

Conclusioni

Un contesto di minore attenzione per le riforme

Per trarre un bilancio dell'impegno istituzionale che si è dispiegato nella VIII legislatura regionale è necessario un richiamo di contesto condotto con una linea interpretativa esplicita e realista.

Se solo ci si limita alle evoluzioni del livello nazionale si deve constatare che esso è stato attraversato da due legislature, diverse nella maggioranza parlamentare e governativa. In questo alternarsi, e dopo l'esito del referendum costituzionale del giugno 2006, non è emersa una chiara evoluzione del sistema istituzionale. Inoltre negli ultimi due anni i severi problemi della crisi economico-finanziaria hanno orientato la maggiore attenzione alle varie criticità sociali e economiche piuttosto che al quadro istituzionale e costituzionale generale, aprendo anche un ampio dibattito sul rafforzamento del suolo dello Stato nell'economia e in altri settori della vita pubblica. In tutto questo, la politica finanziaria-fiscale è diventata tema principale di quasi tutto il periodo, grazie anche alla ripresa nella legislatura statale in corso dell'attuazione del Titolo V della parte seconda della Costituzione nel nodo di strutturale importanza rappresentato dal federalismo fiscale.

Le relazioni internazionali

Per sua parte, Regione Lombardia, consapevole del rapporto diretto tra innovazione istituzionale, modernizzazione e sviluppo, ha costruito un proprio itinerario di visione e di azione istituzionale.

Il primo caposaldo di tale azione, forse il più importante, è stato l'impegno internazionale. La rilevanza assegnata a questa dimensione, originariamente non convenzionale per un ente subnazionale, non è stata solo un elemento qualificante e distintivo del modo di intendere il governo regionale. La Regione ha deciso di intraprendere e incrementare una presenza internazionale per contribuire a mantenere il territorio lombardo fortemente integrato con quello europeo e mondiale e per avere un confronto aperto con altri processi istituzionali.

Per quanto ha potuto e con gli strumenti a sua disposizione, senza velleitarismi ma senza incertezze, la regione ha realizzato missioni e scambi di esperienze, sviluppato programmi, confrontato modelli istituzionali. E lo ha fatto con un'idea di rete di relazioni internazionali tra enti territoriali non necessariamente contigui o non meramente transfrontalieri. Dietro questo profilo vi è certamente il rilevante peso economico e demografico della regione e le radici imprenditoriali e commerciali che ne hanno fatto da secoli un cuore pulsante dell'economia europea, oltre a un'attenzione a un metodo fatto di coinvolgimento degli stakeholder, delle rappresentanze diplomatiche e delle autonomie funzionali.

Quanto al confronto tra diversi processi istituzionali emerge come l'attività svolta da Regione Lombardia ben si inserisce in linee di tendenza che in Europa si vanno evidenziando da decenni e sono state attive anche negli ultimi anni. Possono essere citate a tal fine le riforme di due importanti federalismi europei, quello tedesco e quello svizzero, la decisa conferma dell'asimmetria in Spagna, fino alle riforme degli ultimi

anni in Francia, che pur non assegnando competenze legislative alle Regioni, danno possibilità alle stesse di derogare alla normativa nazionale in modo sperimentale. Nei Paesi citati lo sviluppo costituzionale e legislativo, così come l'esperienza concreta realizzata, hanno espresso forme di trasformazione dello Stato e degli enti territoriali che hanno dimostrato la possibilità di superare, almeno in parte, la tendenza centripeta che le ripartizioni autonomistiche hanno a lungo subito. Alcune di esse hanno, inoltre, anche evidenziato la possibilità che si possano integrare diversità e unità con un processo autonomistico che si sviluppa dal basso piuttosto che concesso dall'alto.

Il confronto con lo Stato

Forte di queste tendenze europee e attenta a favorire il processo di attuazione della riforma del Titolo V della Costituzione, Regione Lombardia si è molto impegnata nel confronto con lo Stato per ridurre le distanze tra «federalismo promesso» e «federalismo necessario». Anche in ragione dell'esito del referendum costituzionale del giugno 2006 un ruolo di apripista è stato svolto rivendicando l'applicazione dell'art. 116.3 Cost. per l'introduzione della clausola di asimmetria e fornendo una piattaforma tecnica per l'applicazione dell'art. 119 Cost. relativo al federalismo fiscale.

Quanto al primo aspetto, sono emerse problematiche di volontà nel dar esito al percorso negoziale e alla delimitazione delle materie di maggiore competenza. Sulle prime ha pesato la fine anticipata della legislatura nazionale e il sopravvenire, nell'attuale legislatura, del testo di legge delega avente a oggetto l'attuazione dell'art. 119 Cost.

Quanto affrontato sulla questione delle materie non è invece da ritenersi vano. Nell'art. 116.3 Cost. la delimitazione delle «forme e condizioni particolari di autonomia» può riguardare non solo tutte le materie di legislazione concorrente ma anche alcune materie di legislazione esclusiva dello Stato. Rispetto a tali delimitazioni, il primo fondamentale contenuto di un progetto di intesa tra Stato e Regione dovrebbe quindi consistere nella rigorosa individuazione dei confini delle materie nel cui ambito si può operare la differenziazione regionale. La via d'uscita sembra consistere nell'approfondimento della direzione secondo la quale quando si tratta delle «materie», si fa riferimento agli «interessi» che a esse fanno capo, ed è appunto alla sostanza di questi ultimi che occorre guardare.

Il bilancio dell'istruttoria per l'attuazione dell'art. 116.3 Cost. non deve quindi essere considerato inutile. Sia, come si è già detto, per la possibilità che il confronto sul federalismo differenziato si rilanci o si definisca in altri modi, sia perché le riflessioni compiute sulle nuove possibili competenze rappresentano un contributo al confronto sull'evoluzione dell'istituto regionale e sulle motivazioni sostanziali delle richieste di maggiori competenze.

La «Regione del futuro», protagonista, accanto allo Stato e agli altri livelli istituzionali, dello sviluppo dei territori è stata prefigurata: è un livello istituzionale con piena determinazione in materie cruciali come quelle ambientali, la difesa del suolo, le risorse idriche, il raccordo con altre Regioni e altri enti per il governo sovraregionale, con possibilità di definire assetti regionali propri e di sperimentare nuovi ambiti di impegno e capace così di fare sviluppo di taglio europeo e internazionale.

Il confronto sull'art. 116.3 Cost. e le urgenze della crisi economico-finanziaria, hanno anche fatto emergere vie alternative che mostrano come sia possibile pervenire a nuovi ambiti di competenza con forme diverse dalla clausola di asimmetria. In questo senso va letta la fase recente degli accordi e intese tra Regioni e Stato su piano

casa, ammortizzatori sociali e istruzione e formazione professionale, cui ha attivamente partecipato anche Regione Lombardia. È di un certo interesse il ricorso a un metodo che riscopre e utilizza gli strumenti di accordo introdotti nei processi di decentramento di metà anni Novanta, che può essere interpretato come la parte di potenzialità con la quale guardare il superamento della crisi globale.

Dopo anni di conflittualità spinta, un rilancio della cooperazione è positivo in termini di efficienza, di identificazione preventiva dei rispettivi ambiti di competenza e dei costi complessivi delle politiche, aspetti fondamentali se si vorrà dare corretta attuazione al federalismo fiscale. Ma la positività potrebbe attenuarsi se i nuovi assetti si riveleranno aleatori e temporanei.

Il nuovo Statuto

Un esito significativo della legislatura è stata l'approvazione del nuovo Statuto regionale, entrato in vigore il 1° settembre 2008 che può essere inteso come prima realizzazione di un progetto di rinnovamento istituzionale su tre pilastri: Statuto, Regolamento del Consiglio e riforma della legge elettorale.

Particolare rilievo ha avuto il profilo dedicato ai principi e tra questi al principio di sussidiarietà, visto al tempo stesso come un criterio di organizzazione dei rapporti tra Regione ed Enti locali oltre che come un principio direttivo dei rapporti tra Amministrazione regionale e società lombarda.

Dallo Statuto emerge chiaramente un disegno unitario che muove dal presupposto della centralità della persona e della famiglia come destinatari dei servizi e delle attività svolte dalla Regione.

Sussidiarietà verticale e orizzontale vengono così riassorbite in una visione unitaria del rapporto tra cittadini, Enti locali e Governo regionale.

Il federalismo fiscale

In materia di federalismo fiscale si deve osservare il tratto positivo del rilancio del tema grazie alla legge delega 42/2009. Il testo non riprende pienamente la proposta lombarda, ma si sforza di pervenire a una accettabile composizione degli interessi contrapposti tra parti del Paese, affrontando il problema di gestire in maniera responsabile una spesa pubblica situata prevalentemente al Centro-Sud con risorse provenienti prevalentemente dal Nord.

I progressi che la l. 42/2009 prospetta sulla situazione attuale sono altrettante piattaforme di confronto tecnico e politico: dal criterio del costo standard, alla nozione di un sistema premiante nei confronti degli enti che assicurano elevata qualità dei servizi e bassi livelli di pressione fiscale, al coinvolgimento delle Regioni speciali e delle Province autonome nella ridefinizione del federalismo fiscale, alle disposizioni concernenti le relazioni finanziarie tra Regioni ed Enti locali (con la prevista possibilità per le prime di ridefinire i criteri perequativi stabiliti centralmente), alla possibilità di sviluppare, in certa misura, una propria politica fiscale e forme di contrasto dell'evasione. Ma non meno importanti sono le possibilità di sviluppare policy fiscali orientate alla sussidiarietà orizzontale e al *favor familiae*.

Su tutto peseranno la complessità delle questioni e i tempi di attuazione, che avranno effetti di riposizionamento anche rispetto all'attuazione della clausola di asim-

metria *ex art.* 116.3 Cost. L'emanazione della l. 42/2009 non rende vana la richiesta di autonomia differenziata, anzi la prevede esplicitamente, ma portare avanti contemporaneamente le due riforme può rivelarsi eccessivamente difficoltoso. In uno scenario di rinvio e di complessità applicativa della stessa legge delega, dovrà essere valutato se e come proseguire il confronto sulle nuove competenze, considerando il federalismo differenziato quale soluzione di exit.

Sull'esito della l. 42/2009 avranno inoltre rilievo i confronti con le condizioni di esercizio finanziario delle Regioni nei contesti europei, tedesco, francese e spagnolo in particolare. Se l'impianto istituzionale della Lombardia fosse parte del contesto istituzionale tedesco avrebbe competenze più chiare, una perequazione equa e solidale, senza dipendenze dagli sprechi altrui. Se fosse parte di un contesto francese potrebbe ottenere in maniera più rapida nuove competenze e nuove capacità operative e finanziarie. Se appartenesse a un profilo istituzionale alla catalana avrebbe più fondi per le proprie infrastrutture e più ampia autonomia decisionale in materia tributaria.

Le certezze europee assegnano grande attesa alla nuova legislatura per un più robusto livello di risultati quanto a competenze e possibilità operative e finanziarie. La l. 42/2009 e gli spazi già aperti dalla riforma costituzionale del Titolo V possono costituire la base istituzionale per un nuovo assetto regionale che può peraltro avvenire con la sicurezza che funzioni differenziate o speciali costeranno meno in Lombardia che altrove.

La finanza pubblica

Restando ancora alla materia finanziaria, il volume fornisce indicazioni sullo stato attuale della finanza pubblica in Lombardia e sui suoi possibili sviluppi futuri. Nel corso degli ultimi cinque anni si sono ridotte le entrate delle amministrazioni statali sul totale del settore pubblico allargato (dal 73% al 65% del 2007), le entrate delle amministrazioni regionali sono passate dal 2% del 1996 all'11% del 2007, mentre la quota delle entrate gestite dalle amministrazioni locali è passata dal valore del 7% del 1996 al valore del 5% del 2007. Nello stesso periodo si è verificato un limitato decentramento di spese a favore del livello regionale e del livello locale (dal 6 all'11%).

I valori che rivelano una crescita di ruolo regionale non sono tuttavia interpretabili come miglioramento sostanziale dell'autonomia tributaria regionale. Nonostante la buona gestione delle entrate proprie e dell'autonomia tributaria da parte dell'Amministrazione regionale, una quota consistente delle spese correnti è ancora finanziata da entrate che dipendono in maniera rilevante, sia nella dimensione, sia nei tempi di erogazione, dal livello statale.

È poi interessante notare che in molti settori l'intervento di spesa della Regione risulta secondario e pone il problema di come esercitare una funzione di governo in ambiti di policy in cui la leva finanziaria a disposizione non ha incisività determinante.

Il rapporto con gli Enti locali

Quanto al rapporto Regione-Enti locali, seppur in un periodo di forti vincoli alla finanza pubblica, si sono incrementati i trasferimenti correnti dalla Regione alle Amministrazioni locali (da 534 Meuro nel 2003 a 723 Meuro nel 2007) mentre sono rimasti più variabili i trasferimenti in conto capitale. All'interno di tali dati emerge la

ricorsività di un rapporto più rilevante con le Amministrazioni provinciali e uno scenario di azioni da irrobustire nel rapporto tra Regioni e Comuni.

Un ruolo rilevante è svolto, e continuerà a essere svolto, dallo stato di salute finanziaria degli Enti locali che hanno visto modificarsi l'autonomia tributaria e finanziaria, stante la riduzione dell'ICI stabilita a livello statale. Nel periodo temporale considerato nell'analisi lo stato di salute finanziaria complessiva dei Comuni lombardi si è deteriorato, sia nel numero dei Comuni con saldo corrente negativo che nel livello di indebitamento. La copertura delle spese correnti di tali Comuni è ora sempre più garantita dalla possibilità di utilizzare parte delle risorse derivanti dagli oneri di urbanizzazione con implicazioni sul consumo di suolo e sulla funzione delle politiche residenziali e urbanistiche. In tale contesto può crescere il ruolo della Regione nel garantire la tenuta del sistema finanziario grazie a un Patto di Stabilità Interno territorializzato.

Nel corso della legislatura, è diventato sempre più chiaro il contesto istituzionale interno verso il quale la Regione ha aperto politiche dirette o dovrà avviarne in futuro, a seguito di nuovi assetti di imminente definizione parlamentare. Ci riferiamo alle relazioni con i Comuni, con le Comunità montane, con le Unioni di Comuni e al nuovo Codice delle Autonomie. Diversi segnali spingono a considerare urgente la revisione delle modalità di unione tra i Comuni e a far emergere la necessità di un ruolo regionale di esplicito indirizzo in materia in tal senso per gli Enti locali. Si tratta di rispondere a una nuova domanda in tal senso che dagli Enti territoriali arriva alla Regione e allo Stato ma che deve essere interpretata e indirizzata anche con processi dall'alto verso il basso. In prospettiva le possibilità di azione della Regione si concentreranno sul dosaggio di strumenti di regolazione e di incentivazione. Forse, più opportunamente, anche nella sperimentazione di effettivi strumenti di perequazione.

Meno chiara invece la questione dell'area metropolitana e il riordino di tutti i livelli intermedi e di area vasta per i quali il consolidato lombardo è ancora limitato e molto è atteso sia dalle definizioni nazionali che dall'azione degli enti più direttamente coinvolti in ambito regionale.

Recente, e di particolare rilevanza, l'accordo per territorializzare il Patto di Stabilità Interno definito tra Regione Lombardia, ANCI Lombardia e Unione delle Province Lombarde. Prevede la flessibilizzazione delle spese per investimento e l'introduzione di meccanismi orientati a premiare gli enti virtuosi e gli interventi coerenti con la programmazione regionale, destinando allo scopo un apposito fondo da costituirsi in seno al bilancio regionale. La prossima legislatura permetterà di recepire in apposite norme di legge – magari in parallelo con lo sviluppo della normativa federalista nazionale *ex lege* 42/2009 – le precisazioni e le eventuali correzioni degli accordi siglati negli ultimi mesi della VIII legislatura.

L'innovazione organizzativa

In merito all'innovazione organizzativa nel corso della VIII legislatura la linea perseguita è stata quella dell'anticipazione di modelli e soluzioni, a volte poi adottati in sede nazionale. Così gli strumenti di coordinamento sono stati realizzati per la creazione di una leadership collettiva, un modello manageriale nel quale le persone che operano nei diversi enti e società regionali collaborano per promuovere sviluppo, benessere sociale e ambientale. Il tema del decremento del lavoro atipico in Regione è avvenuto anticipando scelte nazionali. Sul ruolo degli staff, si può sottolineare la funzione che è stata attribuita ai sistemi di programmazione e controllo con soluzioni di program-

mazione integrata, allineamento strategico tra indirizzi e attività di gestione, iniziative di controllo e auditing, trasparenza.

Sul sistema di valutazione delle performance del personale, la Regione è stata attenta al merito, inteso tuttavia non solo come equità di trattamento rispetto ai contributi dati, ma anche nella sua accezione di «entrare nel merito», di verifica concreta del valore prodotto per i cittadini.

La scelta del «sistema regionale» è da ultimo una innovazione istituzionale che modifica il sistema di governance della Regione. Il sistema allargato può essere in una prospettiva di medio periodo fonte di maggiore flessibilità organizzativa, gestione più razionale degli organici, risparmio dei costi di reclutamento, sviluppo delle competenze ed elemento di maggiore efficacia complessiva nello sviluppo dei servizi pubblici erogati dalla Regione.

Alcune questioni di prospettiva

Da tutto quanto esaminato, quale bilancio trarre e quali prospettive istituzionali indicare a chiusura della VIII legislatura? Il volume fornisce chiari connotati di un impegno, insieme a una conferma e a una constatazione.

L'impegno è quello condotto dalla Lombardia nella direzione di una «nuova statualità», declinata come un assetto istituzionale che coinvolge tutti i livelli della governance e si propone di arrivare al sistema sociale per generare sviluppo e coesione, valorizzare le potenzialità delle persone, singole e associate, perseguire maggiore efficienza dei sistemi di governo.

La conferma riguarda la difficoltà, accentuata dalle inattese criticità economiche del periodo, che ancora contraddistingue gli sforzi di innovazione istituzionale tentati, a tutti i livelli, nel nostro Paese.

La constatazione è sull'urgenza di ridurre la distanza tra «federalismo promesso» e «federalismo necessario» specialmente, ma non solo, per i territori avanzati e dinamici del Paese, per i quali il rapporto tra innovazione istituzionale, modernizzazione e sviluppo è realmente una dimensione costitutiva.

Evitare che l'azione delle criticità mortifichi l'impegno e si trasferisca negativamente nel potenziale di sviluppo è a carico della tenacia del soggetto regionale e della ricerca di condivisione verso gli altri livelli istituzionali. A questo proposito, a una Regione come la Lombardia, capace di confronto e di reazione a situazioni difficili e complesse, sono chiare le poche «questioni» che continueranno a rimanere urgenti e altrettanto ben percepite le necessità di una diversa politica di attuazione.

Si deve attuare, ancora più che ridefinire, un quadro normativo in grado di favorire il rapporto tra innovazione istituzionale e modernizzazione. Condizioni di federalismo differenziato sono già possibili con l'art. 116.3 Cost., con gli ultimi commi dell'art. 117 Cost. che prevedono accordi e intese e con la l. 42/2009.

L'obiettivo della chiarezza sulle funzioni fondamentali da esercitare ai diversi livelli istituzionali può essere realizzato con nuove relazioni finanziarie tra lo Stato e le Regioni e nel rapporto Regione-Enti locali. Il richiamo necessario al principio di solidarietà intraregionale, tra territori e territori, ed extraregionale, tra Regioni e Regioni, deve qui correlarsi con logiche stringenti di efficientamento del sistema pubblico, di buon governo generale, di equità fiscale e di credibilità dei conti.

Nel livello interno occorrono Comuni che, per consistenza e grado di integrazione, siano in grado di fare politiche pubbliche e soluzioni convincenti per l'area metropo-

litana, la maggiore del Paese e la più esposta nei prossimi anni a processi di trasformazione che avranno rilievo internazionale. Serviranno inoltre adeguate e forse ancora inedite sistemazioni per il livello di area vasta.

Da ultimo, l'impegno sull'evoluzione del modello organizzativo avrà a tema il sistema regionale come esito di una buona relazione tra strategia e struttura.

Saranno queste le condizioni di consenso, cooperazione e partecipazione tra tutti i livelli istituzionali, oltre che di solido rapporto tra rappresentanza ed elettori.