

L'unificazione italiana e il rapporto centro-periferia¹

di Luciano Vandelli

1. *Il dibattito all'epoca dell'unificazione e la regionalizzazione mancata*

I caratteri del rapporto tra centro e periferia sono stati modellati, in Italia, da vicende e concezioni peculiari, che si radicano in tradizioni antiche e in scelte effettuate all'indomani dell'unificazione; scelte che riverberano i loro effetti sulle fasi successive, sino – a mio avviso – alla fase attuale, influenzando tuttora gli incerti tratti dei nostri modelli amministrativi.

Si pensi, anzitutto, al fattore determinante della regionalizzazione, attuata soltanto nel 1970, dopo più di un secolo di accentramento.

Eppure, le proposte volte alla istituzione delle regioni, e i relativi dibattiti, risalgono al 1861; da quel primo, sfortunato progetto di regionalizzazione presentato dal ministro dell'Interno del Governo Cavour, Marco Minghetti, e quindi sostenuto da Luigi Carlo Farini.

In base alle idee che ispiravano il progetto, il nuovo Stato avrebbe dovuto essere contrassegnato da una “unità che stringe ma non aggioga” – per usare le parole del discorso della Corona del 2 aprile 1860, ripreso da Minghetti nel '61 -, conciliando il consolidamento della nazione con le “massime franchigie possibili”.

In questa prospettiva, la regionalizzazione allora prevista era una forma di decentramento dell'amministrazione statale, incentrata su Governatori regionali cui venivano delegate attribuzioni dell'Esecutivo nazionale, quale “ruota novella della macchina amministrativa”².

In realtà, nel corso del dibattito sul progetto, emersero altre prospettive e ipotesi: da quella – delineata dallo stesso Minghetti - di regioni costruite come consorzi di province, sino all'idea di configurarle come corpi morali, dotati di una propria rappresentanza elettiva. Certamente, la proposta di creare assemblee, elette direttamente dagli abitanti di territori che avevano costituito gli Stati ora soppressi, era in grado di sollevare le maggiori preoccupazioni: dato che siffatte assemblee – si osservava – avrebbero potuto costituirsi “come altrettanti piccoli Parlamenti”, in grado di “inalberarsi a fronte del Parlamento nazionale”.

¹ Il presente lavoro costituisce una rielaborazione dei contenuti della relazione svolta al Convegno “*L'unificazione istituzionale e amministrativa dell'Italia*”, Prefettura di Bologna, 6 dicembre 2010.

² Sul progetto Cavour, Minghetti, Farini, cfr., anche per le citazioni qui riportate, G. De Cesare, *Decentramento e autonomie regionali nell'indirizzo politico di governo (1860-1923)*, in G. Maranini (a cura di), *La regione il governo locale*, Milano, Ed. Comunità, 1965, pp. 115 ss.

Così, tra il '60 e il '61 la Commissione speciale istituita per le questioni che riguardano gli assetti territoriali oscilla tra ipotesi di regioni come corpo morale; regioni come consorzi di province; regioni come elemento di decentramento statale. Queste diverse prospettive vengono discusse in maniera animata a partire dall'aprile del '61, in un dibattito sempre più caratterizzato da diffidenze e ostilità. Già nella metà di aprile l'ipotesi di una regione dotata di assemblea viene respinta, ricevendo 2 voti a favore su 27; quando si chiuderanno i lavori, il 17 maggio, la *regione come ente morale o amministrativo* non riceve nessun voto, la *regione come decentramento governativo* ne riceve 6, a fronte di 18 contrari.

Questo è il primo episodio che segna lo sviluppo dei rapporti centro-periferia in Italia. Minghetti dichiara ormai che la questione non è tra quelle principali, "È una questione ministeriale – dice – non è questione che impegni la maggioranza di governo". In sostanza, è questione politicamente secondaria; e può essere ormai accantonata, per puntare invece sulla legge comunale e provinciale.

E con i decreti dell'ottobre, il subentrato Governo Ricasoli sancirà un modello di Stato "forte", strutturato su un rigido accentramento destinato a condizionare a lungo la storia del Paese.

Ricostruendo, a molti anni di distanza, la vicenda del progetto sulle regioni, Marco Minghetti spiega: "la opportunità del disegno per quel tempo traevasi da questo motivo principale: che la unificazione amministrativa non doveva a mio avviso farsi affrettatamente, imperocché essa avrebbe ferito, come ferì, molti interessi, offese molte abitudini, suscitò molte animaversioni. E perciò la regione era principalmente un organo transitorio, affinché si operasse lentamente il trapasso da sette legislazioni e ordini diversi secondo i diversi Stati, a coordinamento e unità. Oggi quella unificazione fu compiuta, con molti spostamenti e molti dolori, ma fu compiuta, né potrebbe più la regione avere quel medesimo fine. Però potrebbe averne un altro; se si volessero dare ad Enti locali, e a corpi elettivi funzioni ...togliendole al Governo centrale, converrebbe di necessità che questi enti fossero più potenti delle province...Pure tornerebbe opportuno formare dei consorzi...dei quali io non temeva allora la tendenza troppo autonoma, e politicamente separativa, né la temerei ora, purché i diritti e i doveri loro fossero ben definiti, e non si desse alle rappresentanze interprovinciali carattere e procedimento di piccoli parlamenti".

Siamo nel 1881, e Minghetti scrive queste frasi nel contesto de *I partiti politici e l'ingerenza loro nella giustizia e nell'amministrazione*; ove il decentramento regionale diviene un elemento della sua critica al regime dei partiti, in una attenta ricerca di nuovi assetti, più conformi agli ideali democratici liberali³.

³ Cfr., anche per citazioni, E. Santarelli, *Il regionalismo nell'Italia unita. Storia dell'idea regionalistica fino alla Repubblica*, Firenze, 1973, pp. 22 ss. "Certo – scrive Minghetti – ci sono

Il clima sembra ora mutato, nei confronti del regionalismo: oltre a moderati come Minghetti, si presentano favorevoli uomini della destra storica (sostenitori, nella fase dell'unificazione, di un rigoroso accentramento, in contrapposizione al federalismo dei repubblicani), e non manca molto al diffondersi - presso i partiti popolari e, verso la fine del secolo, nell'estrema sinistra - della prospettiva regionalista come riforma democratica⁴.

2. *Tra l'aspirazione all'autogoverno inglese e l'applicazione di un accentramento francese*

Così, l'obbiettivo di un consolidamento dell'Unità nazionale che tuttavia si conciliasse con forme di decentramento era ben presente ai più elevati livelli, alle origini dello Stato italiano.

In quell'epoca, d'altronde, non è estraneo alla cultura amministrativa il modello del *self-government* inglese. Ne è un ammiratore convinto, anzitutto, lo stesso Cavour; il quale tuttavia è ben consapevole delle difficoltà di riprodurre in una realtà come quella italiana quel modello. "Non è possibile passare direttamente - scrive - dal sistema di tutela a quel sistema di emancipazione completa che esiste in Inghilterra": i due termini - "tutela", "emancipazione" - tratti dalla terminologia civilistica del regime giuridico del minore, sono significativi. E indicano due situazioni che si presentano troppo distanti, per tollerare passaggi troppo repentini.

Certo, in periodo di difficoltà economiche, l'ipotesi di dare ristoro alle fragili finanze del giovane Stato, sopprimendo le amministrazioni provinciali e sostituendole con una decina di centri amministrativi, si presenta particolarmente attraente: ma un intervento così drastico, possibile soltanto, secondo Cavour, "all'indomani di una grande rivoluzione che avrebbe abbattuti tutti gli ordini esistenti, è una riforma assolutamente inesequibile in tempi regolari e normali. E' impossibile disautorare i tre quarti, i quattro quinti delle città capoluoghi di province. Dico di più, giudico quasi impossibile l'arrivare a una riforma che distrugga l'elemento provinciale".

Del resto, va ormai prevalendo la convinzione i rapporti tra centro e periferia vadano impostati secondo un approccio graduale; in sostanza, occorre "non fare violenza - scrive Luigi Carlo Farini - ad un processo di integrazione unitaria che solo può essere frutto del tempo".

delle funzioni che il governo non può delegare ad alcuno: tale è la difesa della patria, la rappresentanza esterna, il mantenimento del diritto privato e pubblico, l'osservanza generale delle leggi, la giustizia e la finanza. Ma altre funzioni potrebbero essere delegate, e in certi paesi lo sono, come dal ministero dell'interno la polizia preventiva, le carceri di custodia, la sanità pubblica; da quello dei lavori pubblici le strade, le acque, i porti minori; da quello dell'agricoltura, industria e commercio la navigazione interna, le foreste, la caccia, la pesca; infine tutto o parte del pubblico insegnamento, delle biblioteche, degli archivi".

⁴ E. Santarelli, *Il regionalismo*, cit.

Nessuna trasformazione radicale, dunque; occorre, piuttosto, muoversi con misura, moderazione, gradualità: “una legge deve – annota ancora lo statista - estendere maggiormente i principii del *self-government* alle provincie e ai comuni. Anche in questa materia noi cerchiamo di ottenere con mezzi diversi i risultati medesimi ottenuti in Inghilterra, la terra classica della libertà”.

Dunque, si tratta di perseguire un livello di autogoverno avanzato come quello inglese, pur con mezzi diversi, che rispondano alle caratteristiche peculiari e alle tradizioni presenti in Italia. Eppure, la volontà di ispirarsi - anche semplicemente in relazione agli obiettivi ed ai risultati, e non nelle formule e nei modelli giuridici – all'autogoverno inglese, resterà circoscritta alle buone intenzioni di qualche mente illuminata; nella realtà, prevarrà invece una impostazione ben diversa: e ad un Paese recalcitrante, che – per riprendere parole di Costantino Nigra - “rifugge dall'idea di diventare una provincia, e soprattutto una provincia di Torino”⁵, viene imposto un unico modello di amministrazione. In questi termini, le leggi di unificazione del 1865 si limitano sostanzialmente ad estendere all'Italia intera la legislazione comunale e provinciale piemontese, vale a dire la legge Rattazzi del '59; legge basata sul contenimento di ogni spazio di autogoverno, nel quadro di una vigorosa centralizzazione.

E sarà una estensione destinata a svolgere effetti duraturi, nell'ordinamento italiano; al punto che in occasione del centenario delle leggi amministrative di unificazione, Massimo Severo Giannini considerava la legge Rattazzi “sostanzialmente la legge che ancora oggi vige nel nostro paese”⁶.

3. Tratti peculiari del rapporto centro-periferia in Italia: il divario Nord-Sud; il radicamento dei comuni; il criterio di uniformità

Le varie ipotesi sul modello di regione da adottare – tra ente territoriale, dotato di una propria rappresentatività, e semplice circoscrizione di decentramento dell'amministrazione statale - segnano il confine di un dibattito che avrà una storia molto lunga: nell'Assemblea costituente il problema verrà di nuovo sollevato con varie alternative; ma qui prevarranno ormai ben distinte prospettive.

Come osserva con acutezza Feliciano Benvenuti, ricostruendo negli anni Sessanta il dibattito costituente: “il problema delle regioni non si pone più come un problema di efficienza dell'apparato amministrativo ma bensì di efficienza democratica”. È una prospettiva alquanto diversa, che porterà ad un'evoluzione determinante nel nostro sistema.

⁵ Cfr., ancora, G. De Cesare, *Dentramento e indirizzo di governo*, cit., p.157, cui si rinvia anche per i richiami alle frasi di Cavour.

⁶ M.S. Giannini, *I comuni*, Atti del Congresso celebrativo del Centenario delle leggi amministrative di unificazione, Milano, Neri Pozza, 1967, p.24; ove si osserva anche che il tanto evocato sistema inglese dell'autogoverno conservava pur sempre, agli occhi degli affascinati politici e giuristi italiani, “un qualche cosa di misterioso e inesplicabile”: cfr. pp.28-30.

In cui, precisamente una preoccupazione di efficienza democratica porta a prevedere in Costituzione autonomie regionali, dotate di propri organi eletti direttamente e di poteri significativi, anche sul piano legislativo.

In questo quadro, si collocano alcuni tratti che, a mio avviso, in Italia hanno contrassegnato in termini peculiari i rapporti tra centro e periferia. Si tratta, in particolare, di tre elementi, di diversa natura e carattere, ma comunque determinanti, nel conformare il nostro sistema di amministrazione territoriale: a) gli squilibri regionali, con uno straordinario divario tra Nord e Sud del Paese; b) lo storico radicamento delle autonomie locali e, in particolare, dei comuni; c) il valore assegnato alla uniformità, come parametro che conforma regole, assetti organizzativi, modalità di azione. Tre peculiarità italiane che, a mio avviso, hanno costituito - e costituiscono tuttora - dati caratterizzanti, per gli assetti del nostro paese e, al tempo stesso, i nodi fondamentali o gli elementi che ne condizionano il funzionamento.

4. *Il divario Nord-Sud*

Gli squilibri regionali sono già ben presenti a Minghetti: “Come vi sono alcune province nelle quali la ricchezza è grandemente inferiore ai bisogni e alle difficoltà da vincersi, e in questi casi la regione e lo Stato può sovvenirle, vi hanno regioni le quali per naturale postura o per malignità di passati governi o per vicissitudini di avversa fortuna si trovano sprovviste ancora di quegli istituti, di quelle vie di comunicazione, di quei lavori idraulici che altrove sono da gran tempo ordinati e compiuti. Ragion vuole pertanto che la Nazione venga in soccorso di esse, e ciò non sarà solo atto di fratellevole benevolenza, ma di dovere di equità”⁷.

Così, dunque, Minghetti rileva le grande diversità del Paese; diversità che condizionano tutta l'azione del suo Governo. Né è detto che alluda necessariamente ed esclusivamente alle differenze tra Nord e Sud.

Certamente, nelle aree settentrionali vanno affermandosi forme di incipiente sviluppo industriale e capitalistico assai distanti dalle realtà quasi feudali che caratterizzano territori meridionali; dove peraltro si svolge una dura lotta al brigantaggio.

Eppure, sulle reali condizioni economiche delle varie aree del Paese, e sulla loro evoluzione nelle varie fasi, non sembra sussistano opinioni univoche; e il dibattito tra gli storici economici si presenta in termini ben più variegati e complessi di quanto spesso non si immagini. Le stesse conseguenze economiche dell'unificazione nel Sud risultano ancora tutt'altro che chiare⁸.

⁷ G. De Cesare, *Decentramento*, cit., p.126.

⁸ Cfr. J. Cohen, G. Federico, *Lo sviluppo economico italiano. 1820-1960*, Bologna, Mulino, 2001, pp.10 e 23, ove si rileva che l'entità del divario è ben documentata a partire dal 1950, mentre risulta del tutto controversa per i periodi precedenti.

Precisamente nell'occasione del centocinquantesimo dell'Unità d'Italia, in effetti, sta riemergendo una serie di letture diverse sui livelli di sviluppo esistenti nei territori italiani, e sull'effetto che l'unificazione ha portato nel rapporto Nord-Sud. E se ricerche di storia economica considerano che già nel 1850 il Meridione presentasse un PIL pro capite fra i più bassi a livello europeo, alcune stime che quantificano al 15/25% il divario di PIL tra Nord e Sud al momento dell'unificazione sono ritenute del tutto sovrastimate da altre indagini⁹. D'altronde, non manca chi osserva come il Sud avesse, almeno in vari territori, un tasso di sviluppo e di presenza di infrastrutture non disprezzabile e come, al contrario, nel Nord ci fossero aree fortemente sottosviluppate, in un andamento complicato e discontinuo sia per aree territoriali sia per periodi storici; mentre altri, ancora, hanno accusato lo Stato unitario di aver trasferito capitali dal Sud al Nord, attraverso la politica fiscale e la spesa pubblica, o di aver praticato una politica monetaria deliberatamente concepita per favorire la Banca nazionale, istituto d'emissione del Piemonte, ai danni del maggiore istituto meridionale, il Banco di Napoli¹⁰. E nel 1900, con amarezza scrive Francesco Saverio Nitti: "al momento dell'unione l'Italia meridionale aveva tutti gli elementi per trasformarsi. Possedeva un grande demanio, una grande ricchezza monetaria, un credito pubblico solidissimo". Così, "l'unità d'Italia non poteva essere fatta se non con il sacrificio di alcune regioni, soprattutto nel Mezzogiorno continentale ...L'unità era da compiere e le guerre dovevano farsi al Nord. Come non provvedere la Lombardia, il Piemonte, la Liguria, il Veneto di strade, ferrovie, di porti? Dinanzi alla necessità suprema della difesa non è possibile discutere". Una visione alquanto diversa esprime, pochi anni dopo, Giustino Fortunato, secondo era "una naturale povertà" a segnare la situazione del Mezzogiorno, "un paese che dalla geografia e dalla storia fu per secoli condannato alla miseria: miseria economica e miseria morale" ¹¹. Del resto, non mancano economisti che considerano come determinante nella vicenda del rapporto Nord-Sud, la Prima guerra mondiale: che favorisce il riorientamento della spesa pubblica sul teatro di guerra, nel Nord-Est, e verso le aree industrializzate del Nord-Ovest, anzitutto per esigenze belliche, ma poi per sostenere i salvataggi industriali e bancari successivi al conflitto ¹².

⁹ Così, con vari riferimenti, J. Cohen e G. Federico, op. cit., pp.15 e 23-24. Secondo i dati riportati da questi autori, il Sud – stabilito a 100 il PIL medio in Italia – registra 87 nel 1871, scendendo di decennio in decennio negli anni successivi, sino a 53 nel 1951; dato destinato a migliorare nel ventennio successivo (69 nel 1971).

¹⁰ J. Cohen, G. Federico, *Lo sviluppo*, cit., p.36 ss.

¹¹ V., su queste posizioni, E. Felice, *Divari regionali e intervento pubblico. Per una rilettura dello sviluppo in Italia*, Bologna, Mulino, 2007, pp.27 ss., ove si riportano riferimenti alla recente storiografia che censura la tradizionale sottovalutazione delle forti differenze all'interno del Mezzogiorno (p.29).

¹² Cfr., con riferimenti a ricerche di V. Zamagni, E. Felice, *Divari regionali*, cit., pp. 164-165; che tra l'altro colloca tra il 1911 e il 1951 la maggiore divaricazione tra Nord e Sud. Cfr. peraltro J. Cohen e G. Federico che, in *Lo sviluppo economico*, cit., considerano certo che già nel 1914 "il nord fosse ben più avanzato da tutti i punti di vista", rilevando un ulteriore peggioramento delle condizioni del sud negli anni tra le due guerre.

Eppure, complessivamente, in Italia “gli squilibri regionali e, soprattutto, il dualismo Nord-Sud...costituiscono una caratteristica strutturale”¹³, o “uno degli elementi distintivi della crescita di lungo periodo”, con disequaglianze che in nessun altro Stato “hanno caratterizzato lo sviluppo economico tanto profondamente quanto nel nostro Paese”¹⁴; o, come altri osservano, il divario di reddito per abitante tra Settentrione e Mezzogiorno presenta “caratteri quantitativamente eccezionali sia per ampiezza sia per durata”¹⁵.

In sintesi, l'opinione tradizionale considera che il divario tra le aree del Paese fosse già ampio all'epoca dell'unificazione e che sia aumentato nei successivi cinquant'anni; altre stime ritengono che il differenziale sia rimasto costante; secondo altri ancora esso, minimo all'origine, sarebbe cresciuto moltissimo negli anni successivi¹⁶.

Così, ancora oggi sembrano mancare chiavi di interpretazione e persino dati univoci¹⁷, sulle origini, sulle situazioni delle singole aree, sull'evoluzione nel periodo successivo all'unificazione, sui trend dei singoli settori, dall'agricoltura all'industria, sino alle infrastrutture; e persino le cause stesse del fenomeno, ancora al centro di una ampia gamma di spiegazioni, economiche, sociologiche, culturali, storiche, geografiche¹⁸.

Certo è che gli squilibri regionali si presentano tuttora come uno dei punti caldi e condizionanti il nostro dibattito centro-periferia. Al proposito, è sufficiente considerare, ovviamente, il dibattito attuale sul federalismo fiscale per renderci conto di quale sia la peculiarità del nostro Paese nell'intero contesto europeo¹⁹.

5. *Radicamento storico e ruolo primario del comune*

¹³ V. Zamagni, *Dalla periferia al centro. La seconda rinascita economica dell'Italia 1861-1990*, Bologna, Mulino, 1990, p.59.

¹⁴ J. Cohen, G. Federico, *Lo sviluppo economico italiano*, cit., pp.10 e 35.

¹⁵ G. Toniolo, *Storia economica dell'Italia liberale 1850-1918*, Bologna, Mulino, 1988, p.233.

¹⁶ Cfr. i riferimenti riportati da J. Cohen e G. Federico, op. cit., pp.38-39; che peraltro concludono osservando come, considerata la mediocre qualità dei dati, nei primi decenni dall'unificazione, “senza un loro miglioramento appare impossibile risolvere la questione. Ci si può consolare notando che migliorare questi dati è oggi possibile e che la ricerca promette risultati scientifici importanti”.

¹⁷ V. Zamagni, in *Dalla periferia al centro*, cit., p.54, sottolinea come un gruppo di lavoro organizzato dall'ex presidente dell'ISTAT, G. Rey, abbia avviato una radicale revisione delle statistiche storiche curate dallo stesso ISTAT: cfr. i due volumi curati da G. Rey, *I conti economici dell'Italia*, Bari, Laterza, 1991-1992. Cfr. anche, sugli effetti assai diversi che si ottengono applicando i nuovi calcoli alle vecchie statistiche ISTAT, J. Cohen, G. Federico, op. cit., pp.19-20.

¹⁸ Cfr. i riferimenti a varie posizioni del dibattito ancora in J. Cohen, G. Federico, *Lo sviluppo economico*, cit., pp.35 ss.

¹⁹ Su questi temi, la letteratura è ormai assai abbondante. Ma qui ci si può limitare, per sottolineare i termini essenziali della questione, a richiamare ora la franca ed incisiva analisi di A. Panebianco, *Nord-Sud, troppi luoghi comuni*, in *Corriere della Sera*, 6 gennaio 2011.

Un secondo elemento di caratterizzazione non prescindibile dell'assetto della nostra periferia è costituito dal radicamento storico dei comuni. Lo rilevano tutte le testimonianze già all'inizio dell'epoca dell'unificazione. Ove il ruolo del comune come punto di riferimento imprescindibile, nella tradizione e nella realtà dei territori italiani, si presenta come un dato ben presente a tutti i protagonisti dell'epoca. Che non mancano mai di richiamare il municipio romano e il comune medioevale; precedenti autorevoli, che vengono considerati in un flusso di robusta continuità, con il comune contemporaneo. Un comune che, dunque, in Italia si erge a "vero propugnacolo della nostra civiltà – secondo le parole di Farini – prima base dei liberi ordini, in cui si manifesta più vivacemente il nativo genio delle popolazioni".

E nell'evoluzione del sistema italiano, in questi centocinquanta anni, il ruolo primario del comune rimane una costante. Che attraversa le varie oscillazioni dell'ordinamento regionale e del dibattito sul livello provinciale: sino alla riforma costituzionale del 2001, ove il comune figura al primo posto tra gli enti che costituiscono la Repubblica. Né è una collocazione casuale, ma coerente con il sistema generale ora introdotto, che attribuisce le funzioni amministrative, in via di massima, ai comuni, mentre alle province, alle città metropolitane, alle regioni, allo Stato esse "possono essere assegnate in sostituzione dei comuni solo se e in quanto la sostituzione sia giustificata dai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, con un vincolo di attribuzione prioritaria ai comuni che vale tanto per le leggi delle regioni quanto per quelle dello Stato"²⁰.

In questi termini tutto il dibattito sulle autonomie territoriali, dall'unificazione alla Costituente, dalla regionalizzazione alla riforma del titolo V, ha un andamento profondamente diverso da quello che caratterizza altre realtà europee. Così, il nostro preteso, ventilato, auspicato federalismo non sarà mai in questo senso paragonabile a quello di altri stati europei: la Germania è costituita dai suoi *Länder* e dalla loro storia, l'Italia parte dalla storia dei suoi comuni; con la quale ogni forma di potere di livello regionale sarà sempre tenuto a confrontarsi.

6. *L'uniformità*

Terzo elemento portante della nostra tradizione è l'uniformità. Scelta fondante, all'epoca dell'unificazione; ed è scelta anch'essa assai duratura. L'opzione a favore dell'uniformismo è stabilita dalla Commissione speciale per la elaborazione delle leggi sull'ordinamento dello Stato nell'estate del 1861, nella convinzione che "la soppressione di questi Stati felicemente compita si suggelli meglio e se ne consolidi l'azione con lo stabilimento di una legislazione uniforme, di un ordinamento amministrativo compatto..."²¹.

²⁰ Così G. Guarino, *L'Italia? Ora è fondata sui comuni*, in *Corriere della Sera*, 16 gennaio 2002.

²¹ G. De Cesare, *Decentramento*, cit., p.113.

In effetti, l'unificazione fu attuata, come si è accennato, semplicemente estendendo ai nuovi territori la legislazione piemontese. Una estensione applicata "in fretta e furia", che tra l'altro trascura il fatto che questa legislazione del Piemonte era - come annota criticamente Cattaneo - in vari ambiti meno avanzata delle leggi che andava a sostituire: "il Piemonte, anche addensando in sei mesi i progressi di un secolo, si trovò inferiore in diritto penale alla Toscana, in diritto civile a Parma, in ordini comunali alla Lombardia; ebbe la disgrazia di apportare ai popoli, come un beneficio, nuove leggi ch'essi accolsero come un disturbo e un danno. Li assennati riputarono un vituperio che il popolo preferisse le leggi austriache alle italiane, e non si avvidero che il vituperio era che le leggi italiane potessero apparire peggiori delle austriache....Né crediamo che fosse lecito il togliere ad alcuno di codesti Stati quel massimo grado di progresso che già in alcuna cosa avesse raggiunto, pel mero pretesto di rendere uniforme per tutti una legge meno ragionevole e meno civile"....Ma la vita legislativa dei vari regni non può rimanere violentemente soppressa. Coordinare i due ordini legislativi dell'intera unione e dei singoli Stati è problema che, grazie a Dio, non è così nuovo nel mondo vivente delle nazioni, come alcuni, piuttosto monòmani che unitari, vanno immaginando. E non è opera di dissoluzione e di discordia, ma è necessaria e impreteribile condizione di concordia e d'amistà"²².

In realtà, per chi provenga da diverse tradizioni amministrative, un'uniformità di questo tipo risulta perfino stupefacente. Come rivela, significativamente, una testimonianza dei due storici inglesi, Bolton King e Thomas Okey. I quali nel 1901 si trovano a svolgere un'approfondita indagine sulla situazione italiana e, in particolare, sulla realtà dell'istituzione territoriale italiana; cui dedicano un libro, *L'Italia di oggi*, pubblicato in italiano da Laterza²³. Questi osservatori con mentalità britannica guardano con animo sorpreso quest'amministrazione locale caratterizzata da una astratta uguaglianza dottrinale e legislativa: "la legge italiana concede le stesse facoltà e gli stessi compiti a ogni comune, grande o piccolo che sia. Nelle loro relazioni con il Governo centrale ci è scarsa differenza fra una città di mezzo milione di abitanti e un meschino borgo delle Alpi. Uguali sono anche le funzioni e la facoltà di intraprendere quasi senza limiti, soggetti al solo veto del prefetto...ogni servizio od ufficio di pubblica utilità". Con effetti dispendiosi, non facilmente limitabili; il rimedio ovvio e il solo effettivo sarebbe di porre una differenza fra i comuni più grandi e quelli più piccoli limitando i poteri di questi ultimi. In luogo di questo semplice principio, che ha tolto la difficoltà in Inghilterra, gli italiani hanno un sistema irritante e molesto di ostacoli burocratici..."

²² C. Cattaneo, *L'ordinamento del Regno: i danni del centralismo e i vantaggi del federalismo*, 1860, riportato in *Amministrazione civile*, 2008, luglio/ottobre, pp.161-162.

²³ Il capitolo del volume di Okey e King relativo all'amministrazione locale è ora reperibile in *Amministrazione civile*, 2008, p.140 ss.

E' una descrizione che rende bene quanto siamo lontani da concezioni e impostazioni consolidate che caratterizzano altre tradizioni europee, per le quali il dominio di principi e regole uniformi risulta – ancor prima che irragionevole - difficilmente comprensibile.

Del resto, questa uniformità giuridica copre una relevantissima eterogeneità sostanziale: lo sottolinea ancora, ad un secolo di distanza dall'unificazione, Massimo Severo Giannini, con particolare riferimento alle realtà comunali: “sta di fatto che l'eterogeneità dei comuni non è solo un oggetto di constatazione sociologica, ma investe il funzionamento stesso degli apparati comunali, perché se si esamina in modo non libresco l'effettiva vita dei comuni, ci si avvede che ve ne sono alcuni nei quali il consiglio comunale non conta nulla, e conta solo il sindaco con il segretario comunale; altri nei quali, invece, il consiglio comunale è tutto; altri ancora nei quali le istanze decisionali si distribuiscono tra gli assessori e i capi delle ripartizioni, e così via....Vi è quindi da supporre che avessero ragione coloro che ritenevano preferibile, in un paese come l'Italia, il sistema austriaco della differenziazione dei comuni, al sistema franco-piemontese dell'uniformità”²⁴.

In realtà, la legislazione uniforme, già realisticamente emersa sin dai discorsi di Minghetti, ignora – o finge di ignorare - le diversità sostanziali del Paese e questo sarà un altro dei problemi portanti di tutta la nostra storia amministrativa: il tentativo di risolvere i problemi di ineguaglianza sostanziale attraverso la adozione delle medesime regole.

La questione riveste un valore fondamentale; ed è uno dei temi davanti ai quali ancora oggi ci troviamo, a proposito delle prospettive federalistiche in questi anni al centro del dibattito istituzionale. E solleva una domanda di base: è conciliabile una differenziazione delle regole con una unitarietà dei diritti o, per usare l'espressione della costituzione tedesca, delle condizioni di vita delle popolazioni?

L'uniformità non ha dato sinora risposte adeguate: imporre il medesimo vestito a nani e giganti, a grassi e magri, vuol dire rendere infelici gli uni e gli altri. La sfida davanti alla quale ci troviamo, che è la sfida di tutta la storia italiana, è capire come dare risposte adeguate alle differenze sostanziali che esistono nelle varie parti del territorio nazionale, tenendo insieme l'unità giuridica ed economica del Paese e l'unità dei diritti delle persone.

Del resto, se il nostro Paese, nella realtà dei fatti, non è mai riuscito a garantire l'eguaglianza sostanziale tramite l'applicazione del criterio di uniformità, dall'altro lato ha sempre guardato con sospetto alle forme di differenziazione. In questo senso, è significativo il modo in cui i mezzi di comunicazione percepiscono e trasmettono ogni fenomeno di varietà di regole derivante da poteri autonomistici, con esplicite diffidenze, preoccupazioni, contrarietà: manifestate da espressioni come federalismo “fai da te”, “di

²⁴ M.S. Giannini, *I comuni*, cit., pp.32-33.

Arlecchino”, “in ordine sparso”, “di Babele”, “a macchia di leopardo”, “il mosaico”, “la giungla” o, ancora, le “cento Italie” o “l’Italia spaccata”²⁵.

Eppure, la possibilità di differenziazione di trattamento da regione a regione – osservava Mortati - “non può essere disconosciuta in via generale dato che la ratio dell’autonomia discende proprio dall’opportunità di adeguare il trattamento giuridico delle stesse materie alle peculiarità delle situazioni in quanto risultino diverse da una zona all’altra del territorio nazionale”²⁶. Dunque, ogni scelta adottata da un ordinamento in senso autonomistico implica – ovviamente e necessariamente – una differenziazione di discipline e posizioni giuridiche.

In certo senso, potremmo anzi dire che l’autonomia comporta *un diritto alla differenza* da riferire alle comunità territoriali, in termini non troppo distanti da quelli correnti in relazione alle differenze di genere, di cultura, di costumi, ecc.

D'altronde, se l'uniformismo non garantisce e non ha mai garantito l'eguaglianza sostanziale, la stessa, fondamentale affermazione del principio contenuto nel secondo comma dell'art.3 della Costituzione implica una necessità costituzionale di considerazione delle differenze “di fatto”, per dare risposte adeguate alle situazioni concrete: e queste differenze possono certamente presentarsi anche su un piano territoriale, nei rapporti tra diverse aree del Paese, imponendo di modulare regole, azioni, funzioni in relazione alle specifiche esigenze.

Riflessioni di questo tipo possono riferirsi particolarmente alle “azioni positive” svolte dalle pubbliche amministrazioni.

Una eguaglianza formale coincidente con una uniformità delle regole si presenta sorretta da solide ragioni nella sfera dei diritti che sono stati definiti “negativi”, laddove alle istituzioni pubbliche si richiede semplicemente di non interferire, di astenersi. Ma laddove i diritti si configurano come “positivi”, concretandosi in una attività di prestazione, da parte delle istituzioni pubbliche, si configura uno spazio di selettività e di differenziazione (cfr. Corte cost. sent. n.109 del 1993).

Ma se affermazioni di questo tipo hanno qualche fondamento, il problema diviene quello di individuare i limiti alla differenziazione, le soglie di asimmetria accettabili senza mettere in discussione l’unitarietà del Paese e dei diritti di cittadinanza.

Se, dunque, sembra affermata e diffusa da qualche decennio – su un piano europeo così come nel dibattito italiano – l’idea che le rigidità connesse all’uniformità non corrispondono alle reali esigenze delle collettività e non garantiscono una equità sostanziale tra le popolazioni e che, dunque, siano da ammettersi e valorizzare margini di differenziazione, diviene essenziale

²⁵ Espressioni di questo tipo sono usate con una certa frequenza in titoli quali: “le tasse di Arlecchino”, “servizi sociali in ordine sparso”, “la giungla dei ticket”, “la Babele dei farmaci”, “urbanistica fai da te”, ecc. ecc.

²⁶ C. Mortati, *Istituzioni di Diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1976, p.932.

domandarsi quali siano i limiti a questa differenziazione; o – per riprendere il titolo di uno stimolante libro di studiosi di Lovanio: “quanta disuguaglianza possiamo accettare?”²⁷

7. Qualche considerazione conclusiva

Così, la ricerca e la determinazione di soglie di unità dei diritti, di equivalenti condizioni di vita, di livelli essenziali delle prestazioni si presenta come questione di rilievo primario, particolarmente nella fase attuale.

Ma questa ricerca non può tradursi in una semplice riproduzione di obsolete forme di uniformismo e di accentramento, comprimendo le istanze, le esigenze, le aspirazioni ad una differenziazione che corrisponde ormai ad un diritto all'autonomia riconosciuto alle collettività locali dalla gran parte degli ordinamenti europei.

D'altronde - tema che ci occuperà nei prossimi anni - quanta differenziazione possiamo accettare nella graduazione della pressione fiscale? Se davvero verrà attuato un federalismo fiscale e se davvero non sarà un mero contenitore formale, ma rivelerà una responsabilizzazione ai livelli di governo nel determinare le soglie di pressione in relazione ai servizi, il punto diventerà ben più incisivo di quanto non sia la stessa formale previsione di questo o quel diritto, coinvolgendo pienamente una eguaglianza sostanziale di rilievo primario.

E ancora: è realistico, ed in che termini, leggere il rapporto tra uguaglianza ed autonomie sulla base di criteri di equivalenza, in modo tale che ogni collettività possa differenziare modi e strumenti per contrastare una ineguaglianza sostanziale esistente? Del resto, può essere pertinente, anche negli ordinamenti interni, il richiamo alle logiche europee, secondo lo schema per cui le autorità nazionali e locali non sono obbligate a comportamenti uniformi, ma devono perseguire, anche con strumenti differenziati, effetti e risultati sostanzialmente equivalenti.

Del resto, in Italia, queste tematiche si legano indissolubilmente alle questioni sopra accennate, delle primarie esigenze di ridimensionare, contrastare, superare gli spropositati divari tra Nord e Sud.

E si collegano alla ancora incerta e ondivaga definizione dei ruoli di ciascun livello: puntando a inserire in un sistema coerente e ben funzionante la vitalità dei comuni nel dare risposte dirette alle esigenze delle collettività locali, la flessibilità di regole connessa ai poteri ed al necessario ruolo di coordinamento delle regioni, l'imprescindibile funzione unificante dello Stato.

²⁷ Cfr. Ch. Arnsperger, Ph. Van Parijs, *Quanta disuguaglianza possiamo accettare?* Etica economica e sociale, Bologna, Mulino, 2003.

Su questioni di questo tipo si giocheranno in larga misura, a mio avviso, le prospettive della Repubblica, in una ricerca di dinamiche e nuovi equilibri che sappiano essere adeguati alle necessità dei tempi.

La storia di questi centocinquant'anni, in questa ricerca, può insegnarci molto: se non altro per conoscere meglio le nostre peculiarità, condizioni, capacità di elaborazione, difficoltà di realizzazione. E per ricordarci come – se si intende evitare, come invita a fare il Presidente della Repubblica, ogni celebrazione idilliaca, retorica o acritica” – quel lontano “moto unitario”, con tutte le sue “asprezze e contraddizioni, sconfitte e successi”, abbia lasciato un patrimonio, che occorre ora recuperare in chiave nuova: respingendo tutti gli “impulsi disgregativi”, ma superando, al tempo stesso, “le tare centralistiche”²⁸.

E' una sfida di fondo; che non sempre in passato abbiamo affrontato con convinzioni e strumenti all'altezza delle esigenze.

Speriamo di essere in grado di farlo oggi: ritrovando – nonostante tutto, e al di là di ogni particolarismo e di ogni segnale di criticità sociale, politica, istituzionale - i valori profondi e i significati sostanziali dell'unità del Paese.

²⁸ ... per riprendere espressioni utilizzate, in occasione dell'avvio delle celebrazioni del Centocinquantenario dell'Unità, dal Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, a Reggio Emilia, 7 gennaio 2011.