



Note della Fondazione Giandomenico Romagnosi

Nota 2/2023

**Programmazione economica e pianificazione
territoriale: alcune riflessioni per la prossima
legislatura in Lombardia**

Gioacchino Garofoli

Febbraio 2023

Fondazione Scuola di Governo Locale Giandomenico Romagnosi

Presidente: Paolo Graziano.

Responsabile Scientifico delle Note: Andrea Zatti.

Nota 2/2023, febbraio 2023.

Autore: Gioacchino Garofoli.

*Programmazione economica e pianificazione territoriale: alcune riflessioni
per la prossima legislatura in Lombardia.*

Programmazione economica e pianificazione territoriale: alcune riflessioni per la prossima legislatura in Lombardia

di **Gioacchino Garofoli**¹

1. Premessa.

I principali obiettivi delle Regioni a statuto ordinario nel ricco dibattito di fine anni Sessanta erano connessi ai temi della pianificazione territoriale e della programmazione economica. Vi era stato un processo di sviluppo intenso a fine anni '50 e inizio anni '60 e si riteneva opportuno, da un lato, mettere ordine sull'utilizzo alquanto disordinato dei suoli, privo di opportuni strumenti pianificatori, e sugli investimenti pubblici nelle infrastrutture e nei servizi di base e, dall'altro, promuovere un'adeguata analisi dei processi economici a livello territoriale e regionale, che certamente non poteva essere condotta a livello nazionale, per favorire cammini di sviluppo più congrui. L'obiettivo, in questo secondo caso, era quello di promuovere una visione delle possibili trasformazioni economiche e delle differenze strutturali tra territori, accompagnata da strumenti di sostegno dello sviluppo, soprattutto nelle aree di piccola e media impresa.

Le Regioni ordinarie si sono, tuttavia, sempre più trasformate in Regioni di spesa piuttosto che in Regioni di programma e, dopo oltre 50 anni dall'avvio delle Regioni a statuto ordinario, la pianificazione territoriale e la programmazione economica sono diventate le "Cenerentole" della politica regionale. Certamente la Regione Lombardia non è stata particolarmente attiva e non è riuscita ad essere un punto di riferimento per altre Regioni in Italia e in Europa, come la sua storia, le sue fasi di intensa trasformazione e la sua dimensione demografica avrebbero lasciato immaginare.

¹ Economista, membro del Comitato Scientifico della Fondazione Romagnosi
<http://www.fondazioneromagnosi.it/gioacchino-garofoli.php>

Proverò ad effettuare alcune riflessioni sulle più gravi mancanze di attenzione a questi temi e sul costo che tutto ciò ha determinato in molte aree in difficoltà, in declino economico e in situazioni di perdita di posti di lavoro, di riduzione conseguente del benessere dei cittadini e di progressivo spopolamento. Spesso, specie in molte aree marginali, ciò è avvenuto senza alcuna consapevolezza e percezione dei rischi e delle sfide da parte dei cittadini e, spesso, delle stesse amministrazioni locali, prima che gli eventi negativi si realizzassero.

2. La debole “capability building”.

Si nota l'assenza di un'adeguata conoscenza dell'articolazione territoriale della struttura economica regionale e dei sistemi produttivi territoriali, sia per far emergere le differenze strutturali (che in una regione così grande non possono che essere rilevanti) sia per individuare i problemi specifici dei territori sui quali intervenire per almeno correggerli, se non eliminarli.

Manca anche un'adeguata sensibilizzazione da parte della struttura istituzionale regionale nei confronti dei territori per sostenere la loro capacità di analisi e interpretazione delle dinamiche economiche e sociali, di individuare i problemi più rilevanti e cercare di promuovere proposte di soluzione “dal basso” così da poterli accompagnare con progetti di investimento e sviluppo, anche con un efficace partenariato pubblico-privato.

Vi è, inoltre, un'inadeguata capacità di regia regionale dei processi di sviluppo territoriale, che impedisce di coordinare e rendere praticabili le strumentazioni introdotte a livello sovraordinato (europeo e nazionale) rispetto alle capacità di reazione alle sfide e di progettazione da parte degli attori economico-sociali nei vari territori. L'esistenza di una volontà di coordinamento potrebbe dar luogo a processi di co-progettazione dello sviluppo territoriale tra diversi livelli istituzionali, come avviene sia in Francia che in Svizzera.

Si nota, infine, un'incapacità di dialogo e di confronto sistematico con le forze sociali, con il mondo della ricerca e delle professioni e con la società civile dei vari territori della Lombardia, che sarebbe invece auspicabile.

In sostanza, e sembrerebbe un paradosso, non c'è promozione della cultura autonomistica né cultura federalista. Basta guardare a cosa avviene

su questi temi nel vicino e piccolo Ticino per capire i ritardi e l'inadeguatezza della gestione regionale lombarda.

3. Lo sviluppo economico regionale e la pianificazione territoriale.

Le questioni di fondo per la politica regionale nella prossima legislatura dovrebbero riguardare, oltre alla questione dei presidi territoriali della salute, il rilancio degli investimenti (soprattutto di quelli pubblici, ma anche la capacità di organizzare il partenariato pubblico-privato - PPP - per gli investimenti cruciali) e dell'occupazione (e con attenzione specifica al tema della "buona occupazione", specie se non vogliamo perdere le migliori risorse dei giovani più acculturati e con competenze *high-tech*), da un lato, e la sistematica organizzazione dello sviluppo territoriale, dall'altro. Lo sviluppo economico dei territori si realizza con la promozione e l'accompagnamento della capacità progettuale (con la messa al lavoro delle competenze esistenti, a partire dalla ricerca e dalla capacità imprenditoriale) e del coordinamento a livello regionale. Lavorare su progetti territoriali significa realizzare di fatto il partenariato pubblico-privato (PPP), che deve diventare terreno di confronto di idee e proposte e di corresponsabilizzazione e non occasione di vuota retorica.

In altri termini, la pianificazione territoriale e la programmazione economica sono non solo i due caposaldi della costituzione delle Regioni ordinarie ma anche le due questioni sulle quali raccogliere la partecipazione e il coinvolgimento dei cittadini, recuperando la dimensione comunitaria e le ragioni dell'autonomia decisionale.

Sarà finalmente l'occasione per riaprire un dibattito ed una discussione pubblica sui territori e, poi, per l'intera regione sugli investimenti infrastrutturali prioritari e sulla manutenzione straordinaria del capitale fisso che è in notevole ritardo (da almeno due decenni), come la situazione imbarazzante di molti ponti, viadotti e gallerie/tunnel può facilmente far immaginare. Ora ci sono le risorse per finanziare questi progetti ma non esiste un quadro generale della situazione né un'autorità pubblica capace di monitorare e progettare interventi. Il ritardato utilizzo del PNRR e la difficoltà manifestata nel lancio di investimenti, specie pubblici, a livello regionale e territoriale, si devono addebitare proprio alla mancanza di cultura della programmazione regionale e della pianificazione territoriale in Lombardia e in tutto il Paese.

Una capacità di analisi e programmazione sarebbe la condizione anche per organizzare un Piano regionale effettivo (ed efficace) che comprenda la capacità di gestire l'ampio patrimonio di aree attrezzate industriali, in gran parte dismesse o sottoutilizzate (a partire dalla lunga sequenza di aree industriali lungo l'asta ferroviaria dell'Asse Sempione), che rappresenta una grande opportunità, anche per una strategia di consumo zero di territorio.

Sulla stessa tematica c'è la questione della difesa del territorio rispetto alle cosiddette "calamità naturali" (inondazioni, frane, incendi, siccità), che andrebbe affrontata in una logica di investimenti per la prevenzione (specie nelle aree più fragili) anziché intervenire a posteriori dopo i gravi danni prodotti, con spesa straordinaria (e ingente), ma che spesso non risolve i problemi strutturali perché "mette una toppa" anziché ripensare e progettare la difesa sistematica del territorio.

Un atteggiamento e una strategia di questo tipo sono basati su investimenti diretti (e non esclusivamente a bando) e produce aumento di domanda aggregata (anche via l'occupazione aggiuntiva di qualità e non solo attraverso il moltiplicatore della spesa di investimento) che rappresenta il vero combustibile per gli investimenti privati che *non sono indotti né dagli incentivi fiscali né dagli incentivi finanziari*, come dimostra la gran parte delle ricerche condotte in Italia e in Europa.

Su questi temi occorre ragionare non solo in termini di capacità di costruire un quadro generale di riferimento ma anche di una capacità di decidere e progettare gli interventi. Per far ciò serve una superiore ed adeguata responsabilizzazione dei politici e dei dirigenti pubblici che devono imparare a gestire i progetti e gli investimenti diretti. Ciò è avvenuto in passato; basti ricordare la stagione degli investimenti INA Casa per la produzione di case per lavoratori e quella legata ai grandi investimenti dell'IRI e delle imprese a partecipazione pubblica. Gestione diretta e in PPP degli investimenti senza delegare completamente la spesa attraverso i bandi, che non garantiscono né tempi e qualità dell'esecuzione, né il perseguimento degli obiettivi pubblici prestabiliti. Per gestire direttamente gli investimenti sono necessarie competenze tecniche adeguate ma soprattutto una adeguata conoscenza della realtà economica (e della sua articolazione territoriale) e una interpretazione condivisa. Per questo potrebbero essere rilevanti i tavoli territoriali che sono formalmente istituiti ma che purtroppo non funzionano e non sono operativi.

Anche per questo motivo è importante il raccordo e il coordinamento e la cooperazione lungo la filiera istituzionale. Ciò significa che i livelli di governo sovraordinato devono accompagnare ed integrare le capacità progettuali ed

esecutive dei livelli di governo più vicini al cittadino, consentendo di poter usufruire delle competenze tecniche e professionali che non possono esistere a livello del governo locale. Questo modo di lavorare determina una *co-progettazione* (tra diversi livelli di governo) degli interventi di sviluppo territoriale che già si è realizzata in altri Paesi, a cominciare dal caso francese, e sarebbe opportuno che la dirigenza pubblica regionale fosse più attenta alla comparazione internazionale. Questo cambio di prospettiva gestionale, più orientata al progetto e meno al rispetto burocratico delle norme e delle procedure, potrà essere aiutata da un forte approccio alla formazione e all'aggiornamento professionale (specie degli amministratori pubblici) e alla diffusione delle buone pratiche introdotte in altri territori e regioni.

L'ultima questione, spesso dimenticata ma che assume grande rilievo (e che nel passato assumeva grande rilevanza ed efficacia), riguarda il tema della relazione tra finanza e investimenti pubblici. Si deve ricostruire un ponte tra la finanza e gli investimenti per la produzione di infrastrutture e servizi pubblici e la soluzione dei problemi dei servizi essenziali per i cittadini. La *Caisse de Dépôts* in Francia (l'equivalente della nostra Cassa Depositi e Prestiti) funziona come una grande Banca di Sviluppo ed è organizzata al suo interno con una struttura di finanziamento e co-progettazione dei progetti di sviluppo locale che si chiama *Banca dei territori* ...

In conclusione, ciascuno dei punti elencati sottolinea la necessità di individuare (a livello territoriale e regionale) cosa fare - con quali progetti, con quali strumenti - e di selezionare, in una sorta di processo di pianificazione strategica, gli alleati e i *partner* nell'economia e nella società reale, realizzando un partenariato pubblico-privato, con la partecipazione e il coinvolgimento dei cittadini e della società civile, ma anche della ricerca e dell'Università.

Questo è un modo serio e trasparente di fare politica al di là degli slogan e delle promesse inutili.