

SIN TESI

AMBIENTE - ECONOMIA - POLITICA - STORIA

FASCICOLO 1/2026

ISSN 2240-2918
Grafica della copertina:
Sintesi

Copyright © by www.sintesionline.info, Salerno, Italy.

Fascicolo 1 Anno 2026

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sui diritti d'autore. Sono vietate e sanzionate la riproduzione e le fotocopie (queste ultime sono consentite solo se per uso esclusivamente personale di studio, senza limite).

I lettori che desiderano possono consultare il nostro sito Internet:
www.sintesionline.info e iscriversi nella home page per ricevere o inviare contributi

Direzione

-
- Giuseppe Acocella, Professore di Etica Sociale -Università degli Studi di Napoli "Federico II"
 - Fernanda Mazzotta, Professore di Economia politica -Università degli Studi di Salerno
 - Salvatore Farace, Professore di Economica Politica -Università degli Studi di Salerno
 - Francesco Fasolino, Professore di Diritto Romano -Università degli Studi di Salerno
 - Patrizio Bianchi, Professore di Economia applicata -Università di Ferrara
 - Giuseppe Di Genio, Professore di Diritto Costituzionale -Università degli Studi di Salerno
 - Giuseppe Di Taranto, Professore di Storia dell'impresa -Università Luiss Guido Carli +
 - Roberto Galisi, Professore a contratto -Università degli Studi di Salerno
 - Adriano Giannola, Professore di Economia politica -Università di Napoli
 - Maria Vittoria Avagliano Lupò, Professore di Diritto -Università "La Sapienza" Roma
 - Rita Mascolo, Professore a contratto - Università Luiss Guido Carli
 - Lavinia Parisi, Professore di Economia Politica -Università degli Studi di Salerno
 - Rino Sica, Professore di Diritto -Università degli Studi di Salerno
 - Antonio Vecchione, Professore di Diritto Agrario -Università degli Studi di Salerno
-

Indice

Fascicolo 1/2026

Francesco Della Corte e Cristina Florenzano, *L'Italia tra centralismo e autonomie. Storia, conflitti e sfide dell'autonomia regionale nell'Italia a due velocità*

L'Italia tra centralismo e autonomie. Storia, conflitti e sfide dell'autonomia regionale nell'Italia a due velocità

di Francesco Della Corte e Cristina Florenzano

Sommario: 1. Autonomia regionale e trasformazioni nella forma di Stato italiano di Francesco Della Corte. – 2. Centralismo, federalismo e questione meridionale: il confronto tra il centralismo organico di Gramsci e il federalismo democratico di Dorso di Francesco Della Corte. – 3. Le origini meridionali dell'autonomismo: l'esperienza siciliana del secondo dopoguerra di Francesco Della Corte. – 4. Da regionalismo speciale al regionalismo ordinario: gli anni Sessanta e Settanta di Cristina Florenzano. – 5. Dalle Regioni ordinarie alla riforma del Titolo V: l'eredità ambivalente del regionalismo repubblicano di Cristina Florenzano. – 6. Autonomia differenziata e fratture territoriali: dalla riforma costituzionale al conflitto sull'eguaglianza di Cristina Florenzano. – 7. Autonomia regionale, uguaglianza e Costituzione: una tensione irrisolta di Cristina Florenzano.

1. Autonomia regionale e trasformazioni nella forma di Stato italiano

Con l'approvazione della legge sull'autonomia differenziata nel giugno 2024 e la successiva pronuncia della Corte Costituzionale che ne dichiara illegittimi ben 7 punti, le Regioni restano ancora oggi le istituzioni territoriali più discusse. Le stesse norme transitorie della Riforma del Titolo V ne prevedono l'attuazione con un contestuale Senato delle Autonomie e una regia parlamentare di cooperazione nazionale. Dal punto di vista critico, l'autonomia differenziata sia a livello costituzionale (nei termini indicati dalle disposizioni costituzionali che la consentono) sia a livello legislativo (nei passaggi procedurali previsti) può, dunque, essere considerata un vero e proprio problema costituzionale¹. D'altronde, attiene alla concreta trasformazione degli assetti di potere e, di conseguenza, degli inevitabili cambiamenti nei rapporti tra le libertà rivendicate e le autorità esercitate. Questioni come il rapporto tra unità e pluralismo, la fisionomia e il ruolo

¹ Cfr. G. M. SALERNO, *L'autonomia differenziata nell'evoluzione del regionalismo: da problema a prospettiva costituzionale*, in «Rivista giuridica del Mezzogiorno», Anno XXXVII, n. 4, Roma, 2023, pp.979-985.

assunto dalle Regioni, lo scopo e il valore della potestà legislativa regionale, il ruolo della Regione nell'amministrazione del proprio territorio, anche rispetto agli enti locali e agli uffici centrali presenti sul territorio, la misura e i modi di partecipazione delle Regioni alle decisioni nazionali e alla funzione legislativa statale, sono vive, e spesso tormentate, nel dibattito pubblico. Proprio per tale motivazione, nel corso del tempo il ruolo delle autonomie locali ha avuto diverse trasformazioni. Le Regioni, in particolare, nel contesto istituzionale italiano sono una struttura di governance relativamente giovane. I comuni e le Province esistevano prima della Repubblica e dello Stato unitario, le Regioni sono state il frutto di una realizzazione successiva rispetto alla Costituzione e a fronte di un sistema centralizzato adagiato su un'ossatura, l'apparato burocratico dei ministeri e della pubblica amministrazione in generale, di derivazione napoleonica. Già ai tempi dell'unificazione dell'Italia, del regionalismo se ne dibatteva come alternativa al modello di Stato accentrato e quale organo centrale del modello di Stato federale. Si pensi che in vista dell'unificazione del Paese, le spinte autonomistiche della Lombardia avevano portato il senatore piemontese Ponza di San Martino² a elaborare già nel 1853 un piano di decentramento amministrativo imperniato sulle «grandi province» con un territorio simile a quello delle Regioni, ripreso successivamente da Minghetti e Farini negli anni immediatamente successivi all'Unità³. Con l'Unità d'Italia le spinte autonomiste si intensificarono soprattutto al Sud e traggono forti motivazioni in quella che sarebbe divenuta la «questione

² Il quel periodo i moderati erano prevalentemente raccolti nel partito liberale diviso in due correnti principali, conservativa di destra e progressista aperta alle istanze democratiche, ma con una base frammentata (aristocratico-grande borghese e medio-piccolo borghese), articolata secondo linee regionali e localistiche. Basti ricordare la *Consorteria* e l'*Associazione Nazionale Liberale Permanente*. La prima era un raggruppamento di parlamentari della *Destra Storica* in prevalenza toscani, che operavano come gruppo compatto d'opinione di cui esponente di spicco era il barone Bettino Ricasoli. Anche la seconda era un raggruppamento di parlamentari in seno alla *Destra Storica*, piemontesi contrari al trasferimento della capitale a Firenze, che formarono una corrente di sostegno del decentramento amministrativo e di risoluzione della «questione romana». Esponente di spicco era Gustavo Ponza Conte di San Martino, favorevole persino a un'alleanza con la *Sinistra costituzionale*. A questi gruppi si aggiungevano, meno noti, quelli degli emiliani, dei veneti, ecc..

³ Cfr. con I. MONTANELLI, *L'Italia dei notabili*, in *Storia d'Italia, Biblioteca Universale Rizzoli*, Milano 1999.

meridionale». Lo sviluppo del capitalismo lasciava intravedere conseguenze di carattere sociale ed economico, legate da un lato all'emergere dei partiti di massa, dall'altro alla centralità crescente del tema della riforma agraria. Di fronte a queste tensioni, la classe politica liberale si orientò fin dall'inizio verso un modello «unitario», scegliendo la via dello Stato accentrato sul modello francese. Tale scelta fu dettata dal timore che le Regioni, prive di una tradizione amministrativa condivisa e di una solida cultura politica, non fossero in grado di sostenere l'impianto istituzionale e finissero così per compromettere il progetto stesso di unificazione e di armonizzazione delle diverse componenti sociali⁴. Carlo Cattaneo osservava come, agli occhi della classe dirigente liberale moderata, lo sviluppo del capitalismo in Europa mostrasse conseguenze dirompenti: l'ascesa dei partiti socialisti, la mobilitazione delle masse popolari, la spinta verso forme più ampie di democrazia. In questo contesto, il vecchio assetto economico e sociale appariva ai liberali come una sorta di garanzia di stabilità, che l'industrializzazione rischiava invece di compromettere. Per tali ragioni, sebbene lo spirito capitalistico avesse attecchito, gli imprenditori agricoli del Nord finirono per condividere con i latifondisti del Sud la convenienza a preservare l'ordine tradizionale, mantenendo il voto ristretto su base censitaria e accettando che le plebi meridionali restassero sotto il controllo

⁴ Lo Stato unitario attraverso i plebisciti aveva assunto il carattere di un ingrandimento del Regno Sabauda. Le annessioni implicavano sì l'accettazione della dinastia Savoia e delle sue leggi fondamentali, ma non consegnavano l'alba ad un soggetto nuovo in cui sovrano e popolo avrebbero assunto reciproci impegni e capace di mediare tra gli interessi delle parti. Al contrario, il nuovo Stato aveva conservato alla base il patto fra sovrano e classi dirigenti, fra cui quelle liberali e moderate erano prevalenti e che riuscivano a evitare quello che consideravano "un salto nel buio", ossia una nuova costituente. Inoltre, la classe dirigente si misurava subito con la profonda disomogeneità dei sistemi amministrativi ed economici esistenti tra le regioni del Centro-Nord e del Sud. Lo Stato piemontese, modellato sulla tradizione francese, era rigidamente accentrato. Nelle province, il Prefetto era dotato di ampi poteri proconsolari e i Sindaci dei comuni erano di nomina regia e non elettivi. L'estensione di questo sistema aveva avuto tra le motivazioni più decisive l'interesse della classe dirigente di costituire il potere in modo da poterlo tenere saldamente in mano. Gli uomini che ne facevano parte, tutti di estrazione moderata, avevano fondati motivi di ritenere che l'Italia che avevano fondato, senza di loro si sarebbe disfatta. A partire da questo principio, si sentivano moralmente autorizzati a garantirne la difesa e la costruzione. Una struttura centralizzata, basata sui Prefetti dotati di ampi poteri, era il mezzo più sicuro per assicurare il controllo del territorio e la conservazione del potere. Anche il Partito d'Azione, naturalmente a capo della spinta rivoluzionaria del popolo, per le stesse motivazioni si era dimostrato più «unitario» che «democratico», andando contro le direttive dello stesso Mazzini. Cfr. *ivi*, p. 42.

dei notabili. Non sorprende allora che la questione della riforma agraria si imponesse come tema cruciale, capace di incidere sugli equilibri amministrativi, economici e sociali dell'intera nazione⁵. Scriveva Federico Chabod che, per la Destra Storica al potere, la conservazione assurgeva a parola d'ordine accanto al principio di legalità proprio in difesa del quale venivano adottate le leggi speciali di repressione violenta del brigantaggio e dei moti avversi alla tassazione. Moti che, contestualmente, allarmavano ulteriormente la classe dirigente, spingendola su posizioni di crescente intransigenza. Nel primo decennio di vita dello Stato unitario, la lotta politica per l'affermazione degli equilibri di potere nel nuovo Stato scatena una violentissima guerra civile⁶ chiamata «del brigantaggio». Anche Massimo Luigi Salvadori ritiene che il grosso delle rivolte è effettivamente rappresentato dalle bande dei briganti protagonisti di una ribellione sociale⁷. Il brigantaggio, licenziato sbrigativamente dallo Stato con una feroce repressione, diventava successivamente «lo specchio quanto mai precoce di

⁵ In particolare, Carlo Cattaneo osservava che la Lombardia, considerata la regione più industrializzata di tutte, all'epoca presentava gli otto decimi di tutti gli investimenti complessivi in terre. Dunque, gli imprenditori agricoli del Nord avevano un forte peso politico. *Ivi*, p. 25.

⁶ Negli ultimi decenni è cresciuto il numero degli storici che la definiscono tale, tra cui lo stesso Massimo Luigi Salvadori scrive che non è improprio definirla tale. I rapporti dei *missi dominici*, inviati dai piemontesi sul territorio, scrivevano di un Mezzogiorno profondamente arretrato, la cui narrazione viene affermata nell'opinione pubblica settentrionale con le successive inchieste della prima schiera di intellettuali meridionalisti come Villari, Sonnino, Franchetti, Fortunato, i quali pongono per primi l'esistenza di una «questione meridionale» che Salvadori riconduce sinteticamente ai seguenti principali elementi: un'accentuata arretratezza economica e sociale, causa di una diffusa povertà e di una cronica disoccupazione; una classe dirigente agraria, composta da latifondisti nobili e borghesi, assenteista e sfruttatrice; una piccola borghesia terriera e impiegatizia, in buona parte parassitaria e gravante anch'essa su contadini, braccianti senza terra e piccolissimi proprietari di terreni poveri; una diffusa ostilità delle masse lavoratrici sia verso la classe dirigente locale, sia verso il governo «piemontese», accusato di aver introdotto la leva obbligatoria, di aver deluso le aspettative della riforma agraria promessa dai garibaldini, di aver aumentato il potere dei latifondisti e dei borghesi, di aver consegnato a questi ultimi le terre della Chiesa e quelle demaniali, di essersi levati a protettori dei loro interessi economici e politici; la presenza nel Mezzogiorno di diffuse organizzazioni criminali che gradualmente si sono costituite come anti-Stato legale, insinuandosi nella pubblica amministrazione e nelle classi dirigenti locali, alimentando un potente e diffuso sistema di clientelismo, di corruzione e che, legando alla propria rete ampi strati di popolazione, hanno deviato economia, spirito civile e costumi. Sul tema cfr. M. L. SALVADORI, *L'Italia e i suoi tre Stati. Il cammino di una nazione*, Gius. Laterza & Figli, Bari, 2011.

⁷ Al disordine generato dalla protesta sociale delle bande dei briganti si univa una guerra politica messa in campo da legittimisti borbonici e papalini, ai quali giungevano in soccorso anche gruppi di legittimisti provenienti dal resto d'Europa contro il nuovo Stato, più la confusione generata da delinquenza comune e saccheggio. *Ibidem*, *L'Italia*, cit..

un rapporto malsano stabilitosi fin dagli inizi tra lo Stato dei nordisti e quel Sud che non apparteneva al notabilato meridionale socialmente conservatore»⁸. Di contro, quest'ultimo si era prontamente integrato nelle nuove istituzioni per riceverne protezione. La ribellione esplosa con il brigantaggio, aizzato dai legittimisti ed espressione della delusione della mancata riforma agraria, segna la profonda e non ricomposta frattura tra il Sud e il Nord. Scrive Salvadori:

La guerra dei briganti e dei legittimisti degli antichi regimi costituì nei primi anni dell'unità italiana il volto armato e violento della frattura tra il Sud e il Nord. Ma tra gli ultimi tre decenni dell'Ottocento e il primo ventennio del Novecento questa trovò un'altra espressione, estremamente significativa, di carattere ideologico e culturale. Si trattò dell'accesa «protesta» promossa da insigni intellettuali meridionali contro la politica dello Stato e la classe dirigente settentrionale, accusati di non prestare la necessaria attenzione ai problemi del Sud e, secondo le tesi più estreme, di favorire il saccheggio delle sue risorse a vantaggio del Nord e addirittura di averne spento prospere isole di promettente sviluppo, tanto agrario quanto industriale, in obbedienza ai prevalenti interessi settentrionali. Si trattò di una protesta e una denuncia le cui tesi di fondo sono state contestate in seguito da autorevoli studiosi dell'economia italiana, ma che, al di là della loro attendibilità o inattendibilità, rappresentarono un capitolo assai importante della cultura politica nazionale.⁹

La denuncia delle conseguenze sociali ed economiche della lotta politica per l'affermazione del potere nel Mezzogiorno, viene da intellettuali meridionalisti, sia liberali conservatori che progressisti, sia socialisti, rivoluzionari democratici e comunisti. Sidney Sonnino sosteneva che, poiché i contadini meridionali conoscevano lo Stato solo nelle vesti del carabiniere e dell'esattore delle tasse, erano necessarie riforme e giustizia per il Sud; Giustino Fortunato (liberal conservatore ma spesso critico) per risolvere la crisi sociale ed economica del Sud, chiedeva la riduzione del carico fiscale e investimenti produttivi contestando la narrazione di un Sud ricco soffocato dal Nord sfruttatore e pur non essendo un federalista radicale, evidenziava i problemi del Sud e la necessità di una diversa

⁸ *Ibidem*, *L'Italia*, cit..

⁹ M. L. SALVADORI, *L'Italia*, cit., pp. 15-16.

politica economica; Nitti (liberale progressista), Salvemini (socialista federalista), Gramsci (comunista), Dorso (democratico liberale) denunciavano all'unanimità l'impronta dominante degli interessi del Nord nella politica dello Stato e dello sfruttamento sistematico delle risorse del Sud. Nitti impostava il ragionamento dal punto di vista delle finanze, gli altri denunciavano l'alleanza perversa tra i borghesi e i socialisti settentrionali con i latifondisti e proprietari terrieri meridionali, i cui rispettivi interessi si erano legati a partire dalla legge protezionistica del 1878, posta sia a vantaggio dell'industria del Nord, sia della cerealicoltura del Sud, entrambe incapaci da sole di reggere la concorrenza estera. Napoleone Colajanni, meridionalista a scavalco tra la prima e la seconda generazione, anticipava i temi propriamente di quest'ultima, denunciando lo sfruttamento del Sud e proponendo soluzioni più autonome per la sua economia. La seconda generazione di meridionalisti comprende intellettuali e politici che agiscono nel corso del Novecento con maggiore consapevolezza politica, ideologica — socialista, cattolica, democristiana — e che si confrontano non solo con lo sviluppo tardivo o arretratezza, ma con temi come autonomia, decentramento, le disuguaglianze strutturali sul piano nazionale. Salvemini, Gramsci e Sturzo fanno parte di questa generazione. Salvemini, federalista, era convinto che una radicale riforma democratica e istituzionale dello Stato, con il suffragio universale e attraverso l'alleanza dei contadini meridionali e gli operai settentrionali da opporre a quella degli industriali e agrari, avrebbe liberato l'Italia dall'oligarchia dominante e assicurato le condizioni della rinascita del Sud. Un'intuizione *ante litteram* di una soluzione mai applicata che, probabilmente, avrebbe scongiurato le future lotte contadine degli anni Cinquanta del Novecento. Successivamente, sfiduciato, ritenendo che i socialisti e gli operai settentrionali fossero entrati in combutta con gli industriali e gli agrari protezionisti, confidava sull'opera di propaganda di una élite di uomini incorrotti e intransigenti, colpendo direttamente e ripetutamente Giolitti, accusato di essere il gran capo dei falsi riformatori, il ministro della malavita, corruttore della vita pubblica e, nel Mezzogiorno, il protettore dei

capi bastone procacciatori di voti a favore dei candidati pronti a mettersi al suo servizio una volta eletti in Parlamento. Salvemini, insieme a Sturzo, condivise una critica radicale all'unificazione italiana, denunciandone le ricadute negative sul Mezzogiorno e indicando come via d'uscita un modello di Stato più decentrato. Se queste idee ebbero scarso seguito nell'Italia post-unitaria, ancora saldamente legata al centralismo, esse divennero tuttavia un riferimento essenziale per i successivi movimenti autonomisti e meridionalisti. Possiamo dire che anche la seconda generazione di meridionalisti, pur con differenti orientamenti – federalisti, autonomisti o centralisti – riconosceva che la questione del Mezzogiorno potesse essere affrontata solo attraverso una trasformazione dei rapporti di forza a livello nazionale. Lo scopo di questo articolo è mostrare come il dibattito sull'autonomia e sul ruolo delle Regioni si inserisca in una vicenda lunga e complessa che, dall'Unità d'Italia fino a oggi, continua a riflettere le tensioni irrisolte tra centralismo e decentramento, tra l'esigenza di unità nazionale e le spinte verso il pluralismo territoriale.

2. *Centralismo, federalismo e questione meridionale: il confronto tra il centralismo organico di Gramsci e il federalismo democratico di Dorso*

Tra gli intellettuali più rappresentativi del periodo compreso tra la fine della Grande Guerra e la nascita della dittatura fascista, si citano Guido Dorso e Antonio Gramsci poiché pur muovendosi entrambi nell'orizzonte del meridionalismo critico, essi giungevano a posizioni differenti riguardo al rapporto tra centralismo, federalismo e autonomismo. Confrontare le due visioni sulla questione meridionale è interessante poiché significa mettere in relazione due prospettive diverse ma complementari, entrambe radicate nella critica al Risorgimento incompiuto e al dominio dei notabili, e capaci entrambe le visioni di influenzare profondamente il pensiero politico dell'Italia repubblicana. Gramsci interpretava il problema del Sud alla luce dei rapporti di forza instauratisi dopo l'Unità, individuando nel *centralismo*

*organico*¹⁰ la via per integrare le masse popolari in un nuovo blocco storico. Nei primi anni della Repubblica, Togliatti e il PCI sono stati i principali eredi di questo pensiero: le idee gramsciane non sono state tradotte in modo rigido ma adattate a una democrazia costituzionale, diventando una delle basi culturali della sinistra italiana nel dopoguerra. Dorso legge la questione meridionale come esigenza di emancipazione del Mezzogiorno attraverso il rinnovamento della classe dirigente e l'apertura a forme di *federalismo democratico*¹¹. In questo senso, la sua riflessione si collocava pienamente nella tradizione del regionalismo repubblicano, che vedeva nelle autonomie territoriali non una minaccia all'unità dello Stato, ma uno strumento essenziale per democratizzarlo e renderlo più aderente alle esigenze sociali e territoriali del Paese.

Per Dorso, la frattura Nord-Sud si sarebbe sanata solo attraverso una *rivoluzione meridionale*, guidata da una ristretta ed eroica élite intellettuale capace di orientare la vita pubblica al bene comune. Nei suoi scritti egli conduceva un vero e proprio processo al Risorgimento, letto come conquista piemontese del Mezzogiorno e come occasione mancata di emancipazione democratica, e denunciava l'opera dei governi liberali, accusati di avere aggravato la decadenza del Sud e di averne consolidato i vizi congeniti, dal potere latifondista alla rete clientelare dei ceti medi e alti. In questa prospettiva, la sua proposta di *federalismo democratico* assumeva un significato preciso: non un disegno separatista o campanilistico, ma la ricerca di una forma istituzionale capace di sottrarre il Mezzogiorno al

¹⁰ Il *centralismo organico* di Gramsci è un modo di organizzare i partiti rivoluzionari, in particolare quelli comunisti, che rifiuta una gestione rigida e burocratica dall'alto. Questo modello punta sulla partecipazione attiva dei militanti, sulla creazione di una coscienza collettiva e sulla formazione di intellettuali organici al proletariato, capaci di unire teoria e azione concreta. L'obiettivo è costruire l'egemonia culturale della classe operaia. A differenza della disciplina imposta dall'alto, il centralismo organico nasce dal basso, valorizza il confronto, crea un forte legame tra i membri del partito e garantisce una direzione unitaria basata su obiettivi condivisi, facendo del partito uno strumento collettivo di guida e organizzazione del proletariato.

¹¹ Il *federalismo democratico* di Dorso consiste in un progetto di riforma dello Stato mirato a superare il modello burocratico e accentratore attraverso la creazione di enti locali (regioni, province e comuni) autonomi, basati su una democrazia liberale e pluralista, che valorizzi le autonomie locali. Questo modello punta a rafforzare la democrazia dal basso, dare più autonomia amministrativa ai territori e contrastare un sistema centralizzato che, soprattutto nel Mezzogiorno, ha limitato lo sviluppo e la partecipazione dei cittadini.

controllo del centralismo burocratico e dei notabili locali, creando spazi di autogoverno in cui potesse emergere una nuova classe dirigente. Per Dorso, infatti, solo un assetto federale avrebbe permesso di rompere l'inerzia storica che teneva il Sud subordinato al Nord e prigioniero delle sue oligarchie, favorendo invece la nascita di un tessuto politico e sociale rinnovato, radicato nelle masse popolari e in grado di incidere sugli equilibri dell'intera nazione.

Gramsci si è occupato della questione dello Stato soprattutto nei *Quaderni dal carcere* e lo ha fatto anch'egli in relazione al problema dell'Unità nazionale italiana e del ruolo delle masse subalterne. Indubbiamente vedeva il centralismo statale quale caratteristica essenziale dello Stato moderno e dello sviluppo storico italiano dopo l'Unità e seppure non fosse né federalista né autonomista, era piuttosto critico nei confronti del centralismo puramente burocratico e repressivo ereditato dal modello piemontese, che aveva escluso le masse popolari (soprattutto i contadini meridionali) dalla vita politica. Gramsci, sulla scia di Salvemini, vedeva la leva della rinascita del Sud nell'alleanza tra operai settentrionali e contadini meridionali: i primi, educati e guidati dal partito rivoluzionario, avrebbero costituito la forza propulsiva nella lotta di liberazione di tutti gli sfruttati, quindi anche dei contadini del Sud. Anche la sua visione poneva al centro il rapporto di sfruttamento della debole economia meridionale da parte di quella sviluppata del Settentrione. La causa della condizione del Sud era individuata nelle modalità con cui si era concluso il Risorgimento: nella debolezza dei democratici, nella mancata riforma agraria promessa e che, se attuata, avrebbe dato un'impronta diversa all'intera società nazionale. Possiamo dire che anche per Gramsci il nodo del dualismo economico risiedeva nei rapporti di forza politici e sociali instauratisi dopo l'Unità, che avevano consolidato il dominio del blocco agrario-industriale e relegato le masse popolari all'emarginazione. Per questo egli rifiutava tanto il federalismo quanto l'autonomismo, incapaci di scalfire quei rapporti di potere, però proponeva un «centralismo organico»: uno Stato centrale forte ma non burocratico, capace di integrare realmente le istanze delle masse

popolari e di tradurle in direzione politica unitaria, così da ricomporre la frattura tra Nord e Sud in un nuovo equilibrio egemonico.

Pur partendo da prospettive diverse, Gramsci e Dorso condividevano la convinzione che la questione meridionale non potesse essere affrontata con semplici correttivi amministrativi o con formule istituzionali più o meno accentratrici ma attraverso una trasformazione radicale degli equilibri sociali e politici consolidatisi con l'Unità. Entrambi, infatti, vedevano nel Risorgimento incompiuto l'origine del problema: un processo politico calato dall'alto, incapace di coinvolgere le masse popolari, che aveva consegnato il Sud al dominio dei notabili e subordinato la sua economia a quella settentrionale. In questa cornice, ciò che contava davvero non era il disegno dello Stato in sé – centralista o federale – ma la trasformazione profonda dei rapporti di forza che avevano segnato l'Italia unita. Gramsci guardava a un'alleanza tra operai del Nord e contadini del Sud, guidata dal partito rivoluzionario, come condizione per rompere il blocco agrario-industriale che teneva il Mezzogiorno in posizione subalterna. Dorso, dal canto suo, invocava l'emergere di una nuova classe dirigente meridionale, capace di liberare le masse popolari dal controllo dei vecchi notabili e di inserirle da protagoniste nella vita politica nazionale. In entrambi i casi, l'elemento decisivo non era la riforma delle strutture istituzionali in sé, ma il rinnovamento dei rapporti sociali e politici: senza un mutamento radicale degli equilibri di potere, il Sud sarebbe rimasto condannato a una condizione di dipendenza.

Così, se per entrambi la chiave era spezzare l'intreccio di poteri consolidatosi dopo l'Unità, Gramsci e Dorso imboccarono strade diverse. Gramsci vedeva la soluzione in un *centralismo organico*, capace di raccogliere le energie sociali disperse e di trasformarle in un nuovo blocco storico sotto la guida del partito rivoluzionario. Dorso, invece, confidava in un *federalismo democratico* che desse spazio all'autogoverno e consentisse al Mezzogiorno di far emergere una propria classe dirigente rinnovata. In entrambi, dunque, la questione meridionale non si risolveva senza una ridefinizione dei rapporti di forza; ma mentre Gramsci pensava a un

rafforzamento del centro politico per integrare le masse popolari, Dorso guardava al decentramento come strumento per liberarle dal giogo dei notabili. In questa prospettiva, il pensiero di Carlo Cattaneo, lombardo e non propriamente meridionalista, ma grande teorico del federalismo, aveva rappresentato una fonte d'ispirazione indiretta. La sua critica al centralismo piemontese e la proposta di un'Italia organizzata come federazione di regioni storiche, dotate di istituzioni proprie e capaci di valorizzare le diversità culturali, economiche e linguistiche, anticiparono molte delle istanze che sarebbero poi state riprese dal meridionalismo della seconda generazione.

Le riflessioni di Gramsci e Dorso emersero in un contesto in cui il fascismo si era già imposto e, per questo, apparivano in parte fuori tempo rispetto al dibattito politico immediato. Ciononostante, esse costituirono voci autorevoli del meridionalismo critico e forniscono oggi chiavi di lettura preziose per comprendere le posizioni e le elaborazioni successive che da loro hanno tratto ispirazione. Lo sforzo fatto all'indomani della prima grande guerra per aprire la strada alla vera democrazia in contrasto con le tradizioni e le prospettive offerte dal liberalismo conducevano dritto allo Stato fascista. Il rinnovamento dei partiti e delle organizzazioni sindacali e, soprattutto, la nascita di nuovi movimenti politici a base popolare, volti ad interpretare le nuove spinte che provenivano dagli strati medio - bassi della società italiana, portavano allo sviluppo di una nuova forza, aspirante classe dirigente, tendente a rompere il tradizionale sistema di direzione del Paese. Alla «rivoluzione democratica»¹², maturata nella società italiana si sollevava la reazione fascista. Nel Mezzogiorno il grosso del popolarismo rimaneva ancorato su posizioni cattolico-moderate e clientelistiche, mentre sullo sfondo agivano le agitazioni delle masse contadine che, senza guide, senza programmi e senza legami con i movimenti politici nazionali, assaltavano il

¹² Il riferimento è al cosiddetto «biennio rosso» compreso fra il 1919 e il 1920 caratterizzato da una serie di lotte operaie e contadine che ebbero il loro culmine e la loro conclusione con l'occupazione delle fabbriche nel settembre del 1920. Soprattutto nell'Italia centro-settentrionale le mobilitazioni si estesero anche alle aree rurali accompagnate da scioperi, picchetti, scontri e tentativi di autogestione. Il 9 giugno 1919 fu indetta la prima grande manifestazione socialista in concomitanza con uno sciopero generale che nell'immaginario collettivo assunse portata rivoluzionaria.

latifondo o si scontravano sanguinosamente con gli agrari sul terreno delle lotte amministrative e municipali. Soffocate le agitazioni e il malcontento, naufragate le aspirazioni rivoluzionarie, dispersi i nuclei di organizzazione sindacale e le conquiste popolari in seno alle amministrazioni locali, anche nel corso della dittatura fascista occupava un posto decisivo la riflessione sui problemi del Mezzogiorno, ancora nei termini della questione meridionale. Nonostante il dibattito circa le strade da seguire, la struttura del regime non consentiva di modificare il sistema di alleanze su cui era fondata la direzione del Paese. Per tali motivazioni le iniziative messe in campo per potenziare l'agricoltura meridionale risultavano fallimentari, facendo emergere la profondità del problema e il suo stretto rapporto con la struttura sociale e politica generale. Fallite, le proposte di decentramento, per quasi mezzo secolo, di regionalismo in Italia non si è quasi più discusso, tranne che in ristretti circoli culturali. A mantenerne viva la memoria nei dibattiti politici erano personaggi politici e filosofi del calibro di don Luigi Sturzo e Guido Calogero. Il primo, lo trattava all'interno di una visione dell'ordinamento superando la visione centralista attraverso il riconoscimento del principio di autonomia ponendo in posizione paritaria Regioni e Stato attraverso un Senato elettivo effettivamente rappresentativo dei territori regionali¹³. Il secondo, lo inseriva all'interno di una visione necessaria a bilanciare la rappresentanza democratica con la rappresentanza locale senza far prevalere la mediazione¹⁴. A questo punto, possiamo già prospettare come il dibattito tra forme amministrative più o meno decentrate sia centrale nella questione Nord-Sud, poiché da esso dipende non solo

¹³ Cfr. U. DE SIERVO, *Luigi Sturzo di fronte alle autonomie sancite dalla Costituzione italiana* in AA.VV., *Luigi Sturzo e lo Stato delle autonomie* (Atti del quarto corso della Cattedra Sturzo), Catania, 1988, p. 71.

¹⁴ Guido Calogero criticava la democrazia basata solo sui partiti perché, secondo lui, rischiava di creare una rappresentanza troppo distante dalla vita reale delle persone. Per tale ragione proponeva una democrazia che non si limitasse alla mediazione dei partiti ma che valorizzasse la partecipazione diretta e il ruolo dei corpi intermedi, quali associazioni, comunità locali, gruppi professionali, sindacati, organizzazioni civiche in generale. L'ideale era trovare un equilibrio tra ciò che riguarda tutti (interesse generale) e ciò che riguarda i singoli o le comunità (interesse particolare), evitando sia l'individualismo sia un centralismo dominato dai partiti. Cfr. N. BOBBIO, *Il più giovane dei miei maestri. Testimonianza di Norberto Bobbio*, in G. Calogero, *Le regole della democrazia e le ragioni del socialismo*, RCS Mediagroups S.p.A. Divisione Quotidiani, Milano, 2012, pp. 173 – 182.

l'assetto istituzionale dello Stato, ma anche la possibilità di ridurre gli squilibri storici tra le diverse aree del Paese, aprendo la strada a un modello di sviluppo più equilibrato e inclusivo.

3. *Le origini meridionali dell'autonomismo: l'esperienza siciliana del secondo dopoguerra*

Il dibattito su *centralismo, regionalismo e federalismo* non può essere adeguatamente compreso se non alla luce dei processi storici che lo hanno determinato e, più in generale, senza tener conto del fatto che la vicenda unitaria italiana si intreccia costantemente con la persistenza dei particolarismi politici territoriali. Non solo in Italia, in tutti gli stati d'Europa. In tale prospettiva, la cultura autonomista si configura come parte integrante di questo percorso. Il principio di autodeterminazione dei popoli, affermatosi nel corso dell'Ottocento, è stato assunto nel corso del Novecento quale fondamento teorico delle rivendicazioni autonomiste e separatiste, fungendo da giustificazione tanto per l'adozione di modelli istituzionali caratterizzati dal decentramento in Stati composti da gruppi etnicamente o culturalmente eterogenei, quanto per la tutela di minoranze nazionali. Non dimentichiamo che l'idea di un «Europa dei popoli» è un filo rosso che attraversa oltre un secolo di storia europea, affondando le sue radici nelle visioni risorgimentali di Giuseppe Mazzini e maturando poi nella stagione del federalismo novecentesco di Altiero Spinelli. Essa riemerge infine, declinata in chiave locale, nelle spinte autonomiste che caratterizzarono la ricostruzione italiana alla fine della Seconda Guerra Mondiale. Pur diverse per contesto e finalità, queste esperienze condividono un'intuizione comune: la convinzione che l'ordine pubblico europeo non possa reggersi sulla sovranità degli Stati, ma debba fondarsi su comunità vive e partecipate, espressione autentica dei popoli.

Giuseppe Mazzini, già negli anni Trenta dell'Ottocento, inaugurò una concezione dell'Europa come «fratellanza di popoli liberi» immaginando un continente costruito non attraverso il gioco diplomatico delle monarchie, ma dal basso, tramite la cooperazione democratica delle

nazioni emancipate. La sua *Giovine Europa* rappresentò il primo tentativo di tradurre questo ideale in un'organizzazione transnazionale: un'alleanza di movimenti democratici – italiani, polacchi, tedeschi, svizzeri – che ambiva a coordinare la lotta per la libertà e l'indipendenza nazionale all'interno di un più ampio disegno europeo. Per Mazzini la costruzione delle patrie non era un fine in sé, ma il passaggio necessario verso una futura federazione dei popoli europei. La sua Europa non nasceva dall'unità degli Stati, ma dalla solidarietà delle nazioni intese come comunità morali. Quasi un secolo più tardi, nell'Europa lacerata dai totalitarismi e dalla guerra, Altiero Spinelli raccolse e trasformò quell'eredità. Il *Manifesto di Ventotene* (1941) riprende l'idea mazziniana che la pace e la libertà si fondino sulla partecipazione dei popoli, ma la sviluppa in chiave pienamente novecentesca: non più un'alleanza di nazioni autonome, bensì una federazione sovranazionale dotata di istituzioni democratiche capaci di superare le logiche dello Stato-nazione. Dove Mazzini vedeva una confederazione di patrie libere, Spinelli immaginava una nuova cittadinanza europea, con poteri condivisi e un'autorità politica superiore agli Stati. Il suo federalismo è dunque la sistematizzazione moderna dell'intuizione mazziniana: una «Europa dei popoli» istituzionalizzata, non solo ideale.

E nel 1945, in Europa Occidentale se da un lato si avviavano i primi passi dell'integrazione comunitaria, dall'altro, riemergevano fenomeni che esprimevano esigenza di pluralismo politico e territoriale. In paesi come la Spagna, il Regno Unito, l'Austria e l'Italia si registrarono dinamiche analoghe. In Italia, in particolare, spinte autonomiste emersero in modo significativo in Sicilia, Sardegna, Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige e finanche in Piemonte. Pur non coincidenti con il progetto federalista europeo, tali movimenti esprimevano una stessa matrice culturale: l'idea che la democrazia debba emergere dalle comunità di base, dai popoli nel loro pluralismo, e che l'unità politica – nazionale e europea – non possa essere basata su un centralismo uniformante ma costruita sulla valorizzazione delle comunità territoriali quali soggetti politici cooperanti. Una visione in cui libertà nazionale, integrazione sovranazionale e autonomia locale non si

oppongono, ma si richiamano reciprocamente in un equilibrio dinamico, chiamato ancora oggi «Europa dei popoli».

Nella narrazione pubblica contemporanea è riduttivo ricondurre autonomia e federalismo alla sola esperienza della Lega Nord e alle rivendicazioni del Settentrione degli anni Ottanta e Novanta del Novecento. È invece utile ricordare che, nel secondo dopoguerra, le prime manifestazioni autonomiste non erano affatto sopite e si diffusero in diverse parti del Paese. Persino in Piemonte sorsero movimenti che rivendicavano maggiore autonomia regionale sulla base di motivazioni storiche, istituzionali e culturali. Il Movimento Autonomista Regionale Piemontese (MARP), nato proprio nel secondo dopoguerra, si inseriva in questa tradizione: esso criticava il centralismo statale non in chiave secessionista, ma come richiesta di riconoscimento delle specificità territoriali e di un diverso equilibrio tra centro e periferia all'interno dello Stato repubblicano. Quella dei movimenti autonomisti appare oggi come una «memoria storica dimenticata» (o cancellata) che affonda le sue radici nel Risorgimento e nelle culture democratiche e progressiste. Si trattava di istanze maturate in un contesto profondamente diverso dalla percezione attuale, eppure sufficientemente robuste da arrivare ai giorni nostri, mostrando come la questione dell'autonomia territoriale non sia un prodotto recente, ma un elemento ricorrente della storia politica italiana.

La Sicilia rappresenta in questo quadro un caso particolare. Nella fase immediatamente successiva al secondo conflitto mondiale, l'indipendentismo assunse una dimensione di massa, saldandosi con la più ampia stagione dei dibattiti sull'autonomia regionale. Le ricostruzioni storiche osservano, per il 1943, tre atteggiamenti prevalenti nell'isola: quello delle classi più umili, subalterne al potere e pronte a schierarsi con il vincitore di turno nella speranza che potesse risolverne i problemi; quello degli strati politicamente più sensibili, animati dal desiderio che la Sicilia si riappropriasse del proprio destino, sia in chiave unitaria sia in chiave separatista; e, infine, quello delle classi dominanti, che, strumentalizzando tensioni ideali e rassegnazione delle masse, cercavano il modo di inserirsi

nella nuova realtà mantenendo intatta la propria posizione di privilegio. Gli strati popolari avevano accolto dunque con la rassegnazione di sempre il passaggio dei poteri dal regime liberale (di cui avevano conosciuto l'impegno di tutore dell'ordine sociale ed economico che avvantaggiava le classi abbienti) al regime fascista con la solita apatia. Un giornalista inglese sei mesi prima dello sbarco scriveva: «La Sicilia è stata talmente tanto trascurata dal governo fascista che i siciliani sarebbero lieti di aprire le braccia agli anglo-americani e fare entrare in casa loro le truppe alleate»¹⁵. Le classi dominanti (padronato, borghesia e ceto politico) accettarono fin da subito il fascismo nella speranza di poterne orientare l'azione ai propri interessi, ma l'operazione riuscì soltanto in parte. L'agricoltura siciliana venne, infatti, subordinata agli interessi della grande industria del Nord, con ricadute negative sui redditi agrari; e gli stessi politici isolani finirono per subire le scelte economiche del regime. Emblematico, in tal senso, fu il caso del ministro siciliano all'industria, Carnazza, costretto a rinunciare ai 400 km di ferrovia in Sicilia già approvati in sede legislativa¹⁶. Anche la mafia che aveva cercato una subordinazione opportunistica al fascismo, non riuscì a ottenere i risultati sperati: entrambe le forze ambivano a un controllo assoluto del territorio e i prefetti fascisti condussero contro la criminalità organizzata una repressione piuttosto severa. Apparentemente indebolita per alcuni anni, la mafia si rivelò invece pienamente vitale al momento dello sbarco alleato e pronta a rientrare nei giochi dei nuovi attori politici¹⁷.

L'isola, dunque, reduce da secoli di dominazione esterna e attraversata da profonde fratture sociali ed economiche, divenne il laboratorio di un autonomismo peculiare, oscillante tra rivendicazioni istituzionali e spinte separatiste, capace di catalizzare le aspirazioni di ceti intellettuali, aristocrazia agraria e movimenti popolari. Negli anni del fascismo numerosi furono gli antifascisti del partito comunista e del partito popolare ma fu il movimento separatista, il Movimento per l'indipendenza

¹⁵ S. DI MATTEO, *Anni roventi. La Sicilia dal 1943 al 1947*, Palermo, 1976, p.32.

¹⁶ L'episodio è riportato in L. STURZO, *Il Partito Popolare Italiano*, vol. III, Bologna, 1957, p. 19.

¹⁷ In proposito si vedano S. F. ROMANO, *Storia della mafia*, Milano, 1963; A. PETACCO, *Il prefetto di ferro*, Milano, 1975.

siciliana (MIS) a tenere desto lo spirito dei siciliani di riappropriarsi del proprio destino politico mescolando l'opposizione al regime con rivendicazioni regionalistiche che miravano al distacco dell'isola dall'Italia. Anche se diversamente articolata, questa aspirazione si riscontrava anche nei vari Fronti della libertà ove confluivano i rappresentanti dei partiti politici tradizionali e dove iniziavano a tessersi i fili di un'azione politica che avrebbe portato al riconoscimento dell'autonomia regionale. Il separatismo, in pochissimo tempo, divenne un'aspettativa diffusa e condivisa, capace di parlare alla gente comune e di stimolare partecipazione alla vita pubblica. Già nel luglio del 1943 il Comitato per l'Indipendenza Siciliana diffuse un documento indirizzato agli Alleati in cui si chiedeva la costituzione di un governo provvisorio siciliano, con l'obiettivo di preparare un plebiscito per dichiarare decaduta in Sicilia la monarchia sabauda. Pur raccogliendo al suo interno interessi diversi, il Movimento non esprimeva un rifiuto dell'Italia in quanto tale, ma delle istituzioni politiche nazionali legate al centralismo statale, e dunque della monarchia e del fascismo. In questo senso, il separatismo rivelava una forte carica popolare, democratica e antifascista, proiettata verso un profondo mutamento politico e istituzionale del Paese perfettamente in linea con i principi ottocenteschi dell'autodeterminazione dei popoli. Tra il 1944 e il 1945 imponenti manifestazioni popolari attraversarono diverse città dell'isola. La convergenza tra mobilitazione popolare e rappresentanza politica costituiva un'eccezione nella storia delle istituzioni siciliane: pur essendo sorto a Palermo uno dei parlamenti più antichi del mondo, il popolo siciliano non si era mai sentito rappresentato da esso. Fino all'avvento dell'autonomia regionale, infatti, l'attività politica dell'isola era rimasta appannaggio esclusivo delle classi nobiliari e abbienti¹⁸.

In questo clima di forte mobilitazione si colloca anche la nascita, nel 1945, dell'Esercito Volontario per l'Indipendenza della Sicilia (EVIS), la

¹⁸ Cfr. R. MINGHETTI, F. NICASTRO, *Storia dell'Autonomia siciliana dal Fascismo allo Statuto*, EDIPRINT, Palermo, 1987.

formazione paramilitare guidata da Antonio Canepa¹⁹ che perseguiva con mezzi insurrezionali l'obiettivo dell'indipendenza dell'isola. L'EVIS rappresentò l'ala più radicale del separatismo, impegnata in azioni clandestine e scontri armati con le forze dell'ordine. La sua esperienza, seppur breve, mostrò come la spinta indipendentista avesse raggiunto una tale intensità da tradursi anche in forme di guerriglia organizzata. Il rapido scioglimento del gruppo, seguito all'uccisione di Canepa e alla repressione delle attività armate, contribuì a spostare il baricentro del movimento separatista verso la soluzione autonomista, considerata una via istituzionale praticabile nella nuova Repubblica. Il dato interessante è che, anche e forse soprattutto per tali motivazioni, l'autonomia siciliana veniva accettata dalla generalità delle forze politiche. Infatti, le polemiche che avevano preceduto la sua approvazione riguardavano il ruolo che ciascun partito cercava di ritagliarsi attraverso la verifica elettorale. I fronti in campo erano due: quello autonomistico-democratico-repubblicano e quello autonomistico-moderato-monarchico. A prevalere fu quest'ultimo. Nella seduta del Consiglio dei Ministri del 15 maggio 1946, lo Statuto siciliano venne approvato anche con il voto favorevole del PCI. I primi governi regionali, guidati da Alessi e Restivo, si distinsero per l'approvazione di leggi di grande rilievo, fondamentali per definire l'impianto e l'organizzazione della Regione. Queste norme furono approvate all'unanimità, con i voti sia della maggioranza sia dell'opposizione. L'esperienza siciliana del secondo dopoguerra in questo modo rappresentò il primo banco di prova per il regionalismo italiano. Il separatismo, nato nel 1943 come fenomeno politico di massa, si riuscì a incanalarlo nella cornice dell'autonomismo, che

¹⁹ Antonio Canepa fu uno dei protagonisti più attivi del MIS. La sua opposizione al regime risaliva agli anni Trenta, quando venne a contatto con il Fronte universitario antifascista. Successivamente, entrato come docente negli ambienti universitari catanesi, da un lato si mostrava formalmente allineato alla politica dominante, dall'altro organizzava i primi nuclei clandestini di *Giustizia e Libertà*. Collaborò anche con i servizi segreti inglesi e, dal 1941, avviò azioni di disturbo e sabotaggio contro le forze nazifasciste. Sotto lo pseudonimo di «Mario Turri», faceva circolare tra gli studenti dattiloscritti in cui denunciava lo sfruttamento dell'isola da parte dei governi centrali, aggravatosi sotto il fascismo. Verso la fine del 1942, l'idea di una Sicilia indipendente si era ormai profondamente radicata in lui e nel gruppo che lo circondava, al punto da trasformare l'antifascismo in una forma di patriottismo siciliano, destinato a sfociare apertamente nel separatismo.

divenne la soluzione istituzionale capace di trasformare una rivendicazione potenzialmente dirompente in un elemento della nuova Repubblica. Risultato della grande abilità dei politici del tempo. Lo Statuto speciale del 1946, concesso prima ancora dell'approvazione della Costituzione, fu così presentato come il contributo peculiare della Sicilia al nuovo ordine democratico, una sorta di «resistenza meridionale» che conferiva legittimità al ruolo dell'isola nel processo costituente²⁰.

Evidentemente però l'autonomismo siciliano non fu un fenomeno unitario: al suo interno convivevano tradizioni diverse e talvolta contraddittorie. Le posizioni infatti si divisero per il disegno di legge su *La Riforma agraria in Sicilia* approvata nel 1950 e che, dopo numerose sedute e interventi, comunque alla fine, pur con i molti fallimenti in seguito registrati, ha saputo rompere il latifondo e segnare una svolta nell'ammodernamento dell'agricoltura siciliana. Vi era un filone agrario-conservatore, interessato a salvaguardare i privilegi dei grandi proprietari, accanto a spinte più progressiste legate al movimento contadino e alla crisi del blocco agrario; e ancora, l'autonomismo cattolico, che con Sturzo aveva avuto carattere antistatalista e d'opposizione, mentre con la Democrazia Cristiana divenne parte integrante della strategia di governo. Questa pluralità di matrici mostrava come il regionalismo non fosse solo un veicolo di democrazia e partecipazione, ma anche uno strumento di gestione del potere, anticipando in parte le ambivalenze che avrebbero accompagnato lo sviluppo delle Regioni ordinarie. Altro terreno di scontro fu la legge *Organizzazione degli organi e degli uffici amministrativi decentrati del Governo regionale*. Su questa legge si aprì un durissimo scontro tra la Regione Sicilia e lo Stato per i suoi contenuti di autonomismo e per la questione dell'abolizione dei Prefetti. Il primo decennio autonomistico, dal 1947 al 1957, è generalmente ricordato come la stagione dell'«alta politica», caratterizzata da grandi realizzazioni e, soprattutto, da una

²⁰ Cfr. D. GRAMMATICO, *L'autonomia siciliana nel decennio 1947-57. I governi Alessi, Restivo, La Loggia*, Rubbettino Editore, Soveria Mannelli, 2006.

grande tensione ideale nei partiti e nella classe dirigente. La Regione poté conseguire tali risultati perché, al di là dei contrasti con il Governo centrale, riuscì a garantirsi consistenti finanziamenti: dalle leggi dello Stato, dagli aiuti per la ricostruzione, dalla Cassa per il Mezzogiorno, dal Fondo di solidarietà nazionale e dalle stesse entrate proprie. Con riguardo all'intervento straordinario per il Mezzogiorno, è significativo osservare come, rileggendo oggi il dibattito parlamentare sull'istituzione della Cassa per il Mezzogiorno, emergano con maggiore nitidezza le ragioni del dissenso, mosse soprattutto dalla sinistra. Esse assumono un rilievo incisivo nel mettere in luce i limiti dell'impostazione riformatrice sostenuta dalla maggioranza di Governo e nel mostrare come il nodo della questione meridionale (alla cui base vi erano anche le rivendicazioni popolari che avevano alimentato l'adesione di massa delle genti di Sicilia) fosse tutt'altro che risolto attraverso gli strumenti prescelti. In particolare, l'intervento di Giorgio Amendola è riconducibile, da un lato, al disegno istituzionale fondato sulle Regioni (posto come alternativo all'intervento straordinario centralizzato), dall'altro, alla denuncia dei limiti dell'impostazione in termini di lavori pubblici, rispetto alla reale natura delle cause dell'arretratezza meridionale²¹. Amendola nel contestare la definizione di Mezzogiorno quale «area depressa» affermò:

Lo sviluppo della teoria delle aree depresse coincide con gli sforzi compiuti dai gruppi capitalistici monopolisti per cercare nuove zone di espansione interne ed esterne che garantiscano un maggiore saggio di profitto. [...] Le zone depresse dovrebbero offrire queste possibilità. Un intervento massiccio dello Stato, sulla base di un piano tecnicamente elaborato che coordini i vari elementi della produzione e che rimuova gli ostacoli ambientali con la realizzazione di vaste opere di pubblica utilità, dovrebbe creare le condizioni per una espansione delle forze capitalistiche monopolistiche nella direzione aperta dall'intervento statale. È un processo di colonizzazione, in definitiva, che si verrebbe ad operare dove l'azione statale, sul piano tecnico ed economico, ma anche su quello politico e militare, precorre i tentativi espansionistici dei gruppi monopolistici, la cui

²¹ M. CARABBA, *Mezzogiorno e programmazione (1954 – 1971)*, (a cura di), SVIMEZ, Giuffrè Editore, Varese, 1980, pp. 2-3.

azione finanziaria è fortemente intrecciata con quella dello Stato. [...] La via per la soluzione della questione meridionale non è quella di un intervento dall'esterno o dall'alto, a mezzo di un ente speciale che, sotto la copertura di un'azione tecnica, aprirebbe la strada all'espansione di gruppi monopolistici anche stranieri. La via è un'altra: quella di permettere alle stesse popolazioni meridionali di operare il rinnovamento e il progresso economico di quelle regioni e promuovere lo sviluppo delle forze produttive rimuovendo, con una svolta della politica dello Stato italiano verso il Mezzogiorno, e non solo con l'esecuzione; di determinate opere pubbliche, le cause di carattere politico e sociale che hanno, dal 1862 in poi, determinato il formarsi di una questione meridionale. Questa, del resto, è la via indicata dalla Costituzione, che afferma la necessità delle riforme di struttura e che invita le stesse popolazioni interessate, attraverso l'autogoverno regionale, ad essere le protagoniste del processo di valorizzazione e di sviluppo economico di cui esse dovranno anche essere le beneficiarie. La regione, cui è affidata dalla Costituzione la funzione di elaborare e realizzare i piani di rinnovamento regionale, si oppone agli enti di colonizzazione che dall'esterno pretendono di «avviare a soluzione l'annosa questione meridionale», mentre lasciano invece inalterata la tradizionale struttura e realizzano soltanto, e in certe condizioni, un limitato numero di opere pubbliche.²²

Da queste poche righe possiamo scorgere chiaramente la visione autonomista della sinistra posta a soluzione anche del sistema dualistico delle due aree del Paese, in chiave non «dissimile» a quella indicata, da posizioni diverse, dallo stesso Sturzo, quando spiega il suo regionalismo. Secondo gli osservatori del tempo, alla sinistra è però mancata una concreta proposta alternativa sul piano della politica economica. Da un lato, vi è la costruzione tecnocratica di scuola nittiana, dello Stato moderato e della Cassa del Mezzogiorno che imposta secondo una moderna visione dei problemi l'intervento a favore di un'area depressa e pone il tema dell'industrializzazione di una vasta area geografica; dall'altro lato, il Piano del lavoro elaborato dalla CGIL, e richiamato nello stesso discorso da Amendola, non si traduce in una puntuale definizione di problemi e in precise linee di intervento²³. Dal punto di vista indagato in questa sede, cioè

²² G. AMENDOLA, intervento alla Camera dei Deputati - Seduta n. 499 pomeridiana 20 giugno 1950. Istituzione della Cassa per opere straordinarie di pubblico interesse nell'Italia meridionale (Cassa per il Mezzogiorno) (1 170).

²³ Cfr. in AA.VV., *Il piano del lavoro della CGIL, 1949-1950*, Feltrinelli, Milano, 1978, in particolare le testimonianze di P. Saraceno, B. Trentin, G. Napolitano, V. Foa, L. Lama, F. Caffè.

della contrapposizione tra centralisti e autonomisti (ossia dell'interdipendenza tra potere centrale e collettività territoriali in termini di accentramento e decentramento quali visioni contrapposte del modello organizzativo del potere politico-amministrativo) appare piuttosto la resistenza di un modello centralista che continua ad affermarsi anche dopo le innovazioni introdotte dalla Costituzione. Un modello centralista costruito proprio dalle più brillanti leve della scuola liberale di F.S. Nitti tra gli anni Venti e Trenta²⁴.

È per questa via che negli anni Sessanta e Settanta il regionalismo esce dall'eccezione siciliana e assume un ruolo nazionale: non più risposta a un trauma storico e a un'insurrezione separatista, ma tassello della modernizzazione democratica del Paese, sancita dall'attuazione del Titolo V della Costituzione. Le Regioni, concepite come nuove sedi di rappresentanza e di decentramento amministrativo, ereditarono in parte le tensioni già sperimentate in Sicilia: l'ambivalenza tra istanze di autogoverno e logiche conservative di potere. In questo senso, l'esperienza regionale inaugurata segnò un punto di svolta: da un lato rafforzò la dimensione democratica del sistema, moltiplicando i centri di rappresentanza e di governo; dall'altro lasciò emergere gli stessi impulsi contraddittori. È su questa eredità che si innesta il dibattito contemporaneo sull'autonomia differenziata, che ripropone, in un contesto mutato, la tensione costante tra unità dello Stato e riconoscimento delle diversità territoriali.

4. *Da regionalismo speciale al regionalismo ordinario: gli anni Sessanta e Settanta*

Se l'autonomia speciale siciliana nacque come risposta a una crisi politica e territoriale eccezionale, l'istituzione delle Regioni ordinarie negli anni Sessanta e Settanta rappresentano invece il tentativo di tradurre in

²⁴ Francesco Saverio Nitti fu il principale ispiratore del Mezzogiorno industriale. Nitti era convinto che solo una decisa azione dello Stato potesse risollevare le sorti del Mezzogiorno e segnarne una prospettiva di sviluppo. E. FELICE, *Divari regionali e intervento pubblico*, Il Mulino 2007, Bologna, p. 69. Tra le iniziative si ricordi, ad esempio, la legge 8 luglio 1904, n. 351 - *Provvedimenti per il risorgimento economico della città di Napoli* che fu alla base della costituzione del polo siderurgico di Bagnoli.

forma stabile e generalizzata il principio autonomistico iscritto nella Costituzione repubblicana. L'autonomia da eccezione storico-politica diventa componente strutturale della forma di Stato repubblicana con la traduzione effettiva del disegno costituzionale che fin dal 1948 prevedeva un ordinamento fondato su più livelli di governo. La nuova Costituzione disegnava un'inedita «forma di Stato» che non consisteva più in un unico soggetto di governo centralizzato – lo Stato e basta – ma, come afferma l'art. 114 Cost., nella Repubblica organizzata in Comuni, Province e Regioni²⁵. In particolare, nella Costituzione era l'art. 5 a segnare il passaggio radicale dalla visione centralista di eredità napoleonica a quella autonomistica ancora più antica. «La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali, attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento.» L'articolo se, da un lato, afferma che «la Repubblica è una e indivisibile» e quindi pone un limite, dall'altro, «riconosce e promuove le autonomie locali» (che quindi preesistevano). Scrivendo che «attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi e i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento e valorizza l'autonomia e il decentramento» contempla una serie d'istituti che caratterizzano la dimensione autonomistica dello Stato. Da questi due articoli discendeva il carattere essenziale dell'autonomia regionale e locale. Le prime Regioni a Statuto speciale erano state attivate nel biennio 1947-48²⁶, ma la piena realizzazione del regionalismo attendeva il passaggio politico e legislativo, che giunse solo alla fine degli anni Sessanta, in un clima profondamente diverso rispetto al dopoguerra. Forti furono le contrapposizioni politiche e di

²⁵ Art. 114 Cost. - *La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione. Roma è la capitale della Repubblica. La legge dello Stato disciplina il suo ordinamento.*

²⁶ Le cinque regioni a statuto speciale, quelle caratterizzate da specifici problemi etnografici e socio-economici, nascono subito: la Sicilia nel 1947, la Sardegna, Il Trentino Alto Adige e la Valle d'Aosta nel 1948 e il Friuli Venezia Giulia nel 1963.

partito a ritardare la piena attuazione del Titolo V originario, sicché anche le Regioni a statuto speciale iniziano a funzionare a pieno regime solo negli anni Settanta con l'entrata in vigore delle altre 15 regioni a statuto ordinario. A rendere effettivo il disegno costituzionale fu la legge del 1968 di istituzione delle Regioni ordinarie, cui seguirono le prime elezioni dei Consigli regionali nel 1970. Da quel momento prese avvio un percorso di decentramento graduale ma significativo. Il trasferimento delle funzioni amministrative procedette lentamente, ma con i decreti del 1975 e del 1977 si entrò in quella che venne definita la «fase generale della regionalizzazione»²⁷, caratterizzata dalla dislocazione in capo alle Regioni di un insieme consistente di competenze amministrative, poteri legislativi e risorse finanziarie. Alle nuove istituzioni territoriali venne attribuito il 25% del bilancio dello Stato, furono soppressi numerosi enti e molte funzioni ministeriali furono trasferite a livello regionale. Al contempo, la politica sociale e quella economica furono riorganizzate in settori organici, con l'obiettivo di costruire un livello di governo più vicino ai bisogni e capace di programmare interventi coerenti.

Questo processo, tuttavia, rivelò subito limiti profondi. Non si affermò una vera ristrutturazione della burocrazia statale né furono introdotti efficaci strumenti di coordinamento tra Parlamento e Regioni, né organi di collaborazione fra governo e Regioni e ciò impedì un reale mutamento nella struttura e nel processo decisionale dello Stato. Il potere legislativo delle Regioni risultò limitato su più fronti: dalla Costituzione, che imponeva il rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato; dalle leggi quadro adottate dal Parlamento, cui le norme regionali dovevano conformarsi; e dal controllo esercitato dallo stesso Parlamento e dal Governo, con possibilità di ricorso alla Corte Costituzionale in caso di conflitto l'autonomia finanziaria regionale risultava debole: oltre il 90% delle risorse finanziarie proveniva dallo Stato e la gran parte era vincolata a destinazioni specifiche (oltre il 60% della spesa era assorbito dalla sanità)

²⁷ L'espressione «fase generale della regionalizzazione» è utilizzata da R. Putnam. Cfr. R. PUTNAM, R. LEONARDI, R.Y. NANETTI, *La pianta e le radici. Il radicamento delle regioni nel sistema politico italiano*, Bologna, Il Mulino, 1985.

impedendo alle Regioni di disporre liberamente dei fondi necessari per esercitare pienamente le funzioni²⁸.

Questi sono anche gli anni della programmazione economica ed è possibile affermare che, ben prima che le Regioni diventassero entità politico-amministrative a pieno titolo e prima ancora che in ambito europeo la questione della convergenza e della coesione assumesse il rilievo attuale, in Italia le politiche di sviluppo regionale si erano già affermate. Addirittura, questo avvenne ancor prima che Sidney Pollard, negli anni Ottanta del Novecento, sostenesse che l'unità fondamentale dello sviluppo economico non fosse la nazione, ma la *regione*, intesa come area di attività economiche interconnesse attorno a uno o più poli propulsivi. Nessun altro Paese europeo ha sperimentato un percorso di sviluppo duale paragonabile a quello italiano, dove — parallelamente alla programmazione nazionale — negli anni Sessanta prese forma l'idea che una programmazione regionale potesse contribuire a superare gli squilibri tra Centro-Nord e Mezzogiorno. Il caso italiano risulta particolarmente significativo perché mette in luce l'importanza del *fattore sociale* e della *path dependence* come elementi determinanti dello sviluppo di lungo periodo. Su queste basi, gli investimenti pubblici e privati vennero progressivamente orientati verso obiettivi di sviluppo definiti per ciascuna regione. A tale impostazione si affiancarono due principali modelli economici di riferimento. Il modello keynesiano assumeva che le imprese producessero ciò che si aspettavano fosse loro domandato: in regioni con una domanda ridotta, le imprese avrebbero prodotto poco, generando redditi bassi e alimentando un circolo vizioso di domanda insufficiente e scarsa crescita. Secondo il modello neoclassico, al contrario, i fattori produttivi si spostavano dove il loro rendimento marginale risultava maggiore; tuttavia, come osservò Vera Lutz, il caso italiano mostrava come differenze nelle «istituzioni fattuali» ostacolassero la tendenza all'equilibrio, scoraggiando gli investimenti proprio nelle aree in cui, teoricamente, il rendimento sarebbe stato più elevato. Per molti economisti, la principale causa del dualismo era

²⁸ Cfr. B. DENTE, *Il governo locale*, in G. FREDDI (a cura di), *Scienza dell'amministrazione e politiche pubbliche*, Firenze, La Nuova Italia, 1989.

l'inadeguata dotazione infrastrutturale delle regioni meridionali e il conseguente elevato costo dei trasporti. La risposta politica combinò, in forme diverse, i due modelli. Gli anni Sessanta costituirono la fase in cui i nessi tra politica meridionalista e programmazione vennero affrontati con maggiore chiarezza: da un lato, vi era la consapevolezza della permanenza degli squilibri territoriali; dall'altro, l'opportunità di coinvolgere i territori dal basso, attraverso la partecipazione delle forze sociali e produttive locali, consapevoli del proprio ruolo nello sviluppo delle aree in cui operavano. In seguito, nel corso degli anni Settanta, gli insuccessi furono attribuiti a molteplici fattori: la limitata capacità tecnica e organizzativa delle nuove istituzioni regionali; la mancanza di autonomia finanziaria; l'impatto dei processi di integrazione europea e internazionale, che richiedevano strumenti più ampi e coordinati rispetto a quelli regionali; e lo scontro tra diverse visioni dello sviluppo nazionale, come mostrano i dibattiti tra economisti quali Vera Lutz e Augusto Graziani, e le posizioni politiche riguardo all'emigrazione interna, alla riduzione della crescita e all'opportunità di industrializzare il Mezzogiorno. Ne seguì una fase di rallentamento, con il ricorso a forme di programmazione negoziata e prevalentemente finanziaria. Nonostante tali limiti, gli anni Settanta rappresentarono una svolta nell'evoluzione della forma di Stato. Le Regioni ordinarie divennero attori permanenti della governance nazionale, contribuendo alla formazione di una nuova classe politica territoriale e ampliando gli spazi di rappresentanza democratica. Nel corso del decennio si è formata una struttura amministrativa regionale e si è sviluppata una nuova classe politica, e solo negli anni Novanta le regioni iniziarono a essere percepite dalla società come un elemento importante della vita politica soprattutto grazie all'impulso dell'Unione Europea che introdusse una vera politica strutturale e promosse un modello di sviluppo basato sulla valorizzazione delle risorse locali. Sul piano politico-amministrativo, questa "nuova programmazione" recuperò il principio della partecipazione dal basso, grazie al carattere obbligatorio dei partenariati economici e sociali, e assunse una dimensione strategica necessaria per affrontare problemi

sempre più complessi. In tal modo, il percorso di programmazione degli anni Novanta finì per riallacciarsi idealmente alle prime esperienze italiane, antecedenti alla stessa istituzione delle Regioni ordinarie nel 1970.

L'istituzionalizzazione del livello regionale aprì così un nuovo equilibrio tra centro e periferia, segnato da un decentramento non ancora compiuto ma dotato di potenzialità di modernizzazione e partecipazione. In questo senso, a partire dagli anni Settanta il regionalismo segnò il superamento dell'eccezione siciliana e l'ingresso dell'autonomia territoriale nella normalità costituzionale. Da un lato, rafforzò la dimensione democratica del sistema, moltiplicando i luoghi di rappresentanza e avvicinando il governo ai cittadini; dall'altro, lasciò emergere tensioni strutturali – tra autogoverno e dipendenza finanziaria, tra programmazione regionale e potere centrale – che avrebbero alimentato il dibattito nei decenni successivi. È su questa eredità, insieme fertile e contraddittoria, che si innesta la stagione della riforma amministrativa e costituzionale degli anni Novanta e del 2001. Preludio al riemergere contemporaneo del tema dell'autonomia differenziata.

Con l'attuazione delle Regioni ordinarie, il regionalismo cessò di essere un'eccezione legata a specifiche condizioni territoriali e divenne parte integrante della forma di Stato, aprendo una fase nuova in cui autonomia e unità avrebbero dovuto trovare un equilibrio istituzionale duraturo.

5. Dalle Regioni ordinarie alla riforma del Titolo V: l'eredità ambivalente del regionalismo repubblicano

Con l'avvio delle Regioni ordinarie negli anni Settanta, il regionalismo italiano entrò in una fase nuova, destinata a ridefinire il rapporto tra centro e periferia. La costituzione di una classe politica territoriale, favorita dalla progressiva formazione di una strutturata amministrazione regionale e dall'emersione di nuove élite locali negli anni Ottanta e Novanta, rese le Regioni attori sempre più rilevanti del sistema politico. I cittadini e gli enti locali iniziarono a percepirle come un elemento

importante della vita politica nazionale contribuendo a trasformare le dinamiche istituzionali italiane.

Gli anni Novanta segnarono l'accelerazione di questo processo. Il primo passaggio fondamentale nella modernizzazione dello Stato italiano fu la legge 142 del 1990, la prima vera riforma organica delle autonomie locali. Essa rinnovò completamente un ordinamento che ancora si reggeva su un testo del 1934 e orientò le trasformazioni istituzionali e politiche verso un decentramento più marcato di poteri e risorse. La crisi della Prima Repubblica accelerò questo processo, portando in primo piano la questione territoriale e favorendo l'emergere di movimenti regionalisti che trovarono una rappresentanza politica organica nella Lega Nord. La nascita della Lega è stata spesso interpretata come un successo derivante dalla capacità del nuovo soggetto politico di aggregare le diverse esperienze autonomiste e regionaliste del Nord Italia - dalla Lega Lombarda alla Lega Veneta - trasformandole da fenomeni locali in un attore nazionale. Il forte consenso raccolto nel 1992 dipese non solo dalla critica ai partiti tradizionali travolti da Tangentopoli, ma anche dalla protesta fiscale, dalla richiesta di una diversa redistribuzione delle risorse a vantaggio delle regioni settentrionali e dall'opposizione alla burocrazia centrale e al modello statale accentrato. La Lega Nord ha così impresso una forte spinta in senso federalista, posizione che nel tempo è stata fatta propria, con varie sfumature, anche dalle altre forze politiche, sia tradizionali sia emergenti. Le Regioni hanno saputo cogliere l'opportunità offerta da questo nuovo scenario politico, segnato dal crollo del sistema partitico della Prima Repubblica, da riforme elettorali significative e da una più ampia trasformazione dello Stato italiano. La riforma elettorale del 1993 ha introdotto l'elezione diretta dei sindaci e l'abolizione di alcuni ministeri con il trasferimento delle loro funzioni alle Regioni rafforzando le autonomie locali. Nel 1994, la Conferenza dei Presidenti delle Regioni ha approvato il *Manifesto delle Regioni Italiane* denunciando la mancata attuazione del disegno costituzionale e chiedendo che l'Italia evolvesse verso uno Stato federale. Nello stesso periodo, diventò centrale il tema dell'autonomia finanziaria, grazie all'introduzione di «nuovi

poteri fiscali» che portarono le entrate regionali dal 25% al 49% in pochi anni, mentre l'intero sistema sanitario veniva affidato alla gestione delle Regioni. In questo contesto si colloca la cosiddetta *stagione Bassanini*, che con la legge n. 59 del 1997²⁹ e i decreti attuativi del 1997 e 1998³⁰ ridisegnò la distribuzione delle competenze fra Stato, regioni ed enti locali. Si trattò di una riforma ispirata ai principi di «sussidiarietà, federalismo e partenariato», che nasceva dall'esigenza di uniformare l'ordinamento italiano alle indicazioni del *Libro Bianco sulla Governance* europeo, promuovendo una democrazia più partecipata e un funzionamento delle istituzioni «più vicino ai cittadini». A completare il quadro intervenne la legge costituzionale n. 1 del 1999, che introdusse l'elezione diretta dei Presidenti di Regione riconobbe l'autonomia statutaria, consolidando il ruolo politico delle Regioni e rafforzando il loro protagonismo anche nei rapporti con l'Unione Europea. I presidenti delle Regioni, eletti direttamente dai cittadini, cominciarono a svolgere un ruolo politico sempre più centrale a livello nazionale. In particolare, quelli del Nord avviaron strategie negoziali autonome per rafforzare il percorso verso il federalismo³¹. Questa evoluzione sfociò nella riforma costituzionale del Titolo V del 2001, intervento che ha dato piena attuazione all'art. 5 della Costituzione. Il nodo centrale di questa riforma è stato il riconoscimento delle autonomie locali quali realtà già esistenti prima della Repubblica, quali enti rappresentanti le comunità residenti in un determinato territorio e tenuti a farsi carico dei loro

²⁹ La Legge n. 59 del 15 marzo 1997, conosciuta come Legge Bassanini, è stata approvata durante il Governo Prodi I, presieduto da Romano Prodi. Il ministro che ha promosso e ispirato la legge è stato Franco Bassanini, all'epoca Ministro per la Funzione Pubblica e gli Affari Regionali. La legge è particolarmente nota per aver avviato un ampio processo di decentramento amministrativo e semplificazione della pubblica amministrazione in Italia, con una forte delega al governo per l'emanazione di decreti legislativi di riforma. Lo stesso governo ha approvato anche il Decreto Legislativo n. 469 del 23 dicembre 1997, che ha riformato il sistema del collocamento e trasferito funzioni in materia di mercato del lavoro alle Regioni e agli enti locali. Anche questo decreto rientra nell'ambito dell'attuazione della Legge Bassanini, ed è stato predisposto su proposta del Ministro per la Funzione Pubblica Franco Bassanini e del Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale Tiziano Treu.

³⁰ Il Decreto Legislativo n. 112 del 31 marzo 1998, approvato anch'esso dal Governo Prodi I, ha rappresentato uno dei principali decreti attuativi della Legge Bassanini n. 59/1997, realizzando il conferimento di funzioni e compiti amministrativi dallo Stato alle Regioni e agli enti locali.

³¹ Cfr. M. GILBERT, *Le leggi Bassanini: una tappa intermedia nella riforma del governo locali*, in D. HINE e S. VASSALLO (a cura di), Bologna, Il Mulino, 1999.

bisogni. Varata dal governo di centro-sinistra sostenuta dall'Ulivo, la riforma fu approvata dal Parlamento a maggioranza assoluta, come richiesto per le leggi di revisione costituzionale, ma senza i due terzi dei voti in ciascuna Camera. Per tale motivazione, fu possibile richiedere un referendum confermativo, che si è tenuto il 7 ottobre 2001³² ed è stato approvato dal 64% dei votanti. La norma di revisione costituzionale pretese di introdurre un ordinamento di tipo federale, ma compì un passo in avanti, specificando che sono le Regioni a costituire la Repubblica e non la Repubblica che è ripartita in Regioni. Nella sua prima versione, si sottese che i confini territoriali dello Stato coincidessero con quelli della Repubblica. Lo Stato, dato per presupposto, non aveva modificato la sua articolazione territoriale se non con l'aggiunta della Regione. Dei due enti locali storicamente pre-esistenti, il Comune è quello che ha vantato la storia più antica, essendo riconducibile, per lo meno indirettamente, all'esperienza dei comuni medioevali e, in seguito, dell'età comunale³³. Con l'avvento dello Stato moderno i comuni da città-stato venivano progressivamente degradati al ruolo di mere articolazioni amministrative del potere politico. Nella *Relazione di maggioranza*, presentata alla Presidenza l'11 novembre 1999, emergeva con chiarezza la scelta di indirizzo politico che accompagnava la definizione normativa: l'intento condiviso di attribuire pari dignità politico-costituzionale agli enti locali (Province, Città metropolitane e Comuni) considerate sempre «minori» rispetto a Stato e Regioni³⁴.

A partire dalla legge Bassanini e dai suoi decreti attuativi, cui si è

³² Il referendum del 7 ottobre 2001 era un referendum conformativo sulla riforma del Titolo V della Costituzione. La formula sulla scheda era una domanda diretta sulla legge costituzionale in cui si chiedeva agli elettori se approvavano o meno le nuove disposizioni in materia di autonomia di Stato, regioni e Comuni. Non c'era un quesito «sì/no» su un singolo punto, ma si approvava o respingeva l'intero pacchetto di modifiche costituzionali.

³³ La Provincia in quanto ente nacque come una creazione statale, un organismo intermedio tra Stato e Comune con funzioni di ente autarchico e organo decentrato statale. In questa prospettiva, seppure vi fossero organismi simili operanti già in taluni Stati preunitari, la nascita effettiva del nuovo ente-Provincia è fatta comunemente risalire all'Editto Albertino n. 659 del 27 novembre 1847 e, quindi, alla legge n. 2248 del 20 marzo 1865, all. A3. Cfr. G. GALASSO, *Comune (storia)*, in *Enc. dir.*, Milano, 1961, p. 169.

³⁴ C. PINELLI, *L'ordinamento Repubblicano nel nuovo impianto del Titolo V*, in S. GAMBINO (a cura di), *Il «nuovo» ordinamento regionale. Competenze e diritti*, 2003, 149 ss.

aggiunta la successiva riforma del Titolo V della Costituzione, l'azione di Governo ha progressivamente iniziato a svolgersi su un livello più vicino ai cittadini, secondo una logica di decentramento funzionale fondata sul principio di sussidiarietà. Quest'ultimo ha previsto che le funzioni amministrative fossero attribuite al livello di governo più vicino alla comunità locale, con l'intervento sostitutivo dell'ente sovraordinato solo in caso di impossibilità o inadempienza dell'ente sottostante. In questa prospettiva, il nuovo sistema costituzionale ha integrato pienamente gli enti locali all'interno dell'architettura della Repubblica, configurandosi non più come un ordinamento rigidamente centralizzato, ma come una struttura policentrica e articolata, in cui responsabilità amministrative e poteri decisionali risultano distribuiti lungo l'intero territorio nazionale³⁵. L'art. 114 Cost. ha riconosciuto una posizione paritaria a tutti gli enti che compongono la Repubblica, attribuendo loro la possibilità di concorrere, su un piano di uguaglianza, alla costruzione delle politiche pubbliche. In tal modo, la Costituzione ha inteso garantire l'emersione e la tutela di una pluralità di interessi territoriali, diversi ma non contrapposti, che pur organizzandosi in ordinamenti distinti si riconoscono all'interno di un'unica Repubblica. Una parte della dottrina ha descritto questa configurazione come una pluralità di ordinamenti territoriali minori, tra loro equiordinati e dotati, pertanto, di pari dignità istituzionale³⁶. Con il riassetto del governo territoriale e dei tradizionali rapporti tra Stato e enti periferici, il concetto di «autonomia» ha assunto una pluralità di significati: a) *autonomia politica*, intesa come capacità di autodeterminarsi e di autogovernarsi. Regioni ed enti locali sono titolari dell'indirizzo politico, cioè della facoltà di definire i fini dell'azione pubblica e di adottare gli atti politici necessari alla loro realizzazione, ai quali l'attività amministrativa deve conformarsi; b) *autonomia legislativa*, disciplinata dall'art. 117 Cost., che ripartisce tra

³⁵ Si vedano, ad esempio, B. BALDI, *Stato e territorio. Federalismo e decentramento nelle democrazie contemporanee*, Bari, 2003; A. PANEBIANCO, *Il potere, lo stato, la libertà*, Bologna, 2004, pp.208-209.

³⁶ Cfr. S. MANGIAMELI, *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, 2002; G. BOGNETTI, *Federalismo*, Torino, 2001; S. GAMBINO, *L'ordinamento Repubblicano: fra principi costituzionali e nuovo assetto territoriale dei poteri*, in *Diritto regionale e degli enti locali*, Milano, 2004.

competenza statale e regionale; c) *autonomia normativa*, ossia la capacità di autodisciplinarsi mediante l'adozione di Statuti e regolamenti propri; d) *autonomia finanziaria*, prevista dall'art. 119 Cost., che riconosce a Regioni ed enti locali la capacità di reperire ed impiegare risorse attraverso tributi propri e quote di tributi erariali; e) *autonomia organizzativa*, ovvero la possibilità per gli enti territoriali di definire la propria struttura interna, nel rispetto dell'art. 97 Cost., al fine di garantire il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione. Allo Stato sono state riservate alcune competenze tipiche degli ordinamenti federali, quali la politica estera, la difesa e la sicurezza, la moneta e i mercati finanziari, la perequazione delle risorse e la giurisdizione. In numerose materie, tra cui i rapporti internazionali e quelli con l'Unione Europea, la potestà legislativa è esercitata sia dallo Stato sia dalle Regioni, secondo un modello di competenza condivisa. In altre materie, alle Regioni è stata riconosciuta la possibilità di legiferare entro limiti stabiliti dalle leggi quadro statali. Persistono tuttavia significative ambiguità in merito alla legislazione concorrente: la delimitazione delle rispettive sfere di intervento non è sempre chiara, e i conflitti di attribuzione tra governo e Regioni si traducono frequentemente in ricorsi alla Corte costituzionale, che continua a svolgere un ruolo centrale nella definizione dell'equilibrio tra i diversi livelli di governo³⁷. Anche il dettato dell'art. 127 della Costituzione è stato oggetto di una profonda riformulazione. Nella versione originaria, esso stabiliva che il Governo, qualora ritenesse che una legge approvata dal Consiglio regionale eccedesse la competenza della Regione o contrastasse con l'interesse nazionale, potesse promuovere una *questione di merito* davanti alle Camere. Tale meccanismo aveva di fatto subordinato la potestà legislativa regionale a quella parlamentare, riproponendo un modello marcatamente centralistico dell'organizzazione dello Stato. Questa impostazione è stata superata soltanto con la riforma del Titolo V del 2001. La nuova formulazione

³⁷ A tal proposito, si veda A. FERRARA, L. R. SCIUMBATA (a cura di), *La riforma dell'ordinamento regionale: le modifiche al Titolo 5 della parte II della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 2001; A. CENTO BULL, *Verso uno stato federale? Proposte alternative per la revisione costituzionale*, in P. BELLUCCI, M. BULL, *Politica in Italia. Edizioni 2002*, Bologna, Il Mulino, 2002.

dell'art. 127 prevede infatti che, in caso di conflitto di attribuzioni, il Governo possa sollevare esclusivamente questioni di legittimità costituzionale (e non più valutazioni di merito) dinanzi alla Corte costituzionale, così come le Regioni possono a loro volta impugnare le leggi statali. In questo modo, il rapporto tra Stato e regioni è stato riportato su un piano giuridicamente paritario e il sindacato è stato affidato a un giudice terzo, segnando il definitivo abbandono del modello gerarchico preesistente.

Se l'accentramento ha rappresentato la concentrazione del potere nelle mani dello Stato centrale, il decentramento ha favorito, al contrario, il radicamento del potere negli organismi locali, configurando una vera e propria traslazione delle funzioni da un livello istituzionale all'altro. Il nuovo art. 118 della Costituzione ha attribuito direttamente ai Comuni le funzioni amministrative, salvo che, per esigenze di esercizio unitario, esse debbano essere assegnate a Province, Città metropolitane, Regioni o allo Stato. Il conferimento delle funzioni amministrative è avvenuto secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. In particolare, la sussidiarietà presenta una duplice articolazione: orizzontale, quando la distribuzione delle funzioni amministrative avviene tra pubbliche amministrazioni e cittadini o formazioni sociali; verticale, quando le funzioni sono attribuite all'ente territoriale più vicino ai cittadini, considerato il più idoneo a soddisfare in modo efficace ed efficiente le esigenze dei cittadini.

È attraverso questo impianto che si è aperta la strada a un «regionalismo a velocità differenziata», poiché la riforma ha previsto la possibilità per ciascuna Regione di negoziare con lo Stato l'acquisizione di ulteriori competenze. Il principio di differenziazione ha infatti stabilito che le funzioni potessero essere attribuite ai vari livelli di governo in ragione delle loro specifiche caratteristiche organizzative e strutturali. A esso si è affiancato il principio di adeguatezza, che impone che le amministrazioni destinatarie delle funzioni siano concretamente in grado di esercitarle in modo efficace ed efficiente. In questo quadro, Regioni, enti locali e cittadini sono stati chiamati a un protagonismo diretto nella definizione e nella

gestione delle politiche pubbliche, rendendo il sistema territoriale più articolato e policentrico rispetto al passato.

L'eredità di questa stagione rimase tuttavia ambivalente. Da un lato, si rafforzò la presenza dei livelli territoriali, favorendo la costruzione di un sistema più policentrico e maggiormente sensibile alle specificità locali; dall'altro, persistettero differenze profonde e disparità tra le Regioni e apparvero in modo sempre più evidente i limiti di un regionalismo, nella pratica, rimasto incompiuto. Il nuovo assetto produsse infatti un equilibrio instabile, nel quale la spinta verso l'autonomia si intrecciava con la necessità, mai completamente soddisfatta, di garantire equità, coordinamento e uniformità dei diritti civili e sociali su tutto il territorio nazionale.

È in questo quadro, segnato da potenzialità e tensioni irrisolte, che si colloca la successiva stagione sull'autonomia differenziata. Le innovazioni legislative e costituzionali degli anni Novanta e della riforma del 2001, pur ampliando significativamente gli spazi di autogoverno territoriale, aprirono la strada a nuove rivendicazioni di differenziazione, preannunciando le fratture che sarebbero esplose del decennio successivo. Il regionalismo italiano, nato come strumento di democratizzazione e decentramento, si trovò così al centro di un equilibrio delicato tra pluralismo territoriale e coesione nazionale: un equilibrio destinato a essere messo alla prova dalla riapertura del conflitto tra Nord e Sud nella stagione contemporanea dell'autonomia differenziata.

6. Autonomia differenziata e fratture territoriali: dalla riforma costituzionale al conflitto sull'eguaglianza

La riforma del Titolo V del 2001 ha aperto la strada a una nuova fase del regionalismo italiano, nella quale il tema dell'autonomia ha assunto un significato diverso rispetto al passato. Se negli anni Settanta il decentramento era stato concepito come strumento di democratizzazione e di riequilibrio territoriale, nel primo ventennio del XXI secolo esso si è trasformato in una rivendicazione avanzata soprattutto dalle Regioni

economicamente più forti, interessate a ottenere competenze e risorse ulteriori rispetto al quadro comune.

La riforma del 2001, da un lato, ha riconosciuto agli enti locali un ruolo centrale nell'attività amministrativa, chiamandoli a garantire ai cittadini i servizi pubblici essenziali, sia nell'ambito delle proprie funzioni sia in quelle delegate. Dall'altro lato, però, il nuovo quadro costituzionale ha reso più complessa la ripartizione delle competenze, costringendo la giurisprudenza a distinguere tra diverse categorie di funzioni:

1. le funzioni fondamentali, riservate alla legislazione esclusiva dello Stato;
2. le funzioni attribuite direttamente ai Comuni;
3. le funzioni proprie di Province, Città metropolitane, Regioni e Stato;
4. le funzioni da esercitare in forma unitaria e quindi conferite a Province, Città metropolitane, Regioni o allo Stato.

In questo modo, l'impianto originario dell'art. 118 Cost., pensato per superare il centralismo burocratico attraverso il principio di sussidiarietà, ha finito per tradursi in una segmentazione rigida degli ambiti amministrativi. Ciò ha favorito il rischio che i ministeri, tramite le proprie articolazioni periferiche, continuassero a occupare spazi di intervento anche nelle materie formalmente attribuite agli enti locali e alle Regioni, vanificando in parte l'obiettivo di un effettivo decentramento delle funzioni amministrative.

A questo punto, la storia è sembrata ripetersi. Una maggioranza di centrosinistra, democratica e riformista, aveva avviato l'attuazione dell'autonomia regionale e del decentramento intervenendo direttamente sulla Costituzione per ridisegnare struttura e processo decisionale dello Stato. Tuttavia, anche in questa fase, le profonde contrapposizioni politiche e partitiche hanno impedito il completamento e la razionalizzazione di una riforma coerente in senso federale. Le Regioni, dal conto loro, hanno continuato a esercitare pressioni affinché le nuove disposizioni costituzionali trovassero attuazione piena e sostanziale. Paradossalmente, a rallentare il processo fu proprio la Lega Nord che, tornata al governo nel 2001 all'interno di una coalizione di centro-destra, di orientamento liberale e democratico, con il ministro per le Riforme Umberto Bossi, propose una

nuova revisione costituzionale: la cosiddetta «riforma della devolution». Essa prevedeva l'attribuzione alle Regioni di competenze esclusive in materie ad alta intensità politica, quali sanità, istruzione e ordine pubblico, con la possibilità di istituire corpi regionali di polizia; rafforzava in modo significativo i poteri del Presidente del Consiglio (in una forma anticipatrice del «premierato») attribuendogli lo scioglimento delle Camere e la nomina dei ministri; ridimensionava le prerogative del Presidente della Repubblica; indeboliva il ruolo del Senato; e delineava un'autonomia marcatamente più spinta.

La riforma, pur approvata dal Parlamento, fu respinta dal referendum costituzionale del 2006³⁸. La quasi totalità dei partiti di centrosinistra si esprime contro l'intero impianto, temendo che esso potesse ampliare ulteriormente il divario tra Nord e Sud, rafforzando le regioni più ricche e accentuando la frammentazione istituzionale. Ancora una volta, è la questione Nord/Sud a tenere banco: da un lato, utilizzata per denunciare il rischio di nuove diseguaglianze territoriali tra Regioni ricche e povere; dall'altro, impiegata per rallentare o ostacolare un ripensamento complessivo della forma di Stato e dell'assetto dei poteri territoriali, replicando un meccanismo già visto più volte nel corso della storia italiana. Un ruolo non trascurabile nell'indebolire il consenso politico della riforma è stato svolto anche dall'atteggiamento della Lega Nord nei confronti dell'Unione Europea. Le Regioni italiane, infatti, avevano guardato al processo di integrazione europea come a un'opportunità strategica: soprattutto le Regioni meridionali, pur con limiti nella capacità di utilizzo dei fondi, dagli anni Novanta avevano coltivato rapporti diretti con le istituzioni comunitarie e si erano fatte protagoniste di iniziative di cooperazione interregionale. Questa dimensione europea era divenuta parte integrante dei loro progetti di rafforzamento istituzionale. Non a caso, nella riforma del Titolo V fu attribuita particolare importanza alla possibilità, per le Regioni, di concludere intese con enti territoriali di altri Stati membri dell'Unione. Tale previsione collocava la regionalizzazione (e le sue spinte

³⁸ Il referendum del 25 e 26 giugno 2006 era di tipo confermativo del testo di legge costituzionale. Gli elettori dovevano votare Sì o No per confermarla o respingerla.

federalizzanti) all'interno del più ampio quadro dell'integrazione europea, confermando il ruolo crescente degli attori territoriali nella governance sovranazionale.

Ciononostante, il combinato disposto tra la riforma costituzionale e la crescente pressione delle Regioni settentrionali ha riaperto il dibattito «sulla differenziazione territoriale come risposta alle istanze del Nord». In questa cornice si inserisce il processo avviato nel 2017 con le richieste di autonomia differenziata ai sensi dell'art. 116, comma 3 della Costituzione. Lombardia e Veneto hanno promosso due referendum consultivi, ai quali è seguita l'iniziativa dell'Emilia-Romagna, che ha invece scelto di attivare la procedura senza una preventiva consultazione referendaria³⁹. Le tre Regioni hanno presentato al Governo domande estese di competenze aggiuntive in materie cruciali come istruzione, sanità, tutela dell'ambiente, lavoro, trasporti e soprattutto gestione del gettito fiscale. L'interpretazione proposta dalle Regioni ha incluso la possibilità di trattenere la gran parte del gettito fiscale prodotto nei rispettivi territori, assumendo come parametro di riferimento la «spesa storica effettiva» sostenuta in ciascun settore. È anche per questo che Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna risultano le più avanzate nel percorso: esse hanno già sottoscritto le intese preliminari con il Governo Gentiloni nel 2018 e, successivamente, con il Governo Conte I, presentando richieste dettagliate di trasferimento di competenze e risorse. Il dinamismo istituzionale generato da queste iniziative ha esercitato un effetto di trascinamento anche su altre regioni. Piemonte, Liguria, Toscana, Umbria, Marche, Campania e Puglia hanno approvato mozioni o atti di indirizzo nei Consigli regionali, o hanno avviato interlocuzioni con il Governo per valutare l'opportunità di presentare a loro volta richieste di maggiore autonomia. Sebbene in forme e intensità diverse, il tema

³⁹ La Giunta della Regione Emilia-Romagna ha adottato un documento di indirizzi «per l'avvio del percorso finalizzato all'acquisizione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell'articolo 116, comma terzo, della Costituzione» ratificato con una Risoluzione dell'Assemblea legislativa nel 2017. Gli ambiti su cui si è dato mandato al presidente di avviare il negoziato con il Governo sono i seguenti: tutela e sicurezza del lavoro, istruzione tecnica e professionale; internazionalizzazione delle imprese, ricerca scientifica e tecnologica, sostegno all'innovazione; territorio e rigenerazione urbana, ambiente e infrastrutture; tutela della salute.

dell'autonomia differenziata, in questa precisa contingenza, è divenuto un vettore politico trasversale, superando la tradizionale dicotomia Nord/Sud e coinvolgendo, almeno sul piano dichiarativo, aree del Paese storicamente meno inclini a rivendicazioni di tipo autonomistico.

Questa impostazione ha rappresentato uno degli aspetti più controversi del processo, poiché l'utilizzo della spesa storica come parametro ha riportato prepotentemente alla ribalta la questione Nord/Sud, riattivando antiche fratture e utilizzandole, ancora una volta, come chiave di lettura (talvolta anche in termini strumentali) del dibattito sulle riforme istituzionali. In particolare, il criterio adottato dalle Regioni si è fondato essenzialmente sulla capacità fiscale dei territori interessati e non sui *livelli essenziali delle prestazioni* (LEP), con il rischio di accentuare il divario tra Nord e Sud e cristallizzare le differenze economiche pregresse trasformandole in diseguaglianze permanenti. Senza una previa definizione dei LEP, vincolanti e realmente finanziati, ogni estensione di competenze ha rischiato di compromettere l'uniformità dei diritti sociali minando il principio di eguaglianza sostanziale e aggravando le disparità regionali.

Il dibattito si è intensificato negli anni successivi, fino al varo della legge n. 86 del 2024 (cosiddetta *Legge Calderoli*)⁴⁰, che ha introdotto una procedura più strutturata per la stipula delle intese e per la determinazione dei LEP. La nuova disciplina ha immediatamente sollevato interrogativi sull'impianto finanziario, amministrativo e soprattutto costituzionale: l'autonomia differenziata ha rischiato di sancire un «Italia a due velocità»,

⁴⁰ Con l'approvazione della legge n. 86 del 26 giugno 2024 sull'autonomia differenziata (la cosiddetta legge Calderoli) il quadro normativo per attuare l'autonomia è più chiaro in quanto definisce il percorso che deve seguire ogni Regione interessata ad attuarla. Si tratta, dunque, di una legge procedurale che regola l'applicazione dell'art. 116, c. 3 Cost., permettendo alle Regioni di richiedere forme particolari di autonomia in 23 ambiti, tra cui sanità, istruzione, ambiente, energia, trasporti, cultura, ecc.. La Regione interessata, previa consultazione con gli enti locali, presenta una richiesta. Si apre un negoziato con lo Stato, che deve concludersi in 5 mesi (inclusi 60 giorni per le Camere). Le intese, una volta approvate, possono durare fino a 10 anni, rinnovabili o rescindibili con preavviso di almeno 12 mesi. La legge ribadisce che i servizi considerati essenziali (diritti civili e sociali) devono essere garantiti uniformemente secondo i LEP, inclusi tra le 23 materie, e finanzia la loro definizione entro 24 mesi dall'avvio del provvedimento. È istituita una cabina di regia presso la Presidenza del Consiglio, per coordinare la definizione degli ambiti di competenza e dei LEP. Infine, il Governo può esercitare poteri sostitutivi nei confronti delle Regioni o enti locali per garantire i LEP, la sicurezza e l'unità economica o giuridica.

nella quale i diritti fondamentali sono dipesi dalla ricchezza del territorio di residenza, incrinando la coesione nazionale. Le regioni del Nord anche in questo caso, avrebbero più competenze e risorse, mentre quelle del Sud, meno sviluppate, rischierebbero, per assurdo, di restare indietro. Una dinamica paradossale, se si considera che l'Italia «a due velocità» esiste, di fatto, sin dall'Unità, soprattutto nei settori della sanità, dell'istruzione, dei trasporti e del welfare. Anche in questo caso, è stato proposto un quesito referendario, abrogativo totalmente della legge 86/2024. La Corte Costituzionale ha tuttavia dichiarato inammissibili ben sette quesiti, rilevando che essi si riferivano a una versione del testo normativo nel frattempo modificata e che risultavano, pertanto, «non chiaro e attuale». La Corte ha colto l'occasione per ribadire che il principio di uguaglianza impone allo Stato di garantire un nucleo incompressibile di diritti fondamentali e che la differenziazione non può tradursi nella compromissione dell'unità della Repubblica. Tuttavia, allo stesso tempo la Corte, ha riconosciuto il proprio limite: pur potendo vigilare sulla legittimità costituzionale del processo, essa non dispone degli strumenti necessari per governare politicamente una trasformazione così profonda della struttura della Repubblica, il cui equilibrio dipende da scelte legislative e negoziali che rientrano nella piena responsabilità del legislatore e del sistema politico.

In questo quadro complesso, l'autonomia differenziata, letta alla luce del dibattito sulla questione meridionale, ha rappresentato la riemersione di una frattura storica che attraversa l'Italia sin dall'Unità: la tensione tra le aspirazioni dei territori più forti e il principio costituzionale di coesione nazionale. Se il regionalismo degli anni Settanta aveva tentato di coniugare autonomia e solidarietà, costruendo un equilibrio tra pluralismo territoriale e garanzia dei diritti fondamentali, il processo contemporaneo di differenziazione ha riproposto il problema irrisolto di come garantire, in un sistema policentrico, l'effettività dei diritti e l'eguaglianza dei cittadini. Si è aperta così una fase nella quale il vincolo costituzionale all'unità si è confrontato con nuove domande di autogoverno, rivelando ancora una volta la delicatezza del rapporto tra autonomia territoriale e coesione

repubblicana.

7. *Autonomia regionale, uguaglianza e Costituzione: una tensione irrisolta*

Il percorso storico-istituzionale delle autonomie territoriali italiane ha mostrato come l'equilibrio tra decentramento e coesione nazionale sia rimasto una questione aperta lungo l'intero arco della Repubblica. Dalla mancata attuazione immediata del regionalismo costituzionale alla stagione delle riforme degli anni Novanta, fino alle più recenti spinte verso l'autonomia differenziata, ogni fase ha evidenziato la difficoltà di integrare in modo armonico le domande territoriali all'interno di un quadro unitario. In questo scenario, la riforma del Titolo V del 2001 ha ridefinito il rapporto tra Stato e Regioni, aprendo a un decentramento più marcato; ma è solo con i referendum consultivo del 2017 in Lombardia e Veneto, seguiti dalla richiesta analoga dell'Emilia-Romagna, che l'art. 116, comma 3, Cost. è stato posto al centro del dibattito politico e istituzionale. Le Regioni economicamente più forti, invocando i principi di differenziazione e adeguatezza, hanno rivendicato competenze aggiuntive in ambiti strategici, dalla sanità all'istruzione, dalle infrastrutture alla fiscalità, insieme alla possibilità di trattenere una quota maggiore delle risorse prodotte sul proprio territorio. Tali rivendicazioni hanno sollevato interrogativi cruciali sulla tenuta della coesione nazionale e sulla compatibilità della differenziazione con il principio di uguaglianza sostanziale sancito dall'art. 3, comma 2, Cost., oltre che con il principio redistributivo che governa l'azione dello Stato. L'attribuzione asimmetrica di poteri e risorse rischiava di accentuare ulteriormente il divario Nord-Sud, incidendo sull'uniformità dei diritti civili e sociali fondamentali, a cominciare dal diritto alla salute, che la Costituzione affida alla responsabilità dell'intera Repubblica.

Sul piano politico, l'autonomia differenziata si è progressivamente trasformata, nella narrazione pubblica, in una bandiera identitaria di alcune forze politiche, in particolare della Lega, che ne hanno fatto un elemento di

mobilitazione territoriale. Evidentemente, le aspirazioni di autogoverno regionale e di razionale ripartizione delle competenze sono spesso passate in secondo piano, nascondendo il conflitto permanente di scontro tra Stato e Regioni, centralismo e autonomismo, con ricadute dirette sugli equilibri parlamentari, sugli schieramenti politici e sulla stessa direzione dell'indirizzo nazionale.

In questo quadro, la definizione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP) è diventata un nodo centrale, ma al tempo stesso profondamente problematico. Appare sempre più evidente che l'attenzione politica sui LEP fosse in larga parte strumentale, cioè funzionale al confronto sulla gestione dei centri del potere tra centralisti e autonomisti, più che orientata a risolvere davvero la questione meridionale. Il termine «essenziale», infatti, sul piano etimologico e concettuale rimanda a una soglia minima, a ciò che è strettamente necessario: il livello vitale dei diritti. Un approccio realmente coerente con il principio di eguaglianza sostanziale richiederebbe invece di superare la logica della mera essenzialità, adottando il criterio analogo a quello evocato per l'attribuzione delle competenze alle Regioni, cioè il principio di adeguatezza. Si tratterebbe, dunque, di ragionare non sui LEP, ma su *livelli adeguati delle prestazioni* (LAP): l'adeguatezza non indica un minimo incompressibile, bensì ciò che è realmente necessario affinché le persone e i territori possano godere in modo pieno, dignitoso e uniforme dei diritti di cittadinanza. I LAP, proprio perché fondati su un criterio sostanziale e non residuale, consentirebbero di valorizzare la dimensione della coesione sociale (a ciascuno secondo ciò di cui ha bisogno) senza lasciare che la garanzia dei diritti venga ridotta a un livello meramente assistenziale. Qui si rivela l'ambiguità del dibattito attuale: discutere di ciò che è «essenziale» rischia infatti di lasciare ancora una volta un'intera parte del territorio nazionale nella dimensione minima, anziché in quella della piena cittadinanza.

La mancata attuazione dei LEP e l'assenza di meccanismi perequativi solidi hanno alimentato il timore di una «secessione dei ricchi», non nel senso formale di una rottura dell'unità statale, ma come trasformazione delle differenze territoriali in diseguaglianze permanenti, tali da minare il principio di solidarietà che permea l'ordinamento repubblicano. I sostenitori dell'autonomia differenziata hanno richiamato esigenze di efficienza e responsabilizzazione delle Regioni; tuttavia, la questione ha confermato che il problema non è nuovo, ma strutturale: cambia la forma, non la natura del conflitto, che si ripresenta ciclicamente dal separatismo siciliano del secondo dopoguerra al regionalismo degli anni Settanta, fino alle rivendicazioni attuali.

In questa prospettiva di lungo periodo, la storia del regionalismo italiano ha mostrato come le tensioni tra centro e periferia non siano episodi contingenti, ma elementi costitutivi della forma di Stato repubblicana. La questione meridionale, le spinte regionaliste, le più recenti richieste di differenziazione hanno reso l'immagine di un ordinamento in cui l'unità non è mai data una volta per tutte, ma deve essere costantemente ricostruita attraverso un equilibrio dinamico tra pluralismo territoriale e garanzia dei diritti fondamentali. Proprio qui riaffiorano, come chiavi interpretative durature, le diverse tradizioni del pensiero politico-costituzionale italiano: l'esigenza di una direzione unitaria capace di ricomporre le differenze, la valorizzazione del decentramento come strumento di emancipazione e rinnovamento delle classi dirigenti; e una concezione pluralista e sussidiaria dell'autonomia, inscindibile dal principio di solidarietà.

In assenza di una chiara definizione dei livelli adeguati delle prestazioni e di efficaci meccanismi perequativi, il rischio è che l'autonomia si trasformi da strumento di inclusione in fattore di frammentazione. La vicenda dell'autonomia differenziata si configura così come prova decisiva, non solo per l'assetto dei rapporti Stato-Regioni, ma per la stessa capacità

della Costituzione di continuare a garantire l'eguaglianza repubblicana in un sistema territoriale sempre più differenziato.