

Andrea Morrone, docente di Diritto costituzionale dell'Università di Bologna

Quale regione, domani?

Non so se la regione Emilia-Romagna sia una regione speciale, se lo sia stata, se lo sarà ancora. Eviterei, però, di osservare il passato, cullandoci sugli allori, e guarderei invece avanti. Ecco, una politica che continua nostalgicamente a guardare indietro, che non affronta il presente e, soprattutto, non ha il senso del futuro, temo abbia il respiro molto corto. Il Partito Democratico è un partito riformista, o meglio, ha nel suo "dna" una vocazione riformista. Credo, tuttavia, che ce l'abbia più a parole che non nei fatti e nelle azioni. Sarebbe interessante approfondire il tema delle politiche dei partiti che poi hanno fatto il Pd quando hanno svolto funzioni di governo: per verificare se le tanto conclamate "riforme" della seconda metà degli anni Novanta e, poi, quelle varate durante l'effimera, seconda esperienza, del governo Prodi, hanno sortito risultati nel senso di un effettivo riformismo politico o se, piuttosto, non hanno prodotto effetti di conservazione dell'esistente, proteggendo interessi particolari o corporativi.

Una forza riformista deve avere una visione politica generale, e deve essere tale, ossia autenticamente riformista, sia quando governa sia quando è all'opposizione. Basta dare uno sguardo alla vicenda della riforma del titolo V della Costituzione, voluta dal centrosinistra (Amato, D'Alema e Rutelli in testa), ma sostanzialmente dimenticata, non tanto dal centrodestra (che infatti non l'ha mai voluta, rilanciando, dapprima, con la devolution e, dopo la vittoria del 2008, con il federalismo fiscale), quanto proprio dalle forze di centrosinistra. Se quella riforma

costituzionale è rimasta sostanzialmente sulla carta, se le regioni non hanno saputo cogliere le potenzialità della riforma, se molto o quasi tutto si è risolto in un sostanziale mantenimento dello *status quo*, non è certo dipeso né da scarsa o limitata volontà né da cattiva amministrazione. In realtà è semplicemente mancata la cultura riformista, guarda caso proprio nelle regioni che più di tutte avevano propugnato la novella costituzionale del titolo V. Se si allarga lo sguardo agli attori politici, non è difficile notare come in quasi tutti i settori nuovi di intervento regionale (istruzione, mercato del lavoro, previdenza complementare, professioni, commercio, ecc.) le maggiori resistenze ad una declinazione in chiave autonomista della riforma sono venute dal Partito Democratico, dalla principale forza sindacale, la CGIL, dall'interno di forze politiche e sociali che si riconoscono nell'area del centro-sinistra (salvo ovviamente qualche rara eccezione...). Si tratta solo di un rapidissimo *excursus* (chi vuole può leggere alcune mie ricerche approfondite e documentate: *Statuti regionali o chimere federali?*, in «il Mulino», 2005, 2, pp. 229 ss.; *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in "Federalismo fiscale", 2007, pp. 139 ss.; *Lo statuto regionale, dopo le riforme*, in www.forumcostituzionale.it).

La prima cosa da fare, allora, è recuperare una vera, autentica, politica delle riforme, non intrisa di ideologia (quello che ha connotato gran parte dell'esperienza di questi anni), ma di capacità d'azione. Passare, cioè, dall'ideologia all'azione riformista. La società, oggi più di ieri, si governa così.

E qui il tema del nostro incontro: che fare delle regioni, e della nostra regione, domani. Innanzitutto non seguirei modelli (ammesso che lo siano ancora) e esperienze che poco hanno a che fare con le regioni italiane e la nostra storia. Lo dico perché, in questa sede, ci è stato detto che le regioni dovrebbero guardare agli stati membri della federazione americana, oppure di quella brasiliana o di quella canadese... Nessun comparatista svolgerebbe un parallelo così ardito, non solo dal punto di vista storico, ma soprattutto istituzionale (e, cioè, per come sono strutturati gli stati membri di uno stato federale e per il sistema di

finanziamento che li caratterizza). Le nostre regioni sono state pensate, e hanno funzionato, essenzialmente come enti di amministrazione (è antica, ma decisiva, la domanda per regioni come "enti di governo", "per la riforma dello stato": ma siamo ancora alla fase della scrittura di una sceneggiatura non ancora messa in opera). Piuttosto si tratta di enti di spesa, che hanno utilizzato non risorse proprie, ma quelle messe a disposizione esclusivamente dall'erario (e più di recente dall'Europa). Il 92% del bilancio regionale è, anche per questo, finalizzato (personale, sanità, trasporto, rete scolastica...), e il resto si risolve in misure di incentivo (molto spesso rette da logiche partitocratiche).

Alla domanda se l'Emilia-Romagna è una regione speciale io rispondo con un altro quesito: la singolarità di questa regione, che molti pur riconoscono, dipende dal fatto che c'è un ente pubblico che si chiama regione Emilia-Romagna o dalla circostanza che qui, in queste terre, ci sono poteri sociali e perciò reali particolarmente vivaci e, talora, di eccellenza a livello nazionale e internazionale? Basta soltanto ricordare l'*Alma Mater Studiorum*, la più grande azienda di questa regione, che certo non deve i suoi risultati in termini di invenzione di modelli e di produttività scientifica al supporto (che pure c'è almeno di recente) della regione (o della provincia, o del comune).

Cosa può fare, allora, la regione. Partiamo dal presupposto che le risorse sono assolutamente necessarie e, quindi, credo che la prospettiva del federalismo fiscale vada perseguita. Ancora: va coltivata con quello spirito riformista di cui parlavo prima. Attenzione, però: credo anche io, come altri, che ancora la legge delega sia vuota di contenuti. Questo non significa che non bisogna giocare la partita del decentramento delle risorse in termini di autonomia, innanzitutto fiscale. Quando il governo comincerà a concretizzare la delega, quel larghissimo consenso che ha accompagnato la legge n. 42 si scioglierà come neve al sole. Ma questa importante e delicatissima partita non può essere lasciata alla maggioranza di centrodestra. Occorre portare sui tavoli una visione riformista, non assistenzialista o conservatrice o peggio divisiva; un progetto, cioè, che sappia conciliare

differenziazione delle politiche regionali e locali e coesione nazionale. Il principio di responsabilità non si realizza a parole: occorre dirsi una volta per tutte chiaramente che occorre abbandonare l'attuale sistema di finanza quasi interamente decentrata e la sua variante gattopardesca che, sotto sotto, c'è nella legge delega sul federalismo fiscale (cfr. A. Morrone, *Enti locali, Regioni e Stato nella legge delega n. 42 del 2009 sul "federalismo fiscale"*, in G. Caia, T.F. Giupponi, A. Morrone (a cura di), *Quale ordinamento per gli enti locali?, Organizzazione, servizi pubblici e "federalismo fiscale"*, Bup, Bologna, 2009, pp. 159 ss., nonché in www.forumcostituzionale.it). Nel nostro paese non c'è solo bisogno di semplificazione e di razionalizzazione: si deve aggredire il bilancio nazionale e ripartire entrate e spese su tre livelli di governo (stato, regioni e comuni). Non so se le resistenze, palesi e occulte, che si manifestano contro l'autonomia tributaria regionale e locale saranno superate: non c'è dubbio, però, che finora quelle maggiori sono venute proprio dal mondo delle autonomie territoriali, per ragioni a tutti chiarissime.

Accanto alle riforme di sistema, ci sono tante cose che una regione già ora, con le nuove competenze, può fare (e che non fa). Anche in un contesto di risorse scarse la regione dovrebbe dismettere o ridurre all'essenziale la sua naturale attitudine a svolgere una mera funzione di regolazione delle istituzioni o di amministrazione del territorio o di programmazione burocratica. Una prospettiva nuova è, invece, quella di intercettare e sciogliere i conflitti sociali e economici che emergono nel contesto del territorio regionale. Fino ad oggi, anche chi pure aveva parlato della regione come ente di governo, l'aveva fatto essenzialmente in relazione al sistema degli enti territoriali, secondo una logica tradizionale e molto burocratico-autoritativa. Quella formula va invece reinterpretata nel senso che la regione deve riuscire a governare la società che vive e che pulsa al suo interno.

Faccio soltanto due esempi: sicurezza urbana ed economia. C'è stato un consenso generalizzato, dal centro-destra al centro-sinistra (dal ministro Amato partiva la proposta di legge poi approvata dal governo Berlusconi), nel rispondere alla domanda

di sicurezza proveniente dalle nostre città mediante la valorizzazione della figura dei sindaci, trasformati di fatto in sceriffi, dotati di poteri d'ordinanza che normalmente si prevedono (o almeno si dovrebbero assicurare) in situazioni di emergenza. Il tema della sicurezza pubblica è stato così declinato come lotta all'insicurezza urbana al di fuori della legalità (salvo voler ridurre questo concetto nella discrezionalità più libera e fantasiosa messa in campo dai nostri sindaci). In realtà sappiamo benissimo che l'insicurezza, ovvero, meglio, il bisogno di sicurezza è qualcosa che non può essere trattata con le logiche e gli strumenti dell'emergenza, ma necessariamente attraverso politiche pubbliche razionali e mezzi di intervento di medio e lungo periodo (e, quindi, in via ordinaria). Bisogna, dunque, spostare l'obiettivo, e realizzare politiche di integrazione sociale. Si parlava prima di immigrazione, di immigrati che lavorano e che non votano. Ma ci siamo chiesti qual è lo stato delle nostre città? Partiamo da Bologna. Dove vivono gli immigrati in questa città e che cosa hanno fatto i bolognesi per evitare l'emarginazione? Ci sono interi quartieri di questa città che non sono affatto dei modelli di integrazione, e ciò è avvenuto o nell'indifferenza collettiva (salvo i lamenti ricorrenti, levati però a causa della sindrome "Nimby"), o nell'assenza di politiche pubbliche di coesione. Il futuro non sarà più roseo: il nodo non è più il rapporto tra cittadino e straniero qualsiasi, ma la possibilità concreta di società multiculturali, fatte di culture opposte, composte di diversi che non si vogliono (non tanto, quindi, che non si possono facilmente) integrare. Ecco, in questo scenario, la regione deve poter svolgere un ruolo di governo.

Secondo ambito, le imprese e l'economia (in senso largo, comprensiva di mercato e cultura). La regione deve saper intercettare e governare l'autonoma iniziativa privata, singola e associata, non per fare politiche di incentivo o di assistenza, ma per coordinare, mettere in rete, migliorare l'offerta del potere privato. Governare le fiere, gli aeroporti, i servizi pubblici, ma anche l'offerta turistica e culturale, penso, in particolare, a quella dei teatri storici e moderni, abbandonati a se stessi, senza coordinamento di iniziative, con inevitabile sperpero di risorse

professionali e finanziarie. Qui c'è moltissimo spazio affinché il disordine, che connota le comunità regionali attuali, possa diventare un obiettivo per l'intervento, in chiave di governo, della regione.

Tra lo stato (che ancora svolge un ruolo e funzioni importanti cheché se ne dica) e il comune, la regione è ancora oggi il soggetto più debole: pochi sanno cosa fa realmente, quasi nessuno la sente vicina. Il futuro della nostra e di tutte le regioni italiane si gioca proprio sul versante del rapporto con i cittadini e la comunità. In definitiva, l'orizzonte è nella decisa scelta per una dimensione politica della regione: non l'amministrazione dell'esistente, ma l'ente di governo della complessità sociale ed economica.