La federalizzazione di uno Stato unitario: il controverso caso italiano

a cura di Pietro Fantozzi e Maria Mirabelli

Sociologia Politica

FrancoAngeli

Sociologia Politica

Collana diretta da **Gianfranco Bettin Lattes, Pietro Fantozzi, Arianna Montanari, Roberto Segatori**

Comitato di coordinamento:
Gianfranco Bettin Lattes (direttore); Ernesto d'Albergo (Sapienza Università di Roma); Donatella della Porta (Istituto Italiano di Scienze Umane, Firenze); Klaus Eder (Humboldt Universität, Berlino); Pietro Fantozzi (Università della Calabria); Arianna Montanari (Sapienza Università di Roma); Riccardo Scartezzini (Università di Trento); Roberto Segatori (Università di Perugia); Paolo Segatti (Università di Milano); Paolo Turi (Università di Firenze).

Comitato di redazione:
Ettore Recchi (Università di Chieti-Pescara); Roberto De Luca (Università della Calabria); Fabio De Nardis (Università del Salento); Flaminia Saccà (Università della Tuscia); Antonio Canzano (Università di Chieti-Pescara); Giovanni Barbieri (Università di Perugia); Maria Cristina Marchetti (Sapienza Università di Roma); Maria Mirabelli (Università della Calabria); Andrea Pirni (Università di Genova).

Comitato scientifico:
Antonio Alaminos (Università di Alicante); Mauro Barisione (Università di Milano); Michael Braun (University of Mannheim); Antonio Costabile (Università della Calabria); Colin Crouch (Warwick Business School); Mario Diani (Università di Trento); Virginie Guiraudon (SciencesPO); Steffen Mau (Università di Brema); Andrea Millefiorini (Seconda Università di Napoli); Stefano Monti Bragadin (Università di Genova); Anne Muxel (SciencesPO); Gloria Pirzio (Sapienza Università di Roma); Carlo Ruzza (Università di Leicester); Ambrogio Santambrogio (Università di Perugia); Sidney G. Tarrow (Cornell University, New York); José Félix Tezanos (Universidad Nacional de Educación a Distancia); Tommaso Vitale (SciencesPO).

La globalizzazione determina, tra i suoi effetti maggiormente problematici, una crisi profonda della politica e della cultura politica democratica. La sociologia politica italiana e le nuove generazioni di ricercatori che la animano hanno una missione cruciale, vale a dire attualizzare il percorso dei classici da Karl Marx e Max Weber agli elitisti, adeguandone le categorie analitiche alla complessità della postmodernità. La nuova centralità delle relazioni transnazionali e la questione dell'Europa suggeriscono l'uso del metodo comparativo come cornice di una riflessione sociologica innovativa. La collana intende tematizzare l'intreccio tra mutamento sociale e mutamento politico nella consapevolezza che il cambiamento investe sia le questioni di *polity*, relative agli assetti istituzionali e alla crisi della tradizionale forma-Stato, sia le dinamiche di *politics*, con la personalizzazione e la mediatizzazione del potere, sia infine le *policies*, condizionate dalle ricorrenti ondate neo-liberiste. La collana promuove studi e ricerche che interpretano gli elementi più significativi di queste trasformazioni spingendosi a esplorare nuove categorie, nuovi movimenti e nuove tematiche.

I volumi pubblicati sono sottoposti alla valutazione anonima di almeno due referee esperti.

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati
possono consultare il nostro sito Internet: *www.francoangeli.it* e iscriversi nella home page
al servizio “Informatemi” per ricevere via e.mail le segnalazioni delle novità.

La federalizzazione di uno Stato unitario: il controverso caso italiano

a cura di Pietro Fantozzi e Maria Mirabelli

Sociologia
Politica

FrancoAngeli

Copyright © 2017 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

Indice

Una ricerca sul federalismo in itinere, di *Pietro Fantozzi e Maria Mirabelli* pag. 9
1. Il perché della ricerca » 9
2. Cenni storici sul caso italiano » 13
3. Le cinque tappe del federalismo in Italia » 16
4. Criticità attuali e nodi del processo di federalizzazione » 22
5. La struttura del volume » 25

La federalizzazione degli stati unitari: una lettura sociologica, di *Antonio Costabile* » 30
1. Il federalismo come processo » 30
2. La politica e il suo potere » 32
3. Il Territorio: Centro e Periferia » 35
4. Due federalismi » 37
5. Potenza e potere. La distribuzione della potenza » 40
6. La dialettica centro-periferia » 47
7. Note conclusive » 50

Modelli di federalismo in Europa, di *Arianna Montanari* » 52
1. L'idea di federalismo » 52
2. Il federalismo tedesco » 56
3. Il modello federativo svizzero » 59
4. Esperienze autonomiste e federaliste nell'Europa dell'Est » 63
5. Note conclusive » 70

Le politiche dell'Unione Europea verso le autonomie locali, di *Gloria Pirzio* pag. 74
1. La partecipazione attraverso reti associative e uffici locali di rappresentanza a Bruxelles » 74
2. I Gruppi Europei di Cooperazione Territoriale (GECT) come strumenti di una governance multilivello » 80
3. Note conclusive » 81

La ricerca nelle regioni

Dilemmi e opportunità della l.c. 3/2001 in Calabria e Basilicata, di *Emanuela Chiodo* e *Vincenzo Nicoletta* » 85
1. Premessa » 85
2. I contesti regionali » 87
3. La riforma del Titolo V e le sue problematicità » 91
4. L'autonomia regionale possibile: differenziazione e qualità del ceto politico » 99
5. Risorse finanziarie e autonomia regionale » 107
5.1 Tra crisi e ricentralizzazione: i conflitti di competenze » 111
6. L'autonomia regionale nel rapporto con l'Europa » 117
6.1 La riprogrammazione dei fondi comunitari » 121
7. Note conclusive » 125

Federalismo e governance europea in Abruzzo e Molise, di *Maria Antonietta Battista* » 127
1. Il contesto della ricerca: la Regione "Abruzzi e Molise" » 127
2. Dalla riforma del Titolo V alla ricentralizzazione delle decisioni pubbliche » 129
3. Crisi economica, autonomia regionale, divario Nord-Sud nel processo federativo » 133
4. La gestione degli "affari comunitari" nelle amministrazioni regionali e i nuovi attori del processo decisionale » 136
5. Politiche europee e processi di partecipazione delle regioni » 139
6. Il processo federale europeo: stato dell'arte » 143
7. Note conclusive » 146

La riforma federale nel Lazio e in Umbria, di *Antonio Putini* pag. 148
1. Inquadramento e contesto » 148
2. La Riforma Federale: fra strategia, politica e "vincoli" giuridico-economici » 151
3. Tecnocrazia, Unione Europea e ruolo delle regioni » 156
4. Divario Nord-Sud, ricentralizzazione e congiuntura economica » 160
5. Note conclusive » 166

La rielaborazione del federalismo tra politici e tecnici. I casi di Liguria e Lombardia, di *Andrea Pirni* » 168
1. La prospettiva di analisi » 168
2. Liguria e Lombardia: uno sguardo d'insieme » 171
3. Similarità e differenze: la riforma, le prospettive e il sistema delle relazioni » 176
4. Note conclusive » 187

Diversamente speciali. I casi della Regione Sicilia e della Provincia autonoma di Trento, di *Milena Meo* » 188
1. Autonomia regionale, federalismo, Europa » 188
2. Federalismo forte e federalismo debole. Due modelli a confronto » 193
3. Sicilia e federalismo: limiti e opportunità » 201
3.1. Il divario Nord-Sud e il riemergere della "diversità meridionale" » 207
3.2. Partecipazione e attori del processo di decision making comunitario » 209
4. La provincia di Trento e il processo federalista: responsabilità, centralità, responsabilità periferiche e forme di compromesso » 214
4.1. Tecnocrazia e nuovi attori » 221
4.2. La provincia trentina nello spazio europeo » 223
5. Note conclusive » 228

Riferimenti bibliografici » 229

Una ricerca sul federalismo in itinere

di Pietro Fantozzi *e* Maria Mirabelli

1. I perché della ricerca

Il volume presenta i risultati di un percorso di ricerca che ha attraversato le diverse fasi del federalismo in Italia[1]. Quando la ricerca è stata ideata, tra la fine del 2009 e gli inizi del 2010, la grave crisi economica mondiale che stava attanagliando l'Occidente e il mondo intero era già in corso, ma non ne erano ancora del tutto chiare le dimensioni e, ancora di più, gli effetti di media-lunga durata che hanno contribuito a sconvolgere assetti ed equilibri consolidati da tempo, sia a livello nazionale che sovranazionale. L'intera società e lo Stato italiano, l'Unione Europea, i sistemi politici, istituzionali, amministrativi, economici, per far fronte a quella che ormai si mostrava come la maggiore crisi economica dopo la seconda guerra mondiale, sono stati costretti a cambiamenti di rotta repentini e tutt'altro che lineari.

La ricerca, quindi, è stata ideata nella fase di piena attuazione del federalismo, realizzata mentre il "federalismo all'italiana" mostrava già evidenti fattori di debolezza e conclusa durante il nuovo processo di revisione costituzionale che ha visto il prevalere del "fronte del no" al referendum del dicembre 2016. Il progetto ha dovuto tener conto dei mutamenti *in itinere,* prendendo in considerazione la convergenza di vecchi e nuovi elementi, fino al completamento dell'attività di rilevazione dei dati e di realizzazione delle interviste agli inizi del 2014.

In poco tempo, l'agenda politica e lo stesso linguaggio politico nei paesi europei e occidentali sono completamente mutati: *default* (fallimento); *spending review* (revisione della spesa pubblica con tagli radicali, come nel

[1] Il volume presenta i risultati della ricerca PRIN cofinanziata dal Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica su "Federalismo, governi locali, qualità della democrazia". Le unità di ricerca sono l'Università della Calabria, di Chieti-Pescara, di Genova, di Messina, di Roma "La Sapienza".

caso delle Province); *spread* (rapporto tra titoli di stato; attenzione spasmodica agli indicatori ed anche ai comportamenti del mercato finanziario). Vi è stato un ridimensionamento non solo delle aspettative, ma di diritti ritenuti fino a pochi mesi prima inviolabili e di servizi sociali fondamentali. Gli stati maggiormente indebitati hanno dovuto cedere quote di sovranità non più a favore di entità subnazionali, verso decentramento e federalizzazione, bensì a favore di entità sovranazionali, verso un controllo esterno sempre più stringente sui bilanci per frenare l'aumento esplosivo del debito pubblico. Si è assistito a un sostanziale commissariamento di regioni eccessivamente indebitate con lo Stato in diversi Paesi (la Catalogna e le sue banche; le regioni del Mezzogiorno e il loro costoso, corrotto e inefficiente sistema sanitario). A ciò si è aggiunta la campagna di antifederalismo condotta sulla stampa e sui media italiani e in parte dell'opinione pubblica, dove si sono susseguiti senza tregua le inchieste e i resoconti, più o meno precisi, completi e attendibili, sugli sprechi e le malefatte di regioni ed enti locali. Si è sostenuto che l'autonomia all'italiana e il federalismo nostrano fossero "un comodo paravento per dissipare denaro pubblico" (Rizzo, *Corriere della Sera*, 20-8-2012), che era urgente mettere sotto controllo centrale le amministrazioni meridionali, ponendo "vincoli centrali rigidi all'autonomia locale e regionale" (Trigilia, *Il Mattino*, 8-9-2012), mentre qualcuno si è spinto fino ad attaccare, senza mezzi termini e da tribune assai autorevoli, "l'infausta riforma federalista del Titolo V della Costituzione (Galli della Loggia, *Corriere della Sera*, 27-8-2012). Tali fenomeni hanno posto al centro dell'attenzione e del dibattito politico-culturale la necessità di una revisione critica del percorso di federalizzazione avviato nel nostro Paese e la necessità di attuare processi di ricentralizzazione dei poteri e di gestione della spesa pubblica.

Lo scenario della ricerca è, dunque, cambiato in misura significativa: inizialmente l'intento era quello di studiare il processo di attuazione del federalismo in Italia immaginando un quadro fatto di lentezze, ritardi, contraddizioni e differenze regionali. Nel corso della ricerca, ci si è trovati a studiare un processo diverso, a due facce, da una parte è proseguita l'attuazione di norme e principi di autonomia, con la mole imponente di risorse economiche e di funzioni in capo soprattutto alle regioni; dall'altra parte, al contrario, questa attuazione ha subito forti rallentamenti ed è stata rinviata, bloccata, negata da provvedimenti governativi di segno opposto, sino ad arrivare alla proposizione da parte del governo Renzi di una "riforma della riforma", poi bocciata dagli elettori in occasione del referendum del dicembre 2016. La riflessione ha tenuto conto di tali cambiamenti e nel concludere, nel 2014, le ultime interviste, ha recepito il rinnovato scenario anche alla luce delle proposte dell'esecutivo orientate alla revisione costituzionale.

Tale riforma, tra gli altri obiettivi, si proponeva anche la modifica del Titolo V approvato nel 2001 con una nuova ripartizione dei poteri e delle competenze tra Stato e Regioni a favore del primo.

Nonostante tali mutamenti nello scenario della ricerca, gli elementi di incertezza sono diventati fattori stimolanti, che hanno permesso di studiare il processo di federalizzazione nel suo "farsi" storico e sociale e hanno messo ancora di più in risalto alcuni elementi teorici. Difatti, quello del federalismo è un tema in continuo movimento, come si conviene a concetti che appartengono da molti anni alla storia delle istituzioni e alla storia della società. Il concetto non si riferisce soltanto ad una suddivisione del potere, ma richiama argomenti come il pluralismo e la collettività. Ne consegue che qualsiasi definizione di federalismo, basato soltanto su un'opera di ingegneria costituzionale, non può considerarsi esaustiva, poiché non rappresenta sufficientemente il collegamento con i cittadini e con le organizzazioni di base della società.

Cosicché, in questo nuovo contesto, il tema della costruzione del federalismo è stato declinato in termini di autonomia sostenibile, cioè nella dialettica tra spazi di autonomia crescenti e spinte contrarie, a favore della ri-centralizzazione del potere su ogni piano. Tutto ciò ha richiesto una ricalibratura in corso d'opera della ricerca, a partire da alcune necessarie integrazioni sul piano concettuale. L'attenzione è stata rivolta al mutato rapporto tra politica ed economia conseguente alla crisi fiscale dello stato (O'Connor, 1979), tenendo conto degli effetti della globalizzazione (Magatti, 2006), dell'economicizzazione della politica (Poggi, 2000) e della finanziarizzazione dell'economia (Mutti, 2008; Gallino, 2011). Ciò ha condotto a volgere lo sguardo alla qualità della democrazia e ai processi di legittimazione politica, prendendo in considerazione aspetti come il crollo delle ideologie e degli ancoraggi politici tradizionali, la crisi e la trasformazione dei partiti, la legittimazione politica sempre meno legata a ideologie e militanza e sempre più alle risorse economiche da spartire, con l'effetto paradossale di una politica dipendente dall'economia nei centri politici internazionali e nazionali, e, viceversa, con un'economia dipendente dalla politica assistenziale e clientelare nelle periferie poco produttive (Trigilia, 2013; Costabile, 2009; Fantozzi, 1997). Per cui i nodi che sono stati indagati hanno riguardato i caratteri della politica, le riforme dell'impianto costituzionale e la sostenibilità dell'autonomia durante e dopo la crisi. Sono state utilizzate due linee interpretative, lungo la sequenza rapporti potenza-potere e centro-periferia, in diretto collegamento con la mobilitazione politica dei territori e con le risposte istituzionali dipendenti dai caratteri e dalle capacità delle élites di gestire, governare e regolare i mutamenti in corso e i loro esiti.

Questo percorso interpretativo di natura generale, in tempi di crisi fisca-

le dello stato e di europeizzazione, incontra diversi riscontri e offre utili spunti di riflessione per comprendere sia i motivi della scelta centralistica seguita dal nostro paese 150 anni fa, sia la complessità e contraddittorietà del processo di federalizzazione che va avanti, a fasi alterne, da circa vent'anni, sia la recente tendenza alla ricentralizzazione.

La ricerca si è ri-articolata, dunque, intorno ad alcune tendenze cruciali. Se fino a qualche anno fa prevaleva la territorializzazione della politica, in termini di valorizzazione delle identità, dei poteri e degli strumenti locali, attraverso un trasferimento di competenze dal centro verso regioni ed enti sub regionali (partnership UE-Regioni), recentemente si è assistito al rafforzamento dello stato centrale, alla deterritorializzazione, sia sotto forma di concentrazione del potere attraverso l'avocazione a sé, da parte dello Stato, di poteri precedentemente ceduti o in via di cessione alle regioni, sia sotto forma di costruzione di nuovi poteri e strumenti centrali resi necessari e urgenti dall'emergenza economica e finanziaria (partnership UE-Stati).

Alcuni grandi interrogativi fanno da sfondo al libro: verso quali riforme dell'impianto costituzionale e istituzionale stiamo nei fatti procedendo? Federalismo, sussidiarietà, autonomia locale *versus* concentrazione del potere, centralizzazione delle decisioni a livello nazionale e internazionale, indebolimento dell'autonomia locale e del potere regionale? Quale cultura politica e linguaggio politico si sta definendo? Coesione nazionale, ricostruzione del legame sociale *versus* divisione e separazione? Il federalismo per separazione è alle corde, quello cooperativo può avanzare?

Le strutture e gli attori sui quali abbiamo indagato sono stati inevitabilmente immersi in questo scenario mutevole e la ricerca empirica è stata orientata in due direzioni: quella dei rapporti tra lo Stato e le Regioni, con particolare attenzione alle diversità regionali in termini di rendimento, efficacia, innovazione, capacità di governo dei poteri trasferiti dallo Stato; quella dei rapporti tra le Regioni e l'UE. Questo ha reso l'indagine ricca e complessa, richiedendo lo svolgimento di interviste in profondità a testimoni privilegiati, sicuramente da interpretare e valorizzare in quanto i diversi interlocutori hanno evidenziato la necessità di governare un percorso ambivalente e contradditorio.

La complessità che ha caratterizzato i diversi momenti della ricerca ha contribuito ad arricchirla, in quanto ha consentito di cogliere la tensione tra il processo di realizzazione del "federalismo all'italiana", le spinte alla ricentralizzazione motivate dai fenomeni di criticità emersi in tale processo e la successiva sconfitta delle forze elettorali che hanno sostenuto il governo Renzi conducendo ad una riapertura dei problemi aperti ad esso collegati e a un ripensamento del modello. Infatti, le problematiche rilevate dalla ricerca sono state nuovamente rimesse in discussione dalle mancate riforme

dell'impianto costituzionale, bloccate dall'esito del referendum del 4 dicembre 2016, che rendono ancora indefinito il rapporto tra federalismo, sussidiarietà e indebolimento/rafforzamento del potere centrale. Vi è, dunque, un'oscillazione tra autonomia locale e concentrazione del potere, in un contesto di centralizzazione delle decisioni a livello internazionale e nazionale e di controllo e riduzione dell'autonomia locale e del potere regionale.

Il libro, alla luce dei risultati emersi, consente di rileggere e rielaborare le considerazioni fatte all'interno della nuova fase del dibattito politico e culturale.

2. Cenni storici sul caso italiano

Fin dal 1860 l'Italia ha manifestato degli aspetti originali e specifici, collegati alla sua configurazione geografica e territoriale, alle sue precedenti vicende politiche ed alle sue antiche divisioni interne, alle sue culture, ai processi di istituzionalizzazione e di legittimazione. Basti pensare, ad esempio, alle dinamiche interne e internazionali, ma anche alla eterogeneità degli ordinamenti giuridici e delle tradizioni politiche tra il Regno di Sardegna, il Lombardo-Veneto, i Ducati di Parma e di Modena, il Granducato di Toscana, lo Stato Pontificio, il Regno delle due Sicilie. L'insieme di Regni, Monarchie, Principati, Granducati che costituivano la mappa dell'Italia preunitaria, si fondava su una varietà di radici straniere: francesi (i Savoia), austriache (i Viceré nel Lombardo-Veneto), spagnole (il Re di Napoli). Occorre anche considerare il peso delle contingenze negli eventi avvenuti durante le fasi rivoluzionarie, tant'è che ancora pochi mesi prima della spedizione dei Mille il principale stratega del processo unitario, ovvero Cavour, pensava, al più, ad un'espansione del Regno di Sardegna nelle regioni dell'Italia Centrale, e non a un'Italia unita dalla Alpi alla Sicilia, resa all'improvviso possibile dal successo di dimensioni impreviste dell'impresa garibaldina.

La storia italiana è stata anche caratterizzata dal ripetersi, nei momenti-chiave della storia nazionale negli ultimi 150 anni – l'unificazione, la liberazione dal fascismo e la repubblica democratica – di uno stesso schema di cambiamento, in nome del quale uno o più protagonisti, la prima volta di origine italiana (Garibaldi), la seconda straniera (gli alleati angloamericani), provenienti dal Nord sbarcano nel Sud, lo risalgono e producono un cambiamento profondo del Mezzogiorno e dell'intero paese.

In sostanza, si è trattato, fin dall'inizio, di un modello di modernizzazione sociale e politica che ha avuto carattere prevalentemente endogeno per una parte del paese (quella collocata lungo l'asse sociale e politico che col-

legava e collega le regioni centrali più dinamiche alle regioni settentrionali economicamente più avanzate) e, viceversa, prevalentemente esogeno per il resto dell'Italia (tutte le periferie, comprendenti le varie regioni contadine arretrate e l'intero Mezzogiorno). Beninteso, qualcosa di analogo in termini di produzione di un centro e di una o più periferie nel corso del processo unitario si è verificato in tutti i paesi, è sufficiente, sul punto, ricordare negli stessi anni il caso prussiano in Germania (Ziblatt, 2006). Tuttavia, la caratteristica originale dell'Italia è la compattezza geografica della periferia principale, composta da tutte le regioni a Sud della capitale, a differenza della varietà geografica dei centri e delle periferie in molti altri paesi, come avviene in Francia o in Spagna o in Germania, e la sua estensione demografica, pari, oggi, a più di un terzo della popolazione complessiva dell'intero paese. Una periferia compatta, estesa, ma priva di una comune identità.

L'Italia rappresenta un caso esemplare di pluralismo frammentato: policentrismo storico, dai Comuni alle Signorie, alle Repubbliche marinare, alle tante capitali di Regni e Principati, fino al municipalismo otto-novecentesco. Ma esprime anche la più profonda frattura religiosa originaria: la più antica e di lunga durata nei moderni sistemi politici europei, tutti in varia misura condizionati dal conflitto Stato-Chiesa, che aveva, come ricorda Rokkan (1982) nella sua mappa geo-politica dell'Europa, il centro sovranazionale, simbolico, politico, militare a Roma. La Città Eterna, capitale internazionale di questo conflitto, capitale dello Stato pontificio, destinata a diventare, in maniera violenta e anticlericale, la capitale d'Italia. Il nuovo Regno d'Italia ha avuto bisogno di conquistare la sua capitale con la forza, dopo dieci anni di scontri durante i quali le capitali provvisorie erano state Torino e poi Firenze, contro il Papa, la Chiesa cattolica, il suo esercito e i suoi alleati. In sostanza, il nuovo Stato italiano ha dovuto fare a meno per lungo tempo del maggiore fattore di identità del suo popolo, cioè l'appartenenza religiosa. Vale a dire che, per settanta anni (fino al 1929), cioè per quasi la metà della sua età attuale, lo Stato italiano, proprio nelle fasi delicate di nascita e consolidamento, si è trovato a fronteggiare una permanente e profonda crisi di identità, che ha avuto ripercussioni negative su tutti i concetti e i valori di autorità, di legittimità, di lealtà istituzionale, di senso dello Stato e su tutti i processi di costruzione istituzionale.

La spinta centralizzatrice derivante da questi fenomeni è di tutta evidenza. Inoltre, il divario economico, la frammentazione politico-istituzionale, la secolarizzazione conflittuale con una leadership anticlericale e una Chiesa anti-istituzionale[2] sono i prerequisiti fondamentali a cui riferire le resi-

[2] Il fattore identitario più forte della popolazione italiana, cioè l'appartenenza cattolica, era avversario dell'unità, dando alla frattura Stato-Chiesa, comune ai processi di costruzione dello Stato in Europa, uno spessore nazionale superiore a tutti gli altri paesi, e alla coscienza

stenze al federalismo e l'affermazione di un centralismo come soluzione unica e inevitabile. Uno stato unitario a trazione economica settentrionale, i cui centri produttivi erano tutelati nella promozione dei loro interessi da una classe di governo nazionale ricca di politici meridionali, garanti di una distribuzione particolaristica delle risorse nei loro territori e del mantenimento degli equilibri nazionali intuiti da Gramsci e confermati, molti anni dopo, da Farneti (1979). Le ricerche di quest'ultimo hanno mostrato l'interesse diretto delle élite politiche meridionali alla salvaguardia di un equilibrio diseguale tra Nord e Sud, i motivi del loro lealismo nei confronti di un modello centralistico (potere indiscusso in periferia, penetrazione nel centro politico e nei suoi ministeri, arricchimento pur senza solide basi economiche private) al quale avrebbero potuto invece opporre dei movimenti di rivendicazione territoriale. E, aggiungiamo noi, aiutano a comprendere perché e come il clientelismo politico meridionale abbia costituito, dal 1860 ad oggi, l'equivalente funzionale dei partiti di difesa territoriale presenti in diversi paesi europei, cosicché il sistema politico italiano fin dalle sue origini ha incanalato, nel Mezzogiorno, la protesta verso le soluzioni offerte dalla clientela politica (Fantozzi, 1993). Cioè verso una sostanziale istituzionalizzazione del divario Nord-Sud, che nonostante l'azione di intellettuali, studiosi, operatori, movimenti e associazioni che si sono battuti per l'autonomia economica del Sud, senza successo, ha prodotto molteplici danni al funzionamento delle istituzioni e allo sviluppo produttivo delle regioni meridionali, e che ha teso a rendere permanente il bisogno di soluzioni centralistiche, anziché federali, ai conflitti e alle evidenti differenze che si sono via via ripresentate.

Un meccanismo profondamente politico, radicato nel conflitto per la conquista e la riproduzione del potere, che, sulla base degli interessi e delle culture delle élite nazionali, settentrionali e meridionali, costruisce e autoproduce un'estrema e diseguale differenziazione, che giustifica a sua volta le soluzioni centralistiche come dato di fatto, come imprescindibile necessità di fronte alla permanente minaccia di disgregazione dell'assetto istituzionale complessivo. Il modello centralistico, da contingente che era all'inizio, ovvero nel 1860, cioè imposto dai prerequisiti, è divenuto nel corso dei decenni strategico, ed è stato via via adattato alle nuove condizioni e opportunità dalle classi dirigenti italiane succedutesi, fino alla fine del XX secolo.

di nazionalità una costitutiva debolezza (Pizzorno, 1993) e al senso dello stato (primato della credenza nella legalità) altrettanta fragilità.

3. Le cinque tappe del federalismo in Italia

Il disegno iniziale, subito dopo l'unificazione, fu quello di combinare prerequisiti e fratture, risolvendo all'interno dell'Italia unita le dinamiche impreviste derivanti dall'eccessiva eterogeneità dei territori e dei soggetti coinvolti nel percorso unitario. Tale processo ha riguardato realtà eterogenee per dimensione, forma statale, culture, identità ed è stato caratterizzato da una forte eterogeneità del quadro amministrativo che ha condotto ad abbandonare ogni idea di regionalizzazione.

Il processo di costruzione dello Stato italiano affrontò il problema centralismo *vs* decentramento nel periodo tra il 1859 e il 1865, anno in cui venne esteso a tutto il territorio nazionale il decreto-legge Rattazzi, con il quale si affermò il modello centralistico e il riconoscimento di Province e Comuni come meri enti amministrativi, strettamente legati al potere centrale dello Stato[3]. Il rapporto centro-periferia fu normato dalla legge 20 marzo 1865, n. 2248 che stabiliva, per le province e i comuni, le regole per la formazione, la composizione e il funzionamento degli organi di governo, le funzioni meramente amministrative da svolgere, le procedure da seguire. Al fine di una maggiore garanzia del sistema erano previsti il governatore della Provincia (poi prefetto), il provveditore agli studi e i sovrintendenti degli uffici periferici dei vari ministeri, cioè figure dipendenti dallo Stato centrale che svolgevano un'azione ispettiva e di controllo. Il sindaco rappresentava il potere centrale ed era un ufficiale governativo, per cui risultava essere uno strumento nelle mani del governo. Il prefetto rappresentava il potere esecutivo in tutta la provincia e agiva in nome dello Stato centrale compiendo una vera e propria "alfabetizzazione istituzionale".

In questa fase, le scelte relative ai caratteri delle istituzioni furono giustificate dalla necessità di "gittare, per un certo tempo, gl'Italiani nella medesima forma, fin tanto ch'eglino avessero una certa identità di pensare e di sentire intorno ai problemi fondamentali della cosa pubblica, che approvassero insieme certe nuove istituzioni"[4]. La necessità di governare in comu-

[3] Il dibattito che ha accompagnato il percorso di progressiva annessione dei territori al Regno d'Italia fu animato dalla preoccupazione, anche di Cavour, di realizzare un'integrazione istituzionale senza conflitti con i sostenitori delle spinte autonomistiche ispirate da Cattaneo e con i vecchi corpi burocratici del regno sabaudo favorevoli al centralismo. La linea cavouriana fu proprio quella della continuità istituzionale tra Regno di Sardegna e Regno d'Italia, una sorta di traslazione della monarchia e dell'apparato istituzionale e amministrativo sabaudo all'intero territorio della penisola, per via di successive annessioni. Cassese S. (a cura di), *L'amministrazione pubblica in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1974; Segatori R. (2003), *I Sindaci. Storia e sociologia dell'amministrazione locale in Italia dall'Unità ad oggi*, Roma, Donzelli.

[4] Sono le parole di Antonio Marselli, pronunciate nel 1882 e riportate in Caracciolo A.

nione di pensieri e sentimenti pubblici era ritenuta un presupposto fondamentale per il governo di una nazione (Grasso, 1994) ed era giustificata dalle preoccupazioni suscitate dalle tendenze centrifughe che serpeggiavano al Nord e dal sentimento di estraneità e di resistenza del Sud[5]. Inoltre, la scelta dell'accentramento, nel 1861, dipese dalla volontà di instaurare un assetto transitorio rispetto alle condizioni di disordine esistenti e di non riconoscere zone sottosviluppate, nella convinzione che istituzioni più moderne avrebbero consentito lo sviluppo del Mezzogiorno. Il processo di centralizzazione è stato anche giustificato dalla debolezza degli apparati istituzionali ed amministrativi preesistenti (Ziblatt, 2006) che ha condotto lo Stato sabaudo ad estendere le sue istituzioni al resto del Paese per riempire il vuoto che si era creato ed evitare l'indebolimento del tessuto unitario appena costruito.

I cambiamenti avvenuti all'interno dello Stato italiano, tenendo conto del grado di concentrazione degli organi decisionali e della localizzazione delle principali istituzioni amministrative, economiche, culturali presentavano un carattere fortemente "policefalo" ed eterogeneo (Rokkan e Urwin, 1983). L'alleanza tra la borghesia del Nord e i proprietari terrieri e notabili meridionali, base sociale del nuovo governo, entrambi favorevoli al controllo centrale anziché al decentramento del potere, i fondamenti ideologico-culturali conservatori della nuova classe politica, il carattere reazionario delle mobilitazioni antiunitarie, la risposta istituzionale repressiva alle nuove istanze sociali che affioravano anche all'interno dei movimenti antiunitari, spinsero in maniera convergente verso la soluzione centralistica, prefigurando altresì la risposta di tipo economico-distributivo (provvedimenti speciali per le periferie, sussidi, assistenza) come la leva adatta a tenere sotto controllo dal centro un sistema così complesso (Cotturri, 2001).

Tale configurazione istituzionale unitaria si scontrò ben presto con la varietà storica e politica dell'Italia unita, per cui il modello centralistico, applicato indifferentemente su tutto il territorio, si rivelò inadeguato a rappresentare le diverse esigenze in termini di dimensioni, culture, tradizioni,

(1960), *Stato e società civile. Problemi dell'unificazione italiana*, Torino, p. 69.

[5] La scelta della centralizzazione era giustificata dalle preoccupazioni suscitate dalle tendenze centrifughe che minacciavano l'unità del nascente Stato italiano. Scrive Segatori: "Oltre all'insofferenza dei circoli autonomistici lombardi e toscani, alimentati da intellettuali assai vivaci, gli elementi che pesavano di più erano il sentimento di estraneità e la resistenza del Sud, ancora sottoposto ad uno sfruttamento agrario pre e paleocapitalistico, che si traducevano tra l'altro nella diffusione di un fenomeno etichettato troppo semplicisticamente come brigantaggio, unitamente all'opposizione di una potenza ideologica ed internazionalmente sostenuta come la Chiesa romana, divenuta particolarmente ostile per la perdita del potere temporale". Segatori R. (2010), *Le debolezze identitarie del regionalismo italiano*, in "Istituzioni del federalismo", n. 5/6, pp. 435-467.

popolazioni, contesti socio economici (Melis, 2015). Di conseguenza il centralismo, adattandosi alle possibilità di azione degli attori locali, si tradusse in una prassi amministrativa differenziata in relazione ai contesti, determinando una discrasia tra la norma e prassi. "La vocazione astrattamente centralistica dell'ordinamento contrastava con le condizioni di fatto; l'ipotesi razionalistica dell'uniformità si scontrava con l'insopprimibile presenza della diversità" (Melis, 1996, p. 79). Allo scopo di fronteggiare le problematiche presenti in maniera diversificata sul territorio furono aumentati gli stanziamenti per le opere pubbliche del Mezzogiorno attraverso leggi speciali in Campania (1885 e 1904), in Calabria (1906), in Basilicata (1908), che prevedevano procedimenti in materia di espropriazione, opere pubbliche, erogazioni di agevolazioni anche economiche (doganali, tributarie, tariffarie, abbreviamenti di procedimenti amministrativi, concessioni di contributo a fondo perduto, cfr. Cassese, 2005) .

La seconda tappa del "federalismo all'italiana" si realizzò negli anni '20 e '30 del ventesimo secolo, con la rottura del principio di uniformità attraverso la differenziazione organizzativa per zone, il commissario civile in Sicilia e Basilicata, l'alto commissario per la città di Napoli, i provveditorati regionali alle opere pubbliche, l'Ente zolfo italiano, la Camera Agrumaria di Messina, l'Ente acquedotto pugliese, l'Ente Volturno. Il tema del decentramento politico, dopo la prima guerra mondiale, fu oggetto di riflessione nel dibattito politico del Partito Popolare e fu ripreso in seguito all'annessione di nuovi territori, Trentino-Alto Adige e Venezia Giulia, caratterizzati da forti tradizioni di autonomia. L'avvento del fascismo impedì a tale dibattito di svilupparsi, in quanto l'accentramento costituì uno dei principi cardini del regime. Il movimento e poi il regime fascista, per la loro ideologia e per le esigenze pratiche di controllo del territorio e dei cittadini tipiche di una dittatura, consolidarono il carattere centralistico dello stato italiano, a cui ancora una volta le classi dirigenti, a Sud e a Nord, diedero il loro pieno assenso. Anzi, la trasformazione dei sindaci, ormai da tempo elettivi, in podestà rafforzò il controllo del centro, cioè del PNF e del suo governo, sulle periferie e la loro subalternità. Il fascismo portò alle estreme conseguenze i principi sui quali si fondava la concezione organicistica e gerarchica del potere, introducendo la rappresentanza di interessi con la Camera dei fasci e delle corporazioni.

Nonostante il carattere accentrato, tra il finire dell'età giolittiana e il fascismo e poi nel secondo dopoguerra, un elemento ricorrente è stato la moltiplicazione dei settori dello Stato, con il proliferare delle aziende e degli enti pubblici il cui coordinamento risultava però problematico (Cassese, 2011, p. 40). Le basi corporative delle organizzazioni e delle rappresentanze economiche territoriali continuarono a conservare la loro natura pubblica

anche con la Costituzione del 1948 affermando, nell'Italia repubblicana, i caratteri propri dei governi parlamentari. La nuova fase confermò una forte continuità accanto alle discontinuità relative ad alcuni diritti, alle autonomie locali, al potere giudiziario. I caratteri che progressivamente si aggiunsero a quelli preesistenti non determinarono cambiamenti sostanziali, ma si intrecciarono in un processo di sovrapposizioni successive e di coesistenze multiple (Cassese, 2011, p. 34). Cosicché ordinamenti e istituzioni tipici di un regime oligarchico ed espressione di concezioni autoritarie hanno convissuto con l'allargamento del suffragio e la trasformazione della Costituzione in senso democratico.

Una tappa fondamentale, la terza, dello sviluppo per evoluzione che ha caratterizzato lo Stato italiano è infatti rappresentata dalla promulgazione della Costituzione repubblicana. Nell'Assemblea Costituente confluì anche il progetto politico della Resistenza, con progetti di decentramento e di riforma delle istituzioni nell'ottica di razionalizzazione dei rapporti tra poteri centrali e periferici. L'intento dei costituenti era quello di rivedere le giurisdizioni speciali, istituire le regioni e rivedere la normativa sugli enti locali. La soluzione sancita nella Costituzione rappresentava la sintesi e la mediazione tra le posizioni di DC e PCI che, come è stato più volte dimostrato dalle ricerche (Cassese, 2011; Cotturri, 1999; Fedele, 2010; Segatori, 2010), condividevano una visione ideologica di natura finalistica e, come tale, incline a privilegiare il controllo del governo nazionale sul territorio, per imporre dal centro le soluzioni necessarie alla realizzazione dei propri disegni politici. Il loro localismo era radicato nella storia municipale del Paese, ma il loro regionalismo risultò spesso strumentale e difensivo piuttosto che sincero e convinto, tant'è che i comunisti, pensando alla vittoria nelle politiche del 1948, erano poco propensi a istituire le Regioni, mentre i democristiani, temendo l'insuccesso, le difendevano. Salvo rovesciare, entrambi, le posizioni nei decenni successivi. Cioè quando i comunisti, finiti all'opposizione, chiedevano a gran voce l'istituzione delle Regioni per aumentare il loro potere nel cuore rosso del paese (e di conseguenza in tutta Italia), mentre i democristiani, forza di maggioranza nei governi, tesero a ritardarne l'attuazione fino al 1970, ventidue anni dopo l'entrata in vigore della Costituzione. Inoltre, non va dimenticato che si trattava di un centralismo asimmetrico, con forti privilegi a entità insulari e alpine, le cinque regioni a Statuto speciale (Friuli Venezia Giulia, Trentino-Alto Adige, Valle d'Aosta, Sardegna, Sicilia), dotate subito di poteri e risorse ben maggiori di tutte le altre regioni italiane. Il modello proposto interpretava il potere locale come concessione dal centro, oppure come riconoscimento di privilegi imposti dai rapporti di forza (Triveneto, Valle d'Aosta, separatismo siciliano e sardo). Le prime legislature, inoltre, si preoccuparono più che del rap-