



COMMENTARIO —

L'art. 131 della Costituzione

— 15 FEBBRAIO 2022

di Cristina Bertolino

Commento all'art. 131 della Costituzione

di Cristina Bertolino, Professoressa associata di Istituzioni di diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Torino

Art. 131 – Sono costituite le seguenti Regioni: Piemonte; Valle d'Aosta; Lombardia; Trentino-Alto Adige; Veneto; Friuli-Venezia Giulia; Liguria; Emilia-Romagna; Toscana; Umbria; Marche; Lazio; Abruzzi; Molise; Campania; Puglia; Basilicata; Calabria; Sicilia; Sardegna.

Abstract: Nel commento si affronta il tema della delimitazione territoriale delle Regioni, nonché dei criteri che l'Assemblea costituzionale deve utilizzare per determinare l'ambito territoriale delle circoscrizioni regionali. Si discute l'adeguatezza e la tenuta di questi criteri a fronte dell'evoluzione politica, culturale, economica e istituzionale dell'ordinamento costituzionale.

qualsiasi modello di decentramento territoriale.

Costantino Mortati sottolineò correttamente come la questione di quale l'Assemblea costituente risultò «del tutto impreparata» – fosse determinare il «numero delle Regioni da istituire in correlazione alla ciascuna», ma soprattutto «di riuscire a realizzare nell'interno di un sviluppo equilibrato (...) per un'armonica equilibrata dei presupposti dell'autosufficienza (...) senza contraddire ai principi già consacrati nell'art. 5»[3].

All'interno dell'Assemblea costituente le discussioni presero avvio nella Sottocommissione della Commissione per la Costituzione, incaricata dell'ordinamento della Repubblica. Ad aprire il dibattito fu l'on. Gaspari nella relazione introduttiva sulle autonomie locali[4], evidenziando gli inconvenienti dell'accentramento e i benefici dell'autonomia politica. Il suo preciso riferimento alle Regioni – che «in Italia esistono regioni *geograficamente determinate*; ma bisogna tener presente la necessità che una regione si istituisca in modo da essere *vitale* e quindi potrebbe sorgere il problema di non seguire meccanicamente il criterio storico, ma di addoverarsi a cambiamenti consigliati dalla *valutazione di particolari interessi*». Si è dunque evidente come per 'orientare' l'istituzione delle Regioni vi fossero diverse possibili scelte: il riferimento a criteri di carattere storico, geografico oppure a criteri funzionali ed economico-finanziari.

Ambrosini pose inoltre subito in evidenza una questione altrettanto importante: «il potere competente per operare un eventuale cambiamento territoriale della regione», e finì per ravvisare lui stesso nello Stato il potere di «cambiare la regione o a richiesta della regione».

Seguì quindi un'ampia e partecipata discussione, volta ad affrontare circa la struttura organizzativa della futura Repubblica italiana, con l'intento di verificare l'opportunità o meno di un'organizzazione decentralizzata, non, addirittura, federale[7].

Al termine del dibattito la scelta regionalista fu quasi unanime, nella consapevolezza che il pluralismo istituzionale fosse il modello organizzativo idoneo ad assicurare il buon governo e la partecipazione democratica, costituire un contrappeso al potere centrale e di garantire in tal modo

libertà e la democrazia[8]. Diverse e contrarie risultarono invece le sull'assunzione dei criteri necessari per l'identificazione e la delimitazione regionali da istituire.

Si contrapposero infatti tesi profondamente differenti: una prima, all'adozione del criterio storico, geografico e/o antropico, sostenuta e invocava anche la partecipazione della volontà popolare; una seconda invece alla istituzione di enti funzionalmente capaci di propria autonomia naturalmente sulla base di preventive ed approfondite ricerche e in grado di individuare l'estensione territoriale ottimale (e dunque i confini territoriali idonei a garantire l'autosufficienza economica delle Regioni); una terza tesi principale strumento di creazione e identificazione di nuovi territori *tout court* una piena partecipazione della volontà popolare.

Le soluzioni avanzate si contrapponevano peraltro nelle premesse: da un lato si proponeva un metodo di individuazione unilaterale, per la delimitazione dei territori regionali, ritenendo che le popolazioni interessate risultassero in grado di emergere le caratteristiche storico-geografiche e/o l'autosufficienza economica delle Regioni[9]; dall'altro, all'opposto, si auspicava che un'individuazione dei territori tramite consultazione referendaria, potesse assurgere a criterio primario per identificare l'ambito territoriale della Regione[10], andando a modificare democraticamente una ripartizione in parte definita già tradizionale.

Nell'Assemblea costituente erano altresì presenti divisioni rispetto a chi fosse la Costituzione stessa a delimitare i confini territoriali delle Regioni. Erano assertori che ritenevano che il problema dei confini non dovesse essere affrontato nel testo costituzionale, ma in atti addizionali di pari rango costituzionale successive, a dispetto del fatto che l'istituzione di un ente territoriale comportare contestualmente l'individuazione del relativo territorio.

Il dibattito fu peraltro principalmente rivolto verso quello che, senza dubbio, era l'obiettivo primario dei Costituenti: fu cioè, nella sostanza, strumerlo all'istituzione stessa delle Regioni, sulla quale si era ormai raggiunto un accordo. Nella Seconda Sottocommissione, nella seduta del 1° agosto 1946, riconfermando la necessità che la nuova Costituzione desse alla struttura dello Stato la rispondenza alle reali condizioni della nazione, le cui varietà regionali esigevano un'organizzazione adeguatamente considerate nell'interesse stesso dell'unità nazionale, si affermò la realizzazione di un regime di decentramento e di effettiva democrazia.

facilitare il confronto e la discussione sull'identificazione istituzionale: rispetto a cui pareva non riuscirsi a trovare un consenso unanime, A. Piccioni, essa decise infatti di demandare ad una propria sezione autonomie locali, presieduto dall'on. Ambrosini[12] – la formulazione ordinamento regionale che includesse le situazioni particolari di Sicilia, Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige.

All'interno del Comitato, il confronto e il dibattito continuarono ad termine dei lavori, nella seduta del 13 novembre 1946, nell'illustrazione del Progetto redatto, l'on. Ambrosini evidenziò come, sul punto del problema del numero delle Regioni, vi fossero diverse proposte che aggiungevano segnalazioni e richieste specifiche di enti e di persone che reclamavano la costituzione di nuove Regioni, oltre a quelle storiche. In mancanza degli elementi necessari per una ponderata decisione in merito, si pertanto attenersi al «*criterio della tradizionale ripartizione geografica*» precludeva tuttavia alle popolazioni interessate, per ragioni di giustizia, di esigere, con delibera dei rispettivi Consigli comunali, il distacco da un'aggregazione ad altra, o la costituzione stessa di una nuova Regione.

Nel mese seguente la discussione sull'art. 22 del Progetto del Comitato si svolse in seno alla Seconda Sottocommissione. Come già preannunciato da Ambrosini e come è stato correttamente osservato[13], il dibattito ripeté quello del primo periodo per la volontà – poi costante sino alla convocazione dell'Assemblea costituente – di individuare una mediazione tra le diverse posizioni, con il rischio calcolato di mettere da parte le ragioni ultime di ciascun su-

Si iniziò dunque a distinguere tra Regioni identificate secondo il criterio della tradizionale ripartizione geografica dell'Italia e quelle che, in considerazione della possibilità di introduzione in Costituzione di una disposizione sulla possibilità di variazione territoriale e di creazione di nuove Regioni, nella previsione di un continuo coinvolgimento delle popolazioni interessate.

Rinviando al più puntuale commento dell'art. 132 per il dibattito sul procedimento di variazione territoriale, è tuttavia opportuno evidenziare che abbandonò così definitivamente ogni tesi volta ad individuare criteri funzionali per l'individuazione delle Regioni, per giungere, in definitiva, al «*criterio storico*» di ripartizione territoriale, senza fornirne, però, il fondamento scientifico.

È inoltre evidente come lo scopo preminente del demandare ad un'assemblea in sua disposizione il procedimento per future modificazioni dell'assetto delle Regioni fosse – nel perdurare di richieste di creazione di nuove Regioni, come quella del Molise[14] – di garantirne la possibile istituzione in un momento successivo.

Nella seduta pomeridiana del 18 dicembre 1946 il testo definitivo del Progetto – primo antecedente normativo della disposizione che si discuteva – era dunque il seguente: «Le Regioni sono: Piemonte, Lombardia, Trentino-Alto Adige, Veneto, Friuli, Liguria, Emilia-Appenninica, Emilia e Romagna, Toscana, Lazio, Abruzzi, Molise, Campania, Puglia, Salento, Lucania, Calabria e Valle d'Aosta».

Le discussioni ripresero, da parte della Commissione per la Costituzione, nella plenaria pomeridiana del 1° febbraio 1947, chiamata invero a valere per l'ordine del giorno dell'on. Ruggero Grieco, il quale proponeva l'approvazione di un articolo 131 recante: «Le Regioni sono costituite secondo la tradizionale ripartizione geografica fatta eccezione per la Valle d'Aosta, che costituisce una Regione distinta». L'emendamento avrebbe determinato un passo indietro rispetto a quanto era stato concordato. Fu così che, in quella medesima seduta, venne approvato l'ordine del giorno degli on. A. Moro, E. Molè, N. Iotti e F. Targetti, con il quale la «Commissione dei 75», esaminato il problema della istituzione delle Regioni, e considerato che era stato effettuato accertamenti presso gli organi locali delle popolazioni interessate, ritenne prudentemente e opportunamente di sospendere ogni decisione in materia e infatti di riprendere l'esame del problema non appena fosse stata fornita l'ulteriore necessari elementi di giudizio e si affidava in tal modo ogni decisione al *plenum* dell'Assemblea costituente[15].

Quest'ultima prese in esame il testo dell'articolo 131 (allora art. 121) approvato il 12 ottobre 1947. La disposizione, nel frattempo ulteriormente modificata dalla Commissione di Redazione[16], era del seguente tenore: «Oltre alle Regioni indicate nell'articolo 120, hanno forme speciali di autonomia, sono costituite, con le funzioni e le attribuzioni della Costituzione, le Regioni seguenti: Piemonte; Lombardia; Veneto; Emilia e Romagna; Toscana; Umbria; Marche; Lazio; Abruzzi e Molise; Campania; Basilicata; Calabria». Presero quindi rinnovato vigore le discussioni che si svolsero fuoriuscire dal 'solco' delle Regioni tradizionali.

Fu peraltro subito chiara la necessità di giungere in tempi ragionevoli a una soluzione definitiva del problema.

del testo definitivo della Costituzione e di evitare sia rivalità regionali sia di giungere, in mancanza di dati e informazioni esaurienti, a giuristi frettolosi rispetto all'individuazione delle Regioni. Grazie all'ordine Ferdinando Targetti^[17], il quale proponeva che l'Assemblea costituenti la Costituzione le «Regioni storico-tradizionali di cui alle pubblicazioni fatte, facendo salva l'introduzione di un'apposita procedura per l'istituzione di nuove Regioni (art. 132 e XI disposizione transitoria), si giunse infine, in un evidente modo, su diverse istanze, ad approvare la ripartizione regionale sulla base dei dati statistici elaborati da Pietro Maestri nel 1863^[18]. Si seguì quindi un criterio, benché non scientifico^[19], di identificazione delle Regioni 'storiche' e furono istituite le Regioni «Piemonte; Valle d'Aosta; Lombardia; Trentino-Alto Adige; Friuli-Venezia Giulia; Liguria; Emilia-Romagna; Toscana; Umbria; Marche; Molise; Campania; Puglia; Basilicata; Calabria; Sicilia; Sardegna»^[20].

2. La revisione della disposizione: l'istituzione della Regione Molise

L'Assemblea costituente approvò il testo dell'art. 131 con il principio, che si trattasse di una disposizione 'provvisoria'. Durante la discussione erano state infatti molte richieste di costituzione di nuovi territori in base all'applicazione del mero criterio storico-statistico. Era dunque dall'entrata in vigore della Carta costituzionale vi sarebbero state richieste di modifica dell'avvenuta elencazione. Soprattutto, era accentuata la consapevolezza della possibilità, rimasta in sospeso, di costituire il Molise come Regione autonoma, a parità con gli Abruzzi, costituzione fortemente contrastata invece in Assemblea costituente a causa della scarsa ampiezza territoriale e densità demografica del territorio.

Erano del resto tali ragioni, già in Assemblea costituente, a fare propendere per la disposizione transitoria che, nei cinque anni successivi all'entrata in vigore, si potesse derogare con una legge costituzionale, fermo restando l'obbligo di consultazione delle popolazioni interessate, alla più aggravata procedura per le modifiche territoriali di cui al successivo art. 132^[21].

Trascorso inutilmente il periodo, quattro anni dopo la scadenza e l'entrata in vigore transitoria, la deroga fu prorogata, con la L. cost. n. 1 del 1958^[22]. Il 31 dicembre 1963: si consentì così al Molise, che non raggiungeva il milione di abitanti previsto dall'art. 132 Cost., di distaccarsi dagli Abruzzi.

modo, grazie alla successiva L. cost. n. 3 del 1963, aggiungere alle :

La denominazione «Abruzzi», prevista nel testo della legge costituzionale modificata in «Abruzzo» nell'art. 1 dello Statuto regionale abruzzese

3. Il portato normativo dell'art. 131 e la sua sistematicità rispetto alle disposizioni costituzionali

Nel contenuto normativo, l'articolo 131 definisce dunque il numero delle Regioni costituite, ne stabilisce la denominazione e concorre, infine, ad individuare i confini territoriali.

In Assemblea costituente, quando si trattò di redigere la disposizione dell'art. 131, infatti respinte le tesi di quanti ritenevano che la questione dei confini regionali dovesse trovare immediato riscontro nella Carta costituzionale, ma si volle provvedere con successivi atti di pari rango (o anche ordinario) oppure con le indicazioni statutarie. Si volle insomma dotare, sin da principio, le Regioni di un preciso e concreto ambito territoriale, decidendo di sopprimere dal testo della Costituzione la Seconda sottocommissione il dettato: «I confini ed i capoluoghi delle Regioni sono stabiliti con legge della Repubblica». Mancava così qualsiasi cenno alla base statistica, presente invece nei lavori preparatori; si volle in definitiva delimitare il territorio regionale con il solo criterio della corrispondenza statistica.

Le Regioni 'costituzionali' sembrerebbero dunque coincidere con quello del territorio è dato dai confini delle circoscrizioni provinciali come individuato dalla Costituzione. In conseguenza, le disposizioni inerenti al territorio regionale di atti legislativi e dei decreti statali e dei decreti regionali[24] non potrebbero avere che una mera funzione di riconoscimento[25].

In due ipotesi, tuttavia, alla coincidenza di denominazione tra Regioni e circoscrizioni 'statistica' non corrisponde pari coincidenza territoriale: al Piemonte, infatti, comprendente la Valle d'Aosta, era stata infatti sottratta la circoscrizione della Valle d'Aosta, istituita Regione autonoma e territorialmente distinta dall'entrata in vigore della Costituzione[26]; quanto al Veneto, la regione comprendeva anche la Provincia di Udine, la quale non venne invece ripartita in parte del territorio veneto nel DPR n. 30 del 1948, che, nel ripartire

collegi uninominali ai fini elettorali, non prevede infatti la Provincia

Sono inoltre constatabili divergenze quanto alle denominazioni 'co-
quelle 'statistiche', seppure entrambe designino il medesimo territ
Trentino-Alto Adige (Venezia Tridentina), l'Emilia e Romagna (Emilia
(Lucania), la Puglia (Puglie) e la Calabria (Calabrie).

Non vi è poi corrispondenza per il Friuli-Venezia Giulia, la cui denomi
ripartizione statistica era «Venezia Giulia e Zara» (non era dunque
«Friuli»), il cui territorio era allora costituito, come noto, da un'area
statali[27].

La delimitazione del territorio delle Regioni, desumibile indirettam
e dal rinvio alla compartimentazione statistica e alle circoscrizioni
contenute, non ha dunque – per tutte le Regioni – natura strettam
territorio regionale, dovendosi per il vero ricorrere appunto anche
Regioni 'statistiche' apportate in sede di Assemblea costituente e in
anteriori che successivi all'entrata in vigore della Costituzione.

Per quanto concerne l'eventuale modifica territoriale delle Regioni
supra, l'art. 132 della Costituzione – al cui commento si rinvia – dis
delle possibili variazioni territoriali e dell'eventuale modifica dell'el
previsto nell'art. 131, determinandosi in tal modo un rapporto «sin
due disposizioni. Il procedimento di cui all'art. 132 Cost., intervine
sull'elenco delle Regioni contenuto nell'art. 131, assegnerebbe a qu
stato fatto correttamente notare – «una conseguente forza passiva
quanto sottratto all'ordinaria applicazione dell'*iter* di revisione costi

È però evidente come l'ambito territoriale delle Regioni e, più in ge
territoriali, è tema estremamente complesso da affrontare, specie
nella quale, da un lato, le realtà statuali permangono giuridicamen
presupposti, e la Costituzione[30] e la Corte costituzionale[31] con
perentoriamente il rispetto della volontà delle comunità interessat
territoriale; dall'altro, ci troviamo di fronte ad una società 'comples
nella quale i confini territoriali e giuridici paiono scomparire[33] o i
più semplice travalicabilità. Anche aspetti identitari e culturali[34] e
di appartenenza[35], di non semplice composizione, sono in gioco
dei confini territoriali, sino al punto da rendere difficile ogni ridete

vedrà *infra* – dei territori, anche regionali[36].

Nondimeno, una eventuale modifica territoriale delle Regioni non armonicamente all'interno del complessivo sistema costituzionale prescindere dal rispetto dei fondamentali principi costituzionali, *in* democratico e di promozione e tutela delle autonomie locali, di cui Costituzione[37]. In seguito alla riforma costituzionale del 2001 e il modello di regionalismo assunto dal e nel novellato art. 114 della Costituzione, infatti le Regioni, e soprattutto i cittadini residenti nel territorio, a cui configurazione degli interessi del territorio: non si può quindi prescindere dalla partecipazione delle popolazioni interessate e da un adeguato livello di partecipazione. È inoltre opportuno precisare come anche la Carta europea dell'autonomia sottolinea nell'art. 5, a garanzia della democrazia locale, ma anche il principio complessivamente intesa, la necessità, qualora si intenda modificare la Costituzione, di consultare preliminarmente «*the local communities concerned*» le istituzioni[38].

La dottrina non ha d'altra parte mancato di evidenziare come il principio previsto all'art. 132 sia stato in effetti previsto proprio per scongiurare – come sede di Assemblea costituente – la possibilità di una rideterminazione di parte dello Stato della configurazione territoriale delle Regioni, che non senza il consenso delle popolazioni interessate. Nel caso in cui, tuttavia, di un ripensamento complessivo delle Regioni, che vada oltre il mero richiamo a questo, che configurerebbe una vera e propria revisione della forma di governo, presumibilmente avvenire tramite il procedimento di revisione ex art. 132 Costituzione, non già per mezzo di quello ex art. 132[39].

Ove si guardi alla sistematicità complessiva dell'ordinamento regionale, la rideterminazione territoriale, considerata la presenza di una identità rafforzata, non potrebbe inoltre prescindere, come invece accadde con l'Assemblea costituente, da un approccio funzionalista, in quanto il territorio è la base della distribuzione delle competenze e risulta condizione necessaria per l'autonomia stessa[40]. L'approccio funzionale, certamente complesso dal punto di vista politico, implica la necessità di valutare la corrispondenza tra le funzioni attribuite all'ente e quelle effettivamente esercitate ed esercitabili efficacemente. È da consentire che all'individuazione di una unità territoriale concorranne i fattori auspicava Costantino Mortati in Assemblea costituente – «*indispendibile il giudizio*», tra i quali una popolazione accomunata dagli interessi e

culturali. Una diversa e nuova rideterminazione territoriale non può ignorare la trasformazione socio-economica che ha interessato tut dovrebbe anzitutto prendere in attenta considerazione i diversi (di delle popolazioni interessate, senza mai sottovalutare le profonde presenti dall'Unificazione (specie tra Nord e Sud del Paese), diversi determinato la collocazione delle Regioni (ordinarie), sin dalla istitu d'ombra»[41].

4. Adeguatezza della delimitazione territoriale delle Regioni e revisione

Gli ambiti territoriali delle attuali Regioni furono, come noto, indivi Maestri con finalità diverse da quelle della delimitazione territorial Repubblica. Aveva infatti previsto la suddivisione del Regno d'Italia meri fini statistici, per definire le diverse tipologie di produzione de unito, che peraltro non comprendeva ancora lo Stato Pontificio. La Maestri venne poi ripresa da Alfeo Pozzi in un manuale scolastico[. ripartizione venne aggiunta la regione Lazio, nel frattempo divenut dello Stato italiano. L'equivoco iniziale vissuto in Assemblea costitu ritenere che quella suddivisione, dopo circa ottant'anni, avesse di f 'storici' e, di conseguenza, in funzionali ed efficienti, circoscrizioni a finalità meramente statistiche.

A partire dagli anni Sessanta fu tuttavia chiaro che la delimitazione dall'Assemblea costituente non risultava più adeguata alle evidenti trasformazioni sociali allora in atto, né ai fini della pianificazione te economica[43]. Anche la Corte costituzionale, nella sentenza n. 14: come in alcuni ambiti materiali non vi fosse corrispondenza tra le l costituite, e il loro sviluppo socio-economico successivo [44]. Ciò n disinteresse politico per l'attuazione della regionalizzazione e, a m: una rimodulazione dei confini territoriali regionali era allora condit maggioranza politica sia dalla opposizione regionalista [45].

Negli anni Settanta e Ottanta, tuttavia, in concomitanza con l'attua dell'ordinamento regionale si iniziò a registrare una migliore atten: ridefinizione della ripartizione territoriale delle Regioni[46], con un

prevalentemente antropo-geografico ed economico. Ne seguì, a
presentazione di due proposte che, più di altre, hanno inciso molto
pubblico nel Paese: la prima, relativa alla ricerca presentata nel 19
Agnelli, nella quale si proponeva un progetto di Stato federale su base
con l'individuazione di dodici macro-regioni[47]. Queste erano state
individuate in base a criteri in prevalenza geografici, economici e demografici.
L'intento era di individuare e definire i territori dotati di un'ampia
e della conseguente, e accresciuta, responsabilità nell'utilizzo delle risorse
nonché con una dimensione adeguata e idonea a promuovere lo sviluppo
economico e infrastrutturale. A questa proposta si contrappose un'altra proposta
carattere più propriamente politico, presentata per la prima volta
ad Assago, nel 1993, in occasione del Congresso della Lega lombarda
prevedeva l'abolizione delle Province e, in base a criteri di geografia
creazione di tre macro-regioni: Repubblica federale del Nord (Liguria,
Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna); Repubblica federale dell'Etruria
Marche, Lazio); Repubblica federale del Sud (Abruzzo, Molise, Puglia,
Campania, Basilicata). Si sarebbero inoltre mantenute le cinque Regioni
speciale.

Sarebbe stato probabilmente opportuno cogliere la successiva occasione
dell'intero Titolo V della Costituzione, nel 1999 e nel 2001, per modificare
l'articolazione territoriale delle Regioni; in quel frangente, invece, si
modificare l'art. 131 della Costituzione, verosimilmente perché con
equivalso a scoperchiare un vaso di Pandora e che sarebbe risultato
insormontabile in quel momento politico[49].

Durante la XVI Legislatura vennero poi depositati in Parlamento alcuni
per una nuova delimitazione delle Regioni[50] – meno significativi
negli anni Novanta –, i quali, non solo non erano fondati su validi criteri
geografici, ma, a dispetto delle mutate esigenze socio-economiche
volti ad aumentare il numero dei territori regionali.

In anni più recenti, a fronte di un maggiore interesse manifestato nel
processo di differenziazione di cui all'art. 116, III co., Cost., è possibile
evidenziare due proposte significative, tese a introdurre un riordino

La prima, del 2013, della Società Geografica Italiana[51], che ha preparato
predisposta per fornire materiali di riflessione, di confronto e di valutazione

l'auspicata riforma, il riordino e la razionalizzazione dell'assetto amministrativo. Significativa ne è, senza dubbio, la metodologia utilizzata: si sono i fondamenti delle attuali delimitazioni amministrative italiane per il modello andato configurandosi nell'Unione Europea, fondato su un territorio che risponde ad omogeneità funzionale, a coalizioni di centri urbani[52]. La tesi di fondo della Società Geografica è che occorrono riforme territoriali, legittimate dalla necessaria integrazione tra la dimensione dei processi economici e il radicamento territoriale delle identità, delle contesti patrimoniali e culturali, nel tentativo di perseguire l'obiettivo della coesione sociale e dell'inclusione; per la costruzione un'immagine strategica e di sviluppo del territorio.

La seconda proposta, del 2014, per iniziativa del Ministero per gli Affari Regionali e Autonomie, che ha costituito un'apposita Commissione di studio[53] ha dovuto valutare, sotto il profilo «costituzionale, amministrativo, storico, geografico, istituzionale ed economico», l'adeguatezza dell'assetto territoriale delle Regioni. Nell'occasione è stata una volta ancora utilizzata per ipotizzare un eventuale accorpamento regionale: l'argomento è messo in relazione con le funzioni e gli obiettivi assegnati alle Regioni dalla Costituzione e con le principali questioni economiche e finanziarie relative alle dimensioni territoriali regionali. Nella Commissione, che tuttavia non ha una posizione condivisa, si sono evidenziate due distinte proposte: la prima, per la ridefinizione territoriale, sosteneva l'opportunità di implementare un coordinamento operativo e gestionale tra Regioni[54]; la seconda, contemplata unicamente la semplificazione della procedura costituzionale dei confini territoriali (art. 132 Cost.). Nessuna delle proposte ha potuto avere un concreto sviluppo negli anni successivi.

La questione del riordino territoriale delle Regioni è dunque, ad oggi, estremamente aperta. A più di settant'anni dalla costituzionalizzazione e a più di cinquanta dalla loro effettiva istituzione, l'identità regionale è ancora «percepita» e presente in ciascun territorio più di quanto non fosse stata costituente. Prima peraltro di avviarsi a una nuova delimitazione dell'assetto territoriale, occorrerebbe riflettere su come sia ormai necessario, anzi urgente, definire l'organizzazione e gli obiettivi regionali in termini di politiche, piani e programmi di sviluppo. La scelta circa la ridefinizione dei confini territoriali non può essere fatta da una consapevole considerazione del disegno complessivo del C

anzi essere ad essa contestuale), dal momento che il territorio è stato al 'tipo' di Regione che si vuole istituire. Tale valutazione, tuttavia, è al solo modello di regionalismo che si è voluto imprimere alla Repubblica occorre infatti aprire e proiettare lo sguardo oltre i confini nazionali anche le politiche e i vincoli posti dall'Unione Europea e quelli inevitabili dai processi di globalizzazione[55].

Note

[1] Sul punto L. Ferraro, il quale ripercorre la genesi delle disposizioni preparatorie dell'Assemblea costituente e sottolinea il «carattere qualitativo» dell'art. 132 rispetto alla disposizione che si commenta (*Artt. 131-132*, in A. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, UTET, Torino, 2001, spec. 2532).

[2] Cfr. M. Pedrazza-Gorlero, *Art. 131*, in G. Branca, A. Pizzorusso (a cura di), *La Costituzione*, Zanichelli-Soc. Ed. Foro It., Bologna-Roma, 1990, 131.

[3] C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, t. II, Cedam, Padova, 1957, 151.

[4] A.C. seduta del 27 luglio 1946.

[5] Sul punto M. Pedrazza-Gorlero non manca di sottolineare come l'art. 131, introdotto dall'on. Ambrosini, introduttiva ai lavori della Sottocommissione, vi siano alcune lacune rispetto ai criteri e agli strumenti prospettati per la ripartizione delle competenze (art. 131, cit., 69 ss.).

[6] Il Presidente Umberto Terracini invitò preliminarmente i membri della Commissione a esprimersi sull'utilità di istituire le Regioni (A.C. seduta 27 luglio 1946), rispettivamente favorevolmente, tra gli altri, O. Zuccarini (A.C. seduta 27 luglio 1946), Sarnuti e G. Uberti (A.C. seduta 29 luglio 1946).

[7] Cfr., tra gli altri, gli interventi di E. Lussu (A.C. seduta 27 luglio 1946), di G. Uberti (A.C. seduta 29 luglio 1946), il quale propendeva per l'istituzione di una Confederazione.

Sulle diverse posizioni riguardanti l'istituzione delle Regioni e sul ruolo

decentramento dello Stato, cfr., *ex multis*, G. Ambrosini, *L'ordinaria riforma regionale nella Costituzione Italiana*, Zanichelli Ed., Bologna
L'avvento della Regione in Italia. Dalla caduta del regime fascista alla repubblicana (1943-1947), Giuffrè, Milano, 1967; R. Ruffilli, *La ques dall'unificazione alla dittatura (1862-1942)*, Giuffrè, Milano, 1971; E *regionalismo alla Regioni*, il Mulino, Bologna, 1973.

[8] Sulla portata «rivoluzionaria» dell'istituzione delle Regioni nell'o Stato, cfr., tra i molti, P. Calamandrei, *Cenni introduttivi sulla Costi lavori*, in A. Levi e P. Calamandrei (dir.), *Commentario sistematico : italiana*, G. Barbera Ed., Firenze, 1950, v. I, CXXXV.

[9] Sul punto cfr. C. Mortati (A.C. seduta 14 settembre 1946), il qua fosse «estremamente pericoloso (...) in una situazione (...) di camp (...) lasciare la delimitazione dei confini delle regioni alle regioni ste

Cfr. altresì A. D'Atena, *Il territorio regionale come problema di dirit issirfa.cnr.it*, dicembre 2008, 3, il quale sottolinea come la via battu per l'identificazione delle regioni fu «una scelta giacobina».

[10] Tra i molti, G. Conti (A.C. seduta 29 luglio 1946), il quale, pur ri fossero «regioni ben delimitate per le quali la discussione è sempli che per la delimitazione del territorio regionale fosse necessario ri democratico più serio», recependo «l'espressione della volontà dei

[11] Sul punto cfr. la ricostruzione del dibattito di M. Pedrazza Gorl *territoriali delle regioni*, cit., 21-22.

[12] Il Comitato per le autonomie locali fu soprannominato «Comit numero dei suoi componenti: gli on. onorevoli Ambrosini, Bordon, Pisanelli, Einaudi, Grieco, Lami Starnuti, Lussu, Uberti, Zuccarini.

[13] Cfr. M. Pedrazza Gorlero, *Le variazioni territoriali delle regioni*,

[14] Così, a titolo esemplificativo, giunsero richieste per la costituzi Daunia, Cilento, Molise, Sannio, Umbro-Sabina.

[15] Il testo dell'art. 131 (allora art. 123) del Testo definitivo del Pro elaborato dalla Commissione era il seguente: «Le Regioni sono cos

Valle d'Aosta; Lombardia; Trentino-Alto Adige; Veneto; Friuli e Venezia Giulia; Emilia-Lunense; Emilia e Romagna; Toscana; Umbria; Marche; Lazio; Campania; Puglia; Salento; Lucania; Calabria; Sicilia; Sardegna. I confini delle Regioni sono stabiliti con legge della Repubblica».

[16] Sulle modifiche tra la versione dell'articolo approvata dalla Commissione di cui esamino l'Assemblea costituente decise, nella seduta antimeridiana di rinviare – e quella introdotta nella seduta pomeridiana del 29 ottobre criticamente, l'intervento di G. Codacci Pisanelli nella seduta pomeridiana del 29 ottobre 1947. Cfr. inoltre E. Rotelli, *L'avvento della Regione in Italia*, cit., 351-352-353, 131-132, cit., 2535.

[17] A.C. seduta pomeridiana del 29 ottobre 1947.

[18] Cfr. P. Maestri, *Prefazione* al volume *Statistica del Regno d'Italia Stato civile nell'anno 1863*, a cura del Ministero di Agricoltura, Industria e Commercio, Firenze, 1864. Sulla scelta del Costituente di affidarsi all'annuario statistico che la definizione di una partizione regionale adeguata ai tempi politici corrispondere al disegno di quei "provvisori" compartimenti, si veda di L. Gambi, *L'equivoco tra compartimenti statistici e regioni costituite*, Faenza, 1963, ristampato come Id., *Compartimenti statistici e regioni costituite*, Id., *Questioni di geografia*, Napoli, ESI, 1964, 155 ss.; E. Rotelli, *L'avvento della Regione in Italia*, cit., 368 ss.

[19] Sottolinea l'«artificialità» delle Regioni italiane G. Dematteis, *Ricerche di articolazione territoriale degli interessi e regioni istituzionali*, in *Stato* 27/1989, 445 ss.; ancora, C. Muscarà, *Una regione per il programma*, Padova, 1968, ha definito le Regioni «una conchiglia vuota sul piano

[20] Correttamente M. Pedrazza-Gorlero, *Art. 131*, cit., 84-85, evidenzia che durante i lavori dell'Assemblea costituente non vi sia stato un perfetto distinguere tra Regioni «statistiche» e Regioni «storiche» – in particolare con riferimento all'Emilia-Romagna – e come dunque venne in realtà impiegato un criterio in cui poiché si era utilizzata l'integrazione dei due criteri (storico e statistico) coincidere la suddivisione "storico-tradizionale" con quella proposta per motivi di opportunità politica».

[21] La proposta giunse ad opera dell'on. C. Mortati nella seduta pomeridiana del 29 ottobre 1947.

dicembre 1947.

[22] Per le critiche alla procedura seguita cfr. F. Bassanini, *L'attuazione della Costituzione*, Nuova Italia, Firenze, 1970, 83; L. Paladin, *Diritto regionale*, Cedam Padova, 1970, 107; Tarchi, *Disp. I-XVIII. Leggi costituzionali e di revisione costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1970, 107; Branca, A. Pizzorusso (dir.), *Commentario della Costituzione*, cit., 1 XI, in A. Celotto, R. Bifulco, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., 2784-2785.

[23] Art. 1 L.r. Abruzzo n. 840 del 22 luglio 1971. Sulla legittimità o meno del mutamento di denominazione cfr. V. Italia, *La denominazione nelle Regioni*, Giuffrè, Milano, 1996, 104 ss.; M. Pedrazza-Gorlero, *Art. 131*, cit., 9.

[24] Gli Statuti regionali, sia di prima che di seconda 'generazione', prevedono nelle prime disposizioni il territorio regionale facendo esplicito riferimento ai territori provinciali.

Rispetto poi alla coincidenza territoriale tra Regioni 'costituzionali' e Regioni 'statutarie' fanno eccezione la Sicilia e la Sardegna, per le quali, considerata la configurazione morfologica, il territorio è implicitamente dato dal territorio corrispondente geografico, le due isole e i loro arcipelaghi.

[25] Cfr. G. D'Orazio, *In tema di variazioni del territorio regionale (e di variazioni costituzionali)*, in AA.VV., *Scritti in onore di Costantino Mortati. Aspetti del diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1977, t. II, 692.

Secondo A. D'Atena, *Profili costituzionali della migrazione dei Comuni e delle Regioni speciali*, in *Giur. Cost.*, 2/2007, 661, valore ricognitivo avere le Regioni ad autonomia speciale, posto che nell'elenco di cui all'art. 131 della Costituzione sono comprese anche le Regioni ad autonomia speciale.

[26] Art. 1 del Decreto Legislativo Luogotenenziale n. 545 del 7 settembre 1970.

[27] Per la delimitazione definitiva della Regione sarà necessario attendere l'entrata in vigore della L. cost. n. 1 del 31 gennaio 1963.

[28] Cfr. A. Patroni Griffi, *Articoli 131, 132 e 133*, in F. Clementi, L. C. Vigevani (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, Giuffrè, Bologna, 2021, 435.

[29] Cfr. L. Ferraro, *Artt. 131-132*, cit., 2540.

[30] Rispetto all'art. 132 della Costituzione, la L. cost. n. 3/2001 ha apportato qualche lieve modifica, il contenuto sostanziale del testo costituzionale

[31] Cfr., ancora di recente, Corte costituzionale, sentenze n. 246/2001

[32] Lo scontato riferimento è all'opera del sociologo Z. Bauman, *Liquid Modernity*, Cambridge, 2000.

[33] Cfr., tra i molti, B. Badie, *La fin des territoires. Essai sur le déséquilibre sur l'utilité sociale du respect*, Fayard, Paris, 1995

[34] S. Mabellini, *Identità culturale e dimensione territoriale delle Regioni*, Giuffrè, Milano, 2008.

[35] Sul punto, per tutti, cfr. L. Paladin, «Cittadinanza regionale» *ec Giur. cost.*, 1965, 266, il quale sin dagli anni Sessanta aveva messo in luce uno dei possibili rischi del regionalismo italiano: la nascita, cioè, di «regionalismi», da lui stesso ritenute incompatibili con il complessivo sistema

[36] Opportunamente A. Patroni Griffi, *Articoli 131, 132 e 133*, cit., 1965, 266, ha sottolineato la volontà delle popolazioni interessate alla variazione territoriale e il «nodo gordiano» del procedimento.

[37] Sul punto cfr. F. Pizzetti, *Il sistema costituzionale delle autonomie locali*, Milani, 1979, 290, secondo il quale, nell'art. 5 Cost., alla Repubblica come l'ente Stato ma come ordinamento complessivo nella sua realtà, si contrappongono «non tanto gli enti territoriali come espressione di un ordinamento quanto le comunità locali stesse, quale che sia o possa essere la forma di governo nella quale essi si esprimono».

[38] Sulla Carta europea delle autonomie locali e sul suo art. 5, cfr. G. Boggero, *Constitutional Principles of Local Self-Government in Europe*, 2018, 174 ss.

Sul punto, inoltre, cfr. A. D'Atena, *La vicenda del regionalismo italiano: dalla transizione al federalismo*, in A. D'Atena (a cura di), *Federalismo e Regionalismo in Europa*, Giuffrè, Milano, 1994, 224 ss., il quale sottolinea come le p

territorialmente situate godano di un diritto alla «autoidentificazione nell'ambito dell'ordinamento regionale.

[39] Sul punto cfr. A. Ferrara, *Quali Regioni per quale Repubblica? alla riagggregazione delle regioni in nuove macroentità territoriali*, in 317 e 322 ss.

[40] Sul punto M. Orofino, *Il territorio di regioni, province e comuni* Olivetti (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti V*, Giappichelli, Torino, 2001, 201.

[41] Sul punto cfr. A. Poggi, *I profili costituzionali del riordino territoriale* *federalismi.it*, 3/2015, 3, la quale fa a sua volta riferimento a E. Checco d'ombra, in *Dalla parte delle Regioni. Bilancio di una legislatura* Olivetti, Quaderni di Studi regionali 7, Ed. Comunità, Milano, 1975,

[42] A. Pozzi, *L'Italia nelle sue presenti condizioni fisiche, politiche, monumentali*, Ed. G. Agnelli, Milano, 1870.

[43] Cfr. E. Rotelli, *L'avvento della Regione in Italia*, cit., 297; M. Pedemonte, *Le variazioni territoriali delle Regioni*, cit., 108 ss.; M. Tinacci Mosello, *Le Regioni*, il Mulino, Bologna, 1990, 34; M. Bertolissi, *Artt. 131-133*, in V. Crisafulli (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova, 1990, 71

[44] Cfr., in particolare, considerato in diritto n. 8.

[45] Sul punto, tra i molti, cfr. F. Bassanini, *L'attuazione delle Regioni* Firenze, 1970, 25.

[46] Per una ricostruzione delle differenti proposte di nuova delimitazione cfr., tra gli altri, G. Di Muccio, *La modifica dei confini delle Regioni: la delimitazione territoriale dei governi sub-centrali: un'analisi comparata con particolare riferimento alla Francia e all'Italia*, in *argomenti. Rivista di Ricerca Sociale*, 3/2016, 70 ss.

[47] Cfr. M. Pacini (a cura di), *Un federalismo dei valori. Percorso e programma della Fondazione Giovanni Agnelli (1992-1996)*, Ed. Forlani, Torino, 1996.

[48] Cfr. il c.d. "Decalogo di Assago", documento politico redatto da con il contributo della Fondazione Bruno Salvadori per gli studi sul presentato al secondo congresso della Lega Nord, il 12 dicembre 1 progetto venne poi ripreso in G. Miglio, *L'Asino di Buridano. Gli ita l'ultima occasione di cambiare il loro destino*, Neri Pozza, Vicenza,

[49] Per la verità, nemmeno nel 2006 e nel 2016, in occasione delle costituzionale del Titolo V, entrambe bocciate in seguito a referenc seppe cogliere l'occasione per immaginare una nuova delimitazion Regioni.

[50] In particolare, trattasi dei pdl cost. AC n. 176, Pini, e n. 1005, R istituzione della Regione Romagna; n. 2212, Iannarilli, concernente Principato di Salerno; n. 4386, Cirielli, per l'istituzione della Regione 4850, Molgora, di istituzione della Regione Brescia; n. 5410, Galli, p Regione dei Laghi. Ancora, dei pdl cost. AS n. 2782, Poli Bortone, di Regione Romagna, della Regione Principato di Salerno e della Regi

[51] M. Castelnovi, *Il riordino territoriale dello Stato. Riflessioni e p geografia italiana*, Società Geografica Italiana, Roma, 2013, anche a http://www.aiig.altervista.org/fonti/ebook/e-book_il_riordino_territoriale_dello_stato_sgi_36_dipartimenti.pdf.

[52] Cfr., più di recente, *l'Agenda territoriale 2030* dell'Unione Euro link https://territorialagenda.eu/wp-content/uploads/TA2030_jun2

[53] Istituita il 29 dicembre 2014 presso il Ministero per gli Affari re Autonomie, dall'allora Ministra Maria Carmela Lanzetta.

[54] Questa tesi è stata ampiamente sostenuta anche in occasione *riordino territoriale»* organizzato dalla rivista *federalismi.it* e svolto febbraio 2015, i cui atti sono raccolti in *federalismi.it*, 3/2015. In pa Pizzetti, *Centocinquanta anni di dibattito sui confini regionali*; A. Pc costituzionali del riordino territoriale; A. Sterpa, *Quali macroregion Costituzione?*

[55] Sul punto, sin da principio si è avuta una dottrina molto avved Pizzetti, *L'evoluzione del sistema italiano fra "prove tecniche di gov*

elementi unificanti. Le interconnessioni col sistema europeo, in Le B. Caravita, L. Cassetti (a cura di), *Il rafforzamento della democrazia nell'Unione europea*, Studi CdR, Bruxelles, 2004; A. Ruggeri, *Integrazione e ruolo delle autonomie territoriali (lineamenti di un "modello" e della sua realizzazione)*, in *federalismi.it*, 24/2005; B. Caravita, *La grande sfida tra prospettive di rilancio e ombre di declino*, in *federalismi.it*, 1/2006; *Europa c'è in Europa?*, Giappichelli, Torino, 2015; A. Poggi, *Dove va l'Europa?*, in *federalismi.it*, 16/2018; Id., *Le dimensioni spaziali dell'equilibrio. Eguaglianza e discriminazioni nell'epoca contemporanea*, Annuario Scientifico, Napoli, 2021, 511 ss. Cfr., inoltre, P. Khanna, *Connectog: il futuro ordine mondiale*, Fazi Ed., Roma, 2016.

Cristina Bertolino è Professoressa associata di Istituzioni di diritto pubblico all'Università degli Studi di Torino, dove è docente di Istituzioni di Diritto costituzionale regionale presso i Corsi di Laurea in Giurisprudenza e Scienze dell'Educazione.

È membro del Comitato scientifico della rivista *Piemonte della Giurisprudenza* e della Direzione della rivista *Diritti regionali-Rivista di diritto delle autonomie locali* e della Redazione della rivista *federalismi.it*. Ha pubblicato molti articoli su diritto costituzionale e di diritto regionale, e curato opere con le seguenti pubblicazioni: *Il principio di leale collaborazione nel policentrismo costituzionale italiano* (Giappichelli, 2007); *Una prospettiva di riforma del fenomeno migratorio. L'accoglienza possibile*, (Giappichelli, 2018); *La regione differenziata e specialità regionale: problemi e prospettive* (a cura di A. Morelli e G. Sobrino, Torino University Press, 2020).

COMMENTARIO

