

INTRODUZIONE

La crisi economico-finanziaria internazionale e la riforma in senso federale nazionale hanno segnato l'VIII legislatura. Due eventi dall'evoluzione opposta: il primo è accaduto e ha fatto discutere; il secondo ha fatto discutere, ma per molti aspetti deve ancora accadere. La società, il governo e il sistema della Lombardia hanno interpretato crisi e riforme istituzionali con originalità e protagonismo sorprendenti, anche per una regione abituata ai primati. Di fronte alla crisi la Lombardia ha mostrato la solidità di un sistema che mantiene competitività sui mercati internazionali ed elevati tassi di occupazione e che, anche quando colpito, sa innovare i modelli di welfare. Sulle riforme istituzionali la Lombardia ha molto insistito, soprattutto quando sembrava prevalere l'inerzia, perché non siano vanificate nei decreti attuativi le premesse positive, ma ancora teoriche, della legge delega sul federalismo fiscale.

Su tutto, la Lombardia conferma in questi cinque anni una sostanziale tenuta del suo capitale sociale, che include senza conflittualità un fenomeno immigratorio raddoppiato in quantità e spesso trasformato in qualità. Così come si confermano sia le eccellenze della sanità, nonostante le riduzioni di entrata e l'aumento della domanda, sia quelle del sistema della ricerca e universitario. Restano aperte questioni ambientali, per altro comuni a gran parte del territorio italiano, così come resta forte il bisogno di investimenti per la mobilità, sia delle persone che delle merci, in un sistema infrastrutturale ancora troppo saturo nonostante le tante opere avviate o concluse. Cresce poi e viene riconosciuto il ruolo internazionale della Lombardia, anche in chiave politica e istituzionale, come confermano le Assise della Sussidiarietà e il *World Regions Forum* che questa regione ha ospitato.

È come se, in sintesi, la Lombardia, che continua ad essere la locomotiva d'Italia, nella VIII legislatura fosse diventata non solo traino economico, ma anche politico e istituzionale del Paese; e stentasse solo sulle materie non di sua competenza in un contesto nazionale che fatica a produrre innovazione e perfino ad accettare l'innovazione prodotta da altri. Prova ne sia la tiepida accoglienza delle proposte lombarde di attuazione dell'art. 116.3 e alcuni ricorsi alla Corte costituzionale di fronte alle riforme più significative.

Eppure, proprio di fronte al centralismo che grava sulla preziosa e continuamente in divenire unità italiana, l'VIII legislatura ha reso più evidente e condiviso di quanto fosse cinque anni fa, il fatto che il cambiamento di cui il Paese ha bisogno se non passerà dalla Lombardia difficilmente accadrà per il resto della nazione.

È questo senso di orgogliosa responsabilità nei confronti di un contesto più ampio l'impressione principale che si ricava dalla riflessione che l'IRER ha avuto il privilegio di condurre in questi mesi e che ora presentiamo in volume. «Privilegio» per due motivi. Il primo è il mandato della Presidenza della Regione, che ha affidato all'Istituto, proprio in merito alla sua autonomia scientifica, l'incarico di raccontare cinque anni di cambiamento e governo del sistema regionale. Il secondo motivo è l'aver condiviso la responsabilità di questa impresa con oltre 150 studiosi, prevalentemente delle università lombarde. In entrambi i casi si è trattato di un atto di fiducia accordata all'Istituto della quale siamo profondamente grati e alla quale i lettori valuteranno se avremo – come ci auguriamo – adeguatamente corrisposto.


Società, governo e sviluppo del sistema lombardo è il volume centrale di *Lombardia 2010*, il rapporto di legislatura della Regione Lombardia. Pubblicato anche su web

(www.irer.it), esso è accompagnato da altri prodotti, che ne completano la prospettiva: quattro *Dossier* di rendicontazione delle policy implementate, destinati a un pubblico vasto, un volume contenente *Punti di vista* sulla legislatura, espressi da personalità del sistema regionale lombardo e non, *Focus* di approfondimento su specifiche tematiche.

Trattandosi di un rapporto di legislatura, l'obiettivo è il racconto del contesto e dell'azione di governo che in esso si è sviluppata nel corso degli ultimi cinque anni. Più specificamente, ciò che caratterizza questo volume rispetto agli altri prodotti del rapporto, è il tentativo di offrire una rappresentazione rigorosa e scientificamente fondata del modello di governo lombardo che nella VIII legislatura si è consolidato, in continuità con le due precedenti. Non si tratta, quindi, della rendicontazione analitica di un mandato politico, ma del tentativo di raccontare la complessità di un sistema nella sua evoluzione, assecondata e guidata dalle policy regionali, anch'esse in continuo processo evolutivo, specie in una regione che si caratterizza come laboratorio di innovazione istituzionale.

Il volume è articolato in quattro sezioni: Istituzionale, Economica, Sociale, Territoriale. Ciascuna è divisa in capitoli che ripropongono fin dove possibile in maniera puntuale l'articolazione degli ambiti della programmazione regionale. Il riferimento specifico di questa articolazione sono il Documento politico programmatico (DPP) che la Giunta ha presentato al Consiglio regionale all'avvio della legislatura e il Programma regionale di sviluppo (PRS), che rappresenta la traduzione del DPP in termini di programmazione strategica per i cinque anni di governo.

Ad eccezione della sezione Istituzionale, che tratta materia specifica, ciascun capitolo illustra sia gli elementi di contesto sia le policy (norme e azioni di implementazione), tentando anche, quando possibile, un bilancio critico dei risultati conseguiti e un'indicazione delle principali questioni di prospettiva.

Il volume è ampio, e nel contempo sintetico. Tanti e tali, infatti, sono i temi da trattare, che il numero di pagine risulta perfino ridotto, se si considerano la vastità delle materie di competenza regionale e la molteplicità delle questioni di contesto di cui si doveva dare conto. Gli estensori si sono sforzati di sintetizzare e, soprattutto, di resistere alle legittime tentazioni di aggiunte e integrazioni, che pure continuavano a proporsi nel corso del lavoro di redazione. A parziale soluzione del problema si è deciso di produrre alcuni *Focus* pubblicati fuori testo (cui, però, esso rimanda esplicitamente ) sul sito web e che approfondiscono analiticamente temi e questioni che non potevano trovare adeguata trattazione nel volume a stampa.

È bene che il lettore conosca le ragioni e le modalità che hanno ispirato la modalità di redazione di questo volume. Cinque anni fa l'Istituto produsse un rapporto, Lombardia 2005, che raccontava due legislature (la VI e la VII) operando una scelta coraggiosa: furono coinvolti oltre 90 studiosi, per lo più provenienti dalle università lombarde, con i quali si lavorò per oltre un anno, producendo quattro volumi (uno per ciascuna delle attuali aree), più uno di sintesi, di rappresentazione scientificamente fondata, anche in quel caso, del contesto e delle policy. Si trattò di un'opera unica in questo genere per livello di riflessione critica, autorevolezza e terzietà dei contributori. Un'opera che, nei cinque anni successivi è stata letta e utilizzata, sia dalla comunità scientifica, sia dalla politica e dall'amministrazione del Governo regionale.

Nell'accingersi a progettare questa nuova versione, la qualità della precedente rappresentava un problema: in pochi anni il contesto e le policy non si erano modificati in misura tale da richiedere uno sforzo analitico analogo; d'altra parte era necessario sia dare conto delle novità della legislatura, sia continuare nella valorizzazione e coinvolgimento del mondo della ricerca lombarda.

Nacque, così, l'idea di produrre un aggiornamento del primo rapporto, ma realizzato attraverso una collegialità e coinvolgimento ancora maggiore, al quale chiamare, insieme ai precedenti autori, anche tutti gli studiosi che nel periodo successivo a vario titolo avevano con IReR contribuito alla ricerca e alla riflessione sulle policy regionali. Hanno accettato oltre 150 studiosi: a tutti, suddivisi per ambiti di competenza, è stato proposto di condividere la responsabilità unitaria del testo che compone il presente volume.

Sono stati quindi costituiti quattro Comitati scientifici, uno per ognuna delle aree, ciascuno affiancato da un Comitato di redazione, composto da ricercatori e collaboratori IReR, coordinati da un responsabile. Il Comitato di redazione ha prodotto una prima versione del testo, sottoposta al Comitato scientifico, che in seduta plenaria (o individualmente, ciascun componente in caso di assenza) ha formulato le osservazioni puntuali. Sulla base di tali osservazioni, l'Istituto ha prodotto una seconda versione, nuovamente sottoposta al Comitato nella medesima modalità. Si è giunti, quindi, alla terza versione, anch'essa oggetto di ultime integrazioni (questa volta a distanza) e, quindi, alla versione definitiva che il lettore trova nelle pagine che seguono.

Si è descritto il processo perché esso rappresenta il primo importante risultato che il rapporto ha raggiunto prima ancora di essere pubblicato. Il lavoro collegiale di riflessione così ampio, articolato e strutturato, a nostro avviso, è stato straordinario, sia rispetto al «genere letterario» di opere di riflessione sulle politiche, sia rispetto alla non frequente attitudine al lavoro interdisciplinare che caratterizza la ricerca scientifica italiana (accademica e non). C'è da chiedersi se a questo risultato non abbia concorso anche quella specificità del sistema lombardo, quella tensione al «fare bene insieme» che il lettore non faticerà a rintracciare nelle riflessioni che il volume propone.

Non tutta la ricchezza degli spunti emersi dalle discussioni e dal lavoro comune ha potuto trovare spazio nel testo. Si è dovuto spesso fare sintesi e talvolta optare tra paradigmi difficilmente conciliabili. Quel che resta – e ci auguriamo sia colto dagli utilizzatori – è un guadagno di rigore e il tentativo non già di semplificare, ma piuttosto di illustrare in maniera semplice l'intera complessità delle questioni in gioco.

È forse proprio l'attenzione alla complessità delle vicende ciò che caratterizza questo volume, che è destinato *in primis* alle istituzioni politiche e al mondo della ricerca scientifica. Come già cinque anni fa, a questi destinatari e a quanti, dentro e fuori la regione, vorranno leggerlo, affidiamo i risultati raggiunti come cantiere aperto per la discussione, nella speranza che le eventuali incompletezze o differenze di interpretazioni possano costituire l'occasione per fare avanzare un dibattito che l'Istituto intende alimentare e di cui esso stesso si alimenta nella sua funzione di supporto di conoscenza alla programmazione del Governo regionale e, per questa via, alla regione tutta.

Una funzione, questa, che siamo grati di svolgere e sempre più interessati a proseguire; soprattutto in una stagione di riforme, che continuiamo (ostinatamente) ad augurarci possa essere decisiva per il Paese.

Adriano De Maio
Presidente IReR