamica.

Come illustrato in Figura 1.1, dopo il boom degli anni Sessanta, la Lombardia vive tra il 1971 e il 1973 un ciclo espansivo, arrivando a una crescita del 7,8% – a fronte di un dato nazionale che si ferma al 6,9% – per poi risentire della contrazione nel biennio seguente (IReR 1980, 17-20). Anche in risposta a questi cambiamenti, l'economia lombarda lentamente si trasforma, caratterizzandosi per un minor impiego di fattori e una maggiore propensione all'innovazione e ai trasferimenti di tecnologie; si riduce la produzione di prodotti di largo consumo, men-

tre cresce quella di beni strumentali, impianti, servizi, modelli organizzativi per nuove attività produttive altrove localizzate (IReR 1980, 13-20).

Dal punto di vista occupazionale, si assiste a una diminuzione dell'occupazione nei settori agricolo e industriale, legata non tanto alla fase congiunturale negativa, quanto alle trasformazioni strutturali in atto nel sistema produttivo regionale (IReR 1980, 82-86). Inizia inoltre a crescere il peso relativo del settore terziario, benché la Lombardia presenti ancora un livello di terziarizzazione inferiore rispetto a quello delle regioni europee più avanzate (IReR 1980, 41-46).

Figura 1.1 Variazione percentuale del prodotto interno lordo (a prezzi costanti) in alcuni Paesi OCSE, Italia e Lombardia ~ Anni 1960-1975



### **SOCIETÀ**

All'inizio del decennio la popolazione lombarda conta poco più di 8,3 milioni di residenti; saliranno a circa 8,8 alla fine del 1975 (vedi Figura 1.2). Il quinquennio si presenta dunque in continuità con il decennio precedente – il decennio del "baby boom" – seppur con un rallentamento dei trend di crescita (vedi Figura 1.3). Di conseguenza, la Lombardia presenta in questi anni una popolazione mediamente molto giovane. E proprio per questo, sul piano sociale, i temi più rilevanti e che più interrogano l'amministrazione regionale rispetto alla dinamica demografica sono quelli scolastici e del lavoro.

Da una parte, infatti, gli anni Sessanta hanno impresso un'accelerazione alle trasformazioni sociali del secondo dopoguerra, legate in primo luogo all'affermarsi della scolarizzazione di massa: i figli del "baby boom" postbellico ingrossano ora la domanda di istruzione e opportunità, rivendicata a gran voce dai movimenti collettivi del '68. D'altra parte, le politiche poste in essere dai governi di centrosinistra destinano in questi anni una quantità ingente di risorse alla scuola e alla formazione professionale pubblica, proprio per venire incontro all'elevato numero di potenziali studenti e ai bisogni di un apparato produttivo in crescita (IReR 1980, 21-24).

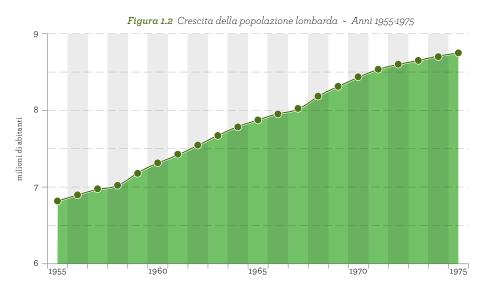
Aspetto peculiare dell'azione lombarda in questa fase è il tentativo di promuovere la cooperazione tra pubblico e privato a tutti i livelli, dalla scuola materna all'Università, passando per la formazione professionale. Grazie ai decreti legislativi del 1972 e del 1973, che stabiliscono il decentramento regionale in materia di istru-

### LA ROSA CAMUNA

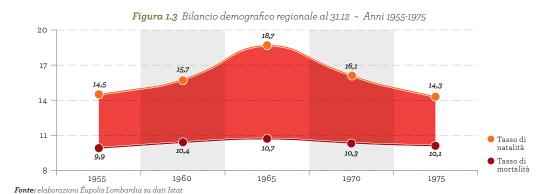


Il 12 giugno 1975, con legge regionale numero 85, vengono istituiti lo Stemma e il Gonfalone della Regione Lombardia. Il Gonfalone è un vessillo verde di metri 3 X 2, con cravatta e nastri nei colori nazionali, che pone in evidenza due simboli storicamente fondamentali per la Regione: il Carroccio e la Rosa Camuna. Quest'ultima raffigura una croce curvilinea argentea e inclinata in senso orario. Si tratta della trasposizione grafica di un'incisione della Val Camonica che si fa risalire all'età del bronzo (vedi figura in alto). L'opera viene ideata nel 1975 da un team di progettisti composto da alcuni dei massimi esponenti di arte grafica: Bruno Munari, Bob Noorda, Roberto Sambonet e Pino Tovaglia.

zione artigiana e professionale, Regione Lombardia assume nel corso degli anni un ruolo di guida, con la creazione dei Centri territoriali per l'innovazione tecnica ed educativa (Cite) e l'elaborazione di ordinamenti didattici e norme legislative adeguate ai tempi e capaci di rispondere alle esigenze di sviluppo regionale (IReR 1984b, 277-279).



Fonte: elaborazioni Éupolis Lombardia su dati Istat



### **TERRITORIO**

La gestione del rapporto tra uomo e ambiente è da sempre una delle principali sfide per la politica. E in questa fase, il riconoscimento della potestà legislativa in materia di urbanistica, turismo, viabilità, acquedotti, caccia, pesca, agricoltura e foreste, navigazione interna, rende la Regione la principale responsabile della gestione del territorio lombardo.

Gli ambiti di intervento riservati al Governo regionale sono, infatti, almeno formalmente numerosi e l'obiettivo è quello di migliorare la qualità della vita dei lombardi, senza cedere alla mera logica del profitto e della rendita. Si tratta dunque di riconoscere, monitorare e superare le distorsioni di un territorio variegato, che deve far fronte tanto alle esigenze di una megalopoli quale quella milanese quan-

to a quelle di aree segnate da un processo di depauperamento, fra cui il Sud della regione e alcune valli montane. Al fine di rispondere a questa complessità, Regione Lombardia si dota – prima fra le Regioni italiane – di una legislazione urbanistica con piani regolatori comunali e intercomunali, comprensori e Comunità montane (IReR 1984b, 232-235).

Emerge in questa fase anche la necessità di trovare un equilibrio fra il mantenimento del patrimonio ambientale e le esigenze di una regione in crescita. Sono infatti questi gli anni in cui vedono la luce importanti opere infrastrutturali: dopo l'apertura della Tangenziale Ovest nel 1968, nel 1975 viene ultimata la Tangenziale Est, tra la direttrice di Bergamo e l'Autostrada del Sole. Anche le altre principali città lombarde si dotano di grandi sistemi di tangenziali, spesso paralleli alle autostrade e con caratteristiche a esse assimilabili (IReR 1982, 89-93).







carri armati.

### Piero Bassetti (1928)

è un imprenditore e un politico. Ha partecipato alle Olimpiadi di Londra del 1948. Si è laureato all'Università Bocconi e specializzato alla Cornell University e alla London School of Economics. Dal 1956 al 1970 è stato consigliere e Assessore comunale a Milano per la Dc. Dal 1970 al 1974 è stato il primo Presidente della Regione Lombardia. È stato anche parlamentare dal 1976 al 1982, divenendo poi Presidente della Camera di Commercio di Milano, carica che ricoprirà fino al 1997, e Presidente delle Camere di Commercio nel mondo. Dal 1998 è Presidente dell'associazione Globus et Locus, associazione di istituzioni glocali da lui fondata. È inoltre Presidente della Fondazione Giannino Bassetti.

### Qual è il messaggio fondamentale di questa legislatura di avvio?

In quegli anni è successo qualcosa che viene a maturazione soltanto adesso. Dopo 150 anni di centralismo, peraltro non obbligato, ma frutto deliberato di una scelta, lo Stato è in crisi. Ha perso totalmente il rapporto organico col popolo. Burocrazia e centralismo delle classi dirigenti fanno sì che le Regioni siano un fatto formale, non reale, più amministrativo che politico. Non si è trattato di un decentramento regionale sostitutivo dei meccanismi del potere, ma di un doppione, di un costoso orpello dello Stato.

### Sembrano gli stessi problemi di oggi.

Lo sono. Alla fine la questione è, oggi come ieri, il bisogno di una nuova statualità, che sappia ricucire i rapporti con l'opinione pubblica e con le forze reali. Dopo 150 anni di centralismo ce ne vorranno altri 50 per cambiare. In fondo, nel 1970, la Lombardia ha cercato di dire che bisognava cambiare strada, ma il percorso è ancora tutto da fare. La Regione è un po' come il primo martire. Non

mance senza pagare il biglietto.

è che sia un grosso successo nell'immediato, però sul suo sangue si vincono le battaglie successive. In un certo senso, quella fase del regionalismo è stata martirizzata. La fertilità, se ci sarà, la si potrà vedere adesso.

### Quale fu la conquista di quella legislatura?

La consapevolezza che la storia si può fare anche fuori dallo Stato.

#### Ma lei è uscito sconfitto.

La battaglia allora è stata persa dai regionalisti, ma la guerra l'hanno persa gli altri. Fummo sconfitti allora perché non esistevano le condizioni strutturali per attuare una rivoluzione. Oggi quelle condizioni ci sono. La crisi dello Stato è così palese che non è pensabile la sua ricostruzione tramite un approccio centralista. È una scelta che il Paese deve fare, culturale prima che economico-finanziaria. Se il Paese sceglie di affidarsi al centralismo per stare in Europa, avrà un esito assolutamente negativo.



### L'esperienza

La prima legislatura è, inevitabilmente, quella del passaggio dal centralismo al regionalismo. Ed è anche quella in cui s'inizia a disegnare un "modello lombardo" di amministrazione, come contrappunto a un clima generale di crisi e confusione.

Oltre i confini della Lombardia è ancora tempo di guerra fredda, ma già s'intuisce l'avvio della distensione politica, del "disgelo" internazionale. In Lombardia, la maggioranza della prima legislatura, tra il 1970 e il 1975, ricalca quella nazionale del pentapartito. Piero Bassetti è leader della corrente autonomista della Dc. È un regionalista convinto, in dialogo con sponde culturalmente e politicamente diverse: con Gianfranco Miglio, con esponenti del Pci dell'Emilia e della Toscana, con i regionalisti meridionali, con i primi ecologisti, con una parte della Curia milanese e con i gesuiti.

La rivista "Esperienze amministrative", che Bassetti dirige, gioca un ruolo fondamentale: diventa il luogo del dibattito autonomista, del regionalismo come rivendicazione di quella componente autonomista che è sì presente nella Costituzione, ma che nei fatti viene oscurata dal centralismo. In parte, allora, pesava la paura del comunismo, in parte il condizionamento politico dovuto alla guerra fredda: certamente si percepiva che il decentramento politico avrebbe comportato la fine del gioco del centralismo, e quindi lo si procrastinava.

### LA POLITICA

l'emersione del centro-sinistra e la spinta del neo-capitalismo

Forze contrapposte e capaci di generare un contesto storico difficile: l'emersione del centro-sinistra è la spinta politica che si contrappone alla spinta "strutturale" del neocapitalismo; l'autunno caldo è la spinta sociale che fa oscillare il Paese tra terrore e reazione repressiva, contrapposta a un moderno riformismo nella teoria economica. Infine la pressione del dibattito sull'Europa, contrapposta all'autonomismo di amministrazioni locali che cercavano di uscire dalla fase arcaica del centralismo burocrati-

co. Mentre l'autunno del 1969 aveva sollevato i temi della produttività, del lavoro e dei diritti accendendo le proteste, in Lombardia era già pronto l'antidoto: la piccola e media impresa dei "Brambilla" aveva già risolto in autonomia alcuni dei problemi che nelle grandi fabbriche si discutevano ancora a colpi di sciopero. E questo anche grazie a quei sindacalisti che riuscivano ad andare oltre la teoria per cui tra lavoratori e imprenditori non ci potesse essere che lo scontro.

Nella politica nazionale mancava il riconoscimento del regionalismo come strumento per uscire dall'impasse, mentre nella Giunta lombarda era chiara l'idea che l'autonomia della Regione non equivalesse a portare a Milano un po' di politica romana, ma che fosse un'opportunità per innovare uno Stato centralista ormai morente (secondo Bassetti), e costruire un nuovo rapporto con l'opinione pubblica e con le forze reali del Paese. In sintesi, l'idea che le Regioni non fossero solo un fatto amministrativo, ma politico. Non una superfetazione dello Stato, ma una sua semplificazione.

5 settembre

#### **IL PROBLEMA**

un regionalismo solo formale

Ovvero, il non essere riusciti a tradurre il modello regionalista presente nella Costituzione in un'attuazione che non fosse solo formale, ma sostanziale, in un certo senso più sovversiva. Forse troppo, per quei tempi. La "lunga marcia attraverso le istituzioni", la definisce Bassetti, ricordando che la posta in gioco, allora, era la democrazia. E di conseguenza la pace sociale.

La cecità dell'alta burocrazia fu un male inaspettato, la sensazione che il potere fosse una preoccupazione più importante delle istituzioni stesse. Bassetti si ritiene temporaneamente sconfitto nel senso storico del proprio impegno: evidentemente non esistevano ancora le condizioni strutturali e politiche per attuare una riforma così radicale nelle istituzioni. E questo non tanto per la "vischiosità" della burocrazia, ma per la rigidità del diritto che, invece, avrebbe dovuto accompagnare il cambiamento.

1972

Nel 1972 dalla fabbrica di Arese dell'Alfa Romeo esce una vettura de ebbe grande fortuna, l'Alfetta. Si trattava di una berlina sportiva con un'impostazione raffinata e dalla tecnologia fortemente innovativa. Quando viene immessa sul mercato il prezzo di listino è di 2.441.600 lire.



Il 14 marzo 1972 muore l'editore Giangiacomo Feltrinelli. Il suo corpo viene rinvenuto, dilaniato da un'esplosione, ai piedi di un traliccio dell'alta tensione a Segrate, nei pressi di Milano. Di origini nobiliari, l'intellettuale alla fine del 1954 aveva fondato l'omonima casa editrice. Le circostanze tragiche della sua scomparsa non sono mai state del tutto chiarite.

14 marzo

sassinato, davanti alla propria abitazione, il commissario Luigi Calabresi. Dopo la strage di piazza Fontana, Calabresi è stato oggetto di una cruenta campagna di stampa da parte di settori oltranzisti della sinistra extraparlamentare che lo riteneva responsabile della morte dell'anarchico Giuseppe Pinelli, precipitato dalla finestra della questura il 15 dicembre durante un interrogatorio.



17 maggio

Nel 1972 dallo storico stabilimento della Moto Guzzi a Mandello Lario, in provincia di Lecco, esce il modello V7 Sport. In Italia quel modello viene venduto solo con la tipica colorazione verde chiaro metallizzato. Ancora oggi la V7 rimane la Guzzi più ricercata dai collezionisti, specialmente la prima serie (solo 150 unità) contraddistinta dal telaio rosso.

Il 5 settembre 1972, all'alba, un gruppo terroristico palestinese denominato Settembre Nero, fa irruzione nel villaggio olimpico di Monaco di Baviera durante i Giochi Olimpici. L'obiettivo del commando è la delegazione degli atleti israeliani che viene presa in ostaggio. Le richieste dei terroristi non vengono accettate. Alla fine si contano 17 morti tra atleti, terroristi e un poliziotto. Le Olimpiadi vengono comunque portate



Nel 1973 il segretario del Partito comunista i taliano lancia, non senza resistenze interne, la teoria del compromesso storico che prevedeva un accordo di Governo organico con il partito di maggioranza relativa, la Democrazia cristiana.

1973

#### LA CONQUISTA

aver "acceso qualche luce", e la "buona amministrazione"

Una conquista della prima legislatura è l'aver focalizzato l'attenzione sull'irreversibilità del processo che stava modificando profondamente il ruolo dello Stato. Di più, sull'idea che la storia si sarebbe potuta fare senza lo Stato. E mentre una parte di realtà – quella economica – cominciava a porsi il problema, i partiti e la politica continuavano ad arrancare. Ora ne stiamo cogliendo i frutti, con l'evidenza che riformare lo Stato è possibile solo "disarticolandolo".

La seconda conquista è il concetto lombardo di "buona amministrazione". Un modello attuale, che ha avuto origine proprio nella prima legislatura, quando – a dispetto della confusione, ma anche della percezione che il sistema vigente fosse irrimediabilmente in declino – il pragmatismo lombardo elaborò la convinzione che fosse necessario prima di tutto far funzionare le cose in casa propria,

energetica a livello globale.

"far andar bene la bottega". Ovvero la sanità, l'assistenza, i trasporti, e tutto ciò che potesse contribuire a compensare il caos politico generalizzato.

### LA PAROLA

lo scontro

Non a caso, dovendo individuare una parola per sintetizzare gli anni di governo, Bassetti sceglie "scontro". E in effetti sono anni di scontri, anche molto duri. Tra chi, appunto, spinto dai timori della guerra fredda si arrocca sempre più e chi si batte per l'autonomia, per la cooperazione interregionale e per il dialogo con l'Europa. Uno scontro i cui effetti si riverberano ancora oggi, e che la crisi economica e la finanziarizzazione hanno fatto esplodere in tutto il Paese.

#### **IL RIMPIANTO**

aver perso la prima battaglia regionalista

È una delle ragioni per cui Bassetti si dimette. Perché capisce che la battaglia regionalista era stata persa, e che non si sarebbe potuti andare oltre al riformismo amministrativo. Come scrive nella sua lettera di dimissioni al Consiglio regionale nel 1974: "L'accelerazione della crisi in corso è drammatica e tale da richiedere che ciascuno compia fino in fondo il dovere delle scelte che gli sembrano adeguate. E da questo punto di vista è mia ferma convinzione che, fatte le Regioni, bisogna fare il regionalismo".

### **LA DOTE**

i semi per vincere la guerra

La dote sono le tensioni e le aspirazioni per il futuro, poi confermate nella loro validità dal successivo fallimento delle forze che vi si sono opposte. E se l'analisi politica ci aiuta a capire le ragioni delle vittorie come delle sconfitte, possiamo dire che se la prima battaglia è stata persa dai regionalisti, la guerra l'hanno persa gli altri.

Era già chiaro in quegli anni come il sistema fosse sostanzialmente irrecuperabile: l'avevano capito le forze economiche, l'industria, che hanno cominciato a guardare con interesse verso l'Europa. Anche con coraggio. Nel frattempo il "glocalismo" ha messo in luce il potere delle funzioni, che prescindono dall'organizzazione territoriale e dai confini dello Stato nazionale. Ancora oggi il travaglio di fondo della politica italiana è l'adesione, non a parole ma nei fatti, al discorso europeo.

La crisi attuale dello Stato è così palese che non è nemmeno pensabile risolverla con un approccio centralista. È un'illusione. Ed è soprattutto una scelta che il Paese deve fare, prima di tutto culturale.





24 luglio
29 luglio
1075 ~ 1080

La seconda legislatura

### PEZZO DI STATO E MOMENTO DI GOVERNO

QUARTA GIUNTA | 24.07.1975 ~ 26.10.1976 Golfari 2 Maggioranza: DC, PSI, PSDI, PRI

QUINTA GIUNTA | 26.10.1976 ~ 20.04.1978 Golfari 3 Maggioranza: DC, PSI, PSDI, PRI

SESTA GIUNTA | 20.04.1978 ~ 01.10.1979 Golfari 4 Maggioranza: DC, PSI, PSDI, PRI, PCI

SETTIMA GIUNTA | 1.10.1979 ~ 29.07.1980 Guzzetti 1 Maggioranza: DC, PSI, PSDI, PRI





### **ISTITUZIONI**

Il quinquennio 1975-1980 si apre con l'entrata in vigore della legge 382 del 1975, che attua il completamento del trasferimento delle funzioni regionali previste dall'articolo 117 della Costituzione, nonché degli uffici e del personale. Con essa, e soprattutto con il DPR 616 del 1977, si realizza almeno sulla carta un fatto di portata storica: le Regioni si trovano finalmente a gestire poteri organici e per la prima volta viene introdotto il tema decisivo della programmazione "fatta insieme". Le Regioni concorrono così a determinare gli obiettivi della programmazione economica nazionale e redigono i programmi regionali di sviluppo, in un'ottica di programmazione non più "a cascata", ma "dal basso" (IReR 1978).

I limiti della normativa sono però molti, a partire dal fatto di non essere inserita in un contesto di più ampio respiro in cui la partecipazione delle Regioni possa effettivamente costituire qualcosa di più di un passaggio formale. In particolare, a mancare è una chiara riforma della finanza locale – nodo peraltro tuttora irrisolto, dopo più di 35 anni – e dell'ordinamento comunale e provinciale, che arriverà solo nel 1990.

Pur in questo quadro, emerge tuttavia l'impegno di Regione Lombardia nel promuovere l'innovazione istituzionale: non a caso diverse leggi quadro nazionali vedono la luce proprio a seguito di un'abbondante produzione legislativa regionale nelle medesime materie. E in molti casi le leggi approvate dal Governo non fanno che suggellare e proiettare sull'intero territorio nazionale le intuizioni lombarde, in un'inedita quanto eterodossa inversione dei ruoli fra Stato e Regione (IReR 1984a, 301-343).

#### **ECONOMIA**

Sotto il profilo economico, il passaggio alla seconda legislatura è segnato da performance altalenanti che conducono, a partire dal 1977, a una netta ripresa destinata a caratterizzare la chiusura del decennio. L'economia lombarda vive, peraltro, uno sviluppo superiore a quello italiano, facendo registrare risultati quasi paragonabili a quelli del boom economico avutosi tra il 1958 e il 1963 (IReR 1980, 17-20) (vedi Figura 2.1).

A permettere questo sviluppo sono soprattutto le strutture produttive lombarde, uscite dal-

Fonte: IReR 1982, 22

la crisi dei primi anni Settanta con un dinamismo e una capacità di adattamento inattese. Si registra così un aumento di produttività grazie a un miglior utilizzo dei fattori produttivi. E sono soprattutto le piccole e medie imprese a presentare caratteri originali dal punto di vista tecnologico e commerciale. Inoltre gli investimenti, cresciuti del 10% annuo fra il 1979 e il 1980, consentono una diffusione territoriale dell'industria e un cospicuo miglioramento in termini di macchinari e attrezzature (IReR 1981, sintesi, 13-22).

Sono anni in cui in Lombardia comincia a diminuire il peso della grande industria a favore di una produzione più flessibile e decentrata. De-

33

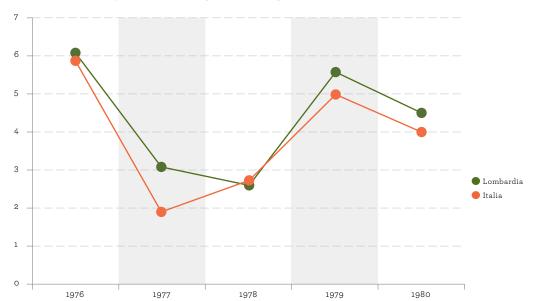


Figura 2.1 Incremento percentuale del prodotto interno lordo, 1976-1980



clina il modello di produzione di massa, standardizzato e gerarchico, mentre si affacciano nuove modalità di organizzazione, con un impatto di rilievo anche sulla struttura sociale.

Tra il 1977 e il 1980 la ristrutturazione economica incide sull'occupazione dal punto di vista professionale e settoriale: aumenta nel terziario (+8%; +21% solo nel settore del credito-assicurazione e servizi alle imprese), nel settore dell'energia (+6%) e delle costruzioni (+9,6%); diminuiscono gli operai, mentre crescono im-

piegati, lavoratori autonomi e imprenditori, perlopiù proprio nel settore terziario (IReR, 1982, pt. 2, 36).

Degna di nota è poi la trasformazione che sul finire del decennio interessa la metropoli milanese. Mentre il resto della regione è impegnata nello sviluppo del proprio apparato produttivo, infatti, Milano va delineando una peculiare identità post-industriale – la "Milano da bere" – che la renderà celebre agli occhi del mondo (IReR, 1992, 39-40).

### **SOCIETÀ**

La crescita della popolazione lombarda vede, nella seconda metà degli anni Settanta, una sostanziale stabilizzazione: nel corso del quinquennio i residenti aumentano di circa 100.000 unità, toccando quota 8.9 milioni nel 1980. Siamo in un contesto piuttosto stazionario, a causa della progressiva contrazione dei livelli di natalità e all'affermazione di una diversa programmazione delle nascite, in parte conseguente alla crescita dell'occupazione femminile (IReR 1982, sintesi, 35-38; IReR, 1984b, 129-135) (vedi Tabella 2.1). Emergono così i primi segnali di un progressivo invecchiamento de-

mografico, un fenomeno i cui effetti investono numerosi aspetti della vita economica e sociale: assistenza sanitaria, occupazione, pensioni e istruzione

In ambito sanitario la novità "di sistema" del periodo è l'istituzione del Servizio sanitario nazionale, con la legge 833 del 1978. Gli enti ospedalieri vanno così a confluire nelle Unità sanitarie locali (USL), strutture operative dei Comuni che hanno nella Regione il loro interlocutore per quanto riguarda organizzazione, finanziamenti, spesa e personale. Progressivamente, dunque, si accresce il ruolo dei governi regionali nella gestione delle politiche sanitarie (IReR 1984b, 303-307).

Tabella 2.1 Tassi di attività per sesso in alcune province e comuni lombardi – Anni 1971-1981

	1971			1981		
	M	F	тот.	M	F	TOT.
VARESE	74,4	32,4	52,4	71,8	39,7	54,9
СОМО	74,0	29,9	50,9	72,2	36,4	53,4
SONDRIO	71,8	26,9	48,9	69,9	33,0	51,0
BRESCIA	75,2	25,7	49,7	72,8	33,6	52,5
PAVIA	70,2	28,8	48,7	67,4	35,2	50,4
CREMONA	73,0	27,0	49,1	69,7	34,2	51,1
MANTOVA	74,1	25,2	48,9	70,3	34,0	51,3
MILANO CITTÀ	72,6	31,1	50,3	63,9	40,1	51,1

Fonte: IReR 1984, 130

### **TERRITORIO**

La fine del decennio è caratterizzata dai primi segnali di una progressiva ridistribuzione territoriale della popolazione lombarda. Si affacciano per la prima volta fenomeni di congestione dei grandi centri e di "espulsione" della popolazione verso aree confinanti. La perdita

di peso demografico, produttivo e occupazionale dell'area centrale (Milano-Como-Varese) va così determinando lo spostamento dalle aree urbane e la rivitalizzazione di quelle periferiche. Diminuisce la popolazione residente nei Comuni con più di 50.000 abitanti e si accentua il peso dei Comuni di dimensione medio-piccola (IReR 1982, pt. 2, 13-16) (vedi Tabella 2.2).

Tabella 2.2 Variazione percentuale del numero di abitanti nelle province lombarde, per classi di ampiezza demografica dei comuni - Anni 1971-1981

	<5.000	5 ÷ 50.000	50 ÷ 100.000	100 ÷ 250.000	>250.000
VARESE	-7,0	19,8	5,1	-	-
СОМО	2,2	23,4	-2,9	-	-
SONDRIO	2,9	1,7	-	-	-
MILANO	-1,4	7,5	64,2	6,8	-5,6
BERGAMO	-6,8	30,2	-	-4,0	-
BRESCIA	-0,7	14,9	-	-1,7	-
PAVIA	-6,7	4,3	-2,9	-	-
CREMONA	-2,7	3,5	-1,6	-	-
MANTOVA	3,0	0,3	-7,3	-	-
Lombardia	-2,5	12,0	12,9	-0,2	-5,6

Fonte: IReR 1984, 120

In particolare sono l'area metropolitana milanese e l'asse Bergamo-Brescia-Garda ad acquisire maggiore peso, cui si accompagna però l'aggravarsi di fenomeni di congestione, cattivo uso del suolo e inquinamento (IReR, 1982, sintesi, 12). Gli altri centri urbani della regione hanno un peso relativamente modesto, e manifestano una capacità di attrazione molto circoscritta (IReR, 1982, sintesi, 52).

Sul piano ambientale si segnalano due temi diversi ma decisivi. Il primo è legato al perdurare della crisi economica e alla "stretta energetica" che ne consegue. Una stretta dagli effetti tanto più marcati quanto più l'addensamento urbano contribuisce ad aumentare il consumo energetico. Da qui emerge, dunque, un'accre-

sciuta attenzione non solo ai criteri economici di gestione dell'energia ma anche alla ricerca di innovazioni tecnologiche e fonti energetiche alternative.

La seconda questione ambientale che caratterizza questi anni presenta invece contorni ben più drammatici. È il disastro dell'Icmesa, azienda chimica al confine tra i Comuni di Seveso e Meda: nel 1976, a seguito di un incidente, fuoriesce dall'impianto un'imponente nube tossica di diossina. Dato l'intreccio di competenze tutt'altro che chiaro tra Stato e Regione, l'incidente costituisce un banco di prova per la cooperazione tra i vari livelli di governo. E la Regione riesce a svolgere un ruolo di primo piano nella gestione dell'emergenza (IReR 1993, 75-102).





### • La voce



Alejandro De Tomaso, insieme

alla GEPI, a rilevare stabilimenti

dello stesso anno la terra

trema di nuovo distrug-

gendo del tutto i paesi già

gravemente lesionati

### Cesare Golfari (1932-1994)

nasce il 25 dicembre 1932 a Forlimpopoli, in provincia di Forlì, e muore nel 1994. Negli anni dell'adolescenza è un fervente attivista dell'Azione Cattolica e da quel tramite passa alla politica. Quando si iscrive, ventenne, alla Democrazia cristiana si è già trasferito in Lombardia, a Galbiate nel lecchese, dove è sindaco dal 1960 al 1970 e punto di riferimento della "Base", la corrente Dc fondata nel 1953 da Giovanni Marcora che preme per un forte rinnovamento del partito. Viene eletto nel primo Consiglio regionale del 1970, a cui segue la nomina a capogruppo e poi l'incarico a Presidente.

### Il "duro collaudo" della Regione Lombardia.

L'evento che ha procurato a Seveso una notorietà mondiale, di cui nessuno si rallegra, è stato anche una indesiderata prova del fuoco per la Regione. La tragedia di Seveso la ha sottoposta, nel suo momento più delicato, a un duro collaudo (...) Ebbene io credo – lo dico senza presunzione – che l'evento (...) è stato affrontato dal Governo locale senza smarrimenti.

Nella guerra dei veleni Lombardia in trincea, intervento pubblicato nella rubrica Tribuna aperta, "Corriere della Sera", 29 agosto 1976

### Cosa significa "azione politica tesa allo sviluppo della società"?

Per anni la cosiddetta programmazione nazionale, fatta negli uffici studi e nei ministeri, si è basata su linee generali, il cui insuccesso era segnato in partenza. Come si può pensare a un piano-casa, a incentivi per l'agricoltura, alla localizzazione di piccoli e grandi centri industriali se manca un progetto riferito a situa-

blica popolare cinese dal 1949.

In Italia quella partecipazione

suscita molte proteste.

zioni reali e tradotto nelle cifre di un bilancio pluriennale? In questa linea abbiamo operato e compiuto le prime scelte di fondo: l'ospedale là dove serve, una disciplina nel costruire le case e le città, gli interventi d'emergenza per uscire dalla crisi economica (...).

"La Lombardia si presenta", Editoriale Selepress 1979

### La tragedia di Seveso e l'ombra del terrorismo.

Si è voluto, con una polemica dissennata, creare un'immagine criminosa del fatto e di tutti coloro che in qualche modo hanno dovuto occuparsene. I manifesti con le facce dei responsabili regionali con le scritte "criminali!", una prosa insistente nell'associare la Regione alla ditta inquinatrice (...) una semplice equazione tra i politici democristiani e i dirigenti della multinazionale svizzera, la costante semplificazione del mondo, diviso in due parti, capitalisti e proletari, anche in questa vicenda dolorosa.

La sfida del terrorismo, il delitto Moro e la fine della Solidarietà nazionale in "Bollettino dell'Istituto regionale di studi politici Alcide De Gasperi", n. 18-19, febbraioaprile 1982, p. 19

esplosi da giovani au-

tonomi durante scon-

tri con la polizia.



40

alla produzione del triclorofenolo

Non ci sono morti. Ancora oggi si

indaga sui danni alla salute provocati da quell'incidente.

### L'esperienza

La seconda legislatura deve assumersi la sfida della governabilità. Lo fa schiacciata da pressioni diverse: quella ideologica dei terribili anni di piombo; quella politica, dell'avanzata delle sinistre, dell'incertezza, del compromesso storico; quella dell'incidente di Seveso, che mette improvvisamente a dura prova il nuovo ente di governo. Il tutto, mentre ancora siamo agli inizi. La Regione che Bassetti ha lasciato è un'istituzione giovane e con molti nemici.

La sua sopravvivenza si gioca sul saper essere (con un'espressione cara al suo nuovo presidente Cesare Golfari) "un pezzo di Stato e un momento di governo". Non più, cioè, un contenitore di istanze e proteste rivolte al Parlamento e all'esecutivo nazionale, ma "governo" essa stessa; istituzione adulta, testa e cuore dello Stato per i cittadini lombardi.

Dopo gli anni delle battaglie ideali, il regionalismo prova (ed è costretto) a diventare prassi consapevole e fattiva. La nuova programmazione richiede consenso, alleanze, anche coraggiose. Insomma, non è che dopo il Bassetti delle idee arriva il Golfari del concreto; c'è politica, programmazione, governo e ancora fiducia nel regionalismo. La differenza è che questi cinque anni scendono a compromesso (non solo storico) con gli equilibri politici necessari in un momento politico e sociale incertissimo; il Governo del compromesso storico ottiene il consolidamento della Regione, ma in seguito è proprio il Regionalismo a rimanere schiacciato dal prevalere di strategie e giochi politici nazionali.

#### LA POLITICA

il laboratorio del "compromesso storico"

Dopo le polemiche dimissioni di Bassetti, compito di Golfari – che con lui aveva condiviso la stagione fondativa del regionalismo – è affrontare un quadro politico drammatico: alle regionali del 1975 la Dc scende al 37,5% (dal 40,9%), il Pci balza in avanti di oltre 7 punti percentuali, arrivando al 30,4% (dal 23,1%) e il Psi raggiunge il 14% (dal 12,4%).

La situazione è delicata: si rischia lo stallo politico, a livello locale come a livello nazionale. Con scelta autonoma, che caratterizzerà tutta la sua azione di governo – fino a costargli la presidenza – Golfari apre al Pci e mette in pratica il "compromesso storico". Il Pci garantisce l'appoggio alla Giunta rimanendo esterno, senza entrarvi (come invece avverrà in forma surrettizia in altre Regioni).

È la prima volta dal dopoguerra e la polemica è durissima, dentro e fuori la Dc. L'accordo, però, è pragmatico, fondato su obiettivi e azioni puntuali. Si fonda sulle cose da fare, sul governo del territorio, sull'efficacia per i cittadini. Almeno nelle intenzioni.

### **IL PROBLEMA**

pragmatismo dentro la politica

Ma anche nei fatti. Sono gli anni in cui si avviano le realizzazioni lombarde: la prima legge urbanistica regionale, il primo piano ospedaliero, il primo piano per il diritto allo studio, vengono istituiti i primi parchi naturali (Ticino, Groane, Nord-Milano, Parco dei Colli di Bergamo) e il primo assessorato regionale all'ecologia di tutta Italia. Forse l'atto amministrativo più importante che la Giunta Golfari lascia in eredità è la realizzazione del primo Piano Regionale di Sviluppo 1979-81.

Il problema che in questi anni si affronta è dimostrare che si può programmare, prevedere, immaginare, scegliere, trasformare, cambiare; insomma che il regionalismo è capace di fare politica.

Così facendo, la Regione si assumeva un ruolo che non aveva mai avuto prima. Quello non solo di "pezzo" di stato, propaggine dell'amministrazione centrale, ma anche quello di guida politica, di governo del territorio. Un ruolo che sarà costretta ad assumere fino al culmine di drammaticità, ma anche di operatività, nella gestione d'emergenza del "caso Seveso".



### LA QUESTIONE

il "duro collaudo" di Seveso

Il 10 luglio 1976 dalla fabbrica Icmesa, tra i Comuni di Meda e di Seveso, fuoriesce una nube di diossina. Sospinta dal vento, si deposita su una vasta zona a nord di Milano, nella Brianza. Le difficoltà nell'identificare la natura precisa della nube e il silenzio della Givaudan, casa madre svizzera dell'Icmesa, consentono di intervenire solo dopo una decina di giorni. Regione Lombardia si trova per la prima volta, su delega dello Stato, a intervenire su un piano di emergenza: si tratta di un "duro collaudo" per la Regione, come dirà il suo Presidente.

Dopo aver delimitato le diverse zone a seconda dei tassi di inquinamento, viene evacuata la zona più colpita: complessivamente vengono allontanate 735 persone. In seguito la Regione vara cinque programmi specifici, formalizzati poi con legge regionale nel giugno del 1977. Il primo programma, la bonifica del territorio, consente già nel 1977 il rientro della maggior parte degli evacuati. I controlli sanitari e il pia-

no di monitoraggio coinvolgono per lungo tempo migliaia di persone e di situazioni. Eppure le polemiche scoppiano, durissime e violente. Esse puntano il dito sulle responsabilità della multinazionale svizzera, ma coinvolgono anche lo Stato e la Regione in un panorama di accuse che va dalla presunta negligenza alla complicità.

Da un lato la polemica sulle responsabilità si mantiene nei limiti democratici dello scontro politico, dall'altro lato i limiti saltano e la frangia più estrema sconfina nel terrorismo, passando dalle parole alle pistole: il 5 febbraio 1980 un commando di Prima Linea uccide Paolo Paoletti, direttore dell'Icmesa.

### **LA PAROLA**

identità

È quella di una Regione che inizia a "fare" davvero, ma è anche quella di un ente "identificabile". All'interno, attraverso l'opera di organizzazione ed efficientamento della mac-

china organizzativa, mai veramente partita a pieno regime. All'esterno, con l'acquisto da Leopoldo Pirelli nel 1977 dello splendido grattacielo di Giò Ponti, sede unica degli uffici regionali e simbolo straordinario dell'identità di una Regione che diventa visibile, forte, vicina ai cittadini.

### LA DOTE

il futuro è nella scuola

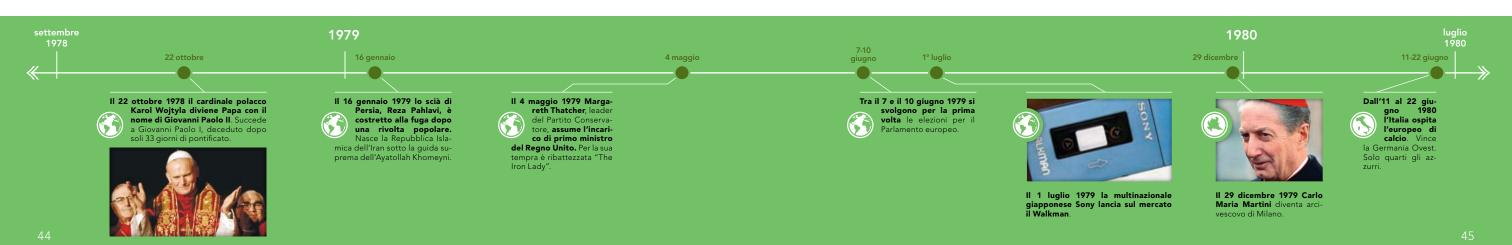
Forse per la competenza specifica sul tema di Golfari, forse per la lunga permanenza nell'assessorato di una figura di grande prestigio come quella di Filippo Hazon, forse per l'idea di Regione come ente che pianifica sul lungo periodo, la "dote" di questa legislatura è stata il rinnovamento della scuola, sia dal punto di vista degli investimenti sia della norma.

Del 1974 è la prima legge sull'attuazione del Diritto allo studio. Una legge che prevede la possibilità di fornire gratuitamente testi e materiale

didattico, servizi di trasporto, agevolazioni per lavoratori studenti, assegni di studio per gli alunni privi di mezzi, e che riordina il settore istituendo i Distretti scolastici.

Nel quinquennio 1975-80 si realizzano 451 nuove sezioni di scuola materna, 2.227 aule di scuola elementare, 2.096 aule di scuola media inferiore, 1.146 aule di scuola media superiore e 227 nuove palestre. In quegli anni gli investimenti effettuati dalla Regione in campo scolastico sono enormemente superiori a quelli dello Stato.

Una dote che non è solo un percorso di civiltà, ma anche una conquista istituzionale. Ancora oggi l'aiuto alla educazione dei piccoli e dei giovani resta questione contesa tra competenze concorrenti, accordi corporativi e riforme continue. Oggi è chiaro che senza responsabilità e autonomia decentrate, la qualità non si ottiene; ieri era già chiaro che la Lombardia era pronta a fare la sua parte e l'avrebbe fatta comunque, nei limiti delle competenze date e con il coraggio di mettersi in prima fila.





29 luglio 5 agosto
1980 ~ 1985

La terza legislatura

### **REALISMO POLITICO ED EFFICIENZA AMMINISTRATIVA**

OTTAVA GIUNTA | 29.07.1980 ~ 19.11.1981 Guzzetti 2 Maggioranza: DC, PSI, PSDI, PRI

NONA GIUNTA | 19.11.1981 ~ 5.08.1985 Guzzetti 3 Maggioranza: DC, PSI, PSDI, PRI, PLI



### Scenario



### **ISTITUZIONI**

Dopo la fase di assestamento, emerge a partire dagli anni Ottanta con sempre maggiore rilevanza la necessità di superare i limiti del regionalismo, come condizione per un'efficace azione di governo da parte delle Regioni.

Non si tratta soltanto di una tensione fra volontà autonomistiche e vincoli centralistici: per una regione avanzata quanto la Lombardia, questi limiti sono causa di una vera e propria sfasatura fra i bisogni e le domande della società lombarda e la capacità di risposta delle istituzioni. Tanto è vero che, prima ancora che dal "palazzo", è proprio dalla società civile – dai sindacati ad Assolombarda, passando per le sigle che riunivano commercianti e artigiani

- che provengono le richieste più pressanti di cambiamento.

Un tema ricorrente resta, in particolare, l'autonomia finanziaria: poteri e responsabilità, del resto, sono tali solo se esiste anche l'autonomia per attuarli, un'autonomia che naturalmente deve includere anche le risorse economiche (IReR 1987, 277-280). Permane inoltre, soprattutto in alcuni ambiti come la formazione professionale, i servizi sociali, il territorio e le politiche del lavoro, una ritrosia dello Stato a concedere maggiori competenze. Ciò riduce la capacità della Regione nel fronteggiare i dissesti interni e riduce di fatto l'autonomia politica a un'autarchia amministrativa, in cui il Governo regionale è costretto a muoversi nei propri ridotti spazi di manovra anche per far fronte alle negligenze dello Stato centrale (IReR 1992, 25-30).

#### **ECONOMIA**

Il nuovo decennio si apre, per l'economia lombarda, in uno scenario positivo, ma già nel secondo semestre del 1980 iniziano a emergere i primi segnali di crisi, in conseguenza soprattutto del rallentamento dell'economia americana (IReR 1992, 43). La fase negativa tocca il suo apice nel 1983, quando il Pil regionale registra una contrazione rispetto all'anno precedente pari a 2,5 punti percentuali. L'anno successivo segna tuttavia la svolta e l'avvio di una fase espansiva, con una ripresa dei tassi di crescita superiore a quella registrata a livello nazionale (IReR 1987, 34-46) (vedi Figura 3.1).

A guidare la risalita è certamente il nuovo clima internazionale, caratterizzato da una rinnovata vivacità delle economie statunitense e giapponese. A livello regionale, tuttavia, un ruolo di primo piano è giocato, oltre che dalla crescita degli investimenti e delle esportazioni, dalla nuova specializzazione della produzione che le imprese lombarde hanno saputo intraprendere nel periodo della crisi. Sono questi, del resto, anni di profonda trasformazione del sistema produttivo regionale, segnati in particolare dall'affermazione, iniziata nel decennio precedente, delle imprese medio-piccole – spesso confluite in distretti specializzati – rispetto alla grande industria (IReR 1985, 105-117).

Il maggior dinamismo si registra nel settore industriale, seppure con performance diverse nei vari comparti: guidano la ripresa le industrie meccaniche, chimiche e della gomma, mentre tessile e industria automobilistica registrano una leggera flessione. Nel terziario, invece, crescono soprattutto i settori del credito e delle assicurazioni, in parallelo all'affermazione della metropoli milanese come centro degli affari di livello europeo (IReR 1987, 42-46).

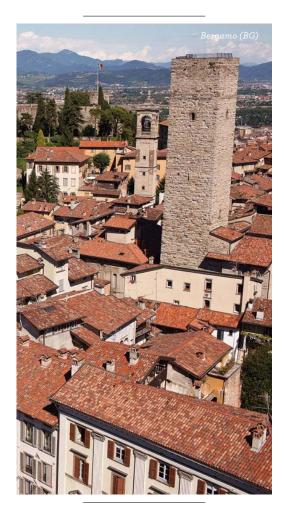




Fonte: IReR 1987,40

### **SOCIETÀ**

Nel corso dei primi anni Ottanta, la società lombarda è interessata da alcuni cambiamenti strutturali che tendono ad assimilarla sempre più alle società dei paesi industriali avanzati dell'Europa occidentale e del Nord America.



Dal punto di vista demografico si registra un calo delle nascite e un invecchiamento costante della popolazione (IReR 1987, 135-199) (vedi Figura 3.2), accompagnato da una riduzione dei saldi migratori, conseguente alla diminuzione dei flussi provenienti dall'Italia meridionale. Si comincia così a paventare, soprattutto per le aree più marginali della regione, il rischio di un progressivo spopolamento (IReR 1987, 66-71).

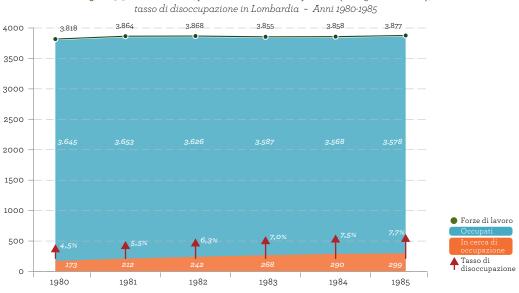
L'innovazione tecnologica e l'affermarsi della società dell'informazione portano alla nascita di nuove professionalità, all'emarginazione di alcuni settori tradizionali e a un ulteriore aumento del tasso di occupazione femminile (IReR 1987, 111-117). Tuttavia, nonostante la fase espansiva, la situazione del mercato del lavoro non manifesta in questi anni segnali di netto miglioramento: al contrario, la disoccupazione passa dal 4,5% nel 1980 al 7,7% nel 1985 (IReR 1987, 44-46) (vedi Figura 3.3).

Rispetto alle condizioni di vita della popolazione, la Lombardia si afferma comunque in questi anni come "regione d'Europa", caratterizzata da un livello di benessere economico e sociale mediamente superiore a quello della penisola: nel 1984, una famiglia lombarda gode di un reddito medio superiore di circa il 20% rispetto a una famiglia italiana (IReR 1987, 74-91).

Figura 3.2 Percentuale di anziani sulla popolazione totale e sui giovani fino a 14 anni in Lombardia e Italia ~ Anni 1961-1981



Figura 3.3 Forze di lavoro, persone in cerca di occupazione (in migliaia di unità),

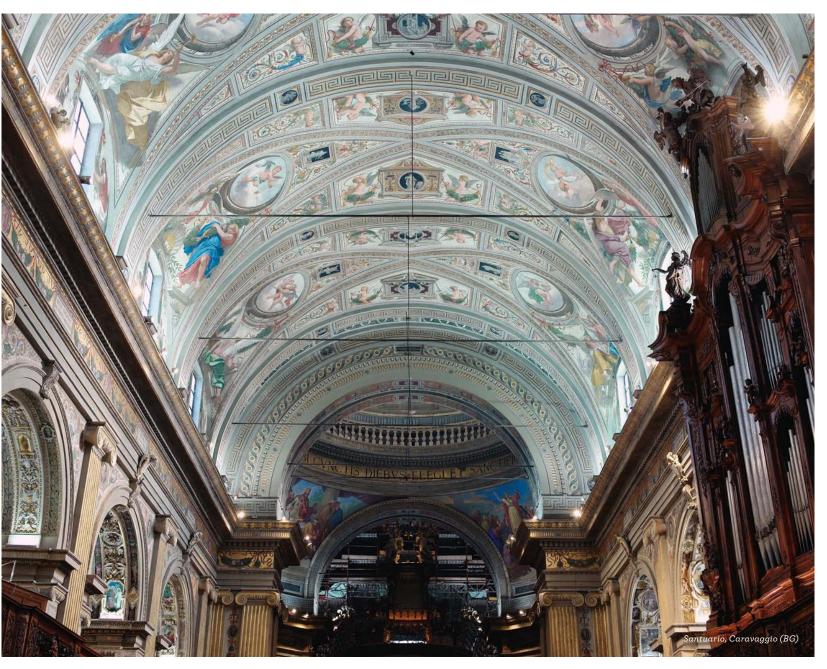


Fonte: IReR 1986, 45

### **TERRITORIO**

Analizzando la mobilità territoriale si nota in questa fase il consolidarsi di alcuni trend già emergenti sul finire del decennio precedente: risulta evidente l'esodo dalla provincia di Milano verso le altre aree della regione, mentre il declino di province con un certo grado di urbanizzazione come Varese e Como si realizza in parallelo all'emergere dell'area orientale, con Bergamo e Brescia che acquisiscono popolazione. Si assiste così a un processo che segue direttrici opposte a quelle degli anni Sessanta: dai capoluoghi ai centri minori, dalle zone più congestionate alle aree periferiche (IReR 1985, 26-30).

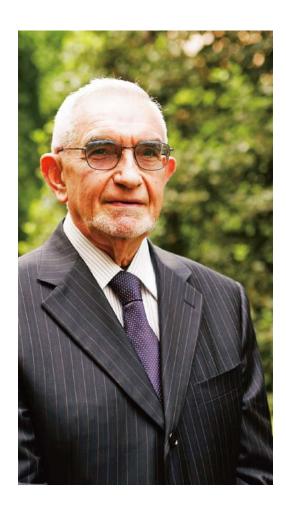
In anni di forte espansione in termini di densità abitativa e industriale, le condizioni ambientali sono un elemento non più trascurabile. Il contesto lombardo si distingue per una serie di evidenze tra cui un notevole livello di congestione: in Lombardia la densità territoriale è doppia rispetto a quella delle altre Regioni (372,5 abitanti per km² contro 187,8) mentre la densità di motorizzazione supera il doppio della media italiana (134,6 autoveicoli per km² di strada contro 71,4) (IReR 1985, 237; 244-251). Si registrano inoltre punte allarmanti di inquinamento atmosferico e una notevole compromissione del sistema idrico (IReR, 1985, 252-253). Il tema dell'equilibrio tra sviluppo e ambiente non può più quindi essere eluso o sottovalutato.



Il programma regionale di sviluppo definisce in questi anni alcune linee guida: dalla rottura dell'isolamento della fascia montana alla tutela delle zone agricole; dall'efficienza dei trasporti al miglioramento della qualità dell'ambiente; dall'istituzione dei parchi regionali al corretto uso del suolo (IReR 1985, 311-322). In un quadro tutt'altro che chiaro in termini legislativi, l'intervento regionale in materia urbanistica si esplicita mediante una speciale disciplina normativa per il riequilibrio territoriale del sistema industriale e per un migliore orientamento delle localizzazioni per le imprese industriali e artigiane (IReR 1985, 291-309).



### La voce



### Giuseppe Guzzetti (1934)

è avvocato, laureato in giurisprudenza presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano. Ha ricoperto diversi ruoli politici con la Dc, a cui si iscrive nel 1953, diventando poi segretario provinciale di Como.

Nel 1970 viene eletto consigliere regionale in Lombardia e sarà alla guida della Regione dal 1979 al 1987, anno in cui si dimette per candidarsi alle elezioni politiche risultando eletto senatore. Resterà in Senato fino al 1994.

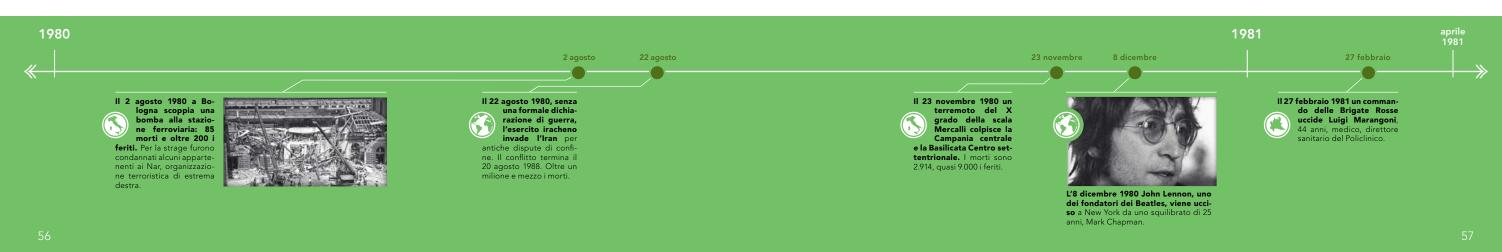
Dal 1997 è Presidente della Fondazione Cassa di Risparmio delle Province Lombarde e dal 2000 è Presidente dell'Associazione Casse di Risparmio Italiane. Qual è la conquista di quegli anni, guardando al futuro, il punto di non ritorno politico-istituzionale o culturale? Cosa dice quell'esperienza di governo, oggi, al Paese?

Senza regionalismo, o federalismo che dir si voglia, questo Paese non si salva. Al di là di insuccessi e difficoltà, di crisi che abbiamo e che viviamo, di situazioni molto particolari e sperpero di soldi pubblici, sono assolutamente convinto che la strada che questo Paese deve battere, stabilendo rapporti diversi tra potere centrale e poteri locali, è la strada del federalismo.

Si può dire che lei è l'uomo dell'eccellenza amministrativa, il che spiega anche tanti risultati raggiunti?

Certo, è la concezione della Regione come interlocutore dello Stato, ma non a litigare sulle deleghe o su quanti soldi arrivano; volevo discutere i destini della mia Regione da pari a pari con lo Stato per poter agire.

La politica non può essere solo discutere, ci deve essere un contenuto culturale, naturalmente, però la politica è dare risposte, decidere cosa si intende fare, come trarre dalla povertà le famiglie, la coesione sociale, il welfare che non c'è più. Se c'è disoccupazione bisogna dare lavoro, lo Stato deve fare la sua parte. Non si possono aspettare le riforme istituzionali per fare tutto questo. Perché intanto i problemi sociali, economici e occupazionali non si risolvono da soli.



### L'esperienza

Sono gli anni in cui si afferma il "modo lombardo" del fare nella politica e nelle istituzioni. La dialettica con lo stato centrale continua, ma con un registro quasi più amministrativo che politico. Uno stile destinato a identificarsi con (e forse a identificare) il presidente Giuseppe Guzzetti, uno degli esempi più limpidi e degli interpreti più autorevoli del pragmatismo intelligente lombardo.

Pure legato alla politica partitica, di cui è autorevole espressione, egli assume le questioni alte sul tavolo (interne ed esterne) come farebbe un imprenditore, un padre di famiglia, un prete di oratorio lombardo. Difficile, forse impossibile, decifrare la differenza con lo stile di Piero Bassetti. Certamente li accomuna una passione (forse una "vocazione") al regionalismo come forma compiuta dell'unità del Paese; ma quello che in Bassetti è anche e soprattutto lucidità analitica di una intellighenzia meneghina, in Guzzetti prende sapore, forma e toni popolari, attivi, ispirati alla concretezza; tipici, a ben guardare, delle terre cui lui appartiene; quelle terre che, tutto intorno a Milano, per secoli avevano costruito laboriosamente un sistema produttivo e solidale che non ha equali nel Paese.

Il risultato è una legislatura che, mentre rivendica le stesse autonomie istituzionali, conduce la stessa battaglia e si ispira agli stessi principi, sceglie però, caparbiamente, di realizzare, fare, costruire "cose". Sia perché lo esige un sistema economico in transizione, sia perché vuole dimostrare che la causa federalista con-vince attraverso l'eccellenza amministrativa e realizzativa.

### LA POLITICA

lo Stato continua a fare lo Stato

Il venir meno della "pace armata" tra maggioranza e opposizione nei palazzi romani provoca rotture anche nelle Regioni: è così che si chiude la legislatura di Cesare Golfari, nel 1979, cui subentra Giuseppe Guzzetti, segretario regionale Dc e uomo della corrente di Base sostenuto da socialisti, socialdemocratici e repubblicani.

L'amministrazione di Guzzetti è ancora profondamente intrisa della contesa tra regionalismo e centralismo. In primo luogo perché le Regioni avevano la necessità di affermare il proprio ruolo: senza tutti i poteri necessari a governare il proprio territorio, si trovavano spesso a negoziare sulla legislazione regionale per dimostrarne la legittimità. In secondo luogo i bilanci erano vincolati nel loro utilizzo dallo Stato centrale: in Lombardia, la porzione gestita in modo autonomo era circa del 20% sul totale.

A volte invece era la Regione stessa a essere troppo centralista, anche in attività amministrative minute, complice anche uno statuto "partecipazionista" o "assemblearista", nelle parole dell'epoca, per cui bisognava condividere con le Commissioni anche decisioni di gestione ordinaria. La verità è che le Regioni sarebbero dovute nascere negli anni Cinquanta, ma fu impossibile per la paura che porzioni importanti di territorio fossero governate da forze comuniste: anche per questo la burocrazia romana rimase fortemente antiregionalista.

### **IL PROBLEMA**

l'alleanza con il territorio

Il centralismo non voleva concedere spazio alle Regioni, dunque, ma oltre alle motiva-

zioni politiche pesavano anche errori interni, primo tra i quali la fatica ad allearsi con gli Enti locali, che dipendeva anche da un eccesso di controllo sugli enti, attraverso i Comitati regionali di controllo. Sin dall'inizio questo fu fonte di conflitti. Come si può essere interlocutori dello Stato centrale quando gli Enti locali sono in polemica con la Regione? È come servire su un piatto d'argento ai "centralisti" le argomentazioni contro il regionalismo.

Il secondo errore fu usare l'urbanistica non per indirizzare, per dare obiettivi o programmare, ma per intervenire sulle scelte fatte dai Comuni, attraverso lo strumento del Piano regolatore. Sarebbe stato più corretto lasciare al territorio la propria autonomia, riservandosi un ruolo di indirizzo, appunto, e di vigilanza su eventuali "influenzamenti" e pressioni nelle scelte. Il terzo errore, forse il più negativo, fu l'istituzione dei Comprensori: svuotare le Province, cioè, di alcune competenze sul territorio e creare un altro ente intermedio, con un aumento dei costi e delle complessità.



### LA CONQUISTA

#### eccellenza amministrativa e organizzativa

Un carattere distintivo del modo lombardo con cui Guzzetti imposta la programmazione e l'amministrazione è il provare a cambiare partendo da quel che c'è, dalle competenze e dalle risorse regionali. Magari insufficienti e poco strutturate, certo, però reali. Ecco la grande novità, dopo le legislature battagliere e "pionieristiche" di Bassetti e Golfari: si innova per via amministrativa, senza aspettare riforme di sistema, o parallelamente a esse.

Non per snobismo, ma per necessità: la politica, e in particolare quella più vicina al territorio, deve decidere, dare risposte. Non può aspettare le condizioni istituzionali per risolvere i problemi. Si realizzano strade; paradigmatica fu la risoluzione e chiusura della questione dell'incidente della diossina a Seveso: un problema, questo, che doveva necessariamente essere gestito da Regione Lombardia, anche per accreditarsi come ente capace di governare eventi importanti.

Nel campo dell'urbanistica, la pianificazione conosce in questo periodo uno spazio mai avuto prima, sollecitato da una serie di evidenze: quali i costi della mancanza di infrastrutture? dell'inquinamento? della congestione e della scarsa mobilità? Da qui grandi investimenti sulle infrastrutture. E poi una innovativa – e reale – politica di "sviluppo sostenibile" che ha tutelato il verde e i parchi: risale a questi anni la creazione del Parco del Ticino, e la legge quadro sui parchi.

### LA PAROLA

"realismo"

"Realismo" e impegno concreto sono i due caratteri distintivi di questo periodo. Impegnarsi a fondo perché la Regione abbia il proprio ruolo. Un ruolo giusto, non mortificato né marginale. In fondo il regionalismo si afferma non per debolezza, ma negli Stati forti, e non è "contro" lo Stato. È il risultato della consapevolezza che lo Stato centrale non risolve i problemi dello sviluppo economico e sociale, del welfare di comunità. Quello federale, invece, può farlo.

#### IL RIMPIANTO

non aver potuto programmare il futuro

L'obiettivo politico non raggiunto era disporre di una Regione interlocutrice del Governo e delle grandi aziende di Stato, sui temi dello sviluppo delle attività economiche, produttive, del territorio e degli investimenti.

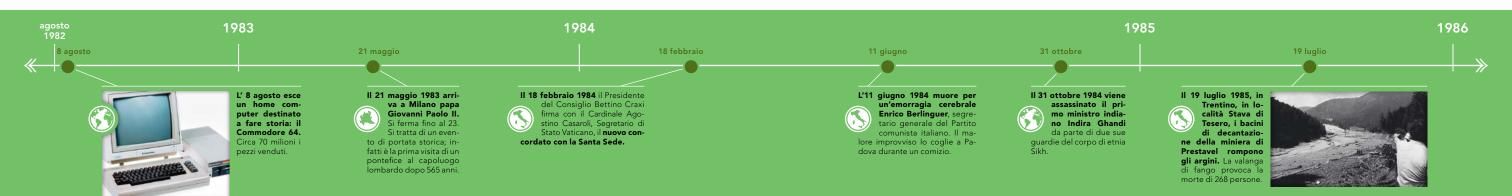
La crisi del manifatturiero, in quegli anni, avrebbe richiesto delle scelte: convertire a un manifatturiero di tipo diverso le aree su cui prima sorgevano le grandi fabbriche, oppure immettere nei settori di punta dosi elevate di innovazione e ricerca. Ricerca sui materiali, sui processi produttivi, su tutto ciò che potesse aumentare la competitività e valorizzare il capitale umano di qualità. Oggi è certo più chiaro (forse possibile) di allora che si sarebbe potuto aumentare le deleghe ad altri livelli e "liberare" la Regione da funzioni amministrative, per trasformarla in un ente capace di programmare il futuro della Lombardia e di essere interlocutrice con lo Stato centrale, con le forze economiche e produttive e le forze sociali.

#### LA DOTE

la "questione settentrionale" e la diversità della Lombardia

È il riconoscimento della diversità del Nord Italia, che compete con regioni europee molto progredite, come la Baviera, pur con una grande disparità di condizioni di base: la Lombardia è penalizzata quanto a infrastrutture, investimenti, e anche per l'eccessiva burocrazia, che rallenta le attività imprenditoriali e scoraggia gli investitori. Una questione, quella settentrionale, spesso confusa con tentazioni autonomiste o con la rivendicazione del diritto a pagare meno imposte, ma che invece è ben altro. Anche per la sua paternità culturale: tra chi difese le autonomie e le diversità come elemento di coesione e forza per il Paese fu anche Luigi Sturzo.

E oggi ancora la battaglia per il regionalismo vale la pena di essere combattuta. Una battaglia che deve passare dalla ridefinizione del rapporto tra potere centrale e locale, ripartendo dal punto in cui il regionalismo ha fallito. Senza regionalismo, o federalismo, il Paese non ha futuro.





5 agosto 6 agosto

1005 ~ 1000

La quarta legislatura

### INTERVENTI DI SISTEMA E GESTIONE DELL'EMERGENZA

DECIMA GIUNTA | 5.08.1985 ~ 17.07.1987 Guzzetti 4 Maggioranza: DC, PSI, PSDI, PRI, PLI

UNDICESIMA GIUNTA | 17.07.1987 ~ 31.01.1989 Tabacci 1 Maggioranza: DC, PSI, PSDI, PRI, PLI

DODICESIMA GIUNTA | 31.01.1989 ~ 6.08.1990 Giovenzana 1 Maggioranza: DC, PSI, PRI, PLI





#### ISTITUZIONI

Europa e Stato continuano a essere i due "poli" a cui le Regioni si rivolgono sul finire degli anni Ottanta per cercare nuovi spazi di autonomia. In particolare, le Regioni più attive trovano nel protagonismo internazionale una parziale compensazione rispetto alla difficoltà ormai strutturale nel rapporto con lo Stato. In questa logica, nel 1988, la Lombardia stringe un accordo di cooperazione con Catalogna, Rodano-Alpi e Baden-Württemberg – ribattezzati i "quattro motori d'Europa" – per portare avanti iniziative comuni.

Permangono invece molte difficoltà nel processo di "regionalizzazione" delle forze politiche e sociali. Così, le pur legittime aspirazioni locali finiscono per dover sottostare alle logiche dei soggetti politico-sociali nazionali (IReR 1992, 67-71). Solo sul finire della legislatura il Governo comincia a prendere coscienza del problema e tenta di farvi fronte rafforzando il ruolo della Conferenza Stato-Regioni e della Commissione parlamentare per gli affari regionali (IReR 1989, 179-181).

La vicenda lombarda mostra i segni di questo percorso. Da un lato, la programmazione regionale cerca di imporsi come terreno di analisi aggiornata dell'evoluzione della realtà socioeconomica. Dall'altro, la Regione deve tuttavia fare i conti con l'insufficienza degli strumenti istituzionali e delle risorse disponibili, nonché della propria perenne condizione di dipendenza nei confronti dello Stato (IReR 1989, 179-185). Nessuno dei settori di competenza regionale

(servizi sociali, territorio e ambiente, sviluppo economico) è infatti esente da condizionamenti centrali. Tuttavia, come già in passato, spesso l'iniziativa statale si limita a recepire quanto già intrapreso dalla Regione, con obiettivi e contenuti equivalenti. È il caso delle politiche regionali sull'occupazione, ambito in cui la Lombardia è in grado di sviluppare da subito un proprio ruolo di governo, soprattutto nel settore del terziario al servizio dell'impresa (IReR 1990, 173-182).

### **ECONOMIA**

Dopo l'importante ciclo di rinnovamento produttivo e organizzativo iniziato nel 1983, nella seconda metà del decennio la Regione vive un vero e proprio "rinascimento industriale". Sono gli anni in cui la Lombardia si configura come "locomotiva d'Italia" e assume tratti simili a quelli odierni: produce il 21% del Pil e rappresenta il 33% delle esportazioni ad alto contenuto tecnologico, pur essendo destinataria solo del 7% degli investimenti pubblici. L'incremento reale del Pil tra il 1985 e il 1989 registra valori notevoli, con un picco di quasi 5 punti percentuali nel 1988, quasi un punto in più rispetto alla crescita del Pil italiano nel medesimo anno (IReR 1992, 7-8) (vedi Figura 4.1).

Disaggregando i dati si nota come il valore aggiunto dell'industria in senso stretto – più altalenante rispetto al settore delle costruzioni – non scenda mai sotto il 2,2%, toccando addirittura il 6,2% nel 1989. Un ruolo cruciale come

ammortizzatore nelle alterne fasi congiunturali è invece giocato dal terziario avanzato, le cui performance bilanciano i momenti non facili di industria e costruzioni soprattutto all'inizio della legislatura (vedi Figura 4.2).

Tutto ciò è reso possibile da un mercato interno in continua espansione, soprattutto per il consumo di beni durevoli, da una congiuntura italiana e internazionale favorevole, e da una coraggiosa politica di investimenti industriali. In sintesi, fattori tecnologici, fattori di mercato e fattori demografici cooperano in questi anni in Lombardia nel dar vita al più lungo periodo di sviluppo economico che abbia interessato sia l'industria, sia il terziario (IReR 1992, 71-72).

65



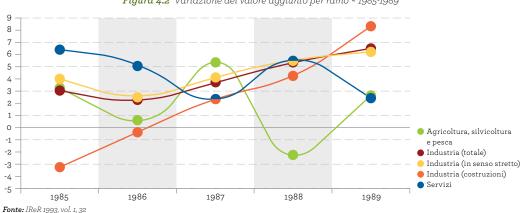


Figura 4.2 Variazione del valore aggiunto per ramo ~ 1985-1989

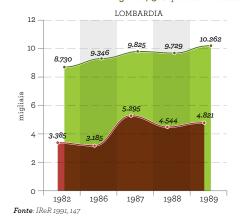
### SOCIETÀ

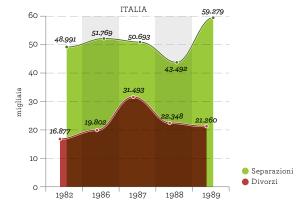
Nel 1985 la popolazione residente lombarda sfiora gli 8,9 milioni di abitanti e, dopo cinque anni, registra un aumento di sole circa 60.000 unità. Ripercorrendo il periodo 1985-1990, il quadro demografico ci consegna però due prospettive diverse, a seconda che si considerino i primi o gli ultimi anni del quinquennio. Se all'inizio, infatti, il costante invecchiamento della popolazione porta a prevedere un progressivo declino demografico, emerge con forza, dal 1987, la capacità attrattiva della Regione nei confronti dell'immigrazione interna ed estera.

I flussi migratori in entrata non permettono soltanto di compensare con nuovi ingressi le perdite dovute al saldo naturale fra vivi e morti, ma progressivamente finiscono per agire sul saldo naturale stesso, man mano che la popolazione immigrata si stabilizza e contribuisce alla crescita dei tassi di natalità (IReR 1989, 93-125).

A causa della congiuntura economica favorevole, alla fine del decennio la popolazione lombarda appare più ricca, più istruita, e in generale meno preoccupata per il futuro. Pressoché assenti sono le preoccupazioni legate alla perdita del lavoro e del reddito. Permangono comunque alcune ombre sull'accesso a casa e scuola, sull'assistenza, sull'efficienza dei trasporti e sulla tutela dell'ambiente (IReR 1990, 155-158), Inizia inoltre a manifestarsi un certo grado di conflittualità e di disagio sociale in contesti fortemente urbanizzati, in primo luogo nell'area metropolitana di Milano (IReR 1990, 147-153). Si assiste poi, in questi anni, all'instaurarsi di un trend crescente di separazioni e divorzi (vedi Figura 4.3), ulteriore segnale di mutamento dello scenario socio-culturale lombardo (IReR 1991, 146-147).





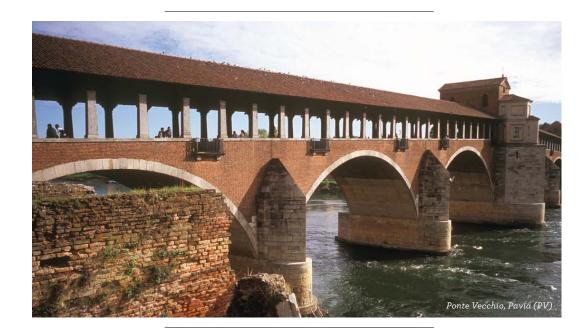


### **TERRITORIO**

In un clima di benessere diffuso, emerge compiutamente in questi anni la preoccupazione per l'inquinamento, in particolare per quello atmosferico e idrico. E con la preoccupazione subito si rendono evidenti i limiti per un'azione efficace, a partire da una strumentazione inadeguata e una produzione scientifica carente per comprendere a pieno il fenomeno.

In mancanza di strutture in grado di monitorare la qualità dell'aria e dell'acqua, e di verificare l'impatto dell'uomo sulla natura, le potenzialità degli interventi normativi rimangono limitate (IReR 1992, 53-54). Si impone all'attenzione dell'opinione pubblica anche il tema dei rifiuti: sono gli anni in cui si pongono le basi per la raccolta differenziata, da svolgersi con il coinvolgimento dei Comuni. Vengono individuate dieci aree per suddividere il territorio e minimizzare i costi complessivi di trasporto. Ogni situazione locale viene studiata al fine di individuare una soluzione ad hoc: discarica, inceneritore, compostaggio o riciclaggio. Si tratta di un buon inizio, ma alla fine della legislatura permangono ancora ritardi nell'attuazione (IReR 1991, 115-128).

Altro tema cruciale che caratterizza questi anni è quello della messa in sicurezza di alcune aree a rischio idro-geologico, su tutte la Valtellina, colpita da una disastrosa frana nel 1987 (IReR 1988, 321-324).







barco della compagnia israeliana EL AL e dell'americana TWA. Le

sono 13, i feriti 70.

### Bruno Tabacci (1946)

è un politico e libero professionista in materia economico-finanziaria. Laureato in Economia e Commercio all'Università di Parma, ha diretto l'Ufficio Studi del Ministero dell'Industria con Giovanni Marcora nei primi anni Ottanta. Dal 1970 al 1985 è stato consigliere comunale per la Dc in alcuni Comuni del mantovano, tra cui Mantova, dal 1980 al 1983. Dal 1985 al 1991 è stato consigliere regionale della Lombardia e Presidente della Giunta dal 1987 al 1989. Dal 1990 è stato Presidente del gruppo consigliare democristiano e poi vicepresidente del Consiglio regionale. È stato inoltre deputato dal 1992 al 1994 con la Dc, e dal 2001 al 2008 con l'Udc, per poi continuare l'attività di deputato fondando la Rosa Bianca (2008), Alleanza per l'Italia (2009) e il Centro Democratico (2012). È stato Assessore al Bilancio del Comune di Milano dal giugno 2011 al dicembre 2012.

### Quali questioni sapeva si sarebbero dovute affrontare sedendosi alla scrivania da Presidente?

Una era sicuramente la sanità, che era attraversata da profondi mutamenti: l'ingresso dei privati andava regolamentato in un proficuo rapporto con l'attività della sanità pubblica.

### Quanto era forte il dibattito sul ruolo internazionale della Regione in quegli anni?

Attraverso quel percorso e attraverso la presidenza di Alpe Adria alla Lombardia si affermò un protagonismo lombardo sulla scena internazionale, realizzato ovviamente nella convinzione che non eravamo uno Stato alternativo allo Stato, ma che la Lombardia potesse essere la punta di diamante dell'Italia per fare della buona politica internazionale.

il bombardamento del gior-

no precedente sulla Libia da

parte dell'aviazione Usa.

te dell'omicidio dell'avvocato

Giorgio Ambrosoli.

### Qual è la "parola" che caratterizza la legislatura?

La legislatura è stata caratterizzata dall'emergenza valtellinese che ha impegnato in maniera puntuale la struttura amministrativa della Regione nei suoi rapporti col Governo centrale, alle prese col risanamento ambientale e col rilancio produttivo dell'area.



Nel 1986 Rita Levi Montalcini riceve il pren Nobel per la Medicina.

# L'esperienza

La quarta legislatura è affollata da tre Presidenti, come lo sarà anche la quinta. Nel 1987 cade il lungo Governo Craxi e la Lega entra in Consiglio regionale. Da quel momento, e fino al 1995, la politica partitica, nazionale prima ancora che regionale, domina la scena, determina azioni e reazioni. E lo fa con una certa isteria, che si ripercuote anche sulle presidenze di Giunta. Il tutto, paradossalmente, proprio mentre la caduta del Muro di Berlino e Tangentopoli decretano la fine di un modo di concepire la politica e di praticare i partiti.

È impossibile non rilevare come, dopo le prime tre legislature pressoché stabili e quasi presidenzialiste, le due successive siano più instabili e fortemente determinate dalle alleanze del parlamento e del consiglio.

Il risultato, dal punto di vista che qui interessa, è una certa incolpevole approssimazione dovuta al fatto che i Presidenti stanno in carica troppo poco, ma anche la coraggiosa conferma di una attitudine lombarda a fare innovazione, a provarci comunque. A fare "quel che si può". Nonostante le differenze di temperamenti e

professionali, le appartenenze politiche e le ispirazioni culturali, questa inclinazione all'innovazione possibile accomuna tutti i Presidenti che si susseguono. Spesso – è il caso di questa legislatura – obbligati dalla necessità di dimostrare capacità di governo o osando in ambiti e tematiche coraggiosi, pur sempre nei limiti di una Regione che non vuole essere alternativa allo Stato, ma funzionale a esso.

In questo, forse, vi è una distanza con le legislature precedenti (e senz'altro con le successive dopo il 1995): nella volontà di rimanere esplicitamente dentro una concezione pubblica statuale. Così è per la sanità e per le relazioni internazionali nell'interpretazione di Tabacci.

Val Pola che distrugge completamente gli abitati di Sant'Antonio Morignone e Aquilone. Muoiono 7 operai e altre 35 persone. L'emergenza dura due mesi.

## LA POLITICA

un'alleanza consolidata

Giuseppe Guzzetti rimane in carica fino alle elezioni politiche del 1987, che chiudono l'esperienza di governo di Bettino Craxi, senza interruzioni dal 1983. Un unicum nella storia della prima Repubblica.

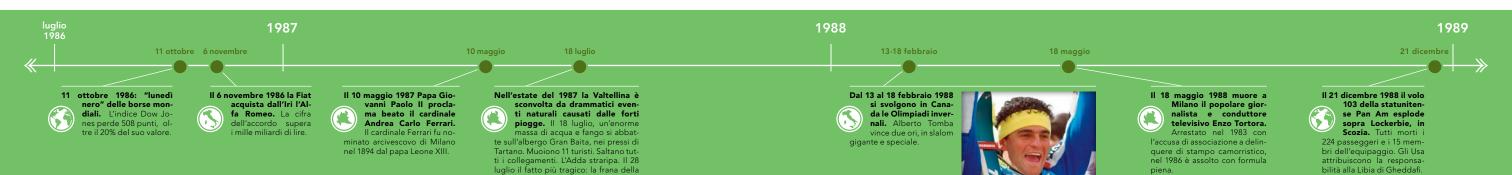
Sempre nel 1987 la Lega Lombarda conquista i primi due seggi in Parlamento, con l'obiettivo di dar voce ai ceti produttivi del Nord e chiedere un riassestamento del sistema fiscale in senso federale. Assieme alla caduta del Muro di Berlino e alla trasformazione del Pci in Pds, la comparsa della Lega è uno dei maggiori cambiamenti di questo periodo. A Guzzetti succederà Bruno Tabacci, 40 anni, segretario regionale della Dc, che lascerà nel gennaio 1989. Nell'ultimo anno sarà Giuseppe Giovenzana a traghettare la Lombardia al voto.

Con Guzzetti, Tabacci e Giovenzana prosegue l'alleanza tra la Dc e i partiti laici. La maggioranza su cui contano è Dc, Psi, Psdi, Pri, Pli, salvo l'ultimo anno quando i socialdemocratici non parteciperanno alla Giunta Giovenzana. Tabacci è il segretario regionale della Dc dal 1985, con alle spalle una esperienza importante di collaborazione con Giovanni Goria e Giovanni Marcora al Ministero dell'Industria.

#### **IL PROBLEMA**

sanità, economia, lavoro

Tra i problemi in qualche modo previsti c'è la sanità, su cui la Regione ha agito tramite leggi di riordino dei servizi socio-sanitari che hanno mirato a regolamentare fortemente l'ingresso dei privati nel sistema. Altro fronte caldo è il sostegno alle attività economiche dell'imprenditoria giovanile e la gestione della formazione professionale. Una novità di questo periodo è l'affinamento delle tecniche di intervento, vale a dire che si ricorre sempre meno al semplice incentivo economico, e sempre più a servizi come formazione professionale e orientamento.



## LA QUESTIONE

l'emergenza Valtellina

Ma il problema che più ha impegnato la Regione è stato un evento imprevisto. Il 18 luglio 1987 una massa di acqua e fango si abbatte su Tartano, in provincia di Sondrio. Lo stesso giorno l'Adda rompe gli argini interrompendo i collegamenti stradali e ferroviari della zona. Dieci giorni più tardi un fatto ancora più grave: una frana nella Val di Pola, alla velocità di 400 km/h demolisce due piccoli paesi, fortunatamente evacuati.

Purtroppo però l'immenso spostamento d'aria e il rimbalzo provocato dalla caduta della frana investe anche alcuni comuni vicini. In quei dieci giorni, tra turisti, civili e operai, perdono la vita 53 persone e migliaia sono gli sfollati. La ricostruzione ha impegnato assiduamente la Regione, nonostante l'ambiente "romano" non facile dovuto al cambio della guardia al Ministero della Protezione Civile.

#### LA CONQUISTA

l'Europa unita nonostante il Muro

In questi anni viene lanciata l'iniziativa dei quattro "motori d'Europa": Lombardia, Catalogna, Rodano-Alpi, Baden-Württemberg siglano un accordo di cooperazione. Poi alla fine dell'88 la Lombardia assume la presidenza dell'Alpe Adria, che riunisce le regioni delle Alpi e dell'Adriatico: una Comunità di Lavoro nata nel 1972 dalla collaborazione di Regioni al confine tra Italia, Austria e Jugoslavia. Si afferma così un protagonismo lombardo sulla scena europea, soprattutto perché la Comunità riuniva Regioni di un'area attraversata da profonde divisioni: il Muro di Berlino cade poco dopo, ma la Comunità nasce, vive e si irrobustisce prima. Si intensifica un fecondo dialogo Est-Ovest sulle cui basi nasce l'Europa a cui oggi guardano quelle stesse Regioni. Si tratterà sempre tuttavia – è bene ricordarlo - di relazioni internazionali sviluppate ancora in osseguio alla esclusiva competenza statale in materia; in pratica a nome e per conto dello Stato nazionale.

# LA PAROLA Valtellina

Non c'è dubbio: la legislatura è stata segnata dall'emergenza valtellinese, che è stata un banco di prova decisivo per la struttura amministrativa della Regione e per la cooperazione tra la Lombardia e il Governo centrale in un'ottica di ricostruzione, di lavoro comune e non di conflitto.

#### **IL RIMPIANTO**

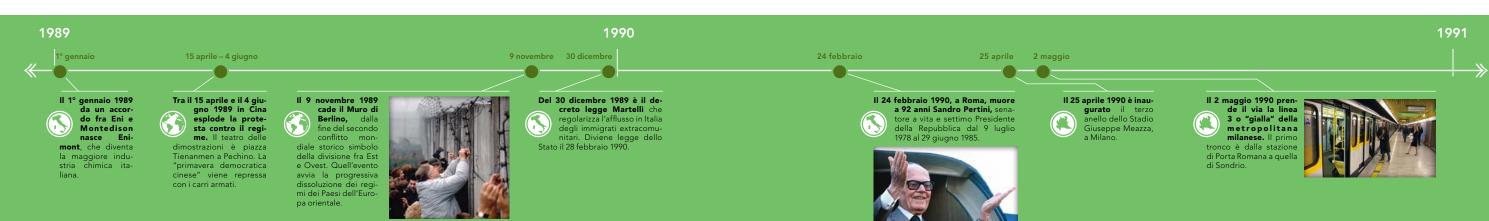
il risanamento ambientale incompiuto

C'è un altro aspetto ambientale (a parte la Valtellina) che porta con sé un potenziale d'innovazione istituzionale notevole, ma che purtroppo non viene portato fino in fondo. È il progetto di disinquinamento del corso del Po e dell'area padana attraverso anche il risanamento di Lambro, Seveso e Olona. Si tratta di un'area vasta, 381 Comuni e circa 100.000 insediamenti produttivi, che presenta criticità ambientali rilevanti.

Di qui l'idea di gestire in maniera integrata il problema, sulla base delle esigenze delle realtà urbane ed economico-produttive da un lato, e dell'intreccio tra Governo centrale e autonomie locali dall'altro.

Gli obiettivi del piano quinquennale sono la tutela delle acque, lo smaltimento dei rifiuti, la bonifica del suolo, il risanamento dell'aria e la creazione di un sistema di monitoraggio ambientale, per un totale di 4.800 miliardi, di cui 1.990 a carico dello Stato. La Regione si attrezza per reperire il resto dei fondi attraverso uno strumento ad hoc: una società per azioni a maggioranza regionale (51%) con partecipazione di banche e imprese pubbliche e private (Assolombarda, Cariplo, Bnl, Eni, Federlombarda, Imi, Iri).

Si prevedevano inoltre strumenti fiscali innovativi. Tuttavia la crisi tra Dc e Psi, tra De Mita e Craxi, provoca il venir meno dello Stato nell'iniziativa. E naturalmente senza un attore così di peso l'intero progetto si arena, frenando la spinta innovatrice della Lombardia.





6 agosto

27 giugno

1990 ~ 1995

La quinta legislatura

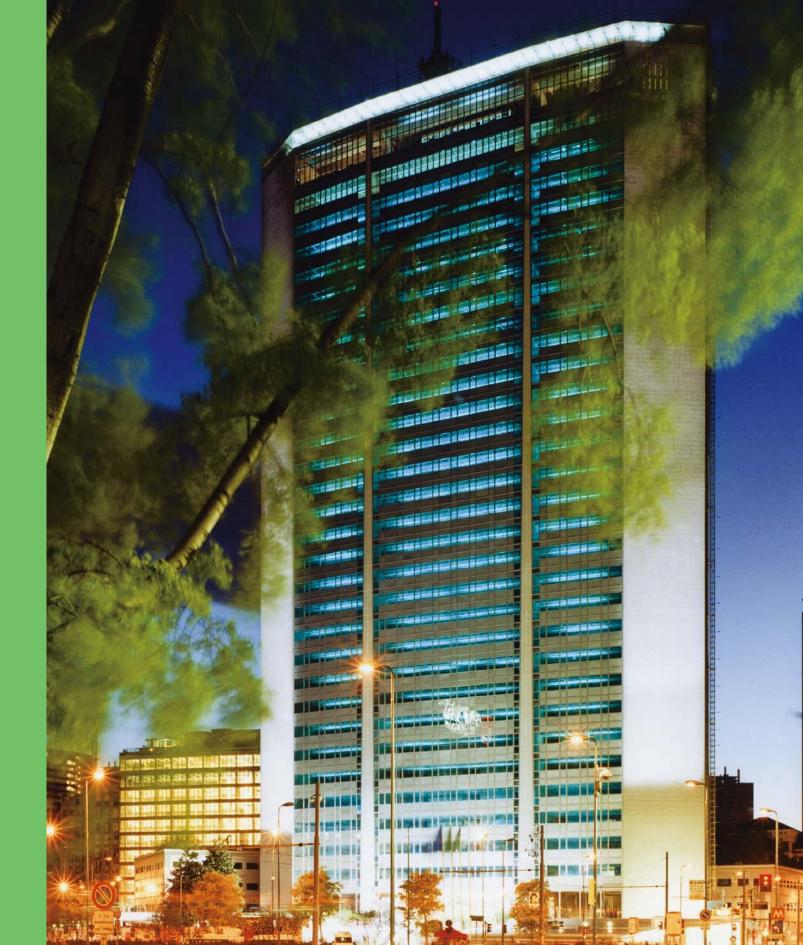
CAMBIAMENTO OBBLIGATO E OCCASIONI PERDUTE

TREDICESIMA GIUNTA | 6.08.1990 ~ 8.05.1991 Giovenzana 2 Maggioranza: DC, PSI, PRI, PSDI

QUATTORDICESIMA GIUNTA | 8.05.1991 ~ 12.12.1992 Giovenzana 3 Maggioranza: DC, PSI, PRI, PLI, PSDI Pensionati

QUINDICESIMA GIUNTA | 12.12.1992 ~ 3.06.1994 Ghilardotti 1 Maggioranza: PDS, DC, PSI VERDI, PSDI, PLI

SEDICESIMA GIUNTA | 3.06.1994 ~ 27.06.1995 Arrigoni 1 Maggioranza: LL-LN, DC, PSI, Corbani-Ind.



## **ISTITUZIONI**

Il successo politico di movimenti autonomisti come la Lega Nord – che alle elezioni regionali del 1990 raccoglie il 18,9% dei consensi – ripropone con forza il tema ormai "classico" del rapporto fra Stato e Regioni. Nella V legislatura la crisi di identità istituzionale della Regione è del resto acuita da una legislazione ancora centralista, mentre rimangono vaghe le proposte di riformulazione del sistema politico-istituzionale nazionale. In questo clima – segnato dagli scandali di Tangentopoli e dalla fine della Prima Repubblica – la legislatura si può definire dunque ancora "sospesa" fra la volontà di innovazione e i limiti del quadro istituzionale esistente (IReR 1995b, 119-120).

Sono anni in cui si intensifica un modello di programmazione per progetti di intervento scelti tramite nuclei di valutazione costi-benefici, uno strumento a cui si ricorre sia per la spinta del corrispondente modello statale, sia per l'instaurarsi di un rapporto più incisivo e ravvicinato della Regione con la Comunità europea. Va affermandosi inoltre una prospettiva progettuale basata non più sugli aiuti finanziari, ma sullo sviluppo di servizi e infrastrutture per le imprese.

Anche i servizi sanitari diventano oggetto in questi anni di crescente attenzione, in particolare dopo l'entrata in vigore della cosiddetta "riforma della riforma" del Sistema sanitario nazionale, varata nel 1992. Per una maggiore efficienza gestionale ed economicità vengo-

no infatti predisposti il riaccorpamento e l'aziendalizzazione delle strutture sanitarie (IReR 1995b, 123-126).

A livello di finanza locale e regionale, infine, la fase 1990-1995 si caratterizza per lo sforzo di far fronte al taglio di trasferimenti dallo Stato, necessario per rispettare gli stringenti parametri del Trattato di Maastricht. Per questo motivo, gli Enti locali sono costretti ad aumentare il livello di prelievo autonomo (IReR 1995, 129).



## **ECONOMIA**

Sotto il profilo globale, i primi anni Novanta segnano un periodo di grandi cambiamenti, che fanno venire meno le condizioni di stabilità dei decenni precedenti: finisce la contrapposizione Usa-Urss, la Germania si riunifica accogliendo l'Est arretrato e l'Europa orientale si avvia, tutt'altro che pronta, all'integrazione con quella occidentale.

In questi anni l'economia lombarda rimane sostanzialmente stabile. Si conferma la tendenza del Pil regionale a espandersi e contrarsi più marcatamente della media nazionale, in ragione di una maggiore "sensibilità" al ciclo economico dovuta alla preminenza, in Lombardia, del settore industriale, più esposto agli andamenti internazionali rispetto ad altri settori produttivi. In questa fase, il valore aggiunto industriale regionale diminuisce del 3,6%, mentre quello del terziario registra un'espansione del 6,3%. A soffrire particolarmente è il settore delle costruzioni – complice il terremoto politico-giudiziario di Tangentopoli – che registra una diminuzione tre volte maggiore dell'industria in senso stretto: rispettivamente -8,9% e -2,9% (vedi Tabella 5.1) (IReR 1995b, 4-12).

Tabella 5.1 Variazione percentuale sull'anno 1990 di alcuni indicatori economici in Lombardia ~ Anni 1990-1994

RISORSE E IMPIEGHI			
PIL	0.0		
IMPORTAZIONI	33,6		
CONSUMI	3,1		
PRIVATI	3,3		
COLLETTIVI	1,9		
INVESTIMENTI FISSI LORDI	-17,4		
VARIAZIONE DELLE SCORTE	-71,7		

Fonte: IReR 1995b, 4

VALORE AGGIUNTO				
AGRICOLTURA	18,6			
INDUSTRIA	-3,6			
IN SENSO STRETTO	-2,9			
COSTRUZIONI	-8,9			
SERVIZI	6,3			
SERVIZI NON DESTINABILI ALLA VENDITA	-0,2			
IMPOSTE INDIRETTE NETTE	-4,9			

79

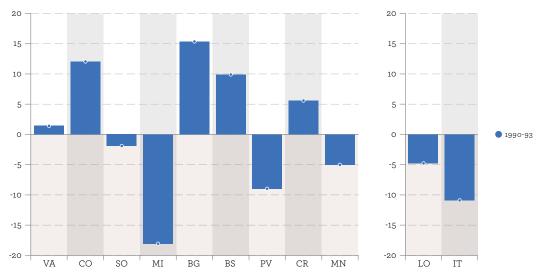
# SOCIETÀ

Nel periodo 1990-1995 la regione vede una crescita demografica piuttosto modesta: la popolazione lombarda si mantiene sostanzialmente stabile, rimanendo poco sotto i 9 milioni di abitanti (IReR 1995b, 82-83). Osservando i dati a livello provinciale, tra il 1990 e il 1993 si nota una perdita di residenti particolarmente marcata nelle province di Milano, Pavia e Mantova, mentre in altre aree come Como, Bergamo e Brescia si registra un incremento dovuto soprattutto al saldo migrato-

rio, che compensa il saldo naturale (vedi Figura 5.1). Gli stranieri passano infatti da circa 117.000 unità nel 1990 a 220.000 nel 1995, pari a una percentuale sul totale della popolazione straniera in Italia che cresce dal 14,9% al 23,2% (IReR 1998, 143-145).

Sul piano occupazionale si assiste in questo quinquennio a un aumento del tasso di disoccupazione, che cresce dal 4,1% del 1991 al 6,5% del 1994 (vedi Figura 5.2). La riduzione dell'occupazione nella grande industria, in particolare, non è più controbilanciata dalla tenuta della piccola impresa e dalla crescita del

Figura 5.1 Residenti in Italia, Lombardia e nelle province lombarde (incrementi per 1000 abitanti) ~ Anni 1990-1993



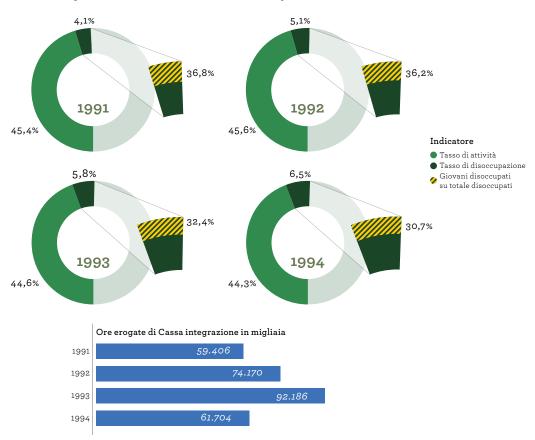
Fonte: IReR 1995a, 92

terziario, che per la prima volta subisce un calo in termini occupazionali (IReR 1995b, 85-88).

Tuttavia, pur in presenza di uno scenario economico sfavorevole, sembrano in parte attenuarsi i segnali di disagio sociale registrati nel decennio precedente (IReR 1995b, 107-112); al contrario si nota in questi anni un nuovo dinamismo nel tessuto associazionistico lombardo, capace di sviluppare reti di solidarietà e nuove modalità di partecipazione civica, nella fase di "crisi della politica" seguita agli anni di Tangentopoli (IReR 1995b, 75-77; 97-99).

81

Figura 5.2 Alcuni indicatori sulla situazione occupazionale in Lombardia ~ Anni 1991-1994

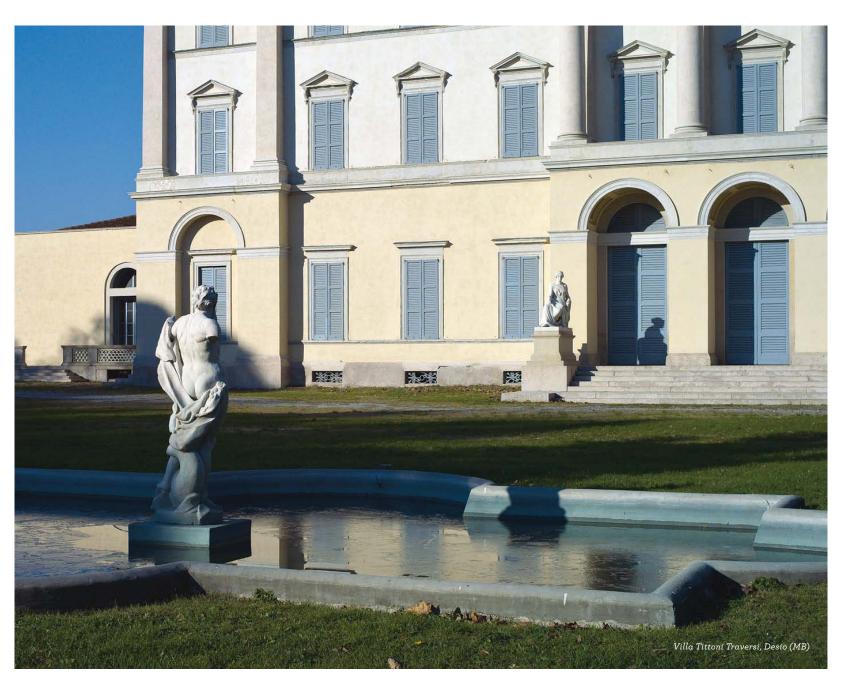


Fonte IReR 1995b, 109

# **TERRITORIO**

Gli anni Novanta rappresentano una fase di forte modernizzazione del territorio lombardo, segnata in particolare dai processi di metropolizzazione e dalla riorganizzazione delle aree industriali. Il tessuto produttivo lombardo tende infatti a concentrarsi nella grande fascia urbana centrale che comprende il capoluogo, Varese, Como, Lecco, Bergamo e Brescia. Milano, in particolare, sviluppa una nuova centralità su un'area che si estende fino a Lodi, in ragione dell'impegno in attività direzionali, amministrative e tecnico-finanziarie.

Data la scarsità di investimenti infrastrutturali, l'utilizzo intensivo e disordinato del suolo consente una minimizzazione dei costi di localizzazione per le imprese. Da ciò deriva uno sfruttamento disordinato di risorse fisiche e ambientali, che rende evidente la necessità di un quadro regolativo più stringente (IReR 1995b, XXVI-XXX).



Dal punto di vista residenziale, disaggregando i dati relativi alla popolazione residente per ampiezza di comune, si nota il consolidarsi di un processo di redistribuzione della popolazione sul territorio, sia come fuga dai centri più congestionati verso quelli medi, ritenuti più vivibili, sia come risposta a un mercato edilizio che nelle grandi città registra prezzi molto più elevati e non facilmente accessibili per alcune categorie (IReR 1995a, 91-96). La diversa dinamica residenziale e delle attività produttive si traduce dunque in un forte incremento del pendolarismo e in un ulteriore aumento del parco automobilistico regionale (IReR 175-196).

A ciò si lega la crescente salienza acquisita in questi anni dal tema dell'inquinamento atmosferico. A causa del frammentato e incompleto quadro giuridico, tuttavia, l'intervento regionale si rivela travagliato, tanto che la Regione è protagonista di diversi ricorsi alla Corte costituzionale, chiamata a giudicare circa la legittimità delle iniziative regionali in materia (IReR 1995a, 273-290).





# Giuseppe Giovenzana (1940)

è consulente ed ex politico. Laureato in Ingegneria al Politecnico di Milano, negli anni Settanta è stato direttore presso Kearney Management Consultants, Milano. Ha svolto diverse attività tra cui il consulente di direzione, con numerosi incarichi per conto di istituzioni pubbliche e private nel settore dei servizi di pubblica utilità, logistica industriale e programmazione dello sviluppo economico. È stato Presidente della Regione (1989-1992) e consigliere regionale della Lombardia (1983-1995) per la Democrazia cristiana.

# La Lombardia di Tangentopoli: la prima o la peggiore?

Le vicende sociali e politiche spesso nella storia del nostro Paese sono emerse in Lombardia prima che altrove. Certamente qui accadde che qualcosa di sommerso venne alla luce prima e con più clamore che altrove.

# Qual è la conquista di quegli anni?

Le relazioni internazionali: sono sempre stato assolutamente convinto che le Regioni europee devono svolgere un ruolo di partecipazione attiva alla costruzione dell'Europa. Uno dei modi per evitare che l'Europa sia un'Europa di Stati nazionali o peggio ancora di burocrati europei è anche che ci sia un ruolo attivo delle Regioni.



# Fiorella Ghilardotti (1946-2005)

è stata una sindacalista e politica italiana. Laureata in Economia e Commercio, è stata per anni insegnante prima di dedicarsi pienamente all'attività sindacale e politica. Nel 1990 è eletta in Consiglio regionale tra gli indipendenti del Pci. È stata Presidente della Regione tra il 1992 e il 1994 con l'appoggio esterno di socialisti, democristiani e radicali. Nel 1999 e nel 2004 viene eletta al Parlamento europeo.

La questione di fondo che la Regione Lombardia deve porre è il rifiuto del confinamento nel ruolo di istituzione per l'esercizio di poteri amministrativi decentrati che la vede esclusa dalle scelte strategiche dei governi centrali, comunitario e nazionale.

# Una situazione "difficile ma anche interessante"

Il 1992 è stato un anno abbastanza drammatico [a causa degli scandali di Tangentopoli, ndr]. [...] Bisognava reagire, trovare una soluzione. La soluzione che fu trovata – Giunta di minoranza e Governo di minoranza sostenuto dall'esterno dalla Dc e dal Psi – andava un po' controcorrente rispetto a quello che si discuteva nel Paese. [...] Era difficile dal punto di vista della gestione amministrativa; molto interessante perché eravamo di fronte a una situazione che cambiava ogni giorno, che lasciava un po' tutti attoniti, per la verità, ma che proprio per questo rendeva in fondo possibile tentare di fare delle grandi cose.

dicembre
1991

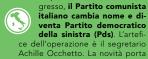
3-10 febbraio

27 giugno

6 agosto

A Rimini, al termine del XX congresso, il Partito comunista
gresso, il Partito comunista
sce la Lega Nord
sce pi primo sito

Il 24 novembre 1991 muore a sceppia la guerra
sce pi primo sito



della Sinistra (PGS). L'artenice dell'operazione è il segretario Achille Occhetto. La novità porta un cambiamento anche nel simbolo; infatti ora in primo piano vi è una grande quercia, mentre la storica immagine della falce e martello viene collocata, rimpicciolita, alla base della pianta. Il 10 febbraio 1991 nasce la Lega Nord
come federazione
tra Lega Lombarda,
Liga Veneta, Piemont
Autonomista, Uniun Ligure,
Lega Emiliano-Romagnola,
Alleanza Toscana. Con quel
nome il partito guidato da
Umberto Bossi si presenta
alle elezioni politiche

scoppia la guerra civile in Jugoslavia. A chiedere l'indipendenza è la Slovenia, e appena dopo la Croazia. Il Governo di Belgrado reagisce con l'esercito. Si tratta della prima guerra in Europa dal termine del secondo

conflitto mondiale. La

querra finirà nel 1995.



sce il primo sito sul World Wide Web. L'iniziativa è del professor Tim Berners-Lee, ricercatore al Cern di Ginevra.



Il 24 novembre 1991 muore a Londra per AIDS Freddy Mercury, leader dei Queen, uno dei più celebri gruppi della scena rock internazionale. Cantautore e compositore, Mercury, nato a Stone Town in Tanzania il 5 settembre 1946, è dotato di una voce potente e inconfondibile che gli permette di offrire il meglio del suo talento soprattutto nelle performance dal vivo.

# Un anno e mezzo di intensissimo lavoro

66 Nei primi tre mesi ho cambiato di posto novanta dirigenti, a rotazione. [...] Adesso questa soluzione è addirittura imposta per legge, ma allora rappresentava una vera rivoluzione. [...] Siamo stati anche la prima Giunta [...] a fare la nuova legge sullo smaltimento dei rifiuti che è diventata un modello di riferimento per tutto il resto d'Italia. [...] Abbiamo fatto la riforma delle USSL (ora si chiamano ASL), erano in quegli anni ottantaquattro: durante la mia gestione siamo arrivati a dimezzarle. [...] Introducemmo un'innovazione straordinaria: la valutazione esterna dei manager, che poi potevano essere nominati nella sanità. [E poi] il primo accordo di programma [con il Ministero] sul trasporto regionale, oltre che l'intensa collaborazione con il Presidente delle Ferrovie Nord [...] nell'opera di risanamento della società e la creazione di una Società Ferroviaria regionale.

# Un'esperienza finita troppo in fretta

É stata un'esperienza finita troppo in fretta, ma soprattutto poco conosciuta e subito accantonata dai gruppi dirigenti dei partiti che l'avevano promossa. Credo non sia stato capito fino in fondo il valore di quello che abbiamo fatto in quegli anni e quindi non sia stata usata la nostra esperienza come elemento progettuale e programmatico.

Da R. Vallini, Da Bassetti a Formigoni. Tutti i governi della Lombardia, Mursia, Milano, 2005, 123-135



# Paolo Arrigoni (1957)

è un promotore finanziario e assicuratore. Nel 1990 viene eletto consigliere regionale con la Lega Nord. Nel 1994, dopo la caduta della Giunta Ghilardotti, diventa Presidente della Regione, traghettando la Lombardia alle elezioni del 1995. Nel 1996 lascia la politica istituzionale. Attualmente è membro del direttivo provinciale di Sondrio dell'Udc.

# Cosa è stata la Lega in quegli anni?

La Lega è andata a costituire un raggruppamento di quelle che erano le forze cattoliche, riformiste, laiche. È stato un banco di prova. Poteva essere un'occasione di sviluppi futuri in altre sedi, ma per tanti motivi non è andata avanti.



# L'esperienza

È forse la legislatura più densa e decisiva dei quarant'anni. Nello spazio di cinque anni si consumano cambiamenti epocali, parabole ed esperimenti; si chiudono e aprono scenari inediti. Fuori e dentro la Lombardia: le conseguenze del crollo del muro di Berlino, la ratifica ed entrata in vigore del Trattato di Maastricht, la devastazione della guerra dei Balcani, l'uscita dell'Italia dallo SME, il dramma di Tangentopoli, la ricomposizione dei partiti, il successo elettorale della Lega Nord.

Una legislatura di cerniera (o forse di cesura) tra due mondi; l'Italia e la Lombardia escono da essa radicalmente diverse da come vi erano entrate. Soprattutto, la distanza con lo stato nazionale si acuisce. Da un lato Tangentopoli avviene in Lombardia, che invano avverte Roma che non si tratta di un problema locale, ma nazionale. Dall'altro, dopo la stagione "eroica" costituente del regionalismo e la buona amministrazione di Guzzetti, le Giunte di Giovenzana, Ghilardotti e Arrigoni sperimentano tutte la lotta immane per acquisire autonomia. Seguendo la novità anche romana dell'ingresso della Lega al governo, si

sperimentano innovazioni politiche, che però vengono bloccate. Spesso dallo stesso livello nazionale.

Insomma, sono gli anni dei cambiamenti obbligati, ma delle occasioni perdute.

## LA POLITICA

## fine del pentapartito, inizio di un esperimento

Le forze in campo sono ancora quelle del classico pentapartito. Esso resiste fino alla caduta della Giunta Giovenzana, travolta anch'essa da Tangentopoli. La Giunta "anomala" guidata da Fiorella Ghilardotti, un Presidente del Partito democratico della sinistra, significa due cose: far riposare i partiti tradizionali e nello stesso tempo continuare a sperimentare nuove alleanze politiche. In effetti la Giunta Ghilardotti anticipa in qualche modo in Lombardia l'organizzazione politica della proposta dell'Ulivo del 1996. Intanto erano entrati in Consiglio regionale 15 consiglieri leghisti. E leghista sarà Arrigoni, l'ultimo Presidente della legislatura.

#### IL PROBLEMA

l'autonomia, la resistenza di Roma, le questioni ambientali

Dopo gli anni pionieristici e gestionali del regionalismo, si prova a fare sul serio anche sul piano istituzionale. Il problema principale è il riconoscimento dell'autonomia regionale, trovare le minime condizioni per operare nell'ambito delle sfere di competenze già assegnate dall'articolo 117 della Costituzione. In un sistema di piena finanza derivata, la rivendicazione è ancora quella di fondo: compiere il regionalismo ottenendo autonomia impositiva e compartecipazione al prelievo.

Le Regioni riescono a fare fronte comune e ottengono qualche minimo risultato. Diventa più incisiva la Conferenza delle Regioni. Tuttavia, la resistenza dell'apparato, soprattutto burocratico, è enorme. In pratica, è ancora un fallimento.

Ma c'è anche una resistenza dell'apparato politico. È la politica delle segreterie partitiche nazionali che non si accorgono, nei primi mesi, di ciò che sta cambiando: quando in Lombardia

scoppia Tangentopoli, Roma risponde che si tratta di un problema locale.

È la legislatura in cui la Lombardia vive per prima sulla propria pelle il cambiamento e chiede a Roma di comprenderlo e assecondarlo; vale per la rivendicazione di autonomia finanziaria, di compimento del regionalismo, e vale per la richiesta di farsi carico del cambiamento politico obbligato. Ma la risposta è negativa, la resistenza troppo forte. Si consuma in queste distanze con Roma la parabola lombarda di questi anni.

La Lombardia, nel bene e nel male si trova più avanti e ancora una volta incompresa. Roma, indietro, ritarda e rallenta. Anche dal punto di vista dell'innovazione politica. Nel 1990 erano entrati in Consiglio regionale ben 15 consiglieri leghisti. È un "botto" che nessuno si aspetta, nemmeno gli stessi leghisti. Nel 1994 Berlusconi vince le elezioni anche con la Lega di Bossi. In Lombardia la Lega entra in maggioranza. È un esperimento che può portare alla ricomposizione di cattolici, riformisti, Lega e perfino comunisti (si parla di un ingresso nella Giunta Arrigoni). È la rottura di Roma tra Bossi e Berlusconi a bloccare l'esperi-



mento; aiutati anche dall'accusa – poi infondata – al presidente Arrigoni di abuso di ufficio a fini non patrimoniali sulle nomine sanitarie.

Sono gli anni in cui si impongono alcune questioni territoriali rilevanti e una nuova attenzione ai temi della salvaguardia ambientale. Per merito di Fiorella Ghilardotti viene risolta la questione della sede della Fiera di Milano. Attenzione viene posta alle discariche e alla qualità dell'aria, così come alla depurazione delle acque.

#### LA CONQUISTA

le relazioni internazionali

Da sempre sono presenti nei documenti di programmazione, ma in quegli anni sono perseguite come obiettivi propri. Si capisce che l'Europa non può essere somma di Stati nazionali, ma anche Europa delle Regioni, con un ruolo attivo non tanto nei confronti di Bruxelles, ma soprattutto tra di loro.

L'entrata in vigore delle norme di libero scambio previste dal Trattato istitutivo dell'Unione aveva creato interesse a capire cosa sarebbe avvenuto del sistema produttivo e commerciale lombardo. Questo ha aiutato a promuovere scambi e contatti diretti. Non si poteva rispondere con il protezionismo miope, ma allargando le relazioni. Proseguono Alpe Adria e le alleanze anche con i Cantoni svizzeri. È, insomma, una esperienza di legislatura che avvia una nuova fase dei rapporti internazionali. Anche qui, purtroppo, ancora una volta un ritardo da parte dello Stato nazionale impedisce alla Lombardia, che lo aveva chiesto, di aprire una propria rappresentanza a Bruxelles.

# LA PAROLA

"crisi" e... "Bossi"

È la crisi dei partiti istituzionali, dei punti di riferimento tradizionali. Tanto è rilevante il cambiamento che i protagonisti di quegli anni non ne sanno misurare l'entità; solo con il tempo oggi ne sanno considerare l'ampiezza.

Umberto Bossi, in questa crisi, ha rappresentato oggettivamente il punto di innovazione lombardo che resta come considerazione decisiva anche di prospettiva. Non tanto e solo la sua persona, ma ciò che ha rappresentato la sua intuizione, ciò cui la Lega ha dato voce. Si tratta oggettivamente di un'innovazione politica radicale.

## **IL RIMPIANTO**

non avere ottenuto l'autonomia necessaria

Non avere potuto ottenere più autonomia, non essere riusciti ad affermare il ruolo della Lombardia in Italia e, quindi, nel mondo. Si è trattato di una battaglia persa sia sul piano dell'autonomia finanziaria, sia su quello dell'autonomia politica. Che nemmeno lo sviluppo delle relazioni internazionali ha permesso di recuperare.

#### LA DOTE

la capacità di innovazione politica

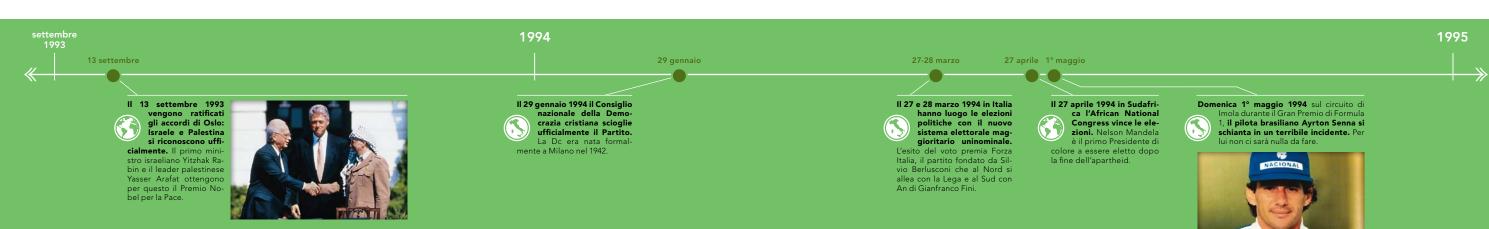
Negli anni dei cambiamenti imposti, la Lombardia ha saputo reagire con creatività, re-in-

ventando anche alleanze e soluzioni politiche. L'eredità che essa lascia a chi guardi indietro è questa capacità di essere culla di innovazione. Piaccia o non piaccia, le idee buone o cattive sono nate qua, spesso mentre il resto del Paese – e la classe politica – non segue e spesso frena.

Il successo della Lega non dipende tanto dal regionalismo incompiuto, quanto piuttosto dalla disaffezione delle persone alla politica. Vi è stata una sottovalutazione dei fenomeni e il venir meno del consenso alle forme tradizionali.

La Lombardia ha affrontato il problema: il cambiamento necessario è emerso prima che altrove e ha trovato espressione politica. La necessità di innovazione della politica è emersa qui; così come, inascoltate, sono emerse le ipotesi di soluzione.

È forse per la frustrazione dei cambiamenti provati e falliti che, quando si affaccia la possibilità della riforma presidenzialista, quasi tutti in Lombardia la salutano come una possibile chance di cambiamento.





 $1005 \sim 2000$ La sesta legislatura

# SPERANZA DI RINNOVAMENTO E LIBERTÀ DI SCELTA

DICIASSETTESIMA GIUNTA | 27.06.1995 ~ 16.04.2000 Formigoni 1 Maggioranza: FI, AN, CCD, CDU, Unione Federalista





# **ISTITUZIONI**

Nella seconda metà degli anni Novanta si apre una nuova fase segnata da cambiamenti sostanziali nel rapporto Stato-Regioni.

Le leggi Bassanini (l. 59/1997, l. 127/1997 e d.lgs. 112/1998) e la legge costituzionale 1/1999 danno infatti corso a una reale cessione di autonomia da parte dello Stato centrale. Le prime modificano l'impostazione dell'articolo 117 della Costituzione – esplicitando le competenze amministrative dello Stato e lasciando competenza alle Regioni su quanto non specificato – e cedono nuovi poteri alle Regioni, soprattutto in tema di sanità, istruzione e sicurezza. La seconda incide invece anche sugli aspetti organizzativi interni e sui principi fondamentali di funzionamento del Governo regionale (IRER 2000, 265-273).

Il rapporto tra Regioni ed Enti locali si orienta secondo i criteri di sussidiarietà, efficienza, responsabilità. Le Regioni mantengono le funzioni di programmazione, i poteri di indirizzo e coordinamento in ordine alle funzioni conferite agli Enti locali e la possibilità di esercitare poteri sostitutivi nei confronti degli Enti locali inadempienti. Si amplifica inoltre il ruolo della programmazione negoziata, uno strumento capace di concentrare su obiettivi condivisi risorse pubbliche, private e comunitarie (IReR 2000, 277-278).

Oltre al rapporto con le autonomie locali, anche quello delle Regioni con l'Europa trova in questi anni un terreno fertile e una rinnovata modalità di relazione. Col rafforzamento dei poteri dell'Unione europea si osserva infatti un indebolimento della dimensione statuale, che porta alla creazione di nuovi spazi di intervento per realtà regionali e locali, peraltro sempre più



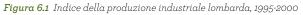
abili nell'intessere relazioni anche al di là dei confini nazionali (IReR, 2000, pp. 276-277).

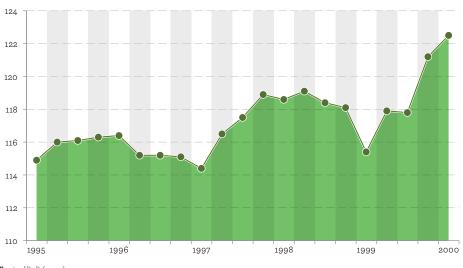
## **ECONOMIA**

Il tasso di crescita dell'economia regionale nella prima metà della legislatura si ferma a livelli piuttosto ridotti, mediamente dell'1,4%, per poi crescere, a partire dalla metà del 1998, fino a superare quota 2,5%. Le cause dei problemi inizialmente riscontrati dalla Lombardia sono le stesse che interessano l'economia italiana nel suo complesso, e riguardano soprattutto la debolezza delle esportazioni, che mostrano un'espansione meno accentuata delle importazioni; la dinamica dei consumi delle famiglie, che, pur superiore a quella del Pil, vede incrementi ridotti; i vincoli

alla finanza pubblica imposti dal Trattato di Maastricht e dal Patto di Stabilità. Un punto di forza è invece rappresentato dall'andamento degli investimenti, che registrano incrementi significativi soprattutto sul finire del decennio.

Un'ulteriore conferma dell'evoluzione appena descritta viene fornita dalla dinamica della produzione industriale. L'indice Unioncamere-Regione Lombardia, rappresentato in Figura 6.1, mostra come, dopo una fase di decremento che ha caratterizzato tutto il 1998 e ha avuto il suo culmine nel primo trimestre del 1999, inizi poi un periodo di graduale ripresa che appare rafforzarsi nell'ultimo trimestre del 1999 (quando l'indice destagionalizzato evidenzia un incremento del 2,9% rispetto al trimestre precedente), per proseguire nella prima parte del 2000 (IReR 2000, 31-35).



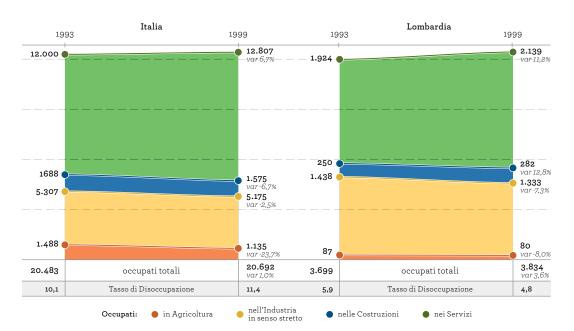


Fonte: IReR (2000), 32

Le trasformazioni della struttura produttiva si riflettono inevitabilmente anche sul mercato occupazionale, dove in questi anni si registra un aumento della forza lavoro e degli occupati. Il tasso di disoccupazione diminuisce di 1,3 punti percentuali tra il 1995 e il 1999 passando dal 6,1% al 4,8%: una performance migliore rispetto a quella nazionale, che registra una diminuzione di soli 0,2 punti percentuali. L'incremento della forza lavoro è attribuibile principalmente alla componente femminile: nel

1999 il tasso di attività delle donne lombarde è del 40,3%, contro un dato nazionale che si ferma al 35,3% (IReR, 2000, 88-93). Per quanto riguarda la dinamica dell'occupazione a livello settoriale, l'economia nazionale e quella regionale mostrano andamenti abbastanza simili: in entrambe le aree si registra un forte decremento dei lavoratori agricoli e industriali e una crescita sostenuta – più in Lombardia che in Italia – degli addetti del terziario (vedi Figura 6.2).

Figura 6.2 Dinamica del mercato del lavoro in Italia e in Lombardia, 1993-1999



Fonte: IReR (2000), 16

# **SOCIETÀ**

Lo scenario demografico di fine millennio si caratterizza, in Lombardia, per la presenza di un saldo naturale negativo, soprattutto nel capoluogo e ancor più nelle province meridionali (Pavia, Cremona, Mantova), zone a bassa densità di popolazione (vedi Tabella 6.1) per

le quali sembra segnata la strada del regresso demografico. La significativa perdita di vitalità a livello di movimento naturale è tuttavia generalmente compensata da una persistente capacità attrattiva della regione: il saldo migratorio appare infatti positivo in tutte le province, sia rispetto alla mobilità interna (con l'unica eccezione di Milano-città), sia relativamente al movimento con l'estero (IReR 2000, 94-104).

Tabella 6.1 Densità della popolazione residente in Italia e in Lombardia (per Asl), 1998

ASL	POPOLAZIONE	SUPERFICIE (hmq)	DENSITÀ (x kmq)
BERGAMO	956.181	272.286	351,17
BRESCIA	992.409	346.513	286,40
СОМО	537.090	128.807	416,97
CREMONA	333.079	177.057	188,12
LECCO	307.507	81.617	376,77
LODI	201.464	79.875	252,22
MANTOVA	372.021	233.884	159,06
MILANO CITTÀ	1.307.785	18.244	7168,30
MI1 (LEGNANO\MAGENTA)	919.785	79.779	1152,92
MI2 (MELEGNANO)	513.544	53.379	962,07
MI3 (MONZA)	1.004.650	45.167	2224,30
PAVIA	496.409	296.473	167,44
SONDRIO	177.466	321.190	55,25
VARESE	813.586	119.871	678,72
VALCAMONICA	95.937	131.923	72,72
LOMBARDIA	9.028.913	2.386.065	378,40
ITALIA	57.612.615	30.133.676	191,19

Fonte IReR (2000), 95

Gli stranieri in Lombardia, al 31 dicembre 1998, sono 255.844, pari a circa un quinto del totale degli stranieri presenti in Italia. Fra questi, circa il 70% ha un'età compresa fra i 19 e i 40 anni e quasi l'83% proviene da Paesi extracomunitari. Nello specifico, i Paesi d'origine maggiormente rappresentati sono il Marocco (15,3%), le Filippine (9%), l'Egitto (8,2%) e l'Albania (6,8%). Si tratta di una popolazione soprattutto maschile: globalmente, il rapporto di mascolinità per gli stranieri in Lombardia è del 123,7% (IReR 2000, 92).

L'apporto combinato del pieno ingresso nell'età adulta delle coorti del boom demografico e dell'arrivo di forza lavoro dall'estero produce in questi anni un netto aumento della popolazione in età lavorativa, che cresce del 2,7% fra il 1995 e il 1999, toccando quota 6.274.000 unità. Più del 31,5% ha un'età compresa tra i 25 e i 34 anni e oltre il 28% si colloca nella fascia 35-44 anni, mentre i giovani (15-24 anni) rappresentano circa l'11% (IReR 2000, 88-90).

Parallelamente, si assiste però anche a un sempre più marcato invecchiamento demografico: se nel 1961 si contavano circa 700.000 ultra-sessantacinquenni su una popolazione di quasi 7.500.000 abitanti, dopo trent'anni gli anziani sono 1.285.000, su un totale di quasi 9 milioni di residenti. In conseguenza di questo trend, l'indice di vecchiaia (numero di anziani ogni 100 giovani) passa da 104,4 nel 1991 a 130,6 nel 1998 (IReR 2000, 98-99).



# **TERRITORIO**

Da un punto di vista descrittivo-interpretativo, si conferma sempre più in questi anni l'immagine "plurale" del territorio regionale. In particolare, tre sono gli ambiti e i temi che in questa fase assumono prevalente interesse: le aree di sviluppo dal punto di vista dei processi insediativi, caratterizzate da crescenti bisogni infrastrutturali; le aree più critiche per l'evoluzione sociale-territoriale, per effetto di processi di transizione incerti o fattori crescenti di rischio, con particolare riferimento alle aree industriali in declino e conversione; le aree più critiche per la mobilità, in coincidenza con gli snodi dei flussi di persone e merci (IReR 2000, 181-185).

Sotto il profilo regolativo, si esprime in maniera sempre più netta il ruolo della Regione, secondo una metodologia di programmazione innovativa e strategica. Questo orientamento, emerso fin dai primi anni di vita della Regione, ha ispirato i primi programmi regionali di sviluppo e influenza, intorno alla metà degli anni Novanta, un rinnovato interesse per le politiche di sviluppo territoriale, confermato nei recenti documenti programmatici (IReR 2000, 230-242).





# Roberto Formigoni (1947)

è laureato in Filosofia all'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano. Nel 1984 è eletto per la prima volta al Parlamento europeo, dove nel 1989 è rieletto, assumendone la vicepresidenza. Nel Parlamento italiano entra nel giugno del 1987, rieletto nel 1992 e nel 1994. In questo anno è nominato sottosegretario al Ministero dell'Ambiente. Nel 1995 comincia l'esperienza di guida della Regione Lombardia dove è eletto per quattro mandati consecutivi, e resterà fino al 2013. Nel 2011 è nominato dalla presidenza del Consiglio del Ministri Commissario Generale per l'Expo 2015.

# Perché questa idea di scommettere sulla libertà di scelta?

Mi sono impegnato fin dall'inizio della mia carriera politica sulla base di un'antropologia positiva nei confronti della persona. È l'idea che sta alla base del principio di sussidiarietà e che mi spinse ad applicarlo a tutte le politiche. Tutti sono in grado di scegliere, eventualmente anche aiutati, ma tutti possono farlo. E questo vale ancor più oggi, in tempi di crisi: il motore del cambiamento è l'azione della persona, della società.

# Valeva la pena?

Il giorno forse più bello, tra i tanti di tutta la mia esperienza al governo della Lombardia, fu quando quasi inaspettatamente trovammo l'accordo per approvare il Buono scuola. Per anni, in tutta la mia carriera e in tutto il mio lavoro politico e pre-politico, avevo fatto della libertà di educazione il mio cavallo di battaglia, come pilastro fondamentale di civiltà. Siamo riusciti a tradurre in pratica un ideale.

# Riforma della macchina amministrativa. Perché cominciare dalla macchina?

Subito abbiamo voluto incontrare e responsabilizzare tutti coloro che lavoravano in Regione, parlando del nostro progetto. E tanti accettarono di lavorare con me, anche con idee diverse. La forza di Regione Lombardia è stata ed è anche la forza di queste straordinarie persone.

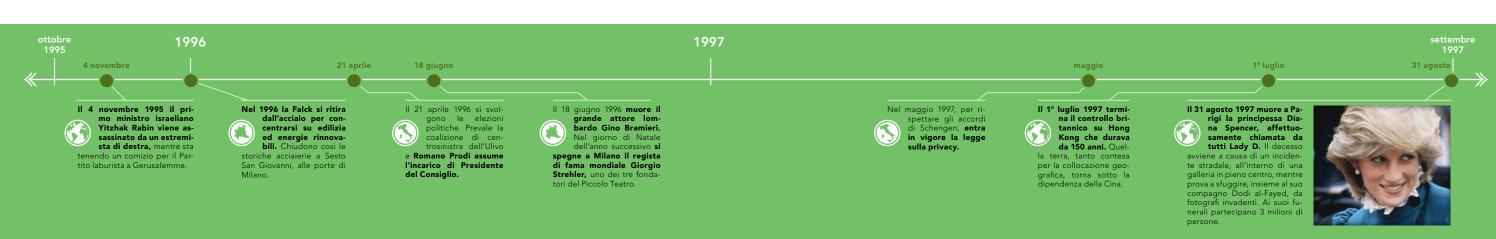
# Con l'emergenza rifiuti nasce l'idea di dialogo.

Quell'estate mi ricordo che decisi di partecipare a un'assemblea pubblica in cui mi coprirono di fischi. Poi cominciai a spiegare. L'assemblea durò moltissimo e alla fine cominciammo a delineare le linee dell'accordo. Bisogna implicarsi, avere soluzioni ragionevoli, dati scientifici, opporsi alle stregonerie e alle inerzie intellettuali e politiche. Il dialogo fa parte dell'idea di fiducia.

# Interessante, il dialogo, nella stagione della politica rapida e "televisiva"?

È una questione fondamentale il rapporto con le persone e le istituzioni e le altre comunità, soprattutto sui problemi più complicati. Il metodo del partenariato, che iniziammo in questa legislatura, è il contrario della concertazione. Significa generare insieme le intuizioni e le idee da cui far partire le politiche; poi tocca ai politici mettere in opera le idee.

Ma è un metodo impegnativo, costringe a dedicare tantissimo tempo. Ricordo quando tirai fuori dal cassetto il progetto della Pedemontana. Quasi tutti non la volevano. Convocai tavoli, "tavoloni", con centinaia di partecipanti per incontrare, discutere, vedere a che condizioni trovare un accordo. Ci vollero quasi due anni, ma trovammo l'accordo all'80%. E oggi la Pedemontana va avanti.



# L'esperienza

La prima legislatura di Roberto Formigoni è una cesura. Non tanto e solo sul piano istituzionale, dove ormai per via di un accordo politico si arriva a una sorta di presidenzialismo di fatto, ma soprattutto sul piano culturale e politico. Dopo gli anni di Tangentopoli e due legislature regionali "affollate" di tentativi di soluzione, sia a livello nazionale sia a livello regionale si respira aria di ripartenza e volontà di cambiamento.

La proposta di Formigoni ha il merito storico di avere giocato in questa situazione una carta politica nuova e forte: l'idea (antica ma nuovissima nel contesto di allora) di sussidiarietà.

L'attesa non bastava, occorreva una proposta politica chiara, che Formigoni e la sua Giunta hanno la forza di proporre e di implementare. Ecco, qui sta forse il primo insegnamento: nelle condizioni di cambiamento, un'ipotesi culturale può diventare politica e perfino essere realizzata nel dettaglio sul piano amministrativo.

È in questa capacità di osare una proposta forte e di garantire continuità tra dimensione culturale e tecnica che si fonda probabilmente il modello che identifica la Lombardia per gli anni successivi. E, se ci è consentito, questo "ingrediente" segreto è in armonia con l'antica tradizione lombarda di innovare e fare.

# **LA POLITICA**

quasi presidenzialismo e speranza di rinnovamento

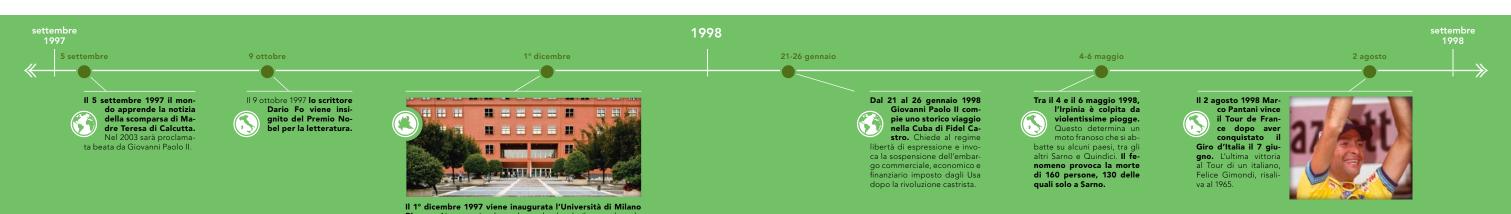
Uscito dalle elezioni regionali che hanno luogo in Italia subito dopo il convulso biennio che segna il passaggio alla Seconda Repubblica (1992-1994), il primo Governo regionale presieduto da Roberto Formigoni nasce sulla spinta di forti attese. In sede nazionale, la rapida fine del primo Governo Berlusconi – cui ha fatto seguito un Governo presieduto da Lamberto Dini con il compito di condurre il Paese a elezioni politiche anticipate – ha già fatto comprendere che la transizione verso nuovi equilibri politici non sarà né veloce né lineare. Mentre in sede nazionale la situazione è ancora instabile, in sede regionale la coalizione Forza Italia, An e Cdu dà un'iniziale risposta impegnandosi, laddove vincesse le

elezioni, a eleggere immediatamente il proprio capolista Presidente della Giunta regionale. Così fanno anche altre forze politiche. Si rende così possibile un Governo di legislatura, in mancanza del quale porre mano a riforme di rilievo diventa impossibile. Il nuovo Consiglio, il primo eletto dopo Tangentopoli, e la nuova Giunta cominciano a lavorare in un clima di grande speranza di rinnovamento politico che apre nuovi possibili spazi alle Regioni. Esse, fino ad allora, malgrado la loro potestà legislativa, erano state vissute anche dai cittadini più o meno come delle "super-Province". Potendosi invece avvalere di una cultura politica già ben elaborata e mobilitando risorse umane in grado di valorizzarla, la nuova Giunta si impegna a cogliere al massimo questa occasione senza precedenti. Si impegna innanzitutto su due riforme: quella della "macchina" dell'amministrazione regionale e quella della sanità, d'importanza primaria per le Regioni italiane che, in termini di bilancio sono innanzitutto enti con competenza in campo sanitario.

# IL PROBLEMA

la riforma della sanità

Era la materia più importante e in una situazione difficile, con performance basse e carenza di strutture (esempio la cardiologia). Posta in essere con la legge regionale n. 31 dell'11 luglio 1997 ed entrata in vigore il 1º gennaio 1998, la riforma sanitaria della Regione Lombardia viene realizzata nonostante le resistenze enormi del sindacato, dei partiti all'opposizione e dello stesso Governo nazionale, ma è uno degli elementi qualificanti della prima legislatura della presidenza Formigoni. Non soltanto infatti ha riguardato un settore che assorbe la massima parte del bilancio regionale (22 mila su 37 mila miliardi di lire del bilancio preventivo 2002) ma ne ha anche profondamente innovato la gestione, ponendo sullo stesso piano strutture sanitarie pubbliche e private in qualità di enti erogatori, nel nome della "facoltà di libera scelta del cittadino", principio citato nell'articolo 1 come ispiratore della legge, accanto all'inderogabile diritto costituzionale alla tutela della salute.



universitario statale. L'opera è dell'architetto Vittorio Gregotti.

Un altro punto chiave della riforma, con cui viene introdotta un'ulteriore novità rispetto al modello consolidato della sanità pubblica italiana, è la separazione tra gli enti che erogano i servizi (le Aziende ospedaliere), e gli enti che li pagano per conto degli utenti che li hanno liberamente scelti (le Aziende sanitarie locali, Asl). Pur conservando personalità giuridica pubblica, la nuova Asl ha un'organizzazione di tipo, appunto, più "aziendale". Il direttore non è come prima selezionato a mezzo di pubblico concorso, ma è un manager esterno che – sulla base di un contratto triennale di diritto privato – esercita i poteri di gestione essendo "responsabile dei risultati".

# LA CONQUISTA

libertà di scelta e nuova pubblica amministrazione

Per fondare un sistema sulla libertà di scelta occorre ripensare la pubblica amministrazione. Nel quadro del clima favorevole a innovazioni istituzionali creato dall'avvio delle "Leggi Bassanini", con la legge regionale n. 16 del 1996, "Ordina-

mento della struttura organizzativa e della dirigenza della Giunta regionale", viene avviato in Lombardia un processo di trasformazione della struttura organizzativa regionale senza precedenti per intensità e continuità di investimenti, in linea con i principi e con gli orientamenti espressi dal decreto legislativo n. 29 del 1993. L'idea di fondo non è solo quella di migliorare l'efficienza secondo i paradigmi in voga. È quella di coinvolgere i dipendenti e i dirigenti e condividere un modo di lavorare orientato alla fiducia nei cittadini e nelle persone.

#### LA QUESTIONE

l'emergenza rifiuti e la nascita del partenariato

A due mesi dall'entrata in carica, la nuova Giunta è sfidata dall'emergenza rifiuti. Una sfida inattesa ma rivelatasi provvidenziale: da un lato dimostrò che, al di là delle carenze organizzative, la Regione disponeva al proprio interno delle professionalità e delle competenze necessarie ad affrontare un tema così complesso e delicato; dall'altro che era politicamente e socialmente possibile in Lombardia assumere anche

il via ufficialmente il progetto "Malpensa 2000".

decisioni impopolari nel breve periodo purché ci si dedicasse a spiegare, a dialogare, e purché fosse certa e visibile la loro ragionevolezza nel lungo periodo. Si riuscirono a costruire nuovi impianti convincendo, dedicando tempo, parlando. Si introduce un nuovo metodo: il partenariato. Ovvero generare insieme le intuizioni e le idee da cui far partire le politiche, lasciando ai politici la responsabilità di realizzarle e metterle in opera. È un metodo radicalmente diverso dalla concertazione, dove si trova un equilibrio tra interessi strutturalmente divergenti. Nel partenariato si è partner, appunto: si prova insieme a trovare e condividere un'idea.

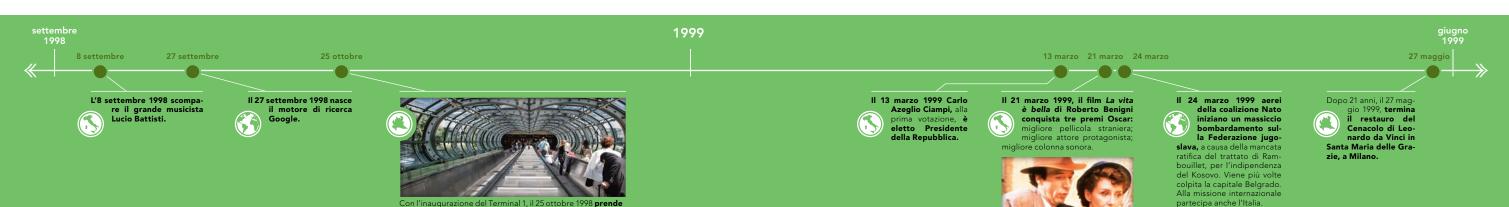
# LA PAROLA fiducia

La posizione culturale del Presidente e della sua Giunta è chiara. Sono convinti che si possa scommettere sulla libertà di scelta delle persone. La parola che caratterizza le realizzazioni e il clima della legislatura è fiducia nelle persone, nella loro capacità di capire, di essere aiutate, di trovare una soluzione.

#### LA DOTE

## un'idea e una pratica di fiducia e sussidiarietà

Il punto di non ritorno che la legislatura lascia (anche per il Paese) è l'idea e la pratica della sussidiarietà. In sintesi l'idea è che le persone non sono solo destinatari degli interventi di policy, ma anche protagonisti e attori delle soluzioni. La leva del cambiamento sono le persone. In anni nei quali la parola "sussidiarietà" non esisteva nemmeno nel vocabolario, la Lombardia già riesce a tradurla in politiche pubbliche. Con la legge regionale n. 23 del 1999, "Politiche regionali per la famiglia", si avvia un processo di valorizzazione del ruolo pubblico della famiglia che più tardi, nel quadro della legge regionale n. 1 del 2000, si concretizzerà anche nell'introduzione del Buono scuola, ossia un meccanismo concreto di sostegno alla libertà di scelta in campo scolastico. In una regione in cui, su circa un milione di scolari e studenti, gli iscritti alle scuole non statali sono 80mila nell'anno scolastico 2000-2001, in fase di prima applicazione il buono scuola contribuisce alle spese di istruzione di 56.000 studenti, coprendone il 25%.

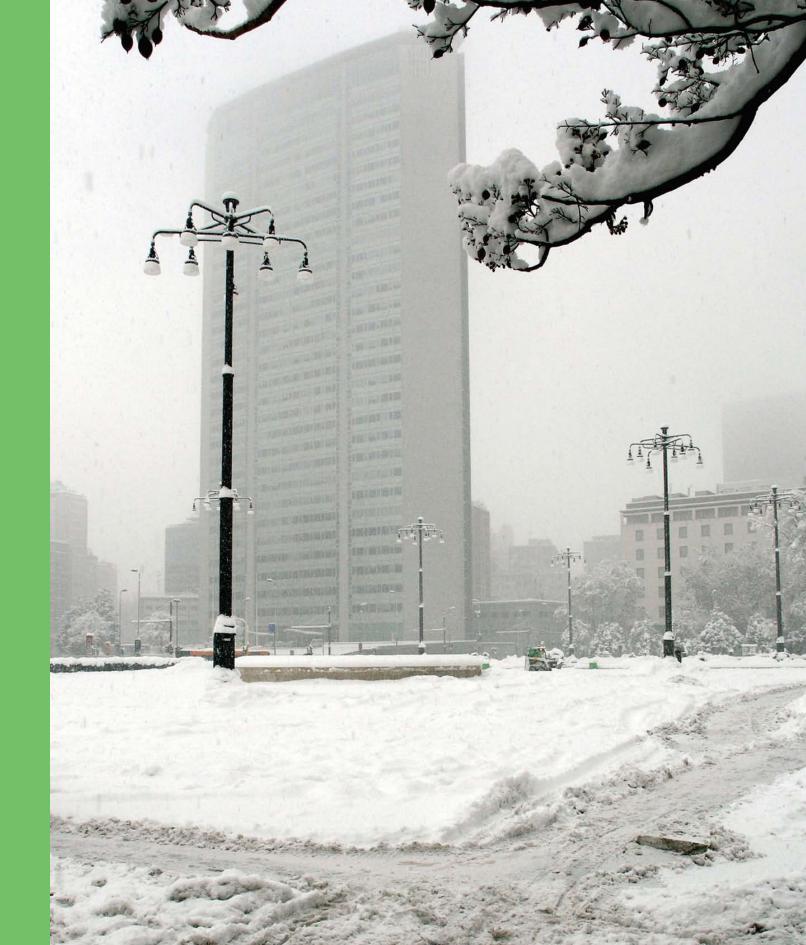




16 aprile 2000 ~ 2005 La settima legislatura

# RIFORME ISTITUZIONALI ED ENTE DI GOVERNO

DICIOTTESIMA GIUNTA | 16.04.2000 ~ 04.04.2005 Formigoni 2 Maggioranza: FI, AN, CCD, CDU, LL-LNP





#### **ISTITUZIONI**

Il nuovo millennio si apre in Lombardia con l'elezione, per la prima volta diretta, del Presidente della Regione. A determinare il nuovo scenario è però soprattutto la revisione del Titolo V della Costituzione, operata con la legge costituzionale n. 3/2001 ed entrata in vigore nel novembre 2001, a seguito dell'esito positivo del referendum costituzionale.

Benché anticipata da interventi legislativi precedenti, la riforma costituzionale costituisce un vero e proprio spartiacque nella storia regionale, sotto diversi profili. Da una parte, infatti, essa segna, almeno nelle intenzioni, il definitivo passaggio da un regionalismo debole a un assetto a "vocazione federale", aprendo nuovi scenari di intervento per i go-

verni regionali (IReR 2005, 3-12). Dall'altra, vede la menzione del principio di sussidiarietà nel dettato costituzionale (articoli 118-119-120) quale principio fondante dell'azione di governo, a tutti i livelli, e del rapporto fra cittadini e autorità.

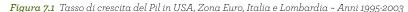
Se il ritardo nell'attuazione della riforma è un ostacolo al pieno trasferimento delle competenze alle Regioni, il richiamo alla sussidiarietà rappresenta un ulteriore incentivo per il Governo regionale lombardo alla costruzione di un modello di governance a essa ispirato. Un modello che, in questi anni, va delineandosi anche attraverso la creazione e il rafforzamento delle relazioni con gli Enti locali e nella promozione del dialogo sociale e del partenariato, nel solco delle pratiche di programmazione negoziata avviate nella legislatura precedente (IReR 2005, 13-16).

# **ECONOMIA**

Sotto il profilo economico, il quinquennio 2000-2005 appare caratterizzato, in Lombardia come in Italia, da una debole crescita reale. Fra il 1995 e il 2003, l'economia lombarda sostanzialmente segue il trend nazionale, registrando peraltro una performance peggiore di quella italiana (vedi Figura 7.1).

Fra le cause di questo peggioramento un ruolo cruciale è svolto dalle politiche restrittive adottate negli anni Novanta per adeguarsi ai criteri di convergenza richiesti per l'ingresso nell'Unione economica e monetaria (Uem).

E proprio l'introduzione dell'euro, nel gennaio 2001, contribuisce a frenare ulteriormente l'espansione economica, soprattutto a causa dell'effetto prodotto sulla dinamica dei prezzi: nel biennio 2002-2003 il tasso di inflazione italiano registra una crescita del 2,4%, ben otto punti superiore alla media europea. Di poco migliore è la performance lombarda, che si ferma a +2,2% (IReR 2005, 128).

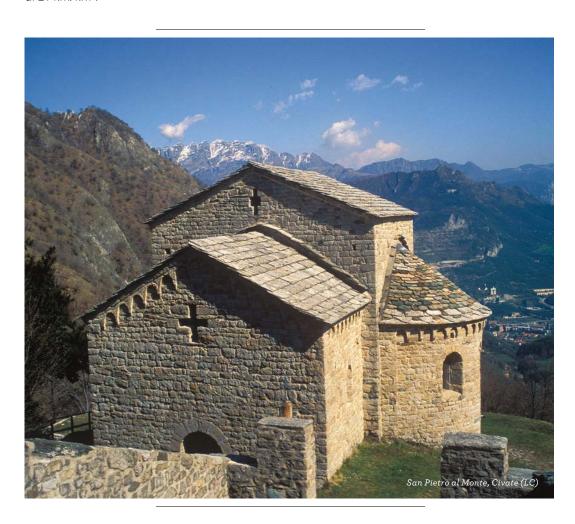




Fonte: IReR 2005, 127-128

In questo quadro vanno tuttavia registrati i successi della Lombardia nello sviluppare quella "società della conoscenza" che proprio nel 2000 la Strategia di Lisbona propone all'Europa come traguardo per il decennio a venire. Nel 2003 la regione può già contare su 45 km di fibra ottica per km², contro una media nazionale di 21 km/km<sup>2</sup>.

Nelle aree urbane, la quasi totalità di cittadini e operatori economici (il 93% nella provincia di Milano) è raggiunta dalla banda larga (IReR, RFL 2005). Ciò contribuisce allo sviluppo del settore ICT: circa un quarto delle 86.000 imprese italiane attive nel settore ha sede in Lombardia (IReR 2005, 173-176).



# **SOCIETÀ**

Dopo un lungo periodo di sostanziale stagnazione, l'inizio del nuovo millennio apre per la Lombardia una nuova fase di vivacità demografica. La popolazione supera infatti, al censimento del 2001, i 9 milioni di abitanti, per arrivare a quota 9.246.796 già a fine 2003 (IReR 2005, 237).

A guidare questa crescita è innanzitutto un saldo migratorio con l'estero largamente positivo (+126 mila unità nel biennio 2002-2003), ma anche una debole inversione di tendenza sul fronte del saldo naturale (vedi Figura 7.2).

Il livello di fecondità della popolazione lombarda, dopo essere sceso sotto la soglia di ricambio generazionale (mediamente due figli

Figura 7.2 Bilancio demografico regionale ~ Anni 1992-2003 9.246.796 9.108.645 9.033.602 9.028.913 8.924.870 8.901.023 8.882.408 1992 1993 1995 1998 2001 2002 2003 86.633 83.787 87.559 84.368 80 -Nascite 77.513 76.263 75.600 Morti 1992 1993 1995 1998 2001 2002 2003 60 1992 1998 2001 2002 2003

Fonte: IReR 2005, 237

1993

1995

per donna) già a partire dalla metà degli anni Settanta, toccando nel 1994-1995 il suo minimo assoluto (con 1,08 figli per donna), vede una lieve risalita, per lo più riconducibile a una ripresa della genitorialità fra le numerose 30-35enni del "baby-boom" degli anni Sessanta (IReR 2005, 238-241).

D'altra parte, la crescita della popolazione straniera è uno dei fenomeni più significativi di questi anni: in due decenni i permessi di soggiorno sono quintuplicati, sfiorando le 350.000

**Tabella 7.1** Distribuzione dei permessi di soggiorno in Italia, Lombardia e province lombarde ~ Anni 1980-2003

	TOTALE LOMBARDIA	TOTALE ITALIA	% LOMBARDIA
1980	53.442	257.879	20,7%
1985	71.089	423.004	16,8%
1991	149.985	781.138	19,2%
1995	229.868	991.419	23,2%
2000	308.408	1.388.153	22,2%
2003	346.768	1.503.286	23%
Stima al 1.7.2003 (migliaia)	557	-	-
%	100	-	-
Densità (x1000 abitanti)	62,7	-	-

Fonte: IReR 2005, 261

unità all'inizio del 2003 (un quinto del totale nazionale) (vedi Tabella 7.1). L'aumento di circa 150.000 presenze nei primi anni del nuovo millennio, distribuite sul territorio con intensità che variano dal +18% di Pavia al +57% di Lodi, si è accompagnato a un ulteriore passo nella stabilizzazione del fenomeno.

L'immigrato straniero è infatti sempre meno riducibile alla categoria di "forza-lavoro" e diventa sempre più parte integrante della popolazione lombarda (IReR 2005, 261-264).

#### **TERRITORIO**

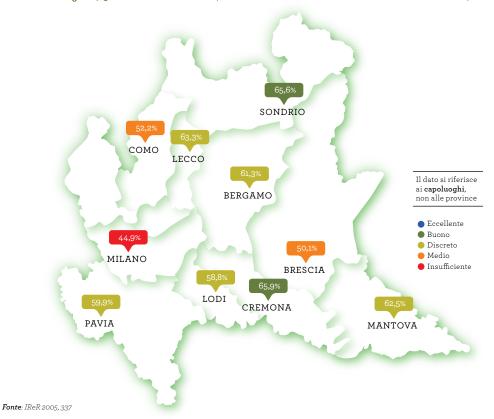
Il territorio lombardo è interessato in questi anni da numerosi mutamenti, legati alle trasformazioni socio-economiche che attraversano la regione e che incidono sulla pluralità di assetti territoriali che la caratterizzano.

La fascia pedemontana continua a ruotare attorno ai sistemi di piccola impresa e ai distretti industriali, che in questi anni trovano nuova espressione nella creazione dei meta-distretti. Le aree urbanizzate sono invece particolarmente interessate dalla ridefinizione dei canali commerciali, in particolare nell'ambito della grande distribuzione, che comportano un riassetto sia del profilo insediativo sia infrastrutturale. Le aree marginali, soprattutto montane, segnano invece trend differenziati in rapporto alla loro capacità di attrattiva turistica (IReR 2005, 331-334).

Sul versante infrastrutturale, nel 2001, a seguito della riforma costituzionale, la Regione assume un ruolo di programmazione e coordinamento nella gestione di 2.457 km di strade prima statali. Sono questi anni importanti anche sul fronte delle grandi opere: il pacchetto di interventi previsti dall'Intesa Generale Quadro fra Stato e Regione siglata nel 2003 prevede infatti risorse per 32 miliardi di euro, di cui circa 21 per il corridoio plurimodale padano (IReR 2005, 377-380).

Nonostante la regione, con 19,1 km/10.000 veicoli, sia ancora la più congestionata del Paese, si registra in questi anni una leggera flessione del carico di inquinamento atmosferico. In particolare, il livello di PM10 segna -6,1% nel periodo 1997-2003. Anche il livello di sostenibilità delle città lombarde registra miglioramenti: solo il capoluogo presenta ancora notevoli carenze soprattutto in termini di qualità dell'aria (Figura 7.3) (IReR 2005, 337-342).

Figura 7.3 Ecosistema urbano 2004 - Indice di sostenibilità delle città lombarde ~ Anno 2004





# • La voce

# Qual è stata la conquista della legislatura?

Aver trasformato la Regione da ente di gestione a ente di governo. L'ente regionale prima cos'era? Sostanzialmente, nel percepito della popolazione, essa era una sorta di "grande Comune", peraltro molto meno trasparente dei Comuni stessi. L'immagine della Regione prima del 1995 era nebulosa, senza una propria identità. Con il concorso di tutti l'abbiamo trasformata in un Governo regionale che fa le leggi, spogliandoci di compiti amministrativi delegati alle Province, ai Comuni o al privato sociale. Un ente di governo con uno schema chiaro: un Presidente, un esecutivo, un'amministrazione che coinvolge più attori e un parlamento con funzioni di controllo.

# Cosa significò la riforma del Titolo V?

Ho sempre appoggiato, da subito, quella riforma. È stata un'occasione. Se dobbiamo trarre un bilancio storico, dobbiamo distinquere tra Regioni che quella occasione l'hanno utilizzata bene e Regioni che invece l'hanno utilizzata male. Per la Lombardia la riforma del Titolo V è stata una grande possibilità: abbiamo potuto realizzare opere e servizi ai cittadini, per esempio in campo infrastrutturale, che prima non potevamo offrire. Certo, alcune Regioni hanno utilizzato questi poteri come poteri di veto, per bloccare; noi no. Soprattutto abbiamo utilizzato questi poteri per realizzare, finalmente, in collaborazione con lo stato centrale; sempre meno in competizione o in dialettica con esso.

Sono gli anni dell'introduzione dell'euro e della grave crisi seguita agli attentati dell'11 settembre 2001. La Lombardia come reagisce?

Decidiamo di promuovere nel mondo la Lombardia, pur in un contesto per nulla favorevole. Facciamo nostra la richiesta del sistema economico di portare fuori dai confini nazionali il meglio del tessuto industriale lombardo. Si avvertiva l'esigenza di aprire nuovi mercati al nostro mondo produttivo. Un patrimonio che in nessun caso si poteva disperdere. Specie se l'orizzonte economico a livello planetario denunciava anche fragilità. Si può dire che facemmo di quella terribile crisi un'occasione, un'opportunità di crescita; una spinta a una visione internazionale che poi è divenuta un tratto caratteristico nel nostro essere Governo.



# L'esperienza

La settima legislatura "fa di opportunità virtù"; essa insegna che quando si presentano condizioni per il cambiamento, siano anche parziali, si possono e si debbono usare; insegna che più delle modifiche istituzionali conta la capacità politica di utilizzarle. Insomma, che le condizioni esterne sono necessarie, ma mai sufficienti senza la volontà e la capacità di decidere.

Le condizioni di cui parliamo in questi anni sono il presidenzialismo e la riforma del Titolo V, che mettono Roberto Formigoni, reduce da una vittoria elettorale schiacciante per numero di consensi ottenuti, nella posizione di poter far fare alla Regione il salto di qualità.

Le condizioni nuove permettono di fare. Cosa non nuova; ma prima si realizzavano le opere perché non si otteneva il federalismo, ora è il federalismo stesso invece che apre spazi di azione. Formigoni ne approfitta e supera almeno in parte l'antica dialettica che caratterizzava la posizione degli esecutivi precedenti: il "fare" lombardo non è più solo alternativo all'immobilità istituzionale del Paese: esso diventa complementare. Adesso, finalmente, è un "fare insieme".

## LA POLITICA

le prime elezioni dirette

Con la riforma costituzionale del 1999, le elezioni regionali del 2000 sono le prime caratterizzate dall'elezione popolare diretta dei Presidenti delle Giunte. Roberto Formigoni, con la coalizione Forza Italia, An, Cdu e Lega Nord, vince con il 62,4% dei voti, il doppio del suo avversario.

#### **IL PROBLEMA**

implementare un modello e approfittare del Titolo V

Con i risultati si vince, è vero; ma ora bisogna consolidare. Il presidenzialismo e la riforma del Titolo V offrono condizioni, competenze e facoltà nuove. Condizioni, si badi, necessarie, ma non sufficienti: altre Regioni useranno questo potere come potere di veto, mentre la Lombar-

dia lo userà per passare da ente di amministrazione a ente di governo.

Quello che il presidente Guzzetti rimpiange come aspirazione incompiuta, sembra trovare ora terreno di realizzazione: la Regione cessa di essere un grande Comune che fa, senza una chiara identità, e diventa soggetto governativo e legislativo, capace di spogliarsi di incombenze amministrative che vengono delegate alle Province e ai Comuni (o alla società civile). Qualunque sia l'opinione sul presidenzialismo imperfetto delle Regioni, in questi anni si cerca anche un equilibrio, tutto da inventare, tra le funzioni di governo dell'esecutivo e quelle di controllo del legislativo.

# LA CONQUISTA

un ente di governo che realizza

Non si tratta solo di aver realizzato in soli 30 mesi il polo fieristico di Rho-Pero. Diventare ente di governo significa sfruttare le possibilità aperte dall'ampliamento dei poteri; significa operare e dare servizi ai cittadini là dove prima non era possibile. In campo infrastrutturale, in Lombardia, parte una piccola "rivoluzione": con i nuovi poteri prendono effettivo avvio i processi di realizzazione della Pedemontana, della Bre.Be.Mi., della tangenziale esterna, delle autostrade regionali, di nuove linee ferroviarie.

Lo stesso vale per le relazioni internazionali. Quello che prima era tollerato dallo Stato nazionale, se non ostacolato e gestito come spazio residuale, diventa competenza concorrente. I nuovi poteri vengono utilizzati per promuovere nel mondo il sistema produttivo lombardo, che chiede rappresentanza. Anche in anni difficili e di crisi, tra l'attentato alle Torri Gemelle e l'introduzione dell'euro.



#### LA QUESTIONE

una tragedia e un esempio

Tra le questioni inaspettate, il 18 aprile 2002 un aereo-taxi si schianta contro il 26° piano del palazzo Pirelli, provocando la morte del pilota e di due avvocatesse dell'ufficio legislativo.

La risposta alla tragedia è impressionante, sia per l'afflusso di persone sul luogo del disastro, nei giorni immediatamente seguenti, sia per la straordinaria reazione dei dipendenti regionali, che si rimisero subito a lavorare per consentire di riaprire gli uffici tre giorni dopo la tragedia. Fu la prova e l'immagine di una nuova pubblica amministrazione, che aveva contribuito a cambiare la Regione e da essa si lasciava cambiare.

#### LA PAROLA

internazionale

Ovvero la promozione di un sistema, di uno stile di vita, di un modo di vivere dei lom-

bardi; così profondamente italiani, ma anche così caratteristici. Agli occhi di un grande investitore straniero che guardi all'Unione europea, la Lombardia è in alternativa non tanto alle restanti regioni italiane, quanto a regioni analoghe di altri Paesi del centro e del sud-est dell'Europa. In una partita del genere non è solo il "sistema Paese" che conta. Conta forse di più il "sistema Lombardia", che soltanto il Governo regionale può rappresentare adeguatamente. Se poi la Lombardia vince la partita è tutta l'Italia che la vince con lei; e se invece perde è tutta l'Italia che la perde con lei.

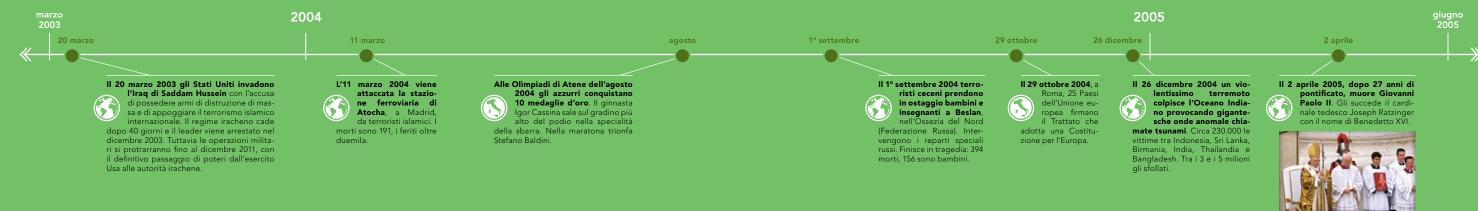
In tale quadro, Regione Lombardia nel 2003 promuove a Milano due eventi di grande rilievo: in marzo l'Assemblea annuale 2003 del Banco interamericano di sviluppo (Bid), e in ottobre la Conferenza nazionale sull'America Latina. Le assemblee del Bid avvengono alternativamente in una città delle Americhe e in una città europea. Mai però prima di allora la scelta era caduta su una città dell'Europa mediterranea, e mai prima su una città italiana.

#### LA DOTE

un ente di governo, a prescindere dalle resistenze

Sia chiaro: la riforma del Titolo V non è perfetta. La resistenza al suo effettivo attuarsi da parte delle forze partitiche, burocratiche e perfino del settore privato è vivacissima. Le leggi attuative, se e quando arrivano, sono timide. Ciò che resta come dote è la volontà e la capacità di approfittare positivamente degli spazi, anche piccoli e parziali, per trasformare l'azione, per sostenere il cambiamento del Paese. Forse l'insegnamento della legislatura è che è possibile pensare e agire in grande anche con strumenti piccoli.

Su questa via, la battaglia per il regionalismo continua e supera l'idea delle Regioni come pezzo dello Stato; essi sono soggetti di governo, autonomi nelle scelte politiche, che innovano sul territorio, che agiscono una loro – condivisa – politica estera. Peccato che le riforme costituzionali a livello nazionale vengano condotte con coraggio "a singhiozzo".





4 aprile 21 aprile 21 OCC 20010

# **REGIONALISMO DIFFERENZIATO E CENTRALISMO NAZIONALE**

**DICIANNOVESIMA GIUNTA** | 04.04.2005 ~ 21.04.2010 Formigoni 3 *Maggioranza: FI, AN, UDC, LN* 





## **ISTITUZIONI**

Il quinquennio 2005-2010 vede un quadro istituzionale per certi versi incompleto. La mancata attuazione del nuovo dettato costituzionale e l'esito negativo del referendum sulla devolution nel giugno 2006 determinano un sostanziale stallo nel processo di ridefinizione del rapporto fra Stato e Regioni. Ed è proprio Regione Lombardia ad assumere un ruolo attivo per tentare di uscire da questo stallo, formulando la richiesta di ottenere ulteriori forme di autonomia in diverse aree di policy, dalla previdenza complementare alla ricerca, come previsto dall'articolo 116.3 della Costituzione. Tale richiesta, benché arenatasi con la caduta del Governo Prodi e la conseguente chiusura del negoziato, bene sottolinea come la Regione si muova in questi anni nella direzione di una "nuova statualità" e di un nuovo sistema di rapporti fra i diversi livelli di governance (IReR 2009, 23-32).

È a questa logica che si ispira, del resto, il nuovo Statuto regionale, approvato con ampio consenso bipartisan nel 2008. Esso pone infatti l'accento sulla partecipazione dei cittadini, delle autonomie sociali e funzionali – ovvero dei corpi intermedi in cui si organizza la società, in strutture più o meno formalizzate, dall'associazionismo, ai sindacati, alle Camere di Commercio – e degli Enti locali territoriali. Si declina così il principio di sussidiarietà, nella sua dimensione orizzontale (nel rapporto fra autorità e cittadinanza) e verticale (rispetto ai diversi livelli di governo).

In questo contesto si inquadra il meccanismo a geometria variabile pensato per il Consiglio delle autonomie locali – previsto dall'articolo 54 dello Statuto – organo chiamato a esprimere parere obbligatorio sui progetti di legge di bilancio, di coordinamento della finanza locale e di conferimento di funzioni amministrative agli Enti locali. Esso include infatti non solo i rappresentati delle autonomie locali, ma anche, in base al tema in discussione, membri esterni provenienti da quelle autonomie sociali e funzionali in cui trova espressione la società civile (IReR 2009, 33-40).





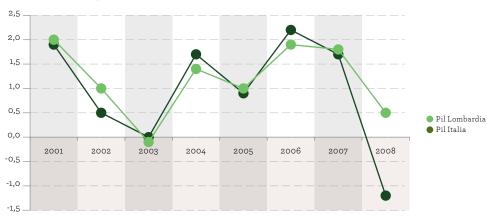
# **ECONOMIA**

Il quadro economico che fa da sfondo all'ottava legislatura si apre nel segno della continuità rispetto al quinquennio precedente, con una leggera ripresa dei tassi di crescita del Pil fra il 2005 e il 2007. La situazione muta tuttavia radicalmente a partire dalla seconda metà del 2008, quando l'Italia e la Lombardia sono investite dagli effetti della crisi economica globale (vedi Figura 8.1). Crisi che va poi ulteriormente intensificandosi nel 2009, in conseguenza della contrazione della domanda interna e, soprattutto, di quella estera (IReR 2009, 109).

Anche prescindendo dagli effetti della crisi, tuttavia, l'evoluzione del Pil lombardo non risulta comunque particolarmente brillante: nel periodo 1995-2008 il suo tasso di crescita annuo medio è pari all'1,11%, in linea con quello italiano (1,27%), ma modesto se confrontato con quello di Usa e area Euro che, nel periodo 1999-2008, hanno registrato un tasso di crescita pari, rispettivamente a 3,26% e 3,69% (IReR 2009, 110).

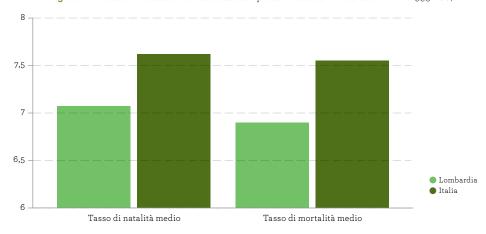
Pur provata dalla crisi, comunque, l'economia lombarda continua a contribuire in media, nel periodo 1995-2008, al 21% del Pil nazionale e al 21,2% del valore aggiunto nazionale. Il tessuto imprenditoriale regionale, inoltre, mantiene la sua vivacità, confermata dall'elevato numero di imprese attive (830.213 nel 2008). Infine, come mostrato dalla Figura 8.2, il tasso medio di natalità delle imprese rimane superiore al tasso di mortalità (IReR 2009, 123-125).





Fonte: IReR 2009, 109

Figura 8.2 Tassi di natalità e mortalità delle imprese in Italia e Lombardia ~ Anni 1999-2007

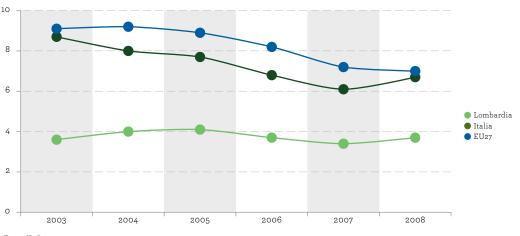


Fonte: IReR 2009, 124

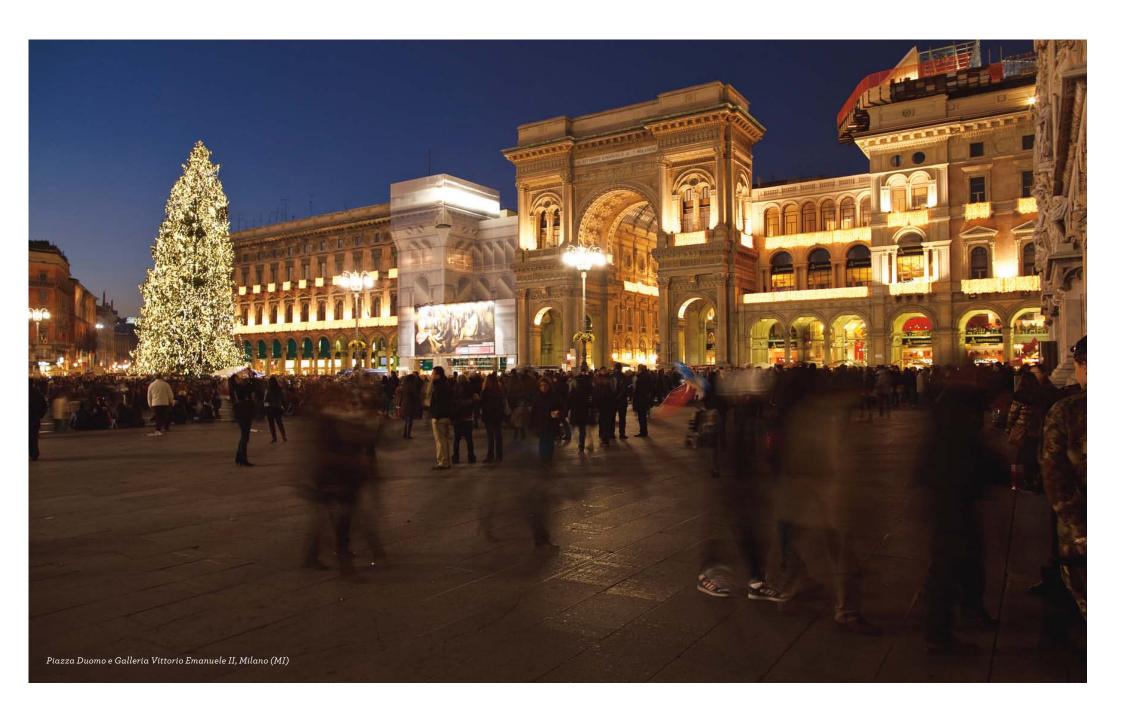
# **SOCIETÀ**

Nel quinquennio 2005-2010, la Lombardia si riconferma regione demograficamente vivace, passando da poco più di 9 milioni di abitanti nel 2001 a circa 10 milioni alla fine del decennio (IReR 2009, 225-228). A tale crescita contribuisce, da una parte, il perdurare di una continua, seppur lenta ripresa dei tassi di fecondità fra le 30-40enni, ma, ancor più, l'apporto della popolazione immigrata, che raggiunge nel 2010 quota 1,3 milioni (¼ della popolazione straniera in Italia). Tuttavia, in questa fase appare chiaro come anche fra la popolazione immigrata abbia avuto inizio una progressiva diminuzione della natalità (IReR 2009, 229-231). Se nel 2004 il tasso di fecondità delle donne straniere era di 2,81 figli per donna (contro 1,21 delle residenti di cittadinanza italiana), nel 2007 il dato scende a 2,65 (contro 1,26) e l'età media al parto passa da 27 a 28 anni (IReR 2009, 230). Rilevante e crescente rimane tuttavia la quota di residenti non italiani fra la popolazione giovanile: nel 2010 i minori stranieri residenti in Lombardia rappresentano il 14,6% del totale dei minori contro il 6,4% nel 2003 (Osservatorio regionale sui minori 2010, 8). Sotto il profilo sociale, la seconda fase della legislatura appare caratterizzata soprattutto dalle trasformazioni innescate dall'emergere della crisi economica. Fino al 2008 la diffusione di nuove forme contrattuali aveva infatti consentito la riduzione dei tassi di disoccupazione e un costante aumento dei tassi di occupazione (vedi Figura 8.3) (IReR 2009, 114-117). La fine del decennio segna tuttavia una netta inversione di tendenza, che allontana le perfomance del mercato del lavoro lombardo da quelle europee, avvicinandole invece a quelle nazionali.

Figura 8.3 Tasso di disoccupazione in Europa (EU27), Italia e Lombardia ~ Anni 2003-2008



Fonte: IReR 2009, 115



# **TERRITORIO**

Tre sono i principali processi che si manifestano nel territorio lombardo nel primo decennio del XXI secolo: la riduzione delle aree residenziali nei comuni maggiori e l'uscita delle attività produttive dai centri cittadini; la dispersione insediativa caratterizzata dallo sviluppo di agglomerati a bassa densità e, infine, la crescita di servizi dedicati alla persona, al commercio, alle attività ricreative e culturali sempre più delocalizzati, grazie alla mobilità permessa dalla motorizzazione di massa (IReR 2009, 385).

Il 46% del territorio registra ormai una densità superiore ai 150 abitanti per km² e ben il 91% della popolazione risiede in aree di tipo urbano o metropolitano (IReR 2009, 400-404). Si manifesta così il superamento della tradizionale gerarchia fra centri urbani in favore di un modello a rete, che riconosce, ma allo stesso supera la forza centripeta di Milano (IReR 2009, 386-387).

A tali trasformazioni fa seguito un radicale cambiamento degli stili di vita e l'organizzazione territoriale va strutturandosi secondo un nuovo modello policentrico. In particolare, si afferma un modello di mobilità diverso da quello basato sugli spostamenti pendolari di lavoratori e studenti. Si registra infatti un aumento degli spostamenti occasionali e un maggiore ricorso ai mezzi di trasporto individuale. Per questo, nonostante politiche di sussidio e una forte pressione fiscale sul trasporto su gomma, il trasporto pubblico segna un decremento consistente (IReR 2009, 427-430).



# • La voce

Attraverso l'articolo 116.3 della Costituzione la Lombardia chiede più competenze. A quel punto cosa succede?

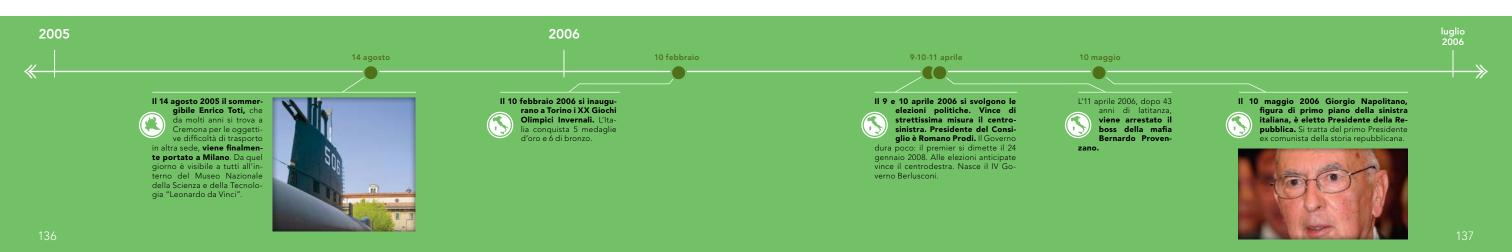
La Lombardia, nel pieno rispetto della Costituzione, chiede con voto quasi unanime del Consiglio 12 nuove competenze. Beninteso, competenze che le Regioni a statuto speciale hanno da tempo. Purtroppo incontriamo incredibili ostacoli. La sordità dei governi centrali che si sono succeduti è stata clamorosa e, per così dire, bipartisan. Non si vuole comprendere una cosa semplicissima: che la Regione più grande d'Italia ha la capacità di gestire nuovi capitoli spendendo meno di quanto fa lo Stato e assicurando maggiore efficienza. Anni dopo si sarebbe parlato di spendig review. Bene, se ci avessero concesso questi poteri, ci sarebbe stata la dimostrazione che si potevano utilizzare meglio le risorse. Avere impedito il regionalismo differenziato è stato un danno per la Lombardia, ma anche un danno per il tutto il Paese.

Il 30 agosto 2008 Regione Lombardia approva il nuovo Statuto d'autonomia. Quali le linee guida? Quale il baricentro culturale della "Carta"?

Lo Statuto riconosce in maniera inequivocabile la centralità della persona. Famiglia, libertà di scelta e sussidiarietà diventano i valori fondanti della comunità lombarda. E ciò ha un significato decisivo: da quel momento tutte le leggi verranno fatte rispettando fino in fondo tali priorità. Uno scatto in avanti nel segno della libertà. E in opposizione a qualsiasi logica e politica centralistica che tende a soffocare, a frenare. La novità riformistica dello Statuto muove dalla consapevolezza che la persona viene prima di tutto. Solo partendo da qui si può essere davvero una comunità. Dopo la lezione del fallimento del regionalismo differenziato, a quali reali condizioni può avvenire, a suo avviso, una rifondazione della statualità?

Occorre avere il coraggio dei riformatori veri, avere il coraggio di un vero e proprio salto, che non è affatto un salto nel vuoto, ma un salto che costringa tutti a rimettersi in discussione.

Spesso si preferisce invece un lento deperire, un lento affondare purché nessun privilegio sia messo in discussione; mentre il federalismo è una di quelle riforme che costringe ciascuno a riorganizzarsi. Siamo un Paese che compie una fatica enorme a realizzare le riforme; perdiamo punti rispetto agli altri perché non sappiamo riformarci. Eppure su questa capacità si gioca totalmente il nostro futuro: riformarsi o morire.



# L'esperienza

Non c'è niente da fare. Anche mentre procede la riforma costituzionale, mentre si celebra a parole il federalismo, mentre si approva quasi all'unanimità lo Statuto, il regionalismo, quello reale, non procede. All'interno della Regione ci si consolida, si immaginano percorsi di riassetto statuale, si ipotizzano riforme che vengono approvate con consenso ampio. Appena ci si rivolge all'esterno, però, si scivola, ci si impantantana nel blocco, nell'inerzia.

Non c'è opposizione aperta; piuttosto è velata; indifferenza, assenza, sordità. Così, mentre si prova a differenziare le Regioni per ridisegnare il Paese, si consuma la distanza con Roma, qualunque sia il colore del Governo in carica. Perfino quando occorre salvare la compagnia di bandiera, lo si fa penalizzando Malpensa. Si discute, si riscrive la Costituzione, si approvano i costi standard, ma molto resta sulla carta. Si realizza poco. Niente, davvero, cambia.

È la legislatura forse più faticosa; certamente, per il suo Presidente, l'unica di cui riesce a citare un rimpianto. La legislatura costituente che approva il nuovo Statuto; la legislatura del possibile regionalismo differenziato si chiude con le stesse incompiutezze della prima e di quelle che l'hanno seguita.

#### LA POLITICA

"amici-nemici" a Roma

Formigoni è rieletto con la medesima coalizione che l'aveva sostenuto nella precedente legislatura. Il quinquennio inizia e termina mentre è premier Silvio Berlusconi, il cui Governo è intervallato da un esecutivo di centro-sinistra (dal 2006 al 2008) presieduto da Romano Prodi. L'alternanza di amici e nemici politici a Roma non fa grande differenza per l'applicazione delle riforme federaliste: sembra esserci un ordine costituito e compatto, contrario alle autonomie. Si susseguono riforme e contro-riforme riguardo al ruolo delle Regioni, tutte volte a non applicare in modo compiuto quella del Titolo V della Costituzione varata nel 2001.

## **IL PROBLEMA**

regionalismo differenziato?

Si prova a fare sul serio con la Costituzione, che all'articolo 116.3 prevede possano essere ampliati alcuni spazi di autonomia e competenze regionali. Nel 2007 si sottopone al Governo un progetto sostenuto sia dalla maggioranza sia dall'opposizione del Consiglio regionale e anche dalle forze sociali ed economiche regionali. Si arriva perfino a siglare un accordo con la Presidenza del Consiglio durante il Governo Prodi, ma gli interessi che si oppongono, quale che sia il colore politico in carica a Roma, le confusioni di competenze e i conflitti che ne derivano, bloccano il trasferimento di poteri reali. La Conferenza delle Regioni approva il passaggio dal sistema della "spesa storica" (ciascuna Regione riceve i fondi secondo la spesa sostenuta) ai "costi standard" (si riceve solo quanto necessario secondo prezzi fissati). È un passo fondamentale verso meccanismi premianti della capacità di autogoverno responsabile. Ma resterà sulla carta.

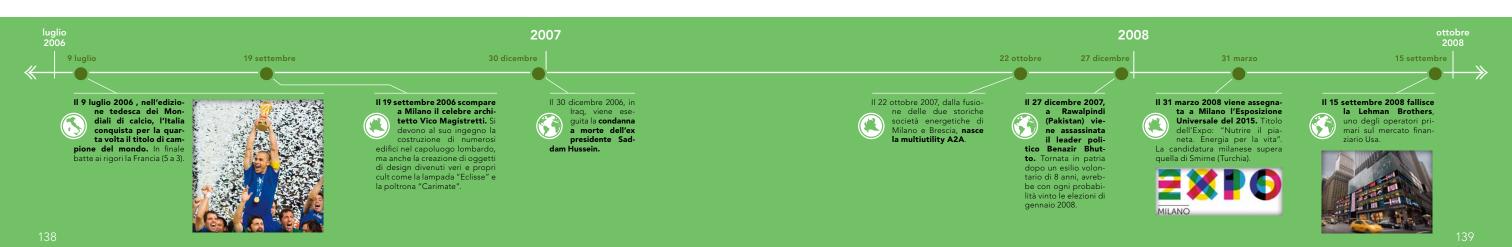
#### LE QUESTIONI

i territori, la crisi, Malpensa

La prima questione di cui il Governo regionale si rende conto è che la globalizzazione è matura, nel senso che è nei piccoli (spesso piccolissimi) territori che i cambiamenti accadono, e non ha più senso agire senza distinzioni. Da qui il tentativo di rispondere attraverso gli "accordi quadro di sviluppo territoriale", uno strumento innovativo, nuovo, dove i percorsi sono co-progettati insieme ai soggetti del territorio.

Lo "tsunami" che parte da Lehman Brothers nel settembre 2008 si abbatte qualche mese dopo sulla Lombardia, con effetti pieni che permangono al presente. Nei limiti delle sue possibilità, la Regione risponde puntando ad allargare spazi di libertà con strumenti differenziati per la persona, per l'impresa, per le associazioni, con la convinzione che, se ognuno è valorizzato nella sua potenzialità, ne trarranno vantaggio tutti.

L'estate del 2008 vede invece l'economia lombarda subire un colpo dall'esterno, che allunga grandi ombre sulla capacità del Governo di



Roma di essere genuina espressione dell'interesse nazionale. Nel quadro, infatti, dell'onerosissimo salvataggio di Alitalia, compagnia aerea di bandiera, che da anni accumula enormi perdite, viene deciso il declassamento dell'aeroporto di Milano/Malpensa, collocando l'hub internazionale a Fiumicino. La compagnia di bandiera, insomma, volta le spalle al centro economico del Paese.

# LA PAROLA Statuto

È l'evento principale sul piano istituzionale. Un evento significativo per l'ampio consenso che raccoglie, considerata anche l'impostazione culturale che lo caratterizza. Il 30 agosto 2008 il Consiglio regionale approva il nuovo Statuto d'autonomia con un solo voto contrario e sette astensioni. È una carta fondamentale, per molti aspetti unica. Fatto di cui sinora non si riscontrano altri esempi, sancisce che "la Regione riconosce la persona umana come fondamen-

to della comunità regionale". Gli articoli 2 e 3 aprono rilevanti spazi all'edificazione di una democrazia sostanziale, apertamente ispirata al principio di sussidiarietà, creando campi di dialogo a fini di bene comune anche negli ambiti più controversi.

#### **IL RIMPIANTO**

il regionalismo differenziato che non c'è

Nel giudizio di Formigoni è l'unico rimpianto che riesce a menzionare in tanti anni di governo: la fatica di non avere potuto attuare pienamente il federalismo, nemmeno nella forma realista, riformista, possibile che era il regionalismo differenziato. Il freno, a suo parere – e sembra di sentire un ritornello antico – è stata l'ottusità centralista.

#### LA CONQUISTA

nelle more delle riforme, si continua a "fare" e realizzare

La legislatura insegna che è possibile fare bene mentre si aspetta di fare meglio. Nel momento della battaglia per il regionalismo e della crisi economica, si operano oltre 700 interventi, con oltre quattro miliardi di investimenti in campo sanitario e la realizzazione di sette nuovi ospedali. Procedono le costruzioni di autostrade (Pedemontana, Tangenziale Est Esterna di Milano, Milano-Brescia, Bre.Be.Mi). Il tutto con una società appositamente costituita, Infrastrutture Lombarde spa.

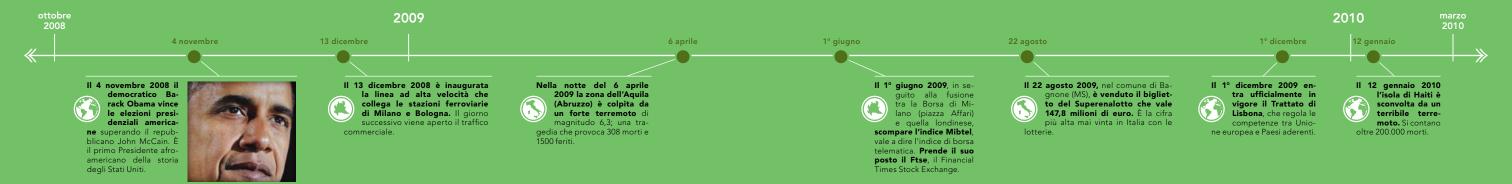
Si riforma il mercato del lavoro con una legge (n. 22 del 2006) che valorizza il ruolo dei soggetti pubblici e privati, superando l'idea del "vecchio" ufficio di collocamento. Si prova a contrastare l'incipiente crisi con la legge regionale n. 1 del 2007 sulla competitività; nello stesso anno si affronta il sistema educativo di istruzione e formazione con una legge (n. 19 del 2007),

cui il Governo Prodi si oppone. La vertenza si conclude nel febbraio 2008 con soddisfazione della Regione, che si vede riconoscere competenze decisive nel sempre più importante settore della formazione professionale.

#### LA DOTE

riformare è necessario. Sarà anche possibile?

Pur nella sconfitta e nel rimpianto, la lezione è chiara e urgente. Il cambiamento è necessario. Se le resistenze proseguiranno, se non si avrà il coraggio di una riforma reale del modo di concepire e gestire competenze e organizzazione dello Stato, il danno per il Paese, prima ancora che per la Lombardia, è la condanna all'insignificanza





21 aprile 18 marzo 2013

La nona legislatura

# SPAZIO DI BELLEZZA E TEMPO DI CRISI

VENTESIMA GIUNTA | 21.04.2010 ~ 18.03.2013 Formigoni 4 Maggioranza: PDL, LN



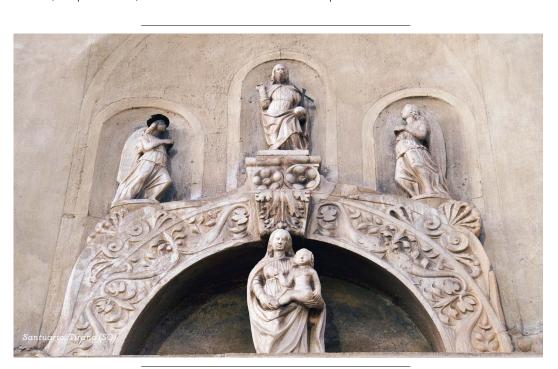


#### **ISTITUZIONI**

L'inizio del nuovo decennio appare caratterizzato, a livello globale, dalla centralità dei temi economici e dagli sforzi chiesti alla politica per uscire dalla crisi. In Italia, ciò si traduce in una crescente rilevanza delle questioni connesse alla revisione dei conti dello Stato e al rientro del debito pubblico, sulle quali si gioca la credibilità internazionale del Paese. Per gestire l'emergenza si assiste, a fine 2011, alla creazione del Governo tecnico guidato da Mario Monti.

In questo contesto, anche l'azione regionale si orienta, in particolare, al contenimento della spesa e alla cessione di spazi finanziari agli Enti locali grazie al Patto di Stabilità territoriale. E, seppure il percorso accidentato di approvazione del federalismo fiscale non consenta ancora di vederne pienamente realizzato il potenziale, la Lombardia si attiva, sulla base dei decreti approvati, nell'armonizzazione dei bilanci di Regione ed Enti locali, e nell'acquisizione del gettito derivante dalla lotta all'evasione.

In termini di programmazione, prosegue e si consolida il ricorso al partenariato, alla programmazione negoziata e agli accordi quadro, con un coinvolgimento diretto dei rappresentanti di Comuni, Province, Comunità montane e del mondo produttivo e accademico. L'insediamen-



to del Consiglio delle autonomie locali (Cal) formalizza, del resto, il rapporto di collaborazione fra Regione e autonomie locali e funzionali.

Centrale per Regione Lombardia in questi anni è poi il tema Expo 2015, attorno al quale si gioca, da un lato, una partita cruciale in termini di innovazione e sviluppo per tutto il territorio regionale e, dall'altro, un'occasione unica per la creazione di rapporti internazionali, per la Regione, ma ancor più per le imprese. All'individuazione delle aree espositive, seguono, nel biennio 2011-2012, provvedimenti di definizione della struttura di governance – con la collaborazione tra Regione, Comune di Milano ed Expo 2015 spa – e interventi operativi, con l'inizio dei lavori per la "piastra" espositiva a settembre 2012 (Regione Lombardia 2013, 19-49).

#### **ECONOMIA**

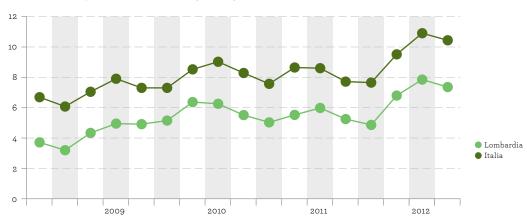
A seguito di una breve ripresa dell'economia mondiale all'inizio del 2010, nell'estate 2011 nuovi segnali poco incoraggianti riaccendono le preoccupazioni dei mercati mondiali. In particolare, i Paesi periferici dell'eurozona si trovano in questa fase a dover varare una serie di manovre di emergenza per mettere in sicurezza i conti pubblici. È questo il caso dell'Italia, alle cui performance tende ad allinearsi in questi anni l'economia lombarda.

Se infatti il 2010 è per la Regione un anno positivo, con un Pil in crescita del 4,3% sull'anno precedente, il progressivo peggioramento

dell'economia mondiale e i tagli derivanti dalle manovre di emergenza segnano nel 2011 una radicale inversione di tendenza. L'aumento del Pil si ferma infatti allo 0,6%, mentre le stime per il 2012 parlano di una diminuzione del 2,2%, conseguente soprattutto al calo della domanda interna e delle esportazioni. La domanda estera rimane la componente più dinamica dello scenario economico regionale: in termini di valore degli scambi, infatti, le esportazioni aumentano del 14,3% nel 2010 e del 10,8% nel 2011. Nella prima metà del 2012, nonostante la congiuntura economica sfavorevole, le esportazioni registrano ancora una crescita del 4,9% sul primo semestre dell'anno precedente. E il peso della Lombardia sull'export totale nazionale tocca il 28%, superando anche in termini relativi le altre aree del Paese (Regione Lombardia 2013, 93-94).

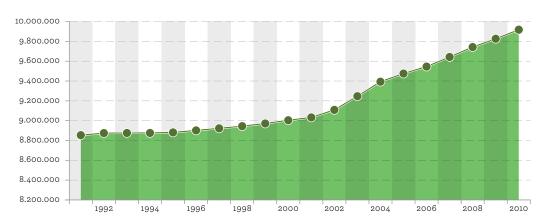
Il rallentamento dell'economia si ripercuote tuttavia sul mercato del lavoro lombardo: a sequito della marcata contrazione del Pil, si assiste infatti a un deterioramento delle condizioni complessive, con un aumento del tasso di disoccupazione (stabilmente sopra il 7%) soprattutto tra giovani e donne, e una riduzione del tasso di occupazione (sotto il 65%) (vedi Figura 9.1). Va inoltre registrata la difficoltà di molte aziende nel far fronte alla crisi, dimostrata dal crescente ricorso a forme di mobilità e alla Cassa integrazione/Cassa integrazione in deroga. Cruciale si rivela dunque in questi anni il ruolo giocato dalla Regione nella gestione degli ammortizzatori sociali e nei programmi di riqualificazione e inserimento dei disoccupati (Regione Lombardia 2013, 125-126).

Figura 9.1 Tasso di disoccupazione per trimestre in Italia e Lombardia ~ Anni 2008-2012



Fonte: Regione Lombardia 2013, 125

Figura 9.2 Popolazione residente al 31.12 in Lombardia ~ Anni 1991-2010 Nota: per gli anni 1992-2000 il dato è ricostruito sulla base del Censimento 2001



Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati Istat - Annuario Statistico Regionale 2012



#### **SOCIETÀ**

Al chiudersi del primo decennio del Duemila, la popolazione lombarda sfiora i 10 milioni di abitanti (vedi Figura 9.2), mentre i dati provvisori del censimento registrano, a ottobre 2011, 9.748.171 residenti.

Lo scenario demografico regionale appare caratterizzato, in particolare, da un sempre più marcato invecchiamento. Nel 2011, il 20% dei residenti in Lombardia ha più di 65 anni, mentre solo il 14% si colloca nella fascia 0-14. Crescono inoltre gli ultra-ottantacinquenni, che costituiscono ormai il 3% della popolazione. Ne consegue un incremento dell'indice di dipendenza senile, passato da un valore di 20 anziani ogni 100 residenti in età attiva nel 1991 a 31 anziani ogni 100 nel 2011. Da ciò deriva un inevitabile accrescimento dei carichi di cura per le famiglie e della richiesta di servizi in capo al sistema di welfare (Regione Lombardia 2013, 51).

Prodotto delle trasformazioni demografiche, ma anche della crisi economica e dei mutamenti socio-culturali, sono poi le trasformazioni che interessano le famiglie lombarde, sempre più piccole (la dimensione media, a inizio 2012, è pari a 2,29) e diversificate per tipologia. Cresce soprattutto l'incidenza dei single (29,9%) e delle coppie senza figli (23,6%), mentre diminuisce quella delle coppie con figli, che pure rappresentano ancora la struttura familiare più diffusa (36,3%) (Regione Lombardia 2013, 51).

Agli effetti della crisi sono da ricondurre le crescenti difficoltà delle famiglie lombarde nel far fronte ai bisogni abitativi. Se è vero infatti che i lombardi vivono prevalentemente in case di proprietà (81%), l'affitto risulta particolarmente diffuso fra le famiglie a basso reddito (33%), per le quali l'incidenza delle spese per l'abitazione sul reddito complessivo tocca il 49,64% in caso di affitto e il 64% in presenza di mutuo, esponendo questi nuclei a un forte rischio d'insolvenza (Regione Lombardia 2013, 72).

#### **TERRITORIO**

Prosegue in questi anni l'aggiornamento del Piano territoriale regionale, istituito nel 2005 e inteso come atto di indirizzo della programmazione territoriale di Comuni e Province in un'ottica partecipata. L'uso razionale del suolo, la riqualificazione di alcune aree industriali dismesse e il nuovo piano di assetto idrogeologico sono fra i principali elementi di questo aggiornamento (Regione Lombardia 2013, 163-166).

Sul fronte della mobilità, degna di nota è la riforma del trasporto pubblico locale, finalizzata all'efficienza e alla semplificazione. Sul piano infrastrutturale continua, oltre al costante ammodernamento del sistema viario esistente, il lavoro su grandi opere stradali come Pedemonanta, Brebemi e Tangenziale Esterna di Milano, in vista dell'appuntamento di Expo 2015. Rilevante è anche l'impegno nel rinnovamento delle infrastrutture ospedaliere, in particolare con la costruzione degli ospedali Giovanni XXIII di Bergamo e il nuovo Sant'Anna di Como (Regione Lombardia 2013, 167-179).



Sotto il profilo energetico, la Lombardia conferma il proprio primato nella produzione nazionale (15%). In particolare, è il fotovoltaico a vedere in questi anni il maggiore sviluppo. La Lombardia si colloca infatti soltanto dopo la Puglia sia per capacità fotovoltaica totale sia per nuova capacità installata (Regione Lombardia 2013, 188-189).

Infine, sul fronte ambientale, il terremoto che nel maggio 2012 colpisce la zona di Mantova richiama l'attenzione dell'opinione pubblica e dei decisori politici sulla necessità di prevenire e gestire le conseguenze delle calamità sismiche anche in una regione considerata a basso rischio come la Lombardia.



## La voce

### ta all'accanimento contro Comuni, Province e Regioni?

Vi sono anche motivi profondi e "non detti" di questo accanimento. Sono ragioni politiche molto forti; la crisi è il momento in cui si rifanno i conti a livello mondiale: vi è un enorme spostamento di potere e di finanze e l'Europa è l'anello debole della catena. A loro volta, paesi come l'Italia, la Grecia e la Spagna sono l'anello debole dell'anello debole. Essi vanno normalizzati; è chiaro che occorrono dei governi che eseguano gli ordini di Germania e Stati Uniti senza che sia lasciato troppo spazio a una democrazia partecipata. La partecipazione dal basso e le esperienze di autogoverno delle autonomie italiane rappresentano un'eccezione che va sospesa almeno temporaneamente.

#### Perché la risposta alla crisi por- Lei sostiene che la Lombardia è sotto attacco. Che intende dire?

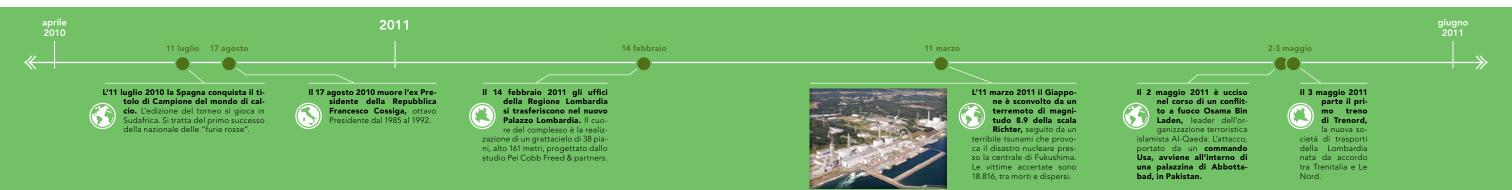
Gli episodi emersi sono gravissimi e non vanno minimizzati, ma è chiaro che c'è stata anche una componente di volontà di delegittimazione del modello lombardo, con indagini che proseguono da due anni e che non sono ancora approdate a nulla. La Lombardia è l'unica Regione con pareggio di bilancio, cui la Costituzione obbliga tutte le Regioni. Nessuno, nessuna magistratura ha indagato sulle altre Regioni, sul perché hanno violato una legge fondamentale della costituzione. L'unica Regione che ha rispettato i parametri costituzionali è oggetto di attenzione.

#### Le indagini riguardano ipotesi di corruzione in sanità.

Sono convinto che dietro l'attacco al modello lombardo e alla sanità ci siano interessi economici corposi. Si dice che in Lombardia la sanità privata sia privilegiata; è vero il contrario. Vi sono ben sei regioni che hanno una percentuale di presenza del privato più alta della Lombardia. Il problema è un altro. Proprio perché siamo stati i primi a partire, abbiamo perfezionato un sistema di reale concorrenza, dove i profitti delle aziende private sanitarie sono ridotti; hanno certamente un margine, ma devono garantire servizi di qualità mettendosi in competizione tra loro sui prezzi. Le grandi aziende private che lavorano in altre regioni realizzano profitti più alti.

#### L'indicazione per il suo successore?

Avere attenzione per i due poli più delicati, ora messi sotto pressione dalla crisi: famiglia e lavoro. A parte questo, la Lombardia ha sempre dimostrato di saper funzionare bene. Essa ha bisogno di essere costantemente innovata, ma c'è gente, qui dentro, che lavora ed è di grandissima qualità. Personalmente devo moltissimo ai dipendenti e ai dirigenti della Regione.



## L'esperienza

Una legislatura interrotta. La più complicata, ingarbugliata, confusa. Difficile anche da raccontare; perché mentre scriviamo siamo ormai nella cronaca e qualunque riflessione sporge su un futuro incerto e rischia di diventare opinione di parte.

È crisi finanziaria, economica, poi morale, giudiziaria, mediatica, politica e infine istituzionale. Nei due anni di vita la Regione resiste laboriosamente, come al solito. Ma viene schiacciata da due pressioni enormi. Inedite fino a quel momento.

Da un lato la reazione alla crisi economica ispirata (a livello nazionale e internazionale) a un forte centralismo in materia di finanza pubblica, regole, tagli, ecc. che penalizza autonomie e ruolo delle Regioni. Dall'altro (e soprattutto) una crisi politica, mediatica, istituzionale che porta alle dimissioni della Giunta. La magistratura indaga su reati che sarebbero stati compiuti da politici di entrambi gli schieramenti e, per ben due anni, indaga sullo stesso Presidente della Regione.

In attesa del corso delle indagini, ce n'è abbastanza per far cadere anche l'eccellente Lombardia. Non senza i rimpianti di chi vorrebbe anche essere misurato sui termini di efficienza di un sistema. Recriminazione non irrilevante in un Paese in cui per norma costituzionale i bilanci della sanità devono essere presentati in pareggio dal 2001 e solo la Lombardia, unica tra le Regioni d'Italia, adempie al dettato costituzionale.

#### LA POLITICA si riduce

Nel senso che ce n'è sempre meno: è più snella la maggioranza che supporta Roberto Formigoni (solo PdL e Lega) e a livello nazionale, al Governo Berlusconi succede il Governo "tecnico" di Mario Monti. Formigoni viene eletto ancora con ampio consenso (oltre 24 punti di vantaggio sul diretto avversario) e questo nonostante una sentenza di tribunale (poi dichiarata illegittima) che, per una settimana, esclude la lista dalla campagna elettorale. È il segnale di una tensione tra livelli istituzionali che esploderà di lì a poco. A ciò si aggiunge una crisi economica ormai matura.

#### IL PROBLEMA

reagire alla crisi economica (e al centralismo)

E infatti questo è il problema che si ha di fronte in partenza. Una crisi che ha impatti in Lombardia pesantissimi. Perché la Lombardia è terra di manifattura e sistema che esporta.

Ruolo non facile, quello della Lombardia, in un momento in cui la reazione alla crisi a livello internazionale e nazionale fa appello al centralismo. L'operazione governativa di riduzione del debito passa per provvedimenti contrari ai principi di autonomia e decentramento. Da un lato mancano tagli della spesa pubblica veri; la spending review viene applicata in maniera indiscriminata all'esterno della macchina statale; all'interno, invece, a livello degli apparati centrali, in maniera timida. Non si dismette il patrimonio statale per dare ossigeno e si ricorre alla leva fiscale rendendo ancora più difficile la vita a famiglie e imprese.

Dall'altro lato, l'esasperazione del patto di stabilità porta i Comuni sull'orlo del fallimento; si propone la chiusura delle Province con un intervento probabilmente opportuno, ma che si sarebbe potuto compiere in forma meno dirigista; le Regioni vengono identificate come i principali responsabili del dissesto nazionale.

Alla crisi, comunque, la Lombardia risponde come può. Un accordo importante con il Governo sugli ammortizzatori sociali; un prestito di 500 milioni dalla Banca europea per gli investimenti, a sostegno delle imprese. Ma soprattutto, risponde aumentando l'efficienza: la "macchina" amministrativa costa 21 euro ad abitante, contro i 133 di media nazionale, con un costo del personale che incide per lo 0,9% sulla spesa corrente (a fronte di una media nazionale del 4,3%). Il bilancio della sanità è in pareggio dal 2001, la legislazione riordinata in testi unici. Di particolare – e molto concreta – importanza è la regolarità e la rapidità (entro 60 giorni dalla fattura) con cui Regione Lombardia paga i propri fornitori in ogni



settore. Nonostante i tagli, in sanità i risparmi ottenuti in 15 anni permettono di non chiudere nessun ospedale e di non ridurre nessun posto di lavoro; nei trasporti si riesce perfino ad aumentare le tratte. Tuttavia l'impatto dei tagli è pesante e la Regione è allo stremo.

#### LE QUESTIONI

la Lombardia "sotto attacco"

Vengono segnalati episodi di presunta corruzione all'interno del Consiglio regionale e dell'esecutivo, che si dimette. Per due anni il Presidente stesso è sotto osservazione della magistratura, che indaga su presunte tangenti e rimborsi ingiustificati a ospedali privati lombardi. Le indagini trovano ampio spazio sui giornali e nei media.

Formigoni, forte di 11 assoluzioni in 18 anni in altrettanti rinvii a giudizio, ribadisce che non un euro di denaro pubblico è stato sprecato. Non solo. Egli denuncia che è la Lombardia a essere sotto attacco; oggetto di invidia e di interessi economici.

dal porto dell'Isola del Giglio. L'incidente provoca 30 morti, 2 sono i dispersi.

#### LA PAROLA

crisi

In ogni modo, questa è proprio la legislatura della crisi. Crisi di qualunque tipo: da quella finanziaria a quella economica, passando per quella politica, giudiziaria, istituzionale, sociale.

#### LA CONQUISTA

infrastrutture ed Expo

Intanto, però, procedono i lavori. E questa può considerarsi ancora una conquista della Lombardia. Si apre, con otto mesi di anticipo, la terza corsia dell'autostrada A8 tra Lainate e Como, che fa seguito alla già avvenuta apertura della quarta corsia del tratto Milano-Bergamo dell'autostrada A4. Si riqualifica il servizio ferroviario pendolare grazie alla società TreNord, partecipata da Trenitalia e da Ferrovie Nord. Non c'è altra parte del Paese dove siano in fase di avanzata costruzione (e nei tempi previsti) tante nuove infrastrutture come in Lombardia: 181 chilometri di auto-

strade, 101 chilometri di ferrovie, 43 chilometri di nuove metropolitane.

In parte l'espansione infrastrutturale è merito dell'Expo, intuizione e conquista di Letizia Moratti, ex-sindaco di Milano. La Lombardia vi partecipa coordinando il Tavolo infrastrutture e garantendo la realizzazione dei progetti approvati nel 2008. Con la designazione di Roberto Formigoni a Commissario generale, viene redatto e condiviso dal Bureau International des Expositions un "Documento strategico": una piattaforma culturale sulla quale costruire l'adesione e la partecipazione dei diversi Paesi partecipanti.

ne, è stato visitato da migliaia di cittadini, di scolari e di turisti, e rientra ormai nell'itinerario "canonico" dei monumenti da vedere nella città di Milano. Il nuovo palazzo – che grazie a un sistema di pompe di calore e di pannelli fotovoltaici consuma solo energia rinnovabile – consente ogni anno un risparmio di 6 milioni di euro. Il suo ammortamento costa infatti 20 milioni di euro, a fronte dei 26 milioni che costavano i canoni d'affitto delle ventuno sedi esterne ove era situata buona parte degli uffici.

#### **LA DOTE**

un palazzo, una piazza, una grande riqualificazione

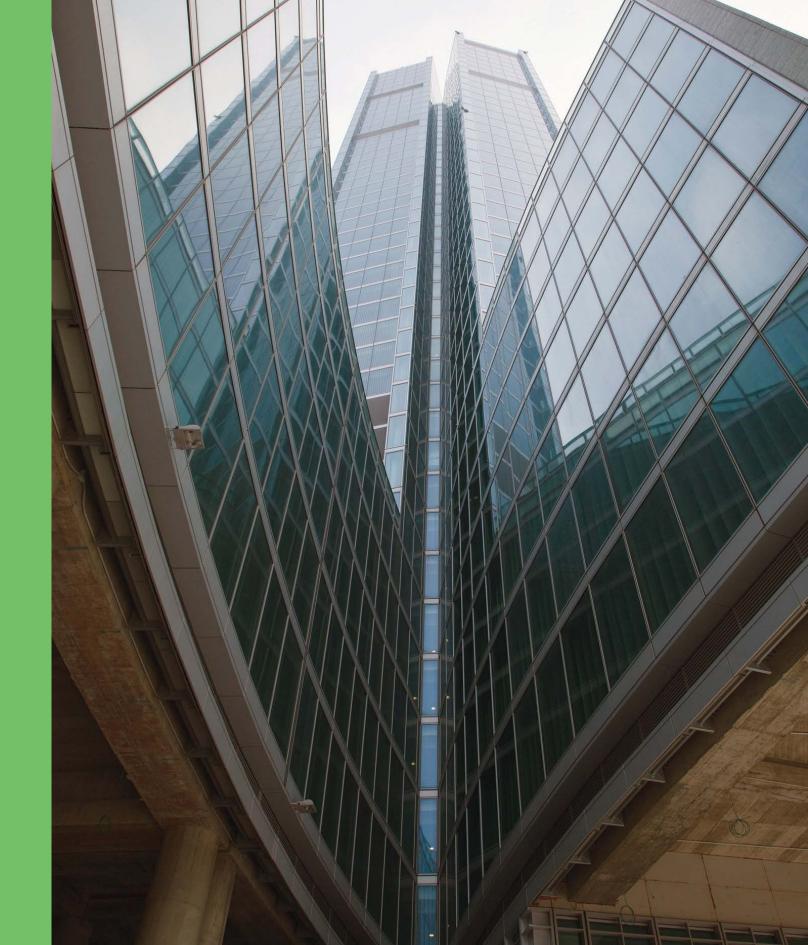
È la legislatura in cui si inaugura Palazzo Lombardia, sede del Governo regionale e perciò casa istituzionale di tutti i lombardi, proclamato dal Council on Tall Buildings and Urban Habitats di Chicago "Miglior edificio elevato d'Europa" per il 2012. Da quando è in funzio-

2012 2013 1° luglio 14 ottobre 29 maggio 2 agosto 31 agosto II 13 gennaio 2012 Il 20 e il 29 maggio 2012 l'Emilia e la Lom-Il 1º luglio 2012 la naziona-Il 2 agosto 2012 Valentina Vezzali conqui Il 31 agosto 2012 si spegne a Gal-Il 14 ottobre 2012 il para-Il 30 dicembre 2012, a 103 bardia dell'Oltrepò mantovano sta il gradino più alto del podio nel larate (Varese) il cardinale le di calcio di Cesare cadutista austriaco anni, scompare la vengono colpite da forti scosse di Prandelli conquista i fioretto a squadre alle Olimpiadi di Carlo Maria Martini, arci Felix Baumgartner si Costa Concorterremoto. Le vittime sono 27 lancia da un pallone italiana e premio secondo posto agli Londra. Per la campionessa azzurra vescovo di Milano dal 1979 al 2002; migliaia di persone gli aerostatico a 39 chi-Nobel per la me si tratta della sesta medaglia d'oro ai uno scoglio lometri dalla Terra. Il volo dicina Rita Levi Montal-Giochi, 9 in totale (1 argento e 2 bronzi). renderanno omaggio in Duomo apre una vasta falla dura 2 ore e viene visto da nell'imbarcazione e più di 8 milioni di persone naufraga a 500 metr collegate al sito YouTube.



# SGUARDIA DI LOMBARDIA

LETTURA DI ALCUNI STUDIOSI INTERNAZIONALI



#### A STRONG CIVIL SOCIETY



"Lombardy has a strong civil society and many initiatives illustrate the capability of building **networks** between government, communities, private, and civil society organizations."

Gerard Van Bortel, Delft University of Technology, THE NETHERLANDS

"In Lombardy there is a relatively high level of social capital. In other parts of Italy, you do not have a similar level of **social capital**.

So, in Lombardy the inductive approach, the third sector approach, the dialogue approach has much greater latitude than in other regions. And so the question now is: What are the mechanisms that we can come up with in order to guarantee this dialogue, so that we can formulate our policies on the basis of this dialogue?"

Robert Leonardi, London School of Economics, UK

"Collaboration and **proximity** are important features of the Lombard economy. These are important parts of the innovation process; for an advanced region, like Lombardy, future prosperity will depend on the further development of its knowledge-based economy. In an increasingly globalised world economy, advanced regions cannot compete on the basis of low-cost mass production; instead they must exploit skills, ideas, networks, and the use of local assets."

Michael Kitson, MIT Institute, University of Cambridge, UK

"My sense of Lombardy is that there is a more genuine *meeting* between the various stakeholders and more real stuff actually gets done!"

David Pearl, Pearl Group, UK

#### THE IDEA OF SUBSIDIARITY

"I have been struck in recent years both by the in-depth reflection in Lombardy on the subsidiarity concept and its implications and by the reforms of recent years which have sought to apply governance principles that are inspired by subsidiarity.

As I understand it, a key dimension of the Lombardy experience is its emphasis on the **primacy** of civil society, the idea that human beings and the associations which they form are key protagonists in building their society.

One point of particular interest in the Lombardy experience is the idea that non profit bodies frequently serve a public purpose and therefore that public purposes should not be confined to statutory organisations."

Tim O'Sullivan, Institute of Public Administration, IRELAND

"To summarize what subsidiarity means in Lombardy, it is that government should fund and regulate public services but not necessarily provide them and that it should favour maximum freedom of *choice*. Examples of this in practice are the limited ability now for some children to receive money for their education conducted in schools that are not run by government; for some family services to be paid for by government but to be run by separate agencies; for the hospital sector, and for people going for hospital treatment to make a choice, to be able to choose freely

between government run and non-government run services."

Andrew Haldenby, Reform, UK

"The whole picture of *subsidiarity* is very rarely examined. Vertical subsidiarity is the best-known meaning, expressed through the EU's Maastricht Treaty of 1992, where the EU may only act where Member States (note: not citizens) agree that the action of individual countries is insufficient or cannot adequately achieve EU objectives. However, the original meaning of subsidiarity was 'horizontal', expressed by Pope Pius XI in 1931 that 'members of the social body' and 'subordinate groups' should perform appropriate functions."

Martin Powell, University of Birmingham, UK

"In many ways Lombardy is a pioneer region. The reform process concentrates on issues of devolution, *horizontal* subsidiarity, and the empowerment of citizens. The reform directly affects public policy design and implementation. The future of subsidiarity is that it becomes a system, a form of institutionalized government.

Therefore, in Lombardy, to face the challenges of the quasi market, there is a need to foster (financially) the third sector and for private actors to establish provider organi-

zations in unattached sectors and territories which could generate real competition. Further, the strengthening of the information flow toward users about the services and providers is essential. Regulations against cream-skimming should be fostered further and some innovative, experimental solutions should be initiated for the longer term."

Balázs Lóránd, University of Pécs, HUNGARY

"The Lombardy model is sensitive to this possibility: the State is there to assist the local level and the private sector in providing funds and monitoring delivery systems where this is a realistic possibility. Thus *local* initiative brings a new and perhaps fresher perspective to that of the bureaucratic agency. At the very least it supplements those services which the State is unable to provide a suitable response to."

John Zucchi, McGill University, CANADA



#### **WORKING TOGETHER, EMPOWERING EVERYBODY**

"The governance reforms in Lombardy are driven by goals of achieving economy, efficiency, and effectiveness and impacts can be observed in the type, mode, and location of service delivery in Lombardy.

The *plural* model of service delivery, as found in the Lombardy approach to governance, embodies tensions between devolution and abandonment, control and autonomy, decentralization and fragmentation, outputs and outcomes, delivery and purchasing, and efficiency and service. These tensions are generic when there is a shift in governance from hierarchies to markets and networks."

Helen Haugh, Judge Business School, University of Cambridge, UK

"Lombardy is a pioneer in reforming its government institutions and operations from their Napoleonic roots to a 21st century model. There has been much focus on the concepts of devolution and use of horizontal subsidiarity to *empower* people and hold government agencies accountable for meeting their needs.

These reforms are evolving at both the level of public policy as well as in the operations of government organizations."

Babak Armajani, Public Strategy Group, USA

"This is where some of the most exciting radical innovation in public services is emerging. Lombardy in its own, quiet and very successful way will be a model of the relationship-based State. The more the State helps to build *participation* and relationships, the stronger society will be and the more legitimate the State will be."

Charles Leadbeater, Participle – the Public Service Innovation Company, UK

"Why is **knowledge** so important in terms of the Lombardy model; it is because 'knowledge is power'. Well, what we know about so many human problems is that the knowledge of these problems is embedded below the institutional level.

What the Lombardy model does is to show us that a good deal of information and knowledge is embedded within the problems that human beings are experiencing, and that we can reconfigure and design institutions and policies to allow people to contribute to solve their own problems."

Wayne Parsons, Queen Mary University of London, UK

#### AN EFFECTIVE MODEL

"At the end of the day what's important is what works; not what ideological beliefs dictate. There's lot of evidence that the subsidiarity/quasi-market model Lombardy has introduced actually works; it seems to improve education performance, you have more children going to private schools, your hospitals system is improving; people feel a sense of **freedom**, responsibility, of ownership of what they're doing.

allowing people to make choices, but most of the evidence suggests that, by having a system which allows people freedom, you have better public services than the alternatives, where the State decides who gets what."

Julian Le Grand, London School of Economics, UK

"While several of the pragmatic solutions and instruments resemble neo-liberal market reforms, Lombardy is adamant to insist that the difference lies in the conceptual underpinning: subsidiarity governance is a concept and not a rhetorical addendum. Rooted in with functional neo-liberal market reforms or might overlap with concepts that continue a policy of state-first-solutions.

The Lombardy **approach** wants to be understood and recognized as inherently innovative and genuine, based on the coherent and multidimensional application of subsidiarity-driven solutions to public problems."

Ludger Kühnhardt, Zentrum für Europäische Integrationsforschung, GERMANY

"Reducing staff in the public sector, and I know that also in Lombardy you have tried to be more efficient to reduce the number of staff, forces you to come up with new sorts of There are clear, ever-present dangers in co-operations with the private sector but also with citizen's associations, with the third sector in general. That is a major challenge and you will have to develop a vision of where to go and what this transition process should look like. It is not sufficient to just formulate policies, it is necessary to implement them and to come up with best practice cases to convince others to follow, to really come up with a broader development towards this kind of new co-operation. People observe what we do!"

Marga Pröhl, European Institute of Public Administration, THE NETHERLANDS

"Lombardy is aspiring to become part of anthropological premises, it may coincide the new world where the customer is king. Now for the first time, accountability is not upwards to higher level of the State but downwards to consumers and their communities, so polarity is reversed. Public services do not need to be provided exclusively by public servants, but if you are going to move to the

new world you have to be prepared to face down opposition from public sector unions and professional bodies, who will oppose you every inch of the way. And secondly, public services should be built around the needs of the customer and not around the producer or their organizations, and if you can achieve that breakthrough in thinking and follow it with determination, the rest will follow."

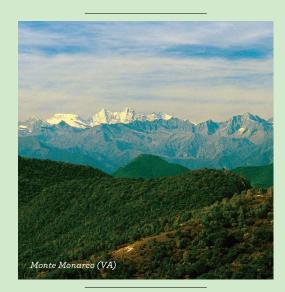
Lord Andrew Turnbull, Edmonton College, Cambridge, UK

"In Lombardy it may not be enough merely to draw on civil society and its particular competencies for enhancing service delivery. The prioritizing of services and spending and the quality of services delivered should benefit from the strong, parallel engagement of citizens in policy development. This may best be developed at the regional level, to ensure that the implementation of policy through subsidiarity is well founded and well directed in terms of actual community needs and preferences. Involving citizens in decision making at the regional level should improve both policy development and subsequent checks and balances on implementation. In Lombardy, increasing the community presence and responsibility for decision making and implementation is the favored model."

Philip McDermott, CityScope, NEW ZEALAND

"Within the strict legal limits of its role, the Region has ingeniously found ways to influence general education, including in State schools, through providing dote scuola, resources to enable those school directors with sufficient vision and leadership ability to take various measures to make their schools more effective and more attractive to parents. This "virtuous market" may, over time, lead to a general improvement of education as more and more schools take advantage of the extra resources and the pressure of parental choice to make effective use of the 25 percent of instructional time available for school-initiated activities. It does not, however, go far enough."

Charles Glenn, Boston University, USA



## References



Armajani Babak, Speech at the IReR International Seminar, La pubblica amministrazione e l'innovazione della governance. Fatti, formazione e nodi del cambiamento, 15 July 2008, Milan, Éupolis Lombardia Archive; and also: "Subsidiarity and Research: Means for the New Challenges", in IReR, Punti di Vista, in Rapporto di Legislatura. Società, Governo e Sviluppo del Sistema lombardo, Guerini e Associati, Milano, 2010, p. 10.

Glenn Charles, "Subsidiarity and Education in Lombardy: Limits and Possibilities", in Colombo A. (ed.), Subsidiarity Governance. Theoretical and Empirical Models, Palgrave MacMillan, New York, 2012, pp. 113-134.

Haldenby Andrew, Speech at the IReR International Seminar, *Promuovere responsabilità* e li-

bertà. La governance dei servizi pubblici: capitale sociale e Terzo settore, public-private partnership e libertà di scelta, 8 June 2007, Milan, Éupolis Lombardia Archive.

Haugh Helen, "Regional Governance of Health Services in Lombardy", in A. Colombo (ed.), Subsidiarity Governance. Theoretical and Empirical Models, Palgrave MacMillan, New York, 2012, pp. 135-146; and also: "Innovation in Governance: the Involvement of Social Enterprises in Health Service Delivery", in Brugnoli A., Colombo A., Government, Governance and Welfare Reform. Structural Changes and Subsidiarity in Italy and Britain, Elgar, Cheltenham, 2012, pp. 95-107.

Kitson Michael, "Subsidiarity, Proximity and Innovation", in A. Colombo (ed.), Subsidiarity Gov-

ernance. Theoretical and Empirical Models, Palgrave MacMillan, New York, 2012, pp. 147-156.

Kühnhardt Ludger, "Subsidiarity and European Governance", in *Confronti*, 2012, 2, pp. 67-81.

Le Grand Julian, Interview, 24 July 2012, London, Éupolis Lombardia Archive.

Leadbeater Charles, "Lombardy: A State of Relationships", in IReR, *Punti di Vista*, in *Rapporto di Legislatura. Società*, *Governo e Sviluppo del Sistema lombardo*, Guerini e Associati Milano, 2010, pp. 80-81.

Leonardi Robert, Speech at the IReR International Seminar, Promuovere responsabilità e libertà. La governance dei servizi pubblici: capitale sociale e Terzo settore, public-private partnership e libertà di scelta, 8 June 2007, Milan, Éupolis Lombardia Archive.

Lóránd Balázs, "An Unfinished Journey – Lombardy on the Road to Decentralization", in Colombo A. (ed.), Subsidiarity Governance. Theoretical and Empirical Models, Palgrave MacMillan, New York, 2012, pp. 51-72.

McDermott Philip, "A View from the Antipodes: Comparing the Lombard and New Zealand Ways of Governance", in A. Colombo (ed.), Subsidiarity Governance. Theoretical and Empirical Models, Palgrave MacMillan, New York, 2012, pp. 73-112.

O' Sullivan Tim, "An Irish Perspective: New Reflections and Experiences from Lombardy", in IReR, Punti di Vista, in Rapporto di Legislatura. Società, Governo e Sviluppo del Sistema Iombardo, Guerini e Associati, Milan, 2010, pp. 98-9.

Parsons Wayne, Interview, 24 July 2012, London, Éupolis Lombardia Archive.

Pearl David, Interview, 25 July 2012, London, Éupolis Lombardia Archive.

Powell Martin, "Horizontal Subsidiarity in Lombardy and the UK: Decentralization, Partnerhip and Governance of Welfare", in Brugnoli A., Colombo A., Government, Governance and Welfare Reform. Structural Changes and Subsidiarity in Italy and Britain, Elgar, Cheltenham, 2012, pp. 108-121.

Pröhl Marga, Speech at the IReR International Seminar, La pubblica amministrazione e l'innovazione della governance. Fatti, formazione e nodi del cambiamento, 15 July 2008, Milan, Éupolis Lombardia Archive.

Turnbull Andrew, Speech at the IReR International Seminar, La pubblica amministrazione e l'innovazione della governance. Fatti, formazione e nodi del cambiamento, 15 July 2008, Milan, Éupolis Lombardia Archive.

Van Bortel Gerard, "Social Housing and Subsidiarity in the Lombard Model of Governance", in Colombo A. (ed.), Subsidiarity Governance. Theoretical and Empirical Models, Palgrave MacMillan, New York, 2012, pp. 155-170.

Zucchi John, "State and Local Initiatives: a Model of Relationship", in IReR, Punti di Vista, in Rapporto di Legislatura. Società, Governo e Sviluppo del Sistema Iombardo, Guerini e Associati, Milan, 2010, p. 162.

#### **FONTI DELLE SEZIONI SCENARIO**

I dati utilizzati nel testo sono quelli originali, non tengono quindi conto degli aggiornamenti periodici prodotti da Istat per i principali indicatori socio-economici.

- IReR (1978), Ricerca e programmazione regionale, Relazioni presentate al seminario di Potenza del 15-16 dicembre 1978
- IReR (1980), Evoluzione e tendenze dell'economia Iombarda, Rapporto "sperimentale"
- IReR (1981), Rapporto sulla situazione economica, sociale e territoriale della Regione Lombardia
- IReR (1982), Rapporto sulla situazione economica, sociale e territoriale della Regione Lombardia
- IReR (1984a), La Lombardia e l'Europa di fronte alla ripresa dell'economia mondiale. Rapporto IReR
- IReR (1984b), Rapporto IReR '84, Evoluzione e tendenze nell'economia, nella società e nelle istituzioni lombarde
- IReR (1985), Rapporto IReR '85. Rapporto sulla situazione economica, sociale e istituzionale della Lombardia, 1985
- IReR (1987), Rapporto IReR '86. Rapporto sulla situazione economica, sociale e istituzionale della
- IReR (1988), Rapporto IReR '87. Rapporto sulla situazione economica, sociale e istituzionale della Lombardia

- IReR (1989), Rapporto IReR '88. Rapporto sulla situazione economica, sociale e istituzionale della Lombardia
- IReR (1991), Rapporto IReR '90. Rapporto sulla situazione economica, sociale e istituzionale della Lombardia
- IReR (1992), Le trasformazioni degli anni Ottanta. Conferenza d'Istituto 1991
- IReR (1993), Rapporto IReR '91-'92, Vol. 1 e 2
- IReR (1995a), Rapporto IReR '93-'94. Rapporto sulla situazione economica, sociale ed istituzionale della Lombardia
- IReR (1995b), Rapporto IReR '95, Rapporto di legislatura 1998-2000
- IReR (1998), Rapporto IReR 1996-1997. Rapporto sulla situazione economica, sociale, territoriale e istituzionale della Lombardia
- IReR (2005), Lombardia 2005. Società, governo e sviluppo del sistema lombardo. Dieci anni di esperienze, Guerini e associati, Milano
- IReR (2009), Lombardia 2010, Società, governo e sviluppo del sistema lombardo. Guerini e associati. Milano

Osservatorio Regionale sui Minori, Annuario 2010

#### REFERENZE FOTOGRAFICHE

- © A. Berti/Marka, 107
- © ANSA su licenza Archivi Fratelli Alinari, 28, 70, 75s, 89
- © Carlo Silvestro/Marka, 123
- © Danilo Donadoni/Marka, 134-135
- © Elio Lombardo/Age Fotostock/Marka, 156
- © Enrico Calderoni/Marka, 138
- © Gino Maccanti/Age Fotostock/Marka, 139d
- © Giovanni Mereghetti/Marka, 106
- © IFPA/Marka, 109
- © Image Asset Management/ Age Fotostock/Marka, 140
- © Marco Albonico/Marka, 102-103 © Marco Scataglini/Marka, 136
- © Michael Weber/Marka, 122s
- © Paolo Bona/Marka, 68-69, 137 © photoshot/Marka, 157
- Alessandro Tosatto/Contrasto, 111

Archivio Gabriele Basilico, 7

Bonn-Sequenz/Ullstein Bild/Archivi Alinari, 71

Brian George Melchers/Age Fotostock/SuperStock, 118-119

Cesare Colombo, 127

Daria Rescaldani, 96

DeA Picture Library, concesso in licenza ad Alinari, 84-85, 91 Ferdinando Scianna/Magnum Photos/Contrasto, 47 Giampiero Agostini, 77

Gianluca Castagna, 13, 16, 21, 17, 32, 34, 37, 48, 50, 52-53, 67, 78, 82-83, 100-101, 112, 114, 128, 129, 132-133, 143, 144, 147,

148-149, 159, 160, 162, 165, 166

Giovanni Chiaramonte, 95

Greg Martin/SuperStock, 121

Iberfoto/Archivi Alinari, 92

Imagebroker.net/SuperStock, 125 Interfoto/Marka, 60, 73

Marka, 26d, 54-55

Marka/SuperStock, 41, 108

Massimo Siragusa/Contrasto, 15

Mondadori Portfolio/Album, 57

Mondadori Portfolio/Roland Halbe, 22-23

Moroldo, Gianfranco RCS/Gestione Archivi Alinari, Firenze, 27

Raccolte Museali F.Ili Alinari/Archivio Zannier, Firenze, 40

SuperStock, 105

SV-Bilderdienst/IMO Fotoagentur Süddeutsche Zeitung

Photo/Archivi Alinari, 74

Tips Images/SuperStock, 150-151

Toni Nicolini, 63

TopFoto/Archivi Alinari, 59

Ultreya, 24, 26s, 31, 38-39, 42, 44, 45s, 45d, 56, 61, 75d, 86, 87,

90, 120, 122d, 139s, 153, 154, 155

Witters-Ullstein Bild / Archivi Alinari, 93

Lo Studio Ultreya è a disposizione degli aventi diritto per eventuali fonti iconografiche non identificate

ISBN 978-88-6250-475-1 9 788862 504751