

PENSARE LE REGIONI

di Stefano Bruno Galli

1. *Le origini dell'idea di regione*

L'attuale dibattito politico e istituzionale sull'autonomia regionale e il regionalismo differenziato non ha preso in considerazione l'articolazione geografica e la suddivisione territoriale della Penisola, che pure è sempre stata considerata l'ineludibile premessa per qualsiasi processo di riforma. Perciò vale forse la pena ricostruirla. Dal punto di vista storico, l'idea di regione – nella cultura politica e istituzionale italiana – affonda le proprie radici nel cuore del secolo decimonono. Nel 1852, sull'almanacco “Il Nipote di Vesta Verde”, Cesare Correnti – protagonista delle Cinque giornate di Milano, segretario del governo provvisorio lombardo successivo all'insurrezione, poi esule a Torino, senatore, deputato del regno e, infine, ministro della Pubblica Istruzione del Regno d'Italia per ben due mandati¹ – pubblicava un articolo dal titolo *Fisionomia delle Regioni italiane*². È da qui che occorre partire.

Nella *Fisionomia delle Regioni italiane*, Cesare Correnti scriveva: “Unità nella varietà. È la definizione che molti filosofi danno della bellezza, ed è il carattere principale della nostra patria comune, dell'Italia. Massima unità nella massima varietà. Non v'ha al mondo vasta regione geografica meglio conterminata dell'Italia; non ve n'ha alcuna più ric-

Università degli Studi di Milano.

¹ Su Cesare Correnti si veda: L. AMBROSOLI, *Correnti, Cesare*, in “Dizionario Biografico degli Italiani”, vol. XXIX, 1983, *ad vocem*. Si veda anche: M. SORESINA, *Non potendo esser fiori, contentiamoci di essere radici. Una biografia di Cesare Correnti*, Milano, Biblion, 2014.

² C. CORRENTI, *Fisionomia delle Regioni italiane*, in “Il Nipote di Vesta Verde”, V, 1852, pp. 42-61.

camente membrificata”³. La “bellezza” dell’Italia era dunque rappresentata dall’unità nella varietà. “Le varie divisioni storiche dell’Italia – proseguiva Correnti – coincidono in gran parte colle divisioni naturali; il germe umano o, come diceva Alfieri, la pianta uomo crebbe fino ad ora robusta e selvaggia entro il suo solco primitivo. Sin qui la natura ha fatto largamente la sua parte. Adesso all’innesto”⁴. Era quindi giunto il momento di procedere all’“innesto”, cioè di articolare in modo armonico i territori della penisola, che ne costituivano l’essenza, come avrebbe intuito uno dei padri del federalismo moderno, Pierre-Joseph Proudhon, nel suo *pamphlet* intitolato *La fédération et l’unité en Italie* (1862)⁵.

Proudhon aveva le idee piuttosto chiare: “non ho mai creduto all’unità d’Italia”, scriveva. E a supporto della sua tesi citava Giuseppe Montanelli e Giuseppe Ferrari, di cui era amico personale. Citava anche uno dei padri del confederalismo neoguelfo meridionale, Pietro Calà Ulloa, lealista borbonico, presidente del Consiglio dei Ministri del Regno delle due Sicilie dal 1860 al 1870, autore dell’*Unione, non unità d’Italia* (1867)⁶. La maggioranza degli italiani – sosteneva Proudhon – “è federalista”. E l’Italia è “per temperamento e per destino federalista”. Il territorio parla da solo. Si tratta di “una lunga penisola, divisa nella sua lunghezza da una catena continua di montagne, dalla quale si dipartono, su entrambi i lati e fino al mare, un gran numero di vallate separate da altrettanti crinali e perfettamente indipendenti. Si direbbe lo scheletro di un immenso cetaceo”⁷. A suo giudizio la conformazione geografica del territorio è davvero molto originale, la “più decisamente federalista che ci sia al mondo”⁸.

Nel suo articolo su “Il Nipote di Vesta verde” Cesare Correnti indivi-

³ C. CORRENTI, *Fisionomia delle Regioni italiane*, cit., p. 42.

⁴ C. CORRENTI, *Fisionomia delle Regioni italiane*, cit., p. 42.

⁵ Si veda: P.J. PROUDHON, *La fédération et l’unité en Italie*, Paris, Dentu, 1862.

⁶ P. CALÀ ULLOA, *L’unione e non l’unità d’Italia* (1867), trad. it. *L’unione e non l’unità d’Italia*, Roma, Tipografia dei fratelli Monaldi, 1867. Si veda anche: P. CALÀ ULLOA, *L’unione e non l’unità d’Italia*, con scritti sugli Ulloa di A. Rosada e G. Doria, note introduttive di G. Marotta e P. Gargano, edizione a cura di G. Catenacci, Napoli, Istituto italiano per gli studi filosofici, Biblioteca di studi e documentazione della Scuola Militare Nunziatella, 1999. Su Pietro Ulloa – da non confondere con il fratello Gerolamo, generale dell’esercito borbonico – si veda: A. SCIROCCO, *Calà Ulloa Pietro, duca di Lauria, marchese di Favale e Rotondella*, in “Dizionario Biografico degli Italiani”, vol. XVI, 1973.

⁷ P.J. PROUDHON, *La fédération et l’unité en Italie*, cit., p. 43 (la trad. è mia).

⁸ P.J. PROUDHON, *La fédération et l’unité en Italie*, cit., p. 43.

duava sedici aree. Tre anni dopo quell'intervento, nel 1855, tornava sull'argomento con l'articolo *Casa nostra*, apparso sempre sul medesimo almanacco con l'obiettivo di rinfrescare "le notizie intorno alla più acconcia divisione di tutta la penisola"⁹. Le Regioni che costituivano l'essenza dell'Italia "nazional-naturale" divennero allora diciannove: "Frontiera Orientale, Valli Giulie e Penisola Istriana (Trieste, Istria, Gorizia e capitanato d'Adelsberg); Frontiera Settentrionale, Alta valle dell'Adige. (Circoli di Bressanone e di Trento); Valli Adriatiche, tutto il territorio i cui fiumi dalle Alpi retiche e carniche sboccano direttamente nell'Adriatico (Regno Veneto); Media Valle Alpieridania, Paese dei laghi tra il Mincio e il Ticino (Lombardia, Cantone Ticino, Mesolcina); Regione Pedemontana, Alta Valle del Po (Divisioni di Torino, Vercelli, Ivrea, Alessandria, Cuneo, Novara, colle provincie di Novi e d'Acqui); Riviera Alpiappennina (Nizza, Oneglia, Monaco, Genova e le sue riviere, fino alle Alpi Apuane ed alla Magra); Media Valle Appennino-Eridania, il territorio che dall'Appennino ligure e toscano dichina al Po (Parma, Piacenza, Reggio e Modena); Triangolo tra le foci del Po, l'Adriatico e l'Appennino, giuntura tra l'Italia continentale e la peninsulare (le legazioni di Bologna, Ferrara, Ravenna e Rimini - San Marino); Riviera Adriatico-Appennina (le Marche); Valle dell'Arno (che coi subappennini dell'Ombrore costituisce la Toscana); Valle del Tevere (tutto il territorio Cisappennino dei domini romani); Nodo centrale dell'Appennino (i tre Abruzzi che comprendono le Valli del Vomano, dell'Aterno e del Sangro); Ripiano Appennino-Mediterraneo (Valli del Garigliano, del Calore e del Sele, Napoli, Terra di Lavoro, Principato ulteriore e Principato citeriore); Pianura Appennino-Adriatica (le Puglie, Terra di Bari, Terra d'Otranto, Molise, Capitanata); Appennino bimare (le tre Calabrie colla Basilicata, che ne è come il vestibolo); Sicilia; Sardegna; Corsica; Malta"¹⁰.

Questa articolazione regionale sarebbe stata adottata, come modello di suddivisione territoriale, dal direttore della Giunta centrale di statistica incardinata nel Ministero dell'Agricoltura, Industria e Commercio del regno d'Italia, Pietro Maestri¹¹ per la compilazione dell'*Annuario statistico* del 1863. Divennero però "compartimenti" statistici, resi popolari

⁹ C. CORRENTI, *Casa nostra*, in *Scritti scelti*, Roma, Forzani, 1892, p. 140.

¹⁰ C. CORRENTI, *Casa nostra*, cit., p. 142.

¹¹ Si veda: F. DELLA PERUTA, *Maestri, Pietro*, in "Dizionario Biografico degli Italiani", vol. LXVII, 2006, *ad vocem*.

nel 1870 da Alfeo Pozzi – professore all’Istituto industriale e professionale di Torino – con il suo manuale scolastico *L’Italia nelle sue presenti condizioni fisiche, politiche, economiche e monumentali*, dove furono chiamati “regioni”. Come tali, sarebbero state poi adottate nell’*Annuario statistico* del 1912. Pozzi lo rivelava nella premessa del suo volume, dove ammetteva di essersi “appoggiato alla maggiore autorità e alla miglior guida che noi abbiamo, alle opere cioè del commendator Pietro Maestri, direttore (e dovrebbe aggiungersi *fondatore*) della statistica generale del nostro regno”¹². Entrando nel merito scriveva che “si può dividere l’Italia (seguendo, con alcune modificazioni, il Correnti) in 19 regioni, di cui 15 in terraferma e 4 nelle isole”¹³. Pozzi dava una sua precisa lettura della suddivisione geografica e amministrativa della Penisola e proponeva queste regioni: la regione piemontese o dell’alto Po; la regione lombarda o della media traspadana; la regione veneta o della traspadana orientale; la regione dell’Emilia o della media cispadana; la regione romagnola o della cispadana orientale; la regione ligure; la regione toscana; la regione tiberina o umbro-romana; la regione delle Marche o della riviera adriatica; la regione abruzzese o dell’Appennino centrale; la regione campana o della pianura tirrenica; la regione pugliese o della pianura adriatica; la regione calabrese o dell’Appennino bimare; la regione sicula; la regione sarda. Rispetto a Pietro Maestri, l’Umbria è unita al Lazio e la Romagna separata dall’Emilia; compare il Veneto e la Basilicata viene accorpata alla Calabria.

2. *Durando e Torelli, Farini e Minghetti*

Non che prima di Cesare Correnti, di Maestri e di Pozzi, non fossero stati elaborati e proposti dei progetti in ordine all’articolazione territoriale della penisola. Per una questione di eredità storica, politica e istituzionale, negli “incunaboli” del pensiero politico risorgimentale era condivisa la sensibilità confederativa, legata ai sette Stati preunitari.

¹² A. POZZI, *L’Italia nelle sue presenti condizioni fisiche, politiche, economiche e monumentali descritta alle scuole ed alle famiglie*, Milano, Agnelli, 1875 (2nda edizione), p. XIII.

¹³ A. POZZI, *L’Italia nelle sue presenti condizioni fisiche, politiche, economiche e monumentali*, cit., p. 98.

Sin dalle origini del processo unitario una diffusa sensibilità confederativa è rinvenibile in alcune elaborazioni teoriche – Ranza, Botta, Galeari Napione, solo per fare qualche nome – presentate al concorso *Quale dei governi liberi meglio conviene alla felicità dell'Italia?*, organizzato dall'amministrazione franco-lombarda nel 1796¹⁴.

La “Primavera dei Popoli”, alla quale è opportuno ricondurre l'insoddisfacente – rispetto alle intenzioni dei protagonisti, beninteso – esito delle Cinque giornate milanesi, segnò la vittoria del moderatismo piemontese. E al moderatismo sono riconducibili – un paio d'anni prima del 1848 – due progetti di articolazione territoriale, nella prospettiva dell'unificazione, assai poco noti. Pur confinati nell'ambito di un disegno di ispirazione confederale, tali progetti risultano per molti aspetti simili poiché guardano a “tre” Italie. Nello stesso luogo e nel medesimo anno, a Parigi nel 1846, il piemontese Giacomo Durando pubblicava il testo *Della nazionalità italiana* e il valtellinese Luigi Torelli dava alle stampe i *Pensieri sull'Italia di un anonimo lombardo*¹⁵. L'“Eridania”, formata dalla valle del Po, l'“Appennina”, fino a Santa Maria di Leuca e a Villa San Giovanni, e l'“Insulare” (Sardegna e Sicilia, Corsica, Elba e Malta, alle quali vengono aggregate Nizza e la Savoia, il Canton Ticino e l'Istria): erano queste le tre Italie di Giacomo Durando. Quelle di Luigi Torelli erano più razionali: Regno dell'Alta Italia (Regno di Sardegna, Lombardo-Veneto, Ducato di Parma) con Torino sede del sovrano e della corte, Milano sede del Congresso nazionale; Regno dell'Italia centrale (Ducato di Modena, Granducato di Toscana e Stato Pontificio, esclusa la città di Roma, città libera e residenza del Papa), con Firenze sede del sovrano e della corte, Bologna sede del Congresso nazionale; Regno della Bassa Italia, con Napoli sede del sovrano e della corte, Palermo sede del Congresso nazionale. Alla condivisa soluzione dei tre Regni costituzionali si potrebbe approdare grazie all'impegno attivo della monarchia dei Savoia per il Nord, degli Asburgo-Lorena per il Centro e dei Borbone per il Sud. In sostanza si trattava della naturale evoluzione dell'assetto geopolitico degli antichi

¹⁴ I testi sono raccolti in: A. SAITTA (a cura), *Alle origini del Risorgimento. I testi di un “celebre” concorso*, 3 voll., Roma, Istituto Storico italiano per l'età moderna e contemporanea, 1964. Si veda anche: M. GIOIA, *Quale dei governi liberi meglio convenga alla felicità dell'Italia*, con *Introduzione* di S. MASTELLONE, Firenze, Centro Editoriale Toscano, 1997.

¹⁵ Si veda S.B. GALLI, *Torelli, Durando e la teoria delle ‘tre Italie’*, in: “Postumia”, 21/1-2, 2010, pp. 213-229.

Stati preunitari in una configurazione territorialmente più ampia, articolata – nella sua essenza – in tre grandi macro regioni.

All'indomani dell'Unità, la proposta di regionalizzazione più coerente è quella elaborata nella primavera del 1861 da Luigi Carlo Farini, che sottolineava – richiamando esplicitamente il vocabolario adottato da Correnti – come fosse necessario rispettare le “membranature naturali” della penisola, adottando i confini dei vecchi Stati preunitari. E tuttavia, il progetto più interessante è del suo successore alla guida del ministero degli Interni, Marco Minghetti¹⁶. Un progetto che dimostra quanto abbia inciso nella cultura politica del vecchio liberalismo italiano il mito britannico del *self government*¹⁷. Lo stesso Cavour era del resto molto sensibile all'affermazione e al riconoscimento delle autonomie territoriali, contro la “tirannia centralizzatrice”.

L'articolazione delle autonomie territoriali trova nel bolognese Marco Minghetti uno dei suoi più intelligenti sostenitori, pur nella consapevolezza che “la varietà notevolissima e secolare delle leggi, delle tradizioni, delle abitudini che vi regnarono sino ad ora rende arduo il trapasso alla unificazione legislativa e civile”¹⁸ della Penisola. Il grande disegno di

¹⁶ Su Marco Minghetti, rinvio a: R. GHERARDI, *Marco Minghetti. Bio-bibliografia*, Bologna, Forni, 1977; R. GHERARDI, *Rivoluzioni, profezie politiche e forme di governo in alcuni frammenti inediti (1853-1856) di Marco Minghetti*, in “Il Pensiero Politico”, n. 2/16, 1983, pp. 242-249; R. GHERARDI e N. MATTEUCCI (a cura), *Marco Minghetti statista e pensatore politico. Dalla realtà italiana alla dimensione europea*, Bologna, il Mulino, 1988; R. GHERARDI, *Prospettive e metodi di neutralizzazione del conflitto politico nell'opera di Marco Minghetti*, in “L'arte del compromesso. La politica della mediazione nell'Italia liberale”, Bologna, il Mulino, 1993, pp. 141-179; R. GHERARDI, *Da Bologna all'Europa: il liberalismo di Marco Minghetti tra forme di governo e funzioni dello Stato*, in R. GHIRINGHELLI (a cura), “Città e pensiero politico italiano dal Risorgimento alla Repubblica”, atti del Convegno di studi (Università cattolica di Milano, 16-18 febbraio 2006), Milano, Vita e Pensiero, 2007, pp. 347-371; R. GHERARDI, *Minghetti, Marco*, in “Dizionario Biografico degli Italiani”, vol. LXXIV, 2010, *ad vocem*. Si vedano infine, curati sempre da R. GHERARDI: M. MINGHETTI, *Scritti politici*, Roma, Direzione generale delle informazioni dell'editoria e della proprietà letteraria, artistica e scientifica, 1986; M. MINGHETTI, *Il cittadino e lo Stato e altri scritti*, Brescia, Morcelliana, 2011; M. MINGHETTI, *Il liberalismo e l'Europa*, Brescia, Morcelliana, 2015.

¹⁷ Sul tema: R. GHERARDI, *Le autonomie locali nel liberalismo italiano (1861-1900)*, Milano, Giuffrè, 1984.

¹⁸ Così Marco Minghetti alla Camera in occasione della presentazione dei suoi progetti di legge sulla riorganizzazione amministrativa del regno, il 13 marzo 1861. Il testo è in C. PAVONE, *Amministrazione centrale e amministrazione periferica. Da Rattazzi a Ricasoli (1859-1866)*, Milano, Giuffrè, 1964, p. 368.

Minghetti, presentato alla Camera quattro giorni prima della proclamazione dell'Unità, il 13 marzo 1861, rispondeva al principio di un "larghissimo discentramento". Si trattava di un progetto che faceva leva sull'aggregazione consortile di comuni e province per l'istituzione delle regioni, promuovendo l'autonomia. Il politico bolognese immaginava sei grandi unità territoriali, intese quali corpi intermedi tra lo Stato e le Province del regno, che a grandi linee rispecchiavano gli Stati preunitari. Tali aggregazioni intermedie – cioè le regioni – avrebbero dovuto riunire, sulla base di un accordo consortile permanente, le province affini per vicinanza territoriale, ma anche per storia, interessi, leggi, cultura e tradizioni civiche.

Le regioni, nel pensiero di Marco Minghetti, avrebbero modellato la fisionomia dello Stato e reso la sua azione più efficace, incisiva e vicina ai cittadini. Si trattava di un disegno davvero innovativo, che non aveva pari nel contesto europeo. L'idea dello Stato "minimo" – "dee restringere il suo compito", scriveva Minghetti – e della riunione consortile delle province enfatizzava il diritto *naturale* dei cittadini ad associarsi secondo aggregazioni istituzionali su base volontaria, fortemente identitarie dal punto di vista storico e culturale, economico e sociale. Riconosceva infatti ai territori la prerogativa di scegliere liberamente con chi stare, cioè a quale consorzio aderire e a quali condizioni. La prematura scomparsa di Cavour all'indomani dell'Unità e l'isolamento di Minghetti – per effetto dell'azione interdittoria del vicepresidente della Camera, Sebastiano Tecchio, relatore della Commissione parlamentare incaricata di esaminare il progetto del politico bolognese – avrebbe fatto naufragare, il 22 giugno 1861, questo ambizioso e importante disegno regionalista. Il regionalismo risorgimentale era morto. Sopravviveva solo l'articolazione statistica di Correnti e Maestri.

3. *Da Lussu al "Cisalpino"*

Per oltre mezzo secolo, le regioni restano solo delle articolazioni territoriali sulla carta, semmai utili per definire le circoscrizioni elettorali. Nel 1921 viene emanato il primo provvedimento che fa esplicito riferimento alle regioni¹⁹, ipotizzando la concessione di una particolare auto-

¹⁹ Alludo al Regio decreto numero 1319/1921.

nomia al Trentino, all'Alto Adige e alla Venezia Giulia, territori appena annessi a conclusione della prima Guerra mondiale. Il fascismo ha sempre fatto leva sulle incertezze che hanno accompagnato – dall'Unità in poi – l'accoglimento del regionalismo nella cultura politica italiana, mai risolutamente abbracciato come concreta prospettiva di organizzazione del sistema istituzionale. Un paio d'anni dopo, in previsione delle elezioni politiche del 1924, il governo individua i confini delle circoscrizioni elettorali facendo riferimento a 16 regioni, poi ridotte a 15, ispirate ai compartimenti di Correnti. È soppresso il Sannio, in favore della tradizionale suddivisione fra Campania e Abruzzi-Molise. Ma l'anno successivo viene cancellata l'articolazione del territorio in circoscrizioni: il regime fascista commissaria il sistema delle autonomie locali e riconduce l'azione di comuni e province all'esecutivo²⁰.

L'età fascista vede emergere la figura del sardo Emilio Lussu²¹. Nel marzo del 1933, sui "Quaderni di Giustizia e Libertà" appare un articolo intitolato semplicemente *Federalismo*²², in cui l'azionista sardo propone un progetto per la costruzione della nuova statualità, che sarebbe dovuta nascere dopo il fascismo. All'origine del processo unitario la situazione era – a suo giudizio – molto fluida per via dell'articolazione geopolitica degli antichi Stati, che alimentava una prospettiva unitaria di tipo confederativo o federativo. Dopo settant'anni e in pieno clima autoritario, bisognava individuare i soggetti istituzionali che si sarebbero potuti configurare come gli "Stati particolari" della futura repubblica federale: le regioni, intendendo per "regione" quell'unità politica espressione di una oggettiva diversità sul terreno storico e culturale, economico e sociale. La regione "è rimasta un territorio che non può essere confuso con nessun altro, che vive di una sua vita del tutto speciale [...]". La terra, il clima, le acque, la posizione geografica, antiche influenze commerciali, rapporti e attitudini particolarmente sviluppati da tempo contribuiscono a dare ad ogni regione una sua economia caratteristica e quindi una vita sociale chiaramente di-

²⁰ Si veda: E. ROTELLI, *L'avvento della regione in Italia*, Milano, Giuffrè, 1967.

²¹ Per un profilo biografico: G. SIRCANA, *Lussu, Emilio*, in "Dizionario Biografico degli Italiani", vol. LXVI, 2006, *ad vocem*.

²² E. LUSSU, *Federalismo*, in "Quaderni di Giustizia e Libertà", n. 6, 1933, ora in: E. LUSSU, *Tutte le opere*, II: *L'esilio antifascista 1927-1943*, a cura di M. BRIGAGLIA, Cagliari, Aisara, 2010, pp. 643-672.

stinta”²³. Lussu pensava a quattro repubbliche federate²⁴ – Sicilia e Sardegna, Nord e Sud – che andavano ben oltre l’autonomia concepita come decentramento e prevedevano radicali accorpamenti di regioni²⁵.

In Assemblea costituente il tema del regionalismo viene dibattuto nella seconda Sottocommissione, presieduta da Umberto Terracini, con il repubblicano Tomaso Perassi segretario, dalla quale sarebbe uscito l’ordinamento del nuovo Stato, dopo il tornante decisivo del 2 giugno 1946. Le Regioni italiane nascono – dal punto di vista giuridico e istituzionale – con la Costituzione della Repubblica. Solo nel 1963 l’impianto sarà modificato con la nascita del Molise e la concessione dell’autonomia al Friuli Venezia Giulia. Ma sino al 1970, quando sono eletti i primi consigli regionali, rimarranno solo sulla Carta. Il dibattito sul regionalismo in Assemblea costituente, per voce dei suoi protagonisti, è stato “lungo” e “faticoso”, “acceso” e “sofferto”, “prolungato” e “tormentato”. Ma le formulazioni di pensiero più originali vengono confinate al di fuori dell’arena parlamentare. Nei fatti, dopo l’8 settembre 1943, sulle rive del lago di Como è nato il movimento clandestino del “Cisalpino”, animato da un gruppo di giovani della buona borghesia lariana e milanese, guidati dal professore della Bocconi, Tommaso Zerbi. Alcuni di loro aderiscono alla corrente neoguelfa della Democrazia cristiana lombarda. Il 27 aprile 1945 usciva il primo numero del “settimanale federalista nazionale” che ha lo stesso nome del movimento: “Il Cisalpino”. Questi giovani auspicavano un’organizzazione della penisola su base cantonale, deliberatamente ispirata al federalismo svizzero e si battevano contro quello che definivano il “regionalismo storico”, quello di Cesare Correnti. Avvertivano l’esigenza di superarlo, perché aveva ormai fatto il suo tempo, per approdare a una soluzione macroregionale – con un cantone del Nord, un cantone del Centro e un cantone del Sud – sulla base dell’omogeneità geografica, economica e produttiva, storica e culturale. Erano convinti che, all’indomani del con-

²³ E. LUSSU, *Federalismo*, cit., p. 651.

²⁴ “Come si chiamerebbero le Regioni, cioè gli Stati federati? Regioni, repubbliche, territori autonomi? Io propendo per la denominazione “repubblica” perché questa è la più rispondente a mettere in evidenza la parte di sovranità conquistata e a dare più popolarmente coscienza della attività autonoma e distinta nel seno dell’intera comunità italiana. Ma quello che interessa è la sostanza e non la forma” (E. LUSSU, *Federalismo*, cit., p. 649).

²⁵ E. LUSSU, *Federalismo*, cit., pp. 654-655.

flitto, fosse necessaria “una coraggiosa e radicale innovazione della struttura dello Stato”²⁶. E sono gli unici ad auspicarlo.

Alle origini dei *cleavage*, radicati nella storia e consolidati nel tempo, nei fatti non c'erano solo tradizioni civiche e capacità produttive territoriali diverse²⁷. Per i Cisalpini era un vero e proprio “luogo comune” l'affermazione che la regione fosse un soggetto istituzionale di legittima tradizione storica, geofisica ed economica. La sua genesi, nella cultura istituzionale italiana, era lineare: proveniva “dalle scuderie del vecchio Partito Popolare, dove da puledro fece bella mostra di sé, senza peraltro riuscire mai a smuovere d'una spanna il carro del regionalismo, affondato fino ai mozzi nella ghiaia del lealismo monarchico – e perciò unitario – che quel partito fu indotto ad ostentare per cancellare il ricordo del ‘non expedit’”²⁸.

Gianfranco Miglio – che, giovanissimo, ha aderito al movimento del Cisalpino – riproporrà questa prospettiva su base macroregionale anche nel 1975, a conclusione della prima legislatura regionale²⁹, e poi nel 1993, all'indomani del crollo della Prima repubblica. Il suo accorpamento macroregionale prevedeva una repubblica federale del Nord (Liguria, Piemonte, Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna, Pesaro e Urbino), una repubblica federale dell'Etruria (Toscana, Umbria, Lazio e Marche), una repubblica federale del Sud (Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata e Calabria). Le regioni a Statuto speciale non sono coinvolte nel progetto, poiché l'istituto della specialità preesiste rispetto all'entrata in vigore della Costituzione repubblicana e, dunque, è irrevocabile³⁰.

²⁶ T. Zerbi, *Il nostro ideale fa proseliti*, in “Il Cisalpino”, n. 15, 21 ottobre 1945.

²⁷ T. Zerbi, *Contro il regionalismo storicista*, in “Il Cisalpino”, n. 2, 22 luglio 1945.

²⁸ T. Zerbi, *Cantoni, non Regioni*, in “Il Cisalpino”, n. 1, 27 aprile 1945.

²⁹ Alludo al dibattito che ingaggiò con Guido Fanti, primo presidente della Regione Emilia-Romagna. Si vedano: F. SANTINI, *Ma nascerà davvero la superregione della Padania? Guido Fanti spiega la sua proposta per una grande Lega del Po*, in “La Stampa”, 6 novembre 1975; G. MIGLIO, *La Padania e le grandi regioni*, in “Il Corriere della Sera”, 28 dicembre 1975. Per un approfondimento, rinvio alla mia *Introduzione* a: I. GASPARINI, *L'Unità economico-sociale della Padania*, a cura di S.B. GALLI, Rimini, Il Cerchio, 2018, pp. 9-38.

³⁰ Si veda: G. MIGLIO, *L'Asino di Buridano. Gli italiani alle prese con l'ultima occasione di cambiare il loro destino*, a cura di S.B. GALLI, Milano, Guerini e Associati, 2014. Sulle regioni a statuto speciale: G. NEVOLA (a cura), *Altre Italie. Identità nazionale e Regioni a statuto speciale*, Roma, Carocci, 2003.

4. *La Costituente e la nascita della Repubblica*

Nel corso dei lavori che avrebbero portato alla elaborazione della Carta costituzionale, i temi delle autonomie territoriali e delle autonomie locali, del regionalismo e del decentramento amministrativo si configurano come il terreno di convergenza di una larga parte delle forze politiche presenti in Assemblea costituente. Il collante era rappresentato da un lato dall'accentuato ed eccessivo centralismo dell'età fascista e dall'altro dalle violente politiche di repressione e di italianizzazione adottate dal regime nei territori di confine, in particolare in Sudtirolo e in Valle d'Aosta. Proprio per ciò, la regionalizzazione e l'autonomismo segnavano una forte discontinuità politica e istituzionale.

Sin dagli ultimi anni della guerra si sono imposte con urgenza, per effetto di particolari condizioni economiche, sociali e culturali, delle forme di autonomia e di autogoverno nelle aree periferiche della penisola. Queste Regioni – Sardegna, Sicilia e Valle d'Aosta – si sono così legate allo Stato centrale con un rapporto di carattere contrattuale e pattizio, finalizzato al riconoscimento e alla tutela delle loro specificità e della loro diversità attraverso un regime speciale di autonomia. “Il principio regionalistico – osservò Gaspare Ambrosini in seconda Sottocommissione – è stato quindi già affermato, pur limitatamente a tre Regioni, nel nostro diritto positivo. Si tratta ora di vedere se e in qual modo esso vada adottato per tutte le altre Regioni”³¹.

Nel suo intervento, Ambrosini si sofferma sulle questioni giuridiche e amministrative, eludendo i problemi di carattere economico, sociale e anche geografico³². Nel corso dei lavori della seconda Sottocommissione i geografi non vengono mai auditi, nella consapevolezza che l'articolazione territoriale disegnata da Correnti e Maestri quasi un secolo prima vada bene così com'è. Uno Stato organizzato sulla base delle autonomie politiche regionali – afferma Ambrosini – secondo una prospettiva fortemente centralista “non ha carattere pattizio, in quanto non sono le Regioni che costituiscono lo Stato, ma è esso che crea le Regioni come enti dotati di autonomia politica, ed è esso che stabilisce quali debbano essere in concreto le funzioni ed i poteri delle Regioni.

³¹ La *Relazione* di Ambrosini si trova in: E. LONGOBARDI (a cura), *Regionalismo e Regioni in Italia. 1861-2011*, Roma, Gangemi, 2011, pp. 253-276.

³² L. AMBROSINI, *Relazione*, cit., p. 259.

Queste possono esprimere le richieste e far pesare la propria forza politica perché vengano accolte: ma è lo Stato che decide”³³.

Vengono così poste le basi per un regionalismo a doppia velocità: le Regioni a Statuto speciale – come noto, la prima fu la Sicilia, il cui Statuto viene approvato il 15 maggio 1946, due settimane prima del referendum fra monarchia e repubblica e delle contestuali elezioni per l’Assemblea costituente – e quelle a Statuto ordinario. Che, tuttavia, dovevano essere disciplinate dal punto di vista costituzionale. E ciò avviene con l’affermazione dell’omogeneità delle prerogative delle Regioni di diritto comune, ancora quelle disegnate da Cesare Correnti nel 1852, dando vita al regionalismo ordinario dell’uniformità. L’obiettivo era nobile: garantire eguali diritti e tutele a tutti i cittadini della Repubblica. Ma ciò è avvenuto assai raramente. Nei fatti, si tratta di un obiettivo connesso all’efficienza della macchina amministrativa, alle capacità e al senso di responsabilità della classe politica. In una parola al rendimento istituzionale della regione. La mancata differenziazione delle competenze degli enti territoriali, malgrado i mutamenti costituzionali intervenuti, da allora è giunta sino ai nostri giorni. Nasceva così una doppia velocità piuttosto anomala. Nell’ambito del fronte delle Regioni speciali vigeva un regime di oggettiva differenziazione, sulla base del fatto che la specialità non è una categoria unitaria, ma si sostanzia nei singoli Statuti, che contemplano prerogative e competenze diverse. Nell’ambito delle Regioni a statuto ordinario, il regionalismo dell’uniformità non ha rafforzato affatto l’omogeneità. Al contrario, ha rivelato profonde disomogeneità.

Dall’Unità alla Repubblica, sino ai nostri giorni: per centosessant’anni, l’organizzazione territoriale della penisola è rimasta sempre la stessa. È dunque vero che i confini delle Regioni di oggi non sono l’esito di consultazioni popolari e neppure di rigorosi studi di carattere storico e culturale, etnico, linguistico e antropologico. Sono piuttosto un’invenzione artificiale di ispirazione statistica di Correnti e Maestri. Lo rilevano Lucio Gambi, che – negli anni Sessanta – parla di Regioni “integrali” o “funzionali”³⁴, ma anche un illustre meridionalista come Francesco Com-

³³ L. AMBROSINI, *Relazione*, cit., p. 267.

³⁴ Si veda: L. GAMBI, *Compartimenti statistici e Regioni costituzionali*, Faenza, Fratelli Lega, 1963. Inizialmente pubblicato come autonomo *pamphlet*, il testo venne poi inserito da Gambi nelle sue *Questioni di Geografia*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane,

pagna, che guarda alle regioni europee³⁵. Lo registrano pure gli studi degli anni Ottanta e Novanta della Fondazione Agnelli, favorevole alla riduzione delle regioni da 20 a 12 sulla base della “taglia” di due milioni e mezzo di abitanti in previsione di una riforma istituzionale di ispirazione federo-regionalista, concedendo alle regioni l’autonomia fiscale, ineludibile premessa per l’autogoverno³⁶. Secondo la Fondazione Agnelli, tre macroregioni sono poche, venti regioni troppe. In base al principio della “taglia” demografica ed economica la Fondazione propone la razionalizzazione dell’istituto regionale in 12 regioni, con la scomparsa di quelle inferiori al milione e mezzo di abitanti (in quel tempo: Marche, Abruzzo, Friuli-Venezia Giulia, Trentino-Alto Adige, Umbria, Basilicata, Molise e Valle d’Aosta). La Valle d’Aosta e la Liguria sarebbero state accorpate al Piemonte; il Trentino-Alto Adige e il Friuli-Venezia Giulia al Veneto; l’Umbria alla Toscana; Marche, Abruzzo e Molise avrebbero costituito una regione sola; la Basilicata sarebbe stata accorpata alla Puglia. Lombardia, Emilia-Romagna, Lazio, Campania, Calabria, Sicilia e Sardegna sarebbero rimaste invariate. Tutti i limiti del regionalismo italiano emergono anche dalle ricerche della Società geografica italiana all’inizio del secondo millennio, che propone una nuova articolazione territoriale di 31 – ma c’è anche la versione di 36 – macroprovince o microregioni, dipende dalla prospettiva dalla quale si osservano³⁷, sulla base di valutazioni di carattere geo-economico e sociale.

1964, pp. 153-187. Sul tema si veda anche: 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”, vol. LVII, Fasc. II (maggio-agosto 2004), pp. 243-264. Per cogliere sino in fondo le questioni istituzionali e politiche connesse alla nascita dell’istituto regionale, che trovò negli anni Sessanta il suo laboratorio teorico, si veda: A. TROCCHI, *Il problema della Regione in Italia*, Firenze, Le Monnier, 1964.

³⁵ Si veda: F. COMPAGNA, *L’Europa delle Regioni*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 1964. Il suo progetto prevedeva la scomposizione della Liguria tra Piemonte, Lombardia e Emilia; l’integrazione dell’Umbria con Toscana, Lazio e Marche; della provincia dell’Aquila con il Lazio; dell’Abruzzo adriatico e di parte del Molise con le Marche; della restante parte del Molise e della provincia di Potenza con la Campania; della provincia di Matera con la Puglia.

³⁶ Si vedano: M. PACINI, *Scelta federale e unità nazionale. Estratti da un programma in itinere della Fondazione Giovanni Agnelli*, Torino, Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli, 1994; M. PACINI (a cura), *Un federalismo di valori. Percorso e conclusioni di un programma della Fondazione Giovanni Agnelli (1992-1996)*, Torino, Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli, 1996.

³⁷ Si vedano: A. CELANT (a cura), *Competizione territoriale nelle regioni italiane. La*

La premessa di questi studi e dei relativi progetti di riorganizzazione dell'articolazione territoriale della Penisola deriva dall'incerto percorso del regionalismo italiano. Un regionalismo di matrice statistica nato nel cuore del secolo decimonono, tra il 1852 e il 1861-1863, che tuttavia viene costituzionalizzato e istituzionalizzato solo in Assemblea costituente tra il 1946 e il 1948. E che nasce – per ragioni essenzialmente connesse alla competizione partitica, ma non solo – addirittura ventidue anni dopo, nel 1970. Dopo centosettant'anni, le Regioni oggi sono in qualche modo entrate nella mentalità collettiva, sino a diventare delle realtà concrete nella vita quotidiana dei cittadini. E hanno assunto un'importanza politica rilevante, ma – dal punto di vista sociale e culturale – un po' “fredda” per le comunità che le compongono. La debolezza identitaria del regionalismo italiano e il suo incerto percorso hanno nei fatti impedito che si coagulasse attorno all'idea di regione – se non in rarissimi casi – un forte senso di appartenenza, elemento fondamentale per alimentare un genuino e autentico sentimento di popolo.

Abstract - From a historical point of view, the idea of region – in Italian political and institutional culture – has its roots in the heart of the nineteenth century. It was born with Cesare Correnti in 1852 and, for statistical reasons, it was adopted starting from the Unification of 1861. Since then, the territorial division of the Peninsula, created with-

out consulting the populations involved nor even founded on serious historical linguistic and cultural studies, has never changed, despite the numerous requests that have occurred over the time and which are illustrated here, from Minghetti to Miglio, from the Agnelli Foundation to the Italian Geographical Society.

geografia come fattore di crescita economica, Roma, Società geografica italiana, 2002; M. CASTELNOVI (a cura), *Il riordino territoriale dello Stato. Riflessioni e proposte della geografia italiana*, Roma, Società geografica italiana, 2013. Si veda anche: M. CASTELNOVI, *Regioni alternative. Verso una nuova geografia amministrativa*, Roma, Aracne, 2012.