

Rivista STUDIUM Ricerca

(Sezione on-line di Storia)

Anno 117 - mar./apr. 2021 - n. 2

Le Regioni italiane tra regionalismo

«storico» e neoregionalismo.

Il «problema» Molise (1945-2021)

A cura di Paolo Carusi

STUDIUM

Rivista bimestrale

Direttori emeriti: Vincenzo Cappelletti, Franco Casavola

COMITATO DI DIREZIONE: Francesco Bonini (*Università LUMSA, Roma*), Matteo Negro (*Università di Catania*), Fabio Pierangeli (*Università Tor Vergata, Roma*)

COORDINATORE DI STUDIUM RICERCA, STORIA (SEZIONE ON-LINE): Francesco Bonini (*Università LUMSA*)

CAPOREDATTORE: Anna Augusta Aglitti

Abbonamento 2020 € 72,00 / estero € 120,00 / sostenitore € 156,00

Un fascicolo € 16,00. L'abbonamento decorre dal 1° gennaio.

email: rivista@edizionistudium.it Tutti i diritti riservati.

Stampa: mediagraf – Noventa Pad. (PD)

Finito di stampare nel mese di aprile 2021

Autorizzazione del Trib. Di Roma n. 255 del 24.3.1949

Direttore responsabile: Vincenzo Cappelletti

Gli articoli della Rivista sono sottoposti a doppio referaggio cieco. La documentazione resta agli atti. Per consulenze specifiche ci si avvarrà anche di professori esterni al Consiglio scientifico. Agli autori è richiesto di inviare, insieme all'articolo, un breve sunto in italiano e in inglese.

EDIZIONI STUDIUM S.R.L.

COMITATO EDITORIALE

Direttore: Giuseppe Bertagna (*Università di Bergamo*).
Componenti: Mario Belardinelli (*Università Roma Tre, Roma*), Ezio Bolis (*Facoltà teologica, Milano*), Massimo Borghesi (*Università di Perugia*), Giovanni Ferri (*Università LUMSA, Roma*), Angelo Maffeis (*Facoltà teologica, Milano*), Gian Enrico Manzoni (*Università Cattolica, Brescia*), Fabio Pierangeli (*Università Tor Vergata, Roma*), Angelo Rinella (*Università LUMSA, Roma*), Giacomo Scanzi (*Fondazione Tovini, Brescia*).

CONSIGLIERE DELEGATO ALLA GESTIONE EDITORIALE: Roberto Donadoni

REDAZIONE: Simone Bocchetta

UFFICIO COMMERCIALE: Antonio Valletta

REDAZIONE E AMMINISTRAZIONE

Edizioni Studium s.r.l., via Crescenzo, 25 – 00193 Roma

Tel. 066865846 / 6875456, c.c. post. 834010

SITO: www.edizionistudium.it

Le Regioni italiane tra regionalismo «storico» e neoregionalismo.
Il «problema» Molise (1945-2021)

A cura di Paolo Carusi

Introduzione di Paolo Carusi 7

Luigi Picardi, *Le Regioni italiane tra regionalismo «storico» e neoregionalismo. Il «problema» Molise (1945-2021)* 15

Recensioni

(Rubrica a cura della redazione, con interventi sui volumi)

Maria Bocci, L'«ANIMA CRISTIANA» DELLA CONTESTAZIONE. Gli studenti dell'università Cattolica del Sacro Cuore 86

Andrea Ciampani, GIULIO PASTORE (1902-1969). Rappresentanza sociale e democrazia politica 88

Mario Ciampi, LA “DEMOCRAZIA ORGANIZZATA” DI TONIOLO E IL PARTITO DEI CATTOLICI 91

Augusto D'Angelo, ANDREOTTI, LA CHIESA E LA «SOLIDARIETÀ NAZIONALE» 93

Mariapia Garavaglia, con note storiografiche di Maria Chiara Mattesini, PERCHÉ IONO? Una storia politica. 95

Claudio Siniscalchi, «BEN VENGA LA PROPAGANDA». Süss, l'ebreo di Veit Harlan e la critica cinematografica italiana (1940-1941) 97

A questo numero hanno collaborato:

CARUSI PAOLO, insegna Storia contemporanea e Storia dei movimenti e dei partiti politici nell'*Università degli Studi Roma Tre*. Si occupa principalmente di storia italiana, con particolare riguardo alla nascita e allo sviluppo dei movimenti e dei partiti politici.

Tra le sue recenti pubblicazioni: *La democrazia schiacciata. Scipione Borghese deputato e politico nell'Italia giolittiana* (Soveria Mannelli, 2011) e *Landing to liberation. Lo sbarco di Anzio nelle testimonianze dei militari britannici* (Roma, 2014).

Per i nostri tipi ha pubblicato *Superare il trasformismo. Il primo ministero di Rudinì e la questione dei partiti "nuovi"* (1999).

PICARDI LUIGI, ha insegnato Storia e Filosofia nei Licei e per molti anni è stato preside del Liceo Classico "Mario Pagano" di Campobasso. Promotore di iniziative e di istituzioni culturali nella sua regione, si è particolarmente dedicato allo studio del movimento politico dei cattolici italiani. Per il volume *Igino Petrone tra materialismo storico e riformismo religioso*, Prefazione di Pietro Scoppola, Vita e Pensiero, Milano 1979, gli è stato conferito nel 1981 dall'Accademia Nazionale dei Lincei il premio per le Scienze filosofiche indetto dal Ministero per i beni culturali tra i docenti degli Istituti superiori.

Ha pubblicato, tra l'altro, per le Edizioni Studium, *Cattolici e fascismo nel Molise (1922-1943)*, Prefazione di Pietro Scoppola, 1995, *I cattolici molisani tra fascismo e democrazia (1943-1945)*, 2004, *Il Molise e i cattolici tra 2 giugno e 18 aprile (1946-1948)*, 2009, e *Le Regioni alla Costituente. Il «caso» Molise (1946-1947)*, 2017, *Molise. Appunti tra due secoli (1964-2020)*, 2020.

**Le Regioni italiane tra regionalismo
«storico» e neoregionalismo.
Il «problema» Molise (1945-2021)**

A cura di Paolo Carusi

Introduzione

**Qualche osservazione sul recente dibattito storiografico
in tema di storia regionale**

di *Paolo Carusi*

All'indomani della formale istituzione, nel 1970, delle regioni a statuto ordinario, la storiografia italiana si è molto interrogata sull'opportunità di ragionare sul concetto di storia regionale: se per molti studiosi, infatti, la nuova circoscrizione amministrativa costituiva un ineludibile termine di confronto, per altri essa non era altro che un artificio mistificante per il lavoro dello storico, in quanto non corrispondente ad alcun criterio antropologico, economico e sociale.

Sta di fatto che, a sette anni dall'istituzione delle regioni a statuto ordinario, la casa editrice Einaudi poteva pubblicare il primo volume (dedicato al Piemonte e curato da Valerio Castronovo) di un ambizioso progetto di storia delle regioni: un progetto che, pur molto attento alla dimensione economico-sociale, non trascurava quella politica e, dunque, faceva propria la nuova articolazione amministrativa.

La storiografia più attenta al dato sociale, però, non avrebbe cessato di insistere sull'artificialità delle circoscrizioni amministrative provinciale e regionale (attenuando il giudizio, generalmente, sulla circoscrizione comunale) e su come queste finissero per essere una lente deformante per lo storico; l'anno successivo alla pubblicazione del primo volume delle *Regioni d'Italia* Einaudi, in effetti, tre autorevoli studiosi lamentavano polemicamente il fatto che «in troppe ricerche di storia locale la dimensione spaziale investita dall'indagine tende a identificarsi naturalmente, senza cioè che il fatto venga sottoposto ad alcuna riflessione metodologica, con le

circoscrizioni amministrative (comunali, provinciali, regionali) che non sempre, anzi di regola assai di rado, corrispondono ad aree omogenee o in qualche modo significative»¹.

Il dibattito sarebbe rimasto acceso nei due decenni successivi ma, pur sottoposto a critiche reiterate da parte degli storici sociali², nonché dal vasto e variegato campo degli studiosi di storia urbana³, il “metro” della circoscrizione amministrativa e, in particolare, il concetto di regione (grazie soprattutto agli sforzi degli studiosi con maggior “sensibilità” politico istituzionale⁴) non avrebbe perso di credibilità in larga parte della comunità scientifica, come dimostrava la pubblicazione -a cavaliere dei secoli XX e XXI- della collana *Storie regionali* dell'editore Laterza.

Ciò veniva confermato nel nuovo millennio, allorché la crescente tendenza all'interdisciplinarietà nella contemporaneistica italiana portava gli studiosi a maturare nuovi e più complessi approcci di ricerca.

¹ G. D'Agostino, N. Gallerano, R. Monteleone, *Riflessioni su storia nazionale e storia locale*, in «Italia Contemporanea», n. 133, 1978, p. 10.

² Nel 1991, Pier Paolo D'Attorre sosteneva, senza esitazioni, che l'idea di Regione non avesse alcuna base. Cfr. P.P. D'Attorre, *Aspetti economici e territoriali del rapporto centro-periferia*, in «Italia contemporanea», n. 184, 1991, pp. 405-417.

³ Tra questi, Lando Bortolotti, nel celebre *Storia, città e territorio* del 1979, riteneva che la definizione dell'identità dei luoghi potesse emergere solo dal complesso delle vicende svoltesi nel luogo e nel suo contorno; in tal modo, dunque, egli sposava l'idea di una storia totale del territorio che appariva molto prossima a una sorta di *local history* tecnicamente informata.

⁴ Tra questi ultimi, il riferimento ineludibile è alla figura di Ettore Rotelli.

Negli ultimi lustri, infatti, il concetto di storia regionale è stato declinato in due grandi accezioni dettate dalla necessità dei singoli studiosi – a seconda delle rispettive specializzazioni ed “inclinazioni” scientifiche – di meglio individuare e delimitare il proprio campo di indagine, scegliendo lo spazio più adatto alla propria prospettiva analitica.

Da un lato, attraverso gli stimoli provenienti da metodologie mutate dalle scienze sociali e dalla geografia, quindi, gli storici hanno provato a misurarsi con un concetto di regione che si richiama a differenti spazi (o *luoghi*, secondo la concezione dell’antropologo francese Augé⁵) fisici, geopolitici ed antropici, ottenendo stimolanti ed innovativi risultati sul piano della comprensione delle dinamiche territoriali sul lungo periodo⁶.

Dall’altro, gli studiosi maggiormente legati al “tempo breve” tipico dell’età contemporanea hanno, invece, conferito alla dimensione politico-amministrativa regionale il valore di significativo “metro” di indagine.

I sostenitori di questo approccio, sebbene non alieni dalla ricerca e dall’individuazione di nuovi spazi di investigazione, non hanno, quindi, voluto abbandonare il criterio dell’articolazione amministrativa; in tal modo, così, essi hanno contribuito a rinnovare

⁵ M. Augé, *Non luoghi. Introduzione ad una antropologia della surmodernità*, Eleuthera, Milano 2002 (1°ed. fr. 1992).

⁶ Cfr. R. Bordone, P. Guglielmotti, S. Lombardini, A. Torre (a cura di), *Lo spazio politico locale in età medievale, moderna e contemporanea*, Edizioni dell’Orso, Alessandria 2007; e R. De Lorenzo (a cura di), *Storia e misura. Indicatori sociali ed economici nel Mezzogiorno d’Italia (secoli XVIII-XX)*, Franco Angeli, Milano 2007.

ed allargare il concetto di «storia locale», attraverso una elaborazione che si è dipanata a livello comunale, provinciale e regionale.

In un dibattito così articolato, dunque, si sono avuti, prima ancora che risultati conoscitivi, nuovi ed originali approcci metodologici, fondati sull'interdisciplinarietà. La natura sfaccettata e composita dell'oggetto di studio, infatti, ha suggerito ai ricercatori il confronto con nodi e tematiche di varia e differente natura. Dal punto di vista politico ed economico si è rivelata assolutamente necessaria la capacità di cogliere i rapporti fra le classi dirigenti politico-amministrative ed i problemi posti dalle istanze provenienti dal territorio urbano e rurale. Dal punto di vista sociale ed ambientale, invece, è apparso necessario concentrare l'attenzione sui problemi del territorio, concepito come ambiente spaziale –naturale o artificiale – definito, nel quale l'individuo vive ed esercita la sua azione quotidiana. È per questo motivo che in campi d'indagine tradizionalmente riservati a storici politici e sociali si sono affacciati studiosi di geografia umana e del paesaggio, metodologicamente abituati a confrontarsi con il "lungo periodo", ma che hanno saputo dare, nel contesto delle dinamiche accelerate tipiche dell'età contemporanea, un efficace contributo nel delineare i mutamenti degli scenari in cui si manifestano gli interventi della politica. In un simile quadro, che non si esaurisce solo nell'analisi storico-politica, ma che non è neppure determinato esclusivamente dalle condizioni ambientali, si è rivelato quindi fondamentale l'approccio multidisciplinare. È apparso chiaro, infatti, quanto importante sia per gli storici tener conto delle caratteristiche del territorio e della sua resistenza naturale e antropologica al cambiamento; mentre, per i geografi, si è compreso quanto essenziale sia il cogliere, nella scansione temporale, le ragioni socio-politiche e gli interessi

economici alla base delle scelte di innovazione o conservazione adottate dai detentori del potere politico e amministrativo (e, quindi, anche l'accelerazione o il ritardo nella trasformazione dell'ambiente).

Tale complessità è apparsa necessaria soprattutto per lo studio di regioni la cui istituzione è stata il frutto di ritardato e difficile accorpamento di territori diversi. Facciamo il caso del Lazio, sul quale, nell'ultimo quindicennio, si è sviluppata, una intensa stagione di studi⁷.

Marco De Nicolò ha acutamente notato che, nonostante il criterio amministrativo sia stato adottato da tanti studiosi che, a partire dagli anni '80⁸ del XX secolo, hanno studiato la regione, «nelle ricostruzioni compiute, nessuno ha preteso di fare del territorio laziale ciò che non è mai stato, di trovare l'introvabile regione. Chi si occupa di questo territorio regionale tratta, di fatto, di una regione emergente per la propria *residualità* nel 1860, quando la superficie dell'odierno Lazio, meno la provincia di Rieti, venne a coincidere coi i confini dell'attuale regione. Non un riconoscimento di regionalità, né un processo di regionalizzazione, dunque, sono alla base di quel tratto di *riconoscibilità*. La successiva Provincia unica,

⁷ Tra questi, segnalo M. Belardinelli, P. Carusi (a cura di), *Roma e la sua provincia 1904-1914. Poteri centrali, rappresentanze locali e problemi del territorio*, Croma-Università Roma Tre, Roma 2008; e M. De Nicolò (a cura di), *Il Lazio contemporaneo. Politica economia e società nel dibattito storiografico e nella ricerca storica*, Franco Angeli, Milano 2008.

⁸ De Nicolò si riferiva, in particolare, a un volume del 1981 curato da Brezzi, Casula e Parisella, al volume *Lazio* della storia d'Italia dell'editore Einaudi (uscito nel 1991 e curato da Alberto Caracciolo), ad un'opera in due volumi del 1993 promossa dalla Fondazione Nenni e all'*Atlante storico politico del Lazio* uscito per Laterza nel 1996.

dal 1870, pur unificando territori che non comunicavano, ha continuato a non *incollare* l'area settentrionale della Regione all'area meridionale e l'unico elemento comune è apparso proprio Roma, non solo in quanto capitale, ma come capoluogo di Provincia e, poi, di Regione».⁹

L'accettazione del criterio dell'articolazione amministrativa, dunque, come spiega De Nicolò, non significa, in una metodologia di lavoro attenta ed avvertita, arroccarsi in difesa di una categoria che in alcuni casi risulta inevitabilmente artificiosa, ma indica la volontà di cimentarsi con un approccio *largo*, pensoso e non alieno dall'interdisciplinarietà che in anni recentissimi ha dato frutti rilevanti.

Penso in particolare ad un volume¹⁰ curato da Francesco Bonini, Luigi Blanco, Simona Mori e Floriana Galluccio, orientato a ragionare sulla complessa rete delle circoscrizioni amministrative nella storia d'Italia, sul loro rifacimento in alcuni determinanti momenti di cambiamento e sulle ricadute da ciò generate sulla cittadinanza.

I saggi che costituiscono il volume sono divisi in quattro sezioni. Nella prima, intitolata *Quadri*, si ragiona sulla costruzione dei circondari, delle circoscrizioni istituzionali ed ecclesiastiche. Nella seconda e nella terza, rispettivamente intitolate *Dinamiche* e *Casi*,

⁹ M. De Nicolò, *La storia regionale in Italia tra comparazioni, apporti pluridisciplinari e ricerca di definizioni*, in Id. (a cura di), *Storie regionali*, fascicolo di «Memoria e Ricerca», n. 22, maggio-agosto 2006, pp. 14-15.

¹⁰ F. Bonini, L. Blanco, S. Mori, F. Galluccio (a cura di), *Orizzonti di cittadinanza. Per una storia delle circoscrizioni amministrative dell'Italia unita*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2016.

vengono proposti casi di studio territoriali e istituzionali e si forniscono preziosi elementi di analisi relativa alla formazione dei collegi elettorali in alcune regioni (Abruzzo, Sicilia e Sardegna). L'ultima sezione, dedicata alle *Comparazioni*, propone infine due stimolanti confronti con il caso spagnolo e quello prussiano, nonché una ricognizione sulle fonti attualmente a disposizione degli studiosi.

Un lavoro rilevante, quello curato da Bonini, Blanco, Mori e Galluccio, che dimostra quanto i pregiudizi di metodo possano condizionare la ricerca e quanto un approccio aperto all'interdisciplinarietà e al dialogo tra i diversi "punti di osservazione" possa rivelarsi prezioso per la comprensione della storia dei territori, in tutte le loro accezioni e articolazioni.

Paolo Carusi

Le Regioni italiane tra regionalismo «storico» e neoregionalismo. Il «problema» Molise (1945-2021)*

di *Luigi Picardi*

1. Regioni e territorio negli anni della Costituente

Dopo aver rappresentato alla Costituente un «caso»¹, il Molise, riconosciuto come regione «storica» per separazione dagli Abruzzi nel 1963, è venuto ponendosi soprattutto negli ultimi tre decenni come un «problema», per il venir meno della sua vitalità economica e della sua coesione sociale di cui è emblematico, con altri fondamentali indicatori, l'andamento demografico durante i primi 50 anni di effettiva autonomia.

Ad un'apprezzabile crescita nei primi due decenni, caratterizzati da un positivo avvio di sviluppo industriale (da 319 mila nel 1971 a 330 mila abitanti nel 1991), ha fatto seguito un progressivo, vistoso calo demografico fino ai 296 mila residenti nei primi mesi del 2021, mentre la previsione su dati Istat di una

*Il saggio che qui si propone, ampliato nel testo e nelle note, è apparso con il titolo *Il Molise tra regionalismo «storico» e nuove prospettive del regionalismo italiano* nel volume dell'autore *Molise. Appunti tra due secoli (1964-2020)*, Edizioni Studium, Roma 2020, pp. 11-44.

¹ L. Picardi, *Le Regioni alla Costituente. Il «caso» Molise (1946-1947)*, Edizioni Studium, Roma 2017; Id., *Il regionalismo italiano e la «questione regionale» molisana (1861-2011)*, in "Studium", 2011, 5, pp. 621-636; Id., *La riforma delle Regioni e la «questione regionale molisana»*, in "Studium", 2016, 2, pp. 275-298.

popolazione inferiore ai 230 mila abitanti nel 2066 lascia intravedere una possibile, lenta eutanasia regionale.²

Di qui il coinvolgimento della Regione a statuto ordinario più «piccola e vuota» nelle varie ipotesi discusse in questi ultimi anni per una diversa configurazione regionale italiana incentrata su un minor numero di nuove entità di area vasta.

Peraltro, il problema di un diverso ritaglio territoriale delle Regioni italiane emerge, com'è noto, negli stessi anni che vedono la loro introduzione nella struttura dello Stato come la maggiore novità in materia di autonomie locali elaborata dalla Costituente.³

² Particolarmente negativo l'andamento demografico del Molise nell'ultimo quinquennio con la perdita di 15.480 unità (da 312.027 al 1° gennaio 2016 a 296.547 al 1° gennaio 2021); e lo stesso capoluogo regionale, Campobasso, partecipa della crisi del territorio, faceva registrare nello stesso quinquennio – dopo aver drenato in qualche misura le migrazioni dall'*hinterland* e raggiunto i 50.900 abitanti nel 2005 – un declino di 1582 residenti, passando dai 49.431 al 1° gennaio 2016 ai 47.849 del 1° gennaio 2021. (Fonte: demo.istat.it, *Bilancio demografico e popolazione residente anni 2016 - 2020*; Id., *Previsione della popolazione anni 2018 - 2066*). Per un quadro di lungo periodo cfr. C. Pesaresi, *La caduta demografica del Molise dal 1861 al 2011, con uno sguardo sul futuro*, in *Bollettino della Società Geografica Italiana*, Roma, serie XIII, vol. VIII (2014), pp. 391-412.

³ Per il suo significato nella storia italiana contemporanea cfr. P. Scoppola, *Gli anni della Costituente tra politica e storia*, il Mulino, Bologna 1980; P. Pombeni, *Ripensare la Costituente settant'anni dopo*, in «il Mulino», a. LXV, maggio-giugno 2016, pp. 398-407; G. De Luna, *La Repubblica inquieta. L'Italia della Costituzione 1946-1948*, Feltrinelli, Milano 2017; G. Bernardini, M. Cau, G. D'Ottavio, C. Nubola, *L'età costituente. Italia 1945-1948*, il Mulino, Bologna 2017; M. Avagliano, M. Palmieri,

In particolare, Costantino Mortati, che non avrebbe mancato di sottolineare il «carattere di provvisorietà»⁴ di quel «ritaglio», era stato in prima fila a sostenere l'impegno a favore di regioni di «vasta estensione territoriale»⁵ con una consistenza demografica di almeno un milione e mezzo di abitanti (in un Paese che ne contava allora 46 milioni), avvertendo i molisani, e non solo, del «danno» che sarebbe potuto derivare «agli stessi gruppi che si agitano per la loro costituzione in regione autonoma»:⁶

[...] non si potrebbero raggiungere gli effetti utili che la riforma regionale si ripromette, se la Regione si presentasse con un carattere di esigua consistenza demografica. Se così fosse, mancherebbe la possibilità sia di risolvere problemi di equilibrio interno di forze ed interessi sociali, necessario a dare solidità alla struttura della Regione, sia di conferire alla azione di questa nei consessi nazionali, quel rilievo politico che è condizione della sua proficuità. Ritengo che per raggiungere i risultati

Dopoguerra. Gli italiani fra speranze e disillusioni (1945-1947), il Mulino, Bologna 2019. Tra le rassegne di contributi, G. Melis, *Studi recenti sull'Assemblea Costituente. Rassegna storiografica*, in «Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno», 10 (1981), Introduzione di P. Grossi, Giuffrè, Milano 1981, pp. 449-510; G. A. Romeo, *La stagione costituente in Italia. Rassegna della storiografia*, Franco Angeli, Milano 1992.

⁴ Così agli Atti della Costituente in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, Camera dei Deputati – Segretariato Generale, Roma 1970², vol. V, AC, seduta pomeridiana del 4 dicembre 1947, p. 4387.

⁵ C. Mortati, *Il Mezzogiorno e il decentramento regionale*, in «La Critica politica», a. XI, n. 5, maggio 1947, p. 183.

⁶ C. Mortati, *Le Regioni nell'ordinamento costituzionale italiano*, in «Studium», a. XLIII, n. 10, ottobre 1947, p. 338.

indicati non sia possibile scendere al di sotto di un milione e mezzo di abitanti.⁷

Tra i «Costituenti Ombra», attivi nel dibattito generale ed in particolare sulla questione regionale al di fuori dell'Assemblea⁸, gli

⁷ *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, cit., AC, vol. V, p. 4384. Nell'amplessima bibliografia sul costituzionalista calabrese, collocato nell'area cattolico-democratica e della sinistra repubblicana della Dc, vicino a Giuseppe Dossetti e collaboratore di «Cronache Sociali» negli anni 1947-1948, cfr. P. Pombeni, *Il gruppo dossettiano e la fondazione della democrazia italiana (1938-1948)*, il Mulino, Bologna 1979; Id., *La questione costituzionale in Italia*, il Mulino, Bologna 2016; F. Bruno, *I giuristi alla Costituente: l'opera di Costantino Mortati*, in U. De Siervo (a cura di), *Scelte della Costituente e cultura giuridica*, tomo II, *Protagonisti e momenti del dibattito costituzionale*, il Mulino, Bologna 1980, pp. 59-178; F. Lanchester (a cura di), *Costantino Mortati, costituzionalista calabrese*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli 1989; M. Galizia, P. Grossi (a cura di), *Il pensiero giuridico di Costantino Mortati*, Giuffrè, Milano 1990; M. Galizia (a cura di), *Forme di Stato e forme di governo: nuovi studi sul pensiero di Costantino Mortati*, Giuffrè, Milano 2007; A. Barbera, *Dalla Costituzione di Mortati alla Costituzione della Repubblica*, in *Una e indivisibile*, Giuffrè, Milano 2007, pp. 9-58; U. De Siervo, *Costantino Mortati*, in *Dizionario Storico del Movimento Cattolico in Italia. Aggiornamento 1980-1995*, diretto da Francesco Traniello e Giorgio Campanini, Marietti, Genova 1997, pp. 381-385. La fondamentale monografia di Mortati, *La costituzione in senso materiale*, Giuffrè, Milano 1940, è stata ristampata nel 1998 a cura del Centro di studi per la storia del pensiero giuridico moderno dell'Università di Firenze, con una *Premessa* di G. Zagrebelsky (pp. I-XXXVIII).

⁸ Tra essi è da ricordare la fondamentale figura di Massimo Severo Giannini che, da «costituente indiretto», ma con stretti rapporti specie con

Lelio Basso e con altri esponenti del Psiup, e non solo, impegnati in Assemblea, avrebbe dato un considerevole contributo alla redazione della Costituzione (nell'amplessima letteratura, M. Pastorelli, *Massimo Severo Giannini. Il nuovo ordine democratico tra pluralismo, giustizia sociale e dirigismo economico*, in A. Buratti e M. Fioravanti (a cura di), *Costituenti Ombra. Altri luoghi ed altre figure della politica italiana (1943-1948)*, Presentazione di L. Olivetti, Prefazione di C. Decaro Bonella, Carocci, Roma 2010, pp. 257-267; S. Cassese, *Giannini e la preparazione della Costituzione*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», n. 3, luglio-settembre 2015, pp. 863 ss.; C. Pinelli, *Massimo Severo Giannini costituzionalista*, ivi, pp. 833 ss.; M. Macchia, *Massimo Severo Giannini nell'età costituyente*, in «Nomos. Le attualità del diritto.it», n. 3, 2017, 16 pp. In particolare, sul pensiero regionalista di Giannini, C. Desideri, *Il regionalismo di Giannini*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», n. 4, 2000, pp. 1149-1207. Un approccio più ampio all'opera di Giannini, giovanissimo allievo di Santi Romano, sin dagli anni Trenta «una voce che fa spicco nel coro generale, che si avvia per strade sue, strade che negli anni Cinquanta e Sessanta percorrerà con dovizia di risultati», in P. Grossi, *Scienza giuridica italiana. Un profilo storico 1860-1950*, Giuffrè, Milano 2000, p. 228. Nell'area cattolica, significativa la presenza di Antonio Amorth, autorevole esponente del gruppo lombardo del settimanale «Il Cisalpino», che dalle sue colonne sosteneva di oltrepassare le «attuali 18 regioni cosiddette storiche» in favore di «più vaste regioni economico-geografiche», cinque o sei «cantoni» (il Molise rientrando in quello dell'Italia meridionale con capitale Napoli). Ordinario di diritto costituzionale e collega di Dossetti all'Università di Modena, legato politicamente al gruppo dossettiano e alla rivista «Cronache sociali», Amorth sosteneva «un decentramento politico, non solo amministrativo» e la necessità di riconoscere «autonomia a raggruppamenti regionali, a complessi pluri-regionali capaci di compiti più vasti e di più salda efficienza nel raggiungerli» (*Il problema della struttura dello Stato in Italia*.

faceva eco Adriano Olivetti⁹ a sostenere regioni di cospicua consistenza demografica e territoriale:

Federalismo, Regionalismo, Autonomismo, Prefazione di Tommaso Zerbi, Marzorati, Como – Milano 1945, pp. 50 ss.). Su questo gruppo, tra gli altri, C. Lucioni, *“Il Cisalpino”. L’eresia confederale del cattolicesimo lombardo*, in A. Buratti e M. Fioravanti (a cura di), *Costituenti Ombra. Altri luoghi ed altre figure della cultura politica italiana (1943-1948)*, cit., pp. 232-244. Sul più noto esponente del movimento lombardo, Tommaso Zerbi, costituente, professore alla Bocconi e poi alla Cattolica di Milano (sostenitore del superamento del mero decentramento amministrativo in favore di sei «cantoni» in tutta la Penisola, tra i quali quello del Mezzogiorno con capitale Napoli «che difenda ed armonizzi ed acceleri la rinascita economica della Calabria, della Lucania, delle Puglie, della Campania, del Molise e fors’anche dell’Abruzzo»), cfr. G. Di Capua, *Tommaso Zerbi e i federalismi*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2004. Sulla presenza di Amorth nel gruppo dossettiano, P. Pombeni, *Il gruppo dossettiano e la fondazione della democrazia italiana (1938-1948)*, cit.

⁹ Questi, a sua volta, era entrato in sintonia sulla questione regionale con Massimo Severo Giannini, allora prezioso capo di gabinetto del Ministro per la Costituente Pietro Nenni. Benchè non iscritto né militante nel Psiup, Olivetti collaborava con Giannini all’Istituto di Studi Socialisti ed insieme con lui aveva scritto una importante relazione, *Il problema delle autonomie locali* («Il Corriere Amministrativo», 1946, pp. 143-152), in cui si sosteneva tra l’altro la soppressione delle Province ed un numero ristretto di Regioni. Occasione di intesa e collaborazione era stata anche la presenza di Olivetti nella Sottocommissione “Autonomie locali” presieduta da Arturo Carlo Jemolo, una delle cinque operanti nell’ambito della «Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato», nominata da Nenni e presieduta da Ugo Forti. Sull’esito dei lavori di questi organismi in merito alla introduzione delle regioni nella riorganizzazione dello Stato dopo il fascismo cfr. V. Strinati, *Prima del 2 giugno: le regioni nei dibattiti nelle*

la Regione non può quindi risultare dal semplice raggruppamento di poche provincie, ma tali riunioni devono raggiungere un'ampiezza notevole. Il frazionare l'Italia in un numero eccessivo di unità significherebbe creare organismi deboli, andare incontro a più alte spese amministrative e porterebbe a dover rimettere ancora una volta al potere centrale la soluzione di problemi e l'esercizio di funzioni che si volevano e si devono decentrare o deferire interamente agli organi regionali [...]. Qui si richiama ancora all'evidenza di un pericolo: l'eccessivo frazionamento, le cui conseguenze negative cadranno in primo luogo su quelle popolazioni che, per un romantico desiderio di indipendenza, non vorranno mettere in comune con le regioni limitrofe gli strumenti del loro elevamento civile [sicché] almeno cinque di esse (le Marche, l'Umbria, il Lazio, l'Abruzzo Molise, la Basilicata) non potrebbero costituirsi né separatamente né riunite in entità territoriali troppo piccole, in regioni indipendenti, senza grave nocumento a quegli sviluppi e a quel progresso delle condizioni di vita delle popolazioni che l'autonomismo federalista si propone di raggiungere.¹⁰

commissioni governative, in «Le Carte e la Storia», n. 2, dicembre 2018, pp. 89-102; sull'attenzione da essi riservata in particolare alla questione regionale molisana, sin dal 1945, soprattutto con la Relazione Jemolo «Problema della Regione», cfr. L. Picardi, *Le Regioni alla Costituente. Il «caso» Molise (1946-1947)*, cit., pp. 13-22.

¹⁰ Cfr. *L'ordine politico delle Comunità. Le garanzie di libertà in uno Stato socialista*, Nuove Edizioni Ivrea, Ivrea 1945, pp. 97 ss.; in seconda edizione con il titolo *L'ordine politico delle Comunità. Dello Stato secondo le leggi dello spirito*, Edizioni di Comunità, Roma 1946. Sul punto A. Buratti, *Adriano Olivetti e L'ordine politico delle Comunità: un progetto scomodo in cerca di interlocutori*, in A. Buratti e M. Fioravanti (a cura di), *Costituenti Ombra. Altri luoghi ed altre figure della cultura politica italiana (1943-1948)*, cit., pp. 98-109. Sui rapporti Mortati – Olivetti – Giannini cfr. L. Picardi,

E poco dopo, il 13 febbraio 1947, in un appunto a Gerardo Bruni, unico costituente eletto del Partito cristiano-sociale, stigmatizzava

[...] la tendenza pericolosissima a concedere le autonomie a regioni troppo piccole. Contro questa tendenza si deve reagire in tutti i modi. Una regione troppo piccola non avrà mai i mezzi per organizzare con efficienza e nemmeno salvaguardare la libertà e l'indipendenza politica poiché gli intrighi, le clientele, il campanilismo domineranno la sua vita [...] credo ci saranno altri ad intervenire contro l'assurdo di creare l'Emilia Lunense e il Salento. Anche il Molise è troppo piccolo per autogovernarsi [...] ma sono cose difficili da far accettare, scatenato il "virus" autonomista indiscriminato [...]. Per le ragioni su esposte il minimo di 500.000 abitanti dovrebbe essere portato almeno a 1.500.000.¹¹

Una "intesa", questa tra Olivetti e Mortati (portatori entrambi degli «spunti di maggiore modernità [...] nel regionalismo

Le Regioni alla Costituente. Il «caso» Molise (1946-1947), cit., pp. 57-60. Tra i più recenti studi su Olivetti, D. Cadeddu, *Il valore della politica in Adriano Olivetti*, Fondazione Adriano Olivetti, Roma 2007; S. Ristuccia, *Costruire le istituzioni della democrazia. La lezione di Adriano Olivetti, politico e teorico della politica*, Marsilio, Venezia 2009; V. Ochetto, *Adriano Olivetti. La biografia*, Edizioni di Comunità, Milano 2013; G. Iglieri, *Storia del Movimento Comunità*, Edizioni di Comunità, Roma 2019; G. Campanini, *Adriano Olivetti. Il sogno di un capitalismo dal volto umano*, Studium, Roma 2020.

¹¹ Il documento è riportato integralmente in G. Iglieri, *Storia del Movimento Comunità*, cit., pp. 35-37, lavoro in cui si ricorda anche il complesso e difficile rapporto tra Olivetti e Bruni, sulla cui figura cfr. A. Parisella (a cura di), *Gerardo Bruni e i cristiano-sociali*, Edizioni Lavoro, Roma 1984.

italiano di questi anni»¹²), che il costituzionalista calabrese non mancherà di ricordare anni dopo, quando nel 1963 la politica di centro sinistra si accingeva ad assumere più chiaramente tra i suoi punti programmatici l'attuazione dell'ordinamento regionale, rimasto a lungo congelato¹³ nella configurazione territoriale sancita dalla Costituzione:

La straordinaria importanza di tale problema non venne avvertita dall'Assemblea costituente (sebbene ne fosse stata prospettata) sicchè essa si limitò a predisporre un assetto territoriale delle regioni secondo risultava

¹² Così E. Rotelli, *L'avvento della regione in Italia. Dalla caduta del regime fascista alla Costituzione repubblicana (1943-1947)*, Prefazione di Feliciano Benvenuti, Giuffrè, Milano 1967, p. 250. Sulle regioni nel dibattito costituente, A. D'Atena, *Costituzione e regioni. Studi*, Giuffrè, Milano 1991; Id., *Il regionalismo nella vicenda costituzionale italiana*, in *Valori e principi del regime repubblicano*, 1, t. II, *Sovranità e democrazia*, Prefazione di Giorgio Napolitano, a cura di Silvano Labriola, Laterza, Roma-Bari 2006, pp. 491-539; U. De Siervo, *La ripresa del regionalismo italiano nel dibattito costituente*, in *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, I, a cura di Stelio Mangiameli, Giuffrè, Milano 2012, pp. 51-76.

¹³ L'istituzione delle Regioni ordinarie sarebbe poi avvenuta, com'è noto, nella «terza ed ultima fase del disgelo costituzionale», come indicata da A. Pizzorusso, *Il disgelo costituzionale*, in Francesco Barbagallo (a cura di), *Storia dell'Italia repubblicana*, II, *La trasformazione dell'Italia: sviluppo e squilibri*. 2. *Istituzioni, movimenti, culture*, Einaudi, Torino 1995, pp. 115-150. Sul punto U. De Siervo, S. Guerrieri, A. Varsori (a cura di), *La prima legislatura repubblicana. Continuità e discontinuità nell'azione delle istituzioni*, Carocci, Roma 2004; P.L. Ballini, S. Guerrieri, A. Varsori, *Le istituzioni repubblicane dal centrismo al centro-sinistra (1953-1968)*, Carocci, Roma 2006.

dagli annuari statistici, e che solo in parte appare in corrispondenza con nuclei resi omogenei da elementi storico-geografici, mentre per un'altra parte non presenta né caratteri di omogeneità, né possibilità di autosufficienza. Tanto più ammirevole, di fronte all'ottusità, che dalla Costituente si è trasmessa agli attuali legislatori i quali si accingono a dar vita alle regioni di diritto comune, appare la squisita sensibilità al problema da parte di Olivetti, che giustamente mette in rilievo l'errore incorso nel conferire autonomia ad alcune delle regioni dell'Italia centro-meridionale, le quali per la ristrettezza del loro ambito e il difetto di una vera unità economico-sociale, mentre verrebbero ad aggravare l'onere finanziario inerente alla riforma generale, non sarebbero in grado di un'azione efficiente.¹⁴

Si collocava in questa visione l'annotazione particolare che lo stesso Mortati riservava alla vicenda molisana.

Dopo aver constatato la mancata revisione generale delle regioni costituzionali e dunque l'esito «unidirezionale» della Disposizione XI (nel frattempo prorogata nel 1958 fino al 31 dicembre 1963) a beneficio del solo Molise, Mortati si rammaricava che la legge costituzionale 27 dicembre 1963, n. 3, avesse «conferito

¹⁴ C. Mortati, *Autonomia e pluralismo nel pensiero di Adriano Olivetti*, in *La Regione e il governo locale*, Atti del Symposium internazionale, Firenze 1963, Fondazione Adriano Olivetti e Istituto di diritto pubblico comparato della Facoltà di Scienze Politiche dell'Università di Firenze, a cura di Giuseppe Maranini, Edizioni di Comunità, Milano 1965, I, p. XLIII. Sulle attese «presto deluse» di Mortati non solo riguardo alla «costruzione delle regioni» cfr. G. Amato, *Costantino Mortati e la Costituzione italiana. Dalla Costituente all'aspettativa mai appagata dell'attuazione costituzionale*, in M. Galizia, P. Grossi (a cura di), *Il pensiero giuridico di Costantino Mortati*, cit., pp.231-244; poi in Id., *Le istituzioni della democrazia. Un viaggio lungo cinquant'anni*, il Mulino, Bologna 2014, pp. 89-102.

autonomia alla piccolissima regione del Molise, non vitale economicamente, né organica geograficamente. Il risultato voluto perseguire fu di soddisfare interessi elettoralistici locali, concretatosi nel portare a due i posti di senatore nella regione stessa».¹⁵

E non si trattava certo, negli anni della Costituente come in quelli successivi, di freddi progetti di ingegneria costituzionale, essendo rinvenibile in queste posizioni l'acuta consapevolezza del

¹⁵ Si cita da *Istituzioni di diritto pubblico*, tomo II, nona edizione rielaborata ed aggiornata, Cedam, Padova 1976, p. 892. Il riferimento agli «interessi elettoralistici» del Molise è da mettere in relazione al fatto che, scaduta la IV Disposizione della Costituzione nel 1953, la rappresentanza senatoriale molisana si era di fatto ridotta da due a una sola unità nella circoscrizione elettorale unica con gli Abruzzi nelle tornate elettorali del 1953, 1958 e 1963. Ma nelle prime elezioni successive del 1968, acquisita la separazione del Molise dagli Abruzzi, i due seggi senatoriali attribuiti dalla riforma costituzionale al Molise andranno ai deputati uscenti della Dc molisana Remo Sammartino e Girolamo La Penna. Quest'ultimo aveva intanto acquisito nella seconda metà del 1963, nonostante l'ostilità di parte del suo stesso partito, la presidenza del *Comitato pro Regione* (rappresentativo di tutti i partiti politici e delle forze economiche e sindacali) che, pur non potendo esprimere per le divisioni interne un'azione rilevante sui giuochi peraltro ormai già decisi favorevolmente altrove, sarà pronto a registrare il felice esito del tratto finale di un ininterrotto impegno di quasi vent'anni della classe politica locale, a cominciare dai costituenti Michele Camposarcuno, Giovanni Ciampitti, Francesco Colitto e Renato Morelli, i quali avevano ottenuto quella Disposizione XI (e poi lavorato per la sua proroga fino al 31 dicembre 1963) rivelatasi decisiva per il riconoscimento regionale del Molise. Sull'immobilismo del citato *Comitato* fino a metà ottobre 1963 e le sue vicende successive si possono leggere le puntuali corrispondenze sulla pagina molisana del quotidiano romano «Il Messaggero» da settembre a dicembre 1963.

problema tutto politico della democrazia all'interno delle regioni da istituire.

Era questo un aspetto del regionalismo intanto dibattuto in Assemblea anche in relazione ad altre ipotesi di configurazione territoriale come quella di una Campania ridimensionata per la confluenza delle provincie di Avellino e Benevento con Campobasso in una eventuale Regione Sannio, contro la quale fu netta l'opposizione del ventiseienne costituente irpino Fiorentino Sullo, convinto che l'ampiezza delle Regioni potesse rappresentare anche una leva importante per scardinare il potere del notabilato tradizionale trasformista e clientelare

[...] una piccola regione diviene ancora facilmente preda degli intrighi e degli intriganti, dei semifeudatari, dei giuochi di corridoio. Il tono della vita regionale ne risulterà appiattito. Una sola personalità influente potrà perfino monopolizzare la potenza politica insinuando dappertutto l'adulazione, l'ossequio servile e l'inerzia sostanziale.¹⁶

Lo stesso Sullo che, il 27 maggio 1947, con un intervento di ampio respiro meridionalista, richiamava e confrontava tra loro, sul tema del regionalismo e delle classi politiche e dirigenti, il pensiero di Gramsci, Sturzo e Dorso, per sottolineare, in particolare, come quest'ultimo, «illustre comprovinciale che è stato meridionalista per tutta la vita e che le sinistre hanno tanto amato ed apprezzato»,

¹⁶ *Superiorità della Campania*, in «Corriere dell'Irpinia», 25 ottobre 1947. Sulla vicenda della Regione Sannio alla Costituente, per tutti, cfr. F. Morante, *Il Sannio errante. Storia di una regione mai nata*, Edizioni «La Provincia sannita», Benevento 2010, specie le pp. 97-114.

guardasse «al regionalismo come ad un mezzo di rinnovamento della classe dirigente»:

[...] il nostro regionalismo è rivoluzionario rispetto alla tradizione meridionale [...] rivoluzionario nel senso di formazione e rinnovamento della classe dirigente e dell'eliminazione delle consorterie e delle oligarchie locali [...]. È esistita ed esiste la figura tipica del deputato personalista [...] eletto dal popolo solo ufficialmente [...] che si serviva del favore governativo e ministeriale e delle aderenze del prefetto per essere rieletto e continuare, con una vera e propria ereditarietà, per generazioni [...]. Finchè ci sarà uno Stato accentratore queste cose si verificheranno ancora [...]. Contro questo stato di cose insorgeva Guido Dorso; contro questo stato di cose è insorto Luigi Sturzo [...]. Noi insorgiamo contro questo personalismo e quando parliamo della riforma regionale che va fatta, e quando ne parlavano Dorso e Sturzo, ne parlavano proprio come di una esigenza morale, come di una necessità, che neppure l'abbraccio tra gli operai del Nord e i contadini del Sud può sostituire con efficacia [...] ci battiamo tenacemente per la formazione di una classe dirigente che [...] sia il popolo e che dal popolo sia espressa[...] noi crediamo alla resurrezione del Mezzogiorno attraverso il Mezzogiorno.¹⁷

¹⁷ *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, cit., AC, seduta del 27 maggio 1947, vol. III, pp. 1977-1983. Nella ricchissima bibliografia sulle figure ricordate da Sullo possono leggersi ora le recenti, dense *lezioni* tenute al Centro Dorso di Avellino per illustrare le idee dei maggiori meridionalisti, raccolte nel volume curato da S. Cassese, *Lezioni sul meridionalismo. Nord e sud nella storia d'Italia*, il Mulino, Bologna 2016 (tra gli altri A. Giovagnoli, *Sturzo meridionalista*, pp. 91-101; F. Giasi, *Gramsci e il meridionalismo da Salvemini a Dorso*, pp. 115-131; F.S. Festa, *Guido Dorso: Mezzogiorno, classe politica e classe dirigente*, pp. 213-231). Su Fiorentino Sullo in questa fase cfr. P. Totaro, *Le premesse del potere democristiano in Irpinia (1946-1948)*, in «Studi storici», n. 2,

1995, pp. 533-572; Id., *Modernizzazione e potere locale. L'azione politica di Fiorentino Sullo in Irpinia 1943-1958*, Prefazione di Francesco Barbagallo, Università degli Studi di Napoli Federico II, Pubblicazioni del Dipartimento di Discipline Storiche "Ettore Lepore", ClioPress, Napoli 2012, dove è rinvenibile l'influenza di Guido Dorso sul giovane Sullo soprattutto dopo il 1943, quando, dopo la guerra di Sicilia e l'armistizio, rientrato ad Avellino, ricevette, come egli stesso ricorderà, vive premure dall'intellettuale irpino perché si iscrivesse al Partito d'Azione. Sullo avrebbe invece maturato il passaggio, in qualche modo scontato in quei tempi, dalla militanza cattolica nella Fuci all'impegno politico nella Dc, superando con qualche sofferenza il «dilemma» che l'invito di Dorso gli aveva posto. A distanza di anni Sullo ricorderà con grande rispetto ed immutata ammirazione Guido Dorso: «Se, talvolta, ho potuto dichiarare che Egli mi è stato Maestro, le parole vanno interpretate nel senso che la sua parola d'ordine – la lotta senza quartiere contro la vecchia classe dirigente prefascista – ha avuto forte peso nell'ispirarmi il tipo di organizzazione 1944-46 della Democrazia Cristiana d'Irpinia, di cui sono fiero di essere il fondatore» (*Ricordo di Guido Dorso*, in «Vicum», a. V, n. 1-2, marzo-giugno 1987, pp. 39-41). Sull'attività parlamentare di Sullo, cfr. P. Esposito, *Fiorentino Sullo*, in *Il Parlamento italiano. Storia parlamentare e politica dell'Italia 1861-1988*, vol. 19°, 1964-1968. *Il centro-sinistra. La «stagione» di Moro e Nenni*, Nuova CEI Informatica, Milano 1992, pp. 118-121. Ancora sulla figura del politico irpino cfr. N. Lanzetta, *Fiorentino Sullo una biografia politica*, Introduzione di Gianfranco Rotondi, Elio Sellino Editore, Avellino 2010. Un accurato quadro biografico complessivo in A.L. Denitto, *Fiorentino Sullo*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, vol. 94°, Treccani, Roma 2019, pp. 513-518, con ampia bibliografia. Su regionalismo e meridionalismo alla Costituente, oltre al classico P. Barucci (a cura di), *Il Mezzogiorno alla Costituente*, Giuffrè, Milano 1975, cfr. V. Atripaldi, *Il nodo-centro periferia e la questione meridionale in Assemblea Costituente*, in M. Fioravanti e S. Guerrieri (a

E il giorno successivo, discostandosi da valutazioni espresse da alcuni esponenti della sinistra, così Luigi Einaudi:

Ho udito discorrere intorno a un pericolo che vi sarebbe per il Mezzogiorno, se questi organi locali autonomi autarchici venissero creati con piena indipendenza: il pericolo cioè della satrapia, il pericolo del dominio di “clan”, di famiglie potenti.

Ora io dico che, se questo pericolo esiste veramente, esso non si combatte con comandamenti i quali vengano dal centro.

Se i comandamenti venissero dal centro, ad un pericolo noi avremmo sostituito un altro, ad alcune satrapie noi avremmo sostituito delle altre, e non avremmo fatto nessun progresso. Il progresso in questa materia del governarsi da sé non può venire che dagli uomini stessi: gli uomini che, camminando, inciampano, commettono errori, ma poi risorgono ancora e poi ancora cercano di rimediare a quanto hanno fatto di male [...].

Facendo così, noi creeremo quella classe politica, la quale può venire soltanto dal basso, può venire soltanto attraverso una lunga educazione che passi attraverso i consigli comunali, i consigli provinciali, i consigli regionali; soltanto attraverso questa lunga educazione essa può aspirare a diventare la classe politica degna di governare il paese.¹⁸

Ma l'auspicato rinnovamento della classe politica meridionale, diffuso nello schieramento regionalista in Assemblea e

cura di), *La Costituzione italiana*, Carocci, Roma 1998, pp. 335-358; V.M. Sbrescia, *Uniformità amministrativa, federalismo, regionalismo e Mezzogiorno alla Costituente*, in «Rivista giuridica del Mezzogiorno», n. 1-2, 2011, pp. 160-206.

¹⁸ *La Costituzione della Repubblica attraverso i lavori preparatori della Assemblea Costituente*, cit., AC, seduta del 28 maggio 1947, Vol. III, p. 2003.

fuori di essa, che non avrà esiti incontrovertibili nella lunga durata, non sarà nemmeno messo subito alla prova, rimanendo disattesa la VIII Disposizione transitoria, che prevedeva le elezioni regionali entro un anno dalla entrata in vigore della Costituzione, ma poi rinviata più volte per svolgersi infine il 7 giugno 1970, ventidue anni dopo l'originaria previsione.

Nel frattempo, una sorta di capovolgimento di fronte si registrava negli anni successivi all'entrata in vigore della Costituzione, tra le forze di governo e quelle di opposizione rispetto allo scenario inizialmente delineatosi in Costituente.¹⁹

Erano ora le sinistre ad assumere un ruolo trainante rispetto a una Dc fattasi invece circospetta e attendista, preoccupata anche per il possibile «instaurarsi di un *continuum* di “piccole

¹⁹ Ma non va dimenticato che già allora, dopo la crisi di governo del maggio 1947, con la «estromissione dei partiti comunista e socialista dal governo, la Democrazia Cristiana cominciò ad avvertire l'opportunità, se non di annullare, per lo meno di attenuare, il regionalismo che essa aveva propugnato vigorosamente nella prima parte dei lavori della Costituente. Invece le sinistre, fino ad allora propense a un regionalismo alquanto moderato o addirittura all'antiregionalismo, che era comune alle destre e quindi, per la composizione dell'Assemblea, sostanzialmente maggioritario, sentirono l'esigenza di garantirsi a livello locale con la istituzione di robuste autonomie regionali» (E. Rotelli, *Regionalismo*, in *Dizionario di Politica*, diretto da Norberto Bobbio, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino, Utet, Torino 1983², p. 971). Un quadro di quel momento politico in G. Formigoni, *De Gasperi e la crisi politica italiana del maggio 1947. Documenti e reinterpretazioni*, in «Ricerche di storia politica», n. 3, 2003, pp. 361-388.

repubbliche” rosse tra l’Emilia e l’Umbria»²⁰, con il risultato di bloccare non solo la prevista regionalizzazione, ma ancor più di accantonare il tema della revisione del ritaglio territoriale delle regioni costituzionali.

2. La ripresa della questione regionale come problema territoriale dagli anni Sessanta al progetto della Fondazione Agnelli

Occorrerà attendere gli anni Sessanta perché le politiche di centro-sinistra e della programmazione economica, riscoprendo peraltro gli «spunti» offerti da Mortati e Olivetti sia pure in un contesto diverso come quello degli anni della Costituente, venissero a sollecitare una ripresa della questione regionale italiana come problema territoriale, rimasto assopito nelle prime tre legislature repubblicane.

Dopo le prime riflessioni di Lucio Gambi²¹, i contributi di Francesco Compagna per una geografia politico - economica dell’Italia in tredici regioni intese come basi territoriali dello sviluppo (e tra esse non il Molise, da ripartire tra le regioni contermini)²²; poi quelli di Calogerò Muscarà per una riconfigurazione regionale incentrata su entità economico-

²⁰ Cfr. P. Coppola, *L’Italia governata*, in *Geografia politica delle regioni Italiane*, Einaudi, Torino 1997, p. 454.

²¹ L. Gambi, *L’equivoco tra compartimenti statistici e regioni costituzionali*, Fratelli Lega, Faenza 1963. Appartengono a questa fase le osservazioni di M.S. Giannini, *Le Regioni: rettificazioni e prospettive*, in «Nord e Sud», a. X, nuova serie, giugno-luglio 1963, nn. 42-43 (103-104), pp. 49-69.

²² F. Compagna, *L’Europa delle regioni*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli 1964.

geografiche ben più ampie delle regioni «storiche», funzionali ad uno sviluppo economico programmato su scala nazionale²³, non avranno, com'è noto, alcuna sperimentazione per le sopraggiunte difficoltà della situazione economica del Paese e il venir meno dell'iniziale slancio riformatore del centro-sinistra e della cultura della programmazione, che coinvolgeranno allo scadere del decennio anche le prospettive tracciate dal *Progetto '80*: «un grande tentativo [...] che si arenò addirittura nella fase preliminare».²⁴

²³ C. Muscarà, *Una regione per il programma*, Marsilio, Padova 1968. Su tale saggio cfr. E. Mazzetti, *Regioni larghe, regioni strette*, in «Nord e sud», a. XV, nuova serie, agosto 1968, n. 104 (165), pp. 122-128, dove tra l'altro si sottolinea la consapevolezza dello studioso veneziano per il quale «sostenere la priorità dell'adeguamento dei compartimenti sull'attuazione dell'Ente regione [poteva] essere un alibi per mantenere un dannoso centralismo e per ritardare, in definitiva, l'avvio del processo di trasformazione e ammodernamento dello Stato».

²⁴ G. Ruffolo, *Il libro dei sogni. Una vita a sinistra raccontata a Vanessa Roghi*, Donzelli, Roma 2007, pp. 27 ss. Lo stesso Ruffolo, protagonista di quella stagione, sosterrà più tardi l'esigenza di «trascendere il regionalismo, che ha frammentato la questione meridionale, favorendo la formazione di clientele locali e perdendo di vista l'unità del problema, per costituire un governo del Mezzogiorno come soggetto politico unitario [...] un vero e proprio Stato federale del Mezzogiorno [...] saldamente ancorato a una costituzione nazionale autenticamente federalista» (*Un paese troppo lungo. L'unità nazionale in pericolo*, Einaudi, Torino 2009, pp. 229-230). Un tema, questo di una macroregione del Mezzogiorno, che sta avendo ancora non pochi echi, benchè non adeguatamente formalizzati, in ambienti della geografia economica più recente.

Ma la traccia da essi lasciata sarà ritrovata in qualche modo alcuni anni più tardi nel progetto della Fondazione Giovanni Agnelli.²⁵

Questa, adottando il criterio dell'autonomia finanziaria ed altri indicatori di natura economica insieme con considerazioni sulle reti urbane e le principali infrastrutture, attraverso una serie di ricerche per un riassetto territoriale utile al paese, formulava «un'autentica proposta di ridisegno dei confini regionali che riprende[va] per molti versi le suggestioni di Compagna e Muscarà», ipotizzando un'Italia in dodici *mesoregioni* (una di esse, costituita da Marche – Abruzzi – Molise, avrebbe dato vita a una nuova Regione Mesoadriatica) aventi «una “massa critica” in termini di superficie e di abitanti in grado di assicurare un equilibrio accettabile tra autonoma provvista fiscale e esigenze di spesa pubblica espresse dalle comunità locali».²⁶

Nell'ampio dibattito suscitato tra gli studiosi, i politici e le stesse Regioni, accanto ad apprezzamenti variamente motivati, sarebbe stata ricorrente la critica del carattere economicistico di una proposta ritenuta non adeguatamente attenta alle identità culturali dei territori interessati.

Tra i geografi, in particolare, emblematica la posizione di Paola Bonora secondo la quale la Fondazione, pur avendo avuto «il pregio di introdurre nella discussione sulla riforma regionale considerazioni di carattere spaziale», appariva ispirata «da un

²⁵ Un esame complessivo di esso in M. Pacini, *Un federalismo dei valori. Percorsi e conclusioni di un programma della Fondazione Giovanni Agnelli* (1992-1996), Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli, Torino 1996.

²⁶ P. Coppola, *Scale della diversità, itinerari dell'unità*, in Id., *Geografia politica delle regioni italiane*, cit., p. 27.

approccio di taglio decisamente economicistico, poco temperato da considerazioni di carattere territorialista attente alle sedimentazioni identitarie»²⁷ e con «pericolosi scivolamenti settentrionalistici» da cui sarebbero risultate «penalizzate le aree di tradizionale sottosviluppo».²⁸

Il mondo della politica avrebbe espresso posizioni più articolate, a partire da quelle emerse, e poi persistenti nel tempo, durante il convegno *Nuove regioni e riforma dello Stato* promosso dalla Fondazione a Torino il 3-4 dicembre 1992, con l'intento di analizzare le più aggiornate riflessioni sulla questione meridionale in relazione al nuovo ritaglio territoriale nel quadro di una riforma istituzionale dello Stato.²⁹

Nella Tavola rotonda svoltasi nella seconda giornata dei lavori su *La nuova geografia economica e la riforma dello Stato* con la partecipazione di significativi esponenti della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali allora presieduta da Ciriaco De Mita, si sarebbero registrate, accanto alle posizioni possibiliste del senatore del Pds Luciano Guerzoni e del deputato del Psi Silvano Labriola – concordi nel ritenere «territorialmente inadeguate» quasi tutte le attuali Regioni, ma proponenti diverse

²⁷ P. Bonora, *L'Italia governata*, in *Geografia politica delle regioni italiane*, cit., p. 445. Di diverso avviso Pasquale Coppola, secondo il quale «la priorità accordata dalla Fondazione agli aspetti dell'autosufficienza finanziaria non corrisponde, peraltro, a un approccio meramente economicistico» (*Scade della diversità, itinerari dell'unità*, cit., p. 27)

²⁸ P. Bonora, *Vecchi e nuovi regionalismi nella crisi delle istituzioni: appunti per una riforma delle regioni*, in «Metronomie», n. 4, 1995, pp. 9-21.

²⁹ Un'analisi del convegno in L. Viganoni, *Il neoregionalismo della Fondazione Agnelli*, in «La città nuova», n. 1-2, 1993, pp. 10-12.

strategie di intervento («dal basso» il primo, con legge costituzionale il secondo) – la prudente riserva del deputato Dc Sergio Mattarella per il quale «accanto alla dimensione finanziaria stanno sia le identità culturali, sia vari elementi che concorrono a definire una dimensione di comunità efficace [...]». Se è vero che i confini delle regioni furono disegnati con qualche artificio e una certa superficialità, nel corso del tempo queste regioni hanno acquisito una loro identità [sicchè] è difficile pensare ad una ipotesi basata su sostanziali riaccorpamenti».

Nella stessa occasione sarebbero emerse le posizioni del senatore e ideologo della Lega Nord Gianfranco Miglio il quale, ribadito il carattere anacronistico delle regioni sin dal loro inserimento in Costituzione, si dichiarava favorevole ad «una soluzione intermedia tra le venti regioni attuali e le cinque inizialmente proposte dalla Lega Nord» (esse erano state, oltre alle grandi aggregazioni geo-economiche, Il Nord (la *Padania*), il Centro (l'*Etruria*), il Sud (la *Mediterranea*), la Sicilia e la Sardegna) come sarà infatti formalizzata, per complessivi nove «Stati» individuati in base all'entità della popolazione, dall'Assemblea federale della Lega tenuta a Genova nel 1994 (*Proposta di riforma federalista della Costituzione della Repubblica italiana*).³⁰

³⁰ Tutti gli interventi sono riportati in *Nuove Regioni e riforma dello Stato*, Fondazione Giovanni Agnelli, Torino 1993. In particolare, si noti che in quello stesso anno il professor Miglio aveva pubblicato *Come cambiare. Le mie riforme*, Mondadori, Milano 1992, offrendo una visione aggiornata del suo antico federalismo, formatosi già a partire dal 1945 nel movimento “Il Cisalpino”, ispirato alle idee di Carlo Cattaneo, di cui era stato tra i fondatori e sostenitori con altri colleghi dell'Università Cattolica di Milano.

In quel periodo, tra le adesioni degli storici ad una impostazione macroregionale, particolarmente significativa quella di Ruggiero Romano in cui il prestigioso esponente della Scuola delle *Annales*, stretto collaboratore di Fernand Braudel al *Centre de recherches historiques* di Parigi, si diceva

convinto che l'ordinamento regionale italiano è quanto di più balordo si possa immaginare. Non solo ci si è limitati a riprendere una qualsiasi divisione provinciale romana (la disgrazia del "classico" mal digerito) ma, in più, per compiacere clientele e "padrini" invece di accorpare si è diviso e così abbiamo avuto, per esempio, il brutto anatroccolo del Molise. Ora, il vero problema di oggi è quello di giungere ad un accorpamento: raggruppare alcune delle vecchie regioni in un sistema più coerente e rispettoso delle reali necessità economiche e lasciando fuori pretestuose ragioni "storiche".³¹

E quel «brutto anatroccolo» non si sarebbe trasformato in «cigno», come nella favola di Andersen.

Quanto alle Regioni, la loro reazione alla proposta della Fondazione sarebbe stata talvolta cauta e rispettosa, più spesso silente, in qualche caso sbrigativamente liquidatoria. E certo non si poteva ipotizzare un consenso di qualche ampiezza a fronte di ipotesi dirompenti rispetto ad interessi ed assetti politici consolidati e ai loro non disincantati interpreti e tutori, chiamati a farsi

Nell'ampia letteratura sullo studioso, per tutti, G. Di Capua, *Miglio, scienziato impolitico*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2006.

³¹ Questa posizione del co-curatore della *Storia d'Italia* della casa editrice Einaudi, poi integrata, com'è noto, dalla collana delle *Regioni dall'Unità ad oggi*, è a p. XIII della *Introduzione* al volume *Paese Italia. Venti secoli di identità*, Donzelli Editore, Roma 1994.

protagonisti di accorpamenti volontari assai poco o niente affatto sentiti.

A qualche anno di distanza dalle prime formulazioni, avendo ormai registrato l'attenzione riservata al suo progetto, la Fondazione stessa non mancherà di trarre qualche utile spunto di riflessione:

È piuttosto quanto è accaduto dopo la circolazione della proposta sulle dodici Regioni ad aver mostrato come l'esigenza di un ridisegno territoriale fosse già avvertita, con intensità diverse, in alcune aree del paese, ma, ancor più, come in molte altre fossero maturi i tempi per innescare un processo di verifica critica della regionalità e delle sue basi territoriali. Proprio in questo stava il senso del nostro intervento: non nell'invocare un processo giacobino di ridefinizione territoriale, geometricamente determinato e imposto a recalcitranti realtà locali, ma nell'innescare un processo di apprendimento, una nuova considerazione degli spazi regionali all'interno di quadri nazionali e globali in rapida evoluzione. In Umbria come in Liguria e in Basilicata, dopo un fuoco di fila di proteste emotive (talvolta legate a scarsa informazione), ha preso piede un dibattito vivace e aperto. Per la prima volta da decenni, una questione geopolitica posta dal mondo della ricerca ha trovato la strada per diventare, in Italia, elemento di cultura civile. Se anche la proposta non producesse altri risultati, non si tratterebbe di una magra consolazione.³²

³² Fondazione Giovanni Agnelli, *Il nostro progetto geopolitico*, in «Limes», a. 1994 (4), pp.147-156. È interessante notare come a dieci anni di distanza (2014), una proposta di «riduzione del numero delle regioni con la costituzione di enti regionali più adeguati dal punto di vista del territorio e della popolazione» sia stata offerta come contributo alla discussione da Raffaele Cattaneo, presidente del Consiglio regionale di una regione «forte» come la Lombardia, in tre differenti possibili articolazioni: 3 macroregioni, ovvero 9 regioni (incluso paritariamente regioni a

Peraltro, non bisogna dimenticare che gli anni Novanta nei quali il progetto della Fondazione veniva offerto e discusso, erano gli stessi della crisi politica italiana sfociati nella cosiddetta “seconda Repubblica”, ed anche delle crescenti difficoltà del sistema politico regionale investito diffusamente da gravi scandali per fenomeni di corruzione politica, sicchè, rispetto a complicate questioni di revisione degli ambiti territoriali regionali, le forze politiche preferiranno rivolgere la loro attenzione e il loro impegno su un diverso versante, nel quale «apparve ineludibile modificare il testo della Carta costituzionale e anche le regioni furono investite dal dibattito politico generale sulle riforme istituzionali che portò all’approvazione delle leggi costituzionali n. 1 del 1999 e n. 3 del 2001».³³

statuto ordinario e speciale), ovvero 15 regioni (10 ordinarie e 5 a statuto speciale), in *Una proposta della Lombardia in tema di riforme istituzionali. Contributo per la discussione*, Milano 2014. Vanno anche ricordate le proposte di Stefano Caldoro (Campania) e di Sergio Chiamparino (Piemonte) in favore di 5 macroregioni, e quella sostenuta da Stefano Bonaccini (Emilia – Romagna) per la creazione di 4 macroregioni senza modificare le regioni a statuto speciale.

³³ Cfr. G. Rolla, *L’evoluzione dello Stato regionale in Italia: tra crisi del regionalismo omogeneo e aspirazioni a un’autonomia asimmetrica dei territori*, in «Le Regioni», a. XLVII, n. 1, gennaio febbraio 2019, pp. 151-153.

3. Il dibattito per una nuova geografia delle Regioni italiane nei primi venti anni del nuovo secolo e il «problema» Molise

Mentre sul terreno istituzionale tali riforme, peraltro investite da non poche difficoltà di attuazione e con risultati ben limitati rispetto agli obiettivi prefissati, toccavano il ruolo delle attuali Regioni e ne ridisegnavano i rapporti con lo Stato, il primo decennio del nuovo secolo registrerà nuove «pulsioni regionaliste»³⁴ non solo in prospettiva di grandi aggregati, ma anche orientate, in scala minore, ad una scomposizione e ricomposizione degli assetti regionali tradizionali, mettendo a nudo persistenti insofferenze centrifughe derivanti da delusioni diffuse nei territori, per proporre non poche ipotesi neoregionali, alcune delle quali riguardanti più da vicino il Molise, come il ripristino della preesistente Regione *Abruzzi e Molise*, il *Molisannio*, la *Moldaunia*, la *Marca Adriatica*.³⁵

Ai successivi disegni di una diversa geografia politica ed economica del Paese, come quella proposta dalla Società Geografica

³⁴ P. Coppola, *Scale della diversità, itinerari dell'unità*, cit. p. 30.

³⁵ Una loro rassegna sotto il profilo geografico e diacronico è in M. Castelnovi, *Regioni alternative. Verso una nuova geografia amministrativa*, Aracne Editrice, Roma 2012. Un'analisi critica di esse e della loro inadeguatezza alla gravità ed urgenza dei problemi del territorio molisano, ed in particolare, per quanto attiene alla cosiddetta *Marca Adriatica*, che dovrebbe far leva sulla collaborazione volontaria tra Regioni come ipotizzata dal comma 8° (da venti anni mai sperimentato) dell'art. 117 della Costituzione secondo la legge di riforma n. 3/2001, cfr. L. Picardi, *La riforma delle Regioni e la «questione regionale molisana»*, in «Studium», cit., in particolare alle pp. 280-285.

Italiana³⁶ o contenuta in varie iniziative parlamentari³⁷, che mettevano in discussione «dal basso» la fisionomia territoriale ed istituzionale del Molise, si sono aggiunte le attenzioni miranti ad un riordino complessivo della regionalizzazione italiana pervenute «dall'alto»: ossia da parte di osservatori privilegiati, come il «Gruppo di Lavoro sulle riforme istituzionali» nominato dal Presidente Napolitano (2013), la «Commissione sulle riforme costituzionali» nominata dal governo Letta (2013), il «Gruppo di Lavoro sui costi della politica» (2013), coordinato da Massimo Bordignon (Università Cattolica di Milano) su invito del Commissario straordinario per la revisione della spesa Carlo Cottarelli.

Talune di queste proposte, mirando alla scomposizione del Molise tra i territori circostanti, sembravano rinverdire dopo cinquant'anni le ipotesi di Francesco Compagna come se nel frattempo proprio nulla fosse accaduto nella regione.

³⁶ Cfr. *Il riordino territoriale dello Stato. Riflessioni e proposte della geografia italiana*, a cura di Michele Castelnovi, Roma 2013, confermato nel Rapporto annuale della Società, *Il riordino territoriale dello Stato*, Roma 2014, dove si ipotizzano 36 Dipartimenti in sostituzione di Regioni e Province.

³⁷ Il riferimento è alle proposte di legge costituzionale del senatore Raffaele Ranucci (2014) e del deputato Roberto Morassut (2015), per una Italia in dodici regioni, ciascuna con una popolazione non inferiore ai 2 milioni di abitanti, la prima non discussa e la seconda subito ritirata. Lo stesso limite era stato indicato nei progetti di legge costituzionale del deputato Valdo Spini, dei senatori Cesare Salvi, Giuseppe Vallone ed altri nel 2006; e dei deputati Teresa Maria Di Salvo, Olga D'Addona ed altri nel 2007, durante la XV Legislatura.

Altre, adottando come misura generale per il necessario miglioramento sistemico l'accorpamento delle regioni più piccole, avrebbero potuto salvaguardare almeno l'«unità» del Molise se non la sua «indipendenza» ed evitarne la frantumazione, ma questo all'interno di una entità regionale di dimensione maggiore, nella prospettiva che era stata indicata da Sergio Bartole: «la scelta definitiva in materia di assetti territoriali risponde a criteri di convenienza che riguardano non la singola Regione isolatamente individuata, ma tutte le Regioni complessivamente considerate, in quanto costitutive della unitaria geografia politico amministrativa del nostro ordinamento regionale».³⁸

D'altro canto, l'esigenza di un nuovo disegno della regionalizzazione italiana era venuta assumendo un rilievo europeo, attestato non solo da significative iniziative di studio³⁹, ma sollecitato

³⁸ S. Bartole, *Le regioni alla ricerca della loro identità culturale e storica*, Giuffrè, Milano 1999, p. 16.

³⁹ Tra le iniziative di approfondimento più recenti il Seminario sul riordino territoriale organizzato da *federalismi.it* il 4 febbraio 2015 a Roma, con contributi di Danilo Del Gaizo (avvocato dello Stato, capo di Gabinetto del presidente della Regione Campania), Alessandro Sterpa (Università di Roma La Sapienza), Luca Antonini (Università di Padova), Antonio Ferrara (ricercatore ISSIRFA “Massimo Severo Giannini” – CNR, Roma), Ida Nicotra (Università di Catania), Andrea Piraino (Università di Palermo), Francesco Pizzetti (Università di Torino), Annamaria Poggi (Università di Torino), Giuseppe Allegri (Università di Roma La Sapienza), Andrea De Petris (Università Luiss – Guido Carli, Roma), raccolti in «federalismi.it», n. 3/2015; e il Seminario promosso da Eupolis Lombardia l'11 maggio 2015 a Milano su «Revisione di confini e accorpamenti di regioni: fatti e proposte. I casi di Francia, Germania e Italia», con relazioni di Stefano Bruno Galli (Università di Milano), Gérard Marcou (Università

anche da provvedimenti concreti come quelli della Francia, dove dal 1° gennaio 2016 le 22 regioni (escluse quelle d'oltremare) erano state ridotte a 13 (di esse, sette nuove e sei rimaste invariate), aventi da 3 a 5 milioni di abitanti, regioni di dimensioni europee e motrici dello sviluppo locale, ritenendosi ormai del tutto inadeguati gli spazi disegnati negli anni Sessanta: una «riorganizzazione macroregionale» che, peraltro, aveva avuto il pregio di conservare i nomi storici delle regioni accorpate (ad esempio, Alsace, Champagne – Ardenne e Lorraine) evitando smembramenti non necessari, come invece non era previsto in vari progetti di riforma riguardanti l'Italia.⁴⁰

Sorbonne, Parigi), Georg Milbradt (Università di Dresda) e Alessandro Petretto (Università di Firenze). In prospettiva europea va anche visto Éupolis Lombardia, *La macro regione del Nord Italia*, Atti sintetici del convegno «Le interdipendenze naturali, economiche e infrastrutturali tra le Regioni del Nord Italia», Milano 10 dicembre 2013, a cura della Presidenza di Éupolis Lombardia, Milano 2015, con contributi di Stefano Bruno Galli (Università di Milano), Andrea Giuricin (Università di Milano-Bicocca), Giancarlo Pola (Università di Ferrara), Lanfranco Senn (Università Bocconi), Alessandro Venturi (Università di Pavia).

⁴⁰ Per un inquadramento della vicenda francese, cfr. A. Lucarelli, M. Verpeaux (a cura di), *Autonomie territoriali in trasformazione. Quale futuro?*, in «Rassegna di Diritto Pubblico Europeo», a. XII, n. 2, luglio-dicembre, 2013; A. Lucarelli, M. Verpeaux (a cura di), *Régionalisme italien et régionalisme français. Aspects constitutionnels, administratifs et fiscaux*, L'Harmattan, Paris 2012; A. Lucarelli, *La réforme des régions en Italie*, in J.-C. Nemery (a cura di), *Quelle organisation pour les grandes régions en France et en Europe?*, L'Harmattan, Paris 2015; L. Vandelli e M. De Donno, *Évolution de la décentralisation en France et en Italie: un regard comparé*, in «Istituzioni del federalismo», n. 4, 2016, pp. 867-883, poi in

Quanto al tema dell'identità regionale con cui ogni proposta di riordino è inevitabilmente chiamata a misurarsi, occorre ricordare preliminarmente che «l'identità delle nostre regioni non è il risultato di un processo storico, esse non traggono origine da istituzioni a suo tempo fra loro indipendenti ed ancora sensibili a questa tradizione di autogoverno o di governo separato, ma sono state individuate e delimitate con atto dello Stato nel momento in cui questo ha convenuto di affiancare un livello ulteriore di ripartizione interna ai due già risultanti dall'esistenza di Comuni e Province».⁴¹

Certo, non si deve indugiare nel rilievo della «artificialità» del ritaglio regionale operato in Costituente. Si può, anzi, convenire sul fatto che, in generale, la nascita delle Regioni ha da allora in poi alimentato in qualche misura il senso di appartenenza e l'identità regionale come identità collettiva che accomuna le persone su un determinato territorio.⁴² Donde la domanda se non si debba

Mélanges en l'honneur de Gérard Marcou, IRJS, Paris 2018. Un'analisi sintetica del provvedimento francese è offerta dal Dossier pubblicato a cura del Servizio studi del Senato della Repubblica: *Riduzione del numero delle Regioni in Francia. La Legge n. 2015-29 del 16 gennaio 2015*; per un commento, V. Ferri, *Taglio delle Regioni? Dalla Francia una lezione al federalismo italiano*, in «www.ilsussidiario.net» dell'11 gennaio 2015.

⁴¹ S. Bartole, *L'ordinamento regionale*, in S. Bartole e F. Mastragostino, *Le Regioni*, il Mulino, 1999², p. 47.

⁴² In tal senso, G. Dematteis, *Regioni geografiche, articolazione territoriale degli interessi e regioni istituzionali*, in «Stato e Mercato», n. 27, dicembre 1989, pp. 445-467. Sul tema dell'identità in una prospettiva europea, M. Caciagli, *Integrazione europea e identità regionali*, in «Memoria e Ricerca», 8, 2001, pp. 170-187; Id., *Regioni d'Europa. Devoluzioni, regionalismi, integrazione europea*, Il Mulino. Bologna 2006; E.A. Imparato, *Identità culturale e territorio tra Costituzione e politiche regionali*, Giuffrè, Milano

«rivedere o almeno attenuare il giudizio sulla “artificialità” delle regioni», le quali avrebbero addirittura «superato il test del tempo» confermando nel loro insieme «la bontà della scelta dei Costituenti».⁴³

E tuttavia, qualora delle nostre Regioni si richiami non tanto l' «artificialità» di allora quanto piuttosto l'inadeguatezza di oggi, la difesa delle identità non può certo costituire un freno alle politiche di ammodernamento della configurazione regionale attuale, essendo peraltro avvertita «la sensazione che quella della difesa dell'identità regionale sia destinata ad essere una battaglia di retroguardia»⁴⁴, mentre quelle stesse identità, inserite in ambiti territoriali più estesi ed economicamente forti, potrebbero vedersi dischiudere inedite opportunità di tutela e di rilancio, insieme con l'accresciuta capacità di affrontare meglio il mare aperto delle realtà sovranazionali europee e globali.

Quanto al Molise, la sua «invenzione» era molto più antica rispetto agli stessi «compartimenti» di Pietro Maestri tracciati nel solco delle precedenti suddivisioni territoriali di Cesare Correnti.

Essa risaliva, ben prima dell'Unità, al periodo napoleonico, come non avevano mancato di ricordare agli inizi del Novecento

2010; S. Mabellini, *La “diversità culturale” delle Regioni in Europa: un fattore di dis-integrazione dei territori?*, in «Italian Papers on Federalism. Rivista giuridica on- line dell'Issirfa-Cnr», n. 1, 2018; G.G. Carboni, *Il regionalismo identitario. Recenti tendenze dello stato regionale in Spagna, Italia e Regno Unito*, Cedam, Padova 2020.

⁴³ C. Desideri, *Regioni politiche e territori. Per una storia del regionalismo italiano*, Giuffrè, Milano 2015, pp. 110 ss.

⁴⁴ S. Bartole, *Le regioni alla ricerca della loro identità culturale e storica*, cit., p. 7.

prestigiosi esponenti della stessa intellettualità molisana: Errico Presutti («i caratteri fisici del territorio che su questo punto costituiscono la provincia di Molise sono in parte quelli dell'Abruzzo, che gli sta a Nord, ed in parte quelli della Puglia, che con esso confina a Sud. Non per nulla la provincia di Molise fu una creazione prettamente artificiale del governo dei Bonapartidi, fatta senza alcun riguardo a quelli che erano i caratteri fisici del territorio, e le condizioni economiche, che di quei caratteri e di altri fattori erano stati le conseguenze»⁴⁵); Igino Petrone (che vedeva bene il Molise «in unità corografica definita e coerente» con l'Abruzzo»⁴⁶); e Francesco D'Ovidio (per il quale il Molise risente «da un lato molto d'Abruzzo, da un altro un pochin di Campania o d'Irpinia, e dall'altro di Capitanata [...] vedo i Molisani di Agnone, di Trivento, di Larino, di Campobasso, ma non vedo il Molise!»⁴⁷).

A loro avrebbe fatto eco, cinquant'anni più tardi, Guido Piovene nel suo *Viaggio in Italia*:

⁴⁵ E. Presutti, *Fra il Trigno ed il Fortore: inchiesta sulle condizioni economiche delle popolazioni del circondario di Larino*, Tocco Editore, Napoli 1907, p. 13.

⁴⁶ I. Petrone, *Il Sannio moderno: economia e psicologia del Molise*, Paravia, Torino 1910, pp. 7 ss.

⁴⁷ F. D'Ovidio, *Nel primo centenario della provincia di Molise*, Tipografia dell'Unione Editrice, Roma 1911, discorso pronunciato in Campobasso ricorrendo il primo centenario della provincia in coincidenza con il 50° dell'Unità d'Italia, essendo stata creata la provincia di Molise con decreto di Gioacchino Murat il 14 maggio 1811 (mentre era ministro dell'Interno il molisano Giuseppe Zurlo) su precedente separazione della provincia del Contado di Molise dalla Capitanata con decreto di Giuseppe Bonaparte del 27 settembre 1806.

[...] benchè consista di una sola provincia, quella di Campobasso rivela come del resto tutto l'Abruzzo, un istinto dissociativo che occorre superare. A Termoli vorrebbero congiungersi con la Puglia; a Isernia diventare provincia distaccandosi da Campobasso; in altri Comuni, unirsi con L'Aquila; in altri, come a Venafro, appartenere alla Campania. A tanti movimenti di disgregazione interna si oppone il desiderio del Molise nel suo complesso di trovare una compattezza divenendo regione. Una maggiore consistenza economica è il primo antidoto da offrire a queste inquietudini.⁴⁸

Un Molise «centrifugo», allora come oggi, anche dopo la sua regionalizzazione avvenuta non in Assemblea Costituente dove pure aveva rappresentato un «caso», ma solo tardivamente nel 1963, come «uno “strascico” del regionalismo storico»⁴⁹, un «evento riparatore»⁵⁰ inspiegabile alla luce di criteri funzionali e di «principi di razionalizzazione»⁵¹.

Un evento che non poteva certo significare anche il riconoscimento di una precisa identità molisana come tale, difficile da delineare e rintracciare ancora oggi, essendo il Molise «con la sua propria articolazione territoriale di contesti socio-economici e culturali assai diversi tra loro [...] semmai un contenitore di più

⁴⁸ G. Piovene, *Viaggio in Italia*, Mondadori, Milano 1957, p. 440.

⁴⁹ M. Pedrazza Gorlero, *Le variazioni territoriali delle regioni. Contributo allo studio dell'art. 132 della Costituzione. I. Regioni storiche e regionalismo politico nelle scelte dell'Assemblea Costituente*, Cedam, Padova 1979, p. 129.

⁵⁰ C. Desideri, *Regioni politiche e territori. Per una storia del regionalismo italiano*, cit., p. 114.

⁵¹ P. Bonora e P. Coppola, *L'Italia governata*, in *Geografia politica delle regioni italiane*, cit., p. 442.

identità sub-regionali coesistenti»⁵², non diversamente dalle altre Regioni nelle quali sono «per larga parte [...] inesistenti vere identità corrispondenti all'intero territorio regionale»⁵³.

Si trattava piuttosto di un lascito pesante, al quale il nuovo Ente era pur riuscito, fino a tutti gli anni Ottanta, ad imprimere una apprezzabile ascesa, prima di regredire negli ultimi decenni, come periodicamente attestato da Svimez, Istat e Banca d'Italia, a livelli che hanno rimesso «in discussione la stessa sopravvivenza, e l'utilità per i cittadini, del Molise come Regione autonoma» la quale, per non aver adeguatamente risposto alle attese della popolazione, viene ora diffusamente ricambiata «con una disaffezione corrosiva dello stesso senso di appartenenza regionale».⁵⁴

⁵² L. Picardi, *La riforma delle Regioni e la «questione regionale molisana»*, cit., p. 297.

⁵³ M. De Nicolò, *Storia locale, dimensione regionale e prospettive della ricerca storica*, in «Glocale. Rivista molisana di storia e scienze sociali», n. 1/2010, p. 40.

⁵⁴ L. Picardi, *La riforma delle Regioni e la «questione regionale molisana»*, cit., p. 279. Dopo le riserve espresse sulle prospettive del Molise agli inizi degli anni Settanta (SVIMEZ, *Analisi del territorio meridionale*, vol. III, *Il Molise*, Roma 1971), negli anni Ottanta si sarebbero registrati positivi segnali di fuoruscita della Regione «dalla dimensione della ruralità» e di una «significativa polarità [...] sotto la spinta di una recente crescita industriale» (L. Viganoni, *Stato, tendenze e prospettive del fenomeno urbano nel Mezzogiorno*, in Ead. (a cura di), *Città e metropoli nell'evoluzione del Mezzogiorno*, Franco Angeli, Milano 1991, p. 23; nello stesso senso I. Talia, *Sud: la rete che non c'è. Causa ed effetti della mancata integrazione economico-territoriale del Mezzogiorno*, Giuffrè, Milano 1996, pp. 13-14; I. Pasquetti, *La modernizzazione del Molise nel secondo dopoguerra attraverso i documenti della Svimez*, in «Glocale. Rivista

Non può essere dunque un valido motivo per opporsi ad ogni modifica dell'assetto regionale la difesa di una identità presunta o reale che sia. Questa rischia di fornire un alibi alla parte peggiore della classe politica interessata ad anteporre cinicamente la propria autoconservazione agli interessi più veri di quel che resta di una popolazione che la debolissima natalità e l'accresciuta longevità rendono sempre più fragile e bisognosa di assistenza; e che il cospicuo calo demografico continua ad emarginare e disperdere nei numerosi piccoli e piccolissimi Comuni del suo territorio sempre più desertificato, così da porre in termini drammatici la questione regionale molisana anche come questione demografica all'interno di un Mezzogiorno che a sua volta perde peso accentuando il divario

molisana di storia e scienze sociali», n. 2-3, 2011, pp. 125-142). Sarebbe poi saltato, a partire dagli anni Novanta, il cosiddetto *sistema Molise* «il modello di sviluppo e di assetto del territorio regionale disegnato mezzo secolo fa» (E. Petrocelli, *Il Molise dopo la crisi del modello di sviluppo degli anni Settanta*, in «Glocale. Rivista molisana di storia e scienze sociali», 2011, 2-3, p.315), sicchè «l'economia e la società molisana sono cadute in una lunga stagnazione e l'autonomia regionale ha visto rimettere in discussione la sua prima ragion d'essere, quella di essere uno strumento strategico dello sviluppo sociale e civile della comunità» (così N. Lombardi, *La parabola del regionalismo molisano. Un'analisi critica per un futuro realistico*, Cosmo Iannone Editore, Isernia 2019, p. 40, dove sono raccolti scritti pubblicati a ridosso dei cinquant'anni del riconoscimento regionale del Molise per separazione dagli Abruzzi). Per un ampio quadro di riferimento e una sintesi critica dell'evoluzione dell'idea di regione dall'Unità d'Italia al tema attuale del regionalismo differenziato cfr. F. Saponaro, *Il futuro di una illusione: la parabola delle Regioni In Italia*, Prefazione di Giuseppe Moro, Franco Angeli, Milano 2019.

Nord-Sud e ponendo ulteriori problemi ad una sempre più difficile crescita equilibrata dell'intero Paese.⁵⁵

Superando i discorsi talvolta retorici e fuorvianti sulla cosiddetta identità, occorre tenere ben fermi, al centro di ogni riconsiderazione sul ritaglio delle Regioni italiane, i bisogni e gli interessi delle popolazioni, che le autonomie locali ai vari livelli sono chiamate a governare; e prendere atto di una realtà nuova nella quale si sono ormai «delineati ambiti regionali che da tempo non coincidono più con le regioni costituzionali»⁵⁶, accantonando l'errata credenza in una sorta di «fissità» delle istituzioni

⁵⁵ Un quadro complessivo dell'attuale emergenza demografica italiana e delle politiche più urgenti è tracciato da M. Livi Bacci, *Un'Italia più piccola e più debole? La questione demografica*, in «il Mulino», n. 5/2018, pp. 719-734; D. Miotti, *La demografia come destino? Il futuro di un'Italia sempre più piccola, meno ricca e invariabilmente duale*, in «Rivista economica del Mezzogiorno», n. 3-4, settembre-dicembre 2019, pp. 723-737; Istat, *Bilancio demografico nazionale 2019*, da cui emerge, tra l'altro, un calo della popolazione residente nell'anno di 188.721 unità; un nuovo minimo storico di nascite dall'Unità d'Italia; un incremento del 16,1 per cento dei cancellati dalle anagrafi che vanno all'estero. Su questi temi cfr. A. Busetta, *Finiremo bolliti! Un suicidio demografico in corso*, in «Rivista economica del Mezzogiorno», n. 1-2, gennaio-giugno 2020, pp. 301-313.

⁵⁶ F. Galluccio, *Una o divisibile? La questione regionale e il nodo del federalismo in Italia*, in «Semestrale di studi e ricerche di geografia, Dipartimento di scienze documentarie, linguistico – Filologiche e geografiche», Università di Roma La Sapienza, 2, luglio-dicembre 2011, p. 86. Sulla non coincidenza tra il quadro delle attuali venti regioni e i sistemi territoriali effettivi, tra gli altri, G. Dematteis, *Regioni geografiche, articolazione territoriale degli interessi e regioni istituzionali*, cit., pp. 445-467:

territoriali⁵⁷, come se il semplice trascorrere del tempo, oltre a sanare la loro artificiosità originaria, possa averle cristallizzate indefinitamente per il futuro.

Ma, come annotava icastico Lucio Gambi, «le regioni non sono cristalli, e si devono muovere e riconfigurare seguendo le mobilità della storia».⁵⁸

Le nostre Regioni, infatti, generate dalla storia nella temperie dell'immediato secondo dopoguerra, in un consesso unico e irripetibile quale fu l'Assemblea Costituente, possono e devono dalla storia stessa essere modificate nella pur diversa straordinaria unicità del tempo presente, quando non corrispondano più alle caratteristiche di una lontana società rurale e non rispondano ancora del tutto alle esigenze di una società industrializzata.⁵⁹

⁵⁷ In particolare, sulla evoluzione territoriale e i rimaneggiamenti che hanno interessato negli ultimi due secoli ciò che oggi si designa come Molise, cfr. E. Petrocelli, *La controversa costruzione della regione amministrativa*, in *Storia del Molise*, a cura di G. Massullo, Donzelli, Roma 2006, pp. 429-457. Dal regno di Federico II e per tutta l'età moderna il Contado di Molise era stato aggregato prima a Terra di Lavoro e poi alla Capitanata. Nel Decennio francese «formerà una provincia a parte» nel 1806 (Giuseppe Bonaparte) per poi estendersi nel 1811 (Gioacchino Murat) fino al mare Adriatico ed acquisire il circondario di Agnone dall'Abruzzo Citra. Su questi ultimi sviluppi cfr. S. Russo, *Difficili confini: Capitanata e Molise nel Decennio francese*, in Id. (a cura di), *All'ombra di Murat. Studi e ricerche sul Decennio francese*, Edipuglia, Bari 2007, pp. 115-134.

⁵⁸ *Regioni costituzionali e regioni altre*, in «Società e storia», n. 49, 1990, p.664.

⁵⁹ Come ha annotato E. Rotelli, *Le Regioni: proposte per un riesame del problema*, in «il Mulino», a. XVIII, n. 191, settembre 1968, pp. 750-773, «il giuoco politico del 1947 e il carattere per molta parte ancora agrario

È ormai diffuso il convincimento secondo il quale regioni troppo piccole non possono più garantire efficacemente ai cittadini i servizi cui sono preposte come invece meglio potrebbero regioni più grandi, realizzando nello stesso tempo non rinviabili esigenze di semplificazione e modernizzazione, con considerevoli risparmi sulla spesa.

Nel caso del Molise, i cui bilanci regionali si sono storicamente attestati su una quota molto modesta di entrate proprie sul totale delle entrate in gran parte destinate alla gestione della spesa sanitaria⁶⁰, non può essere sottaciuta, in particolare, l'entità della

della società italiana del dopoguerra hanno influito, più di quanto comunemente si creda, sulla configurazione giuridica dell'ordinamento regionale», che fu visto «soprattutto in funzione della lotta politica corrente: si pensi ad una Democrazia Cristiana, che concepiva le Regioni come argine ad una vittoria elettorale socialcomunista, reputata allora non impossibile, o ad un Partito Comunista, cui l'idea delle Regioni cominciò a sorridere solo dopo essere stato estromesso dal Governo», mentre la «formazione quasi esclusivamente giuridica» dei costituenti avrebbe loro impedito di vedere che «le esigenze della vitalità finanziaria avrebbero richiesto Regioni più vaste delle Regioni infine accettate e, dunque, un numero più esiguo di Regioni» (pp. 751 e 753). Sulla limitata cultura economica dei costituenti e sulla contrarietà del Pci a rimuovere il ritaglio tradizionale delle Regioni superando «la partizione codificata dalla cultura scolastica coeva», concorda P. Bonora, *Regionalità. Il concetto di regione nell'Italia del secondo dopoguerra (1943-1970)*, Franco Angeli, Milano 1984, pp. 60-64.

⁶⁰ Per il 2020 la previsione relativa alle entrate proprie a libera destinazione è di 143.640.341,92; la previsione delle entrate e delle uscite vincolate è di 1.517.739.249,73, mentre le risorse destinate al settore sanitario regionale sono pari a 663.595.701,51 (Fonte: Regione Molise, *Nota integrativa al*

spesa per il personale. Essa risulta fortemente incidente se rapportata alla esigua entità della popolazione (nel 2014 la Regione Molise era in testa alla graduatoria delle venti Regioni con 177.000 euro per abitante, mentre la Lombardia era all'ultimo posto con 19.800 euro)⁶¹, mentre il totale della spesa corrente per «organi

bilancio 2020/2022). Il che richiama la nota osservazione di Luigi Sturzo in tema di autonomia finanziaria delle Regioni: «una regione che non abbia una organizzazione fiscale propria o che venga ridotta a piatire i milioni ai vari ministeri della capitale, o che dovrà dipendere da legghine integrative da sollecitate al parlamento [...] non sarà mai una regione autonoma, non avrà mai responsabilità propria, non formerà una coscienza vivente nelle popolazioni interessate, resterà la cliente, la serva, la soggetta a tutta la burocrazia, a tutte le clientele politiche della vecchia e della nuova Italia» (*Perché vogliamo una regione autonoma*, in L. Sturzo, *Contro lo statalismo*, a cura di Luciana Dalu, Rubbettino, Soveria Mannelli 1995, p. 169).

⁶¹ I dati sono in C. Cottarelli, *La lista della spesa. La verità sulla spesa pubblica italiana e su come si può tagliare*, Feltrinelli, Milano 2015, p. 26, che non manca di rilevare come «differenze di questa dimensione (quasi dieci volte in più per il Molise rispetto alla Lombardia) sono difficilmente spiegabili, se non in termini di differenze di efficienza». Il che induce a richiamare le riflessioni di Sabino Cassese secondo il quale nelle regioni meridionali, tra le prove del loro «insufficiente sviluppo amministrativo [...] quella più preoccupante riguarda la cosiddetta politicizzazione del personale [...] un fenomeno negativo e complesso, consistente nella individuazione di appartenenze e affiliazioni di partito, gruppo, movimento, di dipendenti pubblici che dovrebbero, invece, sia essere, sia apparire, imparziali e neutrali. Questo male provoca scadimento della qualità dei dipendenti (scelti o promossi per la fedeltà di partito o corrente, non per le qualità personali), degrado del servizio pubblico (affidato a dipendenti selezionati non in base alle proprie capacità tecniche), aumento dei costi della macchina amministrativa (alla quale si chiede di sopportare

istituzionali» nel 2018 vedeva il Molise al terzo posto (ma prima tra le Regioni a statuto ordinario) nella graduatoria delle Regioni italiane, con un totale di 11.755.880 euro per i 308.493 abitanti di allora e una spesa pro capite di 38,1 (nel bilancio regionale, peraltro, circa 3 milioni annui sono impegnati per i vitalizi agli ex consiglieri e loro eredi⁶²) a fronte della Lombardia, all'ultimo posto, con 65.709.865 euro per una popolazione di 10.036.258 di abitanti e una spesa pro capite di 6,5.⁶³

i costi del personale assunto solo per utilità clientelare) [...] le Regioni, invece che contribuire al superamento del divario Nord-Sud lo aggravano. Al dualismo economico si aggiunge il dualismo amministrativo» (*Federalismo e Mezzogiorno*, «Rivista giuridica del Mezzogiorno», a. XVIII, 2004, 4, pp. 989-996).

⁶² Tra le più varie difese d'ufficio, singolare l'argomentazione dell'ex consigliere regionale del Partito comunista dal 1975 al 1990 Norberto Lombardi, secondo il quale «la risonanza simbolica di questi benefici, considerati privilegi di coloro che sono sommariamente assimilati alla categoria della “casta”, è notevole, di certo superiore alla loro reale incidenza sui bilanci delle rispettive istituzioni» (cfr. *La parabola del regionalismo molisano. Un'analisi critica per un futuro realistico*, cit., p. 130). Ma è da considerare, oltre quelli di minor rilievo, il caso di quanti, dopo più legislature regionali, hanno maturato vitalizi di circa 60 mila euro l'anno che, protrandosi per alcuni decenni, sono giunti a determinare la «reale incidenza» di molti milioni di euro a carico del bilancio regionale, rendite talvolta del tutto sproporzionate al lascito modesto o inconsistente di non pochi consiglieri all'avanzamento della comunità regionale, senza dire del fenomeno dei cospicui cumuli di vitalizi regionali con altri di ordine parlamentare nazionale.

⁶³ Fonte: *Osservatorio sui conti pubblici italiani*, su dati Mef (OpenBDAP) e Istat. La descrizione della voce di spesa «Organi istituzionali» sul sito MEF è la seguente: «Amministrazione, funzionamento e supporto agli

Un profilo funzionale-gestionale più accorto delle nostre Regioni, grazie a opportuni contenimenti della spesa resi possibili anche da economie di scala nelle accresciute dimensioni territoriali degli Enti, potrebbe liberare risorse preziose per far fronte ad antichi e nuovi problemi, ed incidere positivamente anche sulla tutela e la promozione delle identità laddove sedimentate e riscontrabili, e dei beni culturali e immateriali costitutivi di quella *way of life* che ne è la diretta e tangibile espressione.

In ogni caso, la non adeguatezza dell'attuale delimitazione territoriale delle Regioni è un dato ormai acquisito sia da quanti ritengono sufficiente ed opportuna una linea di intervento meno invasiva, limitata al «coordinamento operativo e gestionale» reso possibile dall'ottavo comma dell'art. 117 della Costituzione come

organismi esecutivi e legislativi dell'ente. Comprende le spese relative a: 1) l'ufficio del capo dell'esecutivo a tutti i livelli dell'amministrazione: l'ufficio del governatore, del presidente, del sindaco, ecc.; 2) gli organi legislativi e gli organi di governo a tutti i livelli dell'amministrazione: assemblee, consigli, ecc.; 3) il personale consulente, amministrativo e politico assegnato agli uffici del capo dell'esecutivo e del corpo legislativo; 4) le attrezzature materiali per il capo dell'esecutivo, il corpo legislativo e loro uffici di supporto; 5) le commissioni e i comitati permanenti o dedicati creati dal o che agiscono per conto del capo dell'esecutivo o del corpo legislativo. Non comprende le spese relative agli uffici dei capi di dipartimento, delle commissioni, ecc. che svolgono specifiche funzioni e sono attribuibili a specifici programmi di spesa. Comprende le spese per lo sviluppo dell'ente in un'ottica di governance e partenariato; le spese per la comunicazione istituzionale (in particolare in relazione ai rapporti con gli organi di informazione) e le manifestazioni istituzionali (cerimoniale). Comprende le spese per l'attività del difensore civico».

modificato dalla legge cost. n. 3/2001⁶⁴, sia da quanti propendono per la strategia più incisiva degli «accorpamenti tra più regioni».⁶⁵

Si tratta di strade entrambe strette pur nella loro decisa diversità: e se alla prima sembra fare difetto la consapevolezza delle difficoltà, frapposte spesso dalle stesse Regioni, che non hanno finora dato luogo a significative esperienze di collaborazione dopo venti anni dalle possibilità introdotte in Costituzione⁶⁶, alla seconda si oppongono complessi problemi a cominciare dal «gravosissimo procedimento previsto dall'art. 132 I comma Cost.».⁶⁷

⁶⁴ «La legge regionale ratifica le intese della Regione con altre Regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione di organi comuni».

⁶⁵ Le parole tra virgolette sono nel DM 29 dicembre 2014 dell'allora Ministro per gli affari regionali e le autonomie Maria Carmela Lanzetta, istitutivo della *Commissione di studio sugli ambiti territoriali regionali*, «con il compito di svolgere un'analisi sistematica e organica, in relazione a diversi profili, in materia di ambiti territoriali regionali, al fine di valutare la possibilità di modifiche all'assetto attuale nell'ottica della semplificazione, razionalizzazione dell'amministrazione, delle funzioni di programmazione e di coordinamento e della spesa pubblica». La prevista *Relazione* della predetta Commissione, se effettivamente redatta, non è stata mai resa nota.

⁶⁶ Per il Molise, in particolare, le possibili «intese» per un «coordinamento operativo e funzionale» con le altre Regioni potrebbero risultare, oltre che difficili da individuare e promuovere come è già accaduto, inadeguate alla particolare gravità delle condizioni economiche e sociali della Regione.

⁶⁷ L. Paladin, *Diritto regionale*, Cedam, Padova 1992, p. 26. Secondo il primo comma dell'art. 132 della Costituzione: «Si può con legge costituzionale, sentiti i Consigli regionali, disporre la fusione di Regioni esistenti o la creazione di nuove Regioni con un minimo di un milione d'abitanti, quando ne facciano richiesta tanti Consigli comunali che rappresentino almeno un terzo delle popolazioni interessate, e la proposta

A tale riguardo occorre ricordare che lo stesso Costituente, pur non riconoscendo un ruolo alle popolazioni interessate nella identificazione del territorio delle Regioni, affermò la possibilità di una correzione «postuma»⁶⁸, tanto che oggi non sarebbe certo possibile, «come vorrebbero i sostenitori delle “macroregioni” [...] mutare l'intera mappa regionale senza fare ricorso agli istituti di partecipazione previsti dagli artt. 132 e 133 Cost.».⁶⁹

D'altro canto, pur considerando assai poco realistico che le comunità regionali possano dar luogo volontariamente⁷⁰, “dal basso”, a soluzioni organiche di questioni tanto complesse al riparo da inevitabili pulsioni localistiche variamente motivate, lo Stato non potrebbe, “dall'alto”, come pure si ritiene, farsi attore di una nuova regionalizzazione, di una revisione complessiva dell'attuale assetto territoriale delle Regioni, senza comunque acquisire, nelle forme che saranno ritenute più opportune, il consenso o il concorso delle popolazioni, la cui mancanza potrebbe mettere in discussione la stessa costituzionalità dei provvedimenti.⁷¹ Sicchè, tra le varie ipotesi

sia approvata con referendum dalla maggioranza delle popolazioni stesse». Su questo articolo cfr. M. Pedrazza Gorlero, *Art. 132 Cost.*, in G. Branca (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Zanichelli, Bologna - Roma 1990, pp. 73 ss.

⁶⁸ M. Pedrazza Gorlero, *Le variazioni territoriali delle regioni*, cit., p. 27.

⁶⁹ S. Bartole, *L'ordinamento regionale*, cit., p. p. 49.

⁷⁰ In tal senso L. Vandelli, *Regionalismo*, in *Enciclopedia delle scienze sociali*, vol. VII, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma 1997.

⁷¹ Come ha osservato M. Pedrazza Gorlero, *Le variazioni territoriali delle regioni*, cit., p. 187, «se lo Stato adottasse una nuova ripartizione regionale senza il concorso determinante della volontà popolare [...] verrebbe a contraddire alla stessa autonomia costituzionalmente garantita alle Regioni».

in grado di snellire il «gravosissimo procedimento» attualmente previsto dall'art. 132, è stata affacciata quella di «una riforma in due tempi [...] che provveda a riscrivere il procedimento previsto dall'art. 132, 1° comma, Cost., prima di procedere a una nuova suddivisione del territorio della Repubblica secondo le nuove regole».⁷²

Ma le difficoltà appaiono ben altre. Rimettere in discussione i confini chiama in causa «tanti interessi costituiti, politici, elettorali, amministrativi e di altro genere».⁷³

⁷² A. Ferrara, *Quali regioni per quale Repubblica? Note minime in ordine alla riagggregazione delle regioni in nuove macroentità territoriali*, in «Diritto e società», 1995, nuova serie, 3, pp. 311-338. Sul punto, L. Mariucci, *Per una Repubblica delle regioni. Disegno strategico della riforma istituzionale e riforme a breve termine*, in «Regione e governo locale», n. 4, 1994, pp. 409-457, ha sostenuto che il tema della «dimensione territoriale delle nuove regioni non deve essere né esorcizzato né enfatizzato [...] ponendosi rispetto a quelle regioni che non rispondano ai requisiti ottimali, in termini di dimensione territoriale, demografica ed economica, propri della nuova accezione di regioni come enti di governo compiutamente politico [...] il problema dovrà essere affrontato incentivando forme specifiche di coordinamento tra regioni ed anche attivando le procedure ai fini dell'accorpamento delle regioni già oggi previste dall'art. 132 Cost. ». In particolare, sul ruolo delle «popolazioni interessate» in materia di variazioni territoriali secondo la più recente giurisprudenza costituzionale, cfr. S. Mabellini, *Identità culturale e dimensione territoriale delle regioni in Europa*, Giuffrè, Milano 2008, pp. 107 ss.; D. Trabucco, *Le variazioni territoriali delle regioni nella Costituzione*, Jovene, Napoli 2014, pp. 90 ss.

⁷³ A. Treves, *I confini non pensati: un aspetto della questione regionale in Italia*, in «Acme – Annali della Facoltà di Lettere e filosofia dell'Università degli Studi di Milano», 2004, vol. LVII, fasc. II, pp. 243- 264 (cit. a p. 261).

A mobilitarsi in difesa dell'attuale configurazione sarebbero e spesso sono già stati il ceto politico regionale e i suoi tutori a livello più alto, che infatti, prevalentemente, hanno risposto ad ogni proposta di revisione con una «strategia dell'inerzia»⁷⁴ a tutela di uno *status quo* che intanto ha inondato la cosiddetta «casta», oltre che di potere, di cospicui compensi e vistose rendite vitalizie.

Sembrano essersi ormai smarriti il convincimento e l'auspicio, così vivamente presenti in Costituente tra quanti legarono insieme regionalismo e questione meridionale, di un rinnovamento della classe politica specie nel Mezzogiorno dove, e più in particolare nelle realtà di esigua consistenza demografica come il Molise – con una platea troppo ristretta e sempre più impoverita dall'esodo delle forze giovani perché possa esserci una buona selezione – sono invece emersi spesso, con scarsi risultati per la collettività, coloro i quali potevano trovare un «mestiere» e una «visibilità» soltanto nella politica, anche in forza di meccanismi elettorali che di fatto, finendo per riesumare gli antichi collegi provinciali, hanno favorito in non pochi casi una proliferazione di *ras* locali non sempre rivelatisi capaci di un'ampia visione regionale dei problemi.⁷⁵

⁷⁴ M. Castelnovi, *Regioni alternative. Verso una nuova geografia amministrativa*, cit., p. 16.

⁷⁵ Dopo le note e discusse tesi di R. D. Putnam (*La tradizione civica delle regioni italiane*, Mondadori, Milano 1993) nella scia del «familismo amorale» di E. C. Banfield (*Le basi sociali di una società arretrata*, Il Mulino, Bologna 1976), Carlo Trigilia ha richiamato l'attenzione sulle condizioni che nel Mezzogiorno rendono «la classe politica locale meno selezionata e valutata sulla base della sua capacità di dare risposte a problemi collettivi, ma piuttosto di moltiplicare benefici particolari ai singoli elettori e alla loro famiglie» (*Non c'è Nord senza Sud. Perché la crescita dell'Italia si decide nel Mezzogiorno*, il Mulino, Bologna 2012, pp. 101 ss.), mentre sulle gravi

Ma a difendere queste Regioni, i loro confini e i profili istituzionali attuali sarebbero e sono, anche e forse di più, gli «apparati».

Le Regioni, come ha affermato Sandro Staiano, dovevano essere

enti legislativi e di programmazione piuttosto che amministrativi e di gestione [...]. L'idea regionalista confidava nella possibilità di fare dell'istituzione delle Regioni il fattore propulsivo della riforma dell'ordinamento dello Stato, il motore di quel «modo d'essere» della Repubblica: ma questo da obiettivo costituzionale sarebbe degradato in ideologia infelicitemente disattesa. Chè infatti le Regioni si sarebbero dotate di apparati ridondanti, acconciandosi ad amministrare piuttosto che a legiferare e programmare. E gli apparati sono l'entità più difficile da smantellare: una volta che si siano consolidati, diventano vischiosi e resistenti⁷⁶

e ancora

le vagheggiate Regioni enti legislativi e di programmazione, dotati di apparati leggeri ed efficienti, lasciano prosaicamente il campo, nella realtà, alle "Regioni amministrative", con compiti di gestione, e con strutture gonfie di personale. Ciò non avrà scarso effetto sull'efficacia delle

responsabilità delle istituzioni politiche e delle classi dirigenti meridionali si è soffermato, tra l'altro, E. Felice, *Perché il Sud è rimasto indietro*, il Mulino, Bologna 2013.

⁷⁶ S. Staiano, *Costituzione italiana: articolo 5*, Carocci, Roma 2017, pp. 44-45.

politiche di intervento sulla frattura Nord-Sud e sulle sorti stesse della questione meridionale nel dibattito pubblico⁷⁷.

Sulla stessa linea, Sabino Cassese avrebbe sottolineato che

l'energia delle regioni è per tre quarti assorbita da compiti amministrativi, principalmente nel campo sanitario. Dovevano essere la palestra per la formazione di una classe dirigente politica nazionale [ma] la fucina della nuova politica ha funzionato solo in pochi casi [...]. Dovevano esser tutta testa, con piccoli corpi. Hanno ora più di 70 mila dipendenti, ai quali va aggiunta una gran parte dei 700 mila addetti alla sanità pubblica. Alle dimensioni si aggiungono i difetti delle assunzioni, spesso fatte non secondo criteri di merito, ma sulla base di appartenenze politiche e clientelari [...]. Le regioni dovevano rappresentare un diverso modo di gestire. Oggi paiono preoccupate principalmente nella misurazione della popolarità dei loro presidenti, chiamati pomposamente governatori.⁷⁸

Pertanto, è opportuno ricordare come in taluni significativi momenti della nostra storia costituzionale gli «apparati», condizionando gli stessi «politici», abbiano opposto la loro autoconservazione ai maggiori disegni innovativi dell'ordinamento amministrativo dello Stato.

In particolare ciò avvenne, e proprio in tema di Regioni e di enti locali, già nel periodo preparatorio e durante gli stessi lavori dell'Assemblea Costituente.

⁷⁷ S. Staiano, *La frattura Nord-Sud. L'asimmetria territoriale come questione democratica*, in «Il Politico», a. LXXXIV, 2019, n. 2, pp. 268-307 (la cit. a p. 283).

⁷⁸ S. Cassese, *Le regioni e la pandemia*, in «Corriere della sera», 24 maggio 2020, p. 1.

Prima del 2 giugno 1946, com'è noto, un'attività conoscitiva e di studio aveva interessato la questione regionale nel quadro della riforma dell'organizzazione dello Stato, da parte sia della «Commissione per la riforma della pubblica amministrazione», istituita l'11 ottobre 1944 presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, sia della «Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato», nominata dal ministro Pietro Nenni il 23 luglio 1945 presso il Ministero per la Costituente, entrambe presiedute dal giurista Ugo Forti dell'Università di Napoli ed articolate in più Sottocommissioni.⁷⁹

⁷⁹ Sulle due Commissioni Forti cfr. E. Balboni, *Le riforme della pubblica amministrazione nel periodo costituente e nella prima legislatura*, in *Scelte della Costituente e cultura giuridica*, vol. II, *Protagonisti e momenti del dibattito costituzionale*, a cura di Ugo De Siervo, Il Mulino, Bologna 1980; G. Focardi e G. Melis, *Le fonti culturali: le Commissioni Forti*, in *Valori e principi del regime repubblicano*, 1, t. I, *Sovranità e democrazia*, cit., pp. 3-36; G. D'Alessio (a cura di), *Alle origini della Costituzione italiana. I lavori preparatori della «Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato» (1945-1946)*, Il Mulino, Bologna 1979. In particolare, sull'attività del Ministero per la Costituente retto da Pietro Nenni, che aveva in Giannini il suo prezioso capo di gabinetto, cfr. M.S. Giannini, *Il Ministero per la Costituente e gli studi preparatori della Costituzione*, in Comitato Nazionale per le Celebrazioni del Primo Decennale della promulgazione della Costituzione, *Raccolta di scritti sulla Costituzione*, vol. IV, *I precedenti storici della Costituzione (studi e lavori preparatori)*, Giuffrè, Milano 1958, pp. 27-48; C. Giannuzzi, *L'istituzione e l'attività del Ministero per la Costituente*, in *Il Ministero per la Costituente: l'elaborazione dei principi della Carta costituzionale*, a cura della Fondazione Pietro Nenni, La Nuova Italia, Firenze 1995, 3-87.

In particolare, la «Sottocommissione per le autonomie locali» presso il Ministero per la Costituente, attraverso un questionario distribuito in cinquemila copie in ambienti in vario modo interessati al tema della introduzione dell'istituto regionale nella nuova organizzazione dello Stato, aveva avuto modo di constatare, seppure attraverso un numero limitato di risposte, «una esplicita ostilità da parte di settori della magistratura e della pubblica amministrazione verso una riforma regionalista che avrebbe potuto ridimensionare sia il loro ruolo istituzionale sia il loro peso politico», perplessità «dai funzionari dello Stato e degli enti locali» e resistenze «dalle amministrazioni provinciali preoccupate di poter essere cancellate in seguito alla creazione delle regioni».⁸⁰

Come avrebbe scritto Arturo Carlo Jemolo, presidente di questa Sottocommissione, ma anche di quella sul «Problema della Regione» presso la Presidenza del Consiglio dei ministri,

alcuni mesi orsono l'autonomia della regione era nel programma di tutti i partiti, ed in uno almeno aveva un posto di primissimo piano. Oggi se ne sente parlare assai meno, gli entusiasmi sono scemati, le resistenze divengono sempre più forti [...] due resistenze particolarmente intense: quella delle provincie, timorose di perdere la loro importanza di capoluoghi e la loro piccola burocrazia, e l'altra della burocrazia statale, punto disposta a cedere funzioni ad altri enti, ciò che rischierebbe di ridurre i suoi ruoli; resistenza ancora latente, ma che non mancherebbe di manifestarsi intensa al momento opportuno, di quelle burocrazie

⁸⁰ Cfr. V. Strinati, *Prima del 2 giugno: le regioni nei dibattiti delle commissioni governative*, cit., p. 95.

decentrate che tengono alla qualifica di “statali” e non vorrebbero divenire dipendenti di un ente locale, fosse pure la regione.⁸¹

Resistenze e perplessità che non tarderanno a riemergere nelle varie fasi del lavoro costituente, a prescindere dalla effettiva influenza di questi studi della fase preparatoria⁸² che, aggregati in una *Relazione all'Assemblea Costituente*, in tre volumi, licenziati il 30 maggio 1946 da Forti, saranno consegnati da Nenni il 28 giugno all'Assemblea subito dopo il suo insediamento.⁸³

⁸¹ *L'autonomia regionale*, in «La Nuova Europa», II, 1945, n. 17, cit. in V. Strinati, *Prima del 2 giugno: le regioni nei dibattiti delle commissioni governative*, cit., p. 95. Sul ruolo di Arturo Carlo Jemolo in questa fase, A. Clerici, *Arturo Carlo Jemolo. Il Ministero per la Costituente e l'educazione costituzionale del popolo*, in A. Buratti e M. Fioravanti (a cura di), *Costituenti Ombra. Altri luoghi ed altre figure della cultura politica italiana (1943-1948)*, cit., pp. 268-280.

⁸² Ha annotato P. Pombeni, *La questione costituzionale in Italia*, cit., p. 98: «si discute dei frutti di questo grosso sforzo intellettuale e talvolta si inclina a ritenerli modesti, perché non vi furono rinvii espliciti ad essi durante il lavoro della Costituente, mentre talaltra si sottolinea che essi furono “fondamentali” (Calamandrei), ricordando come molti dei membri di questa commissione di studio furono eletti all'Assemblea costituente e ne divennero protagonisti».

⁸³ Ministero per la Costituente, Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato, *Relazione all'Assemblea Costituente*, Stabilimento Tipografico Fausto Failli, Roma 1946. In particolare, nella Relazione “Problema della Regione”, contenuta nel secondo volume (pp. 163-300), si legge: «Benchè la provincia sia una creazione artificiale, ormai essa ha una vita quasi secolare in Italia. E, benchè sul terreno puramente logico la istituzione della regione non abbia come corollario necessario la scomparsa della provincia, pure una tale conseguenza sembra certamente

Nella discussione generale iniziata il 4 marzo 1947 sul Progetto di costituzione inviato dalla Commissione dei settantacinque all'Assemblea, alla questione regionale dibattuta nei suoi vari aspetti (decentramento amministrativo o regionalismo politico, regionalismo storico o funzionale per aree territorialmente ed economicamente più forti, regionalismo e coesistenza o soppressione delle vecchie provincie) si sarebbe affiancata, al di là della contrapposizione tra regionalisti ed antiregionalisti, una «questione provinciale» avanzata da un ampio fronte trasversale nel quale sarà del tutto evidente l'incidenza degli «apparati» sulle determinazioni dei politici, mentre erano in atto in tutto il Paese iniziative di autodifesa delle Amministrazioni provinciali e delle associazioni dei loro dipendenti.⁸⁴

Particolarmente rappresentativo di questa sorta di raggruppamento interpartitico risulterà l'ampio ed articolato intervento del deputato qualunquista molisano Francesco Colitto, il 3 giugno 1947. Chiedendo se valesse «la pena di sopprimere la provincia per creare la regione», l'antiregionalista Colitto⁸⁵,

imporsi sotto il profilo dell'opportunità. Ora, nonostante che l'autonomia amministrativa della provincia sia stata, specialmente negli ultimi anni, assai grama e le sue funzioni sensibilmente ridotte, una certa resistenza incontra l'idea regionale da parte dei minori aggruppamenti provinciali [...] espressioni della persistenza di uno spirito provinciale che offre una certa reazione all'instaurazione del più vasto organismo regionale» (p. 167).

⁸⁴ Cfr. E. Rotelli, *L'avvento della Regione in Italia. Dalla caduta del regime fascista alla Costituzione repubblicana (1943-1947)*, cit., pp. 207 ss.

⁸⁵ Sulle reazioni suscitate dall'intervento di Colitto, il quale esprimeva la sua contrarietà all'introduzione delle Regioni nell'ordinamento dello Stato nello stesso momento in cui perorava il riconoscimento regionale del Molise per separazione dagli Abruzzi in un'ottica «amministrativa» del

mostrando un irrigidimento rispetto a precedenti posizioni più possibiliste sulla coesistenza tra Province e Regioni assunte prima di essere eletto, si faceva ora più decisamente interprete delle burocrazie provinciali, dei ceti medi impiegatizi e delle piccole professioni, oltre che delle *lobbies* legate a certa imprenditorialità locale aperta all'influenza della massoneria, affermando:

La situazione, onorevoli colleghi, si complica, se all'Assemblea, alla quale ho l'onore di parlare, parrà opportuno accogliere il grido di dolore che si leva da ogni parte d'Italia per le provincie, accogliere il voto, che da tutte le provincie d'Italia si è levato, che nel nuovo ordinamento della Repubblica italiana sia conservata la provincia quale ente autarchico. Parliamo con franchezza. Se si vuole creare l'ente regione, bisognerebbe abolire l'ente provincia [...]. Si vuole ora operare la conversione del problema amministrativo in problema politico ed istituire le Regioni? Allora bisogna sopprimere la provincia.

Ma chi avrà questo coraggio? Chi saprà resistere alle sollecitazioni, alle premure e – sarei per dire – alle minacce che ci vengono da ogni parte d'Italia? [il corsivo è mio]

Ho qui sotto gli occhi un ordine del giorno del Sindacato dipendenti di una amministrazione provinciale. Sentite. Si legge in esso: “Solo chi non conosce la vita e l'attività che esplica questa Amministrazione provinciale può pensare alla sua soppressione. Pensate, onorevoli costituenti ciò che avvenne a Caserta, quando il regime che ancora dominava la nostra Patria, abolì quella provincia. Oltre che chiudersi in lutto, i cittadini di quel capoluogo bruciarono gli emblemi del fascismo e ne maledirono il capo!”.

Nessuno di noi, penso, vorrà essere oggetto di maledizioni né essere bruciato neppure in effigie [...] il progetto è stato redatto sul

regionalismo cfr. L. Picardi, *Le Regioni alla Costituente. Il «caso» Molise (1946-1947)*, cit., p. 115.

presupposto della scomparsa della provincia come ente autarchico [...] se si vuole conservare l'ente provincia come ente autarchico non è possibile dar vita alla Regione [...]. Se al di sopra della provincia fosse posta la Regione, si avrebbe una nuova moltiplicazione di burocrazia della Regione, senza diminuzione della centrale, e la funzione politico-amministrativa del Governo Regionale sarebbe senza dubbio sentita e giudicata dagli appartenenti alla Regione solo come un inutile, un opaco, un ritardatore diaframma frapposto lungo la via già lenta ed interminabile delle pratiche amministrative.⁸⁶

⁸⁶ *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, cit., vol. III, AC, seduta del 3 giugno 1947, pp. 2103-2109. Alla vigilia delle elezioni del 2 giugno, il periodico qualunquista di Campobasso «La Mosca» (*La Costituente nel discorso del prof. Colitto*, a. II, numero straordinario del 1° giugno 1946, pp. 1-2) riportava le parole di Colitto: «Dovrà costituirsi a fianco dell'Ente Provincia l'Ente Regione? Io esprimo modestamente la mia opinione, e dico che la costituzione di questo Ente potrà arrecare notevole giovamento, in quanto altro è far sentire la propria voce a Roma, altro è farla sentire al centro dell'Ente Regione. E consentitemi che ancora una volta io dica al popolo di Campobasso che, se un Ente Regione dovrà costituirsi accanto all'Ente Provincia noi dobbiamo adoperarci con tutte le nostre forze perché al Molise sia riconosciuta la qualità di Regione a sé stante, autonoma, distinta dalle regioni vicine». Nel candidato qualunquista riecheggiava in quel momento la linea prevalsa al Congresso di Firenze (5-8 maggio 1946) della ricostituita Unione delle Provincie Italiane dopo la soppressione ad opera del fascismo nel 1928, di conciliare l'istituzione delle Regioni con la permanenza delle Provincie. Sulle posizioni di Colitto in vari momenti del lavoro costituente, ispirate al cosiddetto “Stato amministrativo” dell'Uomo qualunque, cfr. T. Forcellese, *L'Uomo qualunque. L'idea dello “Stato amministrativo” alla Costituente*, in A. Buratti e M. Fioravanti (a cura di), *Costituenti Ombra*.

Nonostante il quasi unanime orientamento per la soppressione della Provincia come ente autarchico espresso dal «Comitato per le autonomie locali»⁸⁷, il cosiddetto Comitato dei dieci («il territorio della Repubblica è ripartito in Regioni e Comuni», restando le vecchie Provincie come «circoscrizioni amministrative di decentramento regionale») e la proposta di soppressione passata sia pure a stretta maggioranza nella Commissione dei settantacinque, il Titolo V della Carta, all'art. 114, stabilirà infine che «la Repubblica si riparte in Regioni, Provincie e Comuni».⁸⁸

Altri luoghi e altre figure della cultura politica italiana (1943-1948), cit. pp. 445-458.

⁸⁷ Il Comitato, incaricato di elaborare il progetto degli articoli riguardanti Regioni, Provincie e Comuni, che avrebbe operato all'interno della Seconda Sottocommissione («Ordinamento costituzionale della Repubblica») della Commissione dei settantacinque, era presieduto da Gaspare Ambrosini (Dc) e composto da Giulio Bordon (Fronte progressista valdostano), Pietro Castiglia (Uq), Giuseppe Codacci Pisanelli (Dc), Luigi Einaudi (Udn), Ruggero Grieco (Pci), Edgardo Lami Starnuti (Psiup), Emilio Lussu (gruppo autonomista), Giovanni Uberti (Dc) e Oliviero Zuccarini (Pri). Ma nel contesto più ampio della seconda Sottocommissione, composta da trentotto deputati, la Provincia aveva sostenitori «numerosi e agguerriti», come dichiarava in una intervista il suo presidente Umberto Terracini (cfr. E. Rotelli, *L'avvento della Regione in Italia. Dalla caduta del regime fascista alla Costituzione repubblicana 1943-1947*, cit., p. 211).

⁸⁸ Le Provincie saranno «enti autonomi nell'ambito dei principi generali fissati dalle leggi della Repubblica» e «anche circoscrizioni di decentramento statale e regionale» (artt. 128 e 129 Cost.). Com'è noto, le Provincie saranno ampiamente svuotate delle loro funzioni e trasformate

Peraltro, le ricordate ostilità degli «apparati» all'introduzione delle Regioni nell'ordinamento dello Stato già emerse alla vigilia della Costituente, si sarebbero espresse in Assemblea, al di là della difesa delle Province, in vari momenti del dibattito sulle stesse Regioni, come ricordato in particolare da Fiorentino Sullo:

Dobbiamo lasciare da parte le proteste interessate. Abbiamo ricevuto un'infinità di lettere. Da chi? Da sindacati, da amministrazioni provinciali – di Avellino, di Salerno, di Benevento, ecc. – da impiegati i quali temono – sembra – che ci siano delle modifiche nella loro vita privata, nel loro tenore di vita pratica a causa di questa nostra innovazione o per gli effetti di essa e si mettono in sollevazione. Non possiamo posporre evidentemente le necessità della collettività alle necessità di trenta, quaranta, cento impiegati per ogni provincia, i quali sono presi dal terrore di cambiamenti. Sentiamo d'altra parte in tutti i Ministeri che la burocrazia

in enti di secondo grado con la legge n. 56/2014, legge Delrio, (*Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle Unioni e Fusioni di Comuni*). Nel quadro europeo delle restrizioni alla spesa pubblica e del «riordino forzoso imposto alle amministrazioni decentralizzate», in Italia si è provveduto alla «sostanziale abolizione delle Province imposta direttamente dalla Banca centrale europea con una missiva inviata al governo il 5 agosto 2011», e in tale ambito «si inserivano le proposte di revisione costituzionale poi fallite nel referendum popolare del 4 dicembre 2016» (A. Morrone, *Tendenze del federalismo in Europa dopo la crisi*, in «Le Regioni», a. XLVI, n. 1, gennaio-aprile 2018, pp. 13-34). Sul punto C. Baccetti, *Il caprio espiatorio. La Provincia nell'evoluzione del sistema politico italiano*, in «Istituzioni del federalismo», n. 2, 2014, pp. 285-317; S. Mangiameli, *La vicenda delle province*, in *La riforma della Costituzione. Una guida con le analisi di 15 costituzionalisti*, a cura del «Corriere della Sera», Milano 2016, pp. 215 ss.

ministeriale è in allarme perché crede, e se ne adonta, sia pure in buona fede, che si vengano ad abbattere completamente le impalcature del passato. In effetti, possiamo dire che la burocrazia ministeriale renderebbe molto di più se il suo collegamento con la classe politica fosse maggiore.

Attualmente un'interdipendenza, uno scambio non c'è. La burocrazia deve pensare che con l'istituzione delle Regioni questo scambio ci sarà. E quindi gli impiegati, se desiderano veramente di aiutare più che sia possibile la ricostruzione del nostro Paese, devono saper superare il loro punto di vista particolaristico, il loro conservatorismo classista.

È un conservatorismo perfettamente umano e naturale in chi ha una casa e una città e crede che ad un tratto debba cambiar casa e città. Tanti mutamenti certo si faranno, ma nessuno deve temere ingiustificatamente avventate soluzioni concrete. Sotto il punto di vista ideale, politico, del nostro futuro e del nostro avvenire, noi otterremo, attraverso questa riforma regionale, quello scambio, quella intercomunicazione fra amministratori burocrati e legislatori che oggi di fatto non c'è.⁸⁹

4. Problemi e opportunità: dal referendum del 4 dicembre 2016 alla «lezione» della pandemia per un nuovo disegno istituzionale e territoriale del regionalismo italiano

Con riguardo a giorni più vicini a noi, non è da sottovalutare, tra gli altri ben cospicui di ordine politico generale, anche il peso che hanno avuto nelle diverse aree del Paese, prescindendo dalle stesse

⁸⁹ *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, cit., vol. III, AC, seduta del 27 maggio 1947, p. 1983. Si sofferma ampiamente sull'intervento del costituente irpino V.M. Sbrescia, *Regioni e Mezzogiorno all'Assemblea costituente: il contributo di Fiorentino Sullo ai lavori preparatori della Costituzione repubblicana*, in «Rivista giuridica del Mezzogiorno», n. 3-4, 2020, pp. 1005-1068.

appartenenze politiche ufficiali, gli apparati, le *lobbies* e il ceto degli amministratori regionali sull'esito referendario del 4 dicembre 2016, che ha respinto la proposta di riforma costituzionale «Renzi-Boschi».

Con la sua scelta di una riconsiderazione ritenuta per taluni aspetti centralista e centripeta dei rapporti Stato – Regioni a ridosso dei più lontani limiti nell'attuazione dell'ordinamento regionale a partire dal 1970 e delle più vicine conseguenze considerate negativamente della riforma costituzionale del 2001⁹⁰, il governo Renzi, anche nella prospettiva di una riduzione della spesa pubblica e dei costi della politica nel quadro delle compatibilità europee, non aveva potuto non destare apprensione per la ricaduta della riforma su interessi e privilegi consolidati di quanti a vario titolo erano venuti costituendo la cosiddetta «casta».

Peraltro, limitandosi a ridefinire i poteri delle Regioni in relazione a quelli dello Stato senza toccare l'antico e sempre più inadeguato ritaglio territoriale delle Regioni stesse, il governo si preoccupava di non suscitare ulteriori elementi di timore per una destabilizzazione di consolidati assetti e interessi negli ambienti che si sarebbero poi rivelati comunque ostili in sede referendaria, così mancando però di conferire un significato riformatore più profondo al suo progetto.

⁹⁰ Sull'itinerario del rapporto Stato – Regioni fino ed oltre «l'avventata riforma del 2001» e sulla «finalità [...] di mettere [alle Regioni] una briglia più solida, con una nuova allocazione delle competenze legislative, che ponga fine alle precedenti avventatezze, e con l'esplicita attribuzione allo Stato della facoltà d'ingresso in qualunque materia, quando lo richieda l'unità dell'ordinamento», cfr. G. Amato, *Lo Stato e le Regioni*, in «il Mulino», n. 3, 2016, pp. 441-450 (la cit. è alle pp. 447-448).

A tanto era stato invitato, in particolare, dal senatore Walter Tocci (Pd), il quale, l'8 ottobre 2015, pur apprezzando pienamente l'ordine del giorno del senatore Raffaele Ranucci (Pd), accolto dal governo, di «considerare l'opportunità di proporre anche attraverso una speciale procedura di revisione costituzionale la riduzione del numero delle regioni», affermava in aula durante la 520^a seduta:

Non si può assumere un orientamento di questa portata e così impegnativo nella forma surrettizia di un accoglimento di un ordine del giorno, come se si trattasse di una questione minimale.

Se posso permettermi, questa sarebbe dovuta essere la vera riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione: la riduzione del numero delle Regioni avrebbe dato a questa riforma costituzionale un senso ed una prospettiva. Noi stiamo invece rimestando l'esistente del Titolo V, senza un'idea, senza un'ambizione, senza una strategia di lungo periodo.

Come già detto in questa sede, noi veniamo dal fallimento di due fasi: la fase iniziale del regionalismo e poi quella del federalismo. Oggi ci troviamo senza una strategia. La strategia si può impostare solo prevedendo un numero inferiore di Regioni, cioè grandi regioni italiane che possano determinare una nuova politica cooperativa tra di loro e di stretta connessione con le politiche statali. L'Italia è un Paese che deve fare forza comune e compattarsi come sistema Paese e ciò può essere fatto soltanto con grandi Regioni. Questa era la vera riforma da fare, se non lo facciamo stiamo semplicemente rimestando l'esistente.⁹¹

⁹¹ L'intervento del sen. Tocci suscitava un ampio dibattito nel quale, accanto a dissociazioni nel metodo seguito dal governo, si registravano, nel merito, significative adesioni di senatori di diverso schieramento politico anche estranei alla maggioranza (cfr. Senato della Repubblica, XVII Legislatura, Assemblea – Resoconto stenografico, 8 ottobre 2015, pp. 94 ss.). Il 13 ottobre successivo, l'ex direttore del Centro per la Riforma dello Stato (CRS), che aveva avuto presidenti Umberto Terracini, Pietro Ingrao

L'esito del referendum popolare del 4 dicembre 2016, bloccando quella proposta di riforma del regionalismo italiano, è stato visto come «una sorta di spartiacque»⁹² tra le forme di regionalismo già sperimentate a partire dal 1970 e soprattutto nella fase faticosa e conflittuale seguita alla novella del 2001, e le nuove aspirazioni a forme di autonomia «asimmetrica» dei territori, posto che «il sostanziale congelamento della questione regionale» ha avuto come «unico sussulto»⁹³ le iniziative per l'autonomia differenziata

e Mario Tronti, voterà contro la riforma costituzionale, esplicitando, tra l'altro, il suo favore per l'eliminazione del Senato, il dimezzamento del numero dei deputati e la riduzione del numero delle Regioni. Sulle difficoltà storicamente incontrate dal regionalismo italiano, U. De Siervo, *Il difficile regionalismo dalla Costituente ad oggi*, in G. Ferrina Ceroni, G. Tarli Barbieri (a cura di), *Le Regioni dalla Costituente al nuovo Senato della Repubblica*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli 2016, pp. 25-40.

⁹² G. Rolla, *L'evoluzione dello Stato regionale in Italia: tra crisi del regionalismo omogeneo e aspirazioni a un'autonomia asimmetrica dei territori*, cit., p. 170.

⁹³ A. Morrone, *Tendenze del federalismo in Europa dopo la crisi*, in «Le Regioni», cit., p. 27, dove si annota che le politiche nazionali in Europa dopo la crisi si sono orientate «nel senso del rafforzamento dei poteri di direzione e coordinamento dell'amministrazione centrale (in stretto rapporto con le istituzioni europee), con conseguente contrazione degli spazi di autonomia regionale e locale [...] in una torsione in senso centripeto» del federalismo; sullo spostamento neo-centralista della legislazione della crisi, S. Mangiameli, *Il regionalismo italiano dopo la crisi e il referendum istituzionale. Appunti per concludere una lunga transizione*, in «Italian Papers on Federalism. Rivista giuridica on-line dell'Issirfa – Cnr», n. 1, 2017, pp. 1-7; Id., *Le Regioni italiane tra crisi globale e neocentralismo*, Giuffrè, Milano 2013; A. D'Atena, *Tra autonomia e*

prevista dall'art. 116, comma terzo, della Costituzione, da parte delle Regioni Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna.⁹⁴

Com'è noto, il regionalismo «differenziato» o regionalismo «asimmetrico» è stato oggetto non solo di vivaci discussioni politiche, ma anche di numerose e approfondite riflessioni degli studiosi, che sarebbe impossibile indicare qui convenientemente.⁹⁵

neocentralismo. Verso una nuova stagione del regionalismo italiano?, Giappichelli, Torino 2016.

⁹⁴ Sul fondamento costituzionale e l'iter seguito alle iniziative delle tre Regioni cfr. Senato della Repubblica – Servizio Studi, Dossier su *Il regionalismo differenziato con particolare riferimento alle iniziative di Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto; Il regionalismo differenziato e gli accordi preliminari con le Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto*, (<http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/Dossier/1057305/index.html>).

⁹⁵ Ci si limita a richiamare soltanto, partendo da G. Viesti, *Verso la secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale*, Laterza, Bari 2019, alcuni più recenti approfondimenti come quelli di M. C. Guerra, *Autonomia regionale differenziata: verso la “secessione dei ricchi”?*, in «Le Regioni», a. XLVII, n. 2, marzo-aprile 2019, pp. 413-444; L. Vandelli, *Il regionalismo differenziato*, in «Rivista AIC», n. 3/2019, pp. 574-584; R. Bifulco, *I limiti del regionalismo differenziato*, in «Rivista AIC», n. 4/2019, pp. 260-283; E. Di Carpegna Brivio, *Il regionalismo differenziato e le occasioni perdute*, in «Le Regioni», a. XLVII, n. 4, agosto 2019, pp. 1003-1020; F. Pastore (a cura di), *Il regionalismo differenziato*, Atti del convegno di Cassino del 5 aprile 2019 presso il Dipartimento di Economia e Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Cassino e del Lazio Meridionale, Cedam, Padova 2019; M. Villone, *Italia divisa e diseguale. Regionalismo differenziato o secessione occulta?*, Editoriale Scientifica, Napoli 2019; A. Piraino, *Ancora su regionalismo differenziato: ruolo del Parlamento ed unità e indivisibilità della Repubblica*, in «Federalismi.it», n.

E se, da un lato, «si può seriamente dubitare che il prossimo futuro del regionalismo possa essere più benigno di com'è stato sin qui [perché] fosche nubi si addensano sul suo capo e promettono pioggia, anzi burrasca»⁹⁶, dall'altro, proprio l'esito negativo del referendum può rappresentare una «importante occasione di riordino, di razionalizzazione e modernizzazione dell'intero sistema

8, 17 aprile 2019; A. Spadaro, *Appunti sul "regionalismo differenziato": una buona idea che può diventare un disastro*, in «federalimi.it», n. 19, 16 ottobre 2019; S. Pajno, *Il regionalismo differenziato tra principio unitario e principio autonomista: tre problemi*, in «Federalismi.it», n. 5, 4 marzo 2020; L. Ronchetti, *Differenziazione e diseguaglianze: il regionalismo asimmetrico nella Repubblica una e indivisibile*, in «Istituzioni del federalismo», a. XLI, n. 1, gennaio-marzo 2020, pp. 19-36; Id., *Il principio autonomistico: interdipendenza «versus» disgregazione nazionale e sociale*, in M. Della Morte, F.R. De Martino e L. Ronchetti (a cura di), *L'attualità dei principi fondamentali della Costituzione dopo settant'anni*, Atti del convegno organizzato dal Dipartimento Giuridico dell'Università degli Studi del Molise il 13 dicembre 2018, il Mulino, Bologna 2020, pp. 65-88; A. D'Atena, *A proposito della "clausola di asimmetria" (art.116 II c. cost)*, in «Rivista AIC», n. 4/2020, pp. 313-333; ed il volume di S. Mangiameli, A. Filippetti e F. Tuzi, *Prima che il Nord somigli al Sud. Le regioni tra divario e asimmetria*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2020, dove gli scenari aperti dall'art. 116, comma terzo, della Costituzione, vengono visti come opportunità non solo per le regioni del Nord. Per un commento alla norma, A. Morrone, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in «Federalismo fiscale», n. 1, 2007, pp. 139-190.

⁹⁶ A. Ruggeri, *Prospettive del regionalismo in Italia (nota minima su una questione controversa)*, in «Le Regioni», a. XLV, n. 1-2, gennaio-aprile 2017, pp. 15-34.

delle autonomie»⁹⁷, nonostante sia oggi più difficile riprendere il cammino sempre arduo delle riforme costituzionali.⁹⁸

Muovendo dalla considerazione che «l'autonomia politica degli enti locali è un valore straordinario – non a caso rientra, *ex art.* 5. Cost., tra i «principi costituzionali» intangibili – ma *a condizione* che essa sia concepita esattamente “su misura” del destinatario e che il titolare che ne fruisca sia “effettivamente” in grado di esercitarla, altrimenti diventa un *boomerang*», si è pensato, tra le varie ipotesi di una «Regione futura», a «un ente nuovo, perché geopoliticamente vero in quanto realmente “corrispondente” al territorio», a «macro-Regioni omogenee», grazie a una «radicale riforma delle Regioni e degli enti locali, dove il nome Regione sia finalmente attribuito a una realtà effettivamente corrispondente (dunque, per esempio, non al Molise) e quello di città metropolitana a un ente effettivamente corrispondente (dunque, per esempio, non a Reggio Calabria)», e

⁹⁷ L. Vandelli, *Quali prospettive per il sistema delle autonomie, dopo il 4 dicembre 2016*, in «Le Regioni», a. XLV, n. 1-2, gennaio-aprile 2017, pp. 35-60; L. Violini, *L'autonomia delle regioni italiane dopo i referendum e le richieste di maggiori poteri ex art. 116, comma 3, Cost.*, in «Rivista AIC», n. 4, 2018, pp. 323-379.

⁹⁸ È il caso di menzionare i tentativi generosi, ma sfortunati, operati dalle Commissioni bicamerali per le riforme istituzionali: la prima, istituita nel 1983 durante la IX Legislatura, presieduta da Aldo Bozzi; la seconda, istituita nel 1992 durante la XI Legislatura, presieduta da Ciriaco De Mita e poi da Nilde Iotti; la terza, istituita nel 1997 durante la XIII Legislatura, presieduta da Massimo D'Alema.

che «metta ordine fra *pseudo-Regioni* (per esempio la Basilicata) e *cripto-Regioni* (per esempio l'area metropolitana romana).⁹⁹

In ogni caso, una incisiva riforma delle Regioni, recuperando e aggiornando le istanze del migliore regionalismo espresso già negli anni della Costituente dentro e fuori l'Assemblea, dovrebbe, in una moderna visione funzionalista compatibile con le connotazioni identitarie ove chiaramente sedimentate, finalmente considerare insieme profili istituzionali e lineamenti territoriali di esse, per un assetto economico e sociale più equilibrato dell'intero Paese a centosessant'anni dalla sua unificazione politica e per una sua più significativa presenza in Europa e nel mondo.

Un impegno complesso, come è stato notato, che «non significa adottare una “idea funzionalistica del territorio”, implicante la “marginalizzazione” del principio democratico rappresentativo¹⁰⁰, ma, per un verso, tornare a discutere sulle dimensioni regionali più adeguate ad esprimere gli interessi generali propri delle comunità locali e, per un altro, dare corpo a un

⁹⁹ A. Spadaro, *Riflessioni sparse sul regionalismo italiano: il caso delle Regioni meridionali*, in «Le Regioni», a. XLV, n. 5, settembre-ottobre 2017, pp. 899-916.

¹⁰⁰ Il riferimento è a L. Ronchetti, *L'autonomia e le sue esigenze*, Giuffrè, Milano 2018, p. 299, secondo la quale «in generale la crisi del regionalismo italiano appare sintomatica di uno slittamento verso un'idea funzionalistica del territorio che richiede la marginalizzazione in particolare del principio democratico-rappresentativo. Se in Assemblea costituente usciva perdente un'idea funzionale e non esponenziale rappresentativa del territorio, questa opzione – che non ha mai smesso di influenzare il regionalismo italiano sin dalla sua prima attuazione – sembrerebbe, infatti, prendere il sopravvento».

regionalismo differenziato [...] che tenga comunque conto delle esigenze della coesione e della solidarietà sociale»¹⁰¹.

Peraltro, non si deve dimenticare che «gli enti territoriali trovano legittimazione anche nel servizio che concretamente rendono ai diritti fondamentali»¹⁰², sicchè gli enti stessi, in particolare le Regioni, verrebbero meno alla loro ragion d'essere fino a risultare delegittimate qualora la loro dimensione complessivamente considerata nei vari aspetti territoriali, economici, demografici, si rivelasse priva della *vitalità* necessaria per un'azione capace di tutelare e promuovere quei diritti.¹⁰³

¹⁰¹ Così l'editoriale di A. Morelli, *La condizione delle Regioni meridionali: a che punto è la notte?*, in «Le Regioni», a. XLV, n. 5, settembre-ottobre 2017, pp. 891-898.

¹⁰² *Ibidem*, p. 895.

¹⁰³ Alle già ricordate posizioni in tal senso espresse da Mortati, Olivetti, Giannini, Sturzo, sulla «capacità economica» necessaria alle Regioni perché possano esercitare effettivamente le funzioni loro assegnate dall'ordinamento nell'interesse dei cittadini, occorre aggiungere, tra le altre, quella particolarmente significativa di Gaspare Ambrosini, presidente del «Comitato per le autonomie locali» in seno alla Seconda Sottocommissione della Commissione dei Settantacinque, laddove annotava «la necessità che l'ente regione si istituisca in modo da essere vitale [...] e quindi potrebbe sorgere la necessità di non seguire meccanicamente il criterio storico, ma di addivenire a fusioni o cambiamenti consigliati dalla valutazione di particolari interessi» (*La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, cit., Seconda Sottocommissione, seduta del 27 luglio 1946, vol. VII, p. 822); e, tra i giuristi impegnati sul tema regionale, quella di Mario Bracci, del Partito d'azione, secondo il quale il numero delle regioni «dovrebbe essere notevolmente ridotto» posto che «i criteri di

Quanto alle più recenti iniziative in tema di regionalismo «differenziato», che non a caso ha visto sin qui l'assenza delle regioni meridionali, Sabino Cassese, tra i più autorevoli sostenitori di nuove regioni di area vasta, comunemente dette macroregioni, ha sottolineato che

questa «nuova stagione del regionalismo», mossa dalla giusta richiesta di autonomia delle collettività territoriali che hanno dato prova di maggiore efficienza gestionale, dimentica la necessità di ridefinire numero e dimensioni delle attuali regioni. Undici delle venti regioni hanno oggi una popolazione inferiore agli abitanti di Roma. Il ritaglio territoriale degli enti regionali risale alle legioni militari romane, poi preso a base delle regioni statistiche da Pietro Maestri e da Cesare Correnti e infine arrivato pressochè immutato nella Costituzione. Uno dei nostri maggiori geografi, Lucio Gambi, ha parlato dell'«irrazionale continuità del disegno geografico delle unità politico amministrative». Molti attenti studiosi e conoscitori della realtà locale [...] da tempo propongono l'istituzione di macroregioni, in un numero oscillante da tre a dodici.¹⁰⁴

determinazione della base territoriale più adatta per la regione sono prevalentemente economici, cioè lo spazio più opportuno è quello che consente di realizzare il minor costo dei servizi compatibilmente con la piena efficienza delle funzioni e colla comodità dei cittadini» (*Aspetti pratici del problema regionale*, in «Il Ponte», I, n. 9, dicembre 1945, pp. 767-778).

¹⁰⁴ S. Cassese, *Le nostre Regioni e i pasticci da evitare*, in «Corriere della sera», 29 dicembre 1948, p. 1. Sull'itinerario dell'Istituto regionale qui ricordato cfr. F. Lando, *Le Regioni da Pietro Maestri alla Costituzione*, in C. Muscarà, G. Scaramellini, I. Talia (a cura di), *Tante Italie Una Italia. Dinamiche territoriali e identitarie, I, Modi e nodi della nuova geografia*, Franco Angeli, Milano 2011, pp. 13-40.

Certo, le condizioni generali del Paese, aggravate dalle conseguenze dell'emergenza sanitaria¹⁰⁵, che si annunciano davvero ingenti e di non breve durata, non apriranno presto gli spazi politici indispensabili per un sereno e proficuo riesame di un problema così impegnativo. E tuttavia la rinnovata consapevolezza delle difficoltà antiche e nuove qui ricordate non può mancare, bilanciando opportunamente il «pessimismo dell'intelligenza» con l'«ottimismo della volontà», di alimentare ancora la fiducia in una svolta autenticamente riformatrice del regionalismo italiano nel cui ambito possa trovare una soluzione anche l'annosa questione regionale molisana.

Intanto, con poche eccezioni, un tono minore, quasi dimesso, caratterizzava nel 2020 il 50° delle Regioni a statuto ordinario nei diversi contesti territoriali ed istituzionali, mentre la grande stampa, nella sua circospetta attenzione all'avvenimento, sembrava rispecchiare gli umori di una cittadinanza critica e nel suo insieme delusa dall'esperienza regionale, benchè divisa tra quanti apprezzerrebbero persino l'abolizione delle Regioni *tout court*, e quanti altri, all'opposto, ne vorrebbero il potenziamento rispetto ad attese non pienamente soddisfatte.

¹⁰⁵ Cfr. G. Viesti, *Che Italia sarà? I possibili impatti settoriali, occupazionali e territoriali dell'emergenza Covid e gli interventi di politica economica*, in S. Staiano (a cura di), *Nel ventesimo anno del terzo millennio. Sistemi politici, istituzioni economiche e produzione del diritto al cospetto della pandemia da Covid-19*, Editoriale Scientifica, Napoli 2020, pp. 623-640; in particolare sul Mezzogiorno, A. Giannola, *Il Sud in bilico. La fine del blocco e le (non incoraggianti) prospettive*, ivi, pp. 641-658; *Rapporto Svimez 2020. L'economia e la società del Mezzogiorno*, il Mulino, Bologna 2020.

In tale quadro un evento significativo si svolgeva al Quirinale il 4 agosto 2020, durante il quale i Presidenti delle Regioni manifestavano i loro intenti¹⁰⁶ al Presidente Mattarella e questi, con un intervento di ampio respiro, dopo aver sottolineato che «trascorso mezzo secolo dall'avvio dell'esperienza delle Regioni a statuto ordinario nessuno ovviamente mette più in dubbio la soggettività politica acquisita da enti dotati di potestà legislativa», non mancava però di annotare come «uno sguardo retrospettivo mette in luce, naturalmente, anche alcuni aspetti da considerare [...] il dossier della riforma delle autonomie territoriali è aperto ancor oggi» e una riflessione sul regionalismo «richiede un'opera di aggiornamento e di più adeguata sistemazione complessiva».¹⁰⁷

Se come argomentava Annamaria Poggi il bilancio di questo regionalismo «non è positivo [...] tuttavia di Regioni abbiamo bisogno, e ciò di cui occorrerebbe discutere è di quali Regioni necessita oggi il sistema».¹⁰⁸

E con riferimento anche alla sopraggiunta emergenza sanitaria Beniamino Caravita annotava che:

rimettere ordine nei rapporti stato – regioni, passata la crisi, sarà necessario: ma ciò non significa pensare di buttare a mare tutta l'esperienza del regionalismo italiano; occorrerà invece porre mano ad un ripensamento profondo di tutta l'organizzazione territoriale del Paese, tirando le somme

¹⁰⁶ Cfr. *Un patto rinnovato tra le Regioni. Le proposte per l'Italia; Prime proposte delle Regioni per il rilancio del Paese: un'agenda 2020 – 2021*, integralmente in «Regioni.it», n. 3896, 4 agosto 2020.

¹⁰⁷ L'intero intervento in «Regioni.it», n. 3896, 4 agosto 2020.

¹⁰⁸ *Perché abbiamo bisogno delle Regioni*, in «federalismi.it», n. 5, editoriale del 4 marzo 2020, p. IV.

delle riforme effettuate in questi primi venti anni del millennio, a partire dalla riforma del Titolo V fino alla legge Delrio.¹⁰⁹

L'impatto della pandemia sui rapporti Stato – Regioni, suscitando una lunga ed acuta conflittualità e una sorta di anarchia feudale dei territori di difficile composizione con le esigenze primarie della Repubblica «una e indivisibile», ha dunque rinnovato l'attenzione sui «nodi problematici» antichi e nuovi del Titolo V,¹¹⁰ spingendo verso una riconsiderazione dei poteri in campo e del loro complessivo equilibrio con un intervento ritenuto sempre più indispensabile, che potrebbe tuttavia risultare non del tutto efficace

¹⁰⁹ *L'Italia ai tempi del coronavirus: rileggendo la Costituzione italiana*, in «federalismi.it», n. 6, editoriale del 18 marzo 2020, p. IX.

¹¹⁰ Tali «nodi», oltre che nell'amplissima recente letteratura sulla riforma del Titolo V introdotta con la legge costituzionale n. 3 del 2001, erano stati già sottolineati, negli anni della Costituente, non solo, come è più noto, da parte liberale e marxista, ma anche in taluni ambienti cattolici che non saranno ininfluenti – nel senso di un raffreddamento del regionalismo più strettamente legato alla cultura cattolico democratica – sul contesto politico, carico di dubbi e preoccupazioni sulle autonomie regionali, da cui nascerà la legge Scelba del 10 febbraio 1953, portatrice di una riduzione «amministrativa» dell'autonomia regionale (che caratterizzò anche gran parte della classe politica locale impegnata per il riconoscimento regionale del Molise) destinata a permanere lungo la II e la III Legislatura, per cambiare con gli anni Sessanta a partire dai governi di centro-sinistra di Fanfani e Moro (di tali ambienti, indicativo per tutti, cfr. A. Messineo, *La Costituzione della Repubblica Italiana* (II), in «La Civiltà Cattolica», Roma, a. 99° - 1948, vol. II, q. 2348, 10 aprile 1948, pp. 128-140; poi in F. Gentile – P. G. Grasso (a cura di), *Costituzione criticata*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli 1999, pp. 68-73).

se limitato ai soli profili istituzionali senza una contestuale semplificazione e razionalizzazione, come da tante parti e da tempo invocate, della sempre più obsoleta e insostenibile geografia delle venti regioni italiane.¹¹¹

Luigi Picardi

¹¹¹ Con diversi approcci al problema, cfr. U. De Siervo, *Introdurre la clausola di supremazia. No ai mini capi di Stato come negli USA*, in «Il Messaggero», 3 maggio 2020; S. Cassese, *Le Regioni fanno troppe cose e male, il servizio sanitario dev'essere nazionale*, in «Il Messaggero», 3 aprile 2020; Id., *Lo stato d'emergenza ha minato l'equilibrio tra i poteri costituzionali*, in «Il Foglio», 5 maggio 2020; Id., *Che cos'è una regione. Un istituto che compie 50 anni, ma nessuno si chiede se il disegno territoriale italiano è ancora attuale*, in «Il Foglio», 24 agosto 2020; M. Malo, *Le Regioni e la pandemia. Variazioni sul tema*, in «Le Regioni», a. XLVIII n. 2, aprile 2020, pp. 231-234; Q. Camerlengo, *Il governo della pandemia tra Stato e Regioni: ritorno al coordinamento tecnico*, in «Le Regioni», a. XLVIII, n. 4, agosto 2020, pp. 739-752; A. Poggi, *Tornare alla normalità dei rapporti Stato – Regioni. Errori da evitare e lezioni da meditare*, in «federalismi.it», a. XVIII, n. 25, 9 settembre 2020, pp. IV-XII; L. Violini, *Il virus, il vaccino e il nuovo anno: centralizzazione, differenziazione e la leale collaborazione*, in «Le Regioni», a. XLVIII, n. 5, ottobre 2020, pp. 1009-1015; F. Bilancia, *Ragionando "a freddo": gli effetti della crisi emergenziale sui rapporti istituzionali Stato - Regioni*, in «Istituzioni del Federalismo», a. XLI, numero speciale 2020, pp. 29-38; C. Buzzacchi, *Le Regioni e le politiche per i diritti economici e sociali al tempo della pandemia*, in «Rivista AIC», n. 1/2021, pp. 278-293. In materia di sanità e rapporti Stato – Regioni, altri contributi sono venuti più recentemente da Sabino Cassese sul «Corriere della Sera»: *Sulla pandemia lo Stato conta più delle Regioni* (17 gennaio 2021), *La lotta alla pandemia è competenza dello Stato* (26 febbraio 2021), *È tempo di curare la sanità* (16 marzo 2021); *Le quattro lezioni su Stato e Regioni* (24 marzo 2021).

SOMMARIO:

Sin dalla loro introduzione nella Costituzione del 1948 le Regioni sono state oggetto di un ricorrente dibattito orientato, nel suo insieme, verso il superamento del regionalismo «storico» in un nuovo regionalismo, attento sia all'esigenza di una revisione della geografia delle attuali venti Regioni in favore di un minor numero di Enti di area vasta sia all'opportunità di una riconsiderazione del profilo istituzionale delle Regioni stesse specie dopo l'esperienza degli ultimi due decenni. Un bilancio nel complesso non positivo del regionalismo italiano nel 50° delle Regioni a statuto ordinario (2020) e le acute criticità nei rapporti Stato-Regioni emerse durante la pandemia in atto ulteriormente sollecitano una riforma del Titolo V ed un nuovo disegno dell'intero sistema delle autonomie. In tale contesto si inserisce il «problema» del Molise che, regredito a una popolazione di 296 mila residenti, non sembra avere la «vitalità» necessaria ad assicurare i diritti fondamentali ai cittadini.

SUMMARY:

Since the inclusion of the Regions in the Italian Constitution of 1948, they have been subject to recurring debate which advocated, as a whole, leaving behind the «historical» regionalism in favour of a new one. This is directed both towards a geographical revision of the current twenty Regions for an inferior number of Institutions of a wide area and towards the opportunity to restructure the institutional profile of the same Regions having witnessed the experiences of the last two decades. Italian regionalism, not being fully satisfactory in the 50th anniversary of the Regions with an

ordinary status (2020), and the acute critical issues, regarding the relationship between State-Regions which have emerged during the current pandemic, solicit further reforms of Title V along with developing a new plan concerning the entire system of local governments. In such a setting, the «question» of Molise whose population has fallen to 296,000 inhabitants has been inserted. It seems that this Region does not possess the suitable «vitality» to assure its citizens their undeniable rights.

Recensioni

Maria Bocci, L'«ANIMA CRISTIANA» DELLA CONTESTAZIONE. Gli studenti dell'università Cattolica del Sacro Cuore, Studium, Roma 2020, pp. 304, € 29,00.

La contestazione giovanile si inserisce in una parabola storica ampia, che prende avvio tra la metà degli anni Cinquanta e l'inizio del decennio successivo. È dunque necessario indagare l'itinerario che ha portato i giovani europei verso il Sessantotto, un'analisi che non può far a meno di considerare i cambiamenti dell'universo giovanile tra i due decenni e gli orientamenti del mondo studentesco nel periodo che precede la contestazione. Tra i protagonisti della mobilitazione, ci sono senz'altro tanti ragazzi impegnati a vari livelli nell'associazionismo cattolico, spesso iscritti agli atenei cattolici europei. Non per niente, all'origine della solidarietà generazionale e della sollevazione simultanea che caratterizzano il Sessantotto si scorgono tensioni ideali pregnanti e capaci di creare orizzonti comuni di senso, tanto più presenti nelle fasce della popolazione giovanile collegate al mondo cattolico. Proprio per questo la storia della gioventù cattolica è indispensabile per capire la contestazione. Questo libro ne ripercorre il cammino tra gli anni Cinquanta e il Sessantotto, soffermandosi su quella porzione consistente di ragazzi che alla fine del decennio si dimostreranno il soggetto più attivo e culturalmente agguerrito: gli studenti universitari. Sinora la storiografia italiana ha quasi sovrapposto la contestazione degli studenti cattolici al fenomeno del dissenso ecclesiale. Se non sono mancate convergenze significative, la mobilitazione dei ragazzi che venivano dal mondo cattolico si distingue però per obiettivi e dinamiche peculiari, che il volume concorre a evidenziare, mettendo in luce alcuni nodi ideologici rilevanti per comprenderne orientamenti e predisposizioni.

Il volume analizza soprattutto il percorso di una delle avanguardie più importanti del Sessantotto italiano, gli studenti dell'Università Cattolica del Sacro Cuore, che è venuto il momento di considerare con l'ausilio degli "strumenti del mestiere" dello storico, perché non rimanga confinato in rievocazioni che risentono troppo della biografia di chi le racconta. Questo libro ne segue le prospettive ideologiche, come pure l'evoluzione delle forme di mobilitazione e degli strumenti di espressione, grazie a un notevole apparato di documenti editi e inediti che permette una ricostruzione puntuale degli eventi, suggerendo chiavi interpretative utili per capire come e perché i ragazzi dell'ateneo del Sacro Cuore sono stati protagonisti di un Sessantotto prolungato. Ricostruire tale percorso significa, del resto, contribuire all'identificazione di una fase importante della storia dell'ateneo dei cattolici italiani, che attende ancora una rappresentazione complessiva e convincente, sebbene corrisponda a un momento di passaggio cruciale, tra la fine del lungo rettorato di padre Agostino Gemelli e la progressiva trasformazione dell'ateneo dei cattolici italiani, dal punto di vista delle strutture di governo, della collocazione nella Chiesa e nel mondo cattolico, della crescita degli immatricolati e dell'estensione territoriale. Si fa luce, così, su una pagina realmente significativa della storia dell'Università Cattolica, che coincide con un tornante importante della storia italiana, rispetto alla quale l'ateneo cattolico e i suoi studenti hanno anticipato i tempi, fornendo reparti avanzati che si sono collocati in prima linea nella contestazione studentesca.

Andrea Ciampani, GIULIO PASTORE (1902-1969). Rappresentanza sociale e democrazia politica, Studium, Roma 2020, pp. 256, € 23,00.

Con la nascita della CISL si introdusse una svolta decisiva nella storia del sindacalismo italiano, oggi da tutti pienamente riconosciuta, per il sostegno dato alla libertà associativa nel movimento sindacale, per i contenuti offerti alle relazioni industriali nella democrazia repubblicana, e per quel ruolo attribuito alla rappresentanza sociale nell'indirizzo socio-politico del Paese, che le attuali confederazioni possono tutt'ora rivendicare.

Al momento della nascita dei «sindacati democratici» della CISL, l'innovazione consapevolmente perseguita da Pastore per la rappresentanza dei lavoratori italiani iniziò a farsi pubblicamente visibile. Nello stesso tempo, proprio per tale motivo, essa si trovò a doversi aprire la strada tra gravi resistenze, nel mondo sindacale, imprenditoriale, politico. Tutte queste divergenze, al loro fondo, restavano collegate allo strappo che Pastore operò a favore dell'autonomia del sindacato rispetto al partito, il cui primato sulla rappresentanza sociale nella prima metà del Novecento aveva accomunato le tradizioni sindacali italiane e si stava allora riproponendo in ambiente democratico.

Il libro evidenzia nel profilo biografico di Pastore uno dei temi centrali e permanenti del suo impegno civile: assicurare l'emancipazione delle lavoratrici e dei lavoratori rendendoli partecipi dei processi di formazione delle decisioni socio-economiche attraverso una rappresentanza sindacale in grado di dare un apporto positivo, nel pieno riconoscimento del suo ruolo di attore sociale, allo sviluppo della democrazia in Italia. Il maturare di questa aspirazione accompagnò l'itinerario di Pastore, uomo del

Novecento, nelle sue principali esperienze pubbliche: giovane militante del cattolicesimo sociale, attivista del PPI, giornalista antifascista, organizzatore della Gioventù cattolica, leader sociale nella DC, innovatore del sindacato italiano e internazionale, ministro per il Mezzogiorno e per le aree depresse del Paese.

Per consentire di ripercorrere agevolmente tale percorso il volume offre ai suoi lettori un'ampia scelta di interventi e articoli di Pastore, scritti in diversi tempi e occasioni.

Si segnala un brano di uno dei testi presenti nel volume:

Dal Discorso di saluto di Giulio Pastore (ministro dal 1958) al III Congresso della Cisl, 19 marzo 1959 in «Conquiste del Lavoro», 7, 1 aprile 1959, p. 7

“Due debbono essere le idee-cardine del presente e dell'avvenire del sindacato democratico. Anzitutto, la insostituibilità del sindacato: giustamente Storti ha sottolineato il momento pericoloso che attraversa il sindacato al quale oggi si vorrebbe mettere il paraocchi: mi riferisco al vecchio tema della legge sindacale. Nessuno trovi in queste mie parole un accenno meno che rispettoso per la legge! Noi abbiamo rivendicato il rispetto della legge quando altri la calpestava in ogni modo. Tuttavia consideriamo innaturale che il sindacato debba sottoporsi a bardature che non gli appartengono. Teoria e pratica ci portano ad insistere su questo principio fondamentale, al quale le altre tesi e le altre scelte, per quanto possano essere importanti, sono solamente complementari. E questo sia detto soprattutto alle giovani generazioni, perché guai se i giovani non presteranno fede a questa affermazione, che deve avere un valore perentorio.

La seconda idea, maturata nella CISL dopo un lungo esordio e sulla quale dobbiamo concentrarci, è il principio del potere contrattuale dei lavoratori. Dopo che noi abbiamo elaborato questa idea, anche altri ne parlano, ma quale differenza! Noi sviluppiamo un indirizzo e una politica sindacale che portano ad accrescere il potere contrattuale dei lavoratori, mentre gli altri operano per sminuirlo e per distruggerlo.

Si ha potere contrattuale aumentando tra i lavoratori la genuina coscienza sindacale, e vi si contribuisce mantenendo intatta la nostra fedeltà ai principî del sindacalismo democratico. Amici che lottate tutti i giorni e che da un lato avete l'aspirazione suprema all'affermazione dei diritti dei vostri associati e dall'altra la preoccupazione di dover rispettare certi limiti che deliberatamente vi siete imposti, a voi soprattutto chiedo di non venir meno a questi principî! La crescita del potere contrattuale vuol dire altresì espansione numerica del sindacato: il 13 per cento di aumento nel numero degli iscritti è molto, ma non basta, bisogna che questa espansione continui anche come contributo all'accrescimento del potere contrattuale dei lavoratori.

Attività difficile - prosegue l'oratore - perché bisogna stare attenti anche agli amici, a certi amici che fanno le fortune politiche parlando sempre di lavoratori ma che sembrano godere esprimendo non senza malizia un giudizio limitativo del nostro ruolo. Si tende cioè a metterci ai margini definendoci soltanto assertori di obiettivi settoriali. [...]. È per questo che noi continuiamo ad insistere che il sindacato costituisce la leva principale per una politica di sviluppo ed è per questo che ribadiamo la necessità di adeguare la nostra azione a tale fine.” (Giulio Pastore)

Mario Ciampi, LA “DEMOCRAZIA ORGANIZZATA” DI TONIOLO E IL PARTITO DEI CATTOLICI, Studium, Roma 2020, pp. 192, € 20,00

Il pensiero sociale e politico del beato Giuseppe Toniolo ha avuto un'ampia influenza sul movimento cattolico italiano ed europeo negli anni del *non expedit* e ne ha condizionato la teoria democratica almeno fino agli anni Quaranta del secolo scorso. Per le sue solide ispirazioni e per la vasta elaborazione che l'aveva accompagnata, la dottrina tonioliana non poteva che diventare un riferimento imprescindibile per i cattolici, anche dopo la sua morte. Ancora oggi, a lui continuano a essere dedicate istituzioni sociali e monumenti di ogni tipo. Ma nei fatti, quanta fortuna ebbe tra i democratici cristiani del Novecento? E quanta di questa concezione, transitando per il doppio filtro del murrismo e del popolarismo sturziano, arrivò al partito dei cattolici che si costituì negli anni della transizione dal fascismo? Sono le domande che si pone Mario Ciampi nel volume *La “democrazia organizzata” di Toniolo e il partito dei cattolici*, recentemente pubblicato da Studium nella Collana “Cultura”. Nei primi capitoli del libro si ripercorrono gli scritti storici ed economici di Toniolo che accompagnano gli orientamenti e gli istituti della sua “democrazia organizzata”. Da questo lavoro di scavo nella vasta produzione tonioliana, viene delineandosi una dottrina organica che ha il suo fulcro nell'ordinamento corporativo e come obiettivo principale il superamento dello Stato liberale e del decadente parlamentarismo di fine Ottocento. La “democrazia cristiana”, come egli la pensò, è preparata da un percorso lungo e faticoso, per il quale perviene alla dimostrazione della priorità dell'elemento etico (e per lui cristiano) nei diversi ambiti dell'agire umano, ma non autorizza la definizione di un partito dei cattolici.

Nella priorità etico-religiosa egli vedeva una legge generale dell'«incivilimento», dimostrabile con i fatti della storia.

Si badi tuttavia a non liquidare la sua dottrina come una “metafisica della democrazia”, o peggio ancora, come un modo di adattarsi ai vincoli e ai divieti dell'epoca. Lo sforzo di Ciampi è quello di contrastare le interpretazioni che nel tempo hanno derubricato la democrazia tonioliana come un frutto occasionale della situazione storica dei suoi anni. A cominciare da quella di De Gasperi, del quale l'autore ricostruisce l'evoluzione dal “corporativismo cattolico” degli anni Trenta alle posizioni del dopoguerra. Quanto degli insegnamenti del maestro trevigiano arrivò al partito dei cattolici ricostituito negli anni della transizione, è il tema che l'autore affronta nell'ultimo capitolo. Con De Gasperi e Fanfani, i quali, in un intreccio di continuità e discontinuità, pervengono a posizioni molto diverse sulla “democrazia organizzata” e sulla stessa concezione dello Stato, proprio avendo Toniolo come modello. Tanto che il passaggio di consegne alla segreteria della Democrazia cristiana dall'uno all'altro, espresso nella famosa lettera-testamento del 9 agosto 1954, trova proprio in Toniolo e nella preoccupazione degasperiana per le «spire dell'alternativa tradizionale», il suo snodo fondamentale.

Augusto D'Angelo, ANDREOTTI, LA CHIESA E LA «SOLIDARIETÀ NAZIONALE», Studium, Roma 2020, pp. 224, € 23,00

Giulio Andreotti nei primi anni Sessanta era stato un avversario della formula di centrosinistra, e all'inizio dei Settanta era contrario ad ogni apertura al PCI. Ma a metà del decennio, per volontà di Aldo Moro, fu chiamato a guidare i governi che si avvalsero dell'astensione e poi del sostegno esterno del PCI. Fu scelto, in uno dei momenti più difficili della storia della Repubblica, come garante della «solidarietà nazionale» nei confronti degli alleati occidentali e verso il fronte interno più problematico, quello della Chiesa cattolica.

Molti erano i problemi da affrontare in quella stagione. Su tutti, una profonda crisi economica che costrinse l'Italia a ricorrere ai finanziamenti del FMI e di partners europei, e l'incremento della violenza e del terrorismo che voleva portare l'attacco al cuore dello Stato. Andreotti si convinse progressivamente che in quella stagione una larga partecipazione dei maggiori partiti – PCI compreso – alla definizione delle scelte politiche da declinare a livello legislativo e nelle articolazioni sociali del paese, fosse necessaria e non rappresentasse solo una delle opzioni, ma fosse «la politica» da seguire.

Si fece carico di spiegare ai leaders dei paesi occidentali l'opportunità del dialogo col PCI attraverso incontri e colloqui specifici e con prudenza fece lo stesso nei confronti della Santa Sede e con la parte meno favorevole del mondo cattolico. L'interlocuzione a vari livelli con quel mondo permette di comprendere meglio quale sia stato lo sforzo di Andreotti per garantire all'esperimento uno spazio di evoluzione che si giovasse del riserbo della Chiesa e permettesse di contrastare gli avversari

della collaborazione con i comunisti. A questo proposito nelle sue carte sono conservate le lettere in risposta a critiche, obiezioni, accuse di tradimento, che gli provenivano da esponenti ecclesiali di livelli diversi ed anche da semplici fedeli ed elettori democristiani. Dal punto di vista economico la collaborazione del Pci permetteva di comprimere il costo del lavoro e al tempo stesso la componente sindacale collaborò facendo diminuire gli scioperi: erano elementi essenziali per favorire un parziale risanamento economico. L'uomo politico cercò anche di spiegare – tanto agli ecclesiastici quanto agli alleati - come il PCI stesse gradualmente evolvendo: da una posizione contraria all'integrazione europea era diventato europeista, e inoltre aveva riconosciuto l'importanza della NATO. La speranza di Andreotti, come quella di Moro, fu che un maggior coinvolgimento nella guida del Paese avrebbe accelerato la parabola del PCI verso l'approdo al socialismo euro-occidentale, rendendo quel partito un partner legittimato anche a proporsi per la guida del governo di un paese occidentale come l'Italia. Va poi segnalato che in quella fase la Santa Sede apprezzò lo sforzo di Andreotti di rilanciare le trattative per la revisione del Concordato: senza quella iniziativa le condizioni che portarono al nuovo Concordato del 1984 probabilmente non sarebbero mai maturate.

Mariapia Garavaglia, con note storiografiche di Maria Chiara Mattesini, PERCHÉ IO NO? Una storia politica, Studium, Roma 2020, pp. 176, € 20,00.

Sono molti i libri scritti da politici, troppi? L'autrice si è posto questo interrogativo; tuttavia non ha ceduto ad un narcisismo che non le è mai appartenuto, quanto alla volontà di presentare una passione civile che è diventata anche politica. In un tempo nel quale la politica ha così poco successo se non per essere screditata e molti politici in servizio attivo sono addirittura avversari del Parlamento e dei parlamentari – la casta –, Mariapia Garavaglia si propone di presentare il valore storico e civile delle istituzioni italiane, servizio e baluardo per i cittadini e le cittadine e per la tutela dei loro diritti. È “una storia politica” che sintetizza molte vicende incorniciate nella storia del Paese dagli anni '70 fino ai nostri giorni. È una storia piccola che si dipana nella cronaca e nella storia più importante, che riguarda l'Italia e l'evoluzione dei diritti sociali, attraverso riforme che hanno promosso un *welfare* caratterizzato dal profilo culturale che, in Italia, si è radicato nel cattolicesimo liberale e democratico. Mariapia Garavaglia trova in queste radici il fondamento per esprimere e dare significato al suo sentire civile che, dapprima, si è espresso in attività di volontariato. Consapevole che quando è in gioco il bene comune – il bene di tutti gli altri – non bastano le buone intenzioni, ma occorre mettersi all'opera per realizzare effettivamente ciò di cui c'è bisogno. Il bene comune è concepito non come la sommatoria di interessi individuali, bensì la loro sottrazione.

Allieva di Giovanni Marcora, “Albertino” come nome di battaglia da partigiano, tra i fondatori della Base, a Belgirate, nel 1953, ha partecipato ad un gruppo di intellettuali che hanno lasciato

un'impronta importante nella Democrazia cristiana e nelle istituzioni: Martinazzoli, Granelli, Galloni, De Mita, Rognoni e altri. L'autrice confessa di essere entrata a Montecitorio la prima volta con grande trepidazione. Onorata sempre di essere stata eletta dai cittadini, ha sempre cercato di servirli "con disciplina e onore".

L'esperienza vissuta negli enti intermedi – "i mondi vitali" di Ardigo a cui l'autrice s'è ispirata – l'hanno allenata a quei piccoli gesti di cura reciproca che hanno determinato inevitabilmente il passaggio dal volontariato al pieno impegno politico. Nel libro ricorda come le opere di misericordia materiali e spirituali che, nella vita privata, producono atti di carità verso i poveri, i malati, i carcerati, ecc., in politica si devono materializzare in scelte di interesse generale: un buon sistema sanitario, carceri rispettose della dignità dei reclusi, un buon sistema scolastico per consentire ad ogni cittadino di essere libero e capace di scelte, ecc. Ammette che la sua fede religiosa è stata una ispirazione fondamentale nella sua carriera. Insomma, la politica come quella virtù che Paolo VI definì "una forma esigente di carità" e Papa Francesco "una vocazione altissima". Mariapia Garavaglia vuole testimoniare che anche una giovinetta provinciale, proveniente da una famiglia 'normale' può ottenere risultati nella buona politica, non "sporca", non cattiva, non egoista. È una passione che merita di essere coltivata. Con l'entusiasmo, che traspare nel racconto, si augura che altre persone 'normali', soprattutto tra le nuove generazioni, possano sentirsi attratti da un'esperienza che è sempre, comunque, bella. Il titolo, "Perché io no?", è un invito a non sentirsi inadatti all'impresa.

Claudio Siniscalchi, «BEN VENGA LA PROPAGANDA». Süss, l'ebreo di Veit Harlan e la critica cinematografica italiana (1940-1941), Studium, Roma 2020, pp. 208, € 19,50

Questo lavoro di ricerca prende avvio da una **constatazione** e da una **curiosità**. Partiamo dalla **constatazione**. Studiando la produzione cinematografica realizzata dal nazionalsocialismo tra il 1933 e il 1945, il confronto – estetico produttivo, comunicativo e ideologico – con un film si rivela imprescindibile: *Süss, l'ebreo* (*Jud Süß*, 1940) di Veit Harlan. Lo è per l'evidente qualità formale dell'opera, ma, soprattutto, per l'altrettanto evidente, quanto radicale, carica antisemita. Ed essendo l'antisemitismo uno snodo imprescindibile dell'ideologia nazionalsocialista, studiare *Süss l'ebreo* significa, in fondo, studiare il totalitarismo hitleriano attraverso il punto di vista di un'«opera mondo» (un film di finzione), universo visivo di significati che racchiude l'essenza di un'epoca: la lotta tra l'elemento ariano minacciato dal suo nemico storico, l'ebreo.

Quando oggi vediamo *Süss, l'ebreo* in realtà ci troviamo davanti a due differenti rappresentazioni del passato: la storia settecentesca di Süß, manipolata nella finzione cinematografica; e la storia del 1939-1941, quando la risoluzione del «questione ebraica» imboccò la strada che condusse alla «soluzione finale», prima con l'invasione della Polonia e poi con l'invasione dell'Unione Sovietica. L'interpretazione di *Süss, l'ebreo* è sin troppo semplice: i tedeschi hanno un solo modo per liberarsi dell'eterna minaccia ebraica. Il finale del film è la risposta.

Per quanto riguarda invece la **curiosità**, è racchiusa in una domanda: cosa ne scrissero i critici italiani quando il film fu presentato in anteprima a Venezia nel settembre 1940 e uscì nel circuito nazionale nell'ottobre del 1941?

Claudio Siniscalchi, docente universitario, storico del cinema, da alcuni anni sta studiando la cultura della destra francese nel Novecento e l'antisemitismo europeo fra le due guerre mondiali. Ha scritto numerosi saggi, tra cui *Il mito di Cinecittà* (Premio Diego Fabbri 1995) e *Il Dio della California* (Premio Ischia Film Festival 1998). Per Studium ha pubblicato vari volumi. *Anni vertiginosi* ha ottenuto il Premio Viareggio Europa Cinema nel 2011 e *Immagini della desocializzazione* il Premio Domenico Meccoli nel 2013. Il suo ultimo studio è *Quando la nouvelle vague era fascista. Jean Parvulesco e il nuovo cinema francese* (Roma, 2018). Collabora con la rivista «Nuova storia contemporanea» e con il quotidiano «Il giornale».

STUDIIUM RICERCA, STORIA