

Il regionalismo quarant'anni dopo: il caso dell'Emilia-Romagna (*)

Luciano Vandelli

Abstract

In questo saggio l'Autore ripercorre le stagioni del regionalismo attraverso la storia istituzionale della Regione Emilia-Romagna. Fin dai primi passi dell'Italia unita, poi nel lungo periodo di transizione intercorso tra la previsione delle Regioni nella Costituzione e l'effettiva istituzione delle Regioni, e ancora di più nel periodo di realizzazione piena del percorso regionalista, la Regione Emilia-Romagna si è distinta per dinamismo e capacità di "visione", anche grazie al valore aggiunto rappresentato da uno speciale senso civico dei cittadini emiliano-romagnoli, che ha promosso e consentito un approccio in senso lato sociale alle riforme in atto. Pur in presenza di alcuni segnali in senso contrario di recente emersi dalla cittadinanza, è ancora in questo spirito che la Regione partecipa al dibattito e alla realizzazione della riforma costituzionale del Titolo V e di quella attuale sul federalismo fiscale.

1. Agli albori del regionalismo: Marco Minghetti e il dibattito all'epoca dell'unificazione

Partiamo dalla preistoria.

In realtà, la preistoria dei legami tra emiliano-romagnoli e il regionalismo potrebbero risalire sino all'epoca dell'unificazione italiana; da quel primo sfortunato progetto di regionalizzazione presentato dal Ministro dell'interno del governo Cavour, il bolognese Marco Minghetti, e quindi sostenuto da Luigi Carlo Farini, romagnolo di Russi.

(*) Il presente lavoro costituisce una rielaborazione dei contenuti della conferenza svolta presso il Centro San Domenico di Bologna, il 16 novembre 2010, nell'ambito della serata sul tema "Quanti anni hanno le nostre Regioni? Per il 40° della Regione Emilia-Romagna".

In base alle idee che ispiravano il progetto, il nuovo Stato avrebbe dovuto essere contrassegnato da una “unità che stringe ma non aggrava” – per usare le parole del discorso della Corona del 2 aprile 1860, ripreso da Minghetti nel 1861 – conciliando il consolidamento della nazione con le “massime franchigie possibili”. Secondo un metodo che, nella concezione liberale sostenuta con convinzione da Farini, avrebbe dovuto svolgersi con gradualità, per non fare violenza ad un processo di integrazione unitaria che solo avrebbe potuto essere “frutto del tempo”.

In questa prospettiva, la regionalizzazione allora prevista era una forma di decentramento dell’amministrazione statale, incentrato su governatori regionali cui venivano delegate attribuzioni dell’esecutivo nazionale, quale “ruota novella della macchina amministrativa”.

In realtà, nel corso del dibattito sul progetto, emersero altre prospettive e ipotesi: da quella – delineata dallo stesso Minghetti – di Regioni costruite come consorzi di Province, sino all’idea di configurarle come corpi morali, dotati di una propria rappresentanza elettiva. Certamente, la proposta di creare assemblee, elette direttamente dagli abitanti di territori che avevano costituito gli Stati ora soppressi, era in grado di sollevare le maggiori preoccupazioni: dato che siffatte assemblee – si osservava – avrebbero potuto costituirsi “come altrettanti piccoli Parlamenti”, in grado di “inalberarsi a fronte del Parlamento nazionale”. Così, la questione regionale suscitava divisioni e dissensi, anche nella maggioranza; sì che nei lavori legislativi, tra l’aprile e il maggio 1861, venne abbandonata prima l’ipotesi di attribuire alle Regioni una forma di rappresentanza, poi di dotarle di un proprio bilancio, quindi complessivamente ogni idea di configurarle come enti morali o amministrativi; per respingere, infine, la stessa proposta di istituirle come ambiti di decentramento amministrativo¹.

Con i decreti dell’ottobre, il subentrato governo Ricasoli sancirà un modello di Stato “forte”, strutturato su un rigido accentramento destinato a condizionare a lungo la storia del paese.

(1) Sul progetto Cavour, Minghetti, Farini, cfr., anche per le citazioni qui riportate, G. DE CESARE, *Decentramento e autonomie regionali nell’indirizzo politico di governo (1860-1923)*, in G. MARANINI (a cura di), *La Regione il governo locale*, Milano, Comunità, 1965, pp. 115 ss.

Ricostruendo, a molti anni di distanza, la vicenda del progetto sulle Regioni, Marco Minghetti spiega:

La opportunità del disegno per quel tempo traevasi da questo motivo principale: che la unificazione amministrativa non doveva a mio avviso farsi affrettatamente, imperocché essa avrebbe ferito, come ferì, molti interessi, offese molte abitudini, suscitò molte animaversioni. E perciò la Regione era principalmente un organo transitorio, affinché si operasse lentamente il trapasso da sette legislazioni e ordini diversi secondo i diversi Stati, a coordinamento e unità. Oggi quella unificazione fu compiuta, con molti spostamenti e molti dolori, ma fu compiuta, né potrebbe più la Regione avere quel medesimo fine. Però potrebbe averne un altro; se si volessero dare ad enti locali, e a corpi elettivi funzioni... togliendole al governo centrale, converrebbe di necessità che questi enti fossero più potenti delle Province... Pure tornerebbe opportuno formare dei consorzi... dei quali io non temeva allora la tendenza troppo autonoma, e politicamente separativa, né la temerei ora, purché i diritti e i doveri loro fossero ben definiti, e non si desse alle rappresentanze interprovinciali carattere e procedimento di piccoli parlamenti.

Siamo nel 1881, e Minghetti scrive queste frasi nel contesto de *I partiti politici e l'ingerenza loro nella giustizia e nell'amministrazione*; ove il decentramento regionale diviene un elemento della sua critica al regime dei partiti, in una attenta ricerca di nuovi assetti, più conformi agli ideali democratici liberali².

Il clima sembra ora mutato, nei confronti del regionalismo: oltre a moderati come Minghetti, si presentano favorevoli uomini della destra storica (sostenitori, nella fase dell'unificazione, di un rigoroso accentramento, in contrapposizione al federalismo dei repubblicani), e non

(2) Cfr., anche per citazioni, E. SANTARELLI, *Il regionalismo nell'Italia unita. Storia dell'idea regionalistica fino alla Repubblica*, Firenze, Bulgarini, 1973, pp. 22 ss. "Certo – scrive Minghetti – ci sono delle funzioni che il governo non può delegare ad alcuno: tale è la difesa della patria, la rappresentanza esterna, il mantenimento del diritto privato e pubblico, l'osservanza generale delle leggi, la giustizia e la finanza. Ma altre funzioni potrebbero essere delegate, e in certi paesi lo sono, come dal ministero dell'interno la polizia preventiva, le carceri di custodia, la sanità pubblica; da quello dei lavori pubblici le strade, le acque, i porti minori; da quello dell'agricoltura, industria e commercio la navigazione interna, le foreste, la caccia, la pesca; infine tutto o parte del pubblico insegnamento, delle biblioteche, degli archivi".

manca molto al diffondersi – presso i partiti popolari e, verso la fine del secolo, nell'estrema sinistra – della prospettiva regionalista come riforma democratica³.

2. Un secolo dopo: Giuseppe Dozza e il regionalismo in attesa della Regione

Ma non è tanto alle prime vicende dell'unificazione italiana che si intende alludere, accennando alle relazioni tra l'Emilia-Romagna e il regionalismo quanto alle vicende di un secolo dopo, all'emergere di prospettive regionaliste nel quadro della Costituzione repubblicana.

Prospettive che compaiono già nei primi anni '50: quanto meno dal 1953, quando viene costituita una "Assemblea del popolo emiliano per la rinascita della Regione"; cui seguirà, pochi anni dopo, una "Assemblea dei consiglieri provinciali d'Emilia", prima a costituirsi in appoggio al progetto di legge (c.d. "Amadeo", dal nome del senatore proponente) per l'approvazione dell'ordinamento regionale.

Da queste assemblee si sarebbe sviluppata un'ampia serie di attività volte a rivendicare una difesa dalle alluvioni, a richiedere una più dinamica politica stradale, ad esaminare in una prospettiva regionale i maggiori problemi dei territori dell'Emilia-Romagna. Si tratta di non meno di una cinquantina di iniziative e convegni, ove si esaminano e discutono le questioni più varie: dalla pianificazione territoriale regionale alla utilizzazione del metano, dallo sviluppo delle autostrade e delle comunicazioni allo spopolamento dell'Appennino, dalla difesa del suolo al Canale emiliano-romagnolo, dalla riforma agraria alla pubblica assistenza.

Si tratta, dunque, di un movimento che nasce su problemi concreti, incentrato su amministratori locali che si propongono un collegamento con la pubblica opinione. Del resto, le Province si aggregano in un'attiva Unione regionale, il cui periodico ufficiale assume il significativo titolo "La Regione Emilia-Romagna".

Nell'Assemblea tenuta a Bologna nel maggio 1953, il presidente dell'Unione regionale, Roberto Vighi, sottolinea l'importanza, "non vo-

(3) E. SANTARELLI, *Il regionalismo*, cit.

gliamo dire eccezionale, ma positiva e concreta”, di promuovere la soluzione dei problemi “in senso regionale unitario”, creando “una coscienza regionale non in antitesi con la coscienza nazionale, ma ispirata ad un lato senso di solidarietà e di collaborazione nazionale”.

E nell’assemblea straordinaria dei consiglieri provinciali dell’Emilia, tenuta il 19 marzo 1957, viene approvato – con il voto dei consiglieri comunisti, democristiani, monarchici, repubblicani, socialisti e socialdemocratici – un documento in cui, dopo aver lamentato il decorso di un lungo periodo di tempo (ben nove anni...) dall’approvazione della Costituzione, senza che si sia proceduto ad alcun adempimento necessario per l’attuazione dell’ordinamento regionale, si afferma la “unanime volontà di finalmente ottenere che la legge per l’elezione dei Consigli regionali presentata dai senatori Amadeo, Benedetti ed altri, già approvata dal Senato sin dal 15 febbraio 1955 venga immediatamente posta in discussione alla Camera dei deputati e senza indugio promulgata”.

Passati pochi anni, decaduto il progetto Amadeo, la sollecitazione è ripresa al Convegno di Forlì (27 febbraio 1960), dove l’istituzione della Regione è invocata, da un lato, per evitare una “intollerabile infrazione ad un patto che lega fra loro tutti gli italiani”, dall’altro per affrontare “i gravi problemi economici che affliggono la nostra Regione”⁴.

È una vera battaglia politica, destinata ad elevare i toni: denunciando “nell’ordinamento centralizzato un grave pericolo per la democrazia italiana”; polemizzando con “le assurde accuse formulate contro l’ordinamento regionale da coloro che sono interessati alla conservazione di una amministrazione pubblica arretrata, ingiusta e antidemocratica”; rivolgendo appelli “al popolo italiano, a tutte le organizzazioni e associazioni nelle quali i cittadini si raccolgono affinché partecipino con risoluta energia alla lotta per l’attuazione degli ordinamenti democratici previsti dalla Costituzione”. A partire, appunto, dall’attuazione dell’ente Regione, “favorendo lo sviluppo economico delle diverse Regioni, coordinandolo nello sviluppo dell’intero paese, liberando l’economia italiana dal dominio delle satrapie monopolistiche”.

(4) I documenti citati sono riportati nel fascicolo *Attività regionalista in Emilia-Romagna*, a cura dell’Unione regionale Province emiliane, Bologna, 1960.

In questi termini si esprimeva la mozione conclusiva del I° Convegno nazionale di Amministratori per l'ordinamento regionale; dove, aprendo i lavori e porgendo il saluto di Bologna, il sindaco Dozza esortava ad impegnarsi per "una battaglia che è una battaglia di libertà e per la libertà..., una battaglia che si propone di garantire lo sviluppo economico e democratico della nostra Regione e del nostro paese"; e dove, nella relazione presentata per l'Unione regionale delle Province emiliane, ancora Roberto Vighi respingeva con forza le accuse secondo cui l'ordinamento regionale avrebbe costituito una minaccia all'unità dello Stato: anzi, "l'unità dello Stato è favorita e non compromessa dall'autonomia decentrata, in quanto ad una maggiore aderenza agli interessi delle singole Regioni in armonia e non in contrasto con l'interesse dell'intera collettività nazionale, corrisponde una maggiore coesione spirituale e politica", contrastando quell'accentramento burocratico che compromette la soddisfazione delle necessità delle popolazioni, "mortificando l'iniziativa, deludendo speranze singole e collettive"⁵.

In termini analoghi, l'obiettivo regionalista compare nei programmi presentati per le elezioni amministrative del 5-6 novembre 1960.

Come in quello presentato a Bologna dalla lista Due Torri, in appoggio alla candidatura di Giuseppe Dozza, che si presentava ai suoi concittadini per la quarta volta, con una coalizione PCI-PSI che avrebbe riportato il 54,6% dei voti; programma in cui un paragrafo è dedicato a "l'ente Regione", ed un altro, nel capitolo relativo allo sviluppo economico, a "i piani regionali e l'ente Regione".

"Il problema dello sviluppo economico di Bologna – si afferma a questo proposito – non può evidentemente essere circoscritto territorialmente nell'ambito dei confini amministrativi del Comune e dei

(5) I° Convegno nazionale di Amministratori per l'ordinamento regionale, Bologna, 23-24 aprile 1960, in *La Regione Emilia-Romagna. Organo dell'Unione regionale delle Province emiliane*, 1960, anno VI, n. 2. Cfr. anche, dello stesso Vighi, la relazione svolta al Convegno di Firenze delle Regioni, 18 febbraio 1962, riportata dalla Rivista citata, 1962, n. 1, nonché, per il periodo precedente, l'intervento di apertura all'"Assemblea del popolo emiliano" del 1953, pubblicato in *La Squilla*, Bologna, n. 14, 9 aprile 1953. Questi interventi sono reperibili anche in R. VIGHI, *Per il socialismo, l'antifascismo, le autonomie. Scelta di scritti e discorsi 1914-1970*, Provincia di Bologna, 1984.

Comuni limitrofi, ma deve essere visto nel contesto della realtà economico-sociale della Regione, e affrontato con una dimensione che tenga conto della prospettiva di rinascita e di progresso economico di tutta l'Emilia. Il progresso economico di Bologna deve cioè realizzarsi come un aspetto del progresso generale della Regione”.

D'altronde, una prospettiva di questo tipo si presenta la più idonea per impostare i problemi della industrializzazione dell'Emilia e di Bologna e quelli, strettamente connessi, delle riforme in agricoltura; che

debbono essere affrontati attraverso *un piano regionale di sviluppo*, che indichi i fondamentali orientamenti e le essenziali modalità della loro sia pur graduale soluzione. La necessità dei piani regionali è stata riconosciuta anche dal governo... Ma si vorrebbe affidare questi piani regionali ad organi “tecnici” o presunti tali, senza la partecipazione delle forze economiche e sociali che sono le prime ed autentiche protagoniste della vita economica... Alla elaborazione del piano regionale – che poi vuol dire alla identificazione dei reali problemi dell'economia emiliana e dei modi per risolverli – debbono partecipare con funzioni preminenti queste forze, per mezzo prima di tutto delle loro rappresentanze democratiche, cioè dei Comuni, delle Amministrazioni provinciali e delle organizzazioni sindacali e cooperative dei lavoratori dipendenti e in proprio, delle associazioni imprenditoriali.

A questo fine, si propone

la costituzione immediata di un Comitato regionale per la elaborazione di un programma regionale di sviluppo economico, che configuri in sé, per la sua composizione e per le sue funzioni, il Consiglio regionale in tale settore di attività, e che intanto faccia capo a rappresentanti dei Comuni e delle Province, con la collaborazione di tutte le organizzazioni sindacali dei lavoratori, delle cooperative, degli artigiani, dei commercianti, degli imprenditori industriali, delle Università, delle Camere di Commercio della Regione.

Ma è anche evidente che la dimensione regionale del problema dello sviluppo economico, l'esigenza riconosciuta di un piano regionale di sviluppo, e la partecipazione organizzata e democratica alla sua elaborazione e alla sua attuazione di tutte le forze sociali attive, e in primo luogo dei lavoratori e dei ceti imprenditoriali non monopolistici, ripropongono anche per questa via come condizione determinante la *istituzione dell'ente Regione*, che è la istanza costituzionale attraverso cui anche nei confronti del progresso economico

e sociale può trovare la sua espressione democratica la volontà realizzatrice delle grandi masse popolari.

La Regione è quindi l'organo democratico attraverso cui i lavoratori e le forze non monopolistiche possono partecipare alla elaborazione, alla scelta e all'attuazione degli orientamenti di politica economica indispensabili per lo sviluppo produttivo e per il progresso sociale dell'Emilia, sia sul piano dell'iniziativa, sia su quello della collaborazione e della integrazione rispetto agli organi centrali dello Stato.

La lotta per l'ente Regione, pertanto, si identifica o si collega strettamente con la lotta per l'ordinamento democratico dello Stato e con la lotta per lo sviluppo economico.

Così, l'ente Regione – ancora inattuato, a dodici anni dall'entrata in vigore della Costituzione che ne ha previsto l'istituzione – si configura come “anello essenziale” nella struttura politica dello Stato, in una articolazione del rapporto che sale dalla periferia fino al centro e alle più alte istituzioni della Repubblica; anello di una organizzazione “che gli italiani hanno voluto affinché la scala gerarchica del potere fosse sottoposta al controllo, al voto, alla verifica democratica”.

In questa prospettiva regionale, si delineava il nuovo ruolo assegnato alla stessa Bologna:

capitale emiliana, come grande centro motore e coordinatore di un'intensa vita economica, culturale e sociale di tutta la Regione. Una città il cui ambito di espansione e di influenza diretta va oltre l'attuale dimensione territoriale, ormai assolutamente insufficiente ... Una città modificata nelle sue strutture urbanistiche: le quali non esauriscono la loro validità e la loro funzionalità all'interno di una zona ristretta, ma sono contemporaneamente il punto di approdo e di partenza di una vita che confluisce e defluisce dall'ambito più vasto dell'intera Regione.

Così, lo sviluppo dei servizi, delle infrastrutture, delle industrie della città veniva a collocarsi in un processo che avrebbe dovuto coinvolgere armonicamente tutti centri che si affacciano lungo la via Emilia⁶.

(6) L. LAMA, *Giuseppe Dozza. Storia di un sindaco comunista*, Reggio Emilia, Aliberti, 2007, p. 359. In questa approfondita e documentatissima ricostruzione della vita politica

Del resto, il dibattito regionalista, in Emilia-Romagna, non si svolge soltanto su un piano amministrativo o istituzionale, implicando significativi profili di carattere nettamente politico.

In questa direzione, viene respinta con decisione – come fa, espressamente, il programma elettorale del 1960 – ogni impostazione tendente a circoscrivere il valore del regionalismo su un piano semplicemente tecnico od organizzativo, quale “mero problema di decentramento amministrativo, nel significato burocratico del termine” e si rivendica la lotta per la Regione come una lotta di carattere squisitamente politico, come “mezzo essenziale di organizzazione democratica della vita politica, forma reale di avvicinamento del potere pubblico alla grande massa del popolo, uno strumento attraverso il quale le grandi masse dei lavoratori e del ceto medio economico e intellettuale possono far valere più ampiamente, e anche in modo decisivo, la loro libertà, le loro aspirazioni, i loro legittimi interessi”.

D'altronde, il decentramento regionale può assumere una valenza politica anche sotto altri profili. Coinvolgendo, particolarmente in Emilia-Romagna, il dibattito sugli assetti interni dei partiti; a partire, anzitutto, dal Pci. Dove opera attivamente un gruppo di “rinnovatori”, a partire da Guido Fanti, che considera questo decentramento – che deve coinvolgere tutte le organizzazioni del partito –, “come condizione decisiva per l’attuazione più completa della nostra politica ... Il tipo di struttura organizzativa e di via democratica del partito non può essere tale da affidare ad una meccanica ripetizione di riunioni dall’alto al basso il compito di trasmettere le decisioni, che attraverso un lungo cammino raramente giungono alla base con efficacia e tempestività”.

Si tratta di prospettive nuove, che gli amministratori emiliani intendono proporre ai dirigenti nazionali. Lo fanno esplicitamente sin dai primi anni '60, stimolando “un movimento politico di massa che, con nuove forme di unità, si proponga di contribuire a creare una nuova direzione della vita politica, sociale ed economica del paese e della Regione”, e prospettando al X Congresso del Pci la proposta di una

del sindaco di Bologna, la prospettiva regionalista nel pensiero e nell’attività di Dozza emerge in varie fasi, e sotto diversi profili: cfr., in particolare, pp. 326, 355, 359, 446.

revisione a fondo della organizzazione del partito, rinnovandola “in senso democratico mediante il decentramento su base regionale”, per riprendere le parole del documento approvato dal Comitato regionale dell’Emilia-Romagna nel settembre 1962⁷.

La proposta è ripresa dai rappresentanti emiliani pochi mesi dopo, a Perugia, nel corso di un incontro che coinvolge quattro Regioni (oltre alla nostra Regione, la Toscana, l’Umbria e le Marche). Qui, la volontà di portare “un peculiare contributo per aprire un nuovo corso politico in Italia” è espressa dalla relazione introduttiva, tenuta da Silvio Miana, segretario regionale dell’Emilia-Romagna da pochi mesi. Le peculiarità, del resto, non riguardano il solo Pci, concernendo le storiche alleanze che legavano il partito ai socialisti, ma anche la stessa Dc; per non parlare, al di fuori del sistema dei partiti, delle originalità che caratterizzano il sindacato, l’associazionismo, la classe operaia, gli intellettuali... A queste peculiarità devono adeguarsi le regole interne, giungendo – si propone – ad una vera e propria “regionalizzazione” del Pci, come modalità organizzativa necessaria “per garantire la partecipazione alla vita del partito degli iscritti”. Linea, questa, fortemente promossa e sostenuta dal segretario della federazione di Bologna, Guido Fanti. Ma le proposte presentate a Perugia vengono apprezzate assai poco da Togliatti, e respinte seccamente, come “velleità autonomista”, nelle conclusioni di Pietro Ingrao⁸. Eppure, per queste posizioni nel dibattito è emerso un buon consenso; l’opzione innovatrice che parte da qualche Regione, a partire dall’Emilia-Romagna, sembra

(7) Il documento è pubblicato in G. FANTI, G.C. FERRI, *Cronache dall’Emilia rossa. L’impossibile riformismo del Pci*, con prefazione di L. PEDRAZZI, Bologna, Pendragon, 2001, pp. 220-221. A questo libro occorre rinviare, in generale, per una testimonianza fondamentale sul dibattito e sulle vicende che hanno preceduto e accompagnato l’istituzione della Regione Emilia-Romagna.

(8) Riportando le posizioni dei dirigenti nazionali, e in particolare i richiami al centralismo democratico e alla “compattezza democratica del partito”, lo stesso Fanti, insieme a G. Ferri, a molti anni di distanza ricorda: “fu così chiaro ai rappresentanti dell’Emilia e delle altre Regioni che un nuovo colpo veniva inferto ad ogni tentativo di riforma del Pci”; e un altro testimone dell’episodio, G. Bettini, aggiunge: “Ingrao fu chiaro, Togliatti sfuggente, tornammo a casa un po’ bastonati, ma non piegati”: cfr., anche per riferimenti, L. LAMA, *Giuseppe Dozza*, cit., pp. 439-440.

ormai emersa, e pare indicare un certo modo di amministrare e di fare politica, destinato a contrassegnare in buona misura, e a lungo, il modo in cui Regioni come la nostra verranno percepite nell'immaginario politico collettivo e, più concretamente, i (non sempre facili) rapporti con la dirigenza politica nazionale.

A favore della istituzione della Regione, del resto, accanto agli amministratori si schierano le posizioni della cultura più avanzata. Così, ancora nel 1960, l'editoriale del numero 62 della prestigiosa rivista bolognese *il Mulino* afferma che

si tratta di spezzare tutte quelle ossature assolutistiche che impediscono e ostacolano un libero sviluppo delle energie morali e materiali del paese, attuando le Regioni, con un reale decentramento del potere nella periferia della società italiana, procedendo ad una reale riforma burocratica ... favorendo tutte le possibilità di autogoverno oggi bloccate da quel sistema immobilistico in cui governano soltanto i notabili (siano poi parlamentari della maggioranza o della minoranza, burocrati, vescovi o manager). Solo in questo quadro politico, di restaurazione della libertà, avrà un senso chiamare e impegnare tutto il paese a una politica di sviluppo, organizzare e coordinare le iniziative private e quelle pubbliche: ogni trasformazione sociale ha un significato duraturo solo se si accompagna ad una riforma politica, cioè a un profondo rinnovamento interno degli istituti della vita democratica.

Nella seconda metà degli anni '60, poi, è il "Piano Giolitti" per la programmazione regionale⁹ a sollecitare in ciascuna Regione analisi ed elaborazioni volte a valorizzare questa dimensione territoriale, in una prospettiva, appunto, di programmazione economica. In Emilia-Romagna, l'attuazione del Piano dà luogo ad un'attività particolarmente intensa, incentrata nel Comitato regionale per la programmazione economica, che – rappresentando tutte le forze politiche – conclude i propri lavori adottando, nel maggio 1968, un avanzato Schema di sviluppo regionale.

Insomma, durante tutto il lungo e complesso processo politico e istitu-

(9) Cfr. Programma di sviluppo economico per il quinquennio 1965-69, approvato dal Consiglio dei Ministri il 2 giugno 1965.

zionale che ha preceduto e sostenuto la realizzazione delle Regioni, il contributo dell'Emilia-Romagna è stato positivo, originale e influente¹⁰.

3. *La nascita della Regione: Guido Fanti e la fase "costituente"*

A dieci anni di distanza dal programma della lista Due Torri per l'elezione del Consiglio comunale di Bologna, nella fase in cui dal regionalismo auspicato si passa alla regionalizzazione praticata, concetti non dissimili ispirano il primo presidente della Regione Emilia-Romagna, Guido Fanti. Presidente che, provenendo dalla funzione di sindaco del capoluogo (ove è subentrato allo stesso Dozza), ben rappresenta la formazione di una classe politica regionale che si compone cogliendo le personalità più dinamiche espresse dai governi locali¹¹; metafora di una Regione che nei suoi Comuni e Province intende radicare le proprie fondamenta.

Dunque, già dal discorso di insediamento, Guido Fanti propone il patrimonio storico della nostra terra "come contributo al consolidamento dell'unità del paese"; prospetta nei confronti degli organi centrali "un nuovo rapporto, libero da fenomeni di subordinazione o di pregiudiziale contrapposizione"; esprime "l'impegno per l'attuazione di un nuovo modo di governare che si fondi sulla partecipazione e sull'autogoverno"¹². E, rivolgendosi agli amministratori locali, pone l'autonomia locale quale tema fondamentale per l'azione della Regio-

(10) Cfr. in questo senso, a proposito del peso esercitato dall'Emilia-Romagna – "forte del suo patrimonio comunale, della creazione di istituti democratici, di una partecipazione democratica" – per l'adozione, su scala nazionale, di una politica regionalistica, la testimonianza di Amendola, riportata in G. FANTI, G.C. FERRI, *Cronache dall'Emilia rossa*, cit., pp. 215-216. Lo stesso Amendola sottolinea anche il significato politico di questa azione ("la preparazione della Conferenza emiliana diventò un po' il metro di un concreto rinnovamento di tutto il partito"), rilevando come l'Emilia nel 1959 contasse 445.062 iscritti su un totale nazionale di 1.789.269.

(11) Così, passano direttamente dal governo locale al Consiglio e alla Giunta della Regione, sindaci, come – oltre allo stesso Fanti – Germano Bulgarelli (Modena), Giuseppe Ferrari (Ferrara), Walter Ceccaroni (Rimini); assessori comunali, come Athos Bellettini, Giuseppe Campos Venuti, Antonio Panieri, Dante Stefani (Bologna); amministratori provinciali, come Fausto Bocchi (Parma), Luigi Tagliaferri (Piacenza), Decimo Triossi (Ravenna).

(12) *La Regione Emilia-Romagna*, cit., 1970, n. 4, p. 3 ss.

ne, “rompendo così il sistema centralistico, burocratico, autoritario, attraverso il quale, nonostante la direttiva costituzionale, in tutti questi anni si è cercato di comprimere l'autonomia e quindi la democrazia, per imporre una direzione dall'alto”¹³.

Siamo oramai in quella fase che, con qualche enfasi, viene definita “costituente”, per le Regioni: si procedeva alla elaborazione ed approvazione dello Statuto, alla costruzione degli assetti organizzativi, all'avvio dell'esercizio delle funzioni, dalle novità di quelle legislative alle complessità nei passaggi di quelle amministrative in precedenza svolte da apparati statali.

Collaborano con l'Emilia-Romagna, in questa costruzione, alcune delle figure più significative della cultura regionalista italiana: da Fabio Roversi-Monaco, membro della Commissione Statuto e, quindi, autore del commento allo Statuto stesso¹⁴, ad Augusto Barbera, teorico in quegli anni della Regione come “ente di governo”¹⁵ e coordinatore del gruppo che opera nell'ambito dell'Ufficio legislativo istituito presso il Consiglio regionale (poi spostato presso la Giunta), fino al giovane Marco Cammelli, attivo membro di quel gruppo.

La Regione che va definendosi intende qualificarsi particolarmente, come sottolinea lo Statuto, per l'attenzione ai servizi alla persona, per la promozione di un modello di sviluppo che valorizzi particolarmente la cooperazione, l'associazionismo economico, l'artigianato e l'industria media e piccola (art. 3 Statuto), per il ruolo fondamentale assegnato al metodo ed agli strumenti della programmazione (art. 4), per una partecipazione dei cittadini considerata come “essenziale” nella determinazione delle proprie scelte (art. 5). Quanto alla forma di governo, emerge particolarmente la centralità assegnata al Consiglio regionale, organo in cui si concentra la determinazione dell'indirizzo politico e amministrativo ed a cui lo Statuto demanda la competenza generale-residuale, essendo chiamato a deliberare “su ogni altro

(13) *Ivi*, n. 6, p. 3.

(14) F. ROVERSI-MONACO, *Commento allo Statuto della Regione Emilia-Romagna*, Milano, Giuffrè, 1972.

(15) A. BARBERA, *La Regione come ente di governo*, Bologna, Il Mulino, 1974.

provvedimento per il quale il presente statuto o la legge stabilisce la generica attribuzione alla Regione” (art. 7, comma 4, n. 19)¹⁶, per la rigorosa collegialità che caratterizza il funzionamento della Giunta (art. 25).

Un particolarissimo rilievo, in questo contesto, viene assegnato alla valorizzazione dell'autonomia, del decentramento e della collaborazione con gli enti locali (art. 5), anche con l'ambizione proclamata di concorrere – mediante proposte di legge rivolte al Parlamento e altre opportune iniziative – all'adeguamento della legislazione comunale e provinciale alle esigenze dell'autonomia (art. 53); riconoscendo, nello Statuto stesso (art. 54) nuove forme di organizzazione del governo locale, dall'articolazione di ciascun Comune in organismi di decentramento democratico alle istituzioni comprensoriali, da promuovere d'intesa con gli enti locali interessati.

In molti casi, vincoli esterni o interni, giuridici o politici, porteranno nell'esperienza successiva a ridimensionare la portata innovativa di queste prospettive: i comprensori – effettivamente sperimentati –, anche dopo aver aggirato le strettoie definite da una severa giurisprudenza costituzionale saranno destinati a vita breve, venendo superati da un quadro nazionale che assiste, già verso la fine degli anni '70, ad una nuova conferma e quindi ad un rafforzamento del ruolo (in larga misura alternativo a quello dei comprensori) delle Province; gli equilibri tra Consiglio e Giunta verranno ridefiniti a vantaggio di quest'ultima; la partecipazione risentirà di una parabola non soltanto italiana. Eppure, le vicende successive dimostreranno che la ricerca di forme innovative nell'organizzazione e nel funzionamento delle istituzioni e, soprattutto, nell'adeguamento delle politiche resterà una caratteristica destinata a perdurare nell'esperienza dell'Emilia-Romagna.

D'altronde, non è solo nello Statuto che si esprime questa volontà di innovazione. In questo senso, sono significative le linee adottate nel luglio 1973 sul rapporto tra programmazione regionale, nazionale e locale; dove, tra l'altro – nell'affermare come obiettivo prioritario

(16) “Chiara testimonianza – commenta F. Roversi-Monaco in *Commento allo Statuto della Regione Emilia-Romagna*, cit., p. 41 – del carattere predominante del Consiglio rispetto alla Giunta”.

quello di perseguire la “graduale eliminazione delle condizioni di disparità dei cittadini di fronte alle opportunità di reddito e di fruizione dei servizi sociali”, in una lotta agli squilibri che “trova il suo momento più qualificante nell’impegno meridionalistico” – si propone la programmazione stessa come criterio “per definire i rapporti fra i vari centri decisionali pubblici, sociali e privati del paese”: una programmazione fondata su solide basi democratiche e sul rispetto delle autonomie. Il che significa, secondo il documento, respingere nettamente sia “l’idea di dare vita a programmi regionali ‘autarchici’, vale a dire privi del necessario raccordo con le grandi scelte che devono essere compiute a livello nazionale”; sia una concezione che assegni alle Regioni “una semplice e oltremodo limitata funzione consultiva”, mentre la programmazione nazionale deve invece costituire una sintesi delle fondamentali istanze di sviluppo espresse dalle Regioni, finalizzata alle scelte e agli orientamenti generali della politica nazionale; sia, ancora, una visione della programmazione tecnocratica e burocratica, puntando invece ad una programmazione “capace di recepire i rapidi mutamenti della realtà economica, politica e sociale e di adeguarsi utilmente alle trasformazioni”.

In definitiva, “le possibili proposte istituzionali di soluzione del problema dovranno in ogni caso fondarsi sul presupposto di un uguale apporto fra gli organi centrali e regionali dello Stato e sul principio di una partecipazione responsabile nella definizione delle scelte strategiche e degli indirizzi della programmazione, alla quale tutti i livelli operativi dello Stato devono sentirsi vincolati”¹⁷.

In questi termini, si esprime efficacemente la concezione di una Regione che “si sente” Stato e che, al tempo stesso, si pone come interlocutrice “su un piano di parità” degli organi centrali, per perseguire obiettivi di profondo cambiamento nella capacità delle istituzioni di dare risposte adeguate alle trasformazioni sociali ed economiche; una concezione destinata a radicarsi durevolmente nelle elaborazioni della nostra Regione.

(17) Il documento di sintesi del Comitato politico-scientifico regionale sui problemi generali del rapporto tra programmazione regionale, nazionale e locale è riportato in appendice a G. FANTI, G.C. FERRI, *Cronache dell’Emilia rossa*, cit., pp. 237-239.

4. Risultati e sviluppi dell'autonomia regionale: da Putnam a Barbagli, le analisi sul rendimento dell'Emilia-Romagna

Lo sviluppo delle autonomie regionali è stato oggetto, sin dalla loro istituzione, di analisi sistematiche. In particolare, un gruppo di ricercatori dell'Università di Harvard ha compiuto, sotto la guida del prof. Robert Putnam, indagini – ripetute regolarmente, nell'arco di un ventennio – sulla base di migliaia di dati, parametri, interviste¹⁸.

Da queste (ma non soltanto da queste) indagini, l'Emilia-Romagna – in base alla più ampia serie di parametri, dalla stabilità alla puntualità nella presentazione del bilancio, dalle dotazioni informatiche e statistiche al grado di innovazione legislativa, dagli asili nido ai consultori, dall'edilizia alla capacità di spesa, ecc. – emerge costantemente ai migliori livelli di rendimento.

Risultato, questo, che gli studiosi americani imputano – sulle tracce di Toqueville – non tanto a qualità ed efficienza della classe politica e neppure a condizioni economiche, quanto alla c.d. *civicness*, al “senso civico”, a tradizioni di vita civile, alla identificazione dei cittadini nel bene pubblico, a ragioni storiche e a tradizioni di autogoverno locale che si radicano nel passato.

Non a caso, la nostra Regione primeggia anzitutto per vivacità dell'associazionismo, in tutte le sue varie forme, dalla cooperazione ai sindacati, dalle camere del lavoro alle organizzazioni di partito; per basso astensionismo, livelli di partecipazione, iniziative di solidarietà, impegno politico, tassi contenuti di criminalità; godendo di un sistema di economia diffusa, con livelli di sperequazione particolarmente contenuti.

In sintesi, il territorio emiliano-romagnolo si presenta connotato da un peculiare equilibrio tra sistema economico, sociale, politico; e su questa base possono reggersi il sistema istituzionale e amministrativo, operando in condizioni e con risultati di particolare efficacia.

(18) Cfr., tra i lavori pubblicati in Italia, R.D. PUTNAM, R. LEONARDI, R.Y. NANETTI, *Le Regioni "misurate"*, in *il Mulino*, 2, 1980, p. 217 ss.; ID., *La pianta e le radici: il radicamento dell'istituto regionale nel sistema politico italiano*, Bologna, Il Mulino, 1985; R. PUTNAM, *La tradizione civica nelle Regioni italiane*, Milano, Mondadori, 1993.

Ora, se confrontiamo i dati delle rilevazioni americane degli anni '70 e '80 con quelli di indagini più recenti, non c'è dubbio che il confronto evidenzia mutamenti tutt'altro che irrilevanti.

Intendiamoci: anche nelle rilevazioni degli anni 2000 l'Emilia-Romagna continua a figurare ai livelli più elevati di qualità economica e sociale; tuttora primeggiando, in particolare, nei livelli di servizi pubblici, partecipazione politica, consumi culturali. Eppure, qualcosa è cambiato.

Lo evidenzia una ricerca curata, per la Regione stessa, da Marzio Barbagli e Asher Daniel Colombo nel 2004¹⁹. Dove, a più riprese, si fa riferimento a segnali di “declino” del modello emiliano, sottolineato dall'aumento dei cittadini che si dichiarano insoddisfatti, dai disagi da traffico e inquinamento, dalla percezione di insicurezza, dall'incremento della microcriminalità. Del resto, tra gli indicatori positivi figura l'incremento dell'occupazione femminile, ma permane il doppio impegno delle donne; la crescita della popolazione straniera pone nuove sfide ai servizi (sociali, sanitari e, in primo luogo, educativi); aumenta il disordine in realtà urbane tradizionalmente considerate “città bomboniera”.

In sintesi, si avverte “una frattura fra le aspettative della cittadinanza e l'effettiva capacità delle pubbliche amministrazioni – statali e locali – di fornire risposte adeguate. Di fronte alla crescente domanda di qualità della vita manifestata dalla popolazione, infatti, il sistema istituzionale e sociale emiliano-romagnolo segnala qualche difficoltà ... Si attiva il meccanismo della delusione delle aspettative, meccanismo che finisce per influenzare in maniera consistente la percezione della qualità della vita ... Le ben note difficoltà in cui versa la finanza pubblica complessiva acquiscono ulteriormente il senso di frustrazione dei cittadini”²⁰.

(19) REGIONE EMILIA-ROMAGNA, *Partecipazione civica, società e cultura in Emilia-Romagna*, contributi di M. BARBAGLI e A.D. COLOMBO, Milano, Franco Angeli, 2004.

(20) In questi termini, sintetizzando i risultati della ricerca, la presentazione del vicepresidente della Regione, Flavio Delbono, in REGIONE EMILIA-ROMAGNA, *Partecipazione civica*, cit., pp. 7-8.

5. L'Emilia-Romagna oggi: le prospettive nell'epoca del terzo mandato di Vasco Errani, tra ruolo nazionale e dinamiche interne

Quarant'anni sono un periodo significativo per un'istituzione. Si susseguono legislature (è iniziata la nona), sistemi elettorali e forme di governo (con l'introduzione della elezione diretta del presidente, dal 1999, passando per una fase intermedia, con indicazione sulla scheda del candidato presidente, dal 1995), e statuti (al primo del 1970, disegnato secondo un modello fortemente favorevole al ruolo del Consiglio, subentra un riequilibrio a favore della Giunta operato con lo statuto del 1990, fino a quello del 2004, riscritto in base ai nuovi spazi di autonomia ed all'elezione diretta del presidente).

Si sono succeduti otto presidenti²¹; tra i quali presentano la maggiore durata di permanenza in carica Guido Fanti (sei anni), Lanfranco Turci (dieci), sino a Vasco Errani, tuttora in carica dopo essere stato eletto dal 1999 (dapprima, per un breve periodo, dal Consiglio; quindi, per tre mandati, in via diretta).

Più brevi, invece, i pur importanti mandati succedutisi negli anni '90; a partire da quello di Pier Luigi Bersani, interrotto nel 1996 per assumere l'incarico di Ministro nel governo Prodi; gli subentrerà Antonio La Forgia, che a sua volta rassegnerà anticipatamente le dimissioni, per motivi di collocazione politica²².

Cambia anche sensibilmente, nel frattempo, il quadro costituzionale: dapprima (nel 1999) con l'introduzione, per le Regioni, della nuova forma di governo basata sulla elezione diretta del presidente e con il riconoscimento di una potenziata autonomia statutaria; quindi (nel 2001) con la modifica complessiva del titolo quinto della Costituzione.

Mutano anche – e vistosamente – i contesti politici nazionali. E nel dibattito politico generale, in Emilia-Romagna sembrano prosperare ciclicamente anime innovative e atipiche, oscillanti tra spirito antago-

(21) Si tratta, nell'ordine, di Guido Fanti (1970-76); Sergio Cavina (1976-78); Lanfranco Turci (1978-87); Luciano Guerzoni (1987-90); Enrico Boselli (1990-93); Pier Luigi Bersani (1993-96); Antonio La Forgia (1996-99); Vasco Errani (dal 1999).

(22) La Forgia lascia il gruppo Ds e, contestualmente, la presidenza della Regione, nel giugno 1999.

nista (tendente ad una disapprovazione che si esprime ora con aperta critica, ora con perdurante mugugno), e inclinazioni costruttive, alla ricerca di nuove formule e nuove prospettive. Così, negli ultimi vent'anni, è in Emilia-Romagna che nasce l'Ulivo prodiano; è qui che si crea l'esperienza dei Democratici; ed è qui (dove, per chissà quali accidentalità, sono nati o vivono vari dei protagonisti del dibattito politico nazionale di questi anni, come Prodi, Bersani, Casini, Fini, Franceschini, ecc.) che si agitano, con particolare vivacità, inquietudini in varia direzione...

Del resto, a fronte del mutare delle condizioni sociali, economiche, politiche del contesto nazionale, si afferma la convinzione che non esistano aree, nel paese, che possano qualificarsi come "isole felici", al riparo dalle influenze dominanti altrove; e lo stesso riferimento ad un "modello emiliano" in grado di legare in un circuito virtuoso sviluppo economico, sistema politico, coesione sociale – in passato teorizzato da economisti, sociologi, urbanisti²³, e assai gradito dai media, non solo italiani – tende ad essere messo in discussione; non solo nella polemica politica (come è prevedibile e scontato) ma anche in sede di riflessione scientifica.

Non a caso, una attenta e disincantata analisi ritiene che si sia verificata una parabola dell'icona – in passato riconosciuta anche dagli avversari – di un'Emilia rossa, coesa, efficiente e solida²⁴; e non a caso, in una rivista prestigiosa come *il Mulino* si pone l'interrogativo: "che fine ha fatto il modello emiliano?", in un articolo ove – "senza fare psicostoria spicciola" – si sostiene che "lo specchio in cui la *gens*

(23) Si pensi, in particolare, a saggi di Sebastiano Brusco, Patrizio Bianchi, Gilberto Serravalli, Osvaldo Piacentini, che complessivamente, nel fare riferimento al "modello emiliano" alludono ad un circuito virtuoso tra dinamiche economiche basate su una produzione ad alta qualificazione, e sulla piccola e media impresa, assetti politici dotati di ampio consenso sociale, elevati livelli di servizi e di condizioni di vita collettiva; in sintesi su un circuito fondato su senso civico, da un lato, e su una notevole vitalità economica, dall'altro. Cfr. anche – oltre agli studi citati nelle note seguenti – W. DONDI, *Bologna Italia. L'esperienza emiliana e il governo dell'Ulivo*, Roma, Donzelli, 1998, p. 25 ss.

(24) Cfr. P. BONORA, *Orfana e claudicante. L'Emilia "post-comunista" e l'eclissi del modello territoriale*, Bologna, Baskerville, 2006.

emiliana si rifletteva, traendone la consueta (oltre che del tutto meritata) immagine ottimistica e rassicurante, si è incrinato, producendo recentemente qualche serio problema di autostima. Una sensazione di disagio palpabile, di malessere diffuso ...”²⁵.

Dunque, come si presenta davvero l’Emilia-Romagna oggi, nel contesto di un paese che sembra dominato e travagliato da criticità, da particolarismi e da fenomeni di disarticolazione sociale, politica, istituzionale?

La risposta ad una domanda di questo tipo si presenta particolarmente complessa, e richiederebbe certamente ulteriori, approfondite indagini, e competenze e dati di cui certamente chi scrive non dispone. Ma qualche elemento, qualche spunto di riflessione credo possa essere proposto.

Anzitutto, in riferimento al ruolo della Regione Emilia-Romagna *nel contesto italiano*, anche cogliendo spunto dal dibattito che va sviluppandosi in occasione del 150° anniversario dell’unificazione italiana, in una fase e in un paese in cui ogni aspetto della coesione nazionale sembra oggetto di perplessità, contestazioni, ripensamenti.

Ora, in uno Stato connotato da storici squilibri e che – senza aver mai affrontato il tema di un superamento di questi squilibri – ha attuato un accentuato decentramento legislativo e amministrativo ed ha avviato un complesso percorso di decentramento finanziario, i meccanismi di cooperazione risultano essenziali: in base ad esigenze che discendono direttamente da principi costituzionali (e, particolarmente, da quel valore che la Costituzione definisce “leale collaborazione”), così come ad esigenze sostanziali, di coesione economica e sociale della Repubblica.

Su questo piano, da anni – in assenza di una Camera delle autonomie o di altri organi rappresentativi delle autonomie su un piano costituzionale – giocano una funzione centrale le Conferenze Stato-Regioni e Unificata Stato-Regioni-autonomie locali, e ancor prima la Conferenza delle Regioni, autonoma sede di elaborazione, discussione e appro-

(25) M. PANARARI, *Alla ricerca del modello perduto: l’Emilia-Romagna è ancora un laboratorio?*, in *il Mulino*, 6, 2007, p. 1005 ss.

vazione delle posizioni comuni che le Regioni portano dinnanzi ai rappresentanti del governo, nelle Conferenze istituzionali.

In questi organismi, nel confronto con le amministrazioni statali e nel temperamento tra le istanze delle varie Regioni e, in generale, nella partecipazione a processi decisionali che riguardano, appunto, le istituzioni della Repubblica nel loro complesso, l'Emilia-Romagna ha tradizionalmente svolto un ruolo di particolare attivismo e incisività: sia nelle commissioni di settore – composte normalmente da assessori e supportate da un intenso lavoro dei funzionari²⁶ – sia su un piano politico generale, in primo luogo, con l'impegno personale dei Presidenti. Sino a Vasco Errani, che significativamente riveste l'incarico di presidente della Conferenza per un periodo di eccezionale durata, essendo stato eletto per il mandato 2005-10 ed essendo confermato per il mandato attualmente in corso (del resto, già nella legislatura 2000-2005 aveva svolto con particolare incisività il compito di vicepresidente).

In questi anni, la Conferenza si è trovata a trattare problemi di grande delicatezza, dalle questioni della sanità (e di riparto del fondo sanitario nazionale) alle manovre finanziarie, dal piano casa agli ammortizzatori sociali, dalle emergenze rifiuti alle riforme costituzionali: sino al processo di definizione del federalismo fiscale, la cui attuazione è destinata a mettere a dura prova i moduli di leale collaborazione. Del resto, i primi segnali di queste difficoltà già si sono evidenziati, particolarmente nel dibattito sulla individuazione dei "costi standard" (vale a dire del costo unitario di ciascuna prestazione o di ciascun bene, assunto come livello di riferimento per tutte le Regioni), anzitutto nella sanità.

In realtà, il federalismo fiscale può essere percepito come elemento di egoistica chiusura dei territori (cioè come semplice trattenimento delle risorse nell'ambito territoriale che le ha prodotte), esaltando ed

(26) L'Emilia-Romagna ha svolto una particolare incidenza in ambiti come la sanità, grazie all'attività svolta a lungo da assessori come Giovanni Bissoni o, prima di lui, Giuliano Barbolini; o come gli affari istituzionali, da assessori come Luigi Mariucci, coordinatore delle Regioni nella fase delle riforme Bassanini. Tra i funzionari, merita ricordare, ancora nell'ambito degli affari istituzionali, l'intenso contributo dato dal d.g. Filomena Terzini.

accentuando le tradizionali distanze Nord-Sud; ma certamente può essere interpretato – come invita a fare la Costituzione – quale fattore di responsabilizzazione di ciascuna autonomia che non emargina, ma all’opposto valorizza i canali di solidarietà e di perequazione.

In questo senso, si prospetta una svolta essenziale: da una rassicurante, ma anche umiliante dipendenza da risorse statali, si tratta di passare ad un’assunzione della responsabilità di decidere quali livelli di carico fiscale far gravare su cittadini e imprese, per fornire quali livelli di prestazioni e servizi.

Svolta, questa, fondamentale quanto delicata: che può essere condotta in modo sostanziale e, al tempo stesso, sostenibile, soltanto se prevarrà quello spirito che, come abbiamo accennato, ben prima della istituzione delle Regioni, amministratori emiliani avevano definito come “una coscienza regionale non in antitesi con la coscienza nazionale, ma ispirata ad un lato senso di solidarietà e di collaborazione nazionale”.

Ecco, questa è l’alta sfida che ora mette a dura prova la coesione del paese; ed anche in questa sfida il contributo che può dare l’Emilia-Romagna, terra di profonde tradizioni di autonomia, per un verso, di collaborazione nazionale, per l’altro, può risultare ancora particolarmente utile ed efficace.

Per quanto si riferisce al proprio ambito, secondo i più vari tipi di rilevazione e classifica, l’Emilia-Romagna presenta tuttora livelli assai elevati di qualità della vita e di coesione sociale, con una notevole capacità di tutelare il *welfare* e il sistema dei diritti, anche innovando e adeguando l’efficienza delle istituzioni che li garantiscono. E presenta livelli altrettanto alti nella capacità di mantenere e sviluppare le condizioni in cui operano le imprese e le attività produttive.

Eppure, questa realtà deve ora confrontarsi con una situazione complessiva della finanza pubblica, e *trend* generali di non breve momento, che portano ovunque, nei paesi del mondo sviluppato, a forme di ripensamento del *welfare* stesso; mettendo in discussione i livelli della spesa pubblica, portando ad un riesame sostanziale delle funzioni, alla ricerca di più efficaci forme di organizzazione e relazione con il privato, di una migliore utilizzazione delle tecnologie, di un migliore rendimento delle istituzioni pubbliche. E saranno precisamente quelle

che hanno conseguito i livelli più avanzati di servizi a favore dei cittadini ad essere messe duramente alla prova.

In questa realtà, la sfida cui l'Emilia-Romagna si trova di fronte è quella di mantenere e sviluppare i livelli conseguiti, in un contesto di consistenti riduzioni delle risorse pubbliche disponibili; ed è sfida profondamente impegnativa, in cui tutte le capacità di innovazione, le risorse di coesione, il senso civico saranno ancora messi alla prova, e forse in termini inediti.

D'altronde, non è da trascurare l'importanza della esigenza di mantenere la coesione territoriale. Compito delicato, in una fase che pare dominata dall'enfasi sulle identità più minute e particolari. E che presenta profili delicati e peculiari, nella nostra Regione; la quale certamente presenta al proprio interno una varietà di situazioni. Non mi riferisco qui tanto o soltanto alla *vexata quaestio* dell'identità della Romagna²⁷, e alle ipotesi – di tanto in tanto ricorrenti – di separazione dall'Emilia; quanto alle peculiarità che differenziano le varie aree e zone, dalla pianura alla montagna, dalle città alla costa. Del resto, il discorso vale all'interno delle varie realtà romagnole, da Forlì a Ravenna, da Rimini ad Imola; e, nell'ambito emiliano, Piacenza è alquanto diversa da Modena, e Bologna è altra cosa.

In questo quadro, si tratta di cogliere il significato profondo che accomuna la nostra Regione, valorizzandone i singoli territori; si tratta di riprendere il senso dell'evoluzione della concezione stessa della Regione che vogliamo, il senso di formule come "Regione policentrica", "Regione federazione di città e di territori", o "Regione sistema": formule che si sono succedute nei programmi delle ultime legislature.

E che, nella sostanza, esprimono concezioni, prospettive, impostazioni assai variegata: partendo da una idea di Regione che affida principalmente alle dinamiche locali le proprie aspettative di sviluppo economico e sociale ad una Regione che punta ad un obiettivo di costituire la vertebrazione del territorio, elevando gli standard di coesione sull'intero ambito regionale, dal Po agli Appennini, sino al-

(27) Sulla quale, cfr. R. BALZANI, *La Romagna*, Bologna, Il Mulino, 2001; opera polemica e polemicamente accolta; tanto più significativa, del resto, se si considera che l'Autore è attualmente sindaco di Forlì.

l'Adriatico. Un livello istituzionale in grado di sostenere le filiere, di creare robuste reti sul piano istituzionale, funzionale, organizzativo, fisico, infrastrutturale.

Con conseguenze concrete sui sistemi infrastrutturali, sui trasporti, sulla logistica, sui servizi (in questo senso, acquisiscono particolare significato i processi aggregativi che, nelle realtà emiliano-romagnole, hanno riguardato servizi come acqua, gas, rifiuti).

In sostanza, si può assistere ad una competizione senza coordinamento, ad esempio, tra le varie fiere o i vari aeroporti, confidando negli assestamenti propri delle logiche concorrenziali, e considerando come esito del tutto fisiologico che i più deboli – dopo aver accumulato debiti sempre più difficilmente sostenibili – soccombano; oppure è possibile puntare a rafforzare i gangli di governo del sistema, secondo una logica di respiro regionale.

Una concezione valorizza i singoli punti; l'altra valorizza gli snodi: a partire da quello centrale, Bologna, che in questi anni raramente ha saputo, voluto, potuto svolgere il ruolo di baricentro del sistema.

Prospettive di questo tipo emergono ora con nettezza nell'intervento programmatico pronunciato nell'Assemblea legislativa da Vasco Errani, nell'aprire il suo terzo mandato da presidente della Regione, il 10 maggio 2010²⁸. Ove si propone, appunto, la "Regione-sistema", che "sa andare oltre una dimensione localistica: o facciamo questo sistema fieristico e questo sistema aeroportuale, o altrimenti perdiamo massa critica e futuro. Non per togliere qualcosa a qualcuno, ma per fare un salto di qualità e di competitività, un salto di scala... Il tema delle fiere e degli aeroporti si affianca ad una serie di altre questioni. Massa critica nel capitale cognitivo, nel capitale sociale, per costruire una identità rinnovata della Regione".

In questa proposta, si colloca il nuovo ruolo che va definito per Bologna, con l'obiettivo di istituire la Città metropolitana: "senza il capoluogo e senza la Città metropolitana questa Regione sarebbe più debole".

(28) REGIONE EMILIA-ROMAGNA, *Il nostro impegno per l'Emilia-Romagna. Intervento programmatico di Vasco Errani*, Bologna, 2010.

Un'ultima riflessione può riguardare, sulla base dell'esperienza dell'Emilia-Romagna, le concezioni, le aspettative, gli obbiettivi che ispirarono l'istituzione delle Regioni; concezioni spesso variamente evocate in formule quali: "Regioni per la riforma dello Stato", "Regioni per la programmazione", "Regioni per la partecipazione" o "per un nuovo modo di governare" o, ancora, Regioni "enti di governo".

Ora, rispetto a quelle impostazioni, il quadro si presenta profondamente mutato. Lontane si presentano le forme di governo immaginate decenni fa: e se allora si ipotizzavano modalità di rinnovamento delle forme di democrazia mediante sistemi di governo a tendenza assembleare, l'evoluzione successiva ha delineato prospettive profondamente diverse, puntando su forme di legittimazione diretta del vertice dell'esecutivo, secondo un modello consentito ma non imposto dalla Costituzione, e che (anche) lo Statuto emiliano-romagnolo ha inteso confermare.

Per altro verso, l'idea di una Regione sostanzialmente priva di carichi amministrativi, sembra ormai superata quanto meno dall'evoluzione degli assetti della sanità, dopo l'infausta esperienza della comunalizzazione delle unità sanitarie.

E se si ipotizzavano modalità di amministrazione del tutto nuove e radicalmente diverse rispetto a quelle praticate dai ministeri, l'innovazione si è presentata molto meno agevole e radicale di quanto non si pensasse.

In realtà, rispetto alle concezioni di quarant'anni fa, molto è cambiato, nel contesto, nelle dinamiche politiche, nelle stesse tecniche amministrative. Ogni disegno, in questo senso, deve dunque essere adeguato e rimodellato cogliendo il portato dei mutamenti avvenuti e le condizioni dell'esperienza compiuta. Eppure, se si considera la sostanza di fondo di quelle lontane prospettive tracciate da un dibattito che precisamente in Emilia-Romagna ebbe un particolare sviluppo, gli obbiettivi perseguiti possono mantenere una piena attualità; invitando a cogliere le migliori potenzialità – su un piano democratico e gestionale – degli assetti, delle funzioni, dei modi di funzionamento della Regione.

Una prospettiva di questo tipo può portare, in concreto, a ripensare e rilanciare i vari profili della partecipazione (come, in effetti, la Regio-

ne ha inteso fare, approvando recentemente una specifica disciplina); a riequilibrare il funzionamento dell'organizzazione di governo, anche puntando su un'assemblea che – dotata di piena rappresentatività, di strumenti di funzionamento efficaci, di adeguata competenza e autorevolezza – possa sperimentare nuovi ruoli e nuovi modi di esercizio delle proprie funzioni; a irrobustire la conformazione della Regione come sintesi complessiva delle realtà locali, stringendo gli snodi di collegamento e di rappresentanza delle varie istanze ed esigenze; a rafforzare nei termini più efficaci la capacità di affrontare il complesso delle questioni che travalicano strutturalmente le prospettive localistiche e che esigono una robusta regia di livello regionale; a semplificare al massimo la burocrazia, le procedure, i vincoli, senza rinunciare ad un'amministrazione in grado di fornire alla società e alle imprese i livelli più elevati di servizi e di condizioni di vita e di lavoro.

Si tratta di aspetti non semplici, che di certo non riguardano esclusivamente l'Emilia-Romagna; ma che la nostra Regione, proprio per i livelli conseguiti, può affrontare su basi particolarmente avanzate. Cogliendo i significati profondi di questi decenni di storia regionale, delle elaborazioni e delle realizzazioni compiute, e puntando su quella caratteristica che, in definitiva, ha sempre costituito il potenziale più rilevante e vincente del "modello emiliano": vale a dire l'attitudine ad adeguarsi alle esigenze dei tempi ed a coglierne le trasformazioni, la capacità di interpretarle e, se possibile, di anticiparle.