

**Scuola di formazione politica e culturale Alexander Langer
(Trento Sala conferenze Fondazione Caritro 26 maggio 2018)**

Prof. Luigi Blanco

*Autonomie e regionalismo nella storia d'Italia.
Dall'accentramento amministrativo al regionalismo
differenziato: lo Statuto della Regione Trentino-Alto
Adige/Südtirol*

Prenderei le mosse dal titolo di questo mio intervento, decisamente troppo lungo, che contiene troppi temi al suo interno e si muove lungo un arco temporale se non di lunga durata comunque ampio, dalla monarchia alla repubblica. Tiene assieme una valutazione sul processo di costituzione dello Stato unitario e un'appendice sulla nascita del regionalismo differenziato, vale a dire le regioni a statuto speciale che come noto vengono introdotte nell'ordinamento costituzionale nel 1948, anche se per alcune di esse la nascita si deve antedatatare alla stessa elezione dell'Assemblea costituente.

Un tema così ampio ha bisogno di parecchie precisazioni e premesse. Ho organizzato il mio intervento in tre parti, ovviamente molto intrecciate tra di loro, riprendendo interventi d'occasione in gran parte inediti.

La prima sull'ordinamento amministrativo (locale) del nuovo Stato unitario, che da un filone maggioritario della storiografia è stato definito "piemontesizzazione".

La seconda sui tentativi di introduzione delle regioni, a partire dai progetti Farini e Minghetti per giungere all'introduzione dell'istituto regionale nell'ordinamento costituzionale, sottolineando alcuni aspetti e contraddizioni di fondo.

La terza relativa all'operato della Costituente, all'introduzione nel testo costituzionale del regionalismo differenziato, con attenzione alla elaborazione dello statuto di autonomia della regione Trentino-Alto Adige.

Da ultimo proverei, se rimarrà tempo, a svolgere qualche considerazione sull'attualità di tali problematiche alla luce della riforma del Titolo V del 2001, della bocciatura del progetto di

riforma costituzionale che porta il nome dell'ex ministro Boschi, dei referendum svoltisi in Lombardia e Veneto, dei lavori della Consulta in Trentino e della Convenzione a Bolzano, e più in generale dello stato di confusione che regna sull'articolazione del potere locale nella amministrazione pubblica del nostro paese. Spero di non aver messo troppa carne al fuoco e comunque non aspettatevi discorsi organici e soluzioni ai problemi, ma una serie di considerazioni più fondate ovviamente sul versante storico, meno su quello dell'attualità amministrativa.

I. L'ordinamento amministrativo dello Stato unitario

Vorrei partire dall'interrogativo posto anche come incipit dell'*abstract*: in un volume divenuto oramai un classico della storia amministrativa italiana, quello di Claudio Pavone dal titolo *Amministrazione centrale e amministrazione periferica da Rattazzi a Ricasoli (1859-1866)*, l'Autore pone un interrogativo di fondo (non nuovo a dire il vero visto che se lo si era già posto Ernesto Ragionieri); interrogativo su cui continua ad arrovellarsi la storiografia amministrativa e politica italiana: «come mai uomini assertori di idee che, alimentate dalla profonda diffidenza antigiacobina, circolavano nell'ambiente moderato fin dai tempi della Restaurazione, giunti al potere ricalcarono passo passo la strada contro la quale avevano scritto, scrivevano e scriveranno tante dotte pagine?».

A questo interrogativo ne possiamo affiancare almeno altri due, più generali e strettamente intrecciati con esso: 1) come mai un paese caratterizzato storicamente da una estrema diversità, culturale, sociale, locale, e da appartenenze plurime, tanto da essere considerato solo una espressione geografica, e che per un filone negletto, quello che faceva capo ai Romagnosi, ai Cattaneo, ai Ferrari e ai democratici, veniva visto come il paese cui meglio si attagliava una soluzione di tipo federale, si avviò verso l'unificazione nazionale percorrendo una strada così univocamente orientata alla centralizzazione politica e amministrativa? 2) Come mai dalle tante tradizioni amministrative che avevano caratterizzato e caratterizzavano la

storia degli stati preunitari, crollati in rapida successione con la realizzazione dell'unificazione politico-amministrativa, si passò ad una organizzazione amministrativa, centrale e locale, di stampo franco-piemontese elidendo la varietà e la ricchezza delle precedenti esperienze amministrative, spesso più avanzate ed efficienti?

Nonostante la centralità di tali domande per la storia politico-costituzionale e politico-amministrativa italiana, su di esse non si è prodotto molto nelle recenti commemorazioni del 150° anniversario dell'Unità d'Italia. Anzi, possiamo dire, sorvolando sul filone neo-borbonico, che se sul tema della nazione, dell'iniziazione al credo nazional-patriottico, gli studi pionieristici di Alberto Banti hanno aperto nell'ultimo decennio nuove piste di ricerca, spingendo la storiografia risorgimentale sul versante culturale, riguardo al tema della costruzione dello Stato, della macchina statale, poco si è fatto, tanto da far dire ad uno dei più affermati storici italiani dell'amministrazione, Guido Melis, che lo Stato è rimasto, nelle recenti celebrazioni, «in un cono d'ombra» (ne è testimonianza, tra le altre, la vicenda della mostra all'Archivio centrale dello Stato dal titolo «La macchina dello Stato», partita in ritardo e allestita solo dopo quella sull'economia). Su questo versante voglio citare il convegno organizzato a Trento, in collaborazione tra l'Università e il Museo storico, che ha voluto tematizzare non solo le tante e diversificate vicende nazionali prima della nascita della nazione italiana, [per riprendere il titolo di un volume che raccoglie gli atti di un convegno della Società di storia moderna e di quella di storia delle istituzioni] ma anche le molteplici tradizioni amministrative che vengono annullate o accantonate dalla scelta del modello franco-piemontese [Atti in *Ai confini dell'unità d'Italia*].

«Costruire lo Stato» e «fare la nazione» sono processi intrecciati, se non unitari, ma utilizzano materiali diversi, abbisognano di risorse diverse, si misurano su tempi diversi: questioni sulle quali sarebbe estremamente opportuno tornare a interrogarsi puntando

il fuoco dell'osservazione sui territori periferici, sulle aree di confine piuttosto che sul centro dell'azione politica.

Non v'è dubbio, come documentato dall'abbondante storiografia sul punto, che l'articolazione amministrativa dello Stato unitario, così come la struttura politica, sia stata modellata su un preciso calco di derivazione franco-napoleonica; e quando parliamo di matrice o di modello "franco-napoleonico" non possiamo che riferirci a due avvenimenti di fondamentale importanza per l'intera Europa, la creazione rivoluzionaria dei dipartimenti, ispirati a criteri geometrici e di uniformità, teorizzati con lucida razionalità da Sieyès e da Thouret, e la successiva emanazione in epoca consolare della legge del 28 piovoso dell'anno VIII con la quale si plasmano e si irrigidiscono i rapporti tra centro e periferia, attraverso la creazione dell'istituto prefettizio.

Del processo di "piemontesizzazione" l'ordinamento comunale e provinciale rappresenta uno degli elementi strutturali. La legge Rattazzi, che si proponeva come ebbe a dire lo stesso ministro dell'Interno nella relazione accompagnatoria al Re di «accentrare nell'ordine politico» e di «emancipare nell'ordine amministrativo», ma che nei fatti emancipava ben poco, non verrà estesa solo alla Lombardia ma anche alle nuove province, tranne la Toscana, successivamente incorporate, attraverso i plebisciti, al Regno; e la successiva legge di unificazione amministrativa (20 marzo 1865) non farà che sancire definitivamente e applicare questo assetto accentratore al resto del giovane Regno d'Italia.

Un solido e lineare filo di continuità con l'esperienza costituzionale e amministrativa sabauda si riscontra pertanto nella formazione dello Stato unitario. Continuità che ha poi caratterizzato anche tutte le successive fasi della nostra storia unitaria, arrendendosi, ma solo parzialmente, di fronte all'esperienza della dittatura fascista e neppure totalmente con la rinascita democratica all'indomani del secondo conflitto mondiale. In quest'ultimo caso, alla profonda discontinuità

costituzionale fa riscontro una continuità amministrativa evidente, nonostante la rinascita delle libertà comunali e l'introduzione in costituzione dell'istituto regionale, con lo Stato liberale prefascista.

Un altro elemento, oltre a quello della continuità, domina la storia amministrativa (ma anche costituzionale), dell'Italia unita. Mi riferisco al dato dell'emergenza, politica, militare, sociale, che caratterizza le diverse fasi storiche dello Stato unitario e che opera in una duplice, ma confluyente, direzione: dilazionare le scelte strategiche ritenute necessarie in un futuro più o meno lontano; risolvere i problemi concreti con gli strumenti immediatamente a disposizione e di sperimentato utilizzo.

E' ciò che si verifica allorché, dopo le annessioni dell'Emilia e della Toscana, emerge in tutta la sua importanza e urgenza il problema dell'assetto amministrativo del nuovo Stato. Problema già affrontato nel caso dell'annessione della Lombardia, che tanti strascichi polemici e tanti malumori e risentimenti aveva lasciato sul tappeto, tanto da far scrivere al direttore degli «Annali universali di statistica» (Giuseppe Sacchi), riferendosi ai piemontesi: «questi inesperti legislatori non vollero neppur conoscere le istituzioni che reggevano le nuove provincie e credendole rese selvagge dal selvaggio governo forestiero le trattarono come i francesi credettero di poter trattare la conquistata Algeria [...] Questo ordinamento amministrativo [esistente sino ad allora in Lombardia] poteva e doveva essere, almeno per qualche tempo, rispettato dal ministero rattazziano, ma con un'intemperanza inesorabile esso volle por mano ad ogni cosa e senza badare al bene e al male cercò di ricomporre la cosa pubblica a proprio modo e disgustò vivamente ogni ordine di cittadini».

L'annessione della Lombardia e l'estensione ad essa dell'ordinamento amministrativo sabauda assume anzi, in tutta la vicenda dell'unificazione amministrativa italiana, un valore esemplare e paradigmatico. Come noto, al termine della II guerra

d'indipendenza venne istituita una commissione incaricata di predisporre le misure più convenienti al fine di conciliare la peculiare tradizione amministrativa lombarda con il sistema amministrativo piemontese. La commissione Giulini, cosiddetta dal nome del suo presidente, il conte Cesare Giulini della Porta, all'interno della quale si fronteggiarono aspramente due schieramenti, quello filo-piemontese e quello filo-lombardo, elaborò uno schema di ordinamento provvisorio per la Lombardia che appariva una onesta soluzione di compromesso tra i due sistemi amministrativi. Lo schieramento filo-lombardo, che riteneva di poter vantare un'amministrazione locale particolarmente efficiente e rappresentativa degli interessi delle comunità, scontava però un pesante handicap: come sostenere, infatti, le ragioni dell'amministrazione locale asburgica quando contro la potenza degli Asburgo si era combattuta e si sarebbe continuato verosimilmente a combattere la guerra per l'indipendenza e l'unità nazionale?

Anche quell'ordinamento provvisorio, al vertice del quale era posto un governatore, che avrebbe potuto partecipare al Consiglio dei ministri quando si sarebbero affrontate questioni di interesse della Lombardia, non durò più di pochi mesi. Il 23 ottobre 1859, il ministro dell'Interno Urbano Rattazzi si fece promotore della nuova legge comunale e provinciale. Utilizzando i «pieni poteri» concessi al governo, come già del resto nel 1848 quando venne emanata la legge comunale e provinciale sarda, Rattazzi emanava un pacchetto di riforme politiche e amministrative [i nuovi codici penale, di procedura penale e civile, una nuova legge elettorale, la riforma del Consiglio di Stato giudice d'appello del contenzioso amministrativo, l'istituzione della Corte dei conti], che comprendeva il nuovo ordinamento amministrativo che si sarebbe applicato anche alla Lombardia, così come agli antichi stati (tranne il Granducato di Tosana) che sarebbero stati annessi nel corso del 1860.

La legge Rattazzi non si discostava molto, nello spirito e nella lettera, dalla legge comunale e provinciale sarda del 1848;

mutavano le denominazioni degli ambiti territoriali (le divisioni diventavano province e le province circondari; e pertanto la circoscrizione intermedia diventava più ampia), ma immutato restava l'assetto complessivo di impronta franco-napoleonica. Del resto, agli «ordini amministrativi» del Regno italico si richiamava esplicitamente lo stesso Rattazzi nella già citata «Relazione» presentata al Re il 23 ottobre 1859, allorché affermava che pure dai lombardi essi erano considerati come «il migliore dei reggimenti».

L'architrave su cui poggiava l'impianto complessivo della legge, tanto da far dire a Gianfranco Miglio, in occasione delle celebrazioni per il centenario della legge di unificazione amministrativa, che in essa erano racchiusi «il segreto e insieme il destino dell'ordinamento politico-amministrativo dell'Italia unita», era costituita da una combinazione molto stretta tra rappresentanza elettiva e rappresentanza ex officio, che avrebbe rappresentato anche una contraddizione di fondo per tutto il corso dell'età liberale. Al vertice dei due enti di carattere elettivo, in cui trovava espressione il potere locale, il comune e la provincia, si registrava infatti una pericolosa e grave confusione di ruoli e di funzioni. Il sindaco, di nomina regia ma al contempo espressione del Consiglio comunale, nel cui seno veniva individuato, continuava a svolgere contemporaneamente, coadiuvato da una Giunta municipale, le funzioni di «capo dell'amministrazione comunale» e di «Ufficiale del Governo»; al vertice della provincia era invece un governatore (non ancora prefetto), di nomina statale e di designazione politica, il quale presiedeva anche la Deputazione provinciale, l'organo esecutivo dell'ente provinciale. In entrambi i casi si registrava una insanabile contraddizione ed una pericolosa confusione di ruoli: il sindaco era appunto al vertice dell'amministrazione locale ma al contempo anche ufficiale dello Stato; il governatore era parimenti il rappresentante periferico dell'amministrazione centrale e contemporaneamente il presidente della Giunta esecutiva dell'ente autonomo provinciale.

Una dinamica analoga a quella verificatasi all'epoca dell'annessione della Lombardia si registrò anche nel caso dell'annessione del Veneto nel 1866, la prima regione ad essere accorpata al regno dopo il varo della legge di unificazione amministrativa. Anche in questo caso, lo scontento e i malumori furono molto diffusi e anche in questo caso si procedette con la nomina di una commissione, presieduta da Cesare Correnti (personaggio importante e da ristudiare che era già stato membro della Commissione Giulini, della quale peraltro non facevano parte veneti).

Ancor prima dell'ingresso delle truppe italiane in Veneto, la «Gazzetta di Venezia» del 15 ottobre 1866, commentava - consentitemi la lunga citazione-: «E' notorio che l'errore capitale che condusse l'amministrazione italiana ad un risultato così infelice, quale ce lo dipingono concordemente tutti i giornali e la voce pubblica, si fu quello di sopprimere senz'altro tutte le leggi e le istituzioni amministrative, che funzionavano da tanti anni negli Stati annessi, e d'introdurre da per tutto il sistema di amministrazione piemontese». L'errore a giudizio del cronista stava nel credere che si poteva amministrare una grande azienda quale era il nuovo Stato italiano con i congegni utilizzati per amministrare il piccolo Stato piemontese; «il Ministero che reggeva il Piemonte all'epoca delle annessioni non ebbe in mente quest'ovvio principio; applicò le leggi d'un piccolo Stato ad una Monarchia grandiosa; l'evidenza gli sfuggì di mano e affaticandosi la vista per veder tutto come vedeva in Piemonte, divenne cieco e non vide più nulla. [...] Il Veneto, specialmente in alcune parti del pubblico servizio, ha un'amministrazione eccellente. Andiamo dunque adagio, assai adagio nel demolire il di lui sistema amministrativo; studiamolo bene, osserviamo sapientemente come funziona la di lui macchina, e a poco a poco ci persuaderemo della convenienza di studiarlo ancora, e poscia ci indurremo ad applicare varie delle sue regole amministrative nelle altre provincie. Il buono si deve prendere ovunque si trovi, nè si creda che qui l'amministrazione sia tutta austriaca; v'hanno in attività molte leggi e regolamenti italiani; e moltissime norme,

che qui, da anni, agiscono mirabilmente, erano sconosciute del tutto in Austria».

Al Veneto verrà estesa la legge di unificazione amministrativa del 1865 voluta dal conte Bettino Ricasoli nel frangente dello spostamento della capitale a Firenze, con la quale finiva anche l'autonomia di cui aveva goduto fino ad allora la Toscana.

L'opzione fusionista ebbe la meglio, in questa circostanza come nelle altre che si presenteranno successivamente, fino all'annessione delle terre da poco redente dopo la grande guerra. A tale proposito val la pena di ricordare le parole con cui, in occasione della seduta straordinaria del consiglio comunale di Trento, il 18 febbraio 1923, la prima a tenersi sulla base della nuova legge comunale e provinciale del Regno il sindaco di Trento, Giovanni Peterlongo, stigmatizzò la sottrazione al municipio delle «attribuzioni statali delegate, che trovavano fondamento nello statuto abrogato», passate ora alla prefettura, commentando amaramente: «Mandiamo un memore addio alla vecchia legge che, in base ad antichissimi diritti, [...] costituiva la nostra magna carta, per la cui integrale conservazione a tutela delle nostre franchigie comunali abbiamo sostenuto lotte secolari. La nostra redenzione, che dopo Vittorio Veneto ci chiamò finalmente a far parte della grande famiglia italiana ci toglie ora come superflua quest'arma di difesa di cui ci eravamo serviti le tante volte contro il governo straniero...». L'agognato ricongiungimento alla madrepatria, per il quale era stato versato tanto sangue, aveva fatto perdere quella autonomia comunale (Trento, con Rovereto e Bolzano era una città dotata di statuto proprio) che era stata una potente leva nelle mani dei gruppi dirigenti liberali trentini.

In conclusione, mi sembra si possa dire che il processo che ha portato all'assetto politico-amministrativo dello Stato unitario italiano, con le contraddizioni che lo hanno storicamente caratterizzato, sia stato dominato da una forte e evidente continuità: continuità tra l'esperienza sardo-piemontese e quella

unitaria, e continuità lungo tutto l'arco della storia del regno, che non risparmia neppure l'età repubblicana.

Di questa continuità ho inteso solo evidenziare alcuni elementi di fondo che hanno condizionato strutturalmente, costitutivamente, l'evoluzione dell'amministrazione locale italiana:

- la mancata costituzionalizzazione del tema del potere locale (lo Statuto del regno non ne fa quasi cenno);

- l'esclusione del potere legislativo da tutti i momenti di svolta importanti (l'assetto dell'ordinamento locale viene sottratto alla discussione parlamentare e delegato al governo oppure ad esso affidato in virtù dei pieni poteri assegnatigli in ragione degli eventi bellici);

- la disciplina del potere locale attraverso leggi comunali e provinciali che nella loro generalità e onnicomprensività assoggettavano alla medesima normativa e capacità d'azione sia il più piccolo comune che i comuni metropolitani;

- la natura anfibia dei vertici del potere locale, capi dell'amministrazione locale e ufficiali di governo;

- la nomina da parte dell'esecutivo del sindaco, contraddizione alla quale si comincerà a porre rimedio e solo parzialmente, per i comuni con più di 10.000 abitanti, dalla riforma crispina negli anni 80 del XIX secolo;

- il comune è considerato, dal ceto politico liberale dell'Italia unita senza grossi distinguo tra destra e sinistra storica, come un «pupillo» (minore) che va tutelato e protetto, a dispetto della dottrina che guarda con interesse al *self-government* inglese, e lo stato, anche il moderno stato di diritto, fondato sulla libertà, resta, come nelle più solide esperienze d'antico regime, uno Stato tutore;

- il mutamento di posizione riguardo alle libertà locali e al decentramento a seconda dell'essere al governo o all'opposizione delle diverse forze politiche;

- il circolo vizioso, infine, dei rapporti centro-periferia, tipico, come ha scritto Alberto Caracciolo «di una situazione dove il parlamentarismo si combina con una tradizione amministrativa centralistica “alla francese” e, in molte parti del paese, anche con una situazione socialmente disgregata e quindi tendenzialmente clientelistica. [...] il fenomeno ... si presenta come un circuito chiuso che parte dal deputato, inteso come rappresentante di un collegio uninominale spesso ridotto a una clientela, poi sale al Parlamento, poi dal Parlamento si sposta al ministero nelle sue varie branche, e ridiscende infine verso la periferia essenzialmente attraverso la via del prefetto il quale –non si dimentichi- è colui che dapprincipio per legge sceglie i sindaci, e che ha sempre strettamente in mano l'attività politica dei collegi».

Sulla scia della tesi di Caracciolo, la storiografia amministrativa è venuta maturando un orientamento negli ultimi decenni che ha cercato di smussare l'impianto rigidamente accentrato dell'ordinamento amministrativo italiano, mettendo in evidenza invece il profilo debole di tale accentramento. Nella norma molto pronunciato, nella realtà molto condizionato dalla difficoltà di farlo seriamente funzionare in un paese caratterizzato da squilibri, particolarismi, corporativismi, clientele, parentele, invadenze e supplenze varie. I rapporti cioè centro-periferia nel nostro paese non possono mai essere risolti sul piano della norma giuridico-amministrativa.

II. Regionalismo/regionalizzazione nella storia d'Italia

Il profilo di continuità della storia amministrativa del nostro paese si manifesta in maniera evidente anche per quanto concerne la «questione regionale», o meglio il fallimento di qualsiasi ipotesi di regionalizzazione, almeno fino alla previsione costituzionale dell'istituto con la nascita della repubblica.

Almeno tre premesse mi sembrano necessarie per chiarire e collocare la questione regionale nella vicenda storica italiana.

Prendendo a prestito le parole e le riflessioni di Lucio Gambi, lo studioso di geografia storica più importante del secondo dopoguerra [di recente scomparso], si può dire che mentre per “regionalizzazione” si intende una «operazione di cui qualunque Stato in ogni epoca si è servito per dare una certa misura di uniformità istituzionale e di organicità territoriale alle forze umane che lo formano», un’operazione di vertice dunque, il regionalismo, all’opposto, «è quel genere di regionalità che dà veste istituzionale a corpi etno-culturali ben definiti, o che quanto meno riguarda aree che esistono con una loro ben marcata individualità etno-culturale prima di essere incorporate in una regionalizzazione». In sostanza, «la regionalizzazione [è] una iniziativa di vertice, che solo annacqua e rende più morbido il centralismo. E il regionalismo non può confondersi con essa». E ancora, «i due concetti di regionalizzazione -che emana dai vertici, esprime i loro disegni, rende più elastici i centralismi a cui rimane funzionale- e di regionalismo - che non può che essere il risultato di una riflessione collettiva -, anziché venire considerati fra loro in relazione dialettica, sono stati in larghissima misura mescolati e confusi dalla cultura egemone».

La seconda premessa concerne la lotta politica, vale a dire il fatto che la questione regionale si è caratterizzata sempre nella vicenda italiana come un aspetto, e dei più importanti, della lotta politica. Prova irrefutabile di ciò è sicuramente il fatto che le posizioni delle diverse forze politiche si siano radicalmente modificate nei diversi momenti storici a seconda della rispettiva collocazione al governo o all’opposizione. A partire dal cambio repentino e radicale di rotta di Ricasoli una volta salito al potere dopo la scomparsa prematura di Cavour.

Infine, ed è questa la terza premessa, la questione regionale va affrontata e valutata come aspetto del più complesso processo di costruzione dello Stato unitario e delle sue basi politico-

amministrative. Anzi, si può parlare di una precisa coincidenza tra la questione dell'unificazione amministrativa e la questione delle autonomie locali, di cui quella regionale rappresenta un aspetto, anche se molto importante.

A conclusione del suo studio che è divenuto un "classico" sull'argomento, vale a dire sulla "questione regionale" in Italia dall'unificazione alla dittatura, il compianto Roberto Ruffilli così esplicitava le due principali conclusioni cui era pervenuto:

«Una questione regionale è rimasta continuamente aperta nel nostro paese, dal 1862 al 1942, anzitutto come esigenza di libertà di azione a livello regionale e sovraprovinciale in genere, nei confronti dei poteri statuali, a favore di forze bloccate in qualche modo dai detentori di questi ultimi nel soddisfacimento degli interessi e delle aspirazioni loro proprie». E più oltre aggiungeva: «Una questione regionale è rimasta continuamente aperta nel nostro paese fra il 1862 e il 1942, oltreché come richiesta di libertà d'azione per le forze subordinate nei confronti dello Stato, anche come richiesta di adeguamento dell'organizzazione e delle attività dello Stato alle formazioni regionali, in vista di una maggiore efficienza dell'una e delle altre, secondo le esigenze avvertite dalle forze più direttamente implicate nelle medesime».

Appunto regionalismo e regionalizzazione, intesi il primo come aspirazione all'autogoverno e la seconda come esigenza di decentramento amministrativo delle funzioni dello Stato. L'uno e l'altra non disgiunte dalla concreta realtà delle forze sociali e politiche in campo e dai rispettivi rapporti di forza. E' per tali ragioni che, anche secondo me, non si può tracciare un profilo della questione regionale in Italia centrato solo sul dato normativo (includendo in esso anche i progetti non giunti ad approvazione).

Ciò non significa che non siano emerse nella nostra storia ipotesi alternative di assetto dell'organizzazione centrale e periferica [politico-amministrativa] dello Stato. Non mi riferisco

ovviamente solo alla disputa tra unitaristi (Mazzini) e federalisti (Cattaneo), conclusasi con la scelta decisa e netta a favore della soluzione unitaria, ma anche ai progetti di introduzione delle regioni che prendono corpo già agli albori dello Stato unitario.

I lavori della «Commissione straordinaria e temporanea di legislazione presso il Consiglio di Stato» istituita da Cavour tra l'annessione dell'Emilia e della Toscana e l'inizio dell'impresa di Garibaldi, si aprirono con la *Nota* ad essa indirizzata dal ministro dell'Interno Farini nella quale, dopo aver escluso qualsiasi possibile rinascita degli antichi stati preunitari, si ipotizzava una «efficace opera di decentramento» introducendo timidamente un terzo livello di circoscrizione territoriale, nel rispetto delle «membrature naturali dell'Italia», corrispondente alla regione concepita come consorzio di province e comunque priva di rappresentanza elettiva. A questo progetto regionalistico fece seguito quello disegnato nella successiva *Nota* di Marco Minghetti che intanto aveva sostituito al Ministero dell'Interno il Farini, nominato luogotenente delle province napoletane. Ma neppure il progetto Minghetti, che comunque non si discostava dal già accennato regionalismo tiepido di Farini, ebbe sorte migliore; esso venne dapprima mutilato in commissione e successivamente bocciato dalla giunta della Camera dei deputati che respinse all'unanimità l'idea della regione come ente autonomo e a grande maggioranza quella della Regione come circoscrizione di decentramento amministrativo. Spetterà poi al toscano Ricasoli, che in precedenza era stato tra i più strenui difensori dell'amministrazione autonoma della Toscana, una volta giunto alla guida del governo dopo la prematura scomparsa di Cavour, ritirare il progetto regionalistico di Minghetti.

Sgomberato il campo da questi primi progetti regionalistici, sia pure timidi, e di «decentramento» come si diceva al tempo, era segnata la via verso l'«assoluto accentramento», con le parole di Cattaneo, mai più revocata o rimessa in discussione fino all'avvento del fascismo, anche se in età crispina prima e giolittiana poi si introdussero importanti novità. La sconfitta cioè

dell'ipotesi regionalistica, che pure era tiepida, va considerata e esaminata quindi assieme alla mancanza di autonomia per province e comuni. Questi ultimi non godettero infatti con la legge di unificazione amministrativa del 1865 [anche questa approvata in regime di pieni poteri all'esecutivo e quindi sottratta alla discussione parlamentare; solo il progetto del ministro dell'Interno Peruzzi ottenne un dibattito parlamentare, tutte le altre leggi comunali e provinciali furono una specie di *jura reservata* dell'esecutivo] né dell'autogoverno, inteso come possibilità di eleggere i propri rappresentanti (il sindaco era di nomina statale e il prefetto un organo dello Stato), né dell'autonomia finanziaria e neppure di corpose attribuzioni.

La storiografia si è interrogata a lungo sulle ragioni di tale scelta, dell'adozione cioè del modello amministrativo franco-napoleonico transitato attraverso l'acclimatamento sardo-piemontese, nonostante che si fosse guardato con molto interesse, da parte liberale e soprattutto di Cavour, all'autogoverno inglese; fornendo risposte diverse e articolate. Accomunate però da un elemento di fondo, le difficoltà di unificare un paese estremamente diviso a livello economico, sociale, culturale e non da ultimo territoriale; quel paese che solo da poco si era emancipato dalla nota e interessata definizione di Metternich il quale lo aveva ridotto ad espressione geografica, assurgendo a dignità di nazione, ora si trovava nella necessità di difendere quell'unità a tutti i costi evitando il riemergere dei particolarismi preunitari simbolizzati dal peso della nascente questione del Mezzogiorno d'Italia, un Sud che come hanno mostrato recenti studi non era affatto conosciuto dai liberali settentrionali e nascondeva ai loro occhi pericolose insidie.

Di regionalizzazione, nonostante la ripresa in alcuni momenti di crisi di rivendicazioni autonomistiche e regionalistiche, sulle quali tornerò, non si tornerà più a discutere concretamente se non in qualche frangente durante il fascismo per ipotesi di regionalizzazione di enti economici e settoriali di intervento, e soprattutto nel corso della resistenza e della lotta di liberazione e

durante i lavori dell'assemblea costituente. Ma a quali regioni pensarono i costituenti?

Il già citato Lucio Gambi ha per primo in maniera chiara ed energica messo in evidenza le contraddizioni insite nella previsione dell'ente regionale nella Costituzione repubblicana, svelando l'equivoco di fondo tra «compartimenti statistici» e «regioni costituzionali» di cui questa previsione ha sofferto. In sostanza nel corso della discussione che portò alla formulazione degli articoli concernenti la regione, non si istituì nessuna inchiesta o ricerca onde «favorire il reale riconoscimento e la precisa individuazione delle entità umane che manifestano una fondata personalità di regione». È noto che, proprio in conseguenza di ciò, la costituzione ha fornito nome e valore di regione a quei «compartimenti» statistici che nelle intenzioni dell'ideatore, il principale artefice della statistica ufficiale in Italia, Pietro Maestri (dietro al quale vi erano anche le riflessioni di Cesare Correnti), dovevano servire a fornire quadri territoriali-amministrativi alle rilevazioni statistiche e all'aggregazione dei dati. Compartimenti che neanche per Maestri erano o potevano dirsi regioni. «I compartimenti del Maestri –come ha scritto Gambi- furono ridipinti col nome di «regioni» senza motivo (o solo per ministeriale confusione e ignoranza sul significato di quei termini) ad iniziativa della Direzione della Statistica del Regno nel 1912 e tali regioni furono divulgate con l'epiteto di “tradizionali” o “storiche”, specialmente negli usi scolastici, durante gli anni fra le due guerre (in questo modo il fascismo sperava di lasciar svanire il regionalismo fra le anticaglie)». E in tal modo recepite anche nelle discussioni della Costituente, dove pure non mancarono interventi interessanti che tenevano in qualche modo conto di alcuni contributi in cui simili contraddizioni erano state evidenziate, come ad esempio quello presentato da Aldo Sestini, sulla scia della lezione di Olinto Marinelli, al primo congresso geografico del dopoguerra tenutosi a Bologna nel 1947.

Pur condividendo la tesi di Gambi secondo cui quegli uomini che pure fecero «una rivoluzione nei principi della organizzazione giuridica e della vita sociale della nazione- lasciarono scivolare, in genere inavvertitamente, tra le maglie della Costituzione, qualche inutile ciarpame della loro istruzione elementare: come sono i compartimenti statistici del 1864», va sottolineato che in un caso, quello delle autonomie speciali, alle regioni storiche e all'autonomismo venne riservata una significativa attenzione. Mi riferisco in particolare all'autonomismo siciliano, che aveva assunto anche le tinte del separatismo e dell'indipendentismo, e a quello trentino, reso ancor più complesso dall'inserzione in un contesto regionale che chiamava in causa la politica estera e la diplomazia per le ragioni storiche di una popolazione che italiana non era. In entrambi i casi le ragioni dell'autonomismo regionale, che dopo i primi decenni postunitari si era significativamente spostato al Sud (basti pensare ai nomi di Gaetano Salvemini e di Luigi Sturzo) venivano da lontano: dalle rivendicazioni autonomistiche della Federazione socialista di Palermo contro l'istituzione nel 1896 del commissario civile per la Sicilia, in occasione dei fasci siciliani (rivendicazione dell'autonomia regionale che aveva separato i socialisti siciliani dalle posizioni della dirigenza turatiana molto più tiepida sull'autonomia); e dalla proposta avanzata proprio da Sturzo al terzo congresso del Partito popolare di Venezia del 1921 di una regione dotata di vera e propria potestà legislativa (che incontrerà l'opposizione del lombardo Filippo Meda). Il regionalismo sturziano, dimenticato o sottovalutato fino a tempi recenti dalla storiografia, che trovava nella situazione siciliana un ancoraggio solido, si era venuto alimentando nella situazione politica del primo dopoguerra della questione delle terre redente: già al congresso di Bologna venne votato un ordine del giorno per il mantenimento delle autonomie comunali e provinciali delle terre redente, ed il Trentino svolse con i suoi delegati, monsignor Guido de Gentili e soprattutto Alcide De Gasperi un ruolo importante.

Ancor prima delle elezioni per l'Assemblea costituente, Antonio Amorth in un interessante libretto di forte impronta autonomistica

(*Il problema della struttura dello Stato in Italia*) e di ferma condanna del centralismo, considerato quasi come una delle cause della «disposizione alla dittatura, visibile in tutta la storia dell'Italia unita», con le sue parole, non aveva mancato di rilevare: «L'autonomia della Val d'Aosta, il movimento separatista siciliano, il problema dell'Alto Adige, quello della Venezia Giulia, sono sì ai margini della patria comune e per essi l'autonomia può apparire come un mezzo per evitare il distacco di quelle regioni, ma possono anche, per così dire, provocare un contagio a tutta la compagine italiana...». Contagio che come noto non si è verificato, anche se in alcuni casi, quello siciliano ad esempio, l'autonomia regionale è nata prima dell'inizio dei lavori dell'Assemblea costituente.

Come noto all'inserimento in Costituzione dell'istituto regionale non corrispose poi una effettiva attuazione dell'ente. Si apre cioè, a questo punto, il capitolo della attuazione/inattuazione della costituzione repubblicana su cui si sono versati fiumi d'inchiostro. Sui perché, sulle cause di questa mancata attuazione si è discusso moltissimo e si continuerà a discutere. La spiegazione che ha avuto più corso si richiama alle considerazioni iniziali che ho svolto, vale a dire alla constatazione del mutamento sostanziale delle posizioni delle forze politiche in ragione del loro situarsi al governo o all'opposizione. Era già accaduto per Ricasoli da presidente del Consiglio in occasione del ritiro dei progetti di riforma Minghetti, tra cui quello regionalistico; accadde successivamente anche per la “rivoluzione parlamentare” del 1876 quando all'avvento della sinistra al potere non corrispose una adeguata attenzione al decentramento, come ci si sarebbe aspettato. Anzi, al contrario, come ha efficacemente scritto Carlo Morandi, «per ogni passo compiuto dalla Sinistra verso le autonomie, se ne compivano, quasi senza avvedersene, due nel senso opposto, nel senso cioè di attribuire nuove funzioni e nuovi poteri agli organi centrali».

Sul banco degli imputati è stata posta, per spiegare il capovolgimento di fronte da parte della DC, l'estromissione delle

sinistre dal governo nel maggio del 1947 con il IV ministero De Gasperi. Se «è vero –però- [come ha scritto intelligentemente Ettore Rotelli al quale si deve lo studio più completo sull'avvento della Regione] che dopo l'entrata in vigore della Costituzione le Regioni non sono nate per effetto della svolta del 1947, cioè per il sopraggiunto interesse della DC a non privare il Governo centrale, che essa ormai deteneva senza il concorso delle sinistre, di una parte cospicua dei suoi poteri [...] è vero anche che [tale svolta] prima ancora di essere all'origine della mancata attuazione dell'ordinamento regionale [...] è stata all'origine dello stesso inserimento delle Regioni in quest'ultima, giacché fu precisamente l'estromissione delle sinistre dal Governo ciò che le indusse a una modifica di atteggiamento senza la quale la tesi regionalista non avrebbe trovato alla Costituente la maggioranza indispensabile per passare».

Non v'è dubbio che la regionalizzazione subì una battuta d'arresto nel corso della prima legislatura repubblicana, il «quinquennio dell'inadempimento costituzionale», e «inadempimento doloso», secondo le fin troppo note parole di Piero Calamandrei, a causa di quell'«ostruzionismo della maggioranza» di cui lo stesso Calamandrei ha scritto.

Come noto, le elezioni dei consigli regionali e degli organi elettivi delle province avrebbero dovuto svolgersi, qualora non fossero state tenute in precedenza, entro il 30 ottobre 1949 (secondo il disposto della legge 24 dicembre 1948, n. 1465); termine poi prorogato al 31 dicembre 1950 (legge 25 ottobre 1949, n. 762) e successivamente rinviato sine die. Prima della conclusione della I legislatura venne però approvata la legge n. 62 del 10 febbraio 1953 che conteneva le norme di attuazione degli statuti regionali, disciplinava cioè la costituzione e il funzionamento degli organi. Il lungo e tormentato iter di approvazione della legge, della quale si cominciò a discutere già nel 1948, in seno alla commissione presieduta dal sottosegretario on. Marazza che presentò già nel dicembre dello stesso anno un disegno di legge al governo, testimonia ampiamente del mutato

clima in parlamento, in alcuni casi apertamente antiregionale e nella maggioranza propenso ad una dilazione dell'attuazione della previsione costituzionale.

Del primo atteggiamento è altamente significativa la petizione che nello stesso mese di dicembre 1948 Gioacchino Volpe indirizzò alle Camere, pubblicata su "Il Tempo" col titolo di "Per l'unità d'Italia contro l'ente regionale", nella quale si rimetteva in discussione lo stesso Titolo V della costituzione repubblicana affermando che l'ordinamento regionale «non risponde a nessuna esigenza e tanto meno "legge naturale della nazione", essendo l'Italia, paese mediterraneo, una mirabile unità». Il secondo, prevalente, riconducibile a quell'ostruzionismo di maggioranza stigmatizzato da Calamandrei venne consapevolmente adottato dal ministro Scelba, il quale in aula al Senato, durante la discussione della legge di attuazione degli statuti regionali, nella seduta del 16 gennaio 1953 giunse ad affermare che «se la Regione risponde a determinate attuali esigenze può essere caldeggiata e attuata: diversamente si può anche abbandonare». A Scelba, nel corso della stessa discussione, tre giorni prima, ragionando sullo scarto tra quanto deciso in Assemblea costituente in tema di regioni e quanto fatto dal governo, Emilio Lussu aveva obiettato: «con quale serenità l'on. Scelba potrebbe qui svolgere i suoi emendamenti, se fosse presente il nostro collega on. Luigi Sturzo, suo maestro in autonomia».

Proprio a Sturzo si deve, tra gli altri interventi e azioni a favore della questione regionale, quel mirabile scritto del '49 "La Regione nella Nazione" tutto teso a coniugare questi due termini, che in quel torno di anni erano tornati a divaricarsi, e a contrastare l'antiregionalismo diffuso che era giunto persino a richiedere la consultazione popolare per abolire la regione, richiesta rispetto alla quale Sturzo reagiva indignato: «Ma dove vivono costoro che parlano di piccoli «Stati regionali», per colpa dei quali «veniamo a rendere difficile e grave di incognite la nostra eventuale inserzione in un grande complesso di nazioni e di Stati»? Roba da spaventapasseri. Certuni di costoro avrebbero

dovuto dir ciò sul serio a Mussolini e suoi collaboratori. Dovrebbero ripensare alle responsabilità di quanti in Italia cooperarono a scatenare la seconda guerra mondiale; non mai ai siciliani o ai valdostani o ai giuliani e trentini di dopo guerra, i cui pretesi «Stati regionali» non impediscono nulla». Che continua: «Il sociologo sa bene che l'unità di qualsiasi nucleo sociale parte da, e si perfeziona nella coscienza che i consociati hanno di tale unità, in quanto è coscienza di vivere l'uno per l'altro. Marito e moglie divisi di luogo e senza comunicazione fra di loro, per motivi di guerra, di prigionia, o altro motivo estrinseco alla loro volontà, formano e sono una società vivente per la coscienza che hanno di essere uniti e uni. Ma se, al contrario, la loro vita materialmente unita è separata nelle loro coscienze per legami extra-coniugali, la loro unità societaria è rotta pur essendo ancora efficiente di fronte alla legge e di fronte alla Chiesa. Così è per una nazione».

Appunto, le regioni ad autonomia speciale avevano cominciato a funzionare, e potevano servire come accennava Amorth a indicare una strada da seguire al resto delle altre regioni. Tuttavia, anche in questo caso, nonostante le differenze notevoli tra i diversi statuti e le rispettive normative di attuazione, queste ultime risentiranno di un ruolo e un peso notevole del governo centrale e della sua rappresentanza, soprattutto per quanto concerne l'attuazione dell'autonomia regionale della Sardegna e del Trentino-Alto Adige. A conferma appunto del mutato clima politico.

III. Regionalismo differenziato e Statuto della Regione autonoma Trentino-Alto Adige.

Anzitutto alcune osservazioni preliminari:

1) la prima secondo me cruciale concerne l'assenza nella nostra esperienza unitaria, e quindi non solo repubblicana, di un momento costituente per quanto riguarda l'articolazione territoriale del potere locale. Vale a dire che non si è mai registrato un momento di stato nascente nel quale si siano potuti affrontare, con l'ausilio delle scienze storiche, geografiche e

territoriali, socio- economiche e amministrative, i problemi del ritaglio amministrativo. Per rispondere alla domanda: quale ritaglio, quali unità territoriali sono più adeguate per rispondere alla più efficiente organizzazione della macchina statale e alle esigenze dei cittadini? Tenendo ovviamente conto che una questione di questo tipo non si risolve con l'ingegneria istituzionale (come avevano preteso di fare i costituenti francesi quando disegnarono i dipartimenti), ma deve tenere conto della storia, delle tradizioni amministrative, delle identità territoriali, a base soprattutto cittadina, così forti nella nostra penisola. Unità e varietà, per riprendere le parole di Cesare Correnti e di Giuseppe Saredo al quale dobbiamo il più grande commentario delle nostre leggi comunali e provinciali...

2) la seconda osservazione riguarda la cultura politico-costituzionale e la sostanziale minorità in cui ha versato e forse, per certi aspetti, versa ancora oggi nel nostro paese, la cultura istituzionale dell'autonomia e oggi forse anche quella del decentramento. Prova ne sia la confusione che storicamente si è fatta, fino all'apoteosi durante il fascismo, dei due termini autonomia e autarchia. Occorre dunque tornare a riflettere sulle basi di una cultura dell'autonomia, che non va confusa con nessuna pretesa di autosufficienza, ma invece va intesa in termini relazionali e di responsabilità collettiva.

3) la terza concerne direttamente la concessione degli statuti speciali: tale concessione è frutto di una riflessione complessiva sulle minoranze etnico-linguistiche in Italia, sulla situazione complicata dei nostri confini, in primis settentrionale e soprattutto orientale, sulle difficili condizioni economiche di alcune aree del paese, oppure è il risultato di situazioni contingenti aggravate dalla particolare situazione politico-militare e dal quadro internazionale, in rapida mutazione, durante e all'indomani della guerra di liberazione? Se analizziamo la vicenda degli statuti speciali, tenendo conto di quanto inizia a manifestarsi prima delle discussioni alla Costituente, non vi è dubbio che la concessione di autonomie speciali vada a premiare situazioni estremamente complicate dal punto di vista politico, militare, internazionale: i decreti legislativi luogotenenziali del 7 settembre 1945, che

concedono all'intera valle d'Aosta, abolendo la provincia di Aosta, prerogative autonomistiche (sfruttamento delle acque e delle miniere, erezione del territorio a zona franca) non sono altro che l'esito del radicato autonomismo resistenziale (si pensi alla carta di Chivasso, tra i cui firmatari figura Emile Chanoux, l'artefice dell'autonomia valdostana) e dell'appoggio francese (De Gaulle) agli autonomisti valligiani che spingono i governi della transizione, prima quello Bonomi e poi quello Parri alla promessa e alla concessione dei decreti di settembre; le vicende siciliane sono ancora più esemplari: la precoce liberazione dell'isola che la risparmia dall'occupazione alleata pone immediatamente il problema dei rapporti con il governo monarchico, con il governo militare alleato e con la tradizione separatista o indipendentista siciliana (che ai tempi dell'Unità d'Italia si era manifestata nei confronti di Napoli: Nota di Francesco Ferrara): la nomina dell'Alto commissariato civile per la Sicilia, affiancato da una Giunta trasformata in Consulta regionale (28 dicembre 1944) portano all'elaborazione da parte della Commissione nominata dall'Alto Commissario su impulso della Consulta, presieduta da Giovanni Salemi, dello Statuto regionale che verrà approvato quasi senza discussione dalla Consulta Nazionale (4 aprile 1946; d.lg.lt. 15 maggio 1946) dietro le preoccupazioni per il separatismo siciliano; si tratta di uno statuto come noto che sicuramente esorbita da qualsiasi forma di Stato regionale (si pensi all'istituzione di un organo di giustizia costituzionale (l'Alta corte per la regione siciliana) che tante contraddizioni produrrà in seguito in rapporto all'ordinamento generale dello Stato, nel quale per vedere istituita la Corte costituzionale bisognerà attendere il cosiddetto disgelo costituzionale; e potremmo continuare con gli esempi relativi alla Sardegna, nella quale venne istituito per prima un Alto Commissario (27 gennaio 1944) i cui rappresentanti continueranno a chiedere la concessione all'isola dello stesso Statuto siciliano (vedi il comunista Renzo Laconi), o alla regione Friuli-Venezia Giulia la cui situazione peculiare per quanto concerne il confine orientale ma anche la plurale conformazione

territoriale porterà alla concessione dello statuto solo due decenni più tardi.

In questo quadro generale e complesso si inserisce l'elaborazione del primo Statuto di autonomia della Regione Trentino-Alto Adige. Il contributo più recente è quello che ho pubblicato nel volume curato da Diego D'Amelio, A. Di Michele e Giorgio Mezzalana sull'Ufficio zone di confine, a seguito della scoperta e messa a disposizione degli storici di questo importante fondo presso l'Archivio della Presidenza del Consiglio dei Ministri. E che in questa sede riprendo pedissequamente in alcune sue parti. Uno dei motivi di maggiore interesse che le carte in questione presentano sta nel contributo che forniscono alla disamina dei rapporti centro-periferia nella storia italiana; rapporti ancor più complessi e rilevanti nel caso di aree di confine che per loro intrinseca natura sono oggetto di contesa: militare, diplomatica, politica e, non meno significativa, culturale.

Tre fasi si possono distinguere in quel cruciale triennio 1945-1948.

1. La stagione degli statuti o la vitalità della periferia

Come noto, l'immediato secondo dopoguerra è caratterizzato da un fervore autonomistico molto articolato non solo in Trentino e in Alto Adige ma più in generale nell'Italia settentrionale e nello specifico nelle aree in cui l'esigenza di autogoverno aveva storicamente attecchito con maggiore vigore, per via di tradizioni amministrative distanti da quella sardo-piemontese di matrice transalpina, e in quelle in cui con più forza si era manifestato il movimento della resistenza. La ricostituzione dei comuni soppressi dagli accorpamenti forzosi di epoca fascista, sintomo della rinascita delle libertà locali, e l'elaborazione delle carte di autonomia locale nel corso del movimento resistenziale o come frutto di esso sono aspetti importanti di questo fervore autonomistico.

Anche in Trentino, dove pure il movimento di liberazione non aveva assunto la forza manifestata altrove, fu proprio il Cln provinciale a farsi promotore, attraverso la creazione del «Centro studi per l'autonomia regionale» e l'istituzione di una

commissione *ad hoc*, dell'elaborazione di un primo progetto di autonomia. Come si può leggere nell'ordine del giorno votato il 25 luglio 1945 e nell'annesso promemoria presentato al Presidente del consiglio Ferruccio Parri a distanza di pochi giorni, i partiti chiedevano che il governo si dichiarasse favorevole alla concessione dell'autonomia alla Venezia Tridentina «con anticipo sul piano generale di erogazione delle autonomie regionali ... onde evitare il dilagare di già esistenti movimenti autonomistici che dal piano strettamente amministrativo stanno scivolando, anche ad opera di emissari non controllati, su un piano separatistico». Separatismo che non era immune in quei momenti particolarmente convulsi da un radicato antimeridionalismo con venature di tipo razzistico.

Iniziava, nell'autunno del '45, la stagione degli statuti, caratterizzata da un acceso e vivace dibattito, prevalentemente di ambito locale, e dall'emergere di numerose proposte, progetti e schemi di autonomia. Al centro di queste iniziative si colloca la figura di colui che stenderà materialmente il primo «Progetto preliminare di ordinamento autonomo della Regione Trentina» dato alle stampe il 25 novembre 1945, vale a dire l'insigne giurista e studioso, nonché presidente di fatto e guida del Centro studi, Francesco Menestrina.

Furono mesi, quelli dall'autunno '45 alla primavera '46, caratterizzati da un intenso dibattito, riassunto dai verbali delle riunioni, che si svolgevano spesso, come si rileva dalle carte dell'Uzc, nell'abitazione di Beppino Disertori, esponente di primo piano del Partito d'Azione alla cui iniziativa si dovette la nascita del Centro studi. A queste discussioni parteciparono esperti delle varie materie oggetto di studio per l'elaborazione dello statuto e la determinazione delle competenze regionali: scuola, energia e forze idroelettriche, agricoltura, minoranze, tributi; e vennero inoltre avviate minuziose inchieste e raccolte di materiali utili per il lavoro: dal progetto di statuto della Valle d'Aosta a quello del Tirolo, alla legislazione cantonale ticinese e alla costituzione della Confederazione elvetica. L'orientamento delle forze politiche, e dell'opinione pubblica trentina, era favorevole a uno spazio regionale unico, la Venezia tridentina,

comprendente il territorio annesso al Regno d'Italia al termine del primo conflitto mondiale, con l'inclusione dell'Ampezzano (che nel 1923 era stato staccato e unito alla provincia di Belluno); ma non mancarono posizioni diverse che venivano a disegnare un mosaico estremamente variegato, dalla Venezia euganea con il Veneto, alla regione alpina comprendente le province limitrofe di Sondrio, Trento, Bolzano e Belluno, alla regione delle Alpi retiche che corrispondeva grosso modo al territorio dell'appena cessato *Alpenvorland*.

Una segnalazione merita la bozza di statuto elaborata dal vecchio senatore del Regno e poi della Repubblica Enrico Conci, su pressione e stimolo dello stesso De Gasperi. In essa l'esponente democristiano proponeva un'articolazione in sezioni della Giunta regionale ed elencava al termine una serie di «Disposizioni complementari» nelle quali erano contenute cinque «Richieste riguardo agli Allogeni», vale a dire una serie di misure che il nuovo Stato democratico si sarebbe dovuto impegnare ad assumere nei confronti della popolazione sudtirolese «per rimediare ai gravissimi errori commessi dal governo fascista».

Sul primo punto, di rilievo politico-costituzionale e amministrativo, la bozza Conci suscitò le pesanti critiche del segretario della Provincia, Silvio Ferretti, non nuovo a dire il vero a puntuali osservazioni sui progetti di autonomia, il quale non mancò, oltre a formulare una serie di precisazioni tecnico-giuridiche, di rilevare che se «uno degli scopi della riforma è proprio quello di sostituire all'ente Provincia l'ente Regione ... mi pare in contrasto con ciò l'idea del Senatore Conci di costituire nel seno della Regione Trentina due Province separate», paventando il rischio «di trasformare l'Italia in uno Stato federativo». Un'altra considerazione importante svolgeva Ferretti, destinata a trovare ampio spazio nelle discussioni in seno all'Assemblea costituente, vale a dire il convincimento che «la riforma costituzionale [avrebbe dovuto] prendere l'avvio dal centro e stabilire anzitutto, riducendone i limiti, la nuova sfera d'azione legislativa del parlamento».

La proposta del senatore Conci, in linea con precedenti sue prese di posizione che lo avevano portato, all'indomani del primo

conflitto mondiale, a contestare l'annessione del Sudtirolo al Regno d'Italia e la costituzione della provincia unica della Venezia tridentina, sembrava potesse trovare una accoglienza favorevole presso il «partito allogeno» della Svp, come risulta da una delle numerose «Relazioni» inviate da Maurizio de Strobel al ministero degli Esteri. In quella di data 31 ottobre 1945, soffermandosi sui progetti di autonomia che si andavano predisponendo in regione, questi scriveva:

«Anche la Volkspartei sembra essere d'accordo in linea massima [sic] circa la concessione di un'autonomia che comprenda tutta la regione tridentina, anziché la sola provincia di Bolzano, pare però che essa vorrebbe che la provincia di Bolzano costituisse a sua volta una specie di "corpus separatum" nell'ambito della regione tridentina, essa aspirerebbe inoltre in contrasto con i progetti trentini anche ad una organizzazione di polizia separata per l'Alto Adige e ad una magistratura indipendente».

Nell'intricata situazione politica e militare del Sudtirolo, con l'Allied Military Government (Amg) che si apprestava a consegnare l'amministrazione civile al governo italiano, un ruolo di primo piano, sia pure estremamente contraddittorio, svolse il prefetto Bruno De Angelis. Questi, nominato dal Cln provinciale, giocò una partita quasi personale giungendo a rendersi invisibile sia alle forze politiche italiane che alla Svp e operando in contrasto con le direttive dello stesso governo. L'esponente socialista, giovandosi di suoi referenti in sede locale e romana, senza essere supportato dal governo di Roma e appoggiandosi alle forze moderate di entrambi i gruppi linguistici (il gruppo Amonn-Raffeiner della Svp e i partiti comunista e socialista all'interno del Cln bolzanino), cercò di giungere ad una pacificazione della situazione sudtirolese proponendo un'ampia autonomia per la sola provincia di Bolzano. Alla fine del mese di ottobre del 1945 offrì addirittura la prefettura al viceprefetto politico Walther Amonn nella speranza che un'accettazione dell'incarico potesse frenare se non bloccare le richieste di autodeterminazione, e alla fine dello stesso anno si fece latore della proposta che la questione sudtirolese fosse risolta «mediante l'emanazione di norme liberamente proposte dalla popolazione mistilingue e

garantite dallo Stato, anche per mezzo di accordi di valore internazionale con lo Stato confinante». L'azione del prefetto De Angelis, sostituito nel gennaio 1946 dal consigliere di Stato Silvio Innocenti e del quale De Gasperi aveva chiesto la rimozione al presidente del Consiglio Ferruccio Parri sin dall'estate '45, è particolarmente interessante perché rende ancor più complessi e strategicamente rilevanti quei rapporti tra centro e periferia richiamati in apertura di questo contributo.

Poco dopo l'inchiesta condotta in sede locale dal Cln trentino, toccò al ministero per la Costituente e nello specifico alla Sottocommissione per lo studio delle autonomie locali, presieduta da Arturo Carlo Jemolo, avviare alla fine del 1945 un'inchiesta nazionale sull'assetto amministrativo locale e sulle autonomie da concedere a quei territori nei quali risiedevano minoranze etnico-linguistiche («gruppi minoritari», come si leggeva).

E' in questa circostanza che, stando al riscontro delle carte, avviene per la prima volta il contatto tra Silvio Innocenti, la figura centrale di tutte le operazioni relative all'elaborazione dello statuto di autonomia, e Luigi Menapace, futuro collaboratore di Innocenti a Roma all'Uzc (che aveva sede al Viminale sullo stesso piano della Presidenza del consiglio) presso il quale lavorerà dal giugno 1946 all'aprile 1948. Si tratta di un esponente della Democrazia cristiana che aveva collaborato in qualità di consulente a partire dal mese di ottobre del '45 con il Centro studi del Cln, la cui attività però non è emersa in tutte le sue sfaccettature con riferimento a questa vicenda, essendo più conosciuta invece per gli episodi del 1950 allorché scoppiò il cosiddetto «caso Menapace».

Nella lettera accompagnatoria delle risposte al questionario del ministero per la Costituente, Menapace, che aveva conosciuto Innocenti in occasione di un incontro di quest'ultimo in casa di Pietro Romani, presidente della Deputazione provinciale, nonché cognato di De Gasperi, nel febbraio 1946, presenta un breve *curriculum vitae* da cui si apprende che era stato esule per ben diciotto anni sotto il fascismo, dal 1927 al 1945, prima a Friburgo e poi nel Canton Ticino, durante i quali «i problemi politici, e particolarmente quelli delle autonomie regionali - come sviluppo

del pensiero federalista del Risorgimento italiano, alla luce della storia nostra d'oggi - mi occuparono costantemente». Interessanti, anche perché interpretano un comune sentire diffuso in quegli anni in Trentino e in particolare nella Democrazia cristiana, alcuni passaggi delle risposte fornite al citato questionario:

«si ritiene esiziale, ai fini della politica nazionale e internazionale, concedere organi amministrativi separati ai gruppi etnici non italiani. Si ritiene, invece, che un'autonomia regionale comprendente allogeni e italiani, sia l'unica soluzione capace di evitare il pericolo di tendenze separatiste, e di avviare una collaborazione efficace, in un'atmosfera di libertà e di rispetto reciproco. Lo stato centralizzato e unitario - per lunga esperienza europea - non è adatto a risolvere stabilmente i conflitti provocati dalla presenza di minoranze allogene; mentre gli Stati federali e le autonomie regionali raggiungono l'intento e riescono a consolidare lo Stato, togliendo ogni ragione ai focolai d'irredentismo».

Ma dopo questa sincera esaltazione del federalismo e dell'autonomismo, richiamando il progetto elaborato dal Cln trentino, non esita a dichiarare che con esso, entro cioè la cornice regionale, «il predominio morale e spirituale della parte italiana della Regione sarebbe assicurato».

La proliferazione di progetti, bozze e schemi per l'ordinamento autonomo della regione, e le approfondite discussioni connesse, non riuscirono però a coinvolgere la popolazione e i partiti sudtirolesi; non mancarono i contatti e gli inviti alla collaborazione da parte del Cln trentino e della Dc per la Svp, ma gli esiti, come del resto quelli dei tentativi successivi quando l'iniziativa passò nelle mani del consigliere di Stato reggente la prefettura di Bolzano, Silvio Innocenti, sostenuto dall'appoggio e dal carisma di De Gasperi, furono negativi. La Svp rifiutò, almeno fino alla firma dell'Accordo De Gasperi-Gruber, di prendere parte attiva alle consultazioni e di fornire il proprio contributo all'elaborazione dei progetti di autonomia, sperando fino all'ultimo, cioè fino a quando non fu evidente che non ci sarebbe stata nessuna revisione del confine del Brennero, di ottenere l'autodeterminazione e l'annessione all'Austria. Con

l'unica eccezione, oltre al progetto della Svp per le due regioni Südtirol e Trentino pervenuto però dopo l'Accordo De Gasperi-Gruber e dopo il secondo progetto Innocenti, del progetto steso dal segretario generale della Svp, Josef Raffeiner, alla fine del 1945, che si presentava come una sorta di via d'uscita di riserva o di salvaguardia nel caso in cui fosse stato impossibile raggiungere l'obiettivo primario dell'autodeterminazione. Nel progetto si suddivideva il territorio statale in «paesi», con al vertice Diete dotate di larghissime competenze, si precisava in modo molto puntuale la tutela a tutti i livelli, politici e amministrativi, delle minoranze e si prevedeva «una garanzia internazionale per i nostri diritti d'autonomia».

2. Un commissario per lo statuto: Silvio Innocenti a Bolzano

L'arrivo a Bolzano di Innocenti, in sostituzione del prefetto De Angelis, che tanti problemi aveva creato al governo e alla politica romana, aprì una nuova fase nelle discussioni e nei contatti per l'elaborazione dello statuto. Negli stessi frangenti, la replica di De Gasperi, a conclusione del dibattito in seno alla Consulta nazionale, ora nella veste di Presidente del consiglio, aveva chiarito i termini della questione autonomistica e indicato le linee maestre lungo le quali si sarebbe dovuta incamminare l'azione del governo e dei suoi organi. In essa, spaziando su tutte le questioni aperte della politica estera italiana, lo statista precisava, a proposito della frontiera settentrionale del Brennero, le posizioni da cui il governo non era disposto a deflettere e che avrebbero rappresentato, a distanza di pochi mesi, i punti fermi della strategia italiana in sede di trattative di pace.

Oltre all'irrinunciabile confine 'naturale' del Brennero, De Gasperi poneva l'accento sulle trasformazioni economiche che la regione aveva conosciuto dai tempi dell'annessione al Regno d'Italia e sulle nuove misure a favore del gruppo linguistico tedesco introdotte tra il 1919 e il 1922, abrogate poi dal fascismo, che erano state ripristinate grazie ai provvedimenti del governo riguardanti l'uso della lingua nella pubblica amministrazione, l'insegnamento scolastico e la questione della cittadinanza. Tutto ciò rappresentava già, per De Gasperi, «in via di fatto,

l'instaurazione di un auto-governo, di una autonomia locale, la quale, naturalmente, non può riguardare soltanto la parte tedesca della provincia di Bolzano ma anche la Venezia Tridentina». Queste argomentazioni, alle quali si aggiungeva anche l'accusa di connivenza con il nazismo rivolta alla grande maggioranza dei sudtirolesi (e degli austriaci) con l'obiettivo di delegittimare, agli occhi degli alleati, le pretese dei primi all'autodeterminazione, rappresentarono il filo rosso della linea del governo italiano alla Conferenza di pace. Nel corso della quale un ruolo decisivo, nel far pendere decisamente la decisione degli alleati a favore dell'Italia, giocò l'assicurazione della concessione di un'ampia autonomia alla minoranza sudtirolese, per la quale si erano già fatti passi significativi.

Nel mentre però la linea del governo italiano veniva precisandosi con chiarezza lungo queste coordinate e i suoi organi periferici (leggi prefettura di Bolzano) agivano adesso in piena sintonia, nel partito di raccolta sudtirolese continuavano a prevalere le posizioni degli irriducibili a scapito dell'ala moderata e pragmatica del partito. Invece di approfittare delle aperture dimostrate dal governo italiano e scegliere il terreno della trattativa sulle garanzie autonomistiche, che in sede di conferenza non avrebbero avuto difficoltà ad essere accolte, la Svp finì per avvilupparsi in una politica massimalista che non era in grado di produrre risultati e che non era supportata da una lettura realistica della realtà. Segnale emblematico di questa difficoltà fu anche la proposta, emersa senza alcuna consultazione in ambito sudtirolese (il che fu fonte di irritazione e di malumori tra governo di Vienna e Svp), avanzata dal ministro austriaco Gruber nell'ambito delle «minori rettifiche» dei tracciati confinari ammesse in linea di principio nella riunione londinese dei ministri degli esteri del settembre 1945, di riannessione al Tirolo della val Pusteria e dell'alta val d'Isarco con Bressanone.

La decisione finale della Conferenza di pace sul confine al Brennero (24 giugno 1946) e la successiva firma dell'Accordo De Gasperi-Gruber (5 settembre 1946), spegnendo definitivamente le speranze sudtirolesi di revisione confinaria e di ritorno all'Austria, spostarono decisamente i termini della questione

autonomistica assegnando il pallino dell'iniziativa nelle mani del governo italiano, nonostante l'elaborazione in sede locale di nuovi progetti tra i quali quello, più avanzato in quanto a competenze regionali, dell'Asar. Ma, prima ancora, l'elezione dell'Assemblea costituente aveva anch'essa contribuito a riposizionare il problema e a rendere tutti gli autonomisti consapevoli che un'occasione era andata perduta, quella di elaborare nell'«aiuola regionale» il proprio progetto di autonomia. Ora invece si sarebbe dovuto fare i conti con l'Assemblea, nel seno della quale le posizioni dei partiti non erano certamente favorevoli al regionalismo. Come scriveva lucidamente e realisticamente Gigi Tomasi in due articoli apparsi a breve distanza l'uno dall'altro nel mese di giugno del 1946 su «Liberazione Nazionale», organo di stampa del Cln: «Pensare ad una Costituente ad indirizzo federalista è certamente un'utopia, perché la grande massa dei rappresentanti del paese non vi è certamente favorevole», aggiungendo, dopo aver stigmatizzato l'occasione perduta da trentini e altoatesini e che invece i siciliani erano stati capaci di cogliere: «Non vogliamo uno Statuto – anche se risultasse buonissimo – scodellato caldo per la nostra fame, senza conoscerne prima gli ingredienti».

Il dibattito politico regionale dei mesi successivi all'accordo di Parigi, faticosamente raggiunto grazie all'infaticabile opera di mediazione dell'ambasciatore Nicolò Carandini, sarà dominato dall'interpretazione corretta da dare al testo dell'accordo circa l'ambito territoriale (*frame* nel testo inglese) di applicazione dell'autonomia. Le reazioni locali furono negative sia a nord che a sud di Salorno: la delusione dei sudtirolesi fu grande (si parlò di tradimento e capitolazione) e come ricorda Friedl Volgger nelle sue memorie «Guggenberg e io di ritorno da Parigi, girammo per mesi ininterrottamente di paese in paese e ci costò non poca fatica tirar su di morale i sudtirolesi dopo la delusione. Parlammo fino a restare senza voce, per far riconoscere nuove speranze in un futuro migliore»; analogamente anche per i trentini – tranne che per i socialisti di matrice battistiana – fu una doccia fredda: essi avrebbero dovuto consultare, sulla base dell'art. 3, gli «elementi

locali rappresentativi la popolazione di lingua tedesca» per poter allargare il quadro territoriale dell'autonomia.

Lo stesso Carandini nutriva perplessità circa la possibilità di estendere le prerogative autonomistiche anche al Trentino, nonostante la questione aperta dei comuni mistilingue. Come confessa nel suo notissimo *Memorandum*, alla data del 29 agosto 1946: «Lo studio dettagliato del progetto Innocenti mi rivelava l'ampiezza delle misure di autonomia previste e mi rendeva sempre più perplesso sulla opportunità di estendere tali privilegi alla provincia di Trento».

I due progetti elaborati dal consigliere Innocenti, il «Progetto di statuto della Regione Tridentina» del 30 giugno 1946 e lo «Schema di statuto per l'autonomia della Regione Tridentina» dell'8 settembre 1946, che non avevano potuto avvalersi di commissioni *ad hoc* rappresentative del contesto locale, come pure avrebbe desiderato e indicato De Gasperi, sono dal punto di vista giuridico, della tecnica giuridica, le espressioni più alte dell'elaborazione statutaria. Come ha recentemente osservato Ugo De Siervo, si trattava di progetti molto avanzati che «solo gli eventi successivi ed una storiografia disattenta rispetto al contenuto istituzionale» hanno potuto «sottovalutare». Le garanzie per le minoranze tedesca e ladina, la configurazione dei collegi elettorali sulla base delle divisioni etniche, la Giunta regionale rappresentativa proporzionalmente dei diversi gruppi etnici, «le leggi sui diritti delle minoranze approvate all'unanimità o da un apposito organo composto paritariamente dai due maggiori gruppi etnici»; e ancora soprattutto, in un momento in cui nel dibattito politico italiano non era scontata neppure l'attribuzione di competenze amministrative alle regioni, l'attribuzione alla regione di competenza legislativa esclusiva in ben ventiquattro materie: sono tutti elementi che danno, soprattutto al secondo dei due progetti, un valore straordinario.

Per Innocenti e Menestrina l'elaborazione dello statuto aveva rappresentato un impegno estremamente gravoso, stando alla corrispondenza dei primi di luglio del 1946: all'irritazione di Innocenti nei confronti dei partiti del Cln che avevano chiesto copie a stampa del progetto (il che avrebbe fatto «perdere almeno

tre mesi di tempo»), Menestrina confessa di ritenere che non sarebbe stato invitato alle riunioni successive per la discussione della bozza preliminare, e di essere intenzionato a non accettare comunque l'invito: «dopo un anno che mi occupo di autonomia attraverso mezza dozzina di progetti comincio ad annoiarmene. E' una zuppa riscaldata troppe volte e il palato non la gusta più». Dopo la presentazione del suo secondo progetto, Innocenti venne richiamato a Roma nel novembre del 1946 presso la Presidenza del consiglio, a capo dell'Ufficio predisposto per l'attuazione degli accordi italo-austriaci, diventando il collaboratore più fidato di De Gasperi sui temi delle autonomie locali e delle regioni a statuto speciale. Sarà pertanto quasi naturale pensare a lui per la direzione del nuovo Ufficio zone di confine nato, dopo complicate vicende non prive di tensioni interministeriali, dallo scioglimento dei due Uffici per l'Alto Adige e per la Venezia Giulia.

3. Il ruolo di Roma e dell'Uzc

Con il ritorno di Innocenti a Roma, si chiude la lunga fase di discussioni e di progetti che aveva coinvolto soprattutto la periferia trentino-tirolese e le sue forze politiche, il governo, nella persona del consigliere reggente la prefettura di Bolzano e nei suoi rappresentanti diplomatici per le trattative di pace, e la neonata Assemblea costituente. Il mutato quadro politico spinse De Gasperi – non avendo ottenuto il secondo progetto Innocenti l'indispensabile ampio sostegno delle forze politiche in sede locale, e una volta firmato il trattato di pace (10 febbraio 1947) – alla nomina di una nuova commissione, quella cosiddetta dei 7, presieduta da Ivanoe Bonomi, con l'incarico di redigere un nuovo progetto di statuto, e della quale venne chiamato a far parte con l'incarico di relatore ancora Silvio Innocenti.

La nomina della commissione governativa venne vissuta molto negativamente in periferia: le forze politiche locali si sentivano espropriate, dopo anni di discussioni e progetti, della possibilità di elaborare autonomamente o almeno concorrere alla redazione della carta che doveva regolamentare la convivenza in regione. La frustrazione sfociò infine nella sensazione di tradimento e

nell'accusa di «doppio gioco» rivolta dal gruppo sudtirolese a De Gasperi, quando il 27 giugno venne approvato l'articolo della Costituzione che istituiva cinque regioni a statuto speciale tra le quali quella del Trentino-Alto Adige.

Come noto, la bozza di statuto scaturita dai lavori della Commissione venne respinta in blocco dalle forze politiche regionali, con la Svp in prima fila; mentre solo la Dc e i liberali formularono proposte di emendamenti e modifica. I tempi si facevano sempre più stretti e questo contribuiva a surriscaldare il clima politico. Il testo di quelli che erano stati ribattezzati i «sette savi» o i «sette Soloni» aveva scontentato un po' tutti in periferia: i trentini che protestavano per il trasferimento dei comuni della zona mistilingue e di quelli dell'alta val di Non alla provincia di Bolzano; i sudtirolesi che ritenevano tale trasferimento contraddittorio perché non comprendeva anche i centri di Salorno e Egna. Ma questi ultimi non accettavano soprattutto il conferimento esclusivo della potestà tributaria e finanziaria in capo alla regione, con la limitazione della sfera d'azione della provincia di Bolzano che si trovava a dipendere dalla maggioranza italiana in ambito regionale.

Le proteste del partito sudtirolese, che giunsero all'occupazione della prefettura di Bolzano e a sollecitare l'intervento del Presidente della Repubblica Enrico De Nicola presso il governo, costrinsero quest'ultimo a ricevere una delegazione dei maggiori esponenti politici sudtirolesi e a riaprire le consultazioni, in tempi rapidissimi, per apportare quelle modifiche in grado di rendere accettabile il progetto. Di fatto, il testo dello statuto presentato il 27 gennaio del 1948 alla presidenza dell'Assemblea dalla Sottocommissione per gli statuti regionali, aveva recepito molte delle modifiche richieste dalla Svp, la più significativa delle quali era quella relativa all'inserimento di un nuovo articolo, il 14, concernente la delega di funzioni dalla regione alle province e agli altri enti locali. L'introduzione di questa norma, che avrebbe dovuto garantire l'attuazione di un'autonomia più 'dinamica' e più confacente alle aspettative e alle esigenze del gruppo etnico sudtirolese, sarà alla base – come del resto le norme di attuazione che si areneranno nel tira e molla dei rapporti tra stato e regione –

dei conflitti tra trentini e sudtirolesi che porteranno negli anni cinquanta alla crisi della regione e allo scivolamento inesorabile dal *los von Rom* al *los von Trient*. Del resto i ritardi nel varo delle norme di attuazione si registreranno anche per tutte le altre regioni a statuto speciale, dimostrando come il vero tallone d'Achille del regionalismo italiano, e più in generale di una politica di riforme ispirate al decentramento, stesse proprio nelle difficoltà di implementazione di queste ultime.

La storiografia trentina, in specie quella di matrice liberale, ha particolarmente insistito su due tesi nell'interpretazione delle vicende che hanno portato all'elaborazione e promulgazione dello statuto di autonomia: la condivisione generalizzata del quadro regionale come ambito di applicazione dell'autonomia e la continuità, sul piano dei provvedimenti legislativi e amministrativi, tra l'Italia liberale e quella repubblicana, avvalorando di conseguenza la lettura, di crociana memoria, del fascismo come una parentesi nella storia italiana.

Per quanto riguarda il primo punto, certamente quello più delicato e conflittuale, le posizioni in Trentino non sembra fossero così unanimemente orientate verso la regione unica. L'esempio più noto è quello del partito socialista. Al suo interno erano ancora vive e godevano di forte presa le posizioni di matrice battistiana. Si veda come esemplare (e quasi profetico) il discorso preparato dal figlio del grande irredentista e deputato socialista Gigino Battisti per l'Assemblea costituente (della quale era uno dei segretari), ma che non riuscì a leggere in aula per la sua improvvisa scomparsa: «I socialisti ritengono che nella regione che sta fra il Brennero e la chiusa di Verona, alcuni problemi basilari, specie d'ordine etnico culturale e sociale, esigono soluzioni per l'Alto Adige e per il Trentino, mentre altri problemi, specie industriali, agricoli, amministrativi, si presentano identici per ambedue le differenti parti - l'italiana e la tedesca - della regione. A questi ultimi identici problemi si possono porre identiche soluzioni; perciò l'autonomia regionale della Venezia Tridentina dovrebbe essere sdoppiata, risultante quindi dal complesso e, sotto certi aspetti, dalla somma delle due differenti autonomie». Ma anche in ambito azionista la tesi delle

due regioni o province separate aveva suscitato molta attenzione, per non dire della richiamata posizione di Enrico Conci. Sul secondo punto, pur essendo innegabile la rilevanza dei provvedimenti assunti autonomamente dal governo italiano, così come alcuni elementi di continuità con i progetti di autonomia del Trentino sotto l'Impero, a scricchiolare è proprio l'interpretazione storiografica che tende a porre una linea di continuità troppo marcata tra l'età liberale e la rinascita democratica, senza considerare che dopo la dittatura fascista le questioni non potevano certamente più porsi allo stesso modo.

Non v'è dubbio che l'idea della regione unica sia stata la stella polare della politica degasperiana, come si ricava tra i tanti documenti da una lettera indirizzata a Ernesta Bittanti alla metà di gennaio del 1948, quando la partita dello statuto si era oramai chiusa; in essa lo statista trentino, dopo l'assicurazione di aver sempre «agito secondo gli accordi di Parigi», afferma:

«Il fine a cui tendevo e rimango fedele è la difesa dell'italianità. Posso sbagliare, ma penso che una politica onesta di collaborazione ci guadagnerà gli altoatesini. Lo so che vi sono degli estremisti da parte nostra; ma avranno vita corta e il Trentino sarà più che mai italiano e degno dei Suoi grandi familiari. Comunque fino ch'io avrò forza e vita, non si spegnerà in me la vigilanza, affinché il Trentino sia e in quanto non lo sia tutto, si confermi degno della sua missione confinaria e di tanti sacrifici, primo fra tutti il sacrificio luminoso di Cesare Battisti».

Ripensando all'espressione di De Gasperi, vale a dire alla «missione confinaria» di cui egli sentiva investito il suo Trentino, si tratta di una visione semplificata, anche se profondamente ancorata alla storia di questa terra. Il tema dei rapporti centro-periferia, che ho richiamato come possibile traccia di lettura delle carte dell'Uzc, appare ulteriormente complicato in questo caso dall'esistenza oltre alla questione altoatesina, alla quale bisognava trovare risposta nel nuovo quadro dell'Italia repubblicana e democratica e dell'ancoraggio internazionale dell'autonomia sudtirolese, di una questione trentina (non riconducibile esclusivamente ad una questione italiana). Nel senso che i trentini si erano posti, dopo l'annessione al Regno

d'Italia, come mediatori nei confronti del Sudtirolo, al punto da non accettare la costituzione della provincia di Bolzano sotto il fascismo.

In conclusione, si può dire che, nonostante i lavori pregevoli in nostro possesso, molti problemi relativi alla elaborazione e stesura del primo statuto di autonomia attendano ancora di essere analizzati in modo più approfondito e puntuale, ad iniziare dal grande interrogativo circa la sede di elaborazione. L'Uzc aveva svolto anche un'importante opera di raccolta di documentazione sulla storia dell'ordinamento locale sotto la monarchia asburgica; ordinamento che costituiva il retroterra ideale e pratico di molte delle proposte elaborate in quel triennio fondamentale 1945-48, nel corso del quale emersero e si esplicitarono con chiarezza quei «destini asimmetricamente intrecciati» che hanno sperimentato e condiviso trentini e sudtirolesi in questo lembo delle Alpi. E che a me sembra sia la migliore risposta a chi si interroga ancora oggi sulla legittimità/legittimazione dell'autonomia trentina.

4. Qualche considerazione finale.

Come reinterpretare oggi la lunga vicenda del regionalismo italiano (e dell'antiregionalismo ad esso connesso) e cosa resta infine di questa lenta, contraddittoria, complessa e tortuosa regionalizzazione, che come noto pur prevista in Costituzione verrà attuata solo negli anni Settanta del secolo scorso, tranne che per quanto riguarda le autonomie speciali?

Non voglio addentrarmi nel delicato e incerto dibattito sulle riforme costituzionali, riformismo che ha assunto nell'esperienza italiana quasi un aspetto patologico, anche se proprio il Titolo V della Costituzione ha registrato una delle più importanti riforme, il cui iter, iniziato il 26 settembre 2000 ai tempi del II governo Amato si è concluso con l'approvazione attraverso il referendum confermativo promosso dalle forze di opposizione. Significativa la nuova formulazione dell'art. 114 che capovolge l'architettura istituzionale dello Stato: «la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo

Stato». Prima si leggeva: «La Repubblica si riparte in Regioni, Provincie e Comuni».

Non v'è dubbio che la questione regionale si pone oggi in termini affatto nuovi rispetto alle riflessioni critiche che Gambi aveva svolto nel 1963, allorché si apriva, giova precisare, una nuova stagione per la regione sulla scia dell'esperimento politico di centro-sinistra e della sfida della programmazione economica e della pianificazione (territoriale in primis), delle quali l'istituto regionale avrebbe dovuto essere un attore.

Come ha efficacemente argomentato di recente Anna Treves: «La regionalizzazione [...] può farsi regionalismo. E' quello che è avvenuto, secondo Gambi, per la valle d'Aosta, la Sardegna, e il Tirolo meridionale. Le regioni italiane, i vecchissimi compartimenti di Pietro Maestri, nella loro storia, in particolare in quella successiva al 1970 e soprattutto nelle recentissime vicende che seguono all'acquisizione da parte delle regioni di nuovi poteri e visibilità rispetto al recente passato, stanno assumendo -hanno assunto- forme o configurazioni di regionalismo?».

L'attenzione negli ultimi anni si è significativamente spostata sul piano storiografico sui percorsi di costruzione delle identità regionali-territoriali. Quelle regioni inventate o artificiali, di cui si è detto, sono diventate cioè un dato familiare, un elemento comune dell'orizzonte degli italiani, al punto che ragionare di attendibilità e storicità del ritaglio regionale rischia di diventare antistorico e pericoloso. Ne sono prova, del radicamento dei quadri regionali, le discussioni molto attuali sull'identità regionale e le grandi opere di storia che a partire dalle regioni si sono pubblicate negli ultimi decenni a cominciare da quella sulle Regioni nella storia d'Italia dell'editore Einaudi, che tante animate discussioni e critiche ha suscitato.

Tutto ciò conferma, qualora ve ne fosse bisogno, che le regioni, ma più in generale i territori, conservano o acquisiscono una valenza comunitaria, identitaria, nonostante l'invenzione o

l'artificialità, e che non possono essere ridotti ad una mera espressione funzionale-gestionale.

Perché nella storia politico-amministrativa dell'Italia unita quella delle autonomie non ha mai rappresentato, non è stata in grado di rappresentare, una alternativa concretamente percorribile? E ciò nonostante che il pensiero, e l'azione, autonomista abbia avuto interpreti eccezionali, [a partire dall'età liberale, e sia cresciuto con la nascita dei partiti politici di massa, popolare e socialista, abbia trovato alimento nel pensiero meridionalistico e sia fiorito tra le menti più aperte e concrete dell'intelligentsia del Nord, sia stato una molla d'azione importante per tanti movimenti politici sfociati anche in spinte di tipo indipendentistico.]

La risposta a questa domanda viene, come ho cercato sinteticamente di mostrare, da lontano, dalle contraddizioni della storia unitaria italiana e dal perenne stato «emergenziale» in cui questa storia si è svolta. Si può da una regionalizzazione faticosa e complicata, basata sull'equivoco tra compartimenti statistici e regioni costituzionali, costruire un sano regionalismo? Mi sembra che, in tempo di crisi e di spending review, sia questo ancora oggi l'interrogativo cruciale e centrale dello Stato repubblicano, al di là di qualsiasi proclama federalistico. Proprio per affrontare le questioni che ho posto e che restano ancora sul tappeto della storia italiana, bisogna guardare avanti e andare oltre la dimensione nazionale, verso l'orizzonte europeo.

Ultima questione: che insegnamento possiamo trarre dalla concessione degli statuti speciali (e più in generale a proposito del regionalismo italiano)? Oggi, alla luce anche delle recenti consultazioni referendarie in Lombardia e in Veneto, e alle trattative iniziate e che vedono coinvolta anche la regione Emilia-Romagna, bisogna tornare ad interrogarsi sia sulla specialità (persistono ancora le ragioni che hanno portato nell'immediato secondo dopoguerra alla loro istituzione?) sia sul principio autonomista come criterio ispiratore dell'organizzazione dello Stato democratico. Nella prefazione al volume più completo che

sia stato scritto sull'avvento della regione in Italia, quello di Rotelli del 1967, Feliciano Benvenuti affermava: «questo studio non è una ricostruzione storica fine a sé stessa, ma tende a renderci consapevoli, oggi, di un fatto avvenuto ieri; poiché questo fatto è ancora vivo ed ancora in movimento, noi potremo trovare in questo lavoro una serie di spunti, una serie di elementi per continuare a costruire, per prendere dalla storia ciò che serve per fare ancora storia».

Dalle parole di Benvenuti mi sembra sia utile ancora oggi ripartire per interrogarsi sullo stato della nostra Repubblica dal versante territoriale: non v'è dubbio infatti, come hanno provato anche le recenti celebrazioni del 150° anniversario della fondazione dello Stato unitario, che la tenuta territoriale del nostro paese desti qualche elemento di preoccupazione. La frammentazione territoriale e l'accentuazione degli squilibri territoriali devono spingerci ad affrontare con nuovo spirito e all'interno di orizzonti più ampi, e penso anzitutto a quello europeo, i temi dell'ordinamento territoriale del potere locale e delle circoscrizioni amministrative.

Suscita preoccupazione il fatto che nonostante l'istituzione di un Ministero per la coesione territoriale negli ultimi due governi, di cui è stato primo titolare uno studioso serio e competente come Fabrizio Barca, l'esito dell'ultima consultazione elettorale ci ha consegnato un paese diviso in due, tra la nuova Lega al Nord e il Movimento 5Stelle al Sud, come se non avessimo fatto nessun passo in avanti rispetto alla formazione dello Stato unitario.

Infine ancora due osservazioni:

1) la prima riguarda la grande confusione che regna a livello di organizzazione del potere locale e di ritaglio/maglia amministrativa nella nostra repubblica per via di interventi abbozzati e non conclusi: province soppresse ma che restano in costituzione; città metropolitane previste nell'ordito amministrativo locale ma che stentano a decollare; province regionali di cui si ignorano statuti, funzioni e costi; unioni e fusioni di comuni; comunità montane cancellate con le quali è

scomparsa la montagna dall'agenda politica nazionale, e si potrebbe continuare...

2) la seconda il termine autonomia? Oggi in questa terra si usa molto spesso l'espressione «autonomia integrale», riprendendo slogan asarini dell'immediato secondo dopoguerra; ma cosa vuol dire un'autonomia che diventa integrale? Non si confonde forse, non slitta inevitabilmente verso la sovranità? Che badiamo bene è un concetto che coniano i giuristi di diritto comune medievali prima ancora dei pensatori politici dell'età moderna. In genere cito agli studenti una definizione fornita da Santi Romano, uno dei più grandi giuristi italiani, «il carattere specifico dell'autonomia deve ricercarsi non tanto nell'elemento della volontà con cui questa può esplicarsi, quanto nel fatto oggettivo della formazione di un ordinamento che abbia certi requisiti di indipendenza e, nello stesso tempo, di dipendenza, cioè di limitata indipendenza da un altro ordinamento». Ne consegue che autonomia è un termine relazionale e che da questa relazionalità occorra ripartire per disegnare le nuove coordinate dello Stato come comunità politica organizzata, nelle quali un ruolo sempre più centrale, soprattutto in campo amministrativo, dovrà toccare al cittadino.