

CARLO DESIDERI

Se le regioni italiane abbiano un fondamento territoriale e quale sia*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Le regioni italiane in Assemblea Costituente e nella Costituzione. – 2.1 Le scelte istituzionali e quelle territoriali. – 2.2. Motivazioni e finalità dei Costituenti. – 3. Le critiche successive. – 3.1 Le regioni come entità ‘artificiali’. – 3.2. Argomenti per ridimensionare le critiche. – 3.3. I limiti dei criteri funzionali. – 3.4. Una breve riflessione conclusiva. – 4. La lunga ‘rimozione’ delle regioni. – 5. La regionalizzazione finalmente. – 5.1. La lenta nascita delle regioni ordinarie: regioni senza territorio? – 5.2. Le regioni mettono radici. – 6. Il ritorno dei territori negli anni Novanta. – 6.1. Il “nuovo regionalismo”. – 6.2. La Lega Nord e la frattura Nord-Sud. – 6.3. Le regioni protagoniste delle riforme. – 6.4. Le regioni come comunità territoriali. – 7. Ancora le ‘regioni storiche’? – 7.1. La conferma delle scelte dei Costituenti. – 7.2. Due casi di cambiamenti territoriali. – 7.3. Le identità regionali in mutamento. – 8. Alcuni spunti per una riflessione più generale. – Note

1. Premessa

Le regioni italiane sono state create in diversi momenti. Le regioni Sicilia, Sardegna, Valle d’Aosta, Trentino Alto Adige sono state concretamente istituite subito dopo la fine della seconda guerra mondiale contemporaneamente al processo che portò alla redazione della Carta costituzionale. A queste regioni sono seguite: nel 1963 la regione Friuli Venezia Giulia e nel 1972 le Province autonome di Trento e Bolzano (denominate province ma con uno status e poteri – anche legislativi – eguali a quelli delle regioni).

Le regioni finora ricordate, nate in genere a seguito di forti spinte autonomiste a volte sostenute da veri e propri movimenti popolari, sono in due casi grandi isole e nelle altre regioni di frontiera con caratteristiche culturali e linguistiche peculiari. Sono classificabili come regioni speciali o a statuto speciale, in quanto ognuna di esse è retta da uno specifico statuto approvato con una apposita legge costituzionale.

Altre 15 regioni sono state concretamente istituite agli inizi degli anni Settanta dello scorso secolo.

Si tratta in questo caso di regioni che erano state previste e disciplinate dalla Costituzione emanata nel 1948, ma poi istituite con venti anni di ritardo.

Queste regioni sono classificabili come regioni ordinarie, in quanto rette dalla stessa Costituzione in maniera uniforme.

* Con il titolo *Regionalism and territorial politics in Italy*, la versione in lingua inglese del presente scritto è stata presentata come relazione al convegno *Federalism, Regionalism and Territory*, IACFS e ISSIRFA-CNR, Roma, 19-21 settembre 2012.



Quando nacquero le regioni ordinarie e di seguito, man mano che si procedette alla messa a punto dei loro compiti e poteri nel corso degli anni Settanta, l'attenzione del dibattito che accompagnò tali eventi si concentrò sui profili istituzionali e amministrativi delle regioni, sui rapporti tra le regioni e gli enti territoriali locali e molto sul riparto di compiti tra Stato e regioni e sui conflitti connessi.

Non ricevette invece attenzione il loro profilo territoriale. La regione veniva trattata come se non fosse anche un fenomeno territoriale e spaziale, così che la considerazione della regione come entità politico-amministrativa finiva per essere del tutto scissa da quella della regione come specifico territorio [1].

Come meglio si vedrà più avanti ci sono specifici fatti e situazioni che possono aiutare a spiegare tale mancanza di attenzione per i profili territoriali delle regioni italiane. Anche se non va dimenticata l'esistenza di una tendenza più generale e non solo italiana, per la quale il profilo territoriale ha finito per lungo tempo per apparire secondario, poco rilevante se non estraneo – quasi un elemento “arcaico” - rispetto alla preponderanza della modernizzazione nei suoi aspetti economici, politici, sociali e culturali [2].

Non è stato sempre così, comunque, nella storia del regionalismo italiano. Il profilo territoriale delle regioni è stato infatti oggetto di discussione, di confronto e, infine, di precise scelte nell'ambito dei lavori della Assemblea Costituente. Sul tema del territorio regionale tornarono, poi, alcune riflessioni critiche e alcuni correnti di pensiero negli anni seguenti.

Inoltre, proprio le questioni territoriali verranno in primo piano nel corso delle agitate vicende politiche svoltesi in Italia a partire dagli inizi degli anni Novanta.

Attualmente – sotto la spinta delle esigenze e delle ragioni che nascono dalla necessità di affrontare la presente crisi economica e finanziaria – si è ripreso a discutere e a fare progetti di riordino in merito al numero e alle dimensioni degli enti locali, in particolare delle province. Inoltre, in interventi nei media e nelle dichiarazioni di alcuni esponenti politici si è tornati a proporre nuove macroregioni e persino, in qualche caso, una articolazione territoriale del Paese in tre grandi aree del Nord, del Centro e del Sud.

Proprio in queste circostanze sembra opportuno, però, che si discuta sulla base di valutazioni che tengano conto di quanto già avvenuto, adottando uno sguardo lungo, aperto ad un tempo storico sufficientemente ampio.

Questo scritto intende allora portare l'attenzione sul profilo territoriale delle regioni. L'intento però non è quello di svolgere qui delle valutazioni di merito sulla adeguatezza geografica ed economica delle dimensioni territoriali delle regioni, per le quali per altro chi scrive non ha la competenza. Piuttosto, si intende portare l'attenzione su alcuni punti:

- sul modo in cui le questioni territoriali sono state trattate innanzitutto dai Costituenti e successivamente in altre fasi di sviluppo del regionalismo,
- quali valutazioni e decisioni abbiano prevalso nelle varie fasi e perché,
- se e in che modo le valutazioni e decisioni territoriali siano connesse alle scelte politiche e ai modelli istituzionali adottati,
- se e come il territorio abbia contribuito, e contribuisca, a definire le identità regionali.



Forse può apparire strano che ci si ponga interrogativi su aspetti e elementi che in una certa misura dovrebbero essere scontati. Sta di fatto, però, che non sono stati considerati tali e probabilmente non lo sono tuttora nel caso delle regioni italiane. In particolare, non lo è il fatto che le regioni abbiano un loro sostrato reale, né che il territorio concorra a definire una loro identità.

Infine, nel trattare il profilo territoriale delle regioni, andrà tenuta presente la particolarità del caso del regionalismo italiano, consistente nella difficile operazione di introdurre un ente politico territoriale di dimensione regionale in un contesto già caratterizzato dalla presenza di uno stato unitario, fortemente accentrato e abituato ad operare attraverso modelli uniformi su tutto il territorio. Uno stato unitario nazionale inoltre – rispetto ad altri stati europei – di relativamente recente formazione (150 anni ad oggi) che, proprio nel periodo precedente l'Assemblea Costituente, attraversò uno dei momenti più difficili e drammatici della sua storia.

La questione che si posero i Costituenti – appunto in un momento drammatico della storia italiana – non era di poco conto: ‘come trasformare uno stato unitario in stato regionale senza distruggere o anche indebolire l’unità nazionale?’. Si trattava, insomma, di fare i conti con la stessa concezione di unità nazionale, tentando di introdurre una visione nuova, non schiacciata sulla unità formale statale e basata anche sulle regioni. Tutto ciò contemporaneamente al passaggio dalla monarchia alla repubblica. Ci si può allora chiedere: come tutto ciò pesò inevitabilmente anche sulle scelte territoriali?

Tanti anni dopo, negli anni Novanta del secolo scorso, come si vedrà, la questione territoriale si ripresenterà a seguito di profondi processi di trasformazione politica e economica. Nuovamente, allora, verrà in discussione il senso e le condizioni dell’unità nazionale, in uno scenario però in gran parte modificato dalla presenza di nuovi soggetti: l’Europa (allora in una fase di crescente integrazione) e le stesse regioni alla ricerca di un loro consolidamento e rafforzamento.

Lo scritto è dedicato al caso italiano. Senza pretendere troppo e con le cautele necessarie, può darsi comunque che le sue conclusioni possano contenere qualche spunto e elemento utile per considerazioni più generali.

2. Le regioni italiane in Assemblea Costituente e nella Costituzione

2.1 Le scelte istituzionali e quelle territoriali

Per trovare una attenzione sul profilo territoriale delle regioni occorre, come si diceva, innanzitutto tornare indietro alla fase costituente. Ovviamente non è possibile ricostruire qui in modo dettagliato il dibattito che allora si svolse. Su di esso esistono ricostruzioni e studi. Così come esistono studi sul regionalismo italiano nella fase del Risorgimento e, poi, nel periodo dello Stato unitario fino alla Costituente. Si può, perciò, concentrare l’attenzione sinteticamente su due punti, tenendo conto del dibattito che si è svolto in seno all’Assemblea Costituente e di quanto emerge dagli studi esistenti.

Il primo punto riguarda la scelta del tipo di ente regionale da istituire. A parte le posizioni più decisamente antiregionaliste che pure non mancarono, il dibattito in sede costituente si articolò fondamentalmente tra due posizioni. Una favorevole alla introduzione delle regioni come enti politici dotati di poteri legislativi. L'altra che, invece, non riteneva possibile - a meno di non mettere a repentaglio l'unità nazionale - andare oltre regioni concepite come enti di decentramento amministrativo, chiamate cioè ad esercitare solo compiti amministrativi attribuiti e controllati dallo stato.

In realtà, anche i sostenitori del regionalismo politico mettevano l'accento sulla necessità di tenere salda l'unità nazionale. Questo avveniva non solo strumentalmente per il bisogno di prendere le distanze dalle idee federaliste, che pure gli venivano rimproverate con l'intento di ostacolare l'avvento delle regioni politiche. Avveniva soprattutto perché la volontà dei regionalisti, chiara ed espresa, in effetti non era quella di disarticolare l'unità nazionale. Piuttosto ne volevano proporre una nuova visione, attraverso una soluzione originale che prevedeva un nuovo modello di stato, delineato non più come stato unitario e uniforme ma come stato regionale. Si voleva, insomma, rompere la stretta connessione che in Italia si era andata creando - con l'unificazione e le vicende successive - tra unità nazionale e accentramento. Si voleva, invece, introdurre un'idea rivisitata di unità nazionale sganciata dallo statalismo (quasi l'unità non fosse pensabile se non in abbinamento ad uno stato accentrato e uniforme) e capace di trarre la sua legittimazione (anche) dal riconoscimento delle regioni.

Alla fine fu la posizione del regionalismo politico che prevalse ed entrò nel testo finale della Costituzione, sia pure insieme alla fissazione di limiti e controlli sulle regioni e sulle loro attività, che - come in seguito si disse [3] - definivano un vero e proprio ruolo "tutorio" dello stato nei confronti delle regioni.

Insieme alla figura della regione ente politico, nel testo della Costituzione fu inserito l'elenco nominale delle regioni (comprendente sia le regioni ordinarie che quelle speciali). Si fece in proposito, come si vedrà più in dettaglio tra poco, una scelta congegnata in modo tale che non occorressero altri atti per identificare e delimitare concretamente le regioni sotto il profilo territoriale. Le regioni erano, insomma, quelle che la Costituzione stessa indicava, con un meccanismo giuridico che, va sottolineato, appariva più di riconoscimento di qualcosa ritenuto preesistente, che di creazione di qualcosa dal nulla.

Ed ecco, dunque, il secondo punto sul quale si porta ora l'attenzione. Come si arrivò all'elenco delle regioni? Con che criteri vennero identificate e delimitate le regioni? E che connessione esiste tra il modo in cui infine le regioni vennero identificate e delimitate e la scelta della figura della regione ente politico e legislativo?

L'impressione che si ricava dalla lettura del dibattito in seno all'Assemblea costituente e dai risultati di alcuni studi in merito è che i Costituenti - in ogni caso il gruppo che portò avanti con successo il regionalismo - nel proporre e configurare il nuovo stato regionale considerarono sempre l'esistenza delle regioni, intese come territori, un dato di fatto.

Va fatta una precisazione però. Soprattutto appariva un dato di fatto che l'Italia fosse "un Paese caratterizzato da estreme varietà" [4], geograficamente e storicamente articolato in territori

regionali. L'identificazione puntuale delle regioni - e cioè quali fossero le regioni e le loro delimitazioni territoriali - appariva invece un dato meno certo e, specialmente in alcuni casi, piuttosto problematico [5].

Nel dibattito in sede di Assemblea Costituente il termine che ricorre solitamente per indicare le regioni territoriali ritenute preesistenti è quello di 'regioni storiche'. Si ritrovano, però, anche termini come 'regioni naturali' (che sembra mettere al centro le caratteristiche fisiche, ma in realtà a volte è abbinato all'espressione 'regioni storiche' o usato in maniera indifferenziata con questo) o 'regioni tradizionali'. Al di là della varietà dei termini usati, si faceva riferimento comunque a territori che si riteneva avessero una loro consistenza specifica dal punto di vista della storia, della tradizione, delle culture, della vita sociale e economica e, in certi casi, anche dal punto di vista etnico-linguistico.

Va aggiunto che tale modo di vedere non era una novità introdotta dai Costituenti regionalisti, ma era in continuità con valutazioni ampiamente diffuse nella cultura precedente. Senza andare in tempi troppo lontani, nei quali pure potevano trovarsi già tracce di territori regionali [6], la consapevolezza della diversità delle varie parti del Paese e l'idea dell'esistenza di vere e proprie regioni storico-geografiche era presente in gran parte della cultura risorgimentale e postrisorgimentale e in importanti correnti di pensiero del Novecento.

Non si può qui entrare in dettaglio ed esistono studi e raccolte antologiche in merito. Basti ricordare sinteticamente, a titolo di esempio, le opinioni di pochi esponenti significativi, alcuni citati e ripresi in più occasioni dai Costituenti e alcuni, in seguito, essi stessi coinvolti nel processo costituente.

Si pensi innanzitutto a Giuseppe Mazzini, le cui posizioni furono ricordate con enfasi - e abilmente utilizzate per porre alcuni punti fermi e prevenire le previste polemiche - da Gaspare Ambrosini all'inizio della sua relazione sulle autonomie regionali, con la quale pose le basi del dibattito in Assemblea Costituente [7]. Sottolineava infatti Ambrosini che Mazzini, "il più grande e saldo assertore del principio unitario", aveva combattuto le idee federaliste ma, al momento del realizzarsi dell'unità nazionale, aveva affermato la necessità del riconoscimento delle regioni. Queste erano da intendere - come scrive Mazzini nel 1861 e riporta Ambrosini - come "zona intermedia indispensabile tra la Nazione e i comuni, additata dai caratteri territoriali secondari, dai dialetti e dal predominio delle attitudini agricole, industriali o marittime". Le regioni, così individuate, sarebbero state in grado - sottolinea Mazzini e di nuovo riprende Ambrosini - di contrastare i pericoli del "localismo gretto" a tutto vantaggio dell'unità nazionale.

Si pensi a Luigi Carlo Farini, patriota impegnato nei moti risorgimentali, poi nel 1860 ministro dell'interno nel governo Cavour e autore nello stesso anno di una 'Nota' nella quale prospettava un primo (poi accantonato) disegno di regionalizzazione dello stato [8]. Qui il Farini affermava l'esistenza nella vita italiana di "centri più vasti" delle province, che "possiedono antichissime tradizioni fondate in varie condizioni naturali e civili". Per cui - riteneva - era necessario dare una dimensione anche politica a tali "centri di forze morali" che, avvertiva, "se fossero oppresse per pedanteria di sistema potrebbero riscuotersi e risollevarsi in modo

pericoloso ma che, legittimamente soddisfatte, possono mirabilmente concorrere alla forza e allo splendore della Nazione”. Aggiungeva che i nuovi soggetti – proprio in quanto “centri” di vita corrispondenti a “suddivisioni effettive” naturali e storiche - non sarebbero stati caratterizzati dalla artificiosità dei “dipartimenti francesi”. Sottolineava, infine, la differenza tra i “centri naturali della vita italiana” e gli stati preunitari. Tanto più – insisteva – che quegli stati spesso non corrispondevano alle “naturali regioni della geografia e della vita storica dell’Italia”, in quanto prodotti da dominazioni e condizionamenti stranieri.

Si pensi a Stefano Jacini, esponente liberale, politico e ministro, autore di una famosa inchiesta sulle condizioni dell’agricoltura in Italia, il quale nel 1879, quando i limiti dello stato unitario e uniforme cominciavano già ad essere evidenti, affermava il carattere “indelebilmente regionale” dell’Italia. Sosteneva, inoltre, che - nel quadro dell’unità politica, “indissolubilmente cementata” - “l’espansione naturale della...vita economica, sociale e intellettuale ha fatto sì che oggi ...le regioni esistono più che mai economicamente, socialmente e intellettualmente” [9].

Si pensi a Luigi Sturzo, fondatore del Partito popolare e poi tra gli ispiratori del regionalismo repubblicano [10], il quale negli anni difficili e cruciali successivi alla fine della prima guerra mondiale ripropose il regionalismo come una questione centrale. Nel 1921, parlando al Congresso del suo partito [11], negava espressamente che le regioni fossero entità artificiali senza “precedenti storici” e affermava che “la regione da noi esiste come unità specifica di lingua, di storia, di costumi, di affinità”. Si pronunciava in favore della creazione di un ente regionale di tipo politico con poteri anche legislativi. Indicava il numero delle regioni da istituire: a suo parere 21, rispondenti “a una realtà che neppure l’unitarismo burocratico in sessant’anni poteva far scomparire”. Insisteva che la regione non andava vista come una divisione “burocratica” del territorio ma “come una regione geografica, storica e morale...una realtà esistente e vivente nell’unità nazionale e nella compagine statale”.

Si pensi infine a Emilio Lussu, autore di un noto libro di testimonianza sulla prima guerra mondiale, tra i fondatori del Partito Sardo di Azione e poi del Partito di Azione, attivo oppositore del regime fascista, federalista, infine direttamente impegnato nei lavori dell’assemblea costituente. Lussu, scrivendo nel 1933 [12] affermava che “la regione è in Italia un’unità morale, etnica, linguistica e sociale, la più adatta a diventare unità politica”. Per dimostrare quanto le regioni fossero una “realtà vivente” ricordava che persino lo Stato Maggiore dell’Esercito, una “organizzazione rigidamente unitaria per definizione”, fece ricorso al reclutamento regionale “per avere un maggiore rendimento durante la guerra”.

Ma come si diceva questi sono solo esempi. Naturalmente i sostenitori del regionalismo – compresi quelli qui appena citati - sia nel corso della storia unitaria che in Assemblea costituente diedero, di volta in volta, varie e ulteriori motivazioni per l’introduzione delle regioni: di tipo politico, amministrativo, economico. Il dato di base da cui partivano, però, era la constatazione dell’esistenza di regioni come territori con loro specifici caratteri, ai quali finalmente si voleva dare la possibilità di esprimersi anche sul piano politico-istituzionale.

Prima dell’unificazione non erano mancate ipotesi di realizzare l’unità d’Italia con processi di tipo federativo tra gli Stati preunitari. Superata tale ipotesi dagli eventi stessi

dell'unificazione, il vantaggio della posizione regionalista che allora fu avanzata [13] era proprio quello di fare riferimento a regioni 'storiche' in gran parte non coincidenti con gli stati preunitari. Di proporre, cioè, un modello statale non accentrato, evitando però di far rivivere la memoria di vecchi confini appena aboliti, considerata pericolosa per la recente conquistata unità. Inoltre, i confini preunitari in molti casi – come notava Farini, qui già citato - apparivano artificiali, in quanto imposti da dominazioni straniere. Ciò malgrado, l'idea di una Italia unitaria ma articolata in regioni subito dopo l'unificazione non riuscì ad affermarsi.

L'Assemblea Costituente, molto più tardi, riprese l'idea regionalista, che stavolta riuscì a portare avanti costituendo un nuovo soggetto politico-istituzionale in corrispondenza a regioni territoriali ritenute preesistenti nella tradizione storica e geografica italiana [14].

Naturalmente non tutti in Assemblea Costituente furono d'accordo con la visione 'storica' delle regioni. Infatti, ci fu chi sostenne la necessità, al fine di identificare le regioni, di fare riferimento alla volontà delle popolazioni. Chi, invece, allo stesso fine, propose di ricorrere a criteri di tipo funzionale, volti a disegnare regioni in grado di essere "autosufficienti" da un punto di vista economico-finanziario e di soddisfare le esigenze della programmazione [15]. A tale scopo, i sostenitori dei criteri funzionali immaginavano regioni di dimensioni ampie. Perciò erano contrari al ricorso alla volontà popolare, la quale – pensavano – avrebbe spinto in direzione della affermazione di situazioni di tipo localistico, favorendo i particolarismi e la frammentazione territoriale. La nuova ripartizione regionale auspicata dalle tesi funzionaliste doveva perciò essere stabilita dal centro [16].

Nel corso dei lavori dell'Assemblea Costituente, per altro, furono avanzate insistenti richieste di riconoscimento di alcune nuove regioni di dimensioni più piccole rispetto a quelle alle quali veniva fatto solitamente riferimento come regioni 'storiche' o 'tradizionali' [17]. Tali richieste erano motivate invocando la volontà popolare, ma anche elementi di carattere storico e culturale. Nei loro confronti vi fu inizialmente una apertura, sia pure limitata ad alcuni casi [18]. In merito ad un loro eventuale riconoscimento vi erano, però, molte perplessità. Queste nascevano sia dal timore di una proliferazione delle spinte al riconoscimento di realtà territoriali limitate e frammentate, sia dalle difficoltà che si valutava avrebbe presentato l'accertamento della volontà delle popolazioni interessate. Non ultimi vi erano, poi, i timori dei partiti di vedere messi in pericolo loro aspettative e interessi di natura elettorale [19].

Le richieste di riconoscimento di alcune nuove regioni più piccole furono avanzate anche in sede di discussione in Assemblea, quando si giunse al momento della decisione definitiva sull'elenco delle regioni e sulla loro delimitazione territoriale. In quella sede, inoltre, fu avanzata la proposta – dietro la quale si schierarono gli antiregionalisti e una parte dei sostenitori delle regioni minori - di rinviare a un momento successivo alla Assemblea Costituente (in particolare a una futura legge ordinaria) la stessa determinazione di tutte le regioni.

Prevalse, però, la scelta in favore delle regioni 'storiche' e di stabilire l'elenco delle regioni e le loro delimitazioni territoriali immediatamente nel testo stesso della Carta costituzionale. Ciò avvenne attraverso la convergenza dei voti delle principali forze politiche su un ordine del giorno secondo il quale le regioni da costituire erano quelle "storico tradizionali di cui alle

pubblicazioni ufficiali statistiche” [20]. Allo stesso tempo veniva introdotto un articolo – su proposta di Mortati – che avrebbe consentito, in seguito, entro cinque anni dall’approvazione della Costituzione, di tornare sulle delimitazioni regionali, con una procedura più snella rispetto a quella prevista normalmente per eventuali modificazioni e adattamenti territoriali [21].

2.2. Motivazioni e finalità dei Costituenti

In sede di ricostruzione storica è stata avanzata da alcuni studiosi l’osservazione che le scelte dei Costituenti sulle regioni, specialmente nell’ultima fase dei lavori dell’Assemblea, furono guidate da motivazioni di strategia politica dei vari partiti politici. Anche la questione del profilo territoriale delle regioni, perciò, sarebbe stata affrontata in maniera strumentale e alla fine considerata secondaria [22].

Certamente ci fu anche questo nei lavori della Costituente, soprattutto in certe fasi. Tuttavia, resta il fatto che le scelte fatte appaiono coerenti con la realizzazione del disegno regionalista perseguito dai Costituenti, almeno sotto due aspetti fondamentali.

Il primo aspetto era che il nuovo stato regionale aveva bisogno per nascere di basarsi su elementi stabili e certi. Questo era il senso del riferimento – in tutto il processo costituente rimasto costante e prevalente – alle ‘regioni storiche’, ritenute realtà territoriali preesistenti e, quindi, un adeguato sostrato per fondare le regioni come enti politici. Questo era un aspetto fondamentale della costruzione dello stato regionale e le scelte del Costituente furono alla fine consequenziali.

Elencare con i loro nomi le regioni e delimitarne i territori con certezza nella stessa Costituzione non era dunque una scelta opzionale, ma necessaria e coerente con il disegno perseguito di costruzione del nuovo stato regionale [23].

In tal modo e da quel momento le regioni venivano messe su un piano del tutto diverso rispetto agli altri enti subnazionali, come le province e i comuni. Infatti, solo le regioni venivano singolarmente enumerate e identificate nella Costituzione. Certo non erano stati membri che si aggregano in uno stato federale, ma erano comunque parti strutturali e strutturanti del nuovo stato regionale repubblicano [24]. La loro identità territoriale non era disponibile per la volontà politica contingente (quella del legislatore ordinario), ma solo per il legislatore costituente (in futuro, sempre con il coinvolgimento delle popolazioni interessate).

La soluzione che si trovò – il ricorso ai compartimenti statistici per definire e delimitare le regioni – probabilmente anche agli occhi degli stessi Costituenti regionalisti presentava delle imprecisioni, ma appariva di massima armonica con l’intento di fare riferimento alle ‘regioni storiche’ e aveva il pregio di stabilire con certezza i confini regionali, consentendo di ancorarsi ad un “criterio stabile e sicuro” [25].

Il secondo aspetto riguarda le dimensioni delle regioni. Se queste andavano costruite come parti costitutive del nuovo stato regionale, i loro territori dovevano avere una consistenza dimensionale adeguata. Da questo punto di vista i timori con i quali si guardò alle spinte

favorevoli al riconoscimento di regioni più piccole sono comprensibili: non poteva immaginarsi uno stato regionale credibile formato da unità territoriali troppo frammentate. Le piccole regioni, inoltre, finivano per confondersi con le province e, dunque, le stesse ragioni della creazione delle regioni si indebolivano. Meglio allora regioni più grandi, anche se in certi casi forse con delimitazioni territoriali non proprio soddisfacenti [26].

Il Costituente, insomma, fece le sue scelte assumendo che le 'regioni storiche' fossero realtà territoriali preesistenti – se non sempre *vere* almeno *verosimili* - e che i compartimenti statistici consentissero di fissarne i confini. Questa valutazione era il presupposto necessario dell'idea di costituire regioni come enti politici e con poteri legislativi. Altrimenti che senso avrebbe avuto un impianto istituzionale così impegnativo se le regioni – come territori e come comunità insediate in tali territori – non avessero avuto un fondamento reale, almeno credibile?

Va anche considerato che le scelte del Costituente andavano avanti su una scia già tracciata dalla vicenda del riconoscimento e della istituzione delle prime regioni speciali. In questi casi l'autonomia politica era stata riconosciuta, anche sulla spinta di forti movimenti popolari, a regioni che comunque erano considerate territori con tratti storici, culturali e in certi casi etnico-linguistici specifici e particolari.

3. Le critiche successive

3.1 Le regioni come entità 'artificiali'

Successivamente alla approvazione della Costituzione e ancora oggi capita frequentemente di imbattersi – negli studi e nel dibattito politico – nell'affermazione che le regioni italiane sono entità "artificiali", volute dai partiti politici e calate dall'alto.

Ora è fuori discussione che i partiti politici in sede di Assemblea Costituente – e anche successivamente come si vedrà – abbiano avuto un ruolo determinante nella creazione delle regioni. Anche se non va dimenticato che, nel caso della creazione delle regioni speciali, si è data una risposta a spinte e movimenti provenienti dal basso e, specie in alcuni casi, molto ampi e determinati [27]. Né va dimenticato, come evidenziato dalla ricerca storica, che si era andata sviluppando nel Paese negli anni della fine del regime fascista e ancora prima del termine della guerra una richiesta diffusa di autonomia [28].

Il rilievo che le regioni siano entità artificiali va oltre, però, il ruolo dei partiti e sostiene che le regioni sono del tutto inventate, non sono reali ma "di carta". Investe, perciò, quello che, come si è visto, era un aspetto fondamentale della stessa idea di regione portata avanti dai Costituenti: la costruzione delle regioni come enti politici in corrispondenza di unità territoriali regionali ritenute storicamente e geograficamente preesistenti. Si tratta, insomma, di un rilievo che, togliendo sostanza e legittimazione alla regione, finisce per toglierle all'idea stessa dello stato regionale. Sta di fatto che venne utilizzato dalle forze antiregionaliste che, sul finire degli anni Sessanta, tentarono di opporsi alla realizzazione delle regioni e, poi, ne contrastarono passo

passo il consolidamento [29]. Tuttavia, che le regioni siano “artificiali” è un rilievo che si è andato diffondendo anche tra gli studiosi interessati all’esperienza regionale.

Alla base dell’idea della “artificialità” delle regioni ci sono, in realtà, due tipi di critiche che appare opportuno tenere distinte.

Un primo tipo di critiche riguarda l’idea stessa che i Costituenti avevano delle regioni ‘storiche’ e i criteri seguiti per cercare di individuarle. In proposito, viene messo l’accento sul carattere generico, superficiale e approssimativo delle argomentazioni dei Costituenti, su alcune incertezze e confusioni terminologiche [30]. Si sostiene anche che la realtà storica era molto più complessa di quella considerata dai Costituenti che non avevano saputo tenere conto della varietà e pluralità dei fenomeni di tipo regionale manifestatisi nella storia italiana [31]. Si insiste, infine, sull’errore di ricorrere ai compartimenti, a suo tempo individuati solo per finalità statistiche, per individuare le ‘regioni storiche’ [32].

Il secondo tipo di critiche, poi, afferma che i Costituenti avrebbero dovuto adottare per individuare le regioni altri criteri, capaci di tenere conto delle trasformazioni economiche e sociali del Paese. In questa prospettiva, ad esempio, si è sostenuto che un criterio adeguato sarebbe stato quello di fare riferimento – per individuare le regioni - ai poli di attrazione e di coordinamento rappresentati dalle grandi città o, comunque, da un “nucleo urbano di particolare salienza” [33]. Inoltre, soprattutto nel corso degli anni Sessanta, si è insistito sulla necessità di ricondurre le delimitazioni delle regioni alle finalità e alle esigenze della pianificazione economica e territoriale [34].

3.2. Argomenti per ridimensionare le critiche

Studi e riflessioni di giuristi e di storici delle istituzioni hanno messo in rilievo limiti e inconvenienti che effettivamente sono stati presenti nel processo costituente e dei quali, peraltro, come si è detto, furono probabilmente consapevoli gli stessi Costituenti. Tuttavia, hanno allo stesso tempo messo in luce aspetti che portano a ridimensionare le critiche alle scelte territoriali dei Costituenti e, comunque, a valutazioni più caute.

Innanzitutto appaiono rilevanti alcune osservazioni relative al contesto nel quale ha operato l’Assemblea Costituente.

La prima osservazione riguarda il fatto che, nel momento in cui il Costituente dovette fare le sue scelte, dal mondo scientifico e culturale non venivano contributi che potessero facilitare valutazioni e decisioni diverse [35]. Che, anzi, anche le impostazioni dei geografi del tempo, in genere, confermavano l’approccio dei Costituenti o comunque non offrivano elementi di riflessione tali da rimetterlo in discussione. Che, infine, proprio uno dei geografi più innovativi, Sestini, giudicò nel 1947 non priva di fondamento la scelta di ricorrere ai compartimenti statistici per la delimitazione delle regioni [36].

La seconda osservazione sul contesto riguarda il fatto che non appare metodologicamente corretto [37] rimproverare ai costituenti – che avevano davanti una società ancora prevalentemente rurale – di non avere fatto scelte diverse in ragione di qualcosa che, in realtà,

ancora non c'era. Né, forse, erano allora prevedibili la rapidità e l'intensità delle profonde trasformazioni poi effettivamente intervenute a partire dagli anni Cinquanta [38].

Infine - e questa è la terza osservazione sul contesto - certe critiche non sembrano tenere conto delle condizioni politiche reali nelle quali il Costituente si trovò ad operare. Viene sottovalutata dalle critiche, innanzitutto, la necessità che ad un dato momento si presentò ai Costituenti regionalisti di trovare un punto di riferimento certo e stabile per l'individuazione delle regioni, in mancanza del quale era alto il rischio che si aprisse una breccia favorevole alle forze antiregionaliste. Così come appaiono sottovalutate le difficoltà che ponevano le numerose spinte, come allora si diceva, 'localistiche' o 'particolaristiche', vale a dire volte al riconoscimento di realtà regionali di piccole dimensioni. Il problema è che, non solo tale prospettiva finiva per essere motivo di forti tensioni nei partiti e tra i partiti, ma che non era ritenuta credibile per creare lo stato regionale e, anzi, si temeva che potesse mettere in moto processi disgregativi. A questo proposito, si può aggiungere che non andrebbe sottovalutato quanto abbia pesato sulle valutazioni e sulle scelte allora adottate la percezione della fragilità dell'unità nazionale; né che tutto avveniva, inoltre, mentre mutava la forma stessa dello stato, da monarchia a repubblica [39].

Fin qui si tratta di osservazioni sul contesto che non entrano nel merito delle scelte dei Costituenti, ma possono soprattutto aiutare a capire in quali condizioni reali quelle scelte furono adottate [40].

Riguarda, invece, non tanto il contesto ma la correttezza metodologica dell'analisi e la sostanza stessa della figura della regione costituzionale l'osservazione secondo la quale le scelte territoriali fatte dal Costituente andrebbero comunque valutate rispetto al modello di regione che si intendeva realizzare - l'idea di regione politica con un suo sostrato territoriale preesistente 'storico' - e non rispetto ad altri modelli di regione (ad esempio le regioni funzionali alla programmazione) [41]. Invece, è proprio il modello di regione come soggetto politico, questa fondamentale innovazione perseguita dal Costituente, che non appare considerato nel suo giusto rilievo.

Cercando di sintetizzare, può dirsi che il limite delle critiche che insistono sulla "artificialità" delle regioni costituzionali avanzate in particolare da alcuni geografi era, insomma, quello di vedere la regione spezzata a metà, con tutta l'attenzione rivolta al solo profilo territoriale: non considerando a fondo il problema che si era posto il Costituente (costruire la regione ente politico e lo stato regionale), non si preoccupavano di dare una risposta (anche alternativa) a quel tipo di problema e dicevano, invece, che il problema era di altro tipo (inventare la regione funzionale). Quanto ai politici e ai giuristi che hanno seguito la tesi dell'artificialità, questi hanno finito anche loro per spezzare la regione a metà, anche se stavolta portando l'attenzione solo sull'altra metà: il profilo politico, istituzionale e amministrativo della regione. Di qui una visione iperistituzionale della regione (che diverrà la sola esistente in particolare negli anni Settanta): il territorio sparisce e si guarda alle regioni come se non fossero anche territori. La regione così, a seconda dei casi, diviene un'espressione di volontà politica sganciata dal territorio (per alcuni un vero e proprio demiurgo che dovrebbe realizzare chissà quale

palingenesi) oppure una mera entità amministrativa all'interno di sistemi procedurali o organizzativi guidati dallo stato.

3.3. I limiti dei criteri funzionali

Alle considerazioni appena ricordate se ne possono aggiungere alcune relative ai criteri funzionali, ancora una volta senza entrare in merito alla loro validità o meno, ma valutandone la praticabilità e applicabilità.

Un primo problema riguarda se i criteri funzionali potessero o meno assicurare un riferimento sufficientemente chiaro e stabile per costruire le regioni come enti politici.

Si è sostenuto, in effetti, che nella prospettiva funzionale le articolazioni territoriali regionali non possono essere immobili ma vanno aggiornate con "l'evolversi della intelaiatura economica, delle strutture sociali, delle condizioni culturali" [42]. Ci si può chiedere, però, quanto una ipotesi del genere sarebbe stata effettivamente praticabile. Infatti, che stabilità avrebbero potuto assicurare agli enti politici regionali delimitazioni areali basate su criteri funzionali - si pensi al criterio delle armature urbane, a quello della "autosufficienza economica" - in presenza dei fortissimi cambiamenti sociali, demografici, economici, insediativi e persino culturali intervenuti in Italia a partire dagli anni Cinquanta? Un ulteriore problema deriva dalla natura solitamente settoriale dei criteri funzionali, attraverso i quali, perciò, è difficile arrivare a una definizione (e a una dimensione territoriale) soddisfacente di regione, inquadrando in una unica immagine appunto l'insieme delle diverse funzioni esistenti sul territorio.

Anche il tentativo di tipo funzionalista, che ebbe ampio sviluppo negli anni Sessanta, di ancorare le regioni alla programmazione economica (sostituendo - si sostenne in alcuni casi - le regioni costituzionali con regioni più grandi [43]), visto a distanza, appare destinato a non dare sufficienti punti di riferimento per le regioni, considerato che la programmazione non riuscì a diventare una effettiva pratica di governo. Del resto gli stessi programmatori italiani, nei documenti infine prodotti, finirono per tornare a far riferimento alle regioni 'storiche' elencate dalla Costituzione [44], e ci si può chiedere quanto dovettero cedere ad un compromesso e quanto ebbero forse, invece, una caduta di fiducia in se stessi e nei criteri funzionali.

Un secondo problema che ha sempre accompagnato le ipotesi di delimitazione regionale sulla base di criteri funzionali sono le modalità decisionali attraverso le quali si sarebbero dovuti applicare tali criteri. Il Costituente stabilì l'elenco delle 'regioni storiche', ma - come accennato - prevede, oltre una apposita disposizione transitoria per eventuali adeguamenti, meccanismi ordinari diretti a consentire la creazione e fusione di regioni o trasformazioni delle delimitazioni territoriali regionali, consistenti in procedimenti con particolari cautele e garanzie e che, soprattutto, chiamano in causa la volontà delle popolazioni.

Ora i sostenitori dei criteri funzionali, già in sede di Assemblea Costituente [45] e anche in seguito, hanno, invece, sempre ritenuto che non si potesse giungere a un sistema razionale di

delimitazioni territoriali ricorrendo alla volontà delle popolazioni. In sostanza, anche una volta approvata la Costituzione e malgrado le norme sui meccanismi di adeguamento e modifica in essa contenute appena ricordate, hanno sempre ritenuto necessario un intervento dall'alto, attraverso una legge costituzionale di modifica di tipo generale [46]. Si trattava, però, di una ipotesi difficile da perseguire in quanto implicava la forte determinazione di un decisore nazionale. Mentre di fatto avrebbe sollevato questioni politiche delicate e sarebbe stata esposta a inevitabili critiche (di autoritarismo, di tecnocrazia, ecc.) [47].

3.4. Una breve riflessione conclusiva

Tentando di tirare le fila, quanto finora detto forse non dimostra di per sé la piena bontà delle scelte territoriali del Costituente, ma fa almeno ritenere non priva di fondamento l'opinione secondo la quale quelle scelte erano probabilmente le più fattibili e concrete che potevano farsi nella situazione data e in vista degli obiettivi che si intendevano perseguire.

In effetti, viene in evidenza che l'individuazione delle regioni presentava e ha continuato a presentare non poche difficoltà, che inoltre studi critici e riflessioni successive alla Costituzione non appaiono sempre convincenti, né capaci di fare emergere una strada nuova effettivamente praticabile. Così che appare prevalere la sensazione che – a parte alcuni casi in cui sono determinanti specifici caratteri fisici o culturali – il tema delle delimitazioni territoriali regionali sia in sé incerto e sfuggente a precise determinazioni e, comunque, sia divenuto nel tempo ulteriormente complesso [48].

Sta di fatto che alla fine anni Ottanta si è sostenuto – in sede di analisi geografica – che va sdrammatizzato il problema della “artificialità”. Innanzitutto, di nessun tipo di articolazione territoriale – storica o economico-funzionale che sia – può dirsi realmente che sia certa e vera. Inoltre, le trasformazioni più recenti (sviluppo dei sistemi a rete: economici, di trasporto, di comunicazione, culturali) metterebbero in crisi le visioni tradizionali “areali” di regione. Ne deriva che tutte le regioni sarebbero per forza di cose più o meno “artificiali”. Allora, tutto sommato, possono andare bene – così si afferma – anche le regioni attuali, delle quali diventa soprattutto importante la capacità di organizzare, regolare e mediare interessi [49]. Lo stesso invito a sdrammatizzare la questione è venuto, di recente, dal fronte dei giuristi [50].

Ci si può chiedere allora se, sulla base di tutte queste considerazioni, non si debba rivedere o almeno attenuare il giudizio – a volte dato per scontato – sulla “artificialità” delle regioni.

In proposito, può essere interessante accennare alla cautela che sul tema mostrò sempre Massimo Severo Giannini, il quale non mancò di criticare le contraddizioni della figura istituzionale della regione delineata dalla Costituzione, ma sulla questione territoriale riteneva che la Costituzione, con le regioni, avesse registrato un fenomeno reale, delineando le regioni come enti politici “esponenziali di gruppi territoriali già culturalmente esistenti”, anche se tale profilo in alcuni casi gli appariva dubbio [51].

4. La lunga 'rimozione' delle regioni

Emanata agli inizi del 1948 la nuova Costituzione, bisognerà attendere 20 anni per arrivare alla effettiva istituzione delle regioni ordinarie. Considerata l'importanza che i Costituenti avevano attribuito alle regioni, quanto avvenuto può apparire strano, qualcosa che comunque va oltre un semplice ritardo.

Tra le spiegazioni che sono state date, quella più comune è di tipo politico: nel contesto della guerra fredda i partiti al governo in Italia non potevano consentire che in importanti regioni andassero al potere le forze di opposizione (in particolare il Partito comunista). Tale situazione ovviamente ebbe un peso notevole. Tuttavia, per capire la vera e propria 'rimozione' della questione regionale che allora si verificò, occorre probabilmente guardare più in profondità e tenere conto di altri fattori. Soprattutto del fatto che, in quel periodo, divennero determinanti e centrali - come punti di riferimento non solo politici, ma sociali e culturali, e come vere e proprie identità collettive - i grandi partiti 'di massa', in particolare la Democrazia cristiana e il Partito comunista. Del fatto, inoltre, che tutta la fondamentale e necessaria ricostruzione nazionale post bellica e poi la crescita e modernizzazione del Paese fu basata su politiche, misure di intervento e leggi di dimensione nazionale.

In questo quadro si verificò che il tipo di organizzazione territoriale che i Costituenti avevano immaginato, di tipo orizzontale e basata sulle regioni, venne sostituita da organizzazioni territoriali di tipo verticale e settoriale, per scopi e compiti specifici, e a guida centralizzata. Esempi rilevanti di tale approccio furono gli enti di riforma agraria chiamati ad operare in ambiti territoriali determinati per operazioni di riassetto fondiario e di promozione dello sviluppo agricolo, dipendenti e controllati dal vertice statale (il Ministero dell'agricoltura). Altro esempio era la politica per la montagna, che prevedeva misure di sostegno da applicare in territori determinati meccanicamente con riferimento a parametri geografici automatici (come il livello altimetrico, diverso per le Alpi e gli Appennini).

Soprattutto fu questo il caso della politica di "intervento straordinario" per il Mezzogiorno. Già nel periodo postunitario c'erano stati interventi dedicati ad alcune zone del Sud in condizioni di particolare sofferenza. Per altro, da parte dei regionalisti di allora, tali interventi erano stati criticati proprio in quanto calati e guidati dall'alto e non accompagnati dalla crescita delle autonomie e delle responsabilità a livello territoriale [52].

Sta di fatto che i Costituenti, introducendo le regioni, avevano anche previsto in maniera espressa che i "contributi speciali" per politiche di sostegno e promozione, in particolare per il Mezzogiorno e le Isole, dovessero essere assegnati per legge a "singole" regioni. Dove la precisazione "singole" indicava, appunto, che le azioni di sviluppo delle regioni dovevano essere guidate dalle regioni e dovevano essere specifiche per i diversi territori del Mezzogiorno, in coerenza con la novità, il senso e le ragioni profonde del regionalismo.

La scelta che venne fatta a partire dagli anni Cinquanta fu, invece, quella di non fare più riferimento alle specifiche regioni del Mezzogiorno ma ad unica vastissima area 'regionale' meridionale. Di affidare, inoltre, la gestione della politica di intervento per tale grande area ad un apparato apposito: la Cassa per il Mezzogiorno, una agenzia statale centrale con compiti di programmazione, progettazione e esecuzione degli interventi.

Si tratta, in tutti i casi appena visti, di scelte di politica territoriale non solo alternative e sostitutive rispetto alla realizzazione delle regioni, ma che comportarono allora una notevole compressione della autonomia delle già esistenti regioni speciali [53] e che peseranno in futuro - quando le regioni ordinarie verranno istituite - non poco sul loro avvio, funzionamento e consolidamento. Le regioni, infatti, si trovarono a fare i conti con schemi territoriali [54] e connessi sistemi di intervento che non vennero immediatamente aboliti con la loro istituzione. In particolare, ci vorranno più di venti anni a partire dalla nascita delle regioni ordinarie per vedere il superamento dell'intervento per il Mezzogiorno e della sua apposita agenzia operativa.

La vera e propria lunga 'rimozione' del regionalismo che si verificò a partire dagli anni Cinquanta si spiega insomma con più fattori e, in particolare, con la scelta di una diversa organizzazione territoriale, ritenuta più adatta agli obiettivi che ci si prefiggeva, ma anche in continuità con modelli amministrativi - e corrispondenti sistemi di aggregazione di interessi - di tipo settoriale, già affermatasi nello stato unitario e poi nel periodo fascista, e comunque sempre facenti capo allo stato.

5. La regionalizzazione finalmente

5.1. La lenta nascita delle regioni ordinarie: regioni senza territorio?

Occorre attendere la seconda metà degli anni Sessanta perché si torni a parlare di regionalismo. Vennero quindi istituite le regioni ordinarie e messe in grado di operare attraverso un processo che prenderà l'intero decennio degli anni Settanta, ma questo avvenne con motivazioni e obiettivi che mettevano in secondo piano la dimensione territoriale delle regioni.

Come fattori principali che spinsero alla regionalizzazione sono stati indicati: la ricerca - attraverso appunto le regioni - di soluzioni anche istituzionali in grado di dare una risposta alle forti tensioni sociali e politiche della fine degli anni Sessanta; la ricerca in questa prospettiva anche di una maggiore apertura del gioco politico; la ricerca di opportunità per la modernizzazione del sistema amministrativo avvicinando al contempo le istituzioni ai cittadini. Un fattore determinante sarebbe stato, inoltre, l'intento della classe politica del tempo di ridimensionare il potere degli apparati amministrativi acquisendo, con le regioni, un ruolo più ampio e maggiore visibilità in concomitanza al lancio di nuove politiche sociali di welfare [55].

Le regioni, insomma, nascevano certamente in risposta a nuove esigenze sociali e politiche, ma fondamentalmente ad opera e sotto la guida dei grandi partiti nazionali, e probabilmente all'interno di una operazione di loro rilancio e nuova legittimazione.

Sta di fatto che non trovarono spazio – a parte la riscoperta della polemica sulla “artificialità” delle regioni da parte delle forze antiregionaliste e le ipotesi di nuove regioni più ampie funzionali alla programmazione (tuttavia, come si è detto, presto accantonate) - considerazioni sul profilo territoriale, né tantomeno sulle radici territoriali delle regioni: se avessero una identità connessa al loro territorio e che tipo di identità fosse [56].

Tale visione a-territoriale delle regioni non è comprensibile, in realtà, se appunto non si considera che in quel tempo erano fuori discussione il primato e la centralità dei grandi partiti politici nazionali e che dai partiti e dagli importanti obiettivi politici da loro affidati alla riforma regionale si riteneva che venisse fondamentale la legittimazione delle regioni [57]. Si insistette molto in quegli anni sugli scopi per i quali dovevano servire le regioni: le ‘regioni per la riforma dello stato’, le ‘regioni per la partecipazione’, le ‘regioni per la programmazione’ erano le formule più usate. Molto meno si guardava alle regioni come entità territoriali e politiche in sé rilevanti.

Non si può qui entrare nel dettaglio del lento e faticoso processo di regionalizzazione, sul quale per altro esiste una vastissima letteratura. Molto sinteticamente può dirsi che tutta la vicenda è stata segnata prima da una forte resistenza statale a cedere compiti alle regioni e poi – in molti campi di attività - dallo sviluppo di sistemi decisionali e di implementazione con i quali si cercava comunque di ricondurre le regioni sotto la supremazia statale. Né lo stato rinunciò ad esercitare quel ruolo “tutorio” che la Costituzione, come si è visto, gli aveva riconosciuto; anzi, inventò nuove forme di controllo e di poteri sostitutivi. Le regioni, inoltre, non avevano alcuna autonomia finanziaria, dipendendo completamente da trasferimenti di risorse da parte dello stato che, inoltre, entrava in merito alla destinazione delle spese regionali, stabilendo vincoli per settore, per attività e per singoli interventi. Quanto alla vita politica delle regioni, questa appariva fortemente condizionata e anzi determinata dai partiti nazionali, sia sotto il profilo delle strategie di alleanze e di governo che sotto il profilo delle carriere del personale politico.

5.2. Le regioni mettono radici

Il quadro appena descritto, come si dirà tra poco, non era tutta realtà delle regioni. In ogni caso, agli inizi degli anni Ottanta la delusione prevalse, l’entusiasmo regionalista andò svanendo e finirono per diffondersi valutazioni – di giuristi, studiosi e politici – in genere negative e in certi casi fortemente negative sulle regioni. Si teneva sì conto del fatto che lo stato centrale aveva finito per limitare fortemente l’autonomia e i compiti delle regioni, ma si lamentava che le stesse regioni si erano mostrate incapaci di darsi un ruolo e di operare in maniera innovativa ed efficace. Ci si chiese persino se avesse avuto senso creare enti politici, per di più con poteri legislativi, per esercitare compiti alla fine frammentari e di tipo esecutivo, che meglio sarebbero stati svolti da semplici uffici decentrati.

Rispetto al panorama del dibattito del tempo rappresentò invece un contributo originale e innovativo l’ampia e documentata ricerca condotta sulle regioni da Robert Putnam e dai suoi

collaboratori che mirava a verificare: che cosa erano effettivamente diventate le regioni; come si erano inserite nel sistema politico italiano; in che relazione si ponevano con i cittadini; quali erano le loro performance [58].

I risultati della ricerca – basati su ampie rilevazioni empiriche e numerosissime interviste – misero in evidenza alcuni fatti e tendenze importanti. Mostrarono che stava realizzandosi una certa crescita di autonomia dei politici regionali man mano che cresceva il loro controllo degli affari regionali; che la politica regionale era caratterizzata – rispetto a quella nazionale - da un carattere più pragmatico e da una marcata depolarizzazione ideologica e da una maggiore tolleranza politica reciproca. Soprattutto mostrarono che le regioni stavano mettendo radici nel territorio e nella società regionale e stavano riuscendo a riscuotere una fiducia crescente da parte dei cittadini (che, al contrario, mostravano di averne molta poca verso lo Stato centrale). Questo, però, non voleva dire anche che le regioni riuscissero ad essere efficienti e efficaci nei loro interventi. Anzi, si sottolineava come – in particolare sotto questo profilo - ci fosse una notevole diversità tra le regioni, essendo decisamente migliori le *performance* delle regioni del Centro e del Nord, mentre in difficoltà apparivano le regioni del Sud. Tali differenze non impedivano, però, nelle conclusioni della ricerca di constatare, in generale, un - sia pure parziale e da sviluppare - radicamento territoriale dei nuovi enti regionali.

Indagando sui motivi delle debolezze e delle scarse *performance* delle regioni meridionali, l'attenzione fu portata su un fattore ritenuto diffuso in tutto il Mezzogiorno: la carenza di 'senso civico' (*civic-ness*) dovuta a vicende comuni a tutta l'area e risalenti al Medioevo. Questa spiegazione tuttavia, come è noto, è stata oggetto di critica e dibattito [59].

La ricerca, invece, non toccò e non mise in questione il tema della adeguatezza delle delimitazioni territoriali regionali [60]. Né tale tema emerse in termini problematici – come causa delle difficoltà politiche e/o amministrative delle regioni - in sede di analisi e di valutazione dei risultati. Questo non voleva dire, però, che le regioni fossero guardate dalla ricerca come enti a-territoriali. Anzi, una novità di grande importanza – rispetto alla visione a-territoriale delle regioni - era che la stessa impostazione della ricerca e, poi, i suoi risultati mettevano in primo piano il rapporto tra gli enti regionali e i loro territori. La regione tornava così ad essere anche un territorio, anzi una comunità territoriale. Solo in questi termini aveva senso del resto ricercare se la regione ente politico fosse riuscita a mettere radici nel territorio (e si scopriva che, almeno in parte, così era avvenuto).

Alla luce di questi risultati – anche se non potevano certamente negarsi le difficoltà delle regioni - emergeva una visione più oggettiva ed equilibrata di quanto stava avvenendo. Una visione, comunque, meno condizionata dalle aspettative – come le chiamò Putnam - “messianiche” dei primi anni e, poi, dalle delusioni che seguirono.

I risultati della ricerca di Putnam erano, dunque, importanti per capire la realtà delle regioni e, senza quei risultati, sarebbe probabilmente difficile capire gli eventi di seguito avvenuti negli anni Novanta, che ora si passa a vedere.

6. Il ritorno dei territori negli anni Novanta

6.1. Il “nuovo regionalismo”

Gli anni Novanta dello scorso secolo hanno visto l’esplosione in Italia di veri e propri ‘moti’ riformatori, con la venuta in primo piano e con una vasta risonanza nei media e nell’opinione pubblica dei temi del regionalismo e del federalismo.

Tutto ciò si verificò a seguito di eventi e fenomeni fino a poco prima impensabili che mutarono in tempi rapidi molti e importanti aspetti del contesto politico italiano. Si sgretolarono e sparirono - anche a seguito di alcuni scandali che fecero crollare la fiducia dei cittadini nei loro confronti - i partiti che fino allora avevano retto il governo del Paese. Subirono varie trasformazioni altri partiti. Nacquero nuove forze politiche.

Si trattava di avvenimenti che avevano a loro volta alle spalle altre determinanti trasformazioni: come la fine dello scenario della ‘guerra fredda’, che aveva contribuito a tenere immobile il sistema politico italiano; come le spinte e le esigenze poste dalla crescente integrazione europea; come le trasformazioni indotte dalla tendenza alla globalizzazione dell’economia e dei mercati. Questi fenomeni e avvenimenti, se da un lato fecero sparire il contesto politico nel quale si era sviluppato il regionalismo italiano (ma che al contempo lo avevano confinato entro un orizzonte determinato), dall’altro contribuirono a riportare al centro dell’attenzione proprio i temi territoriali e della redistribuzione dei poteri sul territorio.

La riproposizione dei temi territoriali non fu del resto solo un fenomeno italiano. Michael Keating, in particolare, ha segnalato e analizzato il manifestarsi in quegli anni di un vero e proprio “nuovo regionalismo”, a livello europeo e non solo. Tra i caratteri salienti del fenomeno indicava il fatto che la rilevanza dei territori, la dislocazione dei poteri su di essi, le stesse identità regionali non si determinavano più - o almeno non più solo - in relazione allo stato nazionale, ma in relazione a fattori e processi operanti al di là dei confini statali [61]. In Europa, in particolare, ciò avveniva in relazione alla crescente, in quegli anni, integrazione economica e politica.

Il “nuovo regionalismo” si colloca, dunque, su un piano diverso rispetto a quello delle dinamiche tradizionali di decentramento, interne ai singoli stati. I territori, le regioni, divengono sempre più protagonisti in prima persona, come luoghi (*places*) i quali attraverso specifiche combinazioni di fattori sociali, economici, politici e culturali cercano di emergere con proprie caratteristiche e anche di competere nell’economia globalizzata [62]. Cresce, perciò, anche la richiesta delle regioni di vedere riconosciuto un ruolo politico nuovo a livello nazionale e, inoltre, un ruolo nelle relazioni esterne con regioni appartenenti ad altri stati e anche direttamente con altri stati. I fattori identitari, lì dove esistono e sono più vitali, concorrono a rafforzare queste tendenze e a loro volta sembrano esserne alimentati.

6.2 La Lega Nord e la frattura Nord-Sud

Le vicende italiane si inserivano, dunque, in uno scenario in movimento molto più ampio. Assunsero comunque modi e forme specifiche in relazione alle problematiche territoriali del Paese e alle vicende politiche del tempo.

L'entrata in scena delle leghe, presto confluite nella Lega Nord, rappresenta uno dei modi in cui si ripresentò in Italia la questione territoriale.

Particolarità della Lega era quella di essere un partito di tipo territoriale, nel senso che basava la sua legittimazione non su una identità ideologica o di classe, ma su una identità territoriale 'nordista', facendo riferimento sia ad elementi di tipo storico, culturale ed etnico sia agli interessi economici e produttivi del Nord[63]. Con queste caratteristiche la Lega - anche quando, alleata di Berlusconi, è entrata nel governo nazionale - è rimasta un partito con un bacino di elettori limitato al Nord o, più esattamente, ad alcune regioni del Nord.

La Lega - come notato da vari osservatori - era una forza che raccoglieva le ansietà di larghi strati delle popolazioni del Nord di fronte alla internazionalizzazione economica e ai cambiamenti in corso, insieme alla disaffezione per la politica 'romana' (vale a dire i partiti nazionali tradizionali) e all'avversione verso le politiche di sostegno del Mezzogiorno, considerate un inutile spreco, e verso lo stesso Mezzogiorno, ritenuto colpevole della sua arretratezza e un freno allo sviluppo del Nord.

La Lega, insomma, interveniva duramente e minacciosamente su uno dei punti più delicati dell'unità nazionale italiana, quella che è stata di recente ricordata come "l'incompiutezza della nostra unificazione" [64]. Ciò avveniva, inoltre, proprio nel momento in cui i mutamenti dello scenario economico mondiale e i processi in corso a livello europeo stavano mettendo in discussione gli equilibri che fino allora avevano tenuto insieme il Nord del Paese, in genere più sviluppato, e le aree del Sud, pur varie e diverse ma nel loro insieme economicamente più arretrate.

In assenza di una reale e precisa dimensione etnica o anche solo culturale del Nord Italia, la Lega ha fondato la sua forza cercando di mettere insieme l'enfasi sui valori di efficienza, di industriosità e di produttività del Nord con la proposta di una nuova identità del Nord. Questa proposta era la Padania, concepita come una vera e propria nazione soffocata dallo stato unitario italiano e il cui riconoscimento - sul piano sia politico che degli interessi economici - era il fine ultimo dell'azione della Lega. Da subito, inoltre, vennero avviate dalla Lega azioni e iniziative che dovevano manifestare l'esistenza della Padania stessa come nazione [65].

Si comprende allora l'indifferenza della Lega e, specialmente agli inizi, l'ostilità verso le regioni esistenti, ritenute per altro un prodotto del "centralismo romano" e a questo legate. Piuttosto la Lega, almeno in una prima fase, puntò ad una diversa organizzazione territoriale del Paese con una serie di proposte volte a creare un sistema di tipo federale o confederale formato da nuove entità territoriali di dimensioni più ampie delle attuali regioni [66]. Questa strategia, però, in seguito - mentre si rafforzava il ruolo della Lega come forza di governo nazionale alleata di Berlusconi - fu sostituita da un'altra: la c.d. *devolution* [67], con la quale si

voleva attribuire stavolta alle regioni esistenti (ma l'obiettivo restava la costruzione della Padania [68]) il potere di assumere e attivare, direttamente e a loro discrezione, compiti esclusivi in materie fondamentali come la sanità, l'istruzione e la sicurezza: una opportunità che in realtà solo alcune più ricche regioni del Nord si sarebbero potute permettere. Più tardi ancora, dopo il fallimento della c.d. *devolution*, l'attenzione della Lega si è spostata su una nuova strategia: la realizzazione del federalismo fiscale, inteso dalla Lega come occasione per riconsiderare, con riferimento alle regioni esistenti, i meccanismi e i criteri di distribuzione territoriale delle risorse.

Guardando complessivamente alle strategie avanzate nel tempo dalla Lega, emerge non l'intento di portare avanti un disegno istituzionale generale e preciso per il Paese, ma quello di puntare, al di là delle formule di volta in volta proposte, soprattutto a scompaginare assetti ed equilibri esistenti, perseguendo comunque - con una tattica pragmatica e con notevole disinvoltura - l'obiettivo di più risorse e poteri per il Nord. È in questo senso che la Lega ha sempre invocato - pur nella varietà delle formule perseguite - il federalismo. Anche se, appunto, si trattava non di un federalismo per unire, ma per così dire di tipo 'centrifugo', sempre accompagnato dalla minaccia della secessione e dell'indipendenza del Nord (per la Lega: la Padania).

Oggi il quadro politico italiano appare cambiato. Da un lato nuovi e difficili problemi si sono affacciati all'orizzonte. Dall'altro la Lega sta vivendo una profonda crisi interna e vari segnali (che emergono dalle ultime consultazioni elettorali e referendarie) mostrano comunque l'esistenza di un limite oltre il quale le visioni 'nordiste' della Lega non riescono a diffondersi nello stesso Nord. Infine, in occasione delle elezioni locali, nel maggio del 2011 e poi nel maggio del 2012, la Lega ha dovuto prendere atto di una notevole perdita di consenso. Si può capire, perciò, che - guardando al recente passato - molte delle idee e dei dibattiti, dei comportamenti e degli atteggiamenti sviluppati nel corso degli anni Novanta e anche in seguito possano oggi apparire poco credibili, se non a volte stravaganti.

Tuttavia, le forti tensioni politiche del tempo e il fatto che - malgrado i suoi alti e bassi elettorali e i limiti reali - la Lega operò sempre in posizione di forza come alleato di sostegno indispensabile e fino all'ultimo fedele di Berlusconi possono aiutare a capire come mai quei fenomeni e posizioni tanto radicali siano riuscite ad entrare e restare per così lungo tempo nella arena politica italiana. Come mai le stesse basi e il senso dell'unità nazionale siano divenute oggetto di contesa, di tensioni e di preoccupazioni.

Sta di fatto che alle idee leghiste che indicavano nel Sud un peso per il Nord, si andarono contrapponendo visioni 'sudiste' contrarie, ma speculari, del Sud come terra a suo tempo conquistata e colonizzata dal Nord e non liberata grazie a un movimento formato da patrioti del Nord come del Sud. Né mancheranno di manifestarsi tentativi volti alla costituzione di formazioni politiche 'sudiste' [69].

Nel clima effervescente degli anni Novanta tornarono anche delle proposte di revisione dell'organizzazione territoriale del Paese ispirate a criteri di tipo funzionale. In particolare, uno studio della Fondazione Agnelli [70] proponeva di ridisegnare le delimitazioni territoriali

regionali arrivando a 12 regioni. L'idea di fondo era che regioni più grandi avrebbero consentito una crescita della autonomia finanziaria, una maggiore capacità di intervento nell'economia e di gestione dei compiti e dei servizi e quindi una crescita di responsabilità e autonomia politica. In questo quadro si riteneva che una "considerazione preoccupata delle prospettive economiche dei diversi sistemi territoriali italiani deve avere la precedenza rispetto a considerazioni di storia e cultura locale" [71]. In qualche modo la proposta intendeva dare una risposta razionale e non disgregatrice anche ad istanze e problemi sollevati dalla Lega. Tuttavia, non si andò oltre il piano teorico, con qualche discussione in merito sulla stampa nazionale. Le proposte avanzate, come le altre di tipo funzionale del passato, presentavano, non pochi problemi di implementazione, ora probabilmente divenuti anzi più complessi, in presenza di regioni ormai esistenti da vari anni e già strutturate. La strada che presero gli sviluppi del regionalismo italiano fu di fatto un'altra.

6.3 Le regioni protagoniste delle riforme

Se le proposte e le posizioni della Lega catturavano spesso l'attenzione dei media, in quegli anni in realtà furono anche le regioni che - in modo meno rumoroso ma alla fine più concreto - entrarono in campo. Ciò si verificò sia in termini di proposte anche dettagliate di riforma, sia in termini di vere e proprie iniziative in contrapposizione allo stato. La più clamorosa di tali iniziative fu la promozione di referendum popolari - vinti - per l'abolizione di alcuni ministeri operanti in materie di competenza regionale.

L'attivismo intenso delle regioni e il loro protagonismo di fronte ai partiti in difficoltà fu, insomma, il segno di un nuovo regionalismo impensabile in passato, al tempo del primato indiscusso dei partiti nazionali: un regionalismo dal basso, portato avanti da politici regionali più liberi rispetto ai vertici partitici e che si facevano portatori di nuove esigenze e interessi sociali, economici e culturali [72]. Si trattava di un fenomeno che appare coerente con i risultati delle ricerche di Putnam, dove si confermava, sia pure con alti e bassi, il progressivo radicamento delle regioni. Coerente con quei risultati era, per altro, anche il fatto che nel movimento regionalista alcune regioni - in genere del Nord e del Centro - apparivano le più impegnate, con un ruolo trainante, mentre più passive apparivano in genere le regioni del Sud.

Le proposte che le regioni - operanti tutte insieme come 'alleanza', rappresentata dalla 'Conferenza dei presidenti' - avanzarono in quegli anni non si limitavano a chiedere più competenze ma entravano in merito all'assetto più generale dello stato regionale. Si chiedeva una distinzione più chiara delle responsabilità regionali e di quelle del governo centrale. Si insisteva sulla necessità di assicurare la partecipazione delle regioni nei processi decisionali e legislativi nazionali attraverso la creazione di una apposita "Camera delle regioni", modificando l'assetto dell'attuale Parlamento. Si insisteva, poi, su una vera autonomia finanziaria e di spesa, con tributi propri delle regioni e la fine del sistema della finanza derivata e vincolata. Grande importanza davano, inoltre, le regioni al riconoscimento di un loro ruolo diretto nella formazione e attuazione delle politiche e delle decisioni comunitarie, nonché al riconoscimento

della capacità di stabilire rapporti culturali e economici con soggetti esterni al Paese. Nel complesso le proposte regionali miravano dunque a rinforzare la legittimazione e la rilevanza delle regioni come entità radicate nel territorio e capaci di esprimerne – a vari livelli - le esigenze e gli interessi.

Certamente le riforme che effettivamente furono introdotte nel sistema regionale sono state possibili grazie all’impegno delle forze politiche nazionali. Quelle riforme sono state realizzate comunque a seguito della forte ripresa del regionalismo negli anni Novanta e hanno avuto successo anche grazie al sostegno delle regioni. In generale, le riforme sono andate nel senso del rafforzamento delle regioni esistenti.

6.4. Le regioni come comunità territoriali

Le riforme sono state introdotte in parte con leggi ordinarie e in parte con leggi costituzionali. In particolare con la legge costituzionale n.1 del 1999, che è intervenuta sulla forma di governo regionale e sul potere statutario delle regioni e con la legge costituzionale n.3 del 2001 che ha ridisegnato l’intero Titolo V della Costituzione relativo alle regioni e alle autonomie locali.

Limitandoci qui a un breve e parziale elenco sintetico, le principali novità sono state:

- l’introduzione dell’elezione diretta a suffragio universale del presidente regionale: una riforma dagli effetti in parte discutibili soprattutto in ordine ai rapporti tra la giunta e il consiglio regionale, ma che indiscutibilmente ha accresciuto la visibilità della regione sul piano interno e nazionale;

- il riconoscimento alle regioni, con una apposita norma costituzionale, di un potere statutario sostanzialmente autonomo;

- una crescita notevole della autonomia tributaria delle regioni e della loro autonomia di spesa [73];

- lo spostamento (di fatto realizzato però parzialmente, e ci sono segnali di arretramento) alle regioni, e agli enti locali, di tutti i compiti amministrativi “relativi alla cura degli interessi e alla promozione dello sviluppo delle rispettive comunità”, come espressamente precisa la legge di riforma n.59 del 1997;

- il riconoscimento di un ruolo regionale nell’ambito comunitario;

- il rafforzamento in sede di riforma costituzionale delle competenze legislative regionali, con anche l’introduzione di una competenza residuale, dunque generale, delle regioni;

- la possibilità, prevista da una nuova norma costituzionale, che singole regioni possano chiedere il riconoscimento di “ulteriori forme di autonomia”, con il che si intendeva in qualche modo dare una risposta alle richieste di nuove specialità provenienti da alcune regioni;

- la cancellazione, in sede di riforma costituzionale, di vari strumenti di controllo sulle leggi regionali e sull’attività amministrativa regionale, con i quali lo Stato esercitava in passato il suo ruolo “tutorio”.

E', inoltre, un fatto tutt'altro che secondario che, proprio nel corso degli anni Novanta, sono andate scomparendo istituzioni nate a partire dagli anni Cinquanta per interventi settoriali in aree territoriali più o meno estese: in realtà - come si è detto - vere e proprie organizzazioni territoriali alternative a quella immaginata dai Costituenti con le regioni. Viene in particolare demolito - sotto la minaccia incombente di un referendum popolare - il sistema dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno con la sua apposita agenzia, la Cassa per il Mezzogiorno.

Intervengono, dunque, notevoli mutamenti, anche se continuano a rimanere irrisolti vari problemi. In particolare, non viene creata la richiesta Camera delle regioni, né entra in funzione - in attesa di tale Camera - un Comitato parlamentare misto (con rappresentanti anche regionali e degli enti locali) pur previsto dalla riforma costituzionale del 2001. Nuove forme di centralismo si manifesteranno invece negli anni Dieci del nuovo secolo.

Di massima si può ritenere che dall'insieme delle trasformazioni intervenute la figura della regione ente politico sia stata confermata e rafforzata. La vera novità è, però, l'emergere di una figura più ampia e completa di regione, intesa come comunità territoriale regionale. La comunità e il suo territorio sono ora, infatti, il riferimento essenziale per la definizione dei poteri, dei compiti e della stessa sfera dell'autonomia regionale, politica, finanziaria e amministrativa. Anche la possibilità di riconoscere ulteriori forme di autonomia a singole regioni che le richiedano va nella stessa direzione, facendo venire in primo piano i territori e le comunità, che appunto possono avere esigenze e interessi vari e non uniformi.

I temi territoriali sono tornati, dunque, negli anni Novanta e - anche se non ne è seguita l'introduzione di nuove forme di organizzazione territoriale o un ridisegno delle delimitazioni territoriali regionali - non può dirsi che non abbiano inciso e dato luogo a mutamenti. Ciò è avvenuto, però, non sul piano del disegno geografico territoriale ma sul piano della ridefinizione dei ruoli e della redistribuzione dei poteri e delle risorse sul territorio. Questo è stato il risultato dei 'moti' degli anni Novanta [74].

A suo modo anche la Lega - sia pure mantenendo le sue finalità e parole d'ordine e, quindi, in una maniera che appare in gran parte strumentale [75] - da un dato momento in poi ha cominciato a far riferimento alle regioni esistenti. Così è avvenuto con la c.d. *devolution*, ma soprattutto con il 'federalismo fiscale', una riforma che infine - dopo vari rimaneggiamenti e aggiustamenti - è stata almeno in parte avallata da più forze politiche, anche di opposizione [76].

Si potrebbe a questo punto concludere che tutto si è risolto con una conferma e un rafforzamento delle 'regioni storiche' dei Costituenti. Tuttavia tale affermazione necessita di cautele. Infatti, come si cercherà di dire tra poco, appare vera in parte, in quanto da essa non può farsi derivare anche che le regioni siano nella sostanza le stesse di allora, o comunque che le regioni oggi siano percepite allo stesso modo di allora.

7. Ancora le 'regioni storiche'?

7.1 La conferma delle scelte dei Costituenti

Sono passati 65 anni dalla approvazione della Costituzione che ha previsto le regioni ordinarie e ancora di più dalla nascita delle prime regioni speciali. Sono passati 42 anni dalla nascita vera e propria delle regioni ordinarie. La storia delle istituzioni certamente va vista e valutata nei tempi lunghi e i giudizi affrettati sono sempre rischiosi. Tuttavia, considerati i 150 anni di vita dello stato italiano, può dirsi che comunque l'esperienza regionale appare ormai un elemento di tutto peso nella storia nazionale.

Le 'regioni storiche' dei Costituenti, insomma, sembrano aver superato il test del tempo. Hanno retto alle critiche e alle ipotesi di revisione territoriale dei sostenitori delle regioni di tipo funzionale e della centralità della programmazione. Hanno retto più tardi ai 'moti' degli anni Novanta e alle spinte della Lega Nord in direzione di forme di organizzazione territoriale diverse da quella costituzionale regionalista. Sono rimaste anche quando si è proceduto alla realizzazione della più ampia riforma costituzionale intervenuta dal tempo della Assemblea Costituente, che ha portato alla revisione dell'intero Titolo V della Costituzione.

Le regioni sembrano essere state - come previsto dai Costituenti - un fattore non antiunitario e piuttosto un fattore che, di massima, sembra aver favorito l'unità e la concordia nazionale, sia sul piano politico e sia, almeno sotto certi profili, territoriale. Così è avvenuto con le regioni speciali che hanno consentito di contenere spinte independentiste e di gestire delicate situazioni in zone di confine. Così è avvenuto a partire dagli anni Settanta quando - come sottolineato dai risultati delle ricerche di Putnam qui già ricordati - le regioni sono diventate un terreno di avvicinamento e di dialogo tra forze politiche altrimenti contrapposte, oltre che l'occasione per l'integrazione di forze politiche fino allora escluse da ruoli di governo. Così è avvenuto negli anni dei governi Berlusconi e nella fase di governo del Centro Sinistra che portò alla riforma costituzionale del Titolo V della Costituzione, quando all'asprezza dello scontro tra le forze politiche nazionali proprio sui temi di politica territoriale è corrisposta, di massima, la capacità delle regioni - pure appartenenti a diversi schieramenti - di collaborare tra loro, portando avanti proposte e alla fine ottenendo riforme importanti [77]. Non appare eccessivo dire che le regioni e la loro 'alleanza' hanno arricchito il pluralismo politico e la stessa democrazia, operando come un terreno in più di confronto, di possibile dialogo e intesa.

Infine, proprio sul piano della politica territoriale, ci si può interrogare se e come il regionalismo abbia inciso sulla questione - come si è visto tanto rilevante in Italia - dei divari territoriali. Pesa indubbiamente la constatazione, che emerge da più parti, di una minore capacità di azione e di efficienza delle regioni del Sud (anche se con delle eccezioni e una varietà di situazioni da regione a regione). Persino si è detto che con le regioni l'Italia, già fisicamente lunga, si sarebbe "allungata" ancora di più [78]. Tuttavia, per altro verso, va tenuto presente che i problemi dell'arretratezza hanno radici e dimensioni che preesistevano alle regioni e davanti ai quali è dubbio che le regioni da sole possano riuscire a trovare tutte le soluzioni.

Inoltre, è un fatto che con le regioni si è avuto il superamento di forme di intervento fortemente centralizzate che, comunque, non avevano avuto successo nel risolvere i problemi dell'arretratezza. Sul piano della organizzazione territoriale del Paese, invece, si può supporre che il regionalismo abbia introdotto l'opportunità e le condizioni concrete per uscire dal troppo semplicistico - e ora sappiamo pericoloso - schema Nord-Sud. Uno schema prima proposto per combattere l'arretratezza e per promuovere lo sviluppo (ma senza successo) e, poi, riproposto, con intenti opposti, dalla Lega per 'scaricare' il Sud.

Sotto più aspetti sembrerebbe, insomma, confermata la bontà della scelta dei Costituenti, le regioni non contrastano ma, anzi, danno una nuova struttura all'unità nazionale. Lo stato regionale, più dello stato unitario centralizzato, appare coerente con un Paese fatto da una pluralità di situazioni territoriali, con tradizioni, culture, interessi e, almeno in certi casi, identità etnico linguistiche diverse.

7.2 Due casi di cambiamenti territoriali

Le 'regioni storiche', inoltre, hanno retto - a parte i due casi che si vedranno tra poco - malgrado la presenza di due dispositivi di adeguamento e trasformazione predisposti dagli stessi Costituenti.

Il primo - contenuto nell'art. XI delle 'Disposizioni transitorie e finali' della Costituzione e valevole per cinque anni dall'entrata in vigore della Costituzione (ma fu poi prorogato [79]) - era un meccanismo abbastanza semplice che, infatti, consentiva di "formare altre regioni a modificazione dell'elenco di cui all'art.131" con legge costituzionale, ma evitando le procedure più complesse del secondo dispositivo previsto 'a regime' dall'art.132. Anche se in ogni caso rimaneva fermo "l'obbligo di sentire le popolazioni interessate".

Il secondo (art.132) prevedeva due ipotesi: al primo comma, la "fusione di regioni esistenti o la creazione di nuove regioni con un minimo di un milione di abitanti"; al secondo comma, il passaggio di province e comuni da una regione a un'altra. Per entrambe le ipotesi si definiva una apposita procedura che nel primo caso doveva concludersi con una legge costituzionale e nel secondo con una legge ordinaria. Era comunque prevista la necessaria espressione della volontà delle "popolazioni interessate".

Il primo dispositivo, pur transitorio, avrebbe forse consentito una ampia riconsiderazione delle delimitazioni regionali. Tuttavia, di fatto, è stato utilizzato solo per la creazione della regione Molise [80] che nell'elenco costituzionale era nominata ma come parte di un'entità territoriale regionale unica denominata "Abruzzo e Molise". In merito alla creazione del Molise come regione era stata già constatata, in sede di dibattito in Assemblea Costituente, l'esistenza di una chiara volontà popolare, rispondente anche a elementi storici e culturali specifici. Il suo riconoscimento come regione a sé era stato però sacrificato al momento della decisione finale, quando per stabilire l'elenco delle regioni si era fatto ricorso ai compartimenti statistici. La creazione nel 1963 del Molise - come è stato notato - era perciò un evento, per così dire

riparatore, che comunque si collocava nel solco del regionalismo ‘storico’ [81], mentre certamente non era spiegabile in termini di criteri funzionali [82].

Quanto al secondo dispositivo, è stato finora utilizzato solo una volta il meccanismo previsto dal secondo comma dell’art. 132 relativo allo spostamento di enti locali subregionali da una regione all’altra, con conseguente modifica dei confini regionali. Così è avvenuto di recente con il distacco di alcuni comuni di confine dalla regione Marche e con il loro passaggio alla Regione Emilia Romagna [83]. Anche in tal caso si tratta di una scelta in cui determinante appare il peso delle tradizioni storiche, come espressamente è stato motivato dalle richieste di spostamento e come è stato ufficializzato nel testo della legge [84].

7.3. Le identità regionali in mutamento

Che dire, dunque, almeno tenendo conto di quanto avvenuto finora? La prova della realtà – se seguiamo il principio *verum ipsum factum* - sembra dare ragione alla valutazione secondo la quale il riferimento dei Costituenti alle ‘regioni storiche’ (anche delimitate ricorrendo ai compartimenti statistici), accompagnata da dispositivi di eventuale futuro adeguamento, fu alla fine una scelta saggia. Si è già detto che, se si ritiene fondata tale opinione, andrebbe usata una maggior cautela nel parlare di “artificialità” delle regioni e che non appare corretto utilizzare l’“artificialità” come chiave di interpretazione di tutto il fenomeno regionale.

Ammesso, dunque, che le ‘regioni storiche’ del Costituente siano state bene o male una scelta saggia, va detto però che non appare possibile guardare oggi alle regioni con gli stessi occhi del Costituente. Altrimenti detto, le regioni attuali hanno sicuramente caratteristiche tali che le rendono molto diverse da come erano un tempo.

Considerazioni puntuali e dettagliate in merito richiederebbero una ampia ricerca che al momento manca. Ci si limita qui ad accennare ad alcuni fattori che una ricerca del genere probabilmente dovrebbe prendere in considerazione.

Si tratta innanzitutto di alcuni fattori di tipo strutturale. Dopo la seconda guerra mondiale e a partire dagli anni Cinquanta si è verificata nel Paese una trasformazione sociale ed economica profondissima che non può non aver toccato le caratteristiche dei territori e delle comunità regionali. Basti pensare ai fortissimi fenomeni di emigrazione interna, con enormi flussi di popolazioni in particolare dalle regioni del Sud verso quelle del Nord. Alla trasformazione del tessuto produttivo, da agricolo a industriale, con una diminuzione tale degli addetti all’agricoltura che ha portato alla quasi completa sparizione del mondo ‘contadino’. Allo spopolamento delle aree montane e collinari, con uno spostamento senza precedenti delle popolazioni verso le coste. Ai processi di inurbamento, che hanno visto crescere le grandi città e la formazione di comuni ‘giganti’ in genere posti intorno alle città senza soluzione di continuità. Allo sviluppo delle reti di trasporto e alla crescita della mobilità. Alla esplosione infine dei fenomeni di inquinamento e di degrado paesaggistico.

Sono intervenuti, in secondo luogo, fattori culturali di impatto notevolissimo, connessi alla crescita dei consumi e alla diffusione dei mezzi di comunicazione di massa, in particolare la

televisione, con effetti di integrazione ma anche di omologazione culturale e dei costumi tra le varie parti del Paese [85].

In terzo luogo, come aveva già ben spiegato la ricerca di Putnam, la stessa istituzione delle regioni come enti politici e amministrativi è un fattore destinato dopo tanti anni a intervenire sul territorio regionale, sulla comunità e sugli interessi in essa presenti: un fattore che dunque concorre a definire e costruire l'identità territoriale. Per fare un esempio, per tutta una fase del regionalismo era molto frequente l'uso giornalistico dei termini "regioni rosse" e "regioni bianche", che definiva in effetti alcune caratteristiche salienti di certe regioni sul piano politico, ma anche degli stili amministrativi, del modo di concepire i servizi sociali e così via. Più di recente è stato notato che, da quando a partire dagli anni Novanta le regioni hanno assunto responsabilità sempre più forti in ordine ad alcuni servizi fondamentali per la comunità (si pensi alla sanità), anche sotto questo aspetto emergono tendenze a manifestare specifiche "identità" [86]. Infine, anche il campo del governo del territorio, del paesaggio e dell'ambiente vede affermarsi profili e stili diversi delle regioni, con effetti concreti leggibili per altro da chiunque nei vari territori.

In quarto luogo si può ritenere che la figura della regione sia cambiata anche a seguito di effetti e interazioni di varia natura provocate dai mutamenti dei contesti nei quali la regione stessa si colloca. Oggi le regioni sono sottoposte a spinte e sollecitazioni assolutamente impensabili in passato. Le regioni sono infatti chiamate a definirsi anche rispetto a dimensioni sovranazionali, a livello europeo e mondiale [87]. I territori divengono rilevanti per affrontare nuove competitività e nascono nuove esigenze e domande delle comunità regionali. A loro volta le regioni sono chiamate a farsi carico di nuove responsabilità.

Una ricerca che ragionasse e indagasse sui fattori appena ricordati arriverebbe dunque probabilmente alla conclusione che le regioni di oggi sono sì quelle 'storiche' dei Costituenti, ma per tanti aspetti non sono più quelle. Le tradizioni e le identità più o meno antiche, se e dove esistenti, sono ancora lì: a volte dormienti e forse in parte dimenticate, a volte più vitali. A partire da tali identità, ma andando ben oltre, si sono sviluppati in ogni caso numerosi e vari aspetti nuovi. Preoccuparsi che le regioni oggi siano deboli perché mancano di identità culturali (o addirittura etniche), e perché non le valorizzino quando esistenti, in realtà, non ha forse molto senso, in quanto non è su questo piano o almeno solo su questo piano che appare possibile a questo punto affrontare il tema della identità regionale.

Piuttosto un contributo utile al tema sembra venire da chi ha messo in luce che oggi l'identità regionale è sempre qualcosa di complesso e comunque non solo e non sempre legata a differenze di valori di tipo storico e culturale, divenendo invece determinante, perché possa parlarsi di identità, che la regione "become the framework for appraising political and social issues". Si tratta, dunque, di una "new, modern or secular identity" che "may be less constraining than the old cultural values, functioning as a mechanism for collective action in the face of changing political and market conditions and based more on rational calculation than affective community" [88].

I valori e sistemi culturali radicati nei territori non spariscono e possono continuare a essere rilevanti come elementi che concorrono a identificare la regione come “frame of perception for policy issues”. In tutte le situazioni, però, non sono il solo fattore che va considerato e, inoltre, il loro rilievo appare diverso a seconda delle situazioni considerate [89].

Le conclusioni della ricerca qui immaginata dovrebbero prendere atto, comunque, che le pur mutate identità regionali si sono sviluppate sulla base delle ‘regioni storiche’ dei Costituenti. È un dato di fatto che queste, appunto come base, hanno retto e sono state dunque efficaci come momenti di fondazione. In proposito, ci si può chiedere se questo sarebbe stato possibile se le ‘regioni storiche’ non fossero state, almeno di massima, corrispondenti alle “varietà” storiche e culturali del Paese.

8. Alcuni spunti per una riflessione più generale

L’esperienza italiana mostra che ambiti territoriali ‘storici’ – o che comunque siano credibili come tali – possono essere un valido elemento di base per la fondazione di nuove entità politiche territoriali [90].

Tuttavia i processi di aggregazione comunitaria nei territori, di progressiva istituzionalizzazione e in genere la vita di tali entità seguiranno poi logiche e dipendono da fattori spesso non riconducibili alle delimitazioni territoriali. In ogni caso non sembra possibile una considerazione della correlazione tra delimitazione territoriale e identità in termini semplici e univoci, né secondo schemi lineari e di causa effetto.

Questo vuol dire anche che le modifiche territoriali nel mondo attuale non sono forse più così necessarie e importanti come un tempo invece poteva pensarsi.

Forse, come il caso italiano sembra suggerire, nel tempo dei processi di integrazione continentale e della globalizzazione, non è più necessario che mutamenti anche profondi sul piano economico, sociale e culturale debbano provocare trasformazioni delle dimensioni territoriali ‘storiche’. Importante piuttosto appare, per tenere il passo a fronte di quei mutamenti, la capacità dei territori di organizzare gli interessi e le esigenze e di essere protagonisti attivi ai vari livelli nei quali ormai si articola la vita contemporanea.

Storia e cultura non spariscono, e divengono anzi importanti come risorse e valori dei quali le comunità territoriali – formate ora da tutti coloro, pur di origini diverse, che vivono, abitano, in un dato luogo - sono chiamate a prendersi cura [91].

Note

[1] P.Bonora, *Regionalità, Il concetto di regione nell'Italia del secondo dopoguerra (1943-1970)*, Franco Angeli, Milano, 1984, p.11: "la cultura italiana mostra così di ritenere la componente spaziale scomoda appendice a questioni istituzionali e di potere".

[2] M. Keating, *The new regionalism in Western Europe*, Cheltenham, Edward Elgar, 1998, p. ix.

[3] A.D'Atena, *Il regionalismo nella vicenda costituzionale italiana*, In S.Labriola (a cura di), *Valori e principi del regime repubblicano, I. Sovranità e democrazia*, Bari, Laterza, 2006, p.494.

[4] Così G.Ambrosini, in Camera dei Deputati, *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, Roma, 1970, vol.III, seduta del 10 giugno 1947, pp. 2282.

[5] Per una analoga valutazione in sede di analisi geografica, v. la relazione di A.Sestini, *Le regioni italiane come base geografica della struttura dello Stato*, in *Atti del XIV Congresso geografico italiano*, Bologna 8-12 aprile 1947, Zanichelli, Bologna, 1949, pp. 128-143, il quale da un lato considera un dato scontato la grande "varietà di condizioni fisiche, antropiche, economiche e sociali" del Paese, dall'altro afferma (pp.130-131) che è problematico stabilire "quali grandi regioni si riconoscono sul suolo italiano" e "quali sono i migliori confini da fissarsi per ciascuna delle regioni". G.Ambrosini - all'inizio dei lavori sulle regioni - in sede di Commissione per la Costituente, II Sottocommissione (Camera dei Deputati, *La Costituzione*, cit., vol. VII, 27 luglio 1946, p.822), affermava che in Italia esistono "regioni geograficamente o tradizionalmente determinate", ma che "potrebbe sorgere la necessità di non seguire meccanicamente il criterio storico" e procedere a cambiamenti "consigliati dalla valutazione di particolari interessi".

[6] Così già in epoca romana e poi in epoca rinascimentale, v. più avanti la nota 31.

[7] G. Ambrosini, *Relazione sulle autonomie regionali*, presentata alla II Sottocommissione della Commissione per la Costituzione nel novembre del 1946, *Atti della Assemblea Costituente*, p.137 e ss.

[8] Ora in C.Petraccone, a cura di, *Federalismo e autonomia in Italia dall'Unità ad oggi*, Laterza, Bari, 1995, p.22 e ss.

[9] Così in S.Jacini, *I conservatori e l'evoluzione naturale dei partiti politici in Italia*, Milano,1879, p.128 e ss. Citato in Ministero per la Costituente, Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello stato, *Relazione All'Assemblea Costituente*, vol II, *Relazione della Sottocommissione "Problema della Regione"*, p.196.

[10] U. De Siervo, Sturzo e Ambrosini nella progettazione delle regioni, in Istituto Luigi Sturzo, Ambrosini e Sturzo. *La nascita delle regioni*, a cura di N.Antonetti e U.De Siervo, Il Mulino, Bologna, 1998, pp.67 e ss..

[11] V. ora la relazione di Sturzo in C.Petraccone, a cura di, *Federalismo*, cit., p.184 e ss.

[12] Si tratta del saggio *Federalismo*, pubblicato nei Quaderni di Giustizia e Libertà, ora in C.Petraccone,, a cura di, *Federalismo*, cit., p.209 e ss.

[13] L'ipotesi regionalista era guardata con prudente favore dallo stesso Cavour. Fu portata avanti dal Farini e subito dopo, in maniera più attenuata, dal suo successore come ministro dell'interno, Marco Minghetti.

[14] Come efficacemente sottolinea M.Pedrazza Gorlero, *Le variazioni territoriali delle regioni*, Cedam, Padova, 1979, p.24, questa fu la "scelta di fondo" dei Costituenti, sempre affermata nei vari, a volte difficoltosi, passaggi dell'elaborazione del testo costituzionale.

[15] V. in particolare le posizioni di Mortati nella II Sottocommissione, in *Camera dei Deputati, La Costituzione*, cit., vol. VII, pp.844-845, seduta del 29 luglio 1946, e pp. 1007-1008, seduta del 14 settembre 1946.

[16] Così Mortati, *II Sottocomm.*, in *Camera dei Deputati, La costituzione*, cit., vol. VII, p.1009, 14 settembre 1946.

[17] In realtà, la questione si era già presentata in occasione degli studi preparatori elaborati per l'Assemblea Costituente. In particolare, nell'ambito dei lavori della Sottocommissione "Autonomie locali" della Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello stato (v. Ministero per la Costituente, *Relazione*, cit.), la *Relazione del Commissario Donati* (relativa alle risposte ad un apposito questionario) rilevava che, in generale, sembrava prevalere un orientamento favorevole al "mantenimento delle regioni nella loro struttura tradizionale" (p.92), ma che non mancavano alcune proposte di modifiche. In maniera più articolata la *Relazione della Sottocommissione "Problema della Regione"* (v. Ministero per la Costituente, *Relazione*, cit., p.166) affermava che "non sempre risultavano agevoli" le delimitazioni territoriali delle regioni e che, "accanto alle regioni geograficamente e storicamente determinate", c'erano le richieste di alcune popolazioni che aspiravano a una loro individualità in entità territoriali più piccole. Si ricordavano, in particolare, i casi del Sannio, del Salento, del Molise più alcune situazioni più limitate (v. pp. 166-167 e 248-249).

[18] L'ipotesi della creazione di almeno cinque nuove regioni fu portata avanti e quindi adottata in seno alla II Sottocommissione della Commissione per la Costituzione. Non mancavano, però, come si ricorda nel testo, numerose perplessità. V. in particolare G.Ambrosini, il quale - riferendo in Commissione del lavoro di approfondimento svolto da un apposito comitato - affermava (*Camera dei deputati, La Costituzione*, cit., vol. VII, p.1303, 13 novembre 1946) che non c'erano "gli elementi necessari per un ponderata decisione in merito", così che sarebbe stato preferibile "attenersi al criterio della tradizionale ripartizione geografica dell'Italia".

[19] Sulla questione v. più ampiamente: Rotelli, *L'avvento della regione in Italia*, Giuffrè Editore, Milano, p.346; M. Pedrazza Gorlero, *Le variazioni*, cit., pp.32-40; P.Bonora, *Regionalità*, cit., p.63 e 66-69. Come ricorda M.Pedrazza Gorlero, *Le variazioni*, cit., p.82, i partiti maggiori e in particolare la Democrazia cristiana, alla quale soprattutto appartenevano i sostenitori di nuove regioni, per evitare danni elettorali si trovarono nella situazione o di riconoscerle tutte - ma molti casi apparivano controversi - o nessuna, il che però voleva dire sacrificare anche i casi sui quali c'era un'ampia concordia, come il Molise.

[20] Si tratta dell'ordine del giorno Targetti, Camera dei Deputati, La Costituzione, cit., Vol IV, 29 ottobre 1947, p.3601 e ss.

[21] Restava così aperta la strada all'eventuale futuro riconoscimento di situazioni che in quel momento furono 'sacrificate', e questo era in realtà il caso del Molise sul cui riconoscimento c'era stata una ampia convergenza (v. E. Lussu, Camera dei Deputati, La Costituzione, cit., Vol. IV, 29 ottobre 1947, pp. 3606-3607 e pp. 3619-3620). Sulla successiva attuazione del nuovo articolo per il riconoscimento della regione Molise, v. più avanti il par. 7.2.

[22] P.Bonora, I geografi nel dibattito sulla questione regionale (1944-1948), Pitagora Editrice, Bologna, 1980, p. 137-140. Mette l'accento su tale aspetto anche E.Rotelli, L'avvento, cit., ma giungendo a più articolate valutazioni. In breve sintesi, per una fase del lavoro dell'Assemblea Costituente fu soprattutto la Democrazia Cristiana a sostenere il regionalismo in funzione di garanzia rispetto all'eventuale vittoria delle sinistre alle elezioni nazionali. Alcuni esponenti democristiani furono, inoltre, i principali sostenitori della creazione di nuove regioni di dimensioni più piccole. Ad un certo punto però la situazione mutò: quando le sinistre furono escluse dal governo del Paese e si ritrovarono all'opposizione, si spostarono su posizioni regionaliste al fine di garantirsi - almeno a livello regionale - possibili spazi politici nuovi. In un caso e nell'altro le regioni erano viste come uno strumento di garanzia rispetto alle forze politiche dominanti a livello nazionale.

[23] L'elenco contiene sia le regioni ordinarie che le speciali. Anche gli statuti delle regioni speciali contengono comunque indicazioni per l'individuazione del territorio regionale, facendo riferimento a caratteristiche fisico-geografiche (nel caso delle due regioni, grandi isole, della Sicilia e della Sardegna), ai comuni e/o alle province ricomprese nel caso delle altre regioni speciali. Si discute se le indicazioni statutarie determinino - rispetto alle regioni ordinarie - una maggiore intensità e consistenza alla identità geografica delle rispettive regioni. Questione questa che appare rilevante per l'applicabilità o meno a tali regioni della norma costituzionale sulle eventuali variazioni territoriali, considerando anche che tali variazioni potrebbero alterare - nelle regioni dove esistono - le componenti linguistiche.

[24] Come precisò A.Moro illustrando la posizione del suo gruppo politico a favore dell'ordine del giorno Targetti (v. Camera dei Deputati, La Costituzione, cit., Vol IV, 29 ottobre 1947, p.3601 e ss), la determinazione dei territori regionali andava fatta dalla Costituzione (e non con legge ordinaria) in quanto si trattava di "elementi costitutivi dello Stato".

[25] Per usare le parole di E.Rotelli, L'avvento, cit., p.361.

[26] V. E. Rotelli, L'avvento, cit., p.353-354, il quale sottolinea che in quelle circostanze "le regioni 'maggiori' rappresentavano il naturale punto di riferimento di ogni proposta di riforma regionale". Uno studioso sostenitore di una visione di tipo funzionale - F.Compagna, L'Europa delle Regioni, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1968, p.94 - ha persino affermato che, tutto sommato, fu un bene che i Costituenti non abbiano deciso di procedere ad una revisione dei compartimenti statistici, altrimenti "avremmo avuto probabilmente regioni più numerose e

più piccole”, insomma ci si sarebbe trovati a fare i conti con una eccessiva frammentazione territoriale.

[27] V. Ministero per la Costituente, Relazione, cit., p.242, dove si ricorda l’esistenza e la diffusione delle spinte autonomiste, con accenti a volte separatisti, e la diffusa ostilità verso l’accentramento statale.

[28] V., oltre la Relazione ricordata alla nota precedente, l’ampia e documentata ricostruzione di E.Rotelli, L’avvento, cit..

[29] Le resistenze antiregionaliste furono forti in particolare in occasione della discussione parlamentare sulla legge elettorale regionale, v. P.Bonora, Regionalità, cit., p.236-237.

[30] P. Bonora, I geografi nel dibattito sulla questione regionale, cit., pp.88-100 e p.103; P.Bonora, Regionalità, cit., p.59-61. Si ricordano: l’uso di richiami storici lontani, vaghi e imprecisi; il ricorso ad argomentazioni retoriche, folkloristiche e pittoresche; l’insistenza sui dialetti; a volte il ricorso persino a profili di tipo razziale.

[31] L. Gambi, Le “regioni” italiane come problema storico, Quaderni storici, 1977, n.34, pp. 275-298. Secondo questo autore all’interrogativo se si possa parlare di ‘regioni storiche’ e nel caso quali vadano considerate tali non può darsi una risposta semplice. Gambi innanzitutto rileva la presenza di due distinti fenomeni: la regionalizzazione, che si ha quando un potere centrale superiore decide di articolare il suo territorio in aree regionali (a scopi amministrativi, economici, militari o altri); il regionalismo, quando invece entità regionali aventi una loro omogeneità o coesione culturale, economica e politica si configurano e consolidano nel tempo sulla base di processi interni. Gambi afferma, però, che i due fenomeni a volte tendono a sovrapporsi, così che non sempre possono nettamente distinguersi (ad esempio, un tipo di regionalismo può svilupparsi su aree risultanti da una più antica regionalizzazione). In secondo luogo, Gambi elenca vari tipi di fenomeni regionali in Italia: dalle *regiones* della Roma imperiale (destinate ad influenzare varie successive forme di organizzazione territoriale, pur con modifiche e adattamenti) alle ‘regioni’ della Costituzione di Melfi (1231) di Federico II nel Sud d’Italia; dalle varie comunità locali su aree più o meno ampie che per secoli hanno goduto di statuti speciali, alle città e poi ai principati; dalle regioni linguistiche-culturali da Dante Alighieri ai vari disegni regionali di epoca rinascimentale del Biondo, dell’Alberti e di altri, sviluppati secondo criteri geografici, storico-culturali; dai disegni sempre di tipo storico culturale del XVIII secolo fino ai dipartimenti introdotti negli stati ‘napoleonici’ in Italia. Si tratta per Gambi di vari tipi di entità regionali, che innanzitutto erano diverse da quelle che poi verranno prese in considerazioni dai Costituenti e, in ogni caso, erano basate su antiche e passate concezioni e esigenze, quindi inadatte alla realtà più moderna. In realtà, per Gambi era soprattutto questa – di essere inadeguate alla modernità – la critica fondamentale all’idea delle regioni ‘storiche’. In effetti, in un saggio scritto dopo diversi anni (L.Gambi, L’irrazionale continuità del disegno geografico delle unità politico-amministrative, in L.Gambi e F.Merloni, Amministrazioni pubbliche e territorio, il Mulino, Bologna, 1995, p.34), affermava che i compartimenti statistici, con i quali i Costituenti avevano identificato le regioni ‘storiche’ “erano stati per lo più costituiti con l’aggruppamento di un certo numero di province fra loro finite, che prima

dell'unificazione nazionale avevano fatto parte del medesimo stato, e in quest'ultimo avevano ricoperto insieme uno spazio che nei secoli della romanità imperiale o in epoca comunale aveva ricevuto un nome regionale. I 'compartimenti' del 1864 risultano quindi da uno sforzo di identificazione di quelle vecchissime regioni, la cui fama era stata ribadita e divulgata nel Rinascimento da una rigogliosa tradizione di studi".

[32] L.Gambi, *Compartimenti statistici e regioni costituzionali*, in L. Gambi *Questioni di geografia*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli 1964 (ma già pubblicato come opuscolo, Faenza, 1963), p.162-168. E, inoltre, L.Gambi, *Le 'regioni' italiane*, cit., p.292, dove si trova la netta affermazione che "le nostre regioni storiche costituzionali sono dunque ripartizioni statistiche riverniciate di nome". Più articolata appare, però, la successiva valutazione dello stesso autore riportata alla fine della nota precedente. Tra le critiche al ricorso ai compartimenti statistici vi era quella che, essendo questi aggregati di province, si era finito per fare riferimento ai confini provinciali, che però rappresentavano mere delimitazioni amministrative in funzione delle esigenze dello stato centrale e non delimitazioni storicamente fondate.

[33] L.Gambi, *Compartimenti statistici e regimi costituzionali*, cit., p.169-170; L. Gambi, *Le "regioni"*, cit., p.291 e inoltre p.293, dove afferma che si impone "un'idea diversa di regione....in base ai rapporti che legano le maglie o per meglio dire le armature urbane".

[34] F.Compagna, *L'Europa delle regioni*, cit. e già L.Gambi, *Compartimenti statistici e regimi costituzionali*, cit., p.178.

[35] M.Pedrazza Gorlero, *Le variazioni*, cit., p. 131-133.

[36] A.Sestini, *Le regioni italiane*, relazione al XIV Congresso geografico italiano del 1947, in *Atti*, cit., affermava che i compartimenti statistici proponevano una divisione territoriale che "nelle sue linee generali...non era priva di buoni fondamenti" (p.132). Riteneva, infatti, che fossero partizioni territoriali di massima coincidenti "con i quadri geografici naturali, o con le regioni già riconosciute dalla tradizione e dalla storia" e che tenevano conto anche "delle caratteristiche dell'economia e delle comunicazioni" (p.131). Ricordava anche che la partizione statistica era generalmente accettata e che "non era una improvvisazione" (p.132). Precisava, però, che a suo parere alcuni compartimenti corrispondevano a "regioni da lungo tempo individuate dalla geografia e dalla storia" (qui fa gli esempi del Piemonte, della Liguria, della Toscana, della Calabria, della Sicilia e della Sardegna), mentre in certi casi sembrava prevalere una "tradizione letteraria e cartografica" (pp. 132-133). Per Sestini, comunque, i compartimenti non andavano considerati un vincolo ad una nuova considerazione delle dimensioni delle regioni (p.133). In proposito delineava una nuova e più moderna concezione di "regione antropogeografica" (p.137 e ss.), risultante dall' "associazione organica di piccole regioni naturali" e attenta alla "localizzazione territoriale degli interessi collettivi". Tuttavia Sestini (pp.141-143) non nascondeva la difficoltà di individuare le "regioni antropogeografiche" e affermava di non poter presentare "in concreto una partizione regionale d'Italia". Di Sestini v. anche il saggio *Fondamenti geografici delle regioni italiane*, *Ulisse*, 1947, n.3, p.313, dove affermava che la ripartizione statistica "nel suo complesso...risponde abbastanza felicemente alle esigenze di una divisione storico-geografica dell'Italia in regioni se si prescinde dai precisi

confini, i quali in parecchi casi potrebbero essere utilmente ritoccati”. In proposito, può essere interessante ricordare anche come Sestini concludeva il suo saggio: “dalle stesse incertezze di una precisa divisione regionale può nascere per altro un insegnamento: che le regioni italiane – indubbiamente esistenti e vitali – non sono compartimenti stagni. L’una trapassa generalmente all’altra per sfumature, l’una è legata all’altra da molteplici interessi; e come ogni regione storica geografica risulta da una associazione di tante minori cellule di vita locale, così le grandi regioni si compongono armonicamente nella cornice dell’unità nazionale”. Sul punto v, anche le valutazioni di E.Rotelli, *L’avvento*, cit., p.366-368.

[37] M.Pedrazza Gorlero, *Le variazioni*, cit.,p. 134-135.

[38] E. Rotelli, *L’avvento*, cit., p.347-349 sottolinea che le valutazioni critiche sono intervenute *dopo* i profondi mutamenti della società italiana, mentre, “le concezioni con cui nel 1947 si affrontò la questione della identificazione delle regioni, corrispondevano, in larga misura, al tipo di società che caratterizzava il Paese in quel periodo”, appunto “una società agraria”. E ancora, p. 377, afferma: “se criteri allora riconosciuti come importanti dovevano perdere poi quasi tutto il loro valore; se altri, appena ricordati, dovevano acquistare invece grande significato; se altri ancora dovevano subire addirittura un capovolgimento; tutto questo si sarebbe verificato esclusivamente come conseguenza di processi che l’Italia avrebbe conosciuto nei lustri successivi”. Anche uno studioso critico delle regioni costituzionali, F.Compagna, *L’Europa*, cit., p.93-94, rileva come non fosse possibile considerare al tempo dell’Assemblea Costituente esigenze allora non ancora venute a maturazione e affiorate vari anni dopo.

[39] Proprio la questione dell’unità nazionale può forse aiutare anche a capire come mai non trovò spazio una via regionalista maggiormente basata sulla volontà delle popolazioni, sul tipo di quella propria del regionalismo spagnolo. Il fatto è che l’unità italiana appariva non solo scossa dal disastro bellico e dalla conseguente recente spaccatura del Paese, ma appariva un risultato raggiunto con molta fatica: una unità che, diversamente da altri Paesi europei, come anche la Spagna, non aveva alle spalle una tradizione secolare e non era passata attraverso l’esperienza della monarchia assoluta. Per di più in Italia era appena venuta meno – nel 1946 a seguito di un referendum popolare - anche la monarchia come simbolo e elemento unitario.

[40] M.Pedrazza Gorlero, *Le variazioni territoriali*, cit., p.10, con un giudizio “tutto sommato positivo” sulle scelte del Costituente.

[41] Come correttamente nota M.Pedrazza Gorlero, *Le variazioni*, cit., p.110-111, esiste uno stretto rapporto tra i profili istituzionali e quelli territoriali, o altrimenti detto tra “tipo” di regione e scelta territoriale, e non appare corretto scindere e valutare separatamente i due profili. E’ proprio la scelta territoriale fatta che, dunque, aiuta a capire meglio il senso e il modello di regione immaginato dal Costituente. E – come ancora nota M.Pedrazza Gorlero – nella valutazione va tenuto conto anche delle norme con le quali il Costituente ha previsto dei dispositivi di modifica e di adeguamento delle delimitazioni regionali.

[42] L.Gambi, *Compartimenti*, cit., p. 187. Altrove – *Le ‘regioni’ italiane*, cit., p.294 – lo stesso autore parla della regione come un’area “di configurazione dinamica”, come “un sistema

magnetico instabile, che si va in continuazione riequilibrando, per la continua dialettica, rigenerazione e ridimensione delle energie urbane”. P.Bonora, *Regionalità*, cit., p.218 suggerisce, però, che tale ipotesi di adeguamento continuo delle articolazioni territoriali avanzata da Gambi andrebbe considerata solo una “provocazione culturale”.

[43] Secondo F.Compagna, *L’Europa*, cit., p. 95, si sarebbe dovuti arrivare a costituire grandi regioni “gravitanti intorno a una decina di metropoli regionali”.

[44] V. P.Bonora, *Regionalità*, pp. 240-252.

[45] E’ questo il caso di C. Mortati, qui già ricordato, che appunto non riteneva possibile fare riferimento alla volontà popolare per costruire un sistema regionale secondo il criterio della “autosufficienza economica”.

[46] Questa era anche la posizione di L. Gambi, *Compartimenti*, cit., p.186-187, che auspicava “un mosaico di regioni ridisegnato ex novo...secondo principi funzionali...e dopo mature inchieste e studi, e l’esplicita norma che questo mosaico non può rimanere immobile, ma va aggiornato nella sua configurazione coi tempi...”. Aggiungeva che queste due sono “esigenze facili a risolvere con la applicazione dell’articolo 138 della Costituzione”. V. anche F. Compagna, *L’Europa*, cit., p.98-108, il quale sembra seguire, però, un approccio più cauto ed empirico. Non escludeva infatti che, in certi casi, si potesse arrivare a ridisegnare alcune regioni attraverso la stessa iniziativa regionale e locale, seguendo quindi i meccanismi dell’art.132. Così che il ricorso alla modifica dall’alto, tramite l’art.138, sarebbe stato necessario solo per quei casi in cui alla necessità del ridisegno corrispondeva una carenza di iniziativa dal basso.

[47] M.Pedrazza Gorlero, *Le variazioni*, cit., p.146-147.

[48] Sulla difficoltà di individuare un paradigma definito, sul carattere incerto e sfuggente dell’idea di regione v. P.Coppola, *Scale della diversità, itinerari dell’unità*, in P.Coppola, a cura di, *Geografia politica delle regioni italiane*, Torino, Einaudi, 1997, p.24-26. Va aggiunto che, più di recente, secondo alcuni autori il parametro di tipo funzionale dovrebbe essere superato da una visione più ampia di tipo ambientale. In genere, si ritiene che le regioni del Nord e del Centro siano quelle con le migliori delimitazioni, mentre sono quelle del Sud che appaiono meno solide e meno storicamente fondate. Anche se - a conferma del carattere sfuggente di tale materia - tale valutazione sulle regioni del Sud appare contraddetta a sua volta da altri dati, che mostrano ad esempio la vitalità di una regione ‘storica’ del Sud come la Basilicata, per altro piccola e apparentemente non adeguata secondo un punto di vista funzionale. Ne deriva - come nota P.Coppola, cit., p.28 - “che la dimensione -che sia riferita alla scala demografica o a quella territoriale - non comporta alcun automatico accesso all’efficienza”, e inoltre che “ancor meno legato a numeri e canoni prefissati è...[il percorso] dell’individualità politica”. Eppure - nota sempre Coppola - la Basilicata è una regione che lo studio della Fondazione Agnelli svolto secondo criteri funzionali (v. in merito più avanti, il par. 6.2.) farebbe sparire, spartendola tra la Puglia e la Campania.

[49] G.Dematteis, *Regioni geografiche, articolazione territoriale degli interessi e regioni istituzionali, Stato e mercato*, 1989, n.27, p.460-464, il quale osserva anche che, in questa prospettiva, le attuali regioni politiche possono considerarsi regioni funzionali, nel senso che la



loro coesione interna è data dalla rete di rapporti che lega l'ente regionale con altri soggetti e con gli interessi presenti e operanti nel loro territorio.

[50] A.D'Atena, *Diritto regionale*, Torino, Giappichelli, 2010, p.32.

[51] M.S.Giannini, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1981, p.180. Per una ricostruzione del pensiero di Giannini sulle regioni, v. C.Desideri, *Il regionalismo di Giannini*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2000, n.4, pp. 1149-1207.

[52] V., ad esempio, lo scritto sulla questione meridionale di A. Ghisleri, riportato in C.Petraccone, a cura di, *Federalismo*, cit., pp.152-155.

[53] L.Paladin, *Diritto regionale*, Padova, Cedam, 1973, pp. 15-22.

[54] Ha certamente pesato per lungo tempo la visione del Mezzogiorno come un'unica grande area 'regionale', che infine sarà messa in discussione nel corso degli anni Novanta. V., in proposito, il fascicolo 'Mezzogiorno oggi' della rivista *Meridiana*, 1996, n. 26-27.

[55] S.Cassese e L.Torchia, *The meso level in Italy*, in L.Sharpe, a cura di, *Between Locality and Centre, the Rise of Meso in Europe*, Sage, London, 1993, p.97.

[56] Alcune questioni territoriali emersero in quegli anni ma sotto altri profili; in relazione cioè alla distribuzione dei compiti amministrativi tra i vari livelli di governo all'interno della regione. I territori in tal caso diventavano rilevanti in un'ottica funzionale e come circoscrizioni di esercizio dei diversi compiti. Ci si accorse ben presto che si trattava di problemi spesso non risolvibili senza affrontare anche quelli dell'assetto degli enti locali e ci furono tentativi regionali, ad esempio con i c.d. comprensori, di promuovere nuove aggregazioni di enti locali o almeno forme di coordinamento e collaborazione per un esercizio adeguato e efficace di compiti e servizi. Si tratta di prospettive che, comunque, non diedero i risultati sperati e, in ogni caso, partivano già limitate dal fatto che non le regioni ma lo stato era il *dominus* effettivo del sistema del governo locale sub regionale.

[57] F. Bassanini, in un testo del 1969, *Rapporti e tensioni tra Stato e regioni*, ora in E.Rotelli, a cura di, *Dal regionalismo alla regione*, Bologna, Il Mulino, 1973, affidava alle regioni obiettivi di tutto rispetto: non solo risolvere importanti problemi amministrativi, ma anche "sperimentare forme nuove di partecipazione democratica e forme nuove di organizzazione del sistema politico" (p.202). Tutto ciò anche se - affermava a p.205 - il problema delle dimensioni e dei confini delle regioni non è risolto adeguatamente e la soluzione della Costituzione è da considerare provvisoria in quanto "consistente semplicemente nel recepire vecchi confini, sorti a fini assai più limitati e comunque tracciati quasi casualmente". V. in senso analogo F.Bassanini, *L'attuazione delle regioni*, Firenze, La Nuova Italia, 1970, p.25.

[58] R.Putnam, R.Leonardi, R.Y.Nanetti, *La pianta e le radici*, Bologna, il Mulino, 1985. Le valutazioni qui contenute appaiono di massima confermate dai risultati di ulteriori indagini condotte fino alla fine degli anni Ottanta, anche se stavolta con un accento forse più marcato sullo scarso rendimento delle regioni meridionali, sulle quali v. R.Putnam, *Making Democracy work*, Princeton University Press, 1993. In italiano: *La tradizione civica nelle regioni italiane*, Mondadori, Milano, 2005.

[59] Tra le critiche, c'è stata quella che segnalava i rischi di cadere in una sorta di determinismo storico: come se condizioni negative risalenti a un lontano passato e radicate in un dato contesto territoriale non potessero se non determinare il fallimento di nuovi soggetti dai quali ci si attende innovazione. Senza entrare qui in merito a questioni complesse, si può osservare che, comunque, la constatazione dell'esistenza di problemi preesistenti e di non facile e rapida soluzione rende difficile imputare alle regioni - o almeno solo ad esse - difficoltà e fallimenti che derivano probabilmente da situazioni e fattori vari. In Italia tra le obiezioni rivolte alla ricerca di Putnam ci sono state le seguenti: che i ritardi, in particolare delle regioni meridionali, vanno spiegati non tanto con la storia lontana del medioevo ma con cause e dinamiche storiche più recenti; che - senza togliere importanza alla dimensione della *civic-ness* - vanno però considerati altri fattori, come i caratteri assunti in Italia dallo Stato unitario e poi, nei vari territori, il ruolo dell'organizzazione politica e i modi di governare (v. A.Bagnasco, *Regioni, tradizione civica, modernizzazione italiana: un commento alla ricerca di Putnam, Stato e mercato*, 1994, n.40, pp. 93-103; G.Pasquino, *La politica eclissata dalla tradizione civica, Polis*, 1994, n.2, pp.307-313). V., inoltre, le considerazioni recenti di C. Trigilia, *Non c'è Nord senza Sud*, Bologna, il Mulino, 2012, pp. 95-117.

[60] R.Putnam, *La tradizione civica nelle regioni italiane*, cit., p.5, dove in un passaggio rapido si rileva che i confini regionali corrispondono "grossomodo" a quelli di regioni "storiche".

[61] M.Keating, *The new regionalism in Western Europe*, Edward Elgar, Cheltenham, 1998, p.ix.: si tratta di un fenomeno "defined not merely in relation to the State but also in relation to the market and the continental regime". Il termine 'regioni' è qui usato in genere con riferimento alle regioni in senso proprio, agli stati membri di stati federali, ad altre entità esistenti a livello subnazionale.

[62] M. Keating, *The new regionalism*, cit., p.73 e 78.

[63] *Sulla Lega e le sue vicende*: R.Biorcio, *La rivincita del Nord, La Lega dalla contestazione al governo*, Bari, Laterza, 2010.

[64] G.Napolitano, *Mezzogiorno e unità nazionale*, discorso tenuto a Rionero in Vulture, ottobre 2009, in G.Napolitano, *Una e indivisibile*, Rizzoli, Milano, 2011, p.23.

[65] Si andava da iniziative che alludevano alla formazione di nuove istituzioni (come il parlamento del nord, le camice verdi padane, i ministeri del Nord) a iniziative volte a incidere sull'istruzione e la cultura (l'introduzione dei dialetti nelle scuole, l'insistenza sulla origine locale degli insegnanti), fino alla creazione di eventi, feste, ricorrenze "nazionali" (il rito di fondazione alle foci del fiume Po, il raduno di Pontida) e a iniziative tra il folklore e il populismo (da 'miss Padania' alla squadra di calcio padana).

[66] Una prima proposta di "federazione" di tre repubbliche (del Nord, del Centro e del Sud) fu lanciata da Umberto Bossi leader della Lega in un discorso pronunciato nel 1991 a Pontida (luogo simbolo dove i comuni lombardi avevano giurato di opporsi all'imperatore Federico Barbarossa). Due anni dopo, nel 1993, la Lega stilò un testo di 'costituzione federale' nel quale si immaginava una Unione Italiana formata, oltre che da tre Repubbliche (ora



battezzate Repubblica Padana, Repubblica di Etruria e Repubblica del Sud, a loro volta articolate in regioni ordinarie), dalle cinque regioni speciali. L'anno successivo la Lega presentò, nel corso di un meeting a Genova, un'ulteriore proposta nella quale si immaginava un assetto di tipo confederale formato da stati più ampi delle attuali regioni, con l'eccezione però della Sardegna, della Sicilia e della Lombardia, ognuna delle quali rimaneva uno stato a sé. Di nuovo si mantenevano all'interno degli stati più ampi le attuali regioni.

[67] Sulla c.d. *devolution* e le sue vicende v. L. Vandelli, *Devolution e altre storie*, il Mulino, Bologna, 2002, dove (pp.81-82) si mette in luce che la proposta leghista evocava l'esperienza della *devolution* in Gran Bretagna, ma solo come richiamo di tipo mitico e simbolico. Era, infatti, una formula approssimata sotto il profilo giuridico, che comunque mirava ad attribuire a ogni singola regione il potere di "autoimpossessarsi" di alcuni compiti. A livello regionale, la c.d. *devolution* trovò sostegno soprattutto in alcune regioni del Nord governate da maggioranze di destra con la Lega: Veneto, Lombardia e, con minore entusiasmo, Piemonte. La c.d. *devolution* suscitò, invece, avversione e timori in particolare nelle regioni del Sud, anche in quelle governate dalla destra. Sulla vicenda v. anche le osservazioni del 2001 elaborate dall'ISSiRFA-CNR, in <http://www.issirfa.cnr.it/910,908.html>.

[68] V. sempre L. Vandelli, *Devolution*, cit., p. 88-92.

[69] Alcune di queste formazioni nasceranno all'interno dello stesso partito di Berlusconi, alleato della Lega.

[70] Fondazione Giovanni Agnelli, *Nuove regioni e riforma dello stato*, atti del seminario Torino, 3-4 dicembre 1992.

[71] M. Pacini, *La geografia economica e la riforma dello Stato*, in Fondazione Giovanni Agnelli, *Nuove regioni*, cit., p.4.

[72] C. Desideri, *Italian Regions in the European Community*, in B. Jones and M. Keating, *The European Union and the regions*, Oxford, Clarendon Press, 1995, pp.65-87.

[73] Se prima del 1990 solo il 2% del totale delle entrate regionali venivano da loro tributi, dopo una serie di interventi riformatori, realizzati in particolare tra il 1990 e il 1996, quella percentuale è notevolmente aumentata fino ad arrivare, attualmente, a circa il 48% del totale delle entrate regionali. Quanto alla autonomia di spesa, se prima del 1990 l'80% dell'entrate regionali provenivano da trasferimenti statali con destinazioni specifiche e vincolate, dopo vari interventi di riforma sempre nel corso degli anni Novanta, al contrario circa l'80% delle risorse regionali a partire dal 2001 non risultano più soggette a vincoli di uso. V., in merito, E. Buglione, *Central government influence on subcentral finance: the case of Italian Ordinary Regions*, paper presentato alla Conferenza annuale dell'IACFS, *Governing from the Center: The influence of the Federal/Central Government on Subnational Governments*, Speyer, 29 settembre-1 ottobre 2011.

[74] Va sottolineato che proprio tale risultato rendeva necessaria anche la costruzione di un coerente sistema di relazioni tra stato e regioni in una sede adeguata, che tuttavia come accennato non si realizzò. Sul tema v. ampiamente: S. Mangiameli, *Il principio cooperativo nell'esperienza italiana del primo e del secondo regionalismo*, Roma, Aracne, 2008.

[75] L'atteggiamento strumentale emerge anche dalla sua sostanziale indifferenza rispetto al neocentralismo degli anni Dieci praticato dai governi Berlusconi, dei quali la Lega stessa faceva parte: non era il regionalismo e il rafforzamento delle regioni che interessava alla Lega, ma perseguire l'ottenimento di poteri e risorse e magari un regime speciale per la Padania.

[76] Tentando di esprimere in breve il senso di tale convergenza, si può dire che forse l'incontro - pur parziale - di forze politiche tanto diverse ci fu sull'idea di ridare alle regioni (quelle 'storiche', esistenti) un più ampio e diretto controllo e una conseguente responsabilità in ordine alla loro finanza, insieme all'introduzione di criteri di responsabilità e di modalità trasparenti di solidarietà nazionale.

[77] Emblematica in tal senso è stata proprio tutta la vicenda che ha portato alla approvazione della legge n.3 del 2001 di riforma del Titolo V della Costituzione.

[78] G.Ruffolo, *Un paese troppo lungo*, Torino, Einaudi, 2009.

[79] Fino al 31 dicembre 1963, con legge costituzionale n.1 del 1958.

[80] Con legge costituzionale n. 3 del 1963.

[81] M.Pedrazza Gorleno, *Le variazioni*, cit., p. 100-102 che parla dell'istituzione del Molise come uno "strascico" del regionalismo "storico" dei Costituenti.

[82] V. infatti le forti critiche di F. Compagna (*L'Europa delle regioni*, cit., p.94) alla istituzione del Molise, considerato una regione troppo piccola sia in termini territoriali che per numero di abitanti.

[83] E' stato sottolineato - R. Filippini, *La modifica di confini regionali per distacco di comuni nell'esperienza dell'Alta Valmarecchia: tra legislazione, accordi e intese attuative*, in *Le istituzioni del federalismo*, n.5 del 2009 - che mentre non sono andate in porto finora altre iniziative, frequenti negli anni più recenti, di comuni che chiedevano di passare da regioni ordinarie alle contigue regioni speciali, iniziative quindi motivate dalla ricerca dei vantaggi fiscali e economici riservati alle regioni speciali, è andato in porto invece il caso della Valmarecchia, dove le popolazioni erano motivate - p.12-13 - "solo e esclusivamente dalla volontà di vedere riconosciuta la propria identità territoriale, il proprio senso di appartenenza alla comunità emiliano-romagnola". Le iniziative volte allo spostamento di comuni da una regione ad un'altra si sono sviluppate dopo la modifica del comma 2 dell'art.132 ad opera della riforma costituzionale n.3 del 2001 e dopo che la Corte Costituzionale con la sentenza n.334 del 2004 ha dichiarato incostituzionale la norma attuativa (art.42 della legge n.352 del 1970) dell'art.132 della Costituzione, chiarendo che la legittimazione alla richiesta di referendum spetta ai soli comuni interessati a chiedere il distacco dalla regione di appartenenza e che anche l'ambito di svolgimento del referendum va limitato alla popolazione degli stessi comuni che ne hanno fatto richiesta. Le modifiche normative e le decisioni della Corte sono andate insomma nel senso di dare più rilievo e forza alla volontà di autodeterminazione delle popolazioni interessate al cambiamento, eliminando il potere di veto che di fatto altre popolazioni potevano esercitare già nella fase iniziale del procedimento. La valutazione più ampia degli interessi complessivi resta, comunque, affidata al parere dei consigli regionali delle regioni coinvolte e alla legge della repubblica. Con una successiva sentenza n.278 del 2011 la Corte Costituzionale,

invece, ha negato che il riferimento alle popolazioni interessate possa essere interpretato nel senso detto nella sentenza n.334 del 2004 (di considerare popolazioni interessate solo quelle coinvolte direttamente dalla variazione) e vada perciò esteso a tutte le popolazioni che subirebbero gli effetti della variazione, nel caso del comma 1 dell'art.132 relativo alla fusione di regioni esistenti o alla creazione di nuove regioni. La Corte, infatti, ha argomentato che, se il distacco di enti locali è volto a creare una nuova regione (nel caso si trattava della richiesta di referendum per il distacco della Provincia di Salerno dalla regione Campania al fine di costituire una nuova regione denominata Principato di Salerno, certamente con molta fantasia), si tratta di una situazione che coinvolge l'intero assetto della regione originaria, dunque di una situazione incomparabile con quella prevista al comma 2.

[84] L'art.1 della legge n.117 del 2009, infatti, afferma che l'aggregazione dei comuni alla regione Emilia-Romagna viene fatta "in considerazione della loro particolare collocazione territoriale e dei peculiari legami storici, economici e culturali con i comuni limitrofi".

[85] Come nota anche S. Bartole, *Le regioni alla ricerca della loro identità culturale e storica: tentativi più o meno convinti di trovare una legittimazione etnica*, in S. Bartole, a cura di, *Le regioni alla ricerca della identità etnica e storica*, Giuffrè, Milano, 1999, p.7.

[86] G. France, *Politiche sanitarie regionali*, in ISSIRFA-CNR, *L'VIII legislatura regionale*, Roma, novembre, 2010, p. 43, il quale appunto rileva la tendenza delle regioni, in particolare le più ricche, a "usare la sanità come strumento per definire o costruire la loro identità e marcare la propria autonomia". V., inoltre, sulla relazione tra i mutamenti della disciplina costituzionale delle regioni e la loro identità storica, A. Ferrara, *Forma e contenuti degli statuti regionali adottati dopo le riforme, relazione al convegno Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, ISSIRFA-CNR, Roma, 20-21-22 ottobre 2011.

[87] Per i riflessi sulla normativa v. di recente G. Saputelli, *Regioni e attività internazionali*, in S. Mangiameli, a cura di, *Il regionalismo italiano tra tradizioni unitarie e processi di federalismo*, Giuffrè, Milano, 2012, pp. 349-381.

[88] M. Keating, *The new regionalism*, cit., p 86, p. 88, p.90.

[89] V. in generale M. Keating, *The new regionalism*, cit., p. 110.

[90] Le vicende delle regioni italiane sembrano per certi aspetti validare, dunque, la tesi di Peter Haberle, secondo il quale il fondamento ultimo delle regioni autonome è l'elemento culturale, vale a dire le loro caratteristiche storico-culturali, in certi casi etniche e linguistiche.

[91] Sul nuovo significato, "aperto", che in questa prospettiva può avere il riferimento all'identità culturale, v. E.A.Imparato, *Identità culturale e territorio tra Costituzione e politiche regionali*, Giuffrè, Milano, 2010. Di recente sulle risorse culturali e ambientali come fattore di sviluppo, in particolare per le regioni del Mezzogiorno in Italia, è tornato ad insistere C. Trigilia, *Non c'è Nord senza Sud*, cit., pp. 62-63 e p.138.