



3 NOVEMBRE 2021

Il regionalismo italiano tra tecnica e spirito

di Gennaro Ferraiuolo

Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università degli studi di Napoli Federico II



Il regionalismo italiano tra tecnica e spirito*

di **Gennaro Ferraiuolo**

Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università degli studi di Napoli Federico II

Abstract [It]: Il contributo ripercorre, per grandi linee, le vicende dello Stato regionale italiano, dalle origini fino alle recenti prospettive dischiuse dalla crisi pandemica. Se nel disegno costituzionale originario il regionalismo italiano rispondeva ai moduli del cd. *federalismo territoriale* (concependosi il decentramento come una *tecnica* di organizzazione del potere intesa ad assicurare efficienza amministrativa e partecipazione democratica), a partire dagli anni Novanta si affermano rivendicazioni territoriali di segno diverso, dalla spiccata connotazione identitaria e *spirituale*. Considerando alcuni dati rinvenibili nei sistemi partitici è possibile rilevare gli elementi di incoerenza sottesi al richiamato passaggio dalla *tecnica* allo *spirito*, probabilmente alla base dell'incompletezza dell'assetto autonomistico del nostro Paese.

Abstract [En]: This paper discusses, in general terms, the development of the Italian regional state, starting from its origins and arriving at discussing the recent perspectives disclosed by the pandemic crisis. In the original constitutional approach, the Italian regionalism responded to the modules of the so-called *territorial federalism* ("decentralization" being conceived as a *technique* of organization of power intended to ensure administrative efficiency and democratic participation). However, starting from the Nineties, territorial claims characterized by a marked identity and *spiritual* connotation have been affirmed. By analysing some features and data which are proper of the Italian party system, this paper argues that it is possible to detect elements of inconsistency underlying the aforementioned transition from *technique* to *spirit*, these inconsistencies being probably at the basis of the incompleteness of the regulation of autonomies in the Italian state.

Parole chiave: Stato regionale, federalismo, identità nazionale, forma di governo, sistema partitico

Keywords: Regional State, federalism, national identity, government, party system

Sommario: 1. L'autonomia territoriale: dalla forma al fine. 2. Il regionalismo come tecnica: la prima fase dell'esperienza repubblicana. 3. Il rovesciamento di paradigma. 4. Dal federalismo all'antiregionalismo. 5. Territorializzazione *versus* personalizzazione. 6. Osservazioni conclusive.

1. L'autonomia territoriale: dalla forma al fine

In una sua nota opera, Scoppola ha sottolineato come la Costituzione italiana del 1948 manchi di una «definita e univoca ascendenza giuridica»¹. Non che lo storico trascurasse la presenza del *fiore dei giuristi* - l'espressione è di Ruini - in seno all'Assemblea costituente: questi, tuttavia, sono colti in «un momento di passaggio metodologico», legato all'influenza che il regime aveva esercitato sulla dottrina giuspubblicistica²; in particolare, emergeva «una cultura comparatistica nel complesso scarsa ed incerta, che colmò frettolosamente le lacune accumulate in periodo fascista»³. La scienza giuridica pareva così recedere innanzi alle visioni e alle strategie dei dirigenti delle forze rappresentate in Assemblea: «da politica

* Articolo sottoposto a referendum.

¹ P. SCOPPOLA, *La Repubblica dei partiti. Evoluzione e crisi di un sistema politico*, Bologna 1997, p. 202.

² Ivi, p. 204: «Gli anticorpi emessi durante il Ventennio contro le contaminazioni politiche avevano impedito ogni apertura verso una elaborazione teorica di respiro: i costituzionalisti non sembravano attrezzati al progetto, non erano in grado di fornire alle forze politiche dei credibili modelli del futuro assetto costituzionale».

³ Ivi, p. 208-209.

prevale nettamente sul diritto [...]: non saranno i giuristi gli artefici principali delle scelte della Costituente, ma i partiti»⁴.

L'assenza di una chiara matrice giuridica si scorgerà, chiaramente, nella definizione dell'assetto dell'autonomia territoriale: ne cogliamo un riflesso nella nota immagine della «pagina bianca»⁵, frutto anche della «estrema genericità» delle concezioni emerse nel dibattito costituente sulla questione⁶, che conduce a quello che è stato definito «un regionalismo senza modello»⁷. Questa indefinitezza del disegno autonomistico potrebbe essere considerata anch'essa una scelta strategica dei partiti: analogamente a quanto si è ritenuto accada sul terreno della forma di governo (disciplinata attraverso disposizioni costituzionali ad elevato tasso di elasticità)⁸, anche nella scrittura della *pagina* del regionalismo i partiti potrebbero essersi ritagliati, per il futuro, un ruolo decisivo nella messa in opera delle disposizioni costituzionali. Fino al punto di piegare la definizione – e poi, una volta promulgata la Carta repubblicana, la stessa attivazione – della trama dei poteri regionali ad esigenze di politica nazionale.

Questa distanza tra concezioni giuridiche, vaghe e indistinte, e visioni politiche, spesso raffinate e lungimiranti, risulta evidente guardando al dibattito costituente sul tipo di Stato. Dalla prospettiva giuridica, la principale linea di analisi muove lungo la distinzione tra assetto regionale e assetto federale. Il secondo è considerato, sin dalla «Relazione sulle autonomie regionali» di Gaspare Ambrosini, con estrema diffidenza: «non solo per il timore da molti prospettato in riguardo all'unità politica dello Stato [...] ma anche perché le inevitabili interferenze, che le Regioni sarebbero portate ad esercitare *a titolo di sovranità*, quali Stati membri, nei congegni dello Stato centrale, finirebbero per essere d'intralcio a quell'unità di direttive e a quella speditezza di azione, che sono indispensabili nell'ora presente [...]»⁹; «fino a quando la federazione esiste, gli Stati membri continuano, per le materie che restano nella loro competenza, ad essere o a considerarsi investiti della *sovranità* o comunque di *un diritto di imperio originario*, al quale non avevano espressamente rinunciato nel momento in cui, in virtù della loro volontà sovrana, erano addivenuti alla creazione della federazione [...]»¹⁰.

⁴ Ivi, p. 211.

⁵ L. PALADIN, *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*, in *Foro amministrativo*, III, 1971, p. 39.

⁶ L. PALADIN, *Diritto regionale*, Padova 2000, p. 9.

⁷ M. LUCIANI, *Un regionalismo senza modello*, in *Le Regioni*, n. 5, 1994, spec. p. 1317.

⁸ Cfr. S. STAIANO, *Prolegomeni minimi a una ricerca forse necessaria su forma di governo e sistema dei partiti*, in *Federalismi.it*, n. 3, 2012, p. 3 ss. Più di recente, A. MORRONE, *Per la Repubblica delle autonomie, dopo la pandemia, in Europa*, in *Le Istituzioni del federalismo*, n. 1, 2021, p. 33 ss., che parla, in relazione alla fase fondativa della Repubblica, delle regioni come di una «invenzione di puro pensiero» in un contesto dominato dalla forza dei partiti politici (p. 33).

⁹ *Relazione sulle autonomie regionali*, Commissione per la Costituzione, II Sottomissione, p. 143 (mio il corsivo).

¹⁰ Ivi, p. 146 (mio il corsivo). Il testo della Relazione può essere consultato anche in P. CIARLO – M. VILLONE (a cura di), *Materiali della Repubblica. Assemblea costituente*, vol. 1, tomo II, Reggio Emilia 1991, p. 171 ss.

Si assume, dunque, la classica alternativa tra Stato regionale e Stato federale, fondata sul carattere indiviso o frazionato della sovranità; con una evidente propensione a ridurre la fenomenologia federale alla dinamica aggregativa, marginalizzando nel discorso quella devolutiva. Approcci, entrambi, superati oggi dalla dottrina largamente maggioritaria¹¹ (non interessa in questa sede stabilire se in maniera condivisibile o meno)¹², ma della cui crisi potevano scorgersi segnali già nella fase in cui veniva elaborata la Carta repubblicana. In tal senso deponevano alcune riflessioni della dottrina straniera, in particolare tedesca¹³. Anche Kelsen affermava di non intravedere «altra possibilità se non quella di caratterizzare lo Stato federale in termini di contenuto giuridico e di concepirlo come un caso particolare, sotto il profilo tecnico-organizzativo, di uno Stato pensabile solo come stato unitario»; negando rilievo, in relazione a tale profilo, al fatto che ci si trovi in presenza di «una Costituzione federale che nasca come legge di uno Stato unitario» o di «una che venga concordata tra Stati prima autonomi»¹⁴. Indizi importanti nella medesima direzione erano rinvenibili anche nella riflessione maturata nell'esperienza spagnola: l'idea dei «conati di federalismo», associati al rischio di «smembramento degli stati», emerge addirittura in un manuale del 1873 (il *Curso de Derecho Político según la Historia de León y Castilla* di Manuel Colmeiro); laddove già nel dibattito che conduce alla Seconda Repubblica, Jiménez de Azúa poteva giustificare il mancato riferimento della Costituzione del 1931 alla natura federale del sistema ricordando che «tanto l'unitarismo quanto il federalismo sono in evidente crisi teorica e pratica»¹⁵.

Queste suggestioni non sembrano influenzare il costituente italiano, attestato sulla rigida dicotomia sovranità/non sovranità, forse già a quel tempo inadeguata a sistematizzare, in maniera convincente, gli assetti territoriali della forma di Stato. Ad un inquadramento giuridico che non coglie appieno il verso che andava assumendo la concettualizzazione di siffatti temi, si accompagnano intuizioni politiche in grado di fornire – ancora oggi – chiavi di lettura dei processi autonomistici di particolare interesse. Tra

¹¹ Ne è riprova l'impostazione che si riscontra in tutte le principali voci della dottrina italiana sul tema: cfr. B. CARAVITA DI TORITTO, *Stato federale*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di Diritto pubblico*, vol. VI, Milano 2006, p. 5732-5733; G. BOGNETTI, *Federalismo*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, VI, Torino 1991, p. 273 ss.; A. REPOSO, *Stato federale*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. XXX, Roma 1993, p. 1 ss.; G. DE VERGOTTINI, *Stato federale*, in *Enciclopedia del diritto*, XLIII, Milano 1990, p. 831 ss.

¹² Per alcune notazioni problematiche su tali profili si rinvia a A. ABAT I NINET, J. CAGIAO Y CONDE, G. FERRAIUOLO, *Federalismo y democracia en el siglo XXI. Crisis del modelo nacional y perspectivas teórico-prácticas de renovación*, in *Federalismi.it*, n. 2, 2018.

¹³ Una ricostruzione delle linee generali dell'evoluzione di tale dibattito nella dottrina straniera, in particolare in quella tedesca, è proposta da R. BIFULCO, *La cooperazione nello Stato unitario composto*, Padova 1995, p. 20 ss.

¹⁴ Cfr. H. KELSEN, *Verfassungs- und Verwaltungsgerichtsbarkeit in Dienste des Bundesstaates, nach der neuen österreichischen Bundesverfassung vom 1. Oktober 1920, 1923-1924*, trad. it. *Le giurisdizioni costituzionale e amministrativa al servizio dello Stato federale, secondo la nuova Costituzione austriaca del 1. ottobre 1920*, in ID., *La giustizia costituzionale*, Milano 1981, p. 7-8.

¹⁵ I riferimenti al dibattito spagnolo riportati nel testo sono ripresi da J. CAGIAO Y CONDE, *Un sassolino nella scarpa. La Catalogna come chiave della crisi del modello territoriale spagnolo*, in J. CAGIAO Y CONDE, G. FERRAIUOLO, P. RIGOBON (a cura di), *La nazione catalana. Storia, lingua, politica, Costituzione nella prospettiva plurinazionale*, Napoli 2018, p. 147 e p. 153 (contributo pubblicato anche in *Federalismi.it*, n. 17, 2018). Sul tema, in termini più generali, v. X. ARBOIX, *Doctrinas constitucionales y federalismo en España*, Barcelona 2006.

queste vi è quella di Luigi Einaudi, che prospetta due differenti orizzonti cui può guardare l'autonomia territoriale, quello della *tecnica* e quello dello *spirito*: «in molti campi [...] che sono quelli *spiritualmente* meno interessanti in quanto si tratta di *tecnica* la regione potrà essere uno strumento adatto»¹⁶. Lo spunto si inquadra nel percorso che porta alla graduale e pressoché generalizzata accettazione dell'istituto regionale: attraverso il richiamo alla *tecnica* (la dimensione verso la quale avrebbe dovuto orientarsi il dibattito costituente) si contribuiva a stemperare l'avversione di alcune forze politiche a tale innovazione. Quel passaggio rappresenta dunque un frammento di una sofisticata strategia politica – messa in atto da più fronti – che farà convergere consensi sulla soluzione regionalista. Risulta significativo, da questo punto di vista, che il tentativo di moderare i toni della discussione, di frenare gli allarmismi, provenisse dalle fila liberali, ovvero da un gruppo in cui militavano alcuni dei più strenui – e autorevoli – oppositori del regionalismo¹⁷.

Invero, la prospettazione di Einaudi era tesa a rinvenire la spiritualità verso il basso, nel «contatto diretto dell'amministratore con gli amministrati; è necessario che l'amministratore si faccia conoscere dai suoi amministrati e sappia apprezzare le esigenze migliori, spirituali dell'uomo»¹⁸. Se però la regionalizzazione pensata come tecnica va intesa prima di tutto quale «modo per realizzare l'efficienza dimensionale nelle attività pubbliche»¹⁹, la nozione può prestarsi a qualche impiego in chiave di ricostruzione giuridica, valorizzandone i punti di contatto con alcune categorie analitiche proposte in dottrina. Con il riferimento alla tecnica, possiamo infatti ritenerci prossimi all'idea di *federalismo territoriale*: «una forma di organizzare il potere su base territoriale indipendentemente dalla composizione etnico-culturale della popolazione, al fine di assicurare una maggior efficacia al governo, maggiore prossimità ai cittadini e una garanzia dei loro diritti risultato di una nuova divisione del potere». L'autonomia è qui tesa, in sintesi, ad arricchire i canali della partecipazione democratica. Lo *spirito* guarda ad una diversa dimensione – collocata, in questo caso, verso l'alto – che evoca il *federalismo plurinazionale*: un assetto preordinato a «sistemare in un medesimo spazio politico diverse comunità che reclamano una identità nazionale propria e rivendicano un livello di autogoverno sufficiente a garantirne il mantenimento e lo sviluppo». Una realtà in cui la «composizione nazionale dell'ordinamento non risulta definitivamente risolta ed è oggetto di dibattito politico»; indicatore essenziale di tale irrisolutezza è la significativa asimmetria degli assetti partitici, che vedono la

¹⁶ Luigi Einaudi, resoconto sommario della seduta del 31 luglio 1946 della Commissione per la Costituzione (Seconda sottocommissione), p. 60.

¹⁷ Per una ricostruzione in tale chiave del dibattito costituente cfr. S. STAIANO, *Costituzione italiana: art. 5*, Roma 2017, p. 11 ss. Non è un caso che un altro apporto decisivo per il successo della richiamata strategia provenga da parte comunista, dove anche si registravano, pur con varietà di accenti, posizioni di diffidenza verso il regionalismo, superate grazie ad un atteggiamento pragmatico e alla propensione al compromesso (ivi, p. 19 ss., dove ci si riferisce – p. 21 – ad un «ripiegamento tattico» del gruppo comunista rispetto alla questione regionale).

¹⁸ «Quindi si può creare la Regione, ma non si deve eccedere nel fissarne i compiti»: sono ancora le parole di Luigi Einaudi, *loc. cit.*

¹⁹ La formula è di S. STAIANO, *Costituzione italiana*, cit., p. 29.

presenza «di forze nazionaliste fortemente radicate in determinati territori, con un peso decisivo anche nel sistema politico statale»²⁰.

Con la distinzione tra federalismo territoriale e plurinazionale, il discorso sull'autonomia si muove sul piano teleologico: guardando all'evolvere dei processi costituzionali, ci si interroga sulle finalità che il decentramento politico-territoriale è preordinato a perseguire; in tale prospettiva, la considerazione del fattore partitico – come si proverà a mostrare nei successivi paragrafi – diviene elemento decisivo.

2. Il regionalismo come tecnica: la prima fase dell'esperienza repubblicana

Nei suoi tratti originari l'assetto autonomistico italiano sembra dunque corrispondere a quella logica *tecnica* (o *territoriale*) prospettata in sede costituente: «efficienza e partecipazione sono le due grandi istanze che il decentramento territoriale mira a soddisfare [...]: efficienza dell'amministrazione pubblica, che si realizza mediante l'avvicinamento dei centri decisionali alla sede degli interessi da tutelare; partecipazione democratica, che trova nuovi sbocchi nel livello regionale e nella rinnovata valorizzazione degli enti locali»²¹. In una prima fase di sviluppo (per quanto in larga parte ritardata) quella impostazione di fondo non è messa in discussione (il che non significa, ovviamente, che un disallineamento dall'impianto costituzionale – pur indefinito – non si registri su altri versanti, o che non siano riscontrabili criticità e inefficienze dell'assetto territoriale dei poteri).

Ciò appare confermato, in primo luogo, proprio dall'indicatore costituito dal sistema partitico, in larghissima misura omogeneo su tutto il territorio nazionale, e che in ogni caso non presenta forze politiche di ambito non statale decisive per gli equilibri del potere centrale. Se si guarda al Veneto – ovvero alla regione che, in tempi recenti, più di tutte ha portato avanti rivendicazioni ascrivibili ad un approccio identitario (sul punto si tornerà *infra*) – il formato partitico ha ricalcato a lungo quello del livello statale: proprio in questo territorio si radicava anzi un fondamentale bacino di consenso della Democrazia Cristiana, fino agli Novanta del secolo scorso baricentro inamovibile dei governi repubblicani, che

²⁰ Le definizioni proposte sono riprese da E. FOSSAS ESPADALER, *Estado autonómico: plurinacionalidad y asimetría*, in A. MASTROMARINO, J.M. CASTELLÁ ANDREU (a cura di), *Esperienze di regionalismo differenziato. Il caso italiano e quello spagnolo a confronto*, Milano 2009, p. 93 s. (mia la traduzione). Le stesse erano già prospettate, nei medesimi termini, in E. FOSSAS ESPADALER, F. REQUEJO, *Introducción*, in AA. VV., *Asimetría federal y Estado plurinacional. El debate sobre la acomodación de la diversidad en Canadá, Bélgica y España*, Madrid 1999, p. 11. In tema, v. pure J. CAGIAO Y CONDE, *Tres maneras de entender el federalismo. Pi i Maragall, Salmerón y Almirall. La teoría de la federación en la España del siglo XIX*, Madrid 2014, spec. p. 237 ss. La distinzione tra federalismo territoriale e plurinazionale mostra qualche assonanza – in ragione della esigenza di guardare alla dimensione extra-giuridica per qualificare (anche) dal punto di vista giuridico alcuni fenomeni – con quelle visioni che riconducono al modello federale (segnandone così la distanza da quello regionale) le esperienze caratterizzate dalla «esistenza di un'opinione pubblica, di una società regionale: occorrerà allora verificare l'esistenza di strutture della società civile, culturale, economica aventi un fondamentale radicamento e collegamento regionale (partiti, giornali, associazionismo economico e imprenditoriale)» (così B. CARAVITA DI TORITTO, *Stato Federale*, cit., p. 5737-5738).

²¹ G. GARDINI, *Dalla "questione meridionale" alla "questione settentrionale": l'amministrazione regionale in cerca di identità*, in *Le Istituzioni del federalismo*, n. 1-2, 2010, p. 16.

raccoglierà nella regione, in diverse occasioni, la maggioranza assoluta dei voti (sia in elezioni politiche sia, dal 1970, in quelle regionali)²².

Nella medesima chiave, può notarsi come la mancata strutturazione di dinamiche partitiche di livello regionale sia addirittura annoverata (prima e dopo le revisioni costituzionali del Titolo V) tra i principali elementi di incompiutezza dell'assetto autonomistico italiano: le regioni «non esprimono in linea di massima una apprezzabile e differenziata rappresentanza politica rispetto alle assemblee parlamentari, perché il loro elettorato non distingue i due livelli [...]. Intercettano parzialmente e con difficoltà le dinamiche degli interessi di settore e dei sistemi locali a cominciare da quelli degli enti territoriali»²³.

Un discorso non molto diverso può valere per le regioni speciali. Risulta di estrema complessità l'approfondimento di questioni quali quella dell'attualità delle originarie ragioni della specialità, della possibilità giuridica²⁴ o dell'opportunità politica di aggiornarla, superando l'approccio storico-identitario in favore di quello funzionalista. È ad ogni modo assai poco convincente la riconduzione delle specialità regionali, monoliticamente, alla logica plurinazionale. Si è messo in evidenza come siano variegata le giustificazioni della specialità, da ricondurre ad almeno due tipologie (quella «meridionale» e quella «alpina»²⁵; e se pure ci si imbatte, talvolta, in decisivi elementi differenziali di ordine linguistico e identitario, questi si accompagnano spesso a fattori geografico-morfologici, tipici delle «zone di confine, cui si aggiungono particolari problemi transfrontalieri (che peraltro potrebbero riguardare anche alcune Regioni ordinarie settentrionali)»²⁶. Peraltro, anche quando – nella convulsa fase costituente – ci si trova innanzi a rivendicazioni di stampo secessionista, che mettono in pericolo l'unità territoriale del Paese, queste paiono ricomposte in modo efficace. È il caso della Sicilia, dove, se “questione nazionale” vi è stata, essa è risolta in tempi rapidi, vuoi per il successo della formula asimmetrica adottata, vuoi per il

²² Cfr. I. DIAMANTI, *Mappe dell'Italia politica. Bianco, rosso, verde, azzurro... e tricolore*, Bologna 2009, p. 31 ss.

²³ M. CAMMELLI, *Regioni e regionalismo: la doppia impasse*, in *Le Regioni*, n. 4, 2012, p. 680 ss. In senso analogo, v. G. TARLI BARBIERI, *Quali Regioni per quale regionalismo (a proposito di M. Cammelli, Regioni e regionalismo: la doppia impasse)*, in *Le Regioni*, n. 4, 2012, p. 809-810; U. DE SIERVO, *Il difficile passaggio dalle idee ai fatti*, in *Le Regioni*, n. 4, 2012, p. 760. Il profilo era già messo in evidenza dalla dottrina in riferimento all'originario assetto costituzionale: cfr., ad esempio, A. D'ATENA, *Regione*, in *Enc. Dir.*, vol. XXXIX, Milano 1988, § 14. Per un'analisi del tema da una prospettiva sociopolitica, cfr. R. SEGATORI, *Le debolezze identitarie del regionalismo italiano*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 5/6, 2010, p. 451 ss.

²⁴ Sul tema cfr. G. SILVESTRI, *Le Regioni speciali tra limiti di modello e limiti di sistema*, in *Le Regioni*, n. 5, 2004, p. 1128 ss.; ID., *Le autonomie speciali: una risorsa costituzionale da valorizzare*, 26 maggio 2014, p. 8 ss. (consultabile in www.cortecostituzionale.it); A. D'ATENA, *Dove va l'autonomia regionale speciale? Prime riflessioni sulle tendenze evolutive in atto (con particolare riguardo alla Sardegna e alla Valle d'Aosta)*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1999, p. 208.

²⁵ Cfr. S. MANGIAMELI, *Audizione davanti alla Commissione parlamentare per le questioni regionali, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle questioni connesse al regionalismo ad autonomia differenziata*, in www.issirfa.cnr.it, 26 marzo 2014. Di recente, R. BIN, *Il filo rosso della dialettica tra unità e autonomia: ieri, oggi, domani*, in *Le Regioni*, n. 1-2, 2021, p. 46.

²⁶ G.C. DE MARTIN, *Stato e prospettive della specialità regionale*, in L. VANDELLI (a cura di), *Il governo delle Regioni: sistemi politici, amministrazioni, autonomie speciali*, Bologna 2012, p. 254-255.

basso grado di effettivo radicamento politico di quelle rivendicazioni²⁷, vuoi per la concomitanza di entrambi i fattori. Lo testimoniano i risultati elettorali delle liste autonomiste/indipendentiste: queste ottengono il 9% nelle regionali del 1947, poco più del 3% in quelle del 1951, praticamente scompaiono nelle successive tornate.

Si può dunque convenire sul fatto che «in tutto il secondo dopoguerra – diciamo nell’epoca della democrazia dei partiti – non si sia mai posto seriamente un problema di crisi dell’appartenenza nazionale e i movimenti separatisti siano stati rapidamente riassorbiti»²⁸.

Nella medesima chiave può essere collocata la questione meridionale, che è connessa (almeno per una parte importante) alla regionalizzazione, come rivela il fatto che di essa si discuta in Costituente prima di tutto nei dibattiti sull’impianto autonomistico (e in misura minore in quelli relativi alla riforma fondiaria)²⁹; e che il Mezzogiorno segni la sua presenza nel testo costituzionale in una disposizione del Titolo V della Parte II, nella formulazione originaria dell’art. 119. La discussione sul regionalismo ruotava, tra le altre cose, proprio intorno a questo nodo: se un assetto di quel tipo potesse essere funzionale al superamento del divario tra Nord e Sud. Il tema però non veniva prospettato in termini spiritual-identitari: anche in questo caso si trattava di un problema di *tecnica*, di individuazione delle formule idonee ad assicurare una più efficace garanzia dei diritti e una più piena realizzazione dell’eguaglianza. Per tale ragione, la questione meridionale viene intesa, quantomeno in una certa fase (che include il momento fondativo dell’assetto repubblicano), come questione nazionale, che riguarda l’intero Paese: questione nazionale, non nazionalistica o plurinazionale. Riprendendo uno spunto di Mario Dogliani, può dirsi che, «dal punto di vista delle forze politiche nazionali», la questione meridionale sia *posta*, non *subita*³⁰. Alla luce delle categorie rokkiane, il dualismo Nord-Sud non pare dunque esprimere una frattura «centro-periferia» o «culturale-territoriale» (ossia generata da «un conflitto tra la cultura del centro costruttore della nazione e le popolazioni assoggettate nelle province e periferie distinte etnicamente e linguisticamente»): si tratta, piuttosto, di una frattura di tipo «sociale ed economico»³¹, di «una questione storico-politica della nazione italiana»³², unitariamente intesa.

²⁷ Cfr. F. CATALANO, *Il dibattito politico sulle autonomie dalla Resistenza alla Costituente*, in AA. VV., *Regioni e Stato dalla Resistenza alla Costituzione*, Bologna 1975, p. 221 ss., dove si evidenzia come dietro le richieste separatistiche siciliane vi fossero in molti casi progetti reazionari, spesso sostenuti dalla malavita locale.

²⁸ Così A. CANTARO, *Introduzione*, in C. DE FIORES, D. PETROSINO, *Secessione*, Roma 1996, p. 14.

²⁹ In tema, cfr. P. BARUCCI, *Introduzione*, in ID. (a cura di), *Il Mezzogiorno alla Costituente*, Milano 1975, p. 14 ss.; G. GARDINI, *Dalla “questione meridionale”*, cit., p. 12 ss. Più di recente v. S. STAIANO, *Costituzione italiana*, cit., p. 17 ss., nonché ID., *La frattura Nord-Sud. L’asimmetria territoriale come questione democratica*, in *Il Politico*, n. 2, 2020, *passim*.

³⁰ Cfr. M. DOGLIANI, *Questione settentrionale e Costituzione*, in AA. VV., *Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida*, Milano 2012, p. 747.

³¹ Cfr. S. ROKKAN, *State Formation, Nation-building, and Mass Politics in Europe. The Theory of Stein Rokkan*, Oxford, 1999, ed. italiana *Stato, nazione e democrazia in Europa*, Bologna 2002, *passim* (i passaggi riportati nel testo sono ripresi dall’introduzione all’opera di P. FLORA, *Introduzione e interpretazione*, p. 63, fig. IX).

³² A. CANTARO, *op. cit.*, p. 19.

3. Il rovesciamento di paradigma

La ricostruzione sin qui proposta deve misurarsi con l'irrompere, nell'esperienza repubblicana, della cd. questione settentrionale. Nei termini in cui questa si presenta, viene ribaltato il precedente schema: «dal punto di vista delle forze politiche nazionali, essa è subita, non posta»³³. Priva di reale spessore storico, la questione settentrionale, per farsi spazio, ricorre ad un sovvertimento del paradigma autonomistico, percorrendo una linea «estranea» alle premesse costituzionali di partenza³⁴. Lo *spirito* deve prendere il sopravvento sulla *tecnica*: la rivendicazione nordista, federalista quando non addirittura secessionista, prova ad evocare un suo popolo, una tradizione, una simbologia, un mito. Fa così la sua comparsa il *leit* della «creazione collettiva delle identità nazionali»³⁵: la Padania, il sole delle Alpi, il rito dell'ampolla, il Dio Po.

La considerazione della dinamica partitica è ancora una volta utile per cogliere questo radicale mutamento di prospettiva: esso si produce sotto la spinta di una forza con un radicamento territoriale specifico, che risulta però decisiva negli equilibri politici (anche) del centro. Già nel 2000, si rilevava tuttavia (in uno studio dedicato non alle cd. nazioni senza Stato, ma al populismo) come «raramente la costruzione di una “comunità immaginata” [fosse] stata tentata in maniera così insistente e maldestra»³⁶. Oggi, la riprova più evidente della strumentalità di quel tentativo la riscontriamo nel fatto che la forza partitica che aveva alimentato quella rivendicazione – e il connesso rovesciamento del paradigma di regionalismo – si presenta come *Lega nazionale*, alleata dei più strenui difensori del recupero (e della esaltazione populistica) di quella sovranità statale (la sovranità dello Stato italiano) che il leghismo delle origini dichiarava di voler disarticolare. I riferimenti in Europa divengono così le forze nazionaliste-centraliste di estrema destra, dal *Front* (ora *Rassemblement*) *national* francese, al *Fidesz* ungherese, a *Vox* in Spagna, in quest'ultimo caso preferendo all'indipendentismo catalano l'unionismo di matrice neofranchista.

Le premesse di una simile evoluzione potevano invero scorgersi da subito, osservando diversi e concordanti indicatori. La rappresentazione fornita in chiave politico-identitaria andava già oltre le più sincere premesse ideologiche da cui la proposta leghista traeva ispirazione. Rileggendo il dialogo tra Gianfranco Miglio e Augusto Barbera su «Federalismo e secessione», del 1997, si noterà come il primo

³³ M. DOGLIANI, *op. loc. ult. cit.* In merito, cfr. pure G. GARDINI, *Dalla “questione meridionale”*, cit., p. 38, che parla di «capovolgimento delle finalità originarie che hanno sostenuto la progettazione e la valorizzazione dell'autonomia regionale».

³⁴ Cfr. S. STAIANO, *Costituzione italiana*, cit., p. 69, che – sempre in riferimento all'impianto autonomistico, ma guardando specificamente alla «torsione monocentrica» che si registra negli assetti organizzativi degli enti territoriali – parla di «uno scostamento, una linea di allontanamento, una deviazione di prospettiva dall'ispirazione della Costituzione. Non “violazione” [...]. Piuttosto estraneità all'ispirazione originaria».

³⁵ La formula è ripresa da A.M. THIESSE, *La Création des identités nationales. Europe XVIIIe-XXe siècle*, Paris 1999, trad. it. *La creazione delle identità nazionali in Europa*, Bologna 2001, p. 9 (dove si richiama O. LÖFGTEN, *The Nationalisation of Culture*, in *Etnologica Europea*, XIX, n. 1, 1989, p. 5 ss.).

³⁶ Y. MÉNY, Y. SUREL, *Par le peuple, pour le peuple*, Paris 2000, trad. italiana *Populismo e democrazia*, Bologna 2004, p. 285.

prospettasse quale criterio di aggregazione territoriale delle tre macroregioni (tra cui il Cantone Nord/Padania) quello degli interessi, facendolo prevalere sul dato storico, culturale e linguistico³⁷; ciò, peraltro, in sintonia con altre tra le più note proposte di riarticolazione territoriale della Repubblica (la Padania di Guido Fanti, le dodici regioni della Fondazione Agnelli), anch'esse sorrette da una logica geo-economica efficientista (dunque di taglio funzionalistico, per quanto competitiva).

Allo stesso tempo, l'immaginario leghista è caratterizzato dal costante mutare di «natura e [...] confini della identità rivendicata – piemontesi, lombardi, veneti, liguri, i popoli del nord – [...]. Soprattutto l'identità richiamata non ha mai trovato segni unificatori ma si è di volta in volta espressa [...] in termini oppositivi, negativi (contro gli immigrati, contro i meridionali, contro i burocrati e i politicanti romani)»³⁸. Alcune ricerche sociologiche hanno mostrato l'assenza di tracce di una «nazione padana in gestazione»: in realtà, «il simpatizzante o l'elettore della Lega può essere considerato non come un anti-italiano, ma semmai come un arci-italiano»; «se esiste una specificità di chi è propenso a votare Lega, sta proprio nel pensare che il tipico italiano assomigli di più ai settentrionali [...]. Per chi è propenso a votare per la Lega a essere non italiano non è uno del Nord, ma semmai uno del Sud»³⁹. In questi termini, il secessionismo *alla padana* rischia addirittura di fuoriuscire dalle coordinate della cd. secessione della minoranza (verso la quale si rivolge di solito l'attenzione analitica delle scienze sociali) per confluire verso l'idea di *secessione della maggioranza*, che assume i contorni di una vera e propria espulsione⁴⁰.

Anche guardando alla strategia politica, la Lega è distante da quella che caratterizza i partiti nazionalisti di ambito non statale: nel relazionarsi alla dimensione statale, questi si muovono, di norma, come partiti «di pressione», più che come partiti di governo⁴¹. L'appoggio agli esecutivi statali rischia infatti di entrare

³⁷ Cfr. A. BARBERA, G. MIGLIO, *Federalismo e secessione. Un dialogo*, Milano 1997 (edizione citata Milano 2008), p. 93-94 (v. pure p. 135-138). Più sensibile alla riscoperta delle identità regionali («de caratteristiche storico-culturali delle comunità organizzate») si mostrava il più (autonomisticamente) moderato Barbera, che proponeva di preservare – e non di diluire nel Cantone settentrionale immaginato da Miglio – la *petite patrie* della Val d'Aosta o le specificità del Veneto; o che scorgeva nella Campania almeno tre potenziali Regioni: «la città regione di Napoli-Caserta, l'Irpinia e il Sannio» (ivi, p. 82-83 e p. 141-143).

³⁸ D. PETROSINO, *Democrazie di fine secolo. L'epoca delle secessioni?*, in C. DE FIORES, D. PETROSINO, *Secessione*, cit., p. 76.

³⁹ P. SEGATTI – S. GUGLIELMI, *Padani o italiani? I sentimenti nazionali degli elettori leghisti*, in *Il Mulino*, n. 3, 2012, p. 433 e p. 436.

⁴⁰ Sulla distinzione tra secessione della minoranza e della maggioranza, e sui connessi profili problematici, cfr. A. BUCHANAN, *Secession. The Morality of Political Divorce from Sumter to Lithuania and Quebec*, Boulder, 1991, trad. Spagnola *Secesión. Causas y consecuencias del divorcio político*, Barcelona 2013, p. 58. In tema v. pure P. BOSSACOMA I BUSQUETS, *Justícia i legalitat de la secessió. Una teoria de l'autodeterminació nacional des de Catalunya*, Barcelona 2015, p. 36, che parla della secessione della maggioranza come di «un esercizio fraudolento o simulato di un preteso diritto di secessione» (mia la traduzione).

⁴¹ Cfr. S. VENTURA, *Asimmetrie, competizione partitica e dinamiche centrifughe nelle nuove forme di Stato decentrate*, in ID. (a cura di), *Da Stato unitario a Stato federale. Territorializzazione della politica, devoluzione e adattamento istituzionale in Europa*, Bologna 2008, p. 199-200; F. TRONCONI, *I partiti etnoregionalisti. La politica dell'identità territoriale in Europa occidentale*, Bologna 2009, p. 50 s.; O. LANZA, *Spagna: sistema partitico o sistemi partitici?*, in P. GRILLI DI CORTONA, G. PASQUINO (a cura di), *Partiti e sistemi di partito nelle democrazie europee*, Bologna 2007, p. 148; J. DE ESTEBAN, L. LÓPEZ GUERRA,

in conflitto con l'essenza stessa di tali forze. Non è un caso che, laddove esse si orientino in tale direzione, paghino di norma il prezzo di delicate fibrillazioni interne e della perdita di consenso nella comunità territoriale di riferimento: una sanzione politica per una condotta ritenuta incoerente, che si sostanzia in «compromessi con i partiti e l'*establishment* statale, a cui normalmente si contrappongono»⁴². Simili problemi il “nazionalismo” leghista non sembra esserseli mai posti. A partire già dal 1994, in tutte le elezioni politiche (salvo quelle del 1996) la Lega si è sempre presentata in coalizione con partiti di ambito statale (spesso con una connotazione nazional-statalista); e, sempre a partire da quell'anno, è tra i partiti italiani che registrano la maggiore presenza negli esecutivi statali, partecipandovi a pieno titolo con propri esponenti nella compagine governativa.

4. Dal federalismo all'antiregionalismo

«La funzione del mito politico [è stato scritto] è essenziale; senza una comunicazione mitologica è ben difficile che un discorso politico possa risultare vincente. [...] Ma il mito politico è quanto di più ambiguo si possa immaginare: indispensabile per realizzare, reca con sé il gene della demagogia, del corrompimento della democrazia. [...] in concomitanza alla ripresa del ruolo dei territori, si è intravisto un nuovo romanticismo politico [...] che rivela come sui problemi del federalismo si stia cercando di innestare una mitologia volta a carpire il consenso dei più ingenui»⁴³.

Il federalismo – *rectius*: la sua narrazione – si afferma dunque in Italia «con una pesante ipoteca etnoregionale e anti-meridionale»⁴⁴. Questo brusco mutamento di paradigma autonomistico produce effetti sistemici oscillanti e per alcuni versi contraddittori.

Permangono di certo evidenti manifestazioni di un oramai conclamato «complesso dell'identità»⁴⁵, orientate – almeno in talune enunciazioni – finanche in direzione degli esiti disgregativi più radicali. In Veneto, accanto ad iniziative estemporanee intraprese al di fuori dei circuiti istituzionali⁴⁶, si assiste a

Los partidos políticos en la España actual, Barcelona 1982, p. 172 ss.; I. MOLAS, *Los partidos de ámbito no estatal y los sistemas de partidos*, in P. DE VEGA (a cura di), *Teoría y práctica de los partidos políticos*, Madrid 1977, p. 189 ss.

⁴² F. TRONCONI, *op. cit.*, p. 58.

⁴³ P. CIARLO, *Le nuove regioni: vocazione all'economia territoriale, crisi del criterio di competenza e contrattualismo politico*, in *Nuove autonomie*, n. 6, 2001, p. 787-788.

⁴⁴ P. CIARLO, *Etnoregionalismo*, in *Il Corriere del Mezzogiorno*, 11 agosto 2002 (ora in ID., *Mezzogiorno e qualità delle istituzioni*, Napoli, 2004, p. 88).

⁴⁵ L'efficace formula è di F. CORTESE, *Un check-up per il regionalismo italiano*, in *Le Istituzioni del federalismo*, n. 1, 2021, p. 112 ss.

⁴⁶ Come quella promossa dalla piattaforma “Plebiscito.eu”, che ha organizzato una consultazione telematica svoltasi tra il 16 e il 21 marzo 2014: in quei giorni, per chiunque era possibile esprimere un voto online in merito alla trasformazione del Veneto in una *Repubblica federale [sic] indipendente e sovrana*. Questi i risultati secondo i promotori (dati consultabili sul sito www.plebiscito.eu: 2.360.235 voti espressi (il 63,2% degli “aventi diritto”), di cui 2.102.969 (l'89%) a favore dell'indipendenza. La modalità di organizzazione e svolgimento della consultazione lasciano invero molti dubbi sul significato complessivo dell'operazione e sull'attendibilità dei dati annunciati: per alcuni rilievi e commenti cfr. *Numeri falsi, i counter confermano: «Il 10 per cento dei voti dal Cile»*, in *Corriere del Veneto*, 27 marzo 2014; *Voti gonfiati al referendum veneto. «Un elettore su 10 collegato dal Cile»*, in *La Stampa*, 28 marzo 2014; I. Diamanti, *L'indipendenza del Veneto non è uno scherzo*.

interventi degli organi politici che recano una chiara impronta *nazionalista*: si pensi alla risoluzione del Consiglio regionale n. 44 del 28 novembre 2012, intitolata «Il diritto del popolo veneto alla compiuta attuazione della propria autodeterminazione»⁴⁷; alla legge regionale n. 16/2014 (dichiarata illegittima dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 118 del 2015), regolativa di un referendum consultivo sull'indipendenza del Veneto⁴⁸; alla legge regionale n. 28 del 2016, intesa a consentire l'applicazione alla Regione della Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali⁴⁹.

Si tratta di atti caratterizzati da una smaccata impronta *spirituale*⁵⁰, che nei fatti si rivela però strumentale rispetto ad esigenze di tutt'altra natura. Ed infatti il «movente identitario»⁵¹ serve, in definitiva, a supportare la declinazione estremizzante del regionalismo differenziato proposta tra la XVII e la XVIII legislatura: forzando una previsione costituzionale – l'art. 116, co. 3 Cost. – che pure potrebbe (anzi dovrebbe) essere ricondotta ad una logica territoriale e funzionalista, rispettosa dei vincoli solidaristici e perequativi stabiliti dalla Carta, in virtù della quale l'attribuzione delle risorse segue la previa e razionale

Bocciato lo Stato centrale, no alla politica locale, in *La Repubblica*, 24 marzo 2014; F. Turato, *Indipendenza del Veneto: la giusta distanza tra realtà e immaginazione*, in *www.limesonline.com*, 27 marzo 2014.

⁴⁷ Si tratta di un documento elaborato, al di fuori del Consiglio, dal movimento *Indipendenza Veneta*, poi presentato da alcuni consiglieri e approvato dall'assemblea regionale come atto di indirizzo politico. La risoluzione afferma il diritto del popolo veneto ad una «democratica e diretta consultazione referendaria per la libera espressione del diritto di autodeterminazione»; sulla base di tale presupposto, si richiedeva ai Presidenti di Consiglio regionale e Giunta di «avviare urgentemente con tutte le istituzioni della UE e delle Nazioni Unite le relazioni istituzionali che garantiscano l'indizione della consultazione referendaria».

⁴⁸ Legge regionale n. 16 del 19 giugno 2014, *Indizione del referendum consultivo sull'indipendenza del Veneto*, BUR n. 62 del 24 giugno 2014, che si richiamava espressamente alla risoluzione del Consiglio regionale n. 44/2012. Il quesito, definito all'art. 1, co. 1 della legge, era formulato nei seguenti termini: «Vuoi che il Veneto diventi una Repubblica indipendente e sovrana? Sì o No?».

⁴⁹ Legge regionale n. 28 del 13 dicembre 2016, *Applicazione della convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali*, BUR n. 120 del 13 dicembre 2016; anche tale legge è stata dichiarata illegittima dalla Corte costituzionale (sentenza n. 81 del 2018).

⁵⁰ Dei numerosi gruppi che, in alcuni casi con divisioni interne, hanno sostenuto l'approvazione della legge n. 16 del 2014 sul referendum indipendentista (*Lega, Futuro Popolare, Unione Nordest, Nuovo Centrodestra, Popolo della libertà-Forza Italia per il Veneto e Forza Italia*) soltanto tre erano espressione diretta di liste che avevano partecipato alle elezioni regionali del 2010 (e dunque di partiti politici che possano ritenersi sostenuti da un bacino di consenso sufficientemente radicato nel territorio). Alcuni di essi (*NCD, PDL e FI*) erano peraltro riconducibili a soggetti partitici di ambito statale, al cui interno non si riscontrava traccia alcuna di un dibattito su una questione delicata come l'appoggio ad un referendum di autodeterminazione. In quest'ottica, risulta quantomeno singolare che un contributo decisivo per le aspirazioni indipendentiste del popolo Veneto sia stato fornito da due gruppi che recavano nella loro denominazione *Forza Italia*. A seguito della sentenza della Corte costituzionale che ha dichiarato l'illegittimità della legge, la Regione ha chiuso il fondo per la raccolta di sovvenzioni per lo svolgimento del referendum, disponendo la restituzione delle somme fino a quel momento versate dai cittadini (deliberazione della Giunta regionale n. 1440 del 29 ottobre 2015, in BUR n. 110 del 20.11.2015). La legge regionale n. 16 del 2014 quantificava in 14.000.000 euro i costi per la propria attuazione, da coprire «con le entrate provenienti da erogazioni liberali e donazioni da parte di cittadini ed imprese» (art. 4); nell'anno di vigenza della legge erano state raccolte 1.363 offerte (su circa cinque milioni di abitanti), per un ammontare di euro 114.914,88 (in media 84 euro circa a offerta).

⁵¹ La formula, in relazione all'utilizzo dell'art. 116 co. 3 Cost., è di A. MORELLI, *Regionalismo differenziato e autonomia speciale: un quadro complesso*, in *Diritti regionali*, n. 3, 2019, p. 17.

allocazione delle funzioni (e non è dunque la bulimica richiesta delle seconde a configurarsi quale semplice veicolo di attrazione delle prime)⁵².

Ma l'effetto che la nuova impostazione sembra complessivamente produrre sulla costruzione autonomistica è la spinta verso una dimensione meramente simbolica di quelle che potevano apparire le più importanti innovazioni introdotte proprio in risposta alla pressione leghista della fase *padana*. Il rendimento dei disposti della Carta novellati (nel 1999 e nel 2001) è, infatti, molto distante dalla loro portata evocativa⁵³. È così per il principio di pari-ordinazione degli enti costituenti la Repubblica; per il principio di sussidiarietà, declinato in senso prevalentemente ascendente; per il rovesciamento del criterio di riparto delle competenze legislative, neutralizzato dai numerosi congegni di intervento statale (in molti casi di elaborazione giurisprudenziale) nelle sfere di autonomia regionale. Ed è così anche per la valenza assunta dalla nuova autonomia statutaria, che ad avviso di alcuni lasciava intravedere per le Regioni una vera e propria “fase costituente” (con il delinarsi di loro *forme*: la forma della Regione che si affianca alla forma dello Stato)⁵⁴: un potenziale apporto in chiave asimmetrica che sarà poi declinato in termini di sostanziale omogeneità (in particolare sul terreno della forma di governo), con le dichiarazioni programmatico-identitarie degli statuti salvate dalla declaratoria di illegittimità ma private di sostanza normativa⁵⁵.

Simbolica – come ha mostrato di recente la pandemia⁵⁶, nella sua portata disvelatrice – è anche l'estromissione del Mezzogiorno dalla Carta fondamentale, con la modifica dell'art. 119: quasi che la mancata enunciazione a livello costituzionale di quella frattura economico-sociale potesse segnare il superamento della *questione* ad essa sottesa, ineludibile nella sua materialità. Questa è al più messa da parte, ma non risolta, con ricadute rilevanti sul sistema politico. Basta osservare come il disagio delle regioni meridionali si è canalizzato nel voto politico del 2018: i colori delle mappe che rappresentano l'esito della tornata elettorale mostrano, in maniera sin troppo evidente, la persistenza di un dualismo Nord-Sud, per

⁵² Cfr. S. STAIANO, *Il regionalismo differenziato. Debolezza teorica e pratica del conflitto*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 3, 2019, p. 228 ss.

⁵³ Cfr. F. MERLONI, *Il paradosso italiano: «federalismo» ostentato e centralismo rafforzato*, in *Le Regioni*, n. 4, 2005, p. 469: «chi si trovi a spiegare [...] la condizione del nostro assetto istituzionale non può che partire da un'avvertenza: se si parte dalla, doverosa, illustrazione delle nuove disposizioni costituzionali [...] l'Italia risulta collocata a livello, se non dei paesi federali, almeno del regionalismo avanzato [...]. Ma, attenzione, la realtà effettuale, la legislazione statale, gli atti e i comportamenti effettivi delle amministrazioni, statali e territoriali, vanno ancora nella direzione del rafforzamento del centralismo». Tutto ciò che ha indotto, di recente, a ragionare dell'esperienza regionale italiana nella prospettiva della sostanziale *continuità*: cfr. S. ARU, *La continuità del regionalismo italiano*, Napoli 2020; in senso adesivo A. MORELLI, *Quale futuro per il regionalismo italiano?*, in *Le Regioni*, n. 1-2, 2021, p. 160; v. pure G. TARLI BARBIERI, *I nodi irrisolti del regionalismo italiano, a venti anni dalla riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 1-2, 2021, p. 216.

⁵⁴ In tale prospettiva cfr. A. FERRARA, *Forma e contenuti degli statuti regionali adottati dopo le riforme*, in *Federalismi.it*, n. 13, 2012, p. 1 ss. che, ponendo l'enfasi sulla dimensione culturale e identitaria delle regioni, parla degli Statuti in termini di «minicostituzioni» e di atti con un tono «paracostituzionale».

⁵⁵ Sul punto cfr., da ultimo, A. MORELLI, *Quale futuro*, cit., p. 159-160.

⁵⁶ Cfr. M. BETZU, P. CIARLO, *Epidemia e Mezzogiorno: la differenziazione necessaria*, in *Diritti regionali*, n. 1, 2020, p. 595 s.; S. STAIANO, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza guardato da Sud*, in *Federalismi.it*, n. 14, 2021.

quanto la rappresentazione dello stesso sia lasciata nelle mani di forze dalle spiccate connotazioni populiste.

Ma la distanza tra dimensione simbolica e dimensione reale, l'incoerenza tra le spinte impresse al modello autonomistico e le effettive esigenze ad esso sottese, genera addirittura significativi riflessi antiregionalisti. La richiamata trasfigurazione della Lega in chiave nazionale ne è, in qualche modo, una traccia (la traccia che si rinviene sul terreno partitico). E se con l'ascesa del leghismo si insisteva sull'attacco agli apparati centrali di potere (celebre lo slogan *Roma ladrona*), progressivamente i principali fattori di spreco e inefficienza del sistema vengono individuati nelle regioni (e negli enti territoriali in genere).

Già nella fase dei governi "tecnici" chiamati a fronteggiare la crisi economica, si susseguono interventi tesi a comprimere fortemente l'autonomia attraverso forme di «ricatto finanziario»⁵⁷, che arrivano a manifestarsi anche in estemporanee proposte di revisione costituzionale⁵⁸. Su questa scia si prosegue, in maniera ancora più decisa, con il ritorno al governo "politico": nella XVII legislatura si assiste ad un (ulteriore) annichilimento dell'ente provinciale per «soffocamento» finanziario e funzionale⁵⁹, provando, di fatto, ad anticiparne la soppressione per via di modifica costituzionale (poi fallita)⁶⁰. E, ancor più, si chiude in ambito parlamentare un percorso di revisione della Carta – poi bocciata in sede referendaria – che prospetta quello che è stato efficacemente definito come passaggio «dalle Regioni senza Camera alla Camera senza Regioni»⁶¹, ad un assetto in cui «la riduzione degli spazi dell'autonomia è tale che un Senato delle regioni appare quanto meno inutile»⁶² (al di là di ogni valutazione sulla forza riconosciuta alla camera alta nel complessivo sistema dei poteri delineato dalla proposta di revisione)⁶³. Il medesimo progetto si premurava di inserire a livello costituzionale, quasi in chiave stigmatizzante, previsioni puntuali sul divieto

⁵⁷ La formula è utilizzata, in riferimento ai contenuti del D.L. 138/2011, da A. STERPA, *Il decreto-legge n. 138 del 2011: riuscirà la Costituzione a garantire l'autonomia di regioni e comuni?*, in *Federalismi.it*, n. 16, 2011, p. 4; sul tema, in termini più ampi, A. DEFFENU, *Il ridimensionamento delle Province nell'epoca dell'emergenza finanziaria tra riduzione delle funzioni, soppressione dell'elezione diretta e accorpamento*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 3, 2012.

⁵⁸ Ci si riferisce al ddl costituzionale n. 3520, recante "Disposizioni di revisione della Costituzione e altre disposizioni costituzionali in materia di autonomia regionale", presentato dal Governo Monti, al Senato, in data 15 ottobre 2012. Per alcuni rilievi critici sulla proposta cfr. P. BILANCIA, *La riforma dell'ordinamento regionale: verso una ricentralizzazione delle competenze*, 17 ottobre 2012, in *www.csfederalismo.it*; A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Il Governo Monti e la riscrittura del Titolo V: "controriforma" o manovra gattopardesca?*, 23 ottobre 2012, in *Giurcost.org*; R. BIN, *Ma sono questi i tecnici del Governo tecnico?*, 26 ottobre 2012, in *www.forumcostituzionale.it*, p. 3 ss.; E. BALBONI, M. CARLI, *Stato senza autonomie e Regioni senza regionalismo*, in *Federalismi.it*, n. 21, 2012.

⁵⁹ Così S. STAIANO, *Costituzione italiana*, cit., p. 137 s.

⁶⁰ In tema cfr. V. CASAMASSIMA, *Le province nel flusso delle riforme degli enti locali. Questioni aperte e prospettive future dopo l'esito del referendum costituzionale del 2016*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2018, p. 512 s.

⁶¹ F. PALERMO, *Dalle Regioni senza Camera alla Camera senza Regioni?*, in *Le Istituzioni del federalismo*, n. 2, 2016, p. 463 ss. (spec. p. 467: «il poco di rappresentanza territoriale attribuito al nuovo Senato rischia di perdere rilevanza, visto che andrebbe a rappresentare territori senza più reali poteri»).

⁶² I. RUGGIU, *Il futuro del Senato della Repubblica: un contributo alla risoluzione dei problemi del bicameralismo, ma irrilevante, se non dannoso, per il regionalismo*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3, 2015, p. 118.

⁶³ V., ad esempio, P. CIARLO, *Osservazioni a prima lettura sul disegno Renzi-Boschi di revisione costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 9, 2014, che scorgeva nella nuova strutturazione del Parlamento un assetto sostanzialmente monocamerale.

di trasferimenti monetari recanti oneri a carico della finanza pubblica in favore dei gruppi politici dei Consigli regionali e sui limiti degli emolumenti degli organi elettivi delle Regioni: così, se negli anni Novanta si era utilizzato il «territorio contro la politica»⁶⁴, ora è la retorica antipolitica ad essere scagliata contro il territorio.

Un atteggiamento analogo, talvolta con accenti ancora più estremi, si ripropone oggi innanzi alle vicende della pandemia: con il bersaglio della critica che si sposta da singoli istituti – o da un loro malinteso utilizzo da parte degli attori politici – all’istituto regionale in sé considerato⁶⁵.

5. Territorializzazione *versus* personalizzazione

Nel mutevole e instabile andamento del regionalismo italiano vi è però un dato che – all’esito dei profondi mutamenti normativi realizzati a cavallo dei due millenni – si consolida e diviene tratto connotativo delle dinamiche di sistema: non solo del sistema territoriale, tendendo ad affermarsi – e a farsi predominante – anche a livello statale. Si tratta della spinta alla personalizzazione indotta, o quantomeno assecondata, dalla torsione monocratica della forma di governo, che trova la sua più compiuta realizzazione, proprio a livello regionale, in quello che è stato efficacemente definito *presidenzialismo regional style*⁶⁶.

La formula organizzativa in questione, tutta sbilanciata sulle pretese di governabilità, asseconda l’evoluzione verso assetti di partito «la cui struttura e funzionamento non corrisponde minimamente al metodo democratico di cui ragiona l’art. 49 della Costituzione: partiti [...] che non controllano i *leaders* ma sono sotto il loro pieno dominio, con riflessi molto negativi sull’andamento della vita costituzionale»⁶⁷.

Il rapporto di intima derivazione tra Presidente della Giunta e Consiglio conferisce alla rappresentanza politica regionale, tutta incentrata sul vertice dell’esecutivo, un carattere «unidimensionale»⁶⁸. È dalla elezione (diretta) del Presidente che dipendono infatti gli equilibri politici dell’assemblea legislativa, il che fa perdere di vista la separazione tipica del presidenzialismo (operante in quel modello anche in chiave di

⁶⁴ Così I. DIAMANTI, *Mappe*, cit., p. 61 ss.

⁶⁵ Per un inquadramento generale di tali tendenze, cfr. S. PARISI, *Cinquant’anni di Regioni: cesure apparenti, ricorsività dei luoghi comuni*, in *Le Regioni*, n. 1-2, 2021, p. 185 ss.; F. CORTESE, *Un Check-up*, cit., p. 107 ss.

⁶⁶ Cfr. P. CIARLO, *Il Presidenzialismo regional style*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2001, p. 131 ss.

⁶⁷ L. ELIA, *Forme di Stato e forme di governo*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di Diritto pubblico*, vol. III, Milano 2006, p. 2600. Con specifico riferimento alla l. cost. n. 1 del 1999, cfr. G. PITRUZZELLA, *Forma di governo regionale e legislazione elettorale*, in *Le Regioni*, n. 3-4, 2000, p. 505, dove si evidenzia come «la nuova forma di governo regionale si inserisca pienamente nel processo di affermazione di quello che [...] è stato chiamato il “partito personale”».

⁶⁸ Cfr. S. STAIANO, *Prefazione. Dai sindaci ai governatori*, in F. PASTORE (a cura di), *I sistemi elettorali regionali tra complessità delle fonti, forma di governo e dinamiche partitiche*, Torino 2012, p. XII; in senso analogo, v. A. DI GIOVINE, *Appunto sulla cultura espressa dalla legge costituzionale n. 1 del 1999*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2003, che si esprime in termini di «monocrazia elettiva»; L. ELIA, *Introduzione*, in M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, Bologna 2002, p. XIV, che si riferisce criticamente ai «fanatici dell’elezione diretta, propensi ad una fiducia illimitata nel binomio monocrazia-democrazia, che ha abbagliato troppi novatori».

bilanciamento dell'esecutivo monocratico). Si mantiene in vita un *simulacro* di relazione fiduciaria⁶⁹, che potrebbe evocare formule di natura parlamentare, se non fosse per alcuni non trascurabili dettagli: da un lato, è la maggioranza consiliare ad essere “espressa” dal presidente eletto e non viceversa⁷⁰; dall'altro, l'efficace deterrente del *simul simul* cristallizza di fatto la *consonanza politica* instauratasi nel momento elettorale⁷¹.

Rispetto ad un modello originario di relazioni intraorganiche di natura parlamentare imperniato su assemblee legislative elette sulla base di regole proporzionali, si assiste così all'affermazione di una ulteriore forma di *spiritualità*: quella incarnata dalla rappresentanza tutta trascendente del capo⁷², del leader narcisista⁷³, che corre seriamente il rischio di condurre all'esito populista della «unificazione del popolo [regionale] sotto un leader»; un esito supportato, sul piano istituzionale, proprio da assetti di potere tendenti alla *mono-archia*⁷⁴.

Anche la nozione di “forma di governo” (cui fa esplicito riferimento l'art. 123 Cost. riformato), nella sua più genuina valenza contigua all'idea di sovranità⁷⁵, viene così attratta in una dimensione in cui il territorio si riduce a semplice simbolo⁷⁶. Si genera infatti un ulteriore paradosso, che accompagna quello della caduta dal federalismo (preteso) all'antiregionalismo (diffuso). La coesistenza – nei medesimi passaggi

⁶⁹ P. CIARLO, *Il Presidenzialismo*, cit., p. 132: «nella effettività la responsabilità del presidente della Regione nei confronti del consiglio è, e sarà, del tutto evanescente, una sorta di finzione giuridica o di rarissima *extrema ratio*». In merito cfr. anche O. CHESSA, *Il Presidente della Repubblica parlamentare. Un'interpretazione della forma di governo italiana*, Napoli 2010, p. 213 ss.

⁷⁰ Ad avviso di A. MANGIA, *Regioni, rappresentanza politica e rappresentanza di interessi*, in *Le Regioni*, n. 4, 2010, p. 770, la legge cost. n. 1 del 1999 avrebbe introdotto «un modello Westminster a polarità invertita, in cui non è il capo del governo a dovere avere la fiducia della maggioranza dell'assemblea, ma – garantita questa fiducia già dalla legge – sono i singoli componenti della maggioranza a dovere avere il “gradimento” del capo del governo che può determinare, in ogni momento, la dissoluzione dell'assemblea con le proprie dimissioni».

⁷¹ La formula è quella utilizzata dalla Corte costituzionale, nel dichiarato intento di evidenziare la distanza con la relazione fiduciaria che si riscontra negli assetti parlamentari: «non esiste tra Presidente della Giunta e Consiglio regionale una relazione fiduciaria assimilabile a quella tipica delle forme di governo parlamentari, ma un rapporto di consonanza politica, istituito direttamente dagli elettori» (sentenza n. 12 del 2006, punto 5 del considerato in diritto).

⁷² Sul punto S. STAIANO, *La rappresentanza*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2017, p. 13 s.

⁷³ Cfr. E. LACLAU, *On Populist Reason*, London-New York 2005, trad. it. *La ragione populista*, Roma-Bari 2008, p. 55 ss.

⁷⁴ Le formule riportate sono quelle proposte da N. URBINATI, *Il populismo come confine estremo della democrazia rappresentativa. Risposta a McCormick e a Del Savio e Mameli*, in *Micromega – Il rasoio di Occam*, n. 2, 2014; ID., *Un termine abusato, un fenomeno controverso*, in J.W. MULLER, *Cos'è il populismo?*, Milano 2017, p. XVII; e ora, più ampiamente, N. URBINATI, *Me The People. How Populism Transforms Democracy*, Cambridge 2019, trad. it. *Io, il popolo. Come il populismo trasforma la democrazia*, Bologna 2020, p. 189 ss. Un siffatto esito – quello della «unificazione del popolo sotto un leader» – è stato qualificato dalla dottrina costituzionalistica come populismo *in senso proprio*: cfr. S. STAIANO, *La rappresentanza*, cit., p. 20

⁷⁵ Sul punto cfr. M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali, III, Milano 2010, p. 540 (nota 15); M. VOLPI, *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo*, Torino 2010, p. 6; P. COSTANZO, *Art. 30-38, l. n. 142/90*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione. Art. 128 (supplemento)*, Bologna-Roma 1996, p. 437 (nota 6); S. STAIANO, *Il nuovo Sindaco. Riflessioni dopo la riforma*, Torino 1998, p. 51 ss.; Q. CAMERLENGO, *Le fonti regionali del diritto in trasformazione. Considerazioni in margine alla L. Cost. 22 novembre 1999, n. 1*, Milano 2000, p. 97 ss.

⁷⁶ In tal senso v. già R. BIN, *Riforme «politiche» e «technicalities» giuridiche*, in *Le Regioni*, n. 3, 2005, p. 307 ss.

riformatori – di spinte alla territorializzazione e alla personalizzazione⁷⁷ vede le seconde fagocitare in larga misura le prime. Uno sbocco, questo, prontamente prefigurato dalla letteratura politologica⁷⁸ e da quella costituzionalistica: «il protagonismo politico-istituzionale dei Presidenti eletti tende in qualche modo a svincolarsi dal riferimento al territorio [...]. La Regione è un punto di appoggio che, grazie alla visibilità ottenuta con l'elezione popolare diretta, permette di avere un ruolo nella scena politica nazionale, di partecipare ai complessi giochi fatti di messaggi, critiche, alleanze, invettive, conflitti fra simboli e proposte ipersemplicate che si affollano in uno spazio politico regionale interamente dominato dai media»⁷⁹.

Di un siffatto andamento vi sono, negli ultimi decenni, molteplici tracce, che non è possibile passare compiutamente in rassegna in questa sede. Ma, anche su tale terreno, sono le vicende della pandemia a disvelare l'assetto delle dinamiche politiche regionali (oltre che dei rapporti tra livelli territoriali di governo).

È stato intravisto, nei risultati delle ultime elezioni regionali (quelle del settembre 2020), il consolidarsi di uno schema bipolare⁸⁰. Occorre chiedersi se questo dato comporti, meccanicamente, il disporsi delle forme di governo secondo una coerente logica contrappositiva. Va segnalato, in primo luogo, che non sembra democraticamente rassicurante il dato di presidenti rieletti con il 70 o con il 76 per cento di voti⁸¹: ciò dovrebbe quantomeno indurre a interrogarsi su quanto di quell'ampio consenso sia ascrivibile a logiche di influenza e quanto a logiche di dominio⁸² (tanto più nei contesti regionali dove gli apparati

⁷⁷ Cfr. S. MANGIAMELLI, *Aspetti problematici della forma di governo e della legge elettorale*, in *Le Regioni*, n. 3-4, 2000, p. 568.

⁷⁸ Cfr. I. DIAMANTI, *Mappe*, cit., p. 23 e p. 215 ss.

⁷⁹ Così G. PITRUZZELLA, *L'impatto dei «governatori regionali» nelle istituzioni e nella politica italiana*, in *Le Regioni*, n. 6, 2004, p. 1241-1243, che si chiedeva: «Ma della Regione come istituzione, dell'idea cara ai maestri del diritto costituzionale di un indirizzo politico regionale autonomo rispetto a quello dello Stato, che cosa resta?». Gli esiti descritti sono stati efficacemente definiti in termini di «spolitizzazione delle autonomie regionali» (M. DELLA MORTE, L. RONCHETTI, *Simul stabunt simul... stabunt: a quale prezzo?*, in *Le Regioni*, n. 1-2, 2021, p. 97). Nella medesima prospettiva, v. pure M. OLIVETTI, *Autonomia statutaria e forma di governo regionale a dieci anni dalle riforme del Titolo V*, in L. VANDELLI (a cura di), *Il governo delle Regioni*, cit., p. 40; P. CIARLO, *Interessi territoriali e sistemi politici*, in A. FERRARA (a cura di), *Verso una fase costituente delle Regioni? Problemi di interpretazione della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1*, Milano 2001, p. 139-140; S. BARTOLE, *Una politica per l'ordinamento regionale*, in *Le Regioni*, n. 1-2, 2021, p. 20; A. MORRONE, *Per la Repubblica*, cit., p. 38-39 e p. 75; F. CORTESE, *Un Check-up*, cit., p. 116-117.

⁸⁰ Così M. RUBECHI, A. STERPA, *Elezioni regionali 2020: nuovi elementi di differenziazioni dei sistemi politici regionali?*, in *Federalismi.it*, 23 settembre 2020, spec. p. 8 e p. 15 ss.

⁸¹ Si tratta dei risultati riportati dai presidenti eletti lo scorso settembre, rispettivamente in Campania e Veneto. Essi sono tuttavia il riflesso più evidente di una tendenza generale: per una puntuale disamina dei risultati alla luce di alcuni degli indici di personalizzazione individuati dalla dottrina politologica (in specie da F. MUSELLA, *Governi monocratici. La svolta presidenziale nelle regioni italiane*, Bologna 2009, p. 93 ss.), v. S. CAFIERO, *I «governatori» e la pandemia. Il balzo della politica personale nelle elezioni regionali del settembre del 2020*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2020, p. 494 ss.

⁸² Occorrerebbe in altri termini comprendere, attraverso «il modulo del “network sociale” [...] quanto [...] appartenga al campo delle “relazioni di influenza”, cioè al campo della trasmissione intenzionale di comunicazione, al fine di modificare l'opinione dei destinatari; e quanto alle “relazioni di dominio”, nelle quali l'attore politico controlla il comportamento di altri attori promettendo premi o minacciando sanzioni» (la proposta analitica è formulata da S. STAIANO, *Prolegomeni*, cit., p. 20).

istituzionali e amministrativi non sembrano spiccare, almeno ad uno sguardo superficiale, per efficienza e qualità). Occorre inoltre chiedersi che tipo di semplificazione politica sia dato riscontrare in sistemi in cui, ad esempio, la coalizione del Presidente vincente è composta da quindici liste, di cui ben dodici (parliamo della sola area di maggioranza) ottengono seggi in un'assemblea di cinquantuno componenti⁸³. Segnalava Duverger che «il pluripartitismo indebolisce il governo in regime parlamentare, ma lo rafforza in regime presidenziale»⁸⁴: se quello *regional style* è, come sembra, un presidenzialismo a presidente rafforzato, dovrebbe essere chiaro l'effetto prodotto da siffatta esplosione della rappresentanza partitica. Nella prima ondata della pandemia, si sono visti presidenti di regione impegnati in una «disordinata corsa a riempire veri o presunti vuoti di disciplina o a dar luogo a normative anche fortemente differenziate non solo per obiettive necessità di adeguamento a situazioni locali, ma anche per pura polemica politica con il Governo nazionale o per smania individualistica di visibilità, in vista del possibile, successivo sfruttamento elettorale»⁸⁵. Nella seconda ondata, i medesimi presidenti, rieletti, cambiano repentinamente strategie nella gestione dell'emergenza, laddove ciò è richiesto dalla ricerca di una costante identificazione con i sentimenti del popolo che devono personificare. La rappresentazione di siffatte pratiche di rispecchiamento⁸⁶ non si produce nelle sedi istituzionali, al cospetto delle forze (regionali) di opposizione, che controllano, incalzano e lavorano alla prospettiva dell'alternanza tra *uomini* e *programmi*, come vorrebbe una sana logica contrappositiva⁸⁷. La dialettica politica territoriale è completamente pretermessa e tutto si gioca in polemica, talvolta aspra, con il Governo nazionale (o con singoli ministri), per lo più

⁸³ I dati sono riferiti all'esito delle ultime elezioni campane. Su tali profili, e sui riflessi sulla composizione del Consiglio regionale campano, cfr. R. RICCIARDELLI, *L'avvio della XI legislatura del Consiglio regionale della Campania. Qualcosa di nuovo, anzi d'antico, nell'evoluzione della forma di governo*, in *Le Regioni*, n. 1-2, 2021, p. 399 ss.

⁸⁴ M. DUVERGER, *Les partis politiques*, Paris 1951, trad. it. *I partiti politici*, Milano 1975, p. 495.

⁸⁵ G. SILVESTRI, *Covid-19 e Costituzione*, in *unicost.eu*, 10 aprile 2020. Paradigmatica, nella medesima direzione, la vicenda analizzata da A. D'ALOIA, *L'art. 120 Cost., la libertà di circolazione e l'insostenibile ipotesi delle ordinanze regionali di chiusura dei 'propri confini'*, in *Dirittifondamentali.it*, 18 aprile 2020. Più in generale, sul punto, cfr. F. MUSELLA, *I poteri di emergenza nella Repubblica dei Presidenti*, in S. STAIANO (a cura di), *Nel ventesimo anno del Terzo millennio. Sistemi politici, istituzioni economiche e produzione del diritto al cospetto della pandemia da Covid-19*, Napoli 2020, p. 701 ss.; nonché A. MORRONE, *Per la Repubblica*, cit., p. 47-48.

⁸⁶ Sul populismo inteso come pratica di *rispecchiamento* (una «tecnica che pretermette la formulazione di programmi politici, intorno alla cui elaborazione e attuazione ricercare il consenso attraverso la verifica nel tempo, e asseconda invece pulsioni maggioritarie, spesso non internamente coerenti, rilevate attraverso sondaggi, in modo da ottenere adesioni di tipo plebiscitario»), cfr. S. STAIANO, *Né modello né sistema. La produzione del diritto al cospetto della pandemia*, in S. STAIANO (a cura di), *Nel ventesimo anno*, cit., p. 42.

⁸⁷ È Leopoldo Elia che descrive il modello Westminster come quello in cui i fluidi canali di comunicazione tra Esecutivo, partito di maggioranza ed elettori consentono a questi ultimi di «determinare *men and measures* in un'estensione che è esclusa per gli elettori degli altri Paesi», realizzando un'efficace sintesi tra democrazia di investitura e di operazione (e, ciononostante, lo studioso non rinunciava ad esprimere alcune perplessità nei confronti di «uno *status* privilegiato dell'esecutivo che eccede, in qualche modo, le esigenze di efficienza»): cfr. L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del Diritto*, XIX, Milano 1970, p. 650. Per i medesimi motivi, il costituzionalista riteneva *ideologico* ascrivere «alla "democrazia immediata" la nomina del Premier inglese» (ID., *Prolegomeni ad ogni futura riforma*, in *Micromega*, n. 4, 1992, ora in ID., *Costituzione, partiti, istituzioni*, Bologna 2009, p. 430-431).

attraverso messaggi diramati in rete, senza neanche spazi di interlocuzione con la stampa⁸⁸. Se a fronte delle inedite modalità di produzione normativa utilizzate per far fronte alla pandemia si sono levate numerose voci critiche a reclamare un recupero di ruolo del Parlamento, dell'esistenza dei consigli regionali (e della rappresentanza che al loro interno dovrebbe trovare espressione) sembra invece ci si sia del tutto dimenticati.

Anche su tale terreno, dunque, la dolorosa esperienza del Covid-19 dovrebbe aver messo a nudo i limiti non tanto delle regioni e del regionalismo ma di quella «ideologia dell'“efficienza” della decisione politica come valore in sé, cioè prescindente dalla causa e dallo scopo, “efficienza” da conseguire concentrando il potere nel singolo *leader*»⁸⁹. Una ideologia che proprio nella forma di governo regionale ha trovato la più compiuta concretizzazione, ma ormai radicata al punto da essere sempre risparmiata dalla ciclica polemica che investe le autonomie territoriali: l'irrefrenabile ansia riformista e controriformista in materia, manifestatasi in più occasioni dal 1999 ad oggi, si rivolge sempre verso altri profili, giungendosi alla singolarità per cui si mette addirittura «in discussione la stessa esistenza delle Regioni, ma non l'elezione diretta dei loro presidenti»⁹⁰.

6. Osservazioni conclusive

“Anarchico”, “impazzito”, “incerto”, “ostentato”, “insincero”, “di facciata”, “mitologico”⁹¹: sono solo alcune delle aggettivazioni proposte dalla dottrina costituzionalistica per qualificare il federalismo italiano o l'aspirazione ad esso. Il dibattito politico continua a oscillare tra visioni estremizzanti: o si rilanciano le spinte egoistiche e competitive tra territori, talora sostenute da improbabili narrazioni identitarie, oppure si individua la dimensione autonomistica quale mero fattore di inefficienza e spreco. Entrambe le rappresentazioni sembrano accantonare l'idea delle Regioni come strumento di democrazia: idea ben presente in Assemblea costituente⁹² e di cui si trova oggi traccia nella Carta europea dell'autonomia locale, nel cui preambolo le collettività locali sono ritenute «fondamento di ogni regime democratico». Ad essere

⁸⁸ Su tali profili, legati al piano della comunicazione politica, cfr. S. CAFIERO, *op. cit.*, p. 508 ss. (anche per la bibliografia ivi richiamata).

⁸⁹ S. STAIANO, *La rappresentanza*, cit., p. 16; in senso analogo M. LUCIANI, Bis in idem: *la nuova sentenza della Corte costituzionale sulla legge elettorale politica*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2017, spec. p. 5.

⁹⁰ A. MORELLI, *Quale futuro*, cit. p. 164: e questo nonostante «le carenze più vistose [...] non sono quelle che riguardano il piano delle competenze, ma l'organizzazione istituzionale» (p. 163).

⁹¹ Si tratta delle aggettivazioni utilizzate, nell'ordine, da P. CIARLO, *Funzione legislativa ed anarcofederalismo*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 5, 2002, p. 643 ss.; ID., *La tassa sul tubo: ovvero del federalismo impazzito*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4, 2002, p. 808 ss.; A. CONCARO, N. ZANON (a cura di), *L'incerto federalismo. Competenze statali e regionali nella giurisprudenza costituzionale*, Milano 2005; F. MERLONI, *Il paradosso*, cit., p. 469 ss.; A. BARBERA, *Da un federalismo “insincero” a un regionalismo “preso sul serio”? Una riflessione sull'esperienza regionale*, 2 ottobre 2012, in www.forumcostituzionale.it; S. BARTOLE, *Una politica*, cit., p. 19; S. STAIANO, *Mitologie federaliste ed esperienza del regionalismo*, in *Federalismi.it*, n. 20, 2012.

⁹² In tema S. STAIANO, *Costituzione italiana*, cit., p. 11 ss.



accantonato è, in definitiva, il territorialismo inteso come «tecnica di organizzazione del potere politico»⁹³, funzionale ad una migliore garanzia dei diritti e ad una effettiva riduzione delle diseguaglianze⁹⁴. Anche tra parti del Paese.

⁹³ P. CIARLO, *Le nuove regioni*, cit., p. 779.

⁹⁴ Senza, con ciò, banalizzare il complesso rapporto tra principio di eguaglianza e autonomia territoriale: per alcuni spunti critici sul tema cfr., di recente e senza pretesa di esaustività, F. CORTESE, *Un Check-up*, cit., p. 110 ss.; R. BIN, *Il filo rosso*, cit., p. 41 ss.