

Le debolezze identitarie del regionalismo italiano

Roberto Segatori

Abstract

Il passaggio istituzionale che stanno attualmente attraversando le Regioni italiane è sicuramente il più importante nei 150 di storia nazionale. Due sollecitazioni normative hanno infatti costretto a ridefinire in senso sostanziale il ruolo e i poteri dell'istituto regionale: da un lato, la riforma del Titolo V della Costituzione e il federalismo fiscale; dall'altro, la progressiva spinta dell'UE (dai piani Delors 1 e 2, all'Agenda 2000, alla programmazione 2007-2013) per l'adozione di criteri sempre meno approssimativi e più rigorosi nella definizione dei progetti regionali di coesione e di sviluppo/competitività. Le Regioni italiane sono oggi al centro di un gigantesco processo di verifica della consapevolezza del proprio ruolo da parte della relativa classe politica e del senso di appartenenza regionale dei cittadini, atteso che le ultime statistiche ne rivelano un peso inferiore al 15% nell'efficacia e nell'efficienza della stessa spesa pubblica regionale. Il saggio riprende e sviluppa piste di ricerca in tutte e tre le suddette direzioni.

1. La questione

A centocinquant'anni dall'unità nazionale, l'Italia sta sicuramente vivendo il periodo di maggiore impulso verso una "sostanziale" autonomia regionale. Vedremo tra poco perché tale momento sia da considerarsi più incisivo delle altre tre fasi del dibattito istituzionale in tema di centralizzazione/decentramento (l'avvio del Regno subito dopo l'unificazione, gli anni 1946-1953, gli anni 1968-1977). Quello che ci preme subito mettere a fuoco è il dilemma che accompagna la *polity* nazionale del nuovo secolo: ovvero se, di fronte ad una spinta politica e legislativa che non ha mancato di chiamare in causa (magari in senso improprio) il concetto di federalismo, le Regioni italiane costituiscano davvero quelle *comunità umane* e quegli *apparati*

istituzionali autonomi di rappresentanza e di governo (le Regioni, appunto), su cui si possa registrare in alto grado il senso di identificazione della relativa popolazione e di cui sia positivamente valutabile in termini di efficacia e di efficienza il funzionamento delle strutture politico-amministrative.

Per certi versi – anche se prospettata col ricorso a chiavi di lettura in larga parte diverse e aggiornate – si tratta della stessa questione affrontata da Robert D. Putnam nei due lavori compiuti con Robert Leonardi e Raffaella Y. Nanetti nel 1985¹ e nel 1993².

L'appuntamento conoscitivo è ri-attualizzato – pur nelle more delle ricorrenti crisi politiche che attraversano il Parlamento e il paese – dall'accelerazione del processo di regionalismo para-federalista, e rappresenta indubbiamente una grande sfida per i sociologi in generale e, più nello specifico, per i sociologi della politica e del territorio.

Oggi la domanda cui è urgente cercare risposte è così formulabile: a parte qualche Regione a statuto speciale, le Regioni (e le Regioni a statuto ordinario) italiane sono davvero quelle unità territoriali reali e ben integrate da poter costituire il presupposto indispensabile per una riorganizzazione dello Stato italiano su base regionalistica? Se in centocinquant'anni di storia patria circola un notevole scetticismo sul fatto che esista un forte senso di appartenenza nazionale e una corrispondente cultura civica moderna, che cosa si può dire del sentimento di appartenenza e del riconoscimento delle istituzioni regionali da parte dei residenti del Veneto o del Lazio, dell'Umbria o della Calabria?

Rispetto a tali interrogativi, questo contributo vuole essere essenzialmente l'abbozzo di un programma di lavoro, intercalato da qualche “carotaggio” di merito.

(1) R.D. PUTNAM, R. LEONARDI, R.Y. NANETTI, *La pianta e le radici. Il radicamento dell'istituto regionale nel sistema politico italiano*, Bologna, Il Mulino, 1985.

(2) R.D. PUTNAM (CON R. LEONARDI, R.Y. NANETTI), *La tradizione civica delle Regioni italiane*, Milano, Mondadori, 1993.

2. *Le fasi storiche del regionalismo italiano*

La prima stagione in cui si discute di centralismo *vs* decentramento coincide con l'avvio dello *State Building* italiano nell'arco temporale compreso tra il 1859 (unione della Lombardia al Regno di Sardegna, cui seguono poi le successive annessioni e l'impresa garibaldina al Sud) e il 1865, quando viene promulgata la Legge comunale e provinciale del Regno d'Italia, che sistematizza ed estende a tutto il territorio nazionale il precedente decreto-legge Rattazzi. In mezzo c'è un dibattito – più teorico che concreto – portato avanti in tre commissioni coordinate dai Ministri degli interni (Giulini prima, Farini e Minghetti poi), relativo alla scelta tra l'adozione del modello centralistico alla francese e quella dell'autonomismo della tradizione austriaca del Lombardo-Veneto e dell'evocato (ma in realtà mal conosciuto) *self-government* inglese³. La preoccupazione di Cavour, che pilota in maniera più o meno diretta l'intera operazione, è di giungere ad una integrazione istituzionale che non comporti troppi attriti con i sostenitori delle spinte autonomistiche, ispirate da un'impostazione risalente a Maria Teresa d'Austria (1755), dal pensiero di Carlo Cattaneo e dai fermenti dei circoli toscani in cui si agitava Bettino Ricasoli prima maniera (nel 1861, lo stesso Ricasoli abbandonerà le tesi autonomistiche per convertirsi al più ferreo unitarismo).

Alla fine del processo, con l'approvazione della Legge comunale e provinciale del 1865, si affermerà decisamente il modello centralistico, voluto ed elaborato soprattutto dai corpi burocratici del vecchio regno sabauda, e caratterizzato dal definitivo abbandono dell'idea dell'istituzione delle Regioni e dall'adozione di regole omogenee valide per l'intero territorio nazionale circa l'organizzazione di Province e Comuni come meri enti amministrativi⁴.

(3) Per una puntuale ricostruzione di tali vicende si vedano i contributi in F. BENVENUTI, G. MIGLIO (a cura di), *L'unificazione amministrativa e i suoi protagonisti*, Vicenza, Neri Pozza, 1969.

(4) Cfr. S. CASSESE (a cura di), *L'amministrazione pubblica in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1974; P. CALANDRA, *Storia dell'amministrazione pubblica in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1978; R. SEGATORI, *I Sindaci. Storia e sociologia dell'amministrazione locale in Italia dall'Unità ad oggi*, Roma, Donzelli, 2003.

Sui motivi che portano a tale soluzione, due interpretazioni tra le tante (una ormai classica ed una più recente) ci sembrano le più convincenti. La prima spiegazione della scelta della fortissima centralizzazione fa riferimento alle preoccupazioni, gravi e oggettivamente fondate, suscitate dalle tendenze centrifughe che minacciavano l'unità del nascente Stato italiano. 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 brigantaggio⁵, unitamente all'opposizione di una potenza ideologica ed internazionalmente sostenuta come la Chiesa romana, divenuta particolarmente ostile per la perdita del potere temporale⁶.

La seconda spiegazione – non alternativa alla prima, ma piuttosto complementare – si deve ad un politologo d'impostazione storico-comparatista, Daniel Ziblatt, in un lavoro del 2006⁷. Mettendo a confronto i processi di unificazione nazionale e la scelta del modello istituzionale (federale o accentrato) di Italia e Germania, Ziblatt osserva come l'opzione tedesca per il modello federale nasca dalla presenza di forti apparati istituzionali ed amministrativi nei pre-esistenti Stati tedeschi, condizione decisamente carente nell'esperienza degli analoghi Stati italiani. L'approccio istituzionale storicizzato fa insomma dipendere l'orientamento centralista del nuovo Regno d'Italia soprattutto dalla debolezza strutturale degli apparati politico-burocratici almeno dei vecchi regimi del Centro-Sud del Paese. Variamente discussa, commentata e integrata in Italia⁸, l'interpretazione di Ziblatt appare sufficientemente argomentata da risultare convincente. Tra l'altro, uno

(5) Cfr. R. ROMEO, *Il Risorgimento in Sicilia*, Bari, Laterza, 1950.

(6) Cfr. E. RAGIONIERI, *Politica e amministrazione nella storia dell'Italia unita*, Bari, Laterza, 1967.

(7) D. ZIBLATT, *Structuring the State. The Formation of Italy and Germany and the Puzzle of Federalism*, Princeton, Princeton University Press, 2006.

(8) Si veda il dibattito sulla tesi di Ziblatt ospitato nel numero 2/2006 della *Rivista Italiana di Scienza Politica*, con interventi di Maurizio Cotta, Alfio Mastropaolo e Gianfranco Poggi.

sguardo alla geografia politica che precede il processo unitario aiuta a capire le difficoltà intercorse sul piano istituzionale a costruire un *puzzle* federalista ben funzionante tra tante realtà eterogenee per dimensione e forma statale. L'Italia che si ricostituisce dopo la restaurazione del 1815 è suddivisa nel Regno di Sardegna, nel Regno Lombardo-Veneto, nei Ducati di Parma e di Modena, nel Granducato di Toscana, nello Stato della Chiesa e nel Regno delle Due Sicilie. Dopo l'unificazione, che pur procede in qualche modo per annessioni "regionali", l'eterogeneità del quadro amministrativo è tale – come pure il "rimescolamento" delle identificazioni/appartenenze territoriali – che ben si comprende come venga velocemente abbandonata ogni idea di regionalizzazione (a quali Regioni rifarsi peraltro, a quelle della storia italica dei primi secoli dopo Cristo, o a quelle successive a territori variabili?)⁹, per privilegiare le istituzioni locali (sempre individuate su basi convenzionali, ma comunque più riconoscibili e meno problematiche) costituite dalle Province e dai Comuni.

Se l'esito di questa prima vicenda sembra dunque quasi "obbligato" in senso unitario e centralistico, non vanno nondimeno sottovalutate le conseguenze politico-istituzionali e culturali che l'adozione di tale modello porta con sé. Lo Stato che nasce infatti ha decisamente un profilo da *Stato guardiano*, contrapposto a quello che Burdeau chiamerà *Stato funzionale*¹⁰. Le Province ed i Comuni hanno mera valenza amministrativa, sono analiticamente e omogeneamente normate per ciò che riguarda la formazione, la composizione ed il funzionamento degli organi di governo, le funzioni da assolvere e le procedure da seguire. Ed in più, a rafforzamento e a garanzia di tutto il sistema di controllo dall'alto, sono affidate alla "cura" (ispettiva e gestionale) di figure che rispondono in primo luogo allo Stato centrale: il governatore della Provincia (poi prefetto), il provveditore agli studi (e i vari provveditori e sovrintendenti degli uffici periferici dei vari ministeri),

(9) Una spiegazione delle difficoltà a riproporre ampie unità amministrative di livello subnazionale dai confini storicamente certi è stato ben illustrato da R. VOLPI in un volume intitolato non a caso *Le Regioni introvabili. Centralizzazione e regionalizzazione dello Stato Pontificio*, Bologna, Il Mulino, 1983.

(10) G. BURDEAU, *L'Etat*, Paris, Seuil, 1970.

il sindaco nella veste di ufficiale di governo, il segretario comunale, l'ufficiale sanitario, il maestro elementare¹¹.

Richiamare questi aspetti non è un banale esercizio di storia istituzionale. Poiché il modello e gli agenti che lo concretizzano vanno a costituire l'ossatura portante (non solo anatomica, ma anche fisiologica) della struttura dello Stato italiano e si traducono in abitudini culturali che informano di sé i rapporti tra i cittadini e l'amministrazione pubblica, è facile arguire come tale *imprinting* abbia formato e condizionato generazioni di italiani ad un immaginario e a una prassi istituzionale decisamente lontani dall'idea del federalismo.

La seconda stagione si svolge tra il 1946 (insediamento dell'Assemblea Costituente) e il 1953 (promulgazione della legge 62 sulla costituzione e il funzionamento degli organi regionali, inclusi i Comitati regionali di controllo sugli atti degli enti locali). Il dibattito sul regionalismo (l'idea di federalismo è lontana dall'essere evocata) è portato avanti in un contesto istituzionale di tipo nuovo (una repubblica liberal-democratica) ad opera di nuovi soggetti politici (i partiti antifascisti usciti dalla resistenza). I criteri che ispirano i partiti sono essenzialmente due: la loro tradizione politico-culturale (ideale) e la valutazione delle opportunità offerte dalla contingenza storica, colte nella propria forza organizzativa, nella partecipazione o meno al governo nazionale e, soprattutto, nelle elezioni politiche del 1948. Sulla base del primo criterio, che prevale almeno fino alla metà del 1947, le forze più favorevoli al decentramento politico-amministrativo sono la Democrazia Cristiana, il Partito d'Azione e il Partito Repubblicano. Nella Dc, in particolare, si agitano le idee care ai popolari delle ex Province austro-ungariche e, ancora di più, le proposte regionalistiche di don Luigi Sturzo orientate a promuovere enti elettivi-rappresentativi, autonomi-autarchici, amministrativi-legislativi (poi deliberativi)¹². Su posi-

(11) Sulle modalità di nomina e sulle funzioni di tali figure nel periodo regio, cfr. R. SEGATORI, *I Sindaci*, cit., pp. 7-24.

(12) Cfr. L. STURZO, *La Regione nella nazione*, Roma, Capriotti, 1949, pp. 135-179; e, più in generale, R. RUFFILLI (a cura di), *Cultura politica e partiti nell'età della Costituente. I. L'area liberal-democratica. Il mondo cattolico e la Democrazia Cristiana*, Bologna, Il Mulino, 1979.

zioni più travagliate si trovano il Partito Liberale, che poi – nonostante le riserve di Einaudi¹³ – fa la scelta antiregionalistica, e le sinistre. Su quest'ultimo fronte, nonostante le aperture autonomistiche di personalità indipendenti come Adriano Olivetti ed Emilio Lussu, nel Pci ha una grande presa la tesi di ispirazione leninista secondo la quale sia più facile pilotare le grandi trasformazioni dal centro piuttosto che dalla periferia; tesi rafforzata dalla struttura organizzativa di un partito che fa del “centralismo democratico” la regola della propria gestione interna¹⁴.

Il risultato di tali valutazioni controverse è una soluzione di compromesso. Nella Costituzione promulgata il 1° gennaio 1948, l'art. 5 si apre con la proclamazione che “La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali...”; e quindi il Titolo V (artt. 114-133) affida, con l'art. 117, alle Regioni il potere di emanare norme legislative in una serie circoscritta di materie, “nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, sempreché le norme stesse non siano in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre Regioni”. Ma questa prima prudente apertura trova da subito il suo limite nel fatto che la traduzione operativa degli articoli costituzionali suddetti (a partire dall'art. 122 riguardante il sistema d'elezione degli organi elettivi) è rimessa ad apposite leggi di attuazione. Così, mentre prende progressivamente il via l'attività legislativa e amministrativa delle Regioni a statuto speciale, sulle Regioni a statuto ordinario si abbatte una specie di rimozione che durerà per circa un ventennio. Infatti, dopo due leggi di rinvio (la 1465/1948 e la 762/1949), la legge 63/1953 sulla costituzione e il funzionamento degli organi regionali rimane lettera morta per volontà della maggioranza di governo.

A questo punto l'iniziale posizionamento ideologico dei partiti (per semplificare: la Dc regionalista, il Pci centralista) muta, fino a capovolgersi, per effetto di due eventi (relativamente) contingenti, che sono

(13) L. EINAUDI, *La società liberale*, in *L'Uomo Libero*, n. 22, 1945.

(14) Cfr. M. FANTECHI, *Fra terza via e conservatorismo*, in R. RUFFILLI (a cura di), *Cultura politica e partiti nell'età della Costituente*, cit.; A. PANEBIANCO, *I partiti*, in *Isap*, Archivio, Nuova Serie 2, 1984, p. 117.

costituiti dall'estromissione delle sinistre dal governo nel maggio-giugno 1947 e dalle elezioni politiche dell'aprile 1948. La Dc, verificato che l'esito elettorale attribuisce ad essa la maggioranza relativa nel paese, mette la sordina alle spinte autonomistiche. All'opposto, il Pci passa da "una posizione oscillante tra l'antiregionalismo e il regionalismo moderato" a "una posizione di regionalismo avanzato" che sembra doversi attribuire, più che ad alcune pregresse indicazioni filo-autonomistiche sul regionalismo siciliano e sardo e ad un richiamato continuismo con alcuni testi di Antonio Gramsci, ad una valutazione più aggiornata dei nuovi equilibri di potere maturati in Italia tra il giugno 1947 e l'aprile 1948¹⁵.

La terza stagione del regionalismo si svolge tra il 1968 e il 1977 e consiste nell'attuazione delle previsioni del dettato costituzionale fino ad allora ignorate. Formalmente la fase prende avvio da una serie di provvedimenti legislativi che si protrae per un decennio. Si inizia con la legge 108/1968 che detta norme per le elezioni dei Consigli regionali delle Regioni a statuto ordinario e con la legge 281/1970 che determina le assegnazioni finanziarie necessarie al funzionamento delle stesse. Si prosegue con le prime elezioni regionali del 1970 e la redazione degli statuti autonomi, la cui approvazione si conclude nel 1971. Si arriva infine abbastanza lentamente al trasferimento delle competenze: dopo i primi limitati decreti di delega del 1972, occorre arrivare al 1977 perché si realizzi con il d.P.R. 616 il trasferimento della maggior parte delle funzioni sulle materie previste dall'art. 117 e delle deleghe di cui all'art. 118 della Costituzione.

Al di là del piano normativo – necessario per dare vita alle Regioni a statuto ordinario, ma farraginoso nei tempi e nei modi –, l'intera sequenza è preceduta dall'intenso dibattito sulla programmazione e sulla riforma dello Stato che segna i governi di centro-sinistra degli anni '60 e si conclude con il nuovo clima sociale determinato dalle tumultuose dinamiche della popolazione e dalla stagione dei movimenti a cavallo tra gli anni '60 e '70, continuando a mantenere alcuni limiti di fondo.

(15) Cfr. E. ROTELLI, *L'alternativa delle autonomie. Istituzioni locali e tendenze politiche dell'Italia moderna*, Milano, Feltrinelli, 1978, pp. 266-267.

La programmazione economica (cui si associano i temi dell'urbanistica e della protezione sociale) esprime la volontà delle forze politiche che si ritrovano nei primi governi di centro sinistra (la Dc di Fanfani e Moro, il Psi, il Pri) di provare a risolvere i grandi squilibri territoriali lasciati in eredità dalle precedenti linee di politica economica tendenzialmente liberiste. Le questioni sul tappeto riguardavano il ritardo del Sud, il ruolo delle partecipazioni statali, il rapporto tra lo Stato e le grandi industrie del Nord-Ovest, la situazione di relativa arretratezza delle altre Regioni italiane. Il processo ha inizio nel 1962 con la *Nota aggiuntiva* del Ministro del bilancio Ugo La Malfa (il governo è presieduto da Amintore Fanfani con l'appoggio esterno dei socialisti) alla Relazione annuale di contabilità economica nazionale. Per la prima volta la *Nota* affronta in maniera sistematica, facendo un puntuale consuntivo dei caratteri salienti del *trend* evolutivo degli anni '50, *i problemi e le prospettive dello sviluppo economico italiano* (questo è il suo titolo). Alla *Nota* fa seguito l'istituzione di una Commissione nazionale per la programmazione economica (CNPE), costituita da rappresentanti delle organizzazioni dei lavoratori e degli imprenditori e da un importante gruppo di esperti (P. Saraceno, G. Fuà, P. Sylos Labini). I frutti di tale impegno diagnostico e propositivo si ritrovano nel Piano Giolitti (subentrato a La Malfa come Ministro del bilancio nel governo successivo) relativo al progetto di sviluppo economico 1965-69 e – visti gli incerti risultati di questo piano e la linea di prudenza adottata dalla Dc dopo l'avvento del governo Moro del 1964 – nel Progetto Pieraccini. Non ci interessa in questa sede soffermarci sul bilancio tutto sommato deludente di tali esperienze di programmazione¹⁶. Quello che però è utile ricordare ai fini del presente contributo è che, nella seconda metà degli anni '60, vengono istituiti in tutte le Regioni a statuto ordinario Comitati regionali per la programmazione economica (CRPE) costituiti dai presidenti delle Province e dei Comuni con più di 30.000 abitanti, dai presidenti delle Camere di Commercio, da esperti e funzionari delle amministrazioni

(16) Per la descrizione dell'intero processo e dei suoi esiti rinviamo a M. CARABBA, *Un ventennio di programmazione*, Roma-Bari, Laterza, 1977.

centrali e da rappresentanti delle organizzazioni dei lavoratori e degli imprenditori. I CRPE hanno un compito e rivelano un disegno istituzionale strategico. Il compito è quello di predisporre un progetto di piano di sviluppo regionale, corredato di analisi e proposte *ad hoc*. Il disegno è quello di preparare la strada all'auspicata riforma dello Stato in senso regionalista, su cui si vanno registrando anche le forti sollecitazioni del Pci¹⁷. Quella dei CRPE è forse una delle esperienze più interessanti di studi e ricerche sulla programmazione economica regionale, e raggiunge risultati rilevanti, almeno a livello teorico, in molte Regioni del Centro e del Nord¹⁸.

Come accennato in precedenza, la vicenda di questo periodo è poi segnata da dinamiche di tipo oggettivo e da grandi mobilitazioni sociali e politiche. Sul finire degli anni '60 l'Italia è infatti interessata da un vasto e profondo processo di riassetto societario dovuto ad una forte crescita della popolazione (che aumenta di 3,5 milioni di unità tra il 1961 e il 1971), ad ondate di migrazione interna nella direzione Sud-Nord (cambiano residenza ogni anno circa 1,45 milioni di individui) e ad un'urbanizzazione disordinata, specie nelle città del Nord-Ovest¹⁹. I movimenti di protesta che si originano da tali dinamiche (su tutti quelli degli studenti e degli operai, ma anche quelli dei "cattolici del dissenso", degli operatori delle "istituzioni totali", delle femministe e dei residenti delle nuove aree abitative prive di servizi) provano a scaricare la loro tensione sulle istituzioni centrali dello Stato e, *in primis*, sul governo. Da qui nasce probabilmente il convincimento delle forze politiche di cercare di "frammentare" l'ondata di protesta e di

(17) *Ivi*, p. 115.

(18) Per la verità, una prima modesta anticipazione di tale esperienza si era già avuta a partire dal 1959 quando l'allora Ministro dell'industria Emilio Colombo aveva affidato alle Unioni regionali delle Camere di Commercio, integrate da esperti, il compito di elaborare per ogni Regione schemi di piani economici sotto forma di "piani territoriali di coordinamento". L'iniziativa di Colombo però produsse soltanto un'ampia massa di rilevazioni e studi, con l'eccezione dell'Umbria in cui si realizzò un processo di "incubazione" assai importante (i cui risultati si sarebbero meglio apprezzati successivamente), grazie all'apporto di studiosi di istituti di ricerca economica regionale quali l'IRES di Torino e l'ILSES di Milano (*ivi*, p. 45).

(19) R. SEGATORI, *I Sindaci*, cit., pp. 81-82.

dirottare e canalizzare il potenziale eversivo delle mobilitazioni verso i territori e i decisori locali. Le nascenti Regioni sono in qualche modo (e ambigualmente) favorite da tale strategia, proprio perché finiscono col diventare funzionali a dare risposte decentrate di *welfare*, specie quando si completano i trasferimenti del d.P.R. 616.

La stagione del regionalismo degli anni '70 non è però così lineare come potrebbe sembrare in riferimento ai suddetti fattori d'apertura. In maniera del tutto indipendente dal senso politico del processo in atto (centrato sulle parole d'ordine del *decentramento*, della *partecipazione* e delle *riforme sociali* da realizzare nelle Regioni), tra il 1971 e il 1973 viene a compimento l'*iter* normativo di una riforma dall'opposta valenza politica, vale a dire la *centralizzazione* del sistema tributario. Ciò che insomma lo Stato concede con una mano (l'autonomia su molte politiche sociali), viene strozzato sul fronte delle risorse (la negazione dell'autonomia impositiva). Infatti la legge 825/1971 delega al governo il riordino dell'intero sistema tributario italiano, che si completa attraverso una serie di decreti legislativi emanati nel 1972 (per le imposte indirette) e nel 1973 (per le imposte dirette).

Le conseguenze di tali input ambivalenti sono doppiamente pesanti. In primo luogo scoppia una specie di guerra tra poveri tra Regioni ed enti locali subregionali (Province e Comuni). Infatti, di fronte alle resistenze con cui lo Stato procede al reale decentramento di uffici e risorse, le Regioni – venendo meno al rispetto di un criterio costituzionalmente sancito – non si limitano a svolgere un ruolo legislativo, ma si mettono anche ad esercitare molte funzioni amministrative che avrebbero dovute essere delegate agli enti locali. E ciò fa sì che per i Comuni le Regioni si rivelino frequentemente “un nemico più vicino e quindi più invadente dello stesso Stato”²⁰. In secondo luogo, almeno per i primi decenni (fino a quando cioè non arriverà l’“ossigeno” aggiuntivo dei fondi strutturali dell'Unione europea), stenta a nascere una vera e propria arena politica regionale con una classe politica forte ed autonoma²¹. Chi scrive questa nota ha potuto peraltro verificare

(20) S. CASSESE (a cura di), *L'amministrazione pubblica in Italia*, cit., pp. 47-48.

(21) Cfr. C. TRIGILIA, *Struttura di classe e sistema politico: neocorporativismo o neoloca-*

in una ricerca su un caso specifico (l'Umbria) lo stato di "asfissia del ceto politico regionale" ancora nel 1992²².

Per le prime tre stagioni del dibattito sul decentramento in Italia non c'è dunque da fare un bilancio lusinghiero. In centocinquant'anni di storia nazionale si registra sì un progressivo avanzamento istituzionale del ruolo degli enti locali e delle Regioni. Ma dal punto di vista sostanziale, fino all'ultimo decennio del secolo scorso, per le Regioni a statuto ordinario non solo ci si trova in presenza di un regionalismo debole, ma appare decisamente un'astrazione e una velleità fare riferimento all'idea di federalismo.

3. *Il regionalismo italiano all'alba del duemila*

L'attuale stagione del regionalismo italiano si fa partire emblematicamente dalla legge costituzionale 3/2001. Vedremo tra poco come tale legge, rinnovando radicalmente il Titolo V, modifichi in profondità la precedente impostazione sul ruolo delle Regioni e sul rapporto Stato-Regioni, lasciando peraltro di difficile interpretazione alcune questioni di attribuzioni di competenze.

In realtà il mutamento ha inizio fin dagli anni '90 come effetto della spinta di due importanti fattori, l'uno di origine esterna, l'altro di origine interna. Il fattore esterno è costituito dalle sollecitazioni (o, forse, sarebbe meglio dire condizionamenti) provenienti dall'Unione europea. Com'è noto, soprattutto a partire dalla presidenza Delors, l'UE combina l'attivazione di fondi strutturali con programmi di medio-lungo periodo per promuovere il riequilibrio economico e la coesione tra le varie aree dell'Unione (Delors 1, Delors 2, Agenda 2000, Programmazione 2007-2013). Tale politica si fonda su alcuni capisaldi che si vanno precisando sempre di più con il passare del tempo. In particolare si tratta di: *a*) considerare come unità territoriali e amministrative

lismo, in *Inchiesta*, n. 46-47, 1980; M. MOROSI, *Partiti, organizzazioni politiche e Regioni in Italia. I termini del problema*, in *il Mulino*, 3, 1989, pp. 494-515; E. BALBONI, *Un nuovo regionalismo fra Stato e l'Europa*, in *il Mulino*, 6, 1991, pp. 1059-1071.

(22) R. SEGATORI, *Asfissia di un ceto politico. L'itinerario biografico e politico degli amministratori regionali dell'Umbria (1970-1992)*, in G. BETTIN, *Classe politica e città*, Padova, Cedam, 1993, pp. 145-178.

di riferimento le Regioni piuttosto che gli Stati, in quanto gli squilibri presentano in genere caratteri infrastatali; *b*) definire in maniera stringente sia i principi da adottare (concentrazione, partenariato, addizionalità e valutazione), sia le procedure operative da seguire (fino all'introduzione del Quadro Comunitario di Sostegno che, a livello nazionale ma con ricadute regionali, deve presentare la situazione di partenza, le strategie, le priorità d'azione, gli obiettivi specifici, la ripartizione delle risorse finanziarie e le condizioni di attuazione degli interventi)²³. La combinazione di questi due capisaldi va a configurare quel metodo di corresponsabilità interistituzionale (e non solo) che prende notoriamente il nome di *multi-level governance*²⁴.

La definizione delle aree territoriali (Regioni) su cui intervenire prioritariamente (individuate in ultima analisi col criterio dello scostamento del relativo PIL rispetto alla media europea) e l'adozione dei suddetti principi e criteri non trovano, però, inizialmente pronti ad agire alla stessa maniera tutti i Paesi che fanno parte dell'Unione. Al di là della capacità di *lobbying* dei singoli Stati, è chiaro che risultano in partenza favoriti quei Paesi che hanno una struttura istituzionale di tipo federale o di regionalismo marcato (Germania, Spagna, Belgio, specie dopo la costituzione del 1993, Regno Unito con la *devolution* voluta da Blair nel 1997, ecc.). L'Italia scopre presto che, se non adegua velocemente le proprie strutture amministrative e i propri standard operativi, rischia di perdere i contributi di pertinenza delle zone meno sviluppate. M. Bull e J. Baudner²⁵ illustrano efficacemente tale vicenda con particolare riferimento alle Regioni meridionali, principali destinatarie dei fondi europei. I vizi d'origine del Sud sono paradossalmente (ma non immotivatamente) legati ai modi di operare

(23) Cfr., tra gli altri, M. BRUNAZZO, *Le Regioni italiane e l'Unione europea. Accessi istituzionali e di politica pubblica*, Roma, Carocci, 2005, e, dello stesso Autore, *Da "policy-taker" a "policy-shaper": l'europeizzazione della politica regionale dell'Italia*, in *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 2, 2007, pp. 233-260.

(24) Cfr. E. GUALINI, *Multi-level Governance and Institutional Change: The Europeanization of Regional Policy in Italy*, Aldershot, Ashgate, 2004.

(25) M. BULL, J. BAUDNER, *Europeanization and Italian Policy for the Mezzogiorno*, in *Journal of European Public Policy*, 11, 6, 2004, pp. 1058-1076.

della Cassa del Mezzogiorno e alla logica “a manica larga” dell'intervento straordinario. Quando la legge 488/1992 abolisce l'intervento straordinario, le Regioni del Sud e dell'Italia in genere sono costrette a misurarsi in maniera sempre più rigorosa con le prescrizioni dell'UE. Bull e Baudner considerano in proposito tre periodi degli effetti del processo di europeizzazione sulle istituzioni italiane. Il primo periodo (1988-1992) è appunto quello dell'esplosione della crisi del modello tradizionale, senza che però ad esso se ne sostituisca un altro più efficiente e senza che lo Stato centrale intenda dare più spazio alle Regioni. Il secondo (1992-1996) vede la sperimentazione di strumenti non sempre organici di raccordo tra Stato e Regioni per costituire una migliore interfaccia con l'UE, e si conclude con il lancio della cosiddetta “programmazione negoziata”. Il terzo (1996-2000) pone le fondamenta per un più puntuale rafforzamento della posizione italiana (e delle sue Regioni) nei rapporti con l'UE, grazie alla creazione del Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione (Dps), vero e proprio *coalition-builder*, che promuove accordi tra i diversi attori istituzionali e coordina gli interventi per il Sud²⁶, e alle cosiddette riforme Bassanini.

Quello che emerge complessivamente da tale faticoso *iter* di adeguamento è che senza dubbio l'UE esercita nel tempo – e progressivamente in maniera sempre più forte – una grande spinta verso una riconsiderazione dell'assetto istituzionale italiano in chiave filo-regionalista. Si tratta degli effetti di quel processo di europeizzazione che, almeno nella fase iniziale, opera soprattutto a una via (dalla UE agli Stati nazionali, almeno nel caso italiano), e che finirà per imporre una razionalizzazione delle articolazioni istituzionali e una modernizzazione delle varie macchine pubbliche e delle relative prestazioni²⁷.

(26) F. BARCA, *Obiettivi e assetto del Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione (Dps)*, in *Economia italiana*, 3, 1998, pp. 603-624.

(27) Per processo di europeizzazione si intende “un processo di *costruzione* a livello europeo di istituzioni sovranazionali, di regole (formali e informali) e di politiche pubbliche e la loro *diffusione* nei sistemi politici nazionali europei” (P. GRAZIANO, *Europeizzazione e politiche pubbliche italiane. Coesione e lavoro a confronto*, Bologna, Il Mulino, 2004, p. 17). Sullo stesso tema si vedano S. FABBRI (a cura di), *L'europeiz-*

Il secondo fattore, di origine interna, è costituito come già accennato dalle riforme Bassanini. Delle cinque leggi e dei relativi decreti che vanno sotto tale denominazione, ai fini di questa nota è di gran lunga più importante la prima legge, ovvero la 59/1997, che reca non a caso il titolo di *Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle Regioni e agli enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa*. Tale legge si prefigge di perseguire una specie di *federalismo amministrativo*, ovvero la realizzazione del massimo decentramento attuabile con legge ordinaria, senza dover ricorrere a modifiche costituzionali. Attraverso l'emanazione di decreti delegati, essa punta a ridefinire i rapporti e la distribuzione delle competenze fra lo Stato, le Regioni e il sistema delle autonomie locali, avviando in particolare notevoli processi di rilocalizzazione delle funzioni fra Stato e Regioni.

La legge costituzionale 3/2001 non arriva dunque come un fulmine a ciel sereno. La modifica del Titolo V era in qualche modo attesa, anche se ad attenuarne il forte impatto ci sono le modalità della sua approvazione, avvenuta a fine legislatura e solo a maggioranza. Sono note le innovazioni radicali della legge che rappresentano un'apertura in senso federale. Con l'adozione del principio di sussidiarietà, il nuovo art. 114 trasforma lo Stato da contenitore sovraordinato a tutte le altre istituzioni a istituzione tra le altre. Il nuovo art. 117 capovolge la logica dell'attribuzione della potestà legislativa: da poche materie riservate alle Regioni ed il resto allo Stato a un elenco di materie riservate allo Stato ed il resto (la potestà cosiddetta residuale, ovvero generale) alle Regioni, pur introducendo un campo di materie a legislazione concorrente. Il nuovo art. 119 infine assicura a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni autonomia finanziaria di entrata e di spesa.

L'entrata in vigore della legge costituzionale 3/2001 comporta da subito notevoli difficoltà per almeno due aspetti: *a*) l'incertezza nell'attri-

zazione dell'Italia. *L'impatto dell'Unione europea sulle istituzioni e le politiche italiane*, Roma-Bari, Laterza, 2003 e V. FARGION, L. MORLINO, S. PROFETI (a cura di), *Europeizzazione e rappresentanza territoriale. Il caso italiano*, Bologna, Il Mulino, 2006.

buzione delle potestà sulle materie della legislazione concorrente, in mancanza di una clausola di supremazia tipica delle costituzioni federali contemporanee; *b*) la lentezza e il ritardo con cui vengono approvate le leggi ordinarie di attuazione delle nuove norme costituzionali, specie in materia finanziaria. Il primo aspetto genera un fittissimo contenzioso tra Stato e Regioni di fronte alla Corte costituzionale per problemi di attribuzione. Il secondo paralizza l'efficace perseguimento di alcune *policy* in cui appare necessario associare principi e criteri di definizione statale con l'organizzazione e la gestione di livello regionale. Un esempio eclatante è quello delle politiche sociali per le quali allo Stato è riservata la determinazione dei Livelli Essenziali di Assistenza (o comunque delle Prestazioni) a scala universalistica e per l'intero territorio nazionale. È fin troppo banale capire che se la fissazione dei LEA o LEP non va di pari passo con una corrispondente attribuzione di risorse (autonome o trasferite da un fondo di compensazione), articolata e ponderata per Regione, il risultato atteso diventa irraggiungibile tradendo il principio universalistico che si vuole garantire.

A tale seconda deficienza dovrebbe peraltro porre rimedio la legge 42/2009 che reca i principi e i criteri direttivi per l'attuazione dell'art. 119 della Costituzione, conferendo un'apposita delega legislativa al governo. Tale legge mira al superamento del sistema di finanza derivata introducendo un'effettiva autonomia di entrata e di spesa di Regioni ed enti locali, e stabilisce i principi che regoleranno l'assegnazione delle risorse perequative agli enti dotati di minore capacità di autofinanziamento con il ricorso al sistema dei costi standard per garantire i LEP sull'intero territorio nazionale. Anche questa legge, per la verità, rinvia l'attuazione concreta all'emanazione dei decreti legislativi delegati, ed è quindi prevedibile che passerà altro tempo, forse ben oltre i dodici mesi previsti, per vederne i frutti, stante la turbolenza interna alla stessa maggioranza di governo e le resistenze difficili da abbattere della burocrazia ministeriale e degli apparati ad essa collegati.

Questa è, dunque, la situazione del regionalismo italiano al 2010. Su di essa – sul processo *in itinere* che la caratterizza – vanno fatte almeno due considerazioni. La prima è che l'*indice di federalismo* del-

la Repubblica italiana è probabilmente ancora lontano dall'indice di quei sistemi che siamo storicamente abituati a considerare federali²⁸. La seconda è che, tuttavia, l'avanzamento dell'autonomia regionale che si è registrato in quest'ultima stagione rappresenta un radicale salto in avanti rispetto alle più timide e modeste esperienze degli anni '70 del Novecento. Ed è dunque con tale realtà che oggi occorre fare i conti.

4. *I problemi aperti*

La messa a fuoco diacronica della problematica regionalista sviluppata nelle pagine precedenti si è basata finora soprattutto su fonti storiche, giuridiche e politologiche. Tali fonti, pur fornendo informazioni essenziali, non bastano però a rispondere alla domanda da cui siamo partiti. Ovvero: ai notevoli passi in avanti registrati sul piano normativo in tema di autonomia e poteri, ha corrisposto un'analoga crescita delle Regioni nel senso sostanziale di comunità socio-politiche? Una domanda che si traduce ancora meglio in due interrogativi analitici: qual è il grado di consapevolezza e di condivisione della *classe politica regionale* circa l'importanza del nuovo ruolo della Regione dopo l'ultima stagione semi-federalista? E, in parallelo, qual è il grado di consapevolezza e di condivisione dei *cittadini delle varie Regioni italiane* di fronte alla sollecitazione istituzionale a pensarsi davvero come membri di una comunità socio-politica fortemente integrata in un ambito territoriale intermedio tra lo Stato nazionale e le Province e i Comuni? A tutto ciò va poi aggiunto un terzo quesito relativo alla

(28) Secondo B. BALDI (*Stato e territorio. Federalismo e decentramento nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, Laterza, 2006), l'indice di federalismo dovrebbe essere calcolato tenendo conto di almeno cinque fattori: 1) una costituzione scritta che sancisca il patto federale (*foedus*) fra le unità della *polity*; 2) due ordini di *polities* autonome, ciascuna con proprie istituzioni legislative, amministrative e giudiziarie, in rapporto diretto con la cittadinanza; 3) una ripartizione costituzionale di competenze legislative che assicuri a ciascuna *polity* ambiti di decisione finale; 4) una camera territoriale di rappresentanza delle entità federate, che garantisca loro la partecipazione al processo legislativo nazionale; 5) un arbitro costituzionale di natura giudiziale, preposto alla tutela della costituzione e alla risoluzione dei conflitti di competenza fra i due ordini di governo. Alla luce di tali fattori è facile misurare la distanza dell'Italia da Stati federali come gli USA o, in Europa, la Germania.

razionalità dell'odierna definizione amministrativa dei confini regionali rispetto ad altri criteri (sociali, culturali, economico-produttivi) di ottimizzazione delle aree territoriali²⁹.

È evidente come la formulazione di simili interrogativi chiami in causa primariamente i sociologi, accanto agli studiosi delle discipline affini. Lo postula un'istanza di merito, prima ancora che una pseudo-disputa sui campi di dominio accademico.

Ciò detto, è bene però precisare subito che, in questo contributo, si procederà essenzialmente in via indiziaria, essendo tra l'altro ancora *in progress* il processo di affinamento normativo e istituzionale dopo la legge costituzionale 3/2001 (mancano ancora numerosi decreti di trasferimento delle competenze finanziarie di cui alla legge 42/2009) e di relativo adattamento delle Regioni in tema di nuovi statuti e di definizione delle leggi elettorali regionali.

Ma il motivo principale per cui ci si trova ancora a ragionare per indizi è costituito dal fatto che le ultime elezioni regionali (quelle del 2010, più importanti di quelle del 2000, del 2005 e delle altre intermedie) sono troppo recenti perché si possano raccogliere riscontri e testimonianze diretti e/o soggettivi dei componenti della classe politica regionale da esse espressi³⁰.

Anche gli indizi oggettivi riescono comunque a fornire informazioni utili per interpretare le tendenze in atto. Per quanto riguarda la consapevolezza della classe politica regionale è sicuramente importante andare a verificare: *a*) il clima e il taglio delle elezioni regionali, ovvero la prevalenza di un carattere/significato nazionale o, appunto, regionale attribuito nel tempo al voto; *b*) la funzione più o meno

(29) Come si ricorderà tale questione fu anche oggetto di uno studio della Fondazione Agnelli presentato a Torino il 3 dicembre 1992 e orientato a suggerire l'aggregazione in macro-Regioni (cfr., anche per l'inquadramento generale del dibattito dell'epoca, M. PACINI, *Scelta federale e unità nazionale*, Torino, Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli, 1994).

(30) Ci riferiamo ad indagini del tipo svolto da chi scrive questa nota (ricerca qualitativa con interviste in profondità) su un caso regionale dopo la stagione degli anni '70 e '80 del Novecento (cfr. il già citato R. SEGATORI, *Asfissia di un ceto politico. L'itinerario biografico e politico degli amministratori regionali dell'Umbria (1970-1992)*, in G. BETTIN, *Classe politica e città*, Padova, Cedam, 1993).

dirimente svolta dal territorio (intero o frazionato) nella dialettica tra il ruolo giocato dai partiti e il peso delle singole individualità; c) le tipicità regionali, ovvero le differenze da Regione a Regione, nell'individuazione delle politiche da perseguire lette attraverso le voci di spesa dei bilanci regionali.

Circa il primo aspetto tutti gli osservatori sono concordi nel ritenere che sulle elezioni regionali abbia pesato a lungo (e in larga parte pesi ancora) il condizionamento della lotta politica nazionale. Affermatasi la logica della bipolarizzazione, almeno due fattori hanno finito con lo spingere in tal senso: "lo scioglimento anticipato del Parlamento eletto nel 1994 instaurò un accidentale ma decisivo 'effetto calendario' che, da allora in avanti, ha posizionato le elezioni politiche a ridosso di quelle regionali trasformando queste ultime in una sorta di prova generale in vista delle prime"; inoltre "gli esordi e l'evoluzione della politica e delle alleanze elettorali indussero partiti e coalizioni a utilizzare le elezioni regionali come terreno per sperimentare su ampia scala nuove strategie competitive nazionali"³¹. Gli effetti di tale sovrapposizione si sono visti nelle elezioni regionali del 1995 e del 2000 in cui ha nettamente prevalso il carattere nazionale della competizione³². Addirittura nel 2000 fu lo stesso presidente del Consiglio dell'epoca, Massimo D'Alema, a cercare nelle elezioni regionali una specie di legittimazione popolare surrogatoria visto il suo subentro "solo" parlamentare a Romano Prodi, subito seguito in questa sfida dall'allora *leader* dell'opposizione Silvio Berlusconi. Il risultato fu che il voto regionale finì col "punire" il governo nazionale di centro-sinistra per effetto di un diffuso astensionismo dell'elettorato di sinistra e la mobilitazione di quello di destra³³. Nelle elezioni regionali del 2005 e del 2010 (più nelle elezioni intermedie per le Regioni a statuto

(31) A. DI VIRGILIO, *La costruzione dell'offerta politica: progettazione nazionale, realizzazione regionale*, in A. CHIARAMONTE, G. TARLI BARBIERI (a cura di), *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane*, Bologna, Il Mulino, 2007, p. 117.

(32) *Ibidem*.

(33) Cfr. R. D'ALIMONTE, L. DE SIO, *Come e perché il centro-sinistra ha vinto le elezioni del 2005*, in A. CHIARAMONTE, G. TARLI BARBIERI (a cura di), *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane*, cit., p. 173.

speciale e per il Molise e l'Abruzzo³⁴) si è assistito al protrarsi di tale tendenza, anche se con progressivi elementi di differenziazione e di autonomizzazione. Rispetto al 2000, "nel 2005 il quadro è stato diverso in quanto il presidente del Consiglio in carica [questa volta Berlusconi] ha deliberatamente scelto di non partecipare in prima persona alla competizione. Ma l'esito è stato lo stesso, a parti rovesciate. Gli elettori hanno utilizzato il voto regionale per esprimere la loro insoddisfazione nei confronti del governo nazionale"³⁵. Peraltro nel 2005 emergono pure segnali di maggiore attenzione alle specifiche dinamiche regionali. Sicuramente ciò avviene nelle liste del centro-sinistra. Il pluralismo delle forze politiche in campo e lo stato delle alleanze in sede regionale fa sì che, pur sulla base di linee guida definite a livello nazionale, la soluzione venga cercata in modo articolato Regione per Regione, privilegiando di volta in volta l'Unione o la Federazione Uniti nell'Ulivo. L'esempio emblematico del compromesso tra il piano nazionale e quello regionale si ha nella scelta dell'Unione di tenere le elezioni primarie per la designazione del candidato presidente in Puglia, con la vittoria non programmata di Nichi Vendola. Diverso è il caso del centro-destra. Sebbene l'impostazione generale fosse quella di ricondurre la contesa a livello regionale, puntando a valorizzare le azioni di governo locale e l'autonomia dai partiti, di fatto succede il contrario. Qui il caso emblematico è costituito dal tentativo di Formigoni di presentare una lista del presidente con un proprio progetto per la Lombardia. Poiché tale disegno rischiava di mettere in discus-

(34) Tra il 2005 e il 2010 hanno tenuto elezioni regionali il Molise nel 2006, il Friuli-Venezia Giulia, la Sicilia per le dimissioni anticipate dell'inquisito Cuffaro, la Valle d'Aosta e il Trentino-Alto Adige nel 2008 e la Sardegna nel 2009 per le dimissioni anticipate per conflitti nella maggioranza di Soru. Nel luglio 2008, un'inchiesta giudiziaria riguardante l'allora presidente della Regione Abruzzo, Ottaviano Del Turco, provocò in questa Regione il ricorso a elezioni anticipate, in seguito alle quali la Regione passò al centro-destra con l'elezione di Giovanni Chiodi. Nel novembre 2009, il presidente della Regione Lazio, Piero Marrazzo, rassegnò le dimissioni a causa di alcuni episodi scandalistici; le elezioni anticipate furono in tal caso evitate vista la vicinanza di tempo con la tornata generale.

(35) Cfr. R. D'ALIMONTE, L. DE SIO, *Come e perché il centro-sinistra ha vinto le elezioni del 2005*, cit., p. 173.

sione gli equilibri interni a Forza Italia e soprattutto i rapporti con la Lega, i vertici nazionali costringono Formigoni a ridimensionare la sua iniziativa. La gestione centralistica del caso Formigoni finisce con lo stabilire una regola di intese nazionali che non viene meno neppure quando si lasciano passare casi più controllati di liste del presidente (in Liguria, nel Lazio e in Puglia)³⁶.

Nelle elezioni successive al 2005, almeno in quelle del 2008, 2009 e soprattutto 2010, la specificità regionale comincia a pesare decisamente di più per effetto di due fattori principali. Nel centro-sinistra ha continuato ad essere applicato lo schema “a geometria variabile” seguito nel 2005, con il rinforzo in alcuni casi del ricorso alle primarie. Si sono tenute primarie in Toscana per l’individuazione dei candidati consiglieri regionali (vista la presenza di una sola candidatura alla presidenza); in Umbria, dove le primarie hanno riguardato il solo PD; in Puglia in cui ci sono state primarie di coalizione tra il presidente uscente, *leader* di Sinistra Ecologia Libertà, Nichi Vendola e Francesco Boccia, candidato ufficiale del PD, che ha perso pesantemente; in Calabria dove le primarie si sono svolte all’interno del PD.

Nel centro-destra, a fronte delle elezioni sarde in cui il candidato presidente è stato scelto e imposto direttamente da Silvio Berlusconi, in Sicilia con Raffaele Lombardo (2008), in Piemonte con Roberto Cota e in Veneto con Luca Zaia (2010) ad imporsi sono stati candidati di forze politiche che fanno della difesa e del radicamento nel territorio il proprio punto di forza (Movimento per l’Autonomia-MPA e Lega Nord).

Complessivamente le elezioni del 2010 rafforzano l’orientamento verso logiche locali, pur continuando a registrare qualche segnale di tipo ambivalente. Il principale indicatore della crescita dell’importanza dell’arena politica territoriale è rappresentato dall’aumento delle liste regionali. Se si fa una comparazione relativa alla presenza di tali liste nelle elezioni delle Regioni a statuto ordinario dal 1970 al 2010, si può osservare che, se nel 1970 esse costituivano appena il 14,8% di tutte le liste, nel 2010 esse arrivano al 69,6% con un balzo verso

(36) Cfr. DI VIRGILIO, *La costruzione dell’offerta politica*, cit., pp. 140-142.

l'alto di circa 20 punti percentuali rispetto al 2005³⁷. Peraltro, come dicevamo, non mancano segnali contraddittori: il ricorso ad assessori esterni nelle Giunte regionali ha sempre un andamento altalenante³⁸; la campagna elettorale è ancora prevalentemente dominata da logiche di *politics*, in cui tornano ad essere protagonisti i *leader* e le forze politiche nazionali³⁹; inoltre, nel 2010, "con il 63,6% dei votanti, le elezioni regionali hanno fatto registrare il livello di partecipazione più basso dell'intera storia repubblicana"⁴⁰.

Tutto sommato, però, almeno sul piano oggettivo dell'offerta politica e del riscontro elettorale, qualcosa sembra muoversi in direzione di una maggiore autonomia regionalistica. Resta da chiarire (ed è ciò che vedremo più avanti anche alla luce di altri indicatori) se ciò rappresenti un modo di intendere il federalismo nel senso di una maggiore chiusura ("che cosa può fare questa Regione soprattutto per sé") o di una maggiore apertura ("che cosa può fare questa Regione per sé e per tutto il Paese").

Per quanto riguarda la funzione più o meno dirimente svolta dal territorio (intero o frazionato) nello scegliere i propri rappresentanti al fine di ricavare indicazioni sulla centratura specificamente regionale dell'offerta e della domanda politica, è utile analizzare i criteri seguiti dagli elettori nell'esprimere il proprio voto. In genere gli studi elettorali tendono ad approfondire la questione della definizione delle candidature e dell'esito delle elezioni soprattutto per capire chi abbia avuto la meglio nel braccio di ferro tra partiti (ovvero apparati di partito) e singole personalità. In questa sede ciò che interessa è piuttosto capire se, attraverso il passaggio elettorale, il territorio (e "quale" dimensione del territorio) riesca a incidere sulla qualità della proposta

(37) Cfr. B. BALDI, *Le elezioni regionali nel processo federale italiano*, in B. BALDI, F. TRONCONI (a cura di), *Le elezioni regionali del 2010. Politica nazionale, territorio e specificità locale*, Misure/Materiali di ricerca dell'Istituto Cattaneo, Bologna, 2010.

(38) *Ibidem*.

(39) Cfr. A. CORNIA, *Una campagna elettorale molto poco regionale*, in B. BALDI, F. TRONCONI (a cura di), *Le elezioni regionali del 2010*, cit., pp. 31-45.

(40) Cfr. F. TRONCONI, *Chi vince e chi perde: l'analisi del voto*, in B. BALDI, F. TRONCONI (a cura di), *Le elezioni regionali del 2010*, cit., pp. 47-64.

programmatica e sul profilo degli eletti. Ovviamente una domanda del genere postula il ricorso ad altri indicatori di cui, al momento, non disponiamo: ci riferiamo ai programmi con cui i candidati (specie quelli vincenti) si presentano alle elezioni, come pure – facendo un passo indietro – andrebbero richiamati i riferimenti alle specificità presenti nei vari statuti regionali. Qui ci limitiamo essenzialmente ad analizzare l'espressione di voto.

È noto che sul significato del voto incidono le caratteristiche del sistema elettorale adottato (*mix* variabile di maggioritario e/o proporzionale, premi alle coalizioni vincenti, listino regionale, dimensione delle circoscrizioni elettorali, possibilità di esprimere il voto di preferenza, ecc). Ai fini del nostro ragionamento, ad esempio, è bene ricordare che nel caso in cui scatti il listino è ipotizzabile che siano più rappresentate istanze regionali generali che non particolaristiche⁴¹; che le circoscrizioni elettorali piccole favoriscono l'espressione del voto di preferenza, e così via. Nel corso del tempo i sistemi elettorali regionali hanno subito numerose modifiche⁴². Nelle elezioni delle Regioni a statuto ordinario del 2010 nella maggior parte dei casi si è fatto ricorso alla c.d. legge Tatarella, basata su un sistema misto per quattro quinti proporzionale e per un quinto maggioritario plurinominali; invece in Toscana, nelle Marche, in Puglia e in Calabria si è deciso di usare una normativa locale. Comunque sia nella stragrande maggioranza dei casi (tra le eccezioni si distingue da più tempo la Toscana) continua ad essere consentito il voto di preferenza, sia pure sotto forma di preferenza unica.

Ebbene, che cosa ci dicono da questo punto di vista le elezioni recenti (1995-2000-2005-2010)? Essenzialmente tre cose: *a*) storicamente il voto di preferenza è espresso in misura notevolissima al Sud, mentre tende a diminuire abbastanza al Centro (forte presenza del voto di appartenenza) e ancora di più al Nord; *b*) venendo avanti nel tempo

(41) Ma anche qui: a beneficio di che cosa? Di maggiori competenze tecniche di governo, com'era nelle intenzioni originarie, o di precui interessi di partito, come sembra emergere dall'uso odierno di tale strumento?

(42) Per una panoramica sulla materia cfr. M.C. PACINI, *Nuovi (e vecchi) sistemi elettorali regionali*, in A. CHIARAMONTE, G. TARLI BARBIERI (a cura di), *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane*, cit., pp. 69-92.

il voto di preferenza tende a crescere in tutte e tre le aree, con queste percentuali al 2005: quasi 80% al Sud, intorno al 44% al Centro e circa il 34% al Nord; c) il voto ha sempre più un carattere *ad personam*, scatena feroci lotte intrapartitiche, e privilegia sempre più spesso candidati che sono espressione di istanze localistiche o particolaristiche (quasi mai regionali in senso generale)⁴³. A conferma di ciò, secondo i dati di un'indagine qualitativa dell'Istituto Cattaneo riferita sempre al 2005 rielaborati da Cerruto, i consiglieri regionali di Sicilia e Toscana ritenevano di dover attribuire la possibilità di essere rieletti in primo luogo alla "capacità di mantenere costanti rapporti con i cittadini del collegio"⁴⁴. Tale tendenza sembra essersi rafforzata nelle elezioni del 2010, in cui si è segnalata tra i consiglieri eletti un'elevata presenza di ex sindaci e altri amministratori locali, essenzialmente in veste di portabandiera di specifici interessi di campanile in competizione con gli interessi di altri campanili sempre a scala sub-regionale⁴⁵.

Il quadro è dunque assai controverso: tra attenzione alla logica di partito (dominante negli eletti nei listini) e attenzione alla logica dei piccoli territori (propria dei consiglieri eletti con un alto numero di preferenze molto localizzate), l'ambito regionale – con la sua identità unitaria e una sua specifica progettualità – sembra rispecchiarsi in modo assai riduttivo nei criteri con cui cerca e ottiene di essere eletta la corrispondente classe politica.

Per quanto riguarda la tipizzazione delle Regioni italiane ricavabile dall'analisi dei bilanci finanziari (il riferimento è ai bilanci preventivi del 2008 su fonte FORMEZ e UIL⁴⁶), ciò che emerge è uno scenario di macro aggregazioni. Sul fronte delle entrate regionali, le evidenze sono due: a) le Regioni a statuto speciale registrano entrate complessive nettamente superiori a quelle delle Regioni a statuto ordinario:

(43) Cfr. D. FABRIZIO, P. FELTRIN, *L'uso del voto di preferenza: una crescita continua*, in A. CHIARAMONTE, G. TARLI BARBIERI (a cura di), *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane*, cit., pp. 180-181 e 197-198.

(44) M. CERRUTO, *La rappresentanza politica regionale: Sicilia e Toscana in prospettiva comparata*, in *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 1, 2008, pp. 76-78.

(45) Cfr. B. BALDI, F. TRONCONI (a cura di), *Le elezioni regionali del 2010*, cit.

(46) Cfr. <http://db.formez.it>.

5.503 euro *pro capite* rispetto a 3.211 euro; *b*) le Regioni del Centro-Nord hanno maggiori flussi di entrata da tributi propri e categorie assimilate, mentre quelle del Sud sono nettamente più favorite dai Fondi Strutturali Europei (FEASR, FSE, FESR) e dalla ripartizione del Fondo per le Aree Sottoutilizzate (FAS). Sul fronte delle spese, il dato più interessante è costituito dall'impiego delle risorse per destinazione. La tabella 1 mostra infatti che le maggiori distinzioni si registrano su due voci: le attività istituzionali (ovvero il costo complessivo dell'apparato politico e burocratico delle Regioni) e i servizi alla persona (ovvero le spese per la protezione socio-sanitaria della popolazione). Nel primo caso, il costo degli apparati politico-burocratici al Sud è decisamente superiore a quello del Centro-Nord (21,3% medio contro un 7,7%). Il caso eclatante del Sud è costituito dalla Sicilia che spende per tale voce il 52,4% dell'intera spesa della Regione (a differenza della Basilicata che ne spende solo il 3,5%); mentre nel Centro-Nord i livelli più elevati si riscontrano nelle Regioni e Province a statuto speciale (Bolzano: 22,5%), in Lombardia (16,5%), di contro a Regioni decisamente più povere (Liguria: 2,5%). L'altra voce in cui si nota una notevole differenza è quella dei servizi alla persona. Qui si ritrova la risposta alla domanda sui motivi del diverso livello di protezione socio-sanitaria tra le Regioni italiane: il Centro-Nord dedica a tale voce il 60% della sua spesa totale, mentre il Sud solo il 47,2%.

Che dire dunque del grado di consapevolezza della classe politica regionale sull'importanza e il ruolo della Regione? Probabilmente i dati riferiti ai tre indicatori di cui sopra non permettono di formulare una valutazione complessiva certa. È sicuro però che, a livello indiziario, tali dati lasciano intravedere un personale politico ancora molto auto-centrato, con un occhio attento alle dinamiche (spesso nazionali) di partito o all'opposto a forti rapporti di scambio con i campanili locali, e con l'altro orientato a muoversi sulla scia di culture civiche e costumi consolidati, non necessariamente riconducibili agli stretti confini delle attuali ripartizioni politico-amministrative.

Quest'ultima notazione chiama peraltro in causa l'altra faccia della medaglia delle possibili fortune del neo-regionalismo: qual è il grado di consapevolezza e di condivisione della popolazione tout court circa il valore delle Regioni? Che corrispondenza c'è tra le Regioni politi-

Tab. 1. *Aggregati di spesa delle Regioni per area geografica nei bilanci di previsione 2008 (dati in percentuale)*

Aree/Destinazione	Attività istituzionali	Sviluppo economico	Tutela e sviluppo del territorio	Servizi alla persona	Altri oneri
Centro-Nord	7,7	9,1	9,9	60,0	13,3
Mezzogiorno	21,3	12,1	9,3	47,2	10,1
Italia	12,6	10,2	9,7	55,4	12,1

co-amministrative e i territori soggettivamente identitari, ma anche (in aggiunta) oggettivamente integrati?⁴⁷ Per una prima disamina di tali questioni utilizziamo tre indicatori (uno, semplice, costruito su una scala di atteggiamenti, e due, complessi, basati su una declinazione del concetto di capitale sociale e sull'individuazione di aree socio-economiche integrate in riferimento a dati fattuali) che ci permettono di attingere ad informazioni sufficientemente aggiornate.

Il primo indicatore riguarda i risultati dei sondaggi su una delle domande classiche in tema di appartenenza territoriale: a quale area si sente di appartenere maggiormente?

(47) Formuliamo questa domanda in riferimento all'assunto, storicamente documentabile, che, nei confronti dello Stato centrale, le istituzioni regionali (siano esse Comunità autonome, Länder, Stati federati) che si rivelano più forti sono quelle cui corrispondono elementi identitari (linguistici e culturali in genere) altrettanto marcati. È il caso della Spagna che ha dovuto reintrodurre nella Costituzione del 1978 il riconoscimento delle Comunità autonome a fronte delle sollecitazioni autonomistiche delle varie Regioni spagnole, ed in particolare di quelle periferiche rispetto alla Castiglia, quali la Catalogna, i Paesi Bassi, la Navarra e la Galizia (cfr. A. BOTTI, C. ADAGIO, *Storia della Spagna democratica. Da Franco a Zapatero*, Milano, Bruno Mondadori, 2006; A. BOTTI, *La questione basca. Dalle origini allo scioglimento di Batasuna*, Milano, Bruno Mondadori, 2003). Lo stesso discorso vale per i Länder tedeschi, ricostituiti dopo il 1945 riprendendo i confini storici e le vecchie affinità delle rispettive popolazioni (cfr. H. BEST, *Le Regioni politiche in Germania: continuità e discontinuità storiche*, in *Passato e Presente*, XXIII, 1990). Negli Stati Uniti, l'attaccamento dei cittadini agli Stati federati si fonda, più ancora che sulle esperienze originarie (sotto la dominazione inglese vi erano tre tipi di governo: *corporation*, proprietarie e colonie regie), sul radicamento territoriale sviluppatosi intorno alla guerra di secessione, specie al Sud (cfr. A. TESTI, *La formazione degli Stati Uniti*, Bologna, Il Mulino, 2003).

Una ricerca condotta dall'Istituto Cattaneo sotto la direzione di Salvatore Vassallo nel periodo di più intensa ripresa del dibattito regionalista (2000-2001) ha mostrato che, rispetto al riconoscersi in altre appartenenze istituzionali (dalla Stato centrale ai Comuni), i cittadini che esprimevano un buon indice di affidamento nelle Regioni erano soprattutto quelli della Valle d'Aosta e del Trentino-Alto Adige (tra le Regioni a statuto speciale), e di Lombardia, Emilia-Romagna e Piemonte tra quelle a statuto ordinario, mentre non esprimevano altrettanta fiducia nei rispettivi enti regionali i cittadini delle altre aree italiane⁴⁸. Peraltro tale indagine, centrata sulla funzione di trascinamento delle *leadership* politiche, mirava essenzialmente ad una verifica di un processo di "identificazione istituzionale".

Se prendiamo invece in esame il senso di identificazione territoriale *tout court*, un recente prospetto diacronico (tab. 2) rivela come tra gli italiani il *senso di appartenenza regionale* nel corso del primo decennio del duemila non solo sia rimasto a livelli modesti, ma sia addirittura andato declinando. In particolare, l'*identità regionale* sembra essere apprezzata solo in quarta posizione (con percentuale del 13,1% nel 2009) rispetto a quella nazionale (27,7%, in crescendo rispetto al 2000), a quella cosmopolita (18,6%, anche questa in rialzo) e a quella cittadina (16,3%, in netta diminuzione).

Il *trend* è invero abbastanza generalizzato e non rivela scostamenti significativi da Regione a Regione. Infatti, se può essere messo in preventivo un senso di appartenenza maggiore nelle Regioni caratterizzate da una particolare connotazione linguistica e/o geografica, coincidenti non a caso con le Regioni a statuto speciale (le tre nelle aree di confine del Nord e le due insulari), negli altri casi una conferma per certi versi sorprendente delle basse cifre di apprezzamento dell'identità regionale ci viene dai residenti di quelle Regioni in cui la Lega Nord (una forza politica che si proclama federalista per antonomasia) registra i maggiori consensi⁴⁹.

(48) Cfr. S. VASSALLO, *Regioni, "governatori" e federalismo. Come la leadership può cambiare la geografia*, in *Le istituzioni del federalismo*, 3-4, 2001.

(49) Ma sono in molti a sostenere che la Lega sia in realtà un partito pseudo-regionalista (cfr., tra gli studi più recenti, F. TRONCONI, *I partiti etnoregionalisti. La politica dell'identità territoriale in Europa occidentale*, Bologna, Il Mulino, 2009).

Tab. 2. *L'identità territoriale ("A quale delle seguenti aree lei sente di appartenere maggiormente?"). Valori percentuali. Serie storica*

	2009	2006	2000
Alla sua città	16,3	19,4	29,3
Alla sua Regione	13,1	14,1	14,9
Al Nord	7,7	8,4	4,2
Al Centro	1,2	3,6	2,7
Al Sud	6,2	6,6	6,8
All'Italia	27,7	23,0	22,3
All'Europa	8,3	8,3	6,7
Al mondo intero	18,6	15,0	13,0
Non sa, non risponde	1,0	1,5	0,0
Totale	100	100	100

Fonte: Sondaggio Demos per *la Repubblica*, novembre 2009 (Base: 1.300 casi).

Come si vede infatti dalla tabella 3, il senso di appartenenza regionale dei cittadini del Nord-Est tocca addirittura il 10,4% nel 2009, in netto calo rispetto al 2000, mentre le percentuali più alte sono riservate all'identità nazionale (quasi 24%), a quella cosmopolita (quasi 20%) e a quella cittadina (14,1%). Nei commenti associati a tali dati (e ad altri simili) emergono due considerazioni che non enfatizzano di sicuro il senso dell'identità regionale: da un lato si osserva come l'identificazione spaziale tenda a collocarsi preferibilmente intorno a forme miste (del tipo: città + Italia + Mondo o altre varianti includenti la propria Regione e l'Europa); dall'altro si registra che la contemporanea presenza di atteggiamenti comunitari (e micro-comunitari) e cosmopoliti privilegi da un lato sentimenti di chiusura difensiva e di diffidenza verso i diversi, e dall'altro dimensioni di interesse economico ma sempre con perdita di senso di solidarietà⁵⁰.

Questo è quanto emerge dai dati dei sondaggi su opinioni e atteggiamenti.

Circa il secondo indicatore (ben più complesso del primo e costituito a sua volta da sub-indicatori elementari), ci riferiamo ad una recente analisi di Roberto Cartocci finalizzata ad elaborare un *atlante del*

(50) Cfr. R. GUBERT (a cura di), *Valori e appartenenze sociali. Per una valutazione delle nuove territorialità*, Milano, Franco Angeli, 2004.

Tab. 3. *L'identità del Nord-Est: i cambiamenti nel tempo ("A quale delle seguenti aree lei sente di appartenere maggiormente?"). Valori percentuali della prima scelta. Serie storica Nord-Est*

	Settembre 2009	Aprile 2004	Aprile 2002	Giugno 2000
Alla sua città	14,1	16,9	18,8	17,5
Alla sua Regione	10,4	11,3	12,1	16,2
Al Nord-Est	13,7	14,6	11,3	10,5
Al Nord	7,0	7,2	5,3	7,3
All'Italia	23,8	22,8	23,6	24,2
All'Europa	11,1	10,5	10,5	7,0
Al mondo intero	19,8	16,8	18,3	17,4
Non sa, non risponde	1,5	0,8	1,7	0,2

Fonte: Demos, Osservatorio sul Nord-Est, settembre 2009 (Base: 1.000 casi).

*capitale sociale in Italia*⁵¹. Tra le tante accezioni di capitale sociale, Cartocci si colloca sulla scia di R.D. Putnam (1993)⁵² piuttosto che su quella di J. Coleman o P. Bourdieu, privilegiando una lettura che chiama in causa lo sviluppo del senso civico e di valori solidaristici (concezione olistica e aperta) piuttosto che meri parametri utilitaristici ed economico-razionali (tipici della concezione individualista). Gli indicatori elementari che Cartocci utilizza sono indubbiamente parziali e discutibili⁵³, ma ciò non toglie che da essi emergano evidenze non banali e soprattutto coerenti con il significato di altri parametri oggettivi. In estrema sintesi, le sue *mappe del tesoro* ci dicono che: *a*) è a livello provinciale più che regionale che si registra la maggiore uniformità degli stili di cultura civica; ciò significa che – potendoci essere in una stessa Regione situazioni molto differenziate – non sempre le

(51) R. CARTOCCI, *Mappe del tesoro. Atlante del capitale sociale in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2007.

(52) R.D. PUTNAM (CON R. LEONARDI, R.Y. NANETTI), *La tradizione civica delle Regioni italiane*, cit.

(53) Cartocci utilizza, essenzialmente per motivi comparatistici, quattro indicatori principali: *a*) la diffusione della stampa quotidiana; *b*) il livello di partecipazione elettorale; *c*) la diffusione delle associazioni dello sport di base; *d*) la diffusione delle donazioni di sangue; più altri indicatori a corredo dei primi come la mobilità sanitaria interregionale.

stesse Regioni rappresentano unità territoriali ben integrate; *b*) su una scala più vasta e sovra-regionale, gli ambiti spaziali che presentano gli indici più alti di capitale sociale (definito in quel modo) sono le aree del Centro-Nord, con una focalizzazione più marcata nelle Province meridionali della Lombardia, in Emilia e Romagna e in Toscana (oltre che nelle Province di Bolzano e Udine); *c*) nel panorama a “macchie di leopardo” della diffusione di capitale sociale aperto e solidaristico, nel Sud e nelle Isole mostrano percentuali abbastanza elevate in alcuni indicatori le Province di Sassari, di Ragusa e di Matera⁵⁴.

Prossimo a questo macro-indicatore c'è poi l'altro indicatore complesso che fa riferimento alle *dinamiche territoriali dell'integrazione socio-economica*. Si tratta dell'individuazione di comparti territoriali cui, nel corso del tempo, storici, sociologi dell'economia ed economisti hanno attribuito (sulla base di analisi delle forme socio-culturali primarie e dei tipi di impresa) caratteri di omogeneità interna e di distinzione verso l'esterno. Anche qui, riassumendo per sommi capi, basterà richiamare le teorie di lungo periodo del *dualismo Nord-Sud*, con un Nord industrializzato e un Sud connotato dal latifondismo agrario, e la successiva classificazione delle *tre Italie*, tributaria di sociologi come A. Bagnasco, C. Trigilia, M. Messori e di economisti come G. Fuà, G. Becattini e S. Brusco, centrata in particolare sulla scoperta dell'area NEC, caratterizzata dalla diffusione della piccola-media impresa e perciò differente dalle zone del Nord-Ovest a predominio della grande industria, o variamente ri-declinata in chiave di distretti industriali a dimensione intercomunale.

Nell'attuale fase storica, a causa dei processi di ristrutturazione dell'industria italiana per la spinta dei processi di globalizzazione e di finanziarizzazione dell'economia, è in corso da varie parti un tentativo di revisione anche dell'ultima classificazione. Accanto ai numerosi studi che hanno rimesso in discussione la presunta uniformità del Sud, in riferimento ad una maggiore dinamicità delle aree lungo l'Adriatico e della Basilicata rispetto alla debolezza delle aree dell'asse tirrenico

(54) R. Cartocci, *Mappe del tesoro*, cit.; in particolare si vedano le figure di p. 66, 71, 84, 90 e quella finale di p. 98.

(si pensi ai contributi di S. Piattoni, D. Cersosimo, ecc.), e ai nuovi interrogativi emersi sull'Italia di mezzo⁵⁵, Arnaldo Bagnasco è tornato a ragionare sul Nord ponendo la questione se esso non stia andando a configurarsi come “città-Regione globale”⁵⁶. La riflessione di Bagnasco, che è motivata dalla ricerca di livelli di regolazione appropriati per tenere insieme sviluppo economico e coesione sociale, perviene a ipotizzare due nuove linee di tendenza: *a*) la diminuzione delle differenze tra Nord-Ovest e Nord-Est a causa del ridimensionamento delle grandi industrie, e, in parallelo, di una condivisione di obiettivi almeno sul versante della internazionalizzazione; *b*) l'estensione della macro-area settentrionale, intesa appunto come “città-Regione globale”, all'Emilia e Romagna e a gran parte delle Province toscane.

Tra i punti di domanda con cui termina il suo articolo, anche Bagnasco rilancia il problema che sta all'origine di questa nota, ovvero come – con quale consapevolezza e con quali strumenti regolativi – l'attuale fase istituzionale di neoregionalismo si correli alle numerose classificazioni (e relative) diagnosi della variabile “territorialità” in cui si articola lo spazio nazionale.

Proviamo quindi anche noi, alla luce delle cose scritte fin qui e a conclusione di questo contributo, ad abbozzare delle considerazioni finali sulla questione da cui siamo partiti. Fino a che punto il rafforzamento autonomistico di un'istituzione politico-amministrativa dai confini legalmente definiti come la Regione va di pari passo con la consapevolezza della sua importanza e la condivisione della sua *mission* da parte della corrispondente classe politica e della popolazione in generale? Ed ancora: fino a che punto quel quadro istituzionale e quei confini amministrativi sono commisurati con buona integrazione e coerenza con i profili territoriali tracciati dalle mappe del capitale sociale e dalle ottimizzazioni delle filiere socio-economiche?

(55) Una recente occasione di dibattito tra economisti, sociologi, politici e imprenditori, cui ha partecipato anche lo scrivente, si è avuta nel Convegno organizzato dall'Icsim su *L'Italia media: un modello di crescita equilibrata ancora sostenibile?* (Foligno, 18-19 settembre 2009), i cui *Atti* sono in corso di pubblicazione.

(56) A. BAGNASCO, *Il Nord: una città-Regione globale?*, in *Stato e Mercato*, 2, 2009.

L'analisi indiziaria che abbiamo condotto nelle pagine precedenti ci consente, pur con tutti i limiti del caso, di pervenire ad alcune puntualizzazioni:

a) è evidente che la classe politica abbia ormai inserito in agenda come tema primario il regionalismo/federalismo e che lo consideri tale a tutti gli effetti. Peraltro i giochi politici di livello nazionale sembrano condizionare ancora il clima, le alleanze e gli orientamenti delle elezioni regionali. Le più marcate tendenze in senso regionalistico delle ultime elezioni (affermazioni del MPA in Sicilia, della Lega in Piemonte e Veneto, di Vendola in Puglia fin dalle primarie) sono in parte contaminate dalla forte incidenza delle spinte campanilistiche (tutte centrate su interessi micro-locali), alle quali una gran parte dei consiglieri eletti deve le proprie fortune e a cui deve verosimilmente uniformare la propria funzione di rappresentanza;

b) diversamente dalla classe politica, la popolazione non pare manifestare un forte senso di identificazione nell'ambito/istituzione Regione. I risultati dei sondaggi sugli atteggiamenti verso l'appartenenza territoriale mostrano modestissime percentuali a riscontro di tale opzione, per di più con *trend* generalizzati in fase calante e di livello ancora più debole nel Nord-Est;

c) un aspetto non irrilevante è poi riscontrabile nel processo per cui, mentre le Regioni-Istituzioni vanno a rinforzare la propria autonomia con i loro attuali confini amministrativi, le mappe del capitale sociale e le linee di forza dei legami spaziali di tipo socio-economico tendono a produrre altre e maggiori tessere (peraltro sempre mobili) di un differente mosaico. È pur vero che a tale incongruenza si può sempre ovviare con negoziazioni e accordi interregionali, ma l'esperienza fin qui maturata sta a dimostrare che tali accordi non sono sufficienti a tenere dietro alla vastità e alla complessità dei bisogni sempre dinamici da ricomporre tra Regioni diverse;

d) infine, al di là di tutte le considerazioni che precedono, il problema più grave è probabilmente costituito dal fatto che le spinte politico-normative verso il federalismo (peraltro – e paradossalmente – di un federalismo che punta a “dividere” più che a “federare”) si dispieghino in uno degli ennesimi momenti di criticità circa il senso civico e la solidarietà nazionale tra gli italiani di tutti i ceti, come dimostrano

i recenti rilievi della Corte dei conti sull'ammontare complessivo dell'evasione fiscale e le dispute campanilistiche sulla destinazione dei limitati fondi per l'emergenza, tra il risanamento post-alluvione del Veneto o della Toscana, la problematica ricostruzione post-terremoto dell'Aquila e gli interventi necessari ad interrompere il degrado del sito storico di Pompei.