



FONDAZIONE ROMAGNOSI

Scuola di governo locale

Quaderni della Fondazione Giandomenico Romagnosi

Quaderno 2/2024

Politiche pubbliche per la ripresa post pandemica.

Il caso del "Piano Lombardia"

Autori:

Luca Dainotti

Giampaolo Ioriatti

Luglio 2024

Fondazione Scuola di Governo Locale Giandomenico Romagnosi

Presidente: Michela Magliacani.

Responsabile Scientifico dei Quaderni: Michela Magliacani (*pro tempore*).

Comitato di Redazione: Tiziana Alti, Franco Osculati, Gianluca Pietra,
Raffaella Procaccini, Andrea Zatti, Sabrina Spaghi.

Immagine di copertina: Andrea Vaccari, A7design.

Quaderno Romagnosi 2/2024, luglio 2024.

Politiche pubbliche per la ripresa post pandemica. Il caso del “Piano Lombardia”.

Autori: Luca Dainotti e Giampaolo Ioriatti.

**Politiche pubbliche per la ripresa post pandemica.
Il caso del “Piano Lombardia”**

Autori:

Luca Dainotti¹

Giampaolo Ioriatti²

¹ Luca Dainotti, già Direttore della Direzione Generale Enti Locali, Montagna e Piccoli Comuni di Regione Lombardia, è membro dell’Osservatorio sulle Autonomie e i Territori dell’Università degli Studi di Pavia e docente presso il Master in “Amministrazione Territoriale e Politiche di Sviluppo Locale” dell’Università degli Studi di Pavia.

² Giampaolo Ioriatti, già Dirigente di Regione Lombardia, è membro dell’Osservatorio sulle Autonomie e i Territori dell’Università degli Studi di Pavia e docente presso il Master in “Amministrazione Territoriale e Politiche di Sviluppo Locale” dell’Università degli Studi di Pavia.

INDICE

1. Premesse	4
2. I contenuti del Piano in sintesi	6
3. Il quadro delle regole	11
4. Il contributo delle strutture tecnico-amministrative ed il rapporto con il decisore politico.....	16
5. Il presidio della dimensione territoriale nelle politiche <i>place-based</i>	17
6. Conclusioni.....	19

1. Premesse.

La gravità dell’impatto della pandemia che ha colpito anche il nostro Paese particolarmente nel biennio 2020-2021, sia sul piano strettamente sanitario sia su quello più ampio della tenuta sociale ed economica, ha prodotto un inedito e generalizzato interventismo della mano pubblica volto ad attenuare le conseguenze del blocco diffuso e poi del rallentamento delle attività economiche.

In Europa, come in America, si è assistito all’immissione nel sistema di cospicue risorse pubbliche in forma diretta o attraverso investimenti e misure mirate da parte dei governi nazionali e, successivamente nella stessa UE, in particolare attraverso il piano *NextGenerationEU*.

Anche a livello regionale e locale si è determinato un attivismo dei poteri pubblici supportato spesso da iniziative del privato sociale e di tipo volontaristico in un rinnovato clima di solidarietà e di collaborazione sociale e generazionale³.

Spicca in questo scenario l’iniziativa di Regione Lombardia, sintetizzata nella formula del *Piano Lombardia* o *piano Marshall*, che si è caratterizzata per la tempestività e soprattutto per l’entità delle risorse investite⁴.

Si tratta di una iniziativa politica di notevole rilievo che richiede ed autorizza considerazioni specifiche, di merito, ma anche valutazioni di ordine più generale per i suoi tratti di emblematicità che meritano una attenta considerazione; senza con questo voler trascurare le argomentazioni avverse alla natura del “Piano” ed alle sue ricadute, espresse a volte con tratti di

³ Il forte impatto emotivo e la sua persistenza nella sensibilità collettiva lombarda sono confermati dalla sentita partecipazione alla Giornata nazionale in memoria delle vittime Covid celebrata il 18 marzo u.s.

⁴ A ridosso della approvazione della propria Legge di assestamento 2020, che rendeva disponibili apposite risorse, la Giunta regionale lombarda con propria Deliberazione n. XI/3531 del 05/08/2020 approvava il “*Programma degli interventi per la ripresa economica*”. Successivamente le Deliberazioni n. XI/3749 del 30/10/2020, XI/4381 del 03/03/2021 e XI/6047 del 01/03/2022 aggiornavano il “Programma”; la Deliberazione n. XII/112 del 12/04/2023 integrava e modificava il “*Programma*” a seguito degli ordini del giorno approvati dal Consiglio Regionale nella sessione di bilancio 2023/2025; da ultimo il 4 marzo 2024 è stata approvata dalla Giunta regionale la Deliberazione n. 1965 “*Piano Lombardia - aggiornamento del programma degli interventi per la ripresa economica*”, per un ulteriore adeguamento dell’elenco degli interventi afferenti al Piano Lombardia a valle delle sopraggiunte necessità o rivalutazioni istruttorie condotte dalle Direzioni Generali competenti e la ricezione dei cronoprogrammi degli interventi aggiornati. La Deliberazione ha previsto, inoltre, in relazione alla complessità del Piano e al fine di assicurare il monitoraggio costante degli interventi nonché una gestione ordinata ed efficace dello stesso, una costante verifica del rispetto dei cronoprogrammi da parte dei beneficiari e il conseguente aggiornamento, con cadenza trimestrale, dello stato di avanzamento degli interventi approvati e finanziati. Altri atti sono stati assunti dalla Giunta in tempi diversi in relazione agli interventi più complessi, che richiedevano la stipula di apposite convenzioni tra Regione Lombardia ed i singoli beneficiari.

banalizzazione giornalistica e con intento meramente polemico che pure si sono registrate, ma che rischiano di precludere una seria riflessione⁵.

Il Piano Lombardia chiama in causa una pluralità di aspetti, tutti rilevanti ai fini di una discussione di merito sui fattori che incidono sui contenuti e sull’efficacia dell’azione delle pubbliche amministrazioni.

Centrale è la questione del rapporto tra politica ed apparato tecnico-amministrativo: quale ruolo la politica è disposta a riconoscere a quest’ultimo in veste di garante dei profili di legalità e legittimità e quale fattore imprescindibile per l’implementazione delle *policy*?

In una società ad alto tasso di complessità è possibile ed auspicabile una politica che decide in solitudine, dominata dall’impulso di dare urgente risposta ad una emergenza percepita come pregiudizievole della tenuta sociale?

La questione della qualità dell’azione pubblica si pone poi al centro della discussione su accentramento e decentramento delle funzioni e dei poteri e della polemica sul regionalismo italiano, sullo sfondo del confronto politico e culturale innescato dall’iter dell’autonomia differenziata: a quali condizioni si giustifica un potenziamento delle competenze regionali? Non si corre il rischio di un “*protagonismo regionale*” che, rinnegando una storia lombarda di decenni improntata al principio di sussidiarietà, trascuri l’ascolto dei territori ed anzi ne accentui l’isolamento ed il distacco?

Una sia pur sintetica analisi delle politiche pubbliche, quindi particolarmente di quelle destinate alla ripresa post pandemica, caratterizzate da un contesto “*emergenziale*” e da una dimensione senza precedenti in termini finanziari per il livello regionale, deve affrontare il tema della eventuale “*straordinarietà*” ed eccezionalità degli strumenti utilizzati e richiede quantomeno il sintetico riferimento al contesto dato dalle “*regole*”, ovvero dai profili legislativi ed amministrativi, al rapporto tra decisore politico e strutture tecnico-amministrative ed infine al presidio della dimensione territoriale.

Si propongono qui valutazioni e riflessioni e sono altresì evidenziate talune criticità, pur nella considerazione del delicatissimo contesto nel quale l’iniziativa è nata.

⁵ Si veda ad esempio il servizio televisivo intitolato “*Amici miei*” di Luca Chianca, dedicato alle caratteristiche del Piano Lombardia dalla trasmissione “Report” del 28 gennaio 2024.

2. I contenuti del Piano in sintesi.

In estrema sintesi il Piano Lombardia, avviato immediatamente a ridosso dell'esplosione della pandemia, è diviso in tre macro-ambiti, come descritti dalla stessa Giunta nelle pagine del sito dedicate:

- a) gli interventi a favore dei Comuni e delle Amministrazioni provinciali per un valore di 400 milioni di euro (Legge regionale n. 9 del 4 maggio 2020);
- b) gli interventi a favore di beneficiari specifici con importi assegnati, destinati a finanziare opere infrastrutturali;
- c) programmi di intervento con beneficiari da individuare tramite bandi o procedure ad hoc (64 linee di intervento per un valore di oltre € 1,5 miliardi). Tali linee di intervento si sono articolate in progetti in funzione dei bandi attivati nel tempo.

In base a quanto dichiarato dalla stessa Regione Lombardia, successivamente il Piano Lombardia, arricchitosi di ulteriori investimenti, ha raggiunto la cifra di 4,619 miliardi di euro per realizzare entro il 2027 interventi destinati a Comuni, Province e altri enti della Lombardia per un ammontare complessivo prossimo agli 8 miliardi, considerando evidentemente il possibile ed auspicato cofinanziamento degli interventi da parte dei beneficiari.

Come sopra accennato, in riferimento al macro-ambito a), la legge 9/2020 ha destinato risorse per € 400 milioni, di cui € 348.650.000 ai Comuni, sulla base della popolazione residente per classi di popolazione: dai € 100.000 ai comuni da 0 a 3.000 abitanti, ai € 4.000.000 ai comuni con più di 250.000 abitanti ciascuno⁶.

Sono stati invece destinati alle Province e alla Città metropolitana € 51.350.000 per la realizzazione di opere connesse all'edilizia scolastica ed alla

⁶ Per quanto riguarda i comuni, le finalità degli investimenti specificate dalla Legge attengono a progetti in tema di:

- sviluppo territoriale sostenibile, compresi interventi in materia di mobilità sostenibile, nonché interventi per l'adeguamento e la messa in sicurezza di strade, scuole, edifici pubblici e patrimonio comunale, abbattimento delle barriere architettoniche e interventi per fronteggiare il dissesto idrogeologico e per la riqualificazione urbana;
- efficientamento energetico, compresi interventi volti all'efficientamento dell'illuminazione pubblica, al risparmio energetico degli edifici di proprietà pubblica e di edilizia residenziale pubblica, nonché all'installazione di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili;
- rafforzamento delle infrastrutture, indispensabili alla connessione internet, con particolare riferimento alla fibra ottica e alla realizzazione e ampliamento di aree "free wi-fi".

viabilità e strade sulla base di parametri riferiti rispettivamente alla popolazione degli istituti scolastici e al numero di chilometri di strade gestiti⁷.

Il decisore politico in questo caso si è orientato per un provvedimento a carattere speditivo che avesse come beneficiari prioritariamente tutte le amministrazioni comunali lombarde per l'avvio di piccole opere di immediata cantierabilità ed in grado di dare una risposta repentina alla situazione di stallo di quel periodo, stimolando la spesa e la crescita economica e incrementando la domanda di beni e servizi in maniera immediata.

L'apporto tecnico si è concretizzato nel supporto all'elaborazione dell'articolazione delle classi dimensionali delle amministrazioni beneficiarie con l'obiettivo di assegnare risorse congrue alle rispettive dimensioni e capacità di spesa. Con il contributo tecnico sono stati altresì definiti settori prioritari di intervento per l'individuazione da parte dell'amministrazione di progetti da sottoporre a finanziamento nell'ambito del budget preassegnato.

Nel solco delle finalità di legge, ai Comuni è stata lasciata ampia autonomia nella selezione dei progetti da realizzare: l'operazione può quindi essere valutata dal punto di vista della sua efficienza complessiva, dei tempi di realizzazione degli interventi, della loro rispondenza alle finalità indicate, della adeguatezza giuridico-procedurale degli affidamenti delle opere.

È evidente che la classificazione adottata in legge ed utilizzata non è esente da possibili rilievi e non ha mancato di suscitare discussioni, in particolare la congruità della forbice 0-3.000 abitanti nella prima classe, premiata con € 100.000.

Tuttavia, l'entità dei contributi, distribuiti agli oltre 1.500 Comuni lombardi, non sembra determinare una alterazione significativa nella allocazione di risorse sul territorio, né quindi un problema di “*equità distributiva*”.

Anche il successivo incremento di risorse, che ha attribuito alle Province lombarde e alla Città metropolitana di Milano fondi per l'esercizio finanziario 2021 pari a 5 milioni di euro dal fondo “Interventi per la ripresa economica” per l'acquisto delle dotazioni informatiche e per la realizzazione di opere e infrastrutture in grado di interconnettere gli istituti scolastici di competenza, è valso a sostenere il miglioramento della didattica a distanza nelle scuole superiori, in una forma di “sostituzione” della Regione allo Stato, con il

⁷ Una notazione particolare merita l'attribuzione di risorse alle Province lombarde ed a Città metropolitana di Milano per interventi legati alla viabilità e strade provinciali ed alla edilizia scolastica, che rappresentano, come è noto, il nucleo di rilevanti funzioni fondamentali delle stesse. Le carenze nello sviluppo e nel mantenimento di strade e scuole hanno reso evidente la continua sottostima di tali funzioni, in particolare dopo il riordino operato con la Legge 56/2014.

sospetto dell'alterazione del principio per il quale le risorse derivanti dalle fonti di cui all'art. 119 della Costituzione dovrebbero consentire l'integrale finanziamento delle funzioni pubbliche attribuite anche a Province e Città metropolitane.

Alle strutture tecniche territoriali e centrali è stato infine assegnato il compito di validazione della coerenza dei progetti con gli obiettivi e criteri indicati e del rispetto della capienza finanziaria assegnata.

Con i conseguenti provvedimenti amministrativi è stata formalizzata la definitiva assegnazione delle risorse sui progetti validati. Di rilievo l'interlocuzione tra strutture della Giunta regionale, Aria S.p.A., Finlombarda S.p.A. e le rappresentanze di ANCI regionale e UPL che hanno contribuito a costruire il quadro temporale, il sistema informativo e lo schema finanziario indispensabili per la gestione di un numero molto rilevante di progetti.

Si basa su analoga impostazione la Legge regionale 2 aprile 2021, n. 4 *"Interventi a sostegno del tessuto economico lombardo"* con uno stanziamento di ulteriori 101 milioni di euro a favore dei Comuni lombardi con risorse assegnate ai Comuni secondo la classe di popolazione definita sulla base della popolazione residente al 1° gennaio 2020⁸.

Le considerazioni relative alla misura di cui all'ambito a) sono replicabili anche per questo intervento, per il quale la legge regionale ha ridefinito nuove finalità di intervento⁹.

La peculiarità della Legge 4/2021 è rappresentata dall'origine prevalentemente statale delle risorse, a valere sulle assegnazioni statali di cui all'articolo 1, comma 134, della Legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021)¹⁰.

Gli interventi avviati attraverso i fondi regionali e statali stanziati dalle Leggi regionali lombarde n. 9/2020 e 4/2020 sono quindi ascrivibili al primo

⁸ In questo caso ai comuni da 0 a 3.000 abitanti sono stati assegnati euro 30.000,00 ciascuno, ai comuni da 3.001 a 5.000 abitanti euro 60.000,00 ciascuno, ai comuni da 5.001 a 10.000 abitanti euro 100.000,00 ciascuno, ai comuni da 10.001 a 20.000 abitanti euro 140.000,00 ciascuno, ai comuni da 20.001 a 50.000 abitanti euro 200.000,00 ciascuno, ai comuni da 50.001 a 100.000 abitanti euro 280.000,00 ciascuno, ai comuni da 100.001 a 250.000 abitanti euro 570.000,00 ciascuno, ai comuni oltre i 250.000 abitanti euro 1.100.000,00 ciascuno.

⁹ Le ulteriori finalità sono le seguenti: messa in sicurezza del territorio a rischio idrogeologico; messa in sicurezza di strade, ponti e viadotti, nonché interventi sulla viabilità e sui trasporti anche con la finalità di ridurre l'inquinamento ambientale; messa in sicurezza degli edifici, con precedenza per gli edifici scolastici, e di altre strutture di proprietà dei Comuni; messa in sicurezza e sviluppo di sistemi di trasporto pubblico di massa finalizzati al trasferimento modale verso forme di mobilità maggiormente sostenibili e riduzione delle emissioni climalteranti; progetti di rigenerazione urbana; riconversione energetica e utilizzo di fonti rinnovabili; infrastrutture sociali; bonifiche ambientali dei siti inquinati; acquisto di impianti, macchinari, attrezzature tecnico-scientifiche, mezzi di trasporto e altri beni mobili a utilizzo pluriennale. Quest'ultima finalità d'intervento emersa dalle richieste pressanti formulate in particolare dai piccoli Comuni, è stata valutata positivamente dal legislatore.

¹⁰ <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2018-12-30;145>

“macro-ambito” cui si è fatto cenno, così come rappresentato dalla stessa Regione Lombardia¹¹.

Come già brevemente accennato, l’intervento di Regione Lombardia nella fase post pandemica, ma in realtà ancora durante la pandemia, si è caratterizzato per la tempestività e l’entità finanziaria degli interventi.

Nel merito ha pesato evidentemente l’impatto in termini strettamente epidemiologici e poi più complessivamente sociali della pandemia nel contesto lombardo, ove si sono registrate le prime manifestazioni del contagio, con le conseguenze più devastanti sul piano della mortalità.

Altrettanto chiara era la consapevolezza dell’incidenza della struttura economico-produttiva lombarda in termini assoluti e nel contesto nazionale ed altrettanto ferma era la volontà di contribuire a superare rapidamente il blocco forzato delle attività economiche che aveva caratterizzato i primi mesi della pandemia.

Di qui la decisione di privilegiare l’immissione di consistenti risorse finanziarie a favore degli enti pubblici lombardi

quale misura per fronteggiare le conseguenze negative sull’economia del territorio lombardo derivanti dall’emergenza sanitaria da COVID-19 tramite una serie di provvedimenti che hanno assunto la denominazione complessiva di “Piano Lombardia”.

Nell’immediato la priorità è stata riconosciuta alle Amministrazioni comunali, in considerazione dell’ampiezza della platea nella maglia istituzionale lombarda, del ruolo per lo più positivo assunto dalle Amministrazioni comunali, dei Sindaci in particolare, in forza della loro prossimità alla popolazione e alle esigenze durante lo stress pandemico, e nell’assunto che a livello comunale fossero più facilmente individuabili i fabbisogni di intervento ed assicurata una rapidità di spesa in grado di rilanciare le economie locali sostenendo gli operatori economici del territorio.

Gli interventi sono stati poi estesi alle Province e alle Comunità Montane ed hanno successivamente coinvolto altri soggetti pubblici, con i macro-ambiti descritti ai punti b) e c), ovvero gli interventi a favore di beneficiari specifici con importi assegnati, destinati a finanziare opere infrastrutturali ed i programmi di intervento con beneficiari da individuare tramite bandi o

¹¹ Le informazioni sono disponibili sul sito <https://www.regione.lombardia.it/wps/portal/istituzionale/HP/istituzione/il-piano-lombardia>, ove è reperibile anche una puntuale rappresentazione dell’avanzamento dei progetti finanziati del Piano nel suo complesso.

procedure ad hoc, assumendo dimensioni più significative e modalità ancora più estese e incisive di diffusione¹².

Con uno sguardo retrospettivo, il Piano Lombardia appare piuttosto una stratificazione plurifase di proposte di intervento alle quali sono state destinate risorse messe a disposizione *in itinere* che un intervento organico e strutturato in settori predefiniti, selezionati in base a priorità chiaramente individuate.

Peraltro gli investimenti sono stati destinati ad una pluralità articolata di ambiti e settori, la cui omogeneità risulta solamente da una ricostruzione a posteriori, trattandosi di opere infrastrutturali, mobilità sostenibile, trasporto pubblico ma anche interventi in ottica green ed eco-sostenibile; e poi la difesa del suolo, incentivi per la rigenerazione urbana, il recupero dei borghi storici, la rimozione dell'amianto dagli edifici scolastici, la sostituzione degli impianti termici obsoleti e delle caldaie inquinanti negli immobili pubblici, il disinquinamento delle acque e il recupero delle sponde dei laghi, la valorizzazione e lo sviluppo della montagna, interventi per il sistema irriguo agricolo e interventi per il settore forestale. Ulteriori investimenti sono stati destinati al recupero del patrimonio edilizio pubblico, abitativo e scolastico, alle politiche sociali, al settore sportivo ed al sostegno della ricerca.

Le risorse necessarie, sia che si trattasse di progetti di grande rilevanza (ad es. il progetto di infrastrutturazione turistica del "Borgo Ospitale" del valore di 16.700.000 euro o gli interventi destinati allo svolgimento delle Olimpiadi invernali 2026), sia che riguardassero interventi di modestissima entità (la manutenzione straordinaria della ferrata in località Santa Croce a San Pellegrino Terme con contributo regionale di 25.000 euro), venivano attinte appunto dal fondo "Interventi per la ripresa economica" di cui alla L.r. 9/2020 istituito al fine di fronteggiare l'impatto economico derivante dall'emergenza sanitaria da Covid-19.

Proprio in ragione di queste considerazioni, per le limitate finalità del presente commento, assume in effetti maggiore interesse il secondo "macro-ambito" cui si è fatto cenno, ovvero l'insieme degli interventi a favore di beneficiari specifici con importi assegnati sulla base di ordini del giorno votati dal Consiglio regionale. Di questa modalità di attribuzione di risorse si sono occupati recentemente, come già accennato, i media con commenti critici che non hanno probabilmente colto fino in fondo i tre aspetti più importanti della questione, che vanno invece approfonditi: il quadro delle "regole" che

¹² Tra i beneficiari figurano Parchi e Agenzie regionali, Autorità di bacini-lacuali, Ferrovienord, RFI, Università e altri enti come AIPO, ALER, Arexpo, Aria, CAL, l'Istituto italiano di tecnologia, Milano Serravalle, l'Agenzia del Trasporto Pubblico Locale di Sondrio, l'Ambito Territoriale Ottimale di Lodi, etc.

presidiano l’assegnazione di benefici da parte dell’ente pubblico, il rapporto tra decisore politico e dirigenza tecnica ed amministrativa, la relazione o “vincolo” che sussiste tra l’eletto ed il territorio che lo esprime¹³.

3. Il quadro delle regole.

L’operato della pubblica amministrazione è notoriamente sottoposto al rispetto del principio di legalità: in questo contesto si esercita la discrezionalità amministrativa che consiste nella facoltà di scelta tra più comportamenti giuridicamente leciti per il soddisfacimento dell’interesse pubblico stabilito dalla legge.

Per questo, valutare la compatibilità degli interventi selezionati dagli ordini del giorno consiliari con il “quadro delle regole” significa ponderare se le scelte del decisore politico siano rispettose del principio di imparzialità dell’amministrazione sancito dall’Art. 97 della Costituzione.

Nello specifico, il dovere di imparzialità prevede che la pubblica amministrazione non possa effettuare discriminazioni tra soggetti che non siano sorrette da alcun fondamento giuridico: l’imparzialità è infatti la traduzione, sul piano amministrativo, del principio di uguaglianza.

La Legge 241/90 stabilisce che l’attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di economicità, di efficacia, di imparzialità, di pubblicità e di trasparenza secondo le modalità previste dalla legge stessa e dalle altre disposizioni che disciplinano singoli procedimenti, nonché dai principi dell’ordinamento comunitario. In particolare, la concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari e l’attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati sono subordinate alla predeterminazione dei criteri e delle

¹³ L’accento più critico è stato posto, come accennato, sugli ordini del giorno approvati nel corso delle sessioni di bilancio, ovvero nell’ambito della discussione della Legge di bilancio o della Legge di assestamento, che impegnavano la Giunta ad assicurare con propri provvedimenti e tramite prelievo dal “Fondo per la ripresa economica” di cui all’art. 1 comma 10 della L.r. 9/2020 ai sensi del comma 11 dell’art. 1 della legge stessa, il finanziamento di molteplici interventi “dispersi” sul territorio e attinenti, come si è detto a svariati settori: viabilità, manutenzione straordinaria di edifici pubblici, riqualificazione di parchi pubblici, realizzazione di parcheggi, eliminazione di barriere architettoniche, sviluppo delle infrastrutture destinate alla attrattività turistica etc., in alcuni casi con attinenza piuttosto labile alle competenze e funzioni regionali. La Giunta regionale avrebbe poi assunto pienamente gli interventi definiti con ordini del giorno, limitando il vaglio alla pertinenza a spesa di investimento e alla verifica che i beneficiari fossero soggetti pubblici. Peraltro, l’art. 1 della L.r. 9/2020 autorizzava il ricorso all’indebitamento per la copertura finanziaria del fondo “Interventi per la ripresa economica”, assicurando il rispetto della legislazione statale di riferimento. Si veda in particolare la Legge 24 dicembre 2003 n. 350 che, in particolare all’art. 3, commi 16-2, individua le tipologie di interventi finanziabili con ricorso a indebitamento.

modalità cui le amministrazioni stesse devono attenersi. L'art. 12 della legge esprime un principio di carattere generale dell'azione amministrativa: l'erogazione di somme di denaro da parte di un'amministrazione pubblica, in qualsiasi forma avvenga, e, dunque, anche a prescindere dalla comparazione tra diverse domande nell'ambito di uno stanziamento contingentato, non può considerarsi completamente libera. È necessario che la discrezionalità sia esercitata a partire dalla preventiva predisposizione di criteri e modalità di scelta del progetto o dell'attività da beneficiare. La preventiva predisposizione di criteri e il correlativo richiamo ad essi nel provvedimento di concessione costituisce, dunque, condizione di validità del provvedimento, dato il carattere necessariamente limitato delle risorse a disposizione dell'amministrazione.

Non si può presumere che se il beneficiario di un contributo per la realizzazione di un'opera pubblica è un Comune o una Provincia, l'utilità dell'opera stessa per la collettività giustifichi l'assenza di un confronto "sull'oggetto" (perché quell'opera rispetto ad altre consimili) o "sul soggetto" (perché quel Comune rispetto ad altri della stessa dimensione o popolazione), ferma restando la indispensabile competenza ad incentivare la realizzazione dell'opera sussidiata.

Il problema dal punto di vista amministrativo e gestionale non risiede solamente nel rispetto del principio di uguaglianza e nell'equità della distribuzione delle risorse, ma anche nella definizione di priorità in considerazione dell'urgenza di taluni interventi rispetto ad altri e nella necessità di esprimere efficienza ed efficacia nell'amministrare. Per questo si richiede che il rapporto tra amministrazione erogante e beneficiari pubblici e/o privati delle risorse sia trasparente e motivato e consenta di spendere presto e bene i soldi pubblici senza "stagnazione" delle risorse per investimenti.

Si intende che il quadro astratto delle regole deve essere concretamente riportato allo specifico ordinamento regionale, ed al contesto emergenziale cui si è fatto cenno per cogliere tutte le implicazioni della "manovra" e delle sue conseguenze.

Come è evidente, la funzione legislativa in capo al Consiglio regionale è la peculiarità dell'ordinamento regionale; la legge nelle sue varie declinazioni (di regolazione, di promozione, di sanzione) disciplina i settori di intervento della Regione e con i provvedimenti finanziari fondamentali (legge di bilancio, legge finanziaria, assestamento al bilancio) delinea le poste di bilancio destinando le risorse finanziarie secondo le priorità definite nel Programma regionale di sviluppo sostenibile. Anche i piani settoriali ed intersettoriali pluriennali sono

approvati dal Consiglio regionale. La Giunta provvede all’attuazione del programma di governo, esercita l’attività di alta amministrazione, approva piani e programmi non di competenza del Consiglio regionale.

Le funzioni del Consiglio e della Giunta citate rispondono al carattere di ente di legislazione e programmazione della Regione, che per espressa previsione statutaria (art. 3 dello Statuto di autonomia) riconosce e promuove il ruolo delle autonomie locali e funzionali ed ispira la sua azione legislativa e amministrativa al principio di sussidiarietà.

Da questo principio e dal carattere di ente politico della Regione dovrebbero discendere conseguenze stringenti circa il “catalogo” degli strumenti a disposizione degli organi regionali; la legge, il regolamento, piani e programmi, atti di controllo e di indirizzo politico sono nel “*tool box*” del Consiglio regionale.

Non occorre soffermarsi sullo strumento legislativo, né sui regolamenti (ove sussistente la competenza consiliare). Prendendo in esame invece gli atti amministrativi all’esame del Consiglio si vede come, in sintonia con la pluriennalità del bilancio, attraverso piani e programmi sia definibile un corretto assetto per la allocazione delle risorse con evidenza degli interventi da attuare nell’orizzonte temporale dato. Non è da sottovalutare il fatto che la programmazione sollecita altri soggetti (enti locali, società pubbliche, utilities etc..) a concorrere con risorse proprie alla attuazione degli interventi, espressione questa di un sano rapporto sussidiario.

Nella complessità territoriale, infrastrutturale, sociale e produttiva della Regione Lombardia operare per piani e programmi è essenziale anche per evitare sovrapposizioni di interventi, duplicazioni, incoerenze e per scongiurare esternalità negative a carico di territori “*deboli*” e vantaggi competitivi ad uso esclusivo di territori “*forti*”.

Da questo punto di vista, la tesi secondo cui tutti gli ambiti di intervento del Piano Lombardia sono coerenti con i macro-obiettivi degli strumenti generali regionali di programmazione e di finanziamento (Strategie di sviluppo urbano sostenibile, Strategia regionale delle Aree interne, Programmazione comunitaria/Fondi SIE - FSC, FESR, FSE+, FEASR, Programmazione negoziata, Patti territoriali, PNRR) e che, in tale ottica, i suoi finanziamenti siano rispetto ad essi integrativi e/o complementari, appare piuttosto una petizione di principio che un’affermazione analiticamente dimostrata, stante la numerosità e la frammentazione dei singoli interventi¹⁴.

¹⁴ Si veda la nota del Presidente della Regione Lombardia Attilio Fontana pubblicata in risposta al servizio di Report citato in nota (3) e reperibile al seguente indirizzo:

Gli investimenti in infrastrutture per la mobilità hanno certamente una rilevanza notevole e sembrano destinati ai settori di maggior rilievo: si consideri il riconoscimento a Ferrovienord ed RFI di risorse per interventi legati all’efficientamento infrastrutturale e di messa in sicurezza della rete ferroviaria e il potenziamento del servizio, così come le risorse per infrastrutture viarie, i finanziamenti per il patrimonio abitativo pubblico, gli interventi per il sistema universitario lombardo, la realizzazione di opere connesse allo svolgimento dei giochi olimpici e paralimpici invernali di Milano-Cortina 2026.

Ma la destinazione di risorse pubbliche con ordini del giorno consiliari per centinaia di interventi minori approvati nel corso delle sessioni di bilancio regionali per consentire l’attuazione di opere ed interventi pubblici da parte di enti locali può essere inquadrata nell’ambito dell’attività di sindacato ed indirizzo politico quale espressione delle prerogative dei Consiglieri regionali?

Interrogazioni ed interpellanze, come in tutte le assemblee politiche, sono atti di sindacato politico indirizzati alla Giunta regionale o ai suoi componenti.

L’indirizzo politico si esprime più tipicamente con la sottoscrizione di mozioni (documenti motivati, volti a promuovere una deliberazione consiliare) o con ordini del giorno.

Questi ultimi, relativi ai contenuti di progetti di legge o di altri atti consiliari e presentati nel corso della discussione degli stessi, recano impegni alla Giunta regionale ad assumere iniziative attinenti ai contenuti stessi del progetto di legge o altro atto in discussione.

Non si può negare che una simile modalità di intervento per l’attuazione del “Piano Lombardia” abbia illustri precedenti: le leggi statali di bilancio o finanziarie e hanno spesso veicolato micro-interventi senza alcun nesso con politiche industriali o di sviluppo locale.

Si tratta peraltro di una prassi censurata dalla Corte costituzionale ma reiterata senza particolari distinzioni di maggioranza politica.

Il punto dirimente è però la copertura legislativa, sia statale sia regionale delle precedenti “*elargizioni*” sul territorio, che rende sostanzialmente insindacabili le scelte disancorate dai criteri e dalla pianificazione o programmazione generale e settoriale. La legge lascia spazio alla sola censura politica o al biasimo della pubblica opinione. La copertura legislativa è ciò che difetta invece nel caso lombardo, particolarmente per i provvedimenti di

Giunta che recepiscono l'input politico proveniente dagli ordini del giorno consiliari e definiscono tempi e modalità dell'erogazione delle somme stabilite.

Occorre riflettere in sostanza se sia stata alterata la normale successione delle fonti e degli atti che caratterizza l'erogazione di benefici da parte della Regione.

Che si tratti di risorse europee, statali o regionali il presupposto consolidato e imprescindibile è la gestione per bandi, avvisi pubblici, con graduatorie costruite per comparazione di progetti in base a criteri predefiniti e/o con indicatori predisposti per "pesare" il soggetto richiedente (per gli enti locali: la popolazione, eventuali indici di svantaggio etc.). Nelle sue varie forme questa è la modalità che garantisce la par condicio tra gli aspiranti beneficiari. La rispondenza al PRSS, ai suoi "pilastri" ai suoi ambiti, ovvero aggregazioni coerenti di obiettivi strategici, ed ai piani e programmi conseguenti, è invece garanzia di rispondenza alla azione di governo propria della Regione. Questa stessa rispondenza deve condizionare la promozione o l'adesione da parte della Regione agli strumenti di programmazione negoziata, che rappresentano una modalità altrettanto importante di concorso alla attuazione di interventi strategici.

Come noto, nella gestione del "Piano Lombardia" non erano previsti specifici indicatori per quantificare l'incidenza degli interventi finanziari nei diversi contesti territoriali.

È sicuramente superficiale un giudizio basato sul rapporto "euro per abitante" per singolo comune per valutare l'equità della manovra del piano. È chiaro che opere di grande impatto e con ricadute di cui beneficiano zone estese possono essere allocate sul territorio di un singolo comune con scarsa popolazione: si pensi ad un polo scolastico di grandi dimensioni o ad un impianto sportivo che serva un plesso molto significativo.

Una critica più approfondita alla gestione del macro-ambito b) del Piano dovrebbe invece considerare altri elementi, non trascurando ovviamente l'intento positivo già esplicitato di suscitare una "scossa" in favore della economia lombarda in pesante frenata a causa della pandemia da Covid-19, immettendo risorse da parte di un ente in buona salute finanziaria.

Per contro, la frammentazione degli interventi, l'erogazione di risorse sulla base di progettualità approssimative quando non di semplici idee progettuali, talora non previste dagli strumenti di programmazione e gestione degli stessi soggetti locali, appaiono elementi di oggettiva debolezza di quella parte del Piano, anche perché non coerenti con la stessa logica di stimolo all'economia ed all'occupazione.

4. Il contributo delle strutture tecnico-amministrative ed il rapporto con il decisore politico.

Delineato il contesto normativo entro cui si è andata declinando l’attuazione del “Piano Lombardia” ed esplicitate le oggettive fragilità amministrative che hanno caratterizzato il secondo macro ambito descritto, si intendono affrontare ora le problematiche connesse al rapporto tra strutture tecnico-amministrative e decisore politico.

È noto che lo Stato contemporaneo nelle sue molteplici articolazioni ha visto una evidente dilatazione degli ambiti di intervento con un costante incremento tanto dei compiti di regolazione, quanto ed ancor più di quelli di erogazione di beni e servizi.

L’azione dello Stato si è progressivamente estesa ad una molteplicità di settori sociali ed economici, ciascuno di essi governato da logiche e saperi specifici: tutto ciò ha comportato l’acquisizione da parte del personale pubblico di competenze tecniche e specialistiche o l’ingresso di personale portatore di professionalità estranee alle tradizionali competenze giuridiche ed amministrative.

L’apparato tecnico-amministrativo si è trovato pertanto sempre più coinvolto nella attuazione della molteplicità delle *policy* che l’aspettativa sociale imponeva al decisore politico.

Questo stesso processo ha fatto sì che l’attenzione prioritaria si spostasse sui profili di efficacia e di efficienza dell’azione pubblica accanto a quelli propri di legalità e legittimità.

Di qui il riproporsi, in un contesto di crescente complessità, della questione del corretto rapporto tra responsabilità politica e responsabilità dirigenziale, tra indicazione delle linee di indirizzo politico-programmatico e loro concreta traduzione operativa, peraltro ampiamente affrontato e disciplinato anche dalla normativa vigente.

È infatti emerso in tutta la complessità il merito dell’apporto tecnico-amministrativo, sommariamente riconducibile alle seguenti fasi di:

- PROGETTAZIONE: analisi dei destinatari e dei fabbisogni, individuazione di beneficiari e target, individuazione della strumentazione;
- IMPLEMENTAZIONE: attivazione delle misure, cura dei profili amministrativi-finanziari-operativi;
- RENDICONTAZIONE E VALUTAZIONE: rendicontazione tecnica e finanziaria, verifiche di efficacia ed analisi di impatto.

L'azione pubblica si è andata configurando pertanto come il complesso dipanarsi di scelte ed indicazioni politiche, delle responsabilità attuative poste in capo alla “*macchina*” amministrativa, di compiti affidati a soggetti ed agenzie contigue ma distinte dall'apparato pubblico ed infine della dialettica spesso bidirezionale e di crescente coinvolgimento dei destinatari della stessa azione pubblica.

Non vanno infine trascurate le pressanti sollecitazioni che all'intervento dei pubblici poteri sono state rivolte in direzione di una sempre maggiore trasparenza delle regole e dei comportamenti nonché dell'*accountability* dell'utilizzo delle risorse pubbliche.

Questo suggerisce la considerazione che, nel caso specifico, si sia determinata una obiettiva compressione dell'area della responsabilità dirigenziale ad opera delle scelte d'impulso operate dal decisore politico: favorita presumibilmente da una sorta di “*rassegnato realismo*” da parte della macchina amministrativo-burocratica, in forza della contingenza pandemica.

Ciò vale certamente per quanto attiene al macro-ambito b) del Piano, non sussistendo invece obiezioni particolari riguardo alle erogazioni dirette secondo criteri, certamente semplificati ma oggettivi agli enti locali o alla tradizionale gestione delle risorse per bandi.

Si è trattato in sostanza di accettare l'impulso politico generato dagli ordini del giorno, non tanto nella richiesta di dotazione di bandi (22 bandi per l'assegnazione di complessivi € 151.000.000), quanto nella attivazione di ben 1.345 interventi localizzati in 617 comuni lombardi – su 1.504 che ne conta la Lombardia – e la conseguente attribuzione diretta di risorse finanziarie pari a € 396.000.000 mentre alle Province lombarde sono stati complessivamente assegnati € 350.000.000, generando peraltro significative asimmetrie distributive che sono state oggetto di segnalazione e polemica politica.

5. Il presidio della dimensione territoriale nelle politiche *place-based*.

Riprendendo le ultime considerazioni svolte, se in linea generale i destinatari delle policy pubbliche sono i cittadini e le imprese e le plurime forme aggregative, resta acquisito che è nella dimensione territoriale che si catalizzano gli interessi e le aspettative e provano ad assumere coerenti traiettorie di sviluppo.

Per questo, anche nella dinamica politica, il riferimento territoriale è ordinariamente assunto come prioritario: ed i sistemi elettorali ne confermano

l'importanza, radicando l'acquisizione e il mantenimento del consenso in specifici contesti, quali i collegi elettorali.

Si ritiene cioè fisiologico che l'esponente politico in quanto espressione di un bacino elettorale territoriale definito, e fatte salve le esigenze di rappresentanza degli interessi generali sia che agisca nelle sedi legislative che in quelle esecutive, si percepisca e venga percepito dai cittadini-elettori anche come soggetto chiamato a rappresentare e corrispondere alle aspettative e gli interessi del territorio di riferimento.

Al tempo stesso una vasta letteratura teorico-economica ed una pluridecennale cultura programmatrice, specie di matrice comunitaria, hanno individuato nel profilo territoriale il più appropriato per conferire credibilità ed efficacia alle *policy* tanto di livello europeo che nazionale.

L'approccio *place-based* è infatti da decenni quello prevalente nel contesto UE ed ha informato di sé le politiche nazionali e regionali, affinando nel tempo la strumentazione attuativa.

Si tratta di un approccio che ha tratto ispirazione ed è andato consolidandosi in rapporto col progressivo affermarsi del principio di sussidiarietà, verticale ed orizzontale, che ha trovato ampi riscontri in sede legislativa e costituzionale.

Tutto ciò ha prodotto nel tempo una considerevole maturazione della strumentazione tecnico-amministrativa di supporto al rapporto con il territorio, che va dalla individuazione di modalità strutturate di ascolto e confronto con gli *stakeholders* territoriali, al supporto nella elaborazione di *vision* e di strategie di sviluppo locale e nella individuazione delle priorità ai fini della allocazione delle risorse.

Da questo punto di vista, merita qui di essere segnalata proprio la considerevole produzione normativa e l'esperienza applicativa pluridecennale di Regione Lombardia in materia di programmazione negoziata.

Ugualmente significativo è il ricorso all'assegnazione delle risorse tramite bandi pubblici correlati alle indicazioni di priorità e all'assegnazione di meccanismi premianti e talora preceduti da richiesta di manifestazioni di interesse.

Come si vede, la pur legittima e rilevante connotazione politica del rapporto tra enti pubblici e territorio è andata progressivamente arricchendosi di norme, strumenti e prassi con una forte connotazione tecnica.

In questo caso la domanda si può porre in questi termini: il contesto emergenziale già descritto e la conseguente pressione sulle istituzioni centrali, regionali e locali hanno reso inevitabile e quindi legittima la rinuncia, più o

meno dichiarata, alle modalità strutturate di ascolto e confronto con gli *stakeholders* territoriali, al supporto nella elaborazione di scenari evolutivi e di strategie di sviluppo locale e nella individuazione delle priorità ai fini della allocazione delle risorse cui si è fatto cenno, modalità delle quali comunque la Giunta Regionale aveva fatto ampio e motivato uso in precedenti occasioni?

In questa nuova fase di “*decantazione*” e di pacata valutazione *ex post*, si pone certamente l’esigenza di guadagnare una consapevolezza del “*vulnus*” prodotto dalle procedure speditive adottate durante la pandemia a più aggiornate ed adeguate modalità di ascolto e rapporto con le realtà territoriali al pari delle forzature sopra segnalate sul piano amministrativo.

Tutto ciò non per inutili sottolineature o recriminazioni, quanto per evitare che le suddette modalità finiscano per imporsi stabilmente come via preferenziale nell’esperienza del “*Governo regionale*”, determinando un inevitabile degrado della sua qualità.

La scelta enunciata nel nuovo PRSS di prevedere la promozione e sottoscrizione presso ciascun territorio provinciale di un Accordo Quadro di Sviluppo Territoriale (AQST) ai sensi dell’art. 5 della L.r. 19/2019 fa ritenere che tale consapevolezza stia ora maturando in ambito regionale.

6. Conclusioni.

Le riflessioni svolte in questo contributo non intendono avanzare giudizi perentori e conclusivi in merito ad una fase particolarmente concitata della storia politica ed amministrativa di Regione Lombardia.

Le valutazioni svolte in senso critico prendono appunto le mosse da una sola “*frazione*” del Piano Lombardia, ovvero il macro-ambito b) e solo marginalmente si estendono all’intera manovra, che in altri ambiti si è sviluppata secondo canoni più consueti (l’impostazione seguita dalle LL.rr. 9/2020 e 4/2021 e la gestione tramite bandi per l’erogazione delle risorse rese disponibili).

Ciò non di meno, l’importante “*stress test*” pandemico può consentire ora una pacata ed obiettiva considerazione di come una classe politica ed un apparato burocratico hanno reagito a fronte dell’emergenza prodottasi a partire dalla primavera del 2020, quali interazioni e quali diversi equilibri si siano prodotte tra le due componenti.

Quanto al primo aspetto considerato (paragrafo 3), ovvero la compatibilità con il “*quadro delle regole*”, non v’è dubbio che la selezione e promozione di

interventi in base agli ordini del giorno consiliari rappresenti una anomalia tollerata nel momento della crisi ma di difficile riproposizione in un contesto ordinario.

Nel quadro di un evoluto rapporto tra decisione politica e contributo dell'apparato amministrativo e pur nella considerazione che non è dato un punto predefinito o predefinibile di equilibrio tra le due istanze, non vi è dubbio che il concorso delle competenze giuridiche e tecniche delle strutture amministrative consente il rispetto dei profili di legittimità e trasparenza dell'azione amministrativa e concorre a garantirne livelli accettabili di efficacia ed efficienza.

Questa, come analoghe esperienze, confermano i rischi di un'azione dettata da criteri puramente e semplicemente politici, l'unilateralità e insostenibilità tecnica di un “*comando politico*” che non tenga conto della complessità della realtà socioeconomica e territoriale su cui si esercita l'azione di governo.

L'esito può essere – a fronte di pur rilevanti sforzi finanziari – un impoverimento dei contenuti di questa azione, tanto nei risultati che nella percezione degli stessi destinatari, amministratori o cittadini che siano.

Nel caso di specie, l'anomalia risulta evidente in quanto gli interventi – in particolare quelli riferibili al macro-ambito b) – sono stati selezionati in assenza di criteri e modalità di scelta predefinite, lasciando alla componente di maggioranza l'individuazione dei beneficiari delle risorse (per la maggior parte di colore politico affine alla maggioranza stessa), con un istituto proprio dell'indirizzo politico, non riconducibile ad una corretta interpretazione della nozione di discrezionalità amministrativa e comunque senza una copertura legislativa *ad hoc*.

A questo proposito, risulta pertinente qui la considerazione del rapporto tra competenza legislativa ed azione amministrativa regionali, tra funzione di programmazione e attività di gestione: le scelte “*puntiformi*” e la forzata nobilitazione di interventi locali avulsi dalle previsioni dei programmi regionali, complessivi o settoriali, sembrano smentire una storia di vari lustri tesa ad affermare lo *status* di Ente di Governo della Regione, tenacemente fedele al principio di sussidiarietà.

Non è questione di poco momento: già nel contesto dell'attuale discussione e delle polemiche sulle prospettive di rafforzamento delle istituzioni regionali che si prospettano in relazione al percorso legislativo in corso di attuazione dell'art. 116, 3 c. della Costituzione (cd. “*Autonomia differenziata*”), molti osservatori hanno già segnalato i sintomi di una

“*amministrativizzazione*” delle Regioni, che in Lombardia si scorge, ad esempio, nella contrazione della produzione legislativa regionale. Non gioverebbe poi alla Lombardia alimentare la polemica in ordine ad un supposto “*centralismo regionale*” in conflitto con la originalità e ricchezza della articolazione dei livelli di governo locale.

Tornando al tema del contributo delle strutture tecnico-amministrative e del rapporto con il decisore politico, si è scritto sopra del “*rassegnato realismo*” di cui ha dato prova la dirigenza regionale nell’affronto della emergenza pandemica, almeno per quanto riguarda il macro-ambito b).

Questo non significa comunque sottacere la significativa assunzione di responsabilità da parte della “*macchina regionale*”, che si è impegnata a fondo, anche in deroga alla rigidità del confinamento scattato dal marzo 2020, per non dire della componente importante dell’apparato impegnata direttamente e personalmente, in ragione dei compiti di istituto, nel contrasto sul campo alla pandemia.

Così come merita di essere valorizzata la tempestività dell’azione della macchina regionale nell’impostare gli strumenti per la gestione amministrativa, finanziaria e contabile di migliaia di interventi promossi dalle varie linee del Piano Lombardia, nel pieno utilizzo delle opportunità fornite dal “sistema regionale” nelle sue varie componenti, enti dipendenti e società partecipate.

La successione degli atti amministrativi che hanno costruito l’impalcato necessario evidenzia lo sforzo di coerenzare tempi e modalità di gestione delle risorse erogate agli enti locali con le esigenze regionali di monitoraggio ed ottimizzazione finanziaria: due mondi non sempre in fase, nonostante gli argini posti dalle regole della armonizzazione dei sistemi contabili di cui al D.lgs. 118.

A questo sforzo, volto a recuperare i molteplici interventi posti in essere in una prospettiva di maggiore coerenza programmatica, si è peraltro aggiunta la necessità di metabolizzare le implicazioni di una congiuntura economica conseguita alla pandemia, legata a eventi di carattere globale che hanno poi determinato inflazione e aumento dei costi delle materie prime e dell’energia.

Anche questi fattori hanno contribuito a rendere necessaria in molti casi la riprogrammazione delle opere e la modifica degli impegni finanziari, attraverso nuovi cronoprogrammi, per ridefinire le fasi della spesa e le *milestone* di progetto, con il rischio della revoca del finanziamento.

Peraltro, l'abbondanza di risorse affluite, in particolare nel caso dei piccoli Comuni lombardi, impatta comunque con le conseguenze del Patto di stabilità che per anni ha previsto, per gli Enti locali, un rigido controllo dei saldi finanziari e, per le Regioni, il contenimento delle spese finali determinando un periodo di stallo sulla progettazione e la realizzazione degli interventi.

Sempre in riferimento ai profili finanziari, giova ribadire che il Piano Lombardia si è configurato come un'iniziativa di dimensioni assolutamente straordinarie, che non trova precedenti nella storia delle policy regionali: una scelta difficilmente riproponibile perché se è vero che le risorse destinate al Piano sono state qualificate come "a debito", pur senza la necessità di contrarre mutui, è altrettanto chiaro che il "polmone" finanziario della manovra di cassa va ad esaurirsi e rende rigida la gestione finanziaria complessiva.

Queste dimensioni evocano ovviamente il tema della valutazione delle politiche: centrale per ogni azione della pubblica amministrazione, ma, in questo caso, particolarmente cruciale oggi ed ancor più in futuro, quando l'insieme degli interventi approvati ed ancora in corso sarà portato a conclusione.

Per questo è legittimo chiedersi quali strumenti di rilevazione siano stati previsti ed attivati e di quali risultanze disponiamo o potremo disporre in futuro.

Il Piano Lombardia, secondo una stima dell'Istituto di ricerca regionale Polis, ha generato un aumento del PIL lombardo tra lo 0,3 e lo 0,6%. Il lavoro delle aziende si è tradotto e si tradurrà poi in tasse pagate e quindi in entrate per le casse pubbliche. L'impatto sull'occupazione è stato di 31,4 mila occupati in più, di cui circa 9.000 nel resto del Paese.

L'Istituto inoltre evidenzia che il Piano Lombardia non si è esaurito nel biennio 2020/2021 poiché numerose opere, non solo infrastrutturali, sono state realizzate negli anni successivi e troveranno realizzazione anche negli anni futuri.

A differenza di interventi come il Superbonus 110%, il Piano Lombardia avrà un effetto e un impatto positivo sull'economia per almeno dieci anni, considerando che alcune delle opere stradali sono ora in fase di definizione del progetto e quindi la loro realizzazione potrà andare ben oltre anche il 2026.

Si tratta di prime indicazioni, di valori frutto di prime stime, che richiederanno in futuro una documentazione scientificamente accurata ed una autorevole asseverazione.

Analoghe considerazioni si possono avanzare in ordine alla coerenza con la programmazione regionale, che al momento appare più come un assunto della documentazione ufficiale, come una dichiarazione apodittica che un dato di realtà concretamente ed analiticamente dimostrato.

Si aggiunga che la gestione di una sorta di "budget" parallelo a disposizione dei Consiglieri regionali ha reso meno leggibili le scelte operate all'atto della discussione del bilancio o dell'assestamento, atti che richiederebbero invece una chiara rappresentazione delle poste finanziarie in relazione all'attuazione del programma di governo.

Una riflessione conclusiva merita infine la questione del presidio della dimensione territoriale, quelle politiche *place-based* che sono da tempo al centro delle sollecitazioni in ambito europeo e su cui pure Regione Lombardia vanta attenzioni e realizzazioni importanti.

Si accennava al rischio che la rinuncia al confronto strutturato con i territori in favore del rapporto diretto tra eletto e territorio si imponga stabilmente come approccio amministrativo da parte dell'esecutivo regionale.

Si registrano in effetti segnali contraddittori: da una parte, ad esempio, un impegno alla piena e coordinata attuazione della normativa in materia di programmazione negoziata, il rilancio sopra richiamato degli AQST quali strumenti di concertazione primaria tra la Regione ed i territori provinciali, così come il notevole impulso fornito alla strategia nazionale per le Aree interne, con una sua estensione e potenziamento finanziario in ambito regionale.

Per contro, sempre con riferimento agli strumenti di programmazione negoziata, il moltiplicarsi del ricorso agli accordi semplificati o il proliferare degli accordi AREST potrebbe rischiare di privilegiare la dimensione locale in rapporto diretto con l'amministratore di riferimento ed in carenza di un disegno strutturato di sviluppo del territorio.

L'elezione diretta del Presidente della Regione ha caratterizzato sin dai primi anni duemila la storia della Regione Lombardia, esaltando la funzione presidenziale di direzione della politica generale della Giunta e la conseguente responsabilità; la collegialità e coesione della Giunta comunque hanno potenziato il ruolo di ente di Governo della Regione, riducendo i particolarismi, ed esaltando invece tutti gli strumenti propri di un soggetto programmatore e regolatore, teso ad eliminare gli squilibri e le differenze di sviluppo tra territori, pronto ad ascoltarne la voce senza cedere alle lusinghe del localismo.

Una ragionevole conclusione, che è anche un auspicio, è che tra gli esiti della pandemia non siano da annoverare arretramenti rispetto a questa importante e riconosciuta esperienza di governo.