

La parabola del regionalismo molisano

di Norberto Lombardi

I. Una nuova legittimazione

Il decorso quasi secolare del regionalismo molisano¹ racchiude fasi e momenti che consentono di avere una rappresentazione abbastanza nitida sia del suo sviluppo che della crisi degli ultimi decenni, una crisi che, al di là di rituali impennate “molisiste”, rende sempre meno improbabili alcune ipotesi di superamento dell'autonomia regionale affacciate nel dibattito pubblico e in sede parlamentare². Gli studi più attenti condotti finora su questo tema³

¹ La periodizzazione assunta in questo contributo inizia con l'assunzione da parte della Delegazione della Provincia di Campobasso (maggio 1920) e con la successiva approvazione da parte del Consiglio Provinciale (2 agosto 1920) della relazione di Giambattista Masciotta che definiva per la prima volta in modo organico le ragioni dell'estraneità del Molise dagli Abruzzi, nel cui Compartimento era stato statisticamente compreso fin dal 1864, e poneva le premesse della rivendicazione dell'autonomia, subito dopo riaffermata nel 1° Congresso molisano, svoltosi a Campobasso il 21-22 maggio 1922. Tale rivendicazione fu ripresa, dopo la lunga parentesi del fascismo, dalla Delegazione provinciale, che il 27 agosto 1945 inviava al governo un voto a favore dell'autonomia del Molise in base alle motivazioni contenute in una relazione redatta da Gaetano Amoroso, e successivamente dal 2° Congresso, tenutosi sempre a Campobasso il 19-20 novembre 1946 con la partecipazione di tutte le forze politiche e delle rappresentanze economiche e sociali. L'individualità istituzionale del Molise, quantomeno in ambito meridionale, tuttavia, va fatta risalire alla separazione dalla Capitanata e alla istituzione della Provincia di Molise, ad opera dei Napoleonidi, sancita da Giuseppe Bonaparte con il decreto del 27 settembre 1806, divenuto legge l'indomani dopo la pubblicazione, e completata da Gioacchino Murat con l'aggregazione del Distretto di Larino (4 maggio 1811), separato anch'esso dalla Capitanata, auspici gli influenti Vincenzo Cuoco e Giuseppe Zurlo.

² Si richiamano, in particolare, i disegni di legge presentati in Parlamento nella XVII legislatura per iniziativa, al Senato, di Raffaele Ranucci, recante «Modifiche alla Costituzione in materia di riduzione del numero delle Regioni» e, alla Camera, di Morassut, Borghi, M. Di Maio e altri, recante «Modifica degli articoli 114, 116, 131 e 132 della Costituzione, concernenti la struttura della Repubblica, la determinazione delle regioni, le forme e le condizioni particolari della loro autonomia e il procedimento per la fusione di regioni esistenti, la modifica del loro territorio e l'istituzione di nuove regioni».

³ Si fa riferimento, in particolare, in ordine cronologico di pubblicazione, a: Luigi Picardi, *La "sistemazione" del Molise*, «Nord e Sud», a. XI, nuova serie, n. 53, maggio 1964, pp. 79-91; Id., *Il Molise centrifugo*, «Nord e Sud», a. XIV, nuova serie, n. 94, ottobre 1967, pp. 84-

consentono infatti di delineare una fase promozionale e “movimentista”⁴, un passaggio realizzativo⁵, un periodo di consolidamento e di feconda ricaduta

95; Renato Lalli, *Dalla Provincia di Molise alla ventesima regione. Storia, atti, dibattiti, documenti*, Editrice Sannium, Campobasso 1979; Andrea de Lisio, *Il distacco del Molise dall’Abruzzo. Storia e problemi*, «Rivista abruzzese di studi storici», a. II, n. 1, 1981, pp. 9-52; Leopoldo Feole, *Questione regionale e Statuto del Molise*, Edizioni Enne, Ferrazzano (CB) 2000; Edilio Petrocelli, *La controversa costruzione della regione amministrativa*, in Gino massullo, (a cura di), *Storia del Molise*, Donzelli editore, Roma 2006, pp. 429-457; Luigi Picardi, *Il regionalismo italiano e la “questione regionale” molisana (1861-2011)*, «Studium», a. 107, n. 5, sett./ott. 2011, pp. 621-636; Norberto Lombardi, *Novant’anni di regionalismo molisano. Una rilettura critica*, in Raffaele Colapietra, *Contado e Provincia di Molise. Studi di storia moderna e contemporanea*, a cura di Gabriella Di Rocco, Regia edizioni, Campobasso 2013; Id., *La trasformazione del Molise nei cinquant’anni di autonomia regionale*, in *Almanacco del Molise 2014. I cinquant’anni della Regione Molise (1963-2013)*, a cura di Isabella Astorri e Gabriella Di Rocco, Habacus Edithore, Campobasso 2014, pp. 29-73; Luigi Picardi, *La riforma delle Regioni e la “questione regionale” molisana*, «Studium» a. 11, n. 2, marzo/aprile 2016, pp. 275-298, Norberto Lombardi, *Lamerica. Andata e ritorno*, in AAVV, *Che ne sarà di noi*, Ediz. Il bene comune, Campobasso 2015, pp. 91-123. Il saggio citato di E. Petrocelli, assieme ad altri di storia istituzionale e ad articoli riguardanti la parabola regionale, è stato ripubblicato in un volume postumo che raccoglie l’insieme della produzione dello studioso e uomo politico isernino su questa specifica materia: Edilio Petrocelli, *Il Molise da Contado a Macroregione. Contributo alla storia istituzionale*, Edizioni IBC, Campobasso 2014. Sul conseguimento dell’autonomia regionale e, in particolare, sulla lunga vicenda parlamentare che ne è alla base, resta fondamentale il contributo di testimonianza e di documentazione di due protagonisti diretti: Michele Camposarcuno, *Il Molise ventesima regione d’Italia*, vol. I, La Grafica Moderna, Campobasso 1962; Francesco Colitto, *La questione regionale molisana all’esame dell’Assemblea Costituente*, Edizioni Enne, Campobasso 1989. Importante anche il contributo documentale di Edilio Petrocelli con il dossier *Dall’autonomia territoriale al “Sistema Molise” (1799-2007)*, Ediz. Il bene comune, Campobasso 2007. Infine, per un inquadramento storico generale della società regionale e delle posizioni delle classi dirigenti nel periodo considerato, si vedano: Gino Massullo, *Dalla periferia alla periferia. L’economia nel Novecento*, in Id., (a cura di), *Storia del Molise*, cit., pp. 459-510, e i diversi volumi di Luigi Picardi sul movimento cattolico in Molise, in particolare *Il Partito popolare italiano nel Molise (1919-1924)*, Vita e pensiero, Milano 1990; Id., *Il Molise e i cattolici tra 2 giugno e 18 aprile (1946-1948)*, Ed. Studium, Roma 2009.

⁴ Si fa partire la scansione temporale di questa prima fase dalle iniziative regionaliste dei primi anni venti, che posero esplicitamente la questione della separazione dall’Abruzzo e che passarono attraverso il documento di Masciotta, le deliberazioni della Delegazione e del Consiglio Provinciale, il *forum* promosso dai Popolari sulle colonne del loro giornale, «L’Avvenire del Sannio», il 1° Congresso molisano, e arrivarono alle prese di posizioni assunte nei primi mesi del ritorno alla democrazia dalla Delegazione Provinciale e, sia pure con diverse intonazioni, dai risorti partiti, fino al 2° congresso molisano del 1946.

⁵ Il principale approdo delle istanze pluridecennali avanzate per l’autonomia dalla regione abruzzese si verificò nel periodo che va dal 1947, quando nell’Assemblea Costituente si entrò nel merito dell’organizzazione dello Stato democratico e, quindi, anche dell’organizzazione regionale, al 27 dicembre 1963, quando formalmente si compì il travagliato cammino parlamentare dell’istituzione della ventesima regione. A seguito di tale passaggio nella seconda metà degli anni sessanta essa incominciò a profilarsi, almeno a livello amministrativo, con il decentramento di alcuni uffici pubblici.

sul piano socio-economico⁶ e una fase involutiva e di stagnazione⁷, che anche per il concorso di fattori esterni si presenta con aspetti di evidente discontinuità rispetto al precedente andamento.

Il rapporto di dipendenza dell'impalcatura regionale molisana dalla spesa pubblica e, più in generale, dagli orientamenti politici e istituzionali nazionali è stato sempre molto stretto⁸. Sarebbe limitativo, tuttavia, valutare le prospettive dell'autonomia regionale solo in relazione alle ricadute delle politiche finanziarie e delle scelte di riassetto istituzionale, prescindendo da un'analisi intrinseca del processo di regionalizzazione della compagine molisana e da una riflessione sui limiti e le contraddizioni che ne hanno accompagnato lo sviluppo. Addirittura controproducente sarebbe, poi, attestarsi in trincee di acritica difesa, come purtroppo la maggior parte delle rappresentanze politiche sta facendo, sia pure con diversi livelli di sincerità e convinzione. Non ci si può più attardare, dunque, nel prefigurare autonomamente alcune ipotesi di riorganizzazione e di ricollocazione istituzionale del Molise, se, come pare ormai evidente, nell'agenda da tempo aperta delle riforme costituzionali presto o tardi si aprirà la pagina di un riassetto territoriale delle regioni più coerente con i vincoli nazionali ed europei già operanti.

In realtà, pur in un quadro di formale conservazione dell'autonomia regionale, l'assetto istituzionale e amministrativo si sta già significativamente modificando, non solo per il ridimensionamento delle possibilità di spesa e investimento in campi di diffusa sensibilità popolare (si pensi, ad esempio, alla organizzazione dei servizi sanitari), ma per il depotenziamento o la scomparsa di importanti strutture quali le Province, assi portanti del rapporto delle istituzioni con il territorio e fattori di autogoverno delle popolazioni, gli stessi comuni, le cui rappresentanze elettive sono state ristrette in dimensioni

⁶ Si fa riferimento all'arco di tempo che va dalla nascita dell'ente Regione, nel 1970, alla metà degli anni Ottanta. In questo periodo, per l'apporto della spesa ordinaria destinata alle funzioni delegate assegnate alle Regioni, delle risorse dell'Intervento straordinario e di quelle dei progetti europei, nonché del decentramento di diverse strutture amministrative in ambito regionale, la società molisana ha compiuto il suo grande balzo verso la modernizzazione, in particolare con lo sviluppo del settore industriale, l'espansione di servizi quali l'istruzione e la sanità, lo sviluppo del terziario, il miglioramento delle condizioni di vita, l'assunzione di modelli culturali "urbani".

⁷ La stagnazione coincide da un lato con il rallentamento della congiuntura internazionale e nazionale, dall'altro con la fine dell'Intervento straordinario, alla quale più tardi si aggiungono la fuoriuscita del Molise dall'obiettivo Uno della Comunità europea e le politiche di restrizione finanziaria legate al federalismo fiscale e ai vincoli di risanamento della spesa pubblica. La crisi esplosa dalla seconda metà del 2007 e durata fino al 2014 ha inciso profondamente su una compagine indebolita ed esposta alle marcate contraddizioni del suo sviluppo, che ha avuto esiti ancora più critici di altre realtà dello stesso Mezzogiorno.

⁸ Cfr. N. Lombardi, *La trasformazione del Molise nei cinquant'anni di autonomia regionale*, in *Almanacco del Molise 2014. I cinquant'anni della Regione Molise (1963-2013)*, cit., in particolare p. 59 e ss.

minimali, alcune sedi giudiziarie e diversi uffici decentrati di rami della pubblica amministrazione.

È in atto da tempo, insomma, una transizione profonda che sta incidendo sull'impianto regionale reale, che non si esaurisce nella semplice conservazione delle prerogative dell'istituto regionale, ma si estende all'articolata rete dei soggetti e delle entità che intervengono in vario modo nel governo del territorio e nel rapporto con i cittadini.

Uscire dalle trincee del molisismo acritico è, dunque, un atto di realismo, una presa d'atto di un obiettivo processo di cambiamento nella società nazionale, nell'organizzazione dello stato e negli orientamenti politici di fondo delle classi dirigenti, un segnale di reattività e di lungimiranza rispetto ad una situazione di netta discontinuità con le condizioni nelle quali è maturata l'autonomia regionale e si sono consolidati gli istituti del suo esercizio e della sua *governance*.

Si è al punto, insomma, in cui è sempre più difficile rendere credibili le ragioni della persistenza dell'autonomia regionale senza che siano verificati i presupposti di una sua nuova legittimazione nelle mutate condizioni, generali e specifiche. E perché questa verifica possa essere compiuta in modo fondato e convincente, è ormai tempo di riconsiderare criticamente, senza indulgenze e patriottismi localistici, il percorso autonomistico, allo scopo di rilevarne la rispondenza alle esigenze del territorio e delle persone e le aporie, i vantaggi arrecati e le contraddizioni insorte, mettendo a fuoco i nodi storici che lo hanno accompagnato e quelli non meno complessi che si profilano in una prospettiva nemmeno troppo lontana.

2. I nodi che la Costituente non ha sciolto

La questione della consistenza della popolazione molisana in relazione alla sostenibilità delle rivendicazioni autonomistiche si pose in modo esplicito e ripetutamente nell'Assemblea costituente durante il teso confronto politico e culturale sul ruolo e sulle funzioni delle Regioni nella prospettiva del superamento del centralismo del precedente regime e delle opzioni di organizzazione dello Stato democratico. La questione regionale – è noto – fu tra le più dibattute, soprattutto per il timore che uno scivolamento verso un modello federalistico potesse insidiare l'unità dello Stato in una fase di delicata transizione di regime, come quella che l'Italia stava vivendo, e costituire una minaccia per l'ancora fragile democrazia repubblicana. Sottesa a questo tipo di preoccupazioni, vi era una radicata cultura antiautonomistica che, oltre a ispirare largamente gli apparati direzionali pubblici e la burocrazia, era divenuta con il tempo un comune sentire. Furono così molti e decisi le resistenze, i colpi di freno e le cautele che gruppi parlamentari e costituenti di diverso orientamento manifestarono in ordine al riconoscimento di una piena auto-

nomia e potestà legislativa dei nuovi soggetti istituzionali. Al punto che, a Costituzione varata, un vecchio e autentico regionalista come Luigi Sturzo ebbe a dichiarare: «La Regione che ci presenta la Costituzione non [è] quella che i regionalisti hanno vagheggiato e voluto da sì lungo tempo [...] Questa fissazione, antica e recente, che la Regione possa intaccare l'unità della patria, non solo ha reso in sul nascere assai contrastata la istituzione della Regione, ma l'ha fatta nascere con tali deficienze e con tante restrizioni che [...] ci vorrà della pena a caratterizzarla ed a renderla vitale»⁹.

In uno sfondo di per sé problematico affiorava trasversalmente la preoccupazione che il riconoscimento di qualche eccezione rispetto all'elenco dei vecchi "compartimenti" statistici postunitari¹⁰, intesi con il tempo come individualità regionali, avrebbe dato la stura a tutta una serie di rivendicazioni localistiche difficilmente controllabili, con il rischio di proiettare a livello nazionale le tensioni e le contrapposizioni che acutamente si sviluppavano a livello locale.

Le posizioni e i toni divennero anche più tesi allorché in Assemblea costituente si dovette decidere se costituzionalizzare il numero e l'elenco nominativo delle regioni, definendone anche i confini territoriali¹¹. Le posizioni si

⁹ Cfr. Ugo De Siervo, *Il difficile regionalismo dalla Costituente ad oggi*, in Ginevra Cerrina Feroni, Giovanni Tarli Barbieri (a cura di), *Le Regioni dalla Costituente al nuovo Senato della Repubblica*, ESI, Napoli, 2016, p. 27. De Siervo, per altro, richiama alcuni fattori di cambiamento che peseranno concretamente sulla fisionomia e sulle competenze delle Regioni ordinarie quando esse entreranno in funzione dopo un ritardo ultraventennale, individuandoli nella nuova legislazione e organizzazione amministrativa dello Stato, nella costruzione centralistica dei partiti di massa, che avrebbero avuto funzioni di governo anche a livello regionale, e nel condizionamento di tipo nazionale esercitato dallo sviluppo delle normative comunitarie dopo l'adesione dell'Italia agli accordi europei.

¹⁰ Fu Pietro Maestri (1816-1871), nominato dopo l'Unità direttore della Giunta centrale di statistica, che nel 1863 delimitò per ragioni statistiche 14 ambiti territoriali sovraprovinciali. Il Molise, allora Provincia di Campobasso, fu incorporato nel compartimento "Abruzzi". Successivamente, sempre la Direzione centrale di statistica, in occasione della pubblicazione dell'*Annuario statistico italiano* del 1912, definì i vecchi "compartimenti" come "regioni", ritenendo questa espressione più adatta agli scopi riepilogativi dell'insieme dei dati che s'intendevano proporre. La stessa Direzione avvertiva, tuttavia, che «le regioni sono circoscrizioni che non hanno alcun carattere legale». Si vedano, a questo proposito, Pietro Maestri, *Statistica del Regno d'Italia nell'anno 1863*, Ministero dell'Agricoltura, Industria e Commercio, Firenze, 1964; Lucio Gambi, *L'equivoco tra compartimenti statistici e regioni costituzionali*, Fratelli Lega, Faenza, 1963, p. 9, citato in Edilio Petrocelli, *La controversa costruzione della Regione amministrativa*, in G. Massullo (a cura di), *Storia del Molise in età contemporanea*, cit., p. 435.

¹¹ Su questo punto la letteratura storica e giuridica è vastissima. Sugli aspetti generali della questione ci limitiamo a rinviare a Costantino Mortati, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Vol. II, Padova, Cedam, 1976; Giovanni Miele, *La Regione*, in Piero Calamandrei, Alessandro Levi, (a cura di), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, Vol. II, Firenze, Barbera Editore, 1950; Maurizio Pedrazza Gorlero, *Art. 132 Cost.*, in Giuseppe Branca, Alessandro Pizzorusso (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, Zanichelli, 1990; Lucio Gambi,

delinearono fin nei lavori della Seconda Sottocommissione della Costituente, quella per la Costituzione, allorché, il 16 dicembre 1946, venne in discussione l'art. 22 del progetto, contenente l'elenco delle Regioni secondo «la tradizionale ripartizione geografica dell'Italia». Nella discussione sull'ordine del giorno Cappi, tendente a riconoscere la possibilità di modificare l'elenco proposto a condizione che «le Regioni che si vogliono costituire siano vitali, abbiano cioè l'autosufficienza», ma anche a rinviarne scelte e procedure all'Assemblea, si fronteggiarono fin dall'inizio le posizioni di chi non intendeva discostarsi dal quadro “storico” e chi invece si faceva portatore di esigenze di modifica già maturate in sede locale¹². Per quanto qui interessa, già in quell'avvio di discussione, uno dei costituzionalisti più impegnati e lucidi, Costantino Mortati, fautore di una profonda revisione del tradizionale assetto regionale sulla base di criteri soprattutto “funzionali” da applicare ai nuovi organismi, metteva sull'avviso che «l'aspirazione delle piccole Regioni possono essere ispirate soltanto a sentimenti di campanilismo». E quanto ai criteri da adottare per la riorganizzazione degli ambiti regionali paventava «la tendenza del gruppo più piccolo a separarsi da quello più grosso per eliminare il rischio della sopraffazione». Il caso molisano, secondo Mortati, ne era un esempio. E, a scanso di equivoci, aggiungeva che si poteva «ovviare a tale inconveniente adottando il criterio opposto, di non frazionare le attuali unità regionali, ma di ampliarle»¹³.

Le preveggenti posizioni di Mortati rimasero tuttavia isolate nel corso dei lavori della Costituente, nonostante l'insistenza di un altro autorevole costituente, Ezio Vanoni, nel richiedere una preventiva verifica dell'esistenza delle condizioni di reale autonomia socio-economica, finanziaria e culturale delle realtà che ambivano a modificare l'assetto precedente. Di fatto, risultava largamente prevalente il blocco conservativo dei maggiori partiti intorno al nucleo delle regioni “storiche”, che riuscì a tenere a freno le pressioni che i portatori di interessi locali rivolgevano sia ai gruppi parlamentari che ai singoli costituenti.

L'equivoco fra compartimenti statistici e Regioni costituzionali, Faenza, Editrice Fratelli Lega, 1963, poi riproposto in Id., *Questioni di geografia*, ESI, Napoli 1964.

¹² Le richieste più insistenti di riconoscimento di nuove Regioni, di cui ebbe ad occuparsi l'Assemblea costituente, oltre a quella relativa al Molise, riguardarono l'Emilia Lunense, comprendente le province di Modena, Reggio E., Parma e Piacenza; il Salento, con le province di Lecce, Brindisi e Taranto; Il Sannio, propugnata dai soli rappresentanti beneventani, con le province di Benevento, Campobasso e Avellino; l'Umbro-Sabina, proposta dal sindaco di Terni, che avrebbe dovuto assorbire la provincia di Rieti e parti delle province di Macerata, Perugia e Viterbo. Era notevole anche la pressione per il Friuli-Venezia Giulia, contenuta tuttavia dalle trattative, ancora in corso, per la stipula del trattato di pace.

¹³ Assemblea Costituente, *Atti*, 68, Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione, Seduta antimeridiana del 16 dicembre 1946, p. 722, http://legislature.camera.it/_dati/constituente/lavori/II_Sottocommissione/sed068/sed068nc.pdf.

Il caso molisano costituì una cartina di tornasole di quei fermenti e, in sostanza, l'unica vera eccezione rispetto allo schieramento prevalente. Quando per la prima volta la richiesta di distacco fu discussa nella stessa Sottocommissione per la Costituzione, sulla base di una favorevole relazione di Emilio Lussu, sia pure con non poche riserve andò incontro, infatti, ad un esito positivo¹⁴. La cosa che qui più interessa, tuttavia, sono le posizioni e le motivazioni politiche e concettuali che fin dall'inizio si manifestarono sul distacco del Molise dall'Abruzzo. In sostanza, al di là dei ricorrenti richiami storici ed eruditi, il fattore dirimente della questione fu quello della grande difficoltà nei collegamenti tra i due territori e dei pesanti disagi ai quali le popolazioni soggiacevano per avere i necessari contatti con la pubblica amministrazione. Quasi nessuno, ad eccezione di Lussu, dette credito alle argomentazioni addotte dai relatori del secondo congresso regionale del Molise, tendenti a dimostrare l'esistenza di basi obiettive per l'autonomia, ad iniziare da quelle economiche e finanziarie¹⁵. Anche la questione demografica fu chiamata in causa come elemento di fragilità¹⁶, ma non drammatizzata sia perché in quei tempi il Molise contava 413.000 mila residenti sia per il fatto che la soglia prevista nell'iniziale bozza di Costituzione era ancora di 500.000 abitanti, quindi non molto distante dai livelli reali della società molisana.

Nel corso dei lavori successivi, prima nella sottocommissione e poi in aula, la questione del distacco del Molise dall'Abruzzo si arenò comunque non su riferimenti reali, quali la popolazione e l'economia, ma, come si diceva, su un nodo politico più generale, quello del timore di non riuscire a contenere le rivendicazioni localistiche, più o meno fondate, che trovavano un'eco non se-

¹⁴ I voti a favore furono 13, quelli contrari 10, gli astenuti 6.

¹⁵ Nel secondo congresso regionale del Molise, che si tenne a Campobasso qualche settimana prima della riunione della Sottocommissione, precisamente il 19 e 20 novembre 1946, furono presentate diverse relazioni a sostegno della rivendicazione autonomistica: sull'identità storica e culturale da Vincenzo D'Amico, sull'autosufficienza finanziaria da Amedeo Gianandrea, sull'agricoltura da Domenico Battiloro, sull'industria, l'artigianato e il turismo da Remo Sammartino, sull'arte e il turismo da Alfredo Trombetta. Si vedano, in proposito: Amministrazione Provinciale di Campobasso, "La questione regionale", in *Relazione sull'attività svolta dal 1944 al 1952*, Arti Grafiche E. Di Mauro, Cava dei Tirreni, 1953, pp. 353-362; L. Picardi, *Il Molise e i cattolici tra il 2 giugno e il 18 aprile (1946-1948)*, cit., p. 118 e ss; N. Lombardi, *Novant'anni di regionalismo molisano. Una rilettura critica*, cit., p. 473 e ss.

¹⁶ La mancanza della popolazione sufficiente per ottenere il riconoscimento fu sollevata in via pregiudiziale dall'on. Fabbri nella seduta pomeridiana del 16 dicembre 1946 e fu aggirata da Lussu, con il tacito consenso del Presidente Terracini, con un'argomentazione di tipo procedurale, fondata sul fatto che l'articolo che prevedeva la soglia di sbarramento non era stato ancora discusso ed approvato. Tale decisione, in sede di Sottocommissione, fu presa due giorni più tardi, nella seduta del 18 dicembre, prevalentemente impegnata nella definizione delle procedure di consultazione delle popolazioni in caso di modifiche. In quella occasione, l'on. Costantino Mortati propose che la soglia minima di popolazione fosse spostata da 500.000 abitanti a un milione, ma la proposta fu respinta a maggioranza.

condaria nella Costituente. Il rischio che si paventava era quello di aprire le porte ad un prolungato e paralizzante confronto e di rimettere in discussione il compromesso faticosamente raggiunto tra le forze maggiori, in particolare la DC e il PCI, su un regionalismo temperato, aperto all'autonomia normativa ma lontano da ogni ipotesi federalista. Non a caso, la decisione sul riconoscimento delle Regioni fu rinviata per mesi e andò incontro a colpi di scena, che fecero vibrare intensamente il diapason del confronto parlamentare.

È quanto accadde, in particolare, nella seduta assembleare del 29 ottobre 1947¹⁷, quando finalmente si affrontò il contrastato articolo 123 (131 nel testo definitivo) contenente l'elenco delle Regioni. Poche ore prima della riunione dell'Assemblea, il testo estensivo uscito dalla Sottocommissione e poi dalla Commissione dei 75¹⁸ venne rigidamente ricondotto all'elenco delle Regioni "storiche" da una deliberazione del Comitato dei 18, nel quale erano rappresentati tutti i gruppi politici¹⁹. Tra i parlamentari molisani, quella volta toccò all'on. Francesco Colitto affiancare l'autorevole Emilio Lussu²⁰ e condurre in

¹⁷ In precedenza, un passaggio abbastanza acceso sulla questione fu quello delle sedute del 17 e 22 luglio del 1947, quando si sviluppò una battaglia procedurale, a seguito di un intervento dell'on. Giuseppe Camposarcuno, volto a rinviare l'esame di proposte che rimettevano in discussione l'acquisizione di nuove Regioni, tra le quali il Molise. La proposta di rinvio di 24 ore fu respinta, ma alla fine lo slittamento avvenne con l'approvazione di un ordine del giorno, avallato da larga parte dell'Assemblea, che tradiva la difficoltà di arrivare ad una decisione largamente condivisa. Cfr. su questo, *Assemblea Costituente, Atti, CXC, Seduta pomeridiana del 17 luglio 1947*, pp. 5880-5881, http://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/Assemblea/sed190/sed190nc.pdf.

¹⁸ Esso conteneva le seguenti Regioni: Piemonte, Valle d'Aosta, Lombardia, Trentino-Alto Adige, Veneto, Friuli e Venezia Giulia, Liguria, Emiliana Lunense, Emilia e Romagna, Toscana, Umbria, Marche, Lazio, Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Salento, Lucania, Calabria, Sicilia e Sardegna (*Assemblea Costituente, Atti, CXC, Seduta del 22 luglio 1947*, p. 6037 (http://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/Assemblea/sed195/sed195nc.pdf)). Si noti che l'inclusione del Molise, che nel frattempo aveva ricevuto il parere positivo della generalità degli enti locali della provincia, meno quello di Agnone, era stata discussa nel merito e approvata nella seduta della Sottocommissione del 16 dicembre 1946.

¹⁹ Il Comitato di redazione, detto anche Comitato dei 18, era composto dai membri dell'ufficio di presidenza della Commissione dei 75, che comprendeva proporzionalmente i gruppi politico-parlamentari, ed era esteso ai rappresentanti degli altri gruppi. Ad esso erano stati affidati compiti redazionali e di coordinamento dei risultati del lavoro delle tre Sottocommissioni (la prima sui diritti e i doveri dei cittadini, la seconda sull'organizzazione costituzionale dello Stato, la terza sui rapporti economici e sociali), ma di fatto ebbe anche una funzione "negoziale" tra le forze politiche, secondo le parole del suo presidente Meuccio Ruini. In non rari casi, come in occasione della definizione dell'elenco delle Regioni, si arrogò anche il potere di modificare decisioni assunte in precedenza.

²⁰ Nella narrazione del percorso che nell'Assemblea Costituente portò alla XI Disposizione transitoria, che fece da viatico all'autonomia regionale e successivamente al varo della legge costituzionale di istituzione della Regione Molise, una narrazione tratteggiata dall'enfasi e qualche volta dall'epica di alcuni protagonisti, il ruolo svolto da Emilio Lussu è richiamato fugacemente. Esso, invece, fu rilevante per l'autorevolezza del personaggio e per l'assiduità

Assemblea una ferma battaglia politica ed emendativa, nel tentativo, risultato comunque vano, di fare accettare che il Molise fosse considerato una “Regione storica”, anche se non compresa nominalmente nel criterio di individuazione adottato, quello dell’inclusione nelle “pubblicazioni ufficiali statistiche”, risalenti, come s’è detto, all’attività di Pietro Maestri negli anni postunitari²¹.

Dovettero scendere in campo personalità del calibro di Piccioni, Moro, Togliatti e Ambrosini per impedire che fosse votato un ordine del giorno di Francesco De Martino tendente a rinviare l’individuazione delle Regioni alle Camere elette dopo l’entrata in funzione della Costituzione e dopo avere fatto adeguati approfondimenti. Qualsiasi rinvio fu fatto apparire come un vulnus potenziale dell’ordinamento regionale appena concordato, presentato come un elemento caratterizzante dell’assetto istituzionale dello Stato democratico²².

A nulla valsero la vibrante protesta²³ e l’estremo tentativo dell’on. Colitto di eliminare dal criterio di individuazione delle Regioni da inserire in Costi-

con la quale si batté per il distacco del Molise dall’Abruzzo. Nella Sottocommissione in cui si affrontò la questione delle nuove Regioni, egli fu relatore su alcune di quelle richieste ed espresse parere favorevole solo per il Molise. Fece sentire poi costantemente la sua voce a favore delle istanze dei molisani in ogni occasione nella quale in Assemblea si discusse della spinosa questione regionale, chiedendo di stralciare la situazione molisana dalle altre e insistendo su un leitmotiv che egli riassume in queste parole: «Il Molise non può vivere con l’Abruzzo». Ebbe più volte a dichiarare che la sua insistenza dipendeva dalla consapevolezza dell’estraneità territoriale tra le due entità, non avendo, da azionista, alcun retroterra elettorale da difendere. Se non, forse, ci sentiamo di aggiungere, la radicata vocazione autonomistica e il lontano ricordo di un breve dialogo tra il Partito Sardo d’Azione, da lui creato nel primo dopoguerra, e un effimero Partito Sardo-Molisano d’Azione, che per alcuni mesi raccolse una parte delle forze combattentistiche. Se, dunque, egli fu estraneo alle trattative politiche che portarono, soprattutto in ambito democristiano, al compromesso dell’XI Disposizione transitoria, l’autorevolezza e la concretezza delle sue prese di posizione contribuirono non poco a creare a livello d’opinione le condizioni perché la questione molisana non si chiudesse definitivamente nel corso dei lavori della Costituente.

²¹ Si veda, a tale proposito, la nota 10.

²² Aldo Moro, allora capogruppo DC, ebbe a dichiarare in Aula: «Poiché per noi l’ordinamento regionale italiano è una cosa seria, rinviando al domani quelle modificazioni nelle circoscrizioni che sembrano necessarie, intanto votando per quelle soltanto che siano indicate dalla storia e dalla tradizione del nostro Paese». Togliatti, a sua volta, dette della posizione del suo gruppo una motivazione dalla quale trasparivano le iniziali perplessità dei comunisti sull’ordinamento regionale: «Abbiamo deciso per un decentramento regionale non solo amministrativo, cioè burocratico, ma politico, democratico e in parte anche legislativo, entro quei limiti che abbiamo fissati. Come possiamo oggi [...] contraddire a tutto quello che abbiamo fatto in questo senso?». Assemblea Costituente, *Atti*, CCLXXVII, Seduta pomeridiana del 29 ottobre 1947, p. 1685 e p. 1697, http://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/Assemblea/sed277/sed277nc_1671.pdf.

²³ Dopo la dichiarazione di Moro a nome del suo gruppo, che contraddiceva le dichiarazioni fatte da importanti esponenti democristiani di livello nazionale in incontri con la popolazione molisana, Colitto dichiarò nel suo intervento, con una veemenza insolita per il suo stile pacato

tuzione il riferimento alle «comunicazioni ufficiali statistiche», che condannava il Molise, e l'estremo tentativo dell'on. Camposarcuno, spalleggiato dal solito generosissimo Lussu e dallo stesso Colitto, di far comprendere «tra le Regioni d'Italia il Molise, indipendentemente dall'Abruzzo». L'art. 123 (poi 131) comprese solo le Regioni storiche «di cui alle comunicazioni ufficiali statistiche» e fu temperato poco dopo dalla previsione delle procedure da seguire per l'istituzione di nuove Regioni, enunciata nell'art. 125 (poi 132) della Costituzione.

Nell'occasione, l'on. Mortati insistette sulla questione della consistenza demografica da assicurare per rendere funzionale una aggregazione regionale, proponendo di portare l'iniziale proposta di 500.000 abitanti, fatta dalla commissione, a un milione e mezzo di abitanti. L'emendamento non fu accolto, ma la motivazione da lui addotta conteneva elementi di riflessione, il cui peso si sarebbe rafforzato con il tempo:

Sembra che perché una Regione possa aspirare all'autonomia, debba rappresentare un nucleo abbastanza rilevante di interessi. Non si potrebbero raggiungere gli effetti che una riforma regionale si ripromette, se la Regione si presentasse con un carattere di esigua consistenza demografica. Se così fosse, mancherebbe la possibilità sia di risolvere problemi di equilibrio interno di forze ed interessi sociali, necessario a dare solidità alla struttura della Regione, sia di conferire all'azione di questa nei consessi nazionali, quel rilievo che è condizione per la sua proficuità²⁴.

Fu approvato, invece, l'emendamento Perlingieri che definì in un milione di abitanti la soglia minima per procedere alla creazione di nuove entità regionali, un emendamento che, venendo da un esponente della rappresentanza beneventana, delusa ma non rassegnata per la scarsa considerazione ricevuta dalla proposta di istituire la Regione Sannio, conteneva in proiezione futura anche un elemento ostativo delle istanze molisane. Le ragioni dell'autonomia del Molise, tuttavia, non caddero con la definizione dei due articoli riguardanti l'ordinamento regionale, ma furono oggetto di una complessa mediazione in seno alla Democrazia Cristiana, auspice soprattutto l'on. Camposarcuno, che portò alla

e sobrio: «Vedo con dolore infinito la Democrazia Cristiana concorde nel sostenere il contrario. Il Molise è una terra di montanari. Crede di trattare con persone che hanno scritto sulla loro bandiera: lealtà! lealtà! lealtà! Ora noi non la vediamo, Signori della Democrazia Cristiana, questa lealtà nei confronti della nostra terra. Io sono dolente di dover dichiarare che come sulle nostre piazze siete venuti a dire che difendevate il nostro buon diritto, io andrò predicando che il Molise non avrà raggiunto le sue idealità, per le quali combatte da trenta anni, proprio per colpa della Democrazia Cristiana». *Ibid.*, pp. 1703-1704.

²⁴ Assemblea Costituente, *Atti*, CCCXIX, Seduta pomeridiana del 4 dicembre 1947, p. 2827, http://legislature.camera.it/_dati/constituente/lavori/Assemblea/sed319/sed319nc_2827.pdf.

presentazione di un articolo aggiuntivo presentato dall'on. Mortati e confluito nelle disposizioni transitorie²⁵, un articolo avallato in Assemblea anche dal gruppo comunista. In base ad esso, per un periodo di cinque anni si potevano istituire nuove Regioni derogando ai criteri fissati nell'art. 125, tra i quali quello del livello minimo di popolazione riguardava più direttamente il Molise.

Oltre alla possibilità di riaprire in futuro la questione della separazione dall'Abruzzo, la delegazione molisana ottenne un'appagante compensazione sul piano delle normative elettorali: fu accolta la vecchia istanza di eleggere autonomamente la propria rappresentanza parlamentare sia al Senato che alla Camera²⁶. Quella soluzione, oltre a confermare indirettamente il principio autonomistico, rappresentava per il ceto politico la sua più gradita e diretta traduzione in termini di spazi elettorali e di possibilità di mediazione con il potere centrale, canale preferenziale per la sollecitazione di investimenti pubblici e, di conseguenza, per il controllo del consenso popolare con essi intrecciato.

La conclusione della vicenda regionale, com'è noto, si ebbe ben oltre l'arco temporale ipotizzato dall'XI Disposizione transitoria. Nella successiva legislatura, anche per l'anticipato scioglimento del Senato, non si fece in tempo ad approvare in seconda lettura il disegno di legge costituzionale di modifica dell'elenco delle Regioni compreso nell'art. 131 presentato da Camposarcuno, Sedati, Sammartino, Colitto e altri. Solo approfittando dello slittamento dell'attuazione dell'ordinamento regionale, nel 1958 si poté rinnovare la disposizione prevedendo un prolungamento fino al 31 dicembre 1963²⁷. A pochi giorni da tale scadenza si compiva il percorso di separazione

²⁵ L'XI Disposizione transitoria così recita: «Fino a cinque anni dall'entrata in funzione della Costituzione si possono, con leggi costituzionali, formare altre Regioni, a modificazione dell'elenco di cui all'art. 131, anche senza il concorso delle condizioni richieste dal primo comma dell'art. 132, fermo tuttavia l'obbligo di sentire le popolazioni interessate».

²⁶ Per il Senato, a questa soluzione si addivenne allorché il 6 dicembre 1947 fu approvata la V Disposizione transitoria (IV nel testo definitivo), risultante da un emendamento presentato dall'on. Camposarcuno, dopo che un precedente emendamento dello stesso tenore, presentato dall'on. Colitto, fu dallo stesso generosamente ritirato e fatto confluire in quello del parlamentare democristiano. La IV Disposizione transitoria della Costituzione dispose: «Per la prima elezione del Senato il Molise è considerata Regione a sé stante, con il numero di senatori che gli compete in base ai suoi abitanti». Tale numero fu di 2. Per la Camera, un emendamento introdotto il 21 dicembre 1947 nella legge recante «Modificazioni al decreto legislativo 10 marzo 1946 n. 74 per l'elezione della Camera dei Deputati», proposto dall'on. Camposarcuno, disponeva che al Molise venivano attribuiti 5 seggi. Complessivamente, la rappresentanza parlamentare eletta dai molisani non era stata mai così elevata da quando, prima del fascismo, era stata adottato il sistema proporzionale. Un seggio camerale, tuttavia, nella prima legislatura fu assorbito dal Collegio unico nazionale e successivamente si perse per il calo della popolazione dovuto alla forte emigrazione. Su tali vicende si vedano testimonianze e documenti dei due protagonisti: G. Camposarcuno, *Il Molise ventesima Regione d'Italia*, cit., pp. 341-365; F. Colitto, *La questione regionale molisana all'esame dell'Assemblea Costituente*, cit., p. 66 e ss.

²⁷ La legge costituzionale che operò il rinvio fu la n. 1 del 18 marzo 1958, presentata dal senatore Giuseppe Magliano e sottoscritta da uno schieramento trasversale di parlamentari.

dall'Abruzzo, che aveva avuto l'avallo della maggioranza delle popolazioni abruzzesi e molisane, registrato indirettamente tramite le deliberazioni consiliari degli enti locali²⁸.

3. I motivi di fragilità

L'evento era esaltato dalla classe dirigente molisana nel suo insieme e, in particolare, era presentato dalle forze che ruotavano intorno alla Democrazia Cristiana come il titolo di maggiore legittimazione della funzione storica svolta nei decenni del dopoguerra dal partito di maggioranza. L'eco del positivo coronamento del quarantennale impegno autonomistico, tuttavia, si attenuava man mano che si scendeva verso i livelli più bassi della società molisana, che proprio in quegli anni era profondamente solcata da un flusso emigratorio tra i più gravi della sua storia contemporanea, sia per l'entità delle partenze che per il fatto di essere in prevalenza irreversibili²⁹. Gli osservatori nazionali, poi, esprimevano forti riserve sull'autonomia sostanziale della giovane e piccola regione molisana e sulla sua capacità di poter fronteggiare le prove molto impegnative che si presentavano sul piano sociale, su quello dello sviluppo economico e sugli aspetti riguardanti l'assetto territoriale³⁰.

L'enfasi celebrativa dei gruppi dirigenti e le stesse nette riserve degli osservatori esterni non consideravano, inoltre, alcuni elementi di intrinseca fragilità che il processo autonomistico aveva avuto nel corso del suo svolgimento. Sotteso alle ragioni della perdurante estraneità del Molise rispetto all'Abruzzo vi era il forte e conclamato interesse elettorale del ceto politico molisano, che si era manifestato fin dal primo dopoguerra allorché la provincia di

²⁸ La legge costituzionale che sanciva la separazione dall'Abruzzo e l'istituzione della ventesima regione, presentata anche in questo caso dal senatore Magliano, fu la n. 3 del 27 dicembre 1963, pubblicata nella GU il 4 gennaio 1964. Una precisa sintesi del percorso politico-parlamentare della vicenda è in E. Petrocelli, *La controversa costruzione della Regione amministrativa*, cit., pp. 134-146. Maggiori dettagli nella documentata testimonianza di uno dei protagonisti: F. Colitto, *La Questione Regionale Molisana all'esame dell'Assemblea Costituente*, cit., pp. 75-101.

²⁹ A un lustro di distanza dall'autonomia regionale, nel 1968, si registrerà il maggior numero annuale di espatri dal Molise dell'intero dopoguerra.

³⁰ Tra autorevoli meridionalisti, come Giuseppe Galasso e Francesco Compagna, che parlavano dalle pagine della rivista «Nord e Sud», e giornalisti di inchiesta che per l'occasione visitarono il Molise, come Alberto Cavallari per l'autorevole «Il Corriere della sera» e Giuseppe Columba per «Il Messaggero», non mancarono perplessità e giudizi severi sull'elevazione a Regione di una realtà piccola e priva di autonomia economica, nonché socialmente arretrata, come il Molise. Voci critiche si sono levate nel corso del tempo anche all'interno del Molise, a partire da quella di Federico Orlando sulle pagine regionali di «Il Messaggero». Analisi più approfondite del distacco dall'Abruzzo e della proclamata autonomia sono venute, più tardi da Andrea De Lisio e Luigi Picardi. Per più dettagliati riferimenti, si veda N. Lombardi, *Novant'anni di regionalismo molisano. Una rilettura critica*, cit., pp. 483-484.

Campobasso era stata prima associata a quella di Benevento in un'unica circoscrizione e poi inclusa in una più ampia circoscrizione comprendente anche Avellino³¹. Il timore di veder rinnovare le penalizzazioni che tale più ampia collocazione aveva comportato si riaccese subito dopo la caduta del fascismo, quando nessun molisano fu designato nella Consulta e si predisponavano le norme per l'elezione della Costituente³². La soluzione adottata per la prima elezione del Parlamento repubblicano, richiamata in precedenza, rappresentava dunque l'agognata e rassicurante tutela di uno specifico spazio di rappresentanza, ma alla prova dei fatti non si dimostrerà al riparo da un'intrinseca contraddizione, mai superata: l'aver consolidato da un lato i canali di contatto tra la comunità locale e lo Stato, ancora fortemente accentrato, l'aver rafforzato dall'altro la sensazione di un orto concluso, l'idea di un'autosufficienza che, invece, non tarderà a manifestarsi come una condizione di isolamento rispetto ai processi di trasformazione economico-sociale e culturale. Un fattore, insomma, di periferizzazione certamente non utile per una compagine limitata e dipendente come quella molisana.

Un altro elemento di fragilità del regionalismo molisano, evidenziato anche dai più attenti osservatori del suo svolgimento storico³³, è stato quello di avere una visione minimale dell'autonomia, scegliendo il terreno delle difficoltà dei rapporti con i centri amministrativi abruzzesi e della sostanziale estraneità territoriale come motivazione privilegiata della richiesta di distacco. La classe dirigente molisana, almeno fino alla fine degli anni settanta del secolo scorso, ha costantemente iscritto le sue istanze in uno sfondo di decentramento amministrativo e di regionalismo debole, superficialmente nobilitato da audaci escursioni erudite nella storia lontana volte a rivestirlo di una patina identitaria non immune da enfasi e da approssimazioni storiografiche e critiche. Così è stato fin dal suo nascere, nel primo dopoguerra, quando i suoi fondamenti politici e culturali vennero fissati nel "manifesto" redatto da Giovambattista Masciotta, poi adottato dal Consiglio Provinciale, senza veri punti di contatto con l'ampia e innovativa visione autonomistica sturziana di quegli anni.

³¹ Le forze politiche molisane nelle elezioni del 1921, auspici Pietravallo e Cannavina, rinunciarono alle loro specifiche caratterizzazioni politiche e, ad eccezione dei socialisti e dei combattenti, si presentarono sotto il simbolo di un listone comune. Cfr. Raffaele Colapietra, *Trent'anni di vita politica nel Molise*, Nocera Editore, Campobasso, 1975, pp. 39-44; Luigi Picardi, *Il Partito popolare italiano nel Molise*, Vita e pensiero, Milano 1990, p. 77 e ss.

³² In questo senso vanno le valutazioni critiche di Andrea De Lisio, *Il distacco del Molise dall'Abruzzo. Storia e problemi*, «Rivista Abruzzese di Studi Storici», 1981, consultabile anche in <http://web.tiscali.it/andelisio/Bellacopia2/html>, e di Raffaele Colapietra, *Profilo storico-critico del Molise da Federico II ai giorni nostri*, Amministrazione provinciale di Campobasso, s. d., pp. 57-59.

³³ Si veda, in particolare, l'argomentato saggio di L. Picardi, *Il regionalismo italiano e la "questione regionale" molisana (1861-2011)*, cit., p. 625, in cui l'Autore parla, a proposito dell'istanza molisana, di «un tono minore e, se si vuole, di un carattere difensivo che lo seguiranno sempre, da allora in poi, forse fino ad oggi».

Quella impostazione non subì significative correzioni nel primo Congresso regionale molisano del maggio 1922, nonostante il ruolo trainante che i popolari vi esercitarono, e fu sostanzialmente riprodotta nel secondo dopoguerra sia nelle azioni istituzionali della Delegazione provinciale che nelle relazioni Amoroso e D'Amico, che furono alla base rispettivamente della convocazione e dello svolgimento del secondo Congresso regionale del novembre 1946³⁴. Nemmeno nella fase di avvio del regime democratico, quando l'ipotesi regionalistica si affacciò come modello di costruzione dello Stato repubblicano, la classe dirigente molisana uscì dalla ridotta di una concezione separatistica e amministrativistica dell'autonomia regionale³⁵, preferendo mantenere un profilo basso nella convinzione che la partita fosse da giocare esclusivamente sul piano delle ragioni pratiche e di una più agevole fruizione dei servizi pubblici essenziali. A costo anche di addurre motivazioni, come quella di una preferenziale e consolidata proiezione verso la Campania e Napoli, a differenza dell'Abruzzo che ormai gravitava decisamente verso Roma, decisamente regressiva e senza apprezzabili prospettive di sviluppo futuro.

Insomma, la classe dirigente molisana si è mantenuta sempre distante da un regionalismo inteso come fattore di superamento in senso autonomistico del tradizionale centralismo statale, come acquisizione di poteri decisionali decisivi per un processo di riscatto dall'arretratezza sociale e civile e come un indispensabile strumento di progettazione e realizzazione di un disegno di sviluppo. Al punto che in seno all'Assemblea Costituente, come si è visto, il temporaneo rigetto delle istanze molisane fu motivato da autorevoli protagonisti della nuova vita democratica come un'esigenza di non indulgere a motivi di deviazione dalla strada di un regionalismo più pieno e penetrante come quello che, sia pure con limiti e contraddizioni, si stava per adottare.

Un'ulteriore contraddizione del regionalismo molisano è legata al fatto che esso ha manifestato costantemente un approccio abbastanza laterale e indiretto con i problemi dello sviluppo economico e sociale e degli equilibri territoriali. Essi non furono certo ignorati – d'altro canto sarebbe stato impossibile – ma mai corroborati da analisi profonde e descritti con obiettiva fondatezza. Nel *forum* lanciato dai popolari molisani nel 1921 attraverso il loro

³⁴ Per un approfondimento di questi richiami, si veda N. Lombardi, *Novant'anni di regionalismo molisano. Una rilettura critica* in R. Colapietra, *Contado e Provincia di Molise. Studi di storia moderna e contemporanea* (a cura di G. Di Rocco), cit., pp. 463-474.

³⁵ È quanto si evidenzia, ad esempio, nella premessa apposta dalla Deputazione provinciale il 27-8-1945 al suo voto di considerare nel nuovo assetto dello Stato democratico la richiesta di separazione del Molise dall'Abruzzo: «Atteso che – in contrapposizione della politica accentratrice del passato regime – è stata risolledata la questione regionale, allo scopo di sfrondare l'Amministrazione Statale del superfluo e si sopprimere la sua ingiustificata ingerenza nella vita economica e sociale delle Province [...]»: Amministrazione Provinciale di Campobasso, *La questione regionale in Relazione dell'attività svolta dal 1944 al 1952*, Arti grafiche E. Di Mauro, Cava di Tirreni 1953, p. 352.

giornale, «L'Avvenire del Sannio», gli intervenuti si limitarono ad affacciare ipotesi di ricollocazione amministrativa della provincia molisana, senza nulla dire sulle questioni dello sviluppo³⁶. Nel primo Congresso molisano, invece, non mancarono accenti di un qualche interesse su queste tematiche, ma furono praticamente accantonate dalla riaffermazione dell'opzione separatista intesa come «una pregiudiziale da riempire con il tempo di contenuti, individuati in base a obiettive necessità o anche alle semplici convenienze dei gruppi dirigenti che si alternavano al potere»³⁷. Nel secondo Congresso molisano del 1946, sia pure sullo sfondo di una lunga panoramica di carattere storico e “identitario” di Vincenzo D'Amico, si tentò un approccio con alcuni temi riguardanti la struttura produttiva e le risorse culturali, ma, se si eccettua la più attenta analisi della situazione agricola fatta da Domenico Battiloro, esso risultò abbastanza approssimativo e il tentativo di giustificare l'autonomia economica e finanziaria dell'auspicata nuova regione tutto sommato dilettantesco³⁸. Il Congresso, così, ribadì «l'opportunità per il Paese che il nuovo ordinamento dello Stato contempra un vasto decentramento amministrativo e dei servizi regionali» e dette mandato ai partiti e alla delegazione molisana alla Costituente di impegnarsi per «ottenere il riconoscimento regionale, *qualunque soluzione venga adottata dalla Costituente*»³⁹.

L'Assemblea Costituente, come s'è visto, dedicò scarsa attenzione al nesso funzionale dell'assetto regionale che si adottava con i problemi della ripresa e dello sviluppo del Paese, in particolare alla possibilità di ciascuna entità costituzionalmente riconosciuta di promuovere nelle dimensioni date la sua struttura economica e il contesto sociale di riferimento⁴⁰. Il ventennale rinvio

³⁶ Il tema posto in discussione sul numero 6 del 15 agosto 1921 fu «Molise, Abruzzi e Molise o Sannio?». Il dibattito, che si protrasse fino a novembre, vide nove interventi di personalità e intellettuali dell'epoca e non giunse a risultati univoci.

³⁷ N. Lombardi, *Novant'anni di regionalismo molisano. Una rilettura critica*, cit., p. 468.

³⁸ Il secondo Congresso si svolse a Campobasso il 19-20 novembre 1946, su convocazione del Presidente della Deputazione provinciale Eugenio Grimaldi e del Presidente degli industriali molisani Giuseppe Petrucciani. Oltre a quella introduttiva di V. D'Amico, vi furono relazioni sull'agricoltura (D. Battiloro), sull'industria, il commercio e l'artigianato (R. Sammartino), sull'autonomia finanziaria (A. Giannandrea), sul turismo (A. Trombetta). Su di esso si vedano: Amministrazione Provinciale di Campobasso, *Relazione dell'attività svolta dal 1944 al 1952*, cit., pp. 453-459; M. Camposarcuno, *Il Molise ventesima regione d'Italia*, Vol. I, cit., pp. 123-171; N. Lombardi, *Novant'anni di regionalismo molisano. Una rilettura critica*, cit., pp. 473-474.

³⁹ Così l'ordine del giorno conclusivo del secondo Congresso molisano, in Amministrazione Provinciale, *La questione regionale*, cit., pp. 358-359. Il corsivo è mio.

⁴⁰ Non mancarono nel corso degli intensi lavori della Costituente, sia nella Commissione per la Costituzione che in Aula, voci autorevoli come quelle di Vanoni, Mortati, De Martino e altri che esortarono in vario modo a tener conto della coerenza degli enti regionali con le esigenze dello sviluppo del territorio e con i bisogni reali delle popolazioni, ma, come si è visto, esse furono emarginate e spente dall'intenzione di pervenire nel minor tempo possibile e senza contrapposizioni polemiche a un assetto nel quale la maggioranza dell'opinione pubblica potesse riconoscersi.

dell'entrata in funzione delle regioni a statuto ordinario lasciò in una specie di limbo le cruciali questioni dell'autogoverno territoriale e della programmazione dal basso dello sviluppo, che non ricevettero adeguata considerazione nemmeno nella fase più fervida del confronto sulla programmazione nazionale, quella che prese avvio nel 1962 dalla Nota aggiuntiva di Ugo La Malfa al bilancio dello Stato e che nel 1966, con la fine del governo Moro, già conosceva una parabola discendente⁴¹. Per il Sud, poi, l'istituzione della Cassa per il Mezzogiorno e la canalizzazione degli investimenti ad esso destinati nell'Intervento straordinario determinarono un rapporto di diretta dipendenza degli enti locali dalla Cassa per il Mezzogiorno, appena temperato dalla mediazione dei parlamentari e dei rappresentanti istituzionali di maggioranza, che ebbe capillari ricadute territoriali, ma si svolse al di fuori di qualsiasi criterio di programmazione e di riassorbimento degli squilibri che si erano acutamente manifestati da oltre un decennio.

Con l'entrata in funzione delle Regioni a statuto ordinario, l'interlocutore privilegiato della Casmez divennero proprio i nuovi istituti regionali, inizialmente, con il programma di interventi 1971-'75, come strumenti di raccordo degli interventi previsti per ogni singola area territoriale, con il quinquennio successivo, come soggetti titolati a dare in modo permanente pareri sul programma generale e sull'attuazione dei progetti speciali nel territorio meridionale⁴². La partecipazione delle Regioni alla programmazione e alla realizzazione dell'intervento straordinario, tuttavia, si caratterizzò più come occasione di spartizione secondo criteri faticosamente concordati delle notevoli risorse disponibili che come momento di raccordo tra i due livelli di programmazione. Con la conseguenza che l'intervento straordinario vide diluirsi la sua unitarietà e la sua "aggiuntività" alle politiche di sviluppo e le Regioni ebbero maggiore agio a utilizzare le risorse secondo consolidate prassi di natura distributiva.

⁴¹ Sulle complesse vicende e sulle posizioni politiche e culturali che s'intrecciarono con il tema della programmazione nazionale nella prima fase dell'esperienza di governo del centro-sinistra si vedano: Piero Craveri, *La Repubblica dal 1958 al 1992*, TEA, Milano 1995, p. 160 e ss; Valerio Castronovo, *Storia economica d'Italia dall'Ottocento ai giorni nostri*, PBE, Torino 2013, pp. 329-333; Manin Carabba, *Un ventennio di programmazione (1954-1974)*, Laterza, Roma-Bari 1977, pp. 33-75.

⁴² Con la legge 6 ottobre 1971 n. 853, recante «Finanziamento della Cassa per il Mezzogiorno per il quinquennio 1971-1975 e modifiche e integrazioni al testo unico sugli interventi nel Mezzogiorno» si istituiva presso il Ministero del Bilancio il Comitato dei Presidenti delle Regioni meridionali con il compito di esprimere proposte e pareri su materie da sottoporre al CIPE. Con la legge 2 maggio 1976 n. 183, recante «Disciplina dell'Intervento straordinario nel Mezzogiorno per il quinquennio 1976-'80», si prevedeva la presenza presso il Ministero per il Mezzogiorno di un Comitato dei rappresentanti delle Regioni meridionali, composto per ciascuna Regione dal Presidente della Giunta e da due membri del Consiglio, uno di maggioranza e uno di minoranza.

Quando alla fine del 1963 la ventesima Regione finalmente vedeva la luce, le celebrazioni dell'evento e le autocelebrazioni del ceto dirigente ovattavano la situazione del tessuto produttivo e le condizioni reali della società molisana, stretto l'uno da condizioni di arretratezza e da squilibri territoriali destinati a diventare irreversibili, segnata l'altra da una torrenziale emigrazione che avrebbe inciso in modo drastico sui livelli di popolazione. Una qualche eco del modo come l'autonomia potesse essere usata per innescare un meccanismo di sviluppo si aveva ad opera dei rappresentanti molisani nelle sedi parlamentari dove l'iter della modifica costituzionale trovava il suo approdo. Negli interventi di Girolamo Lapenna e di Giacomo Sedati, infatti, che parlarono a nome della delegazione molisana, si affacciarono barlumi di consapevolezza della necessità di guardare all'autonomia come a una leva di sviluppo della realtà provinciale, declinati, tuttavia, secondo una diversa visione politica e culturale. Lapenna accennava all'urgenza di interrompere una spirale di sottosviluppo della società molisana, mettendola in linea con l'evoluzione del Paese; Sedati ne parlava come di un presupposto di una maggiore efficienza amministrativa che avrebbe dato certamente un impulso ai programmi di sostegno delle tradizionali attività produttive, di più razionale utilizzazione delle risorse idriche e di superamento dell'isolamento attraverso un più moderno sistema di viabilità proiettato sulle fondovalle⁴³.

In realtà, si trattava di enunciazioni prive nell'immediato di risvolti reali, tant'è che per tutti gli anni sessanta gli indici socio-economici avrebbero attestato un'ulteriore involuzione della compagine regionale. Solo dopo l'avvio delle Regioni a statuto ordinario e in virtù di un contestuale processo di scongelamento e modernizzazione della società regionale si rafforzò una percezione concreta dell'apporto che la dimensione regionale e, in particolare, l'istituto regionale potessero arrecare. Occorrerà attraversare la fase di assetamento statutario e amministrativo della Regione Molise e superare la

⁴³ Nel suo intervento nella discussione generale, Lapenna affermava: «Il riconoscimento del diritto del Molise a essere regione tra le regioni d'Italia si realizza nel momento in cui era diventata indispensabile, per le condizioni economiche della nostra terra, trovare uno strumento idoneo ad interrompere la spirale della depressione e capace di far intraprendere la via della rinascita, in una fase della storia politica nazionale in cui si tende a potenziare le autonomie locali riconoscendo nell'ente regione un momento fondamentale dell'autogoverno locale e del coordinamento delle attività per il più ordinato sviluppo economico, sociale e civile della nostra comunità nazionale». Sedati, a sua volta, dopo avere affacciato l'idea di una graduale modernizzazione della regione, centrata soprattutto sull'evoluzione dell'agricoltura e sul buon uso delle risorse idriche a scopi civili e produttivi, concludeva in questi termini: «Nell'ambito dell'organizzazione regionale e con autonomia di esame e di decisione, si potrà meglio definire il programma di sviluppo che preveda le deficienze da colmare, le esigenze da soddisfare, il pieno utilizzo delle energie umane e delle risorse naturali, nel quadro delle tendenze evolutive della struttura economico-sociale del nostro paese». *Atti Camera*, IV Legislatura, Seduta antimeridiana del 17-12-1963.

pausa imposta dalla crisi della prima metà degli anni settanta perché si evidenziasse in modo finalmente esplicito l'esigenza di stabilire un nesso funzionale tra regionalismo molisano e sviluppo. Questo tentativo di riorientamento dell'impegno regionalistico prese forma nell'elaborazione del Piano regionale di sviluppo 1980-85, promosso dalla Giunta presieduta dal Presidente Florindo D'Aimmo⁴⁴. Si trattava certamente di un passaggio importante sotto il profilo della razionalizzazione degli interventi pubblici e del coordinamento degli strumenti di governo, in linea con la cultura manageriale del suo ispiratore. Questo tentativo di programmazione, tuttavia, si sovrapponeva alla consolidata pratica di destinare le risorse ordinarie convogliate dalla Regione al sostegno assistenzialistico dei ceti sociali più diffusi e quelle straordinarie a interventi infrastrutturali, a loro volta appesantiti da persistenti ipoteche localistiche e clientelari.

L'enfasi programmatoria evaporò abbastanza velocemente e comunque non sopravvisse alla diversa situazione politica che si determinò con l'elezione di D'Aimmo al livello nazionale, dove ricoprì anche incarichi di governo. La spesa pubblica canalizzata attraverso l'istituto regionale e quella che derivava dal decentramento amministrativo degli uffici dello Stato ebbe certamente un effetto di impulso sulla modernizzazione della società regionale, che superò nel giro di pochi lustri i suoi tratti di arcaicità e di tradizionalismo, ma non riuscì a correggere, anzi in generale alimentò, le fratture sociali e gli squilibri territoriali che si erano profilati già negli anni cinquanta e consolidati nel ventennio successivo. Allo stesso tempo, nonostante l'assiduità del sostegno diretto e l'espansione della rete infrastrutturale, i ceti produttivi, pur dimostrando un maggiore dinamismo e ricollocandosi in un mercato più aperto, non raggiunsero un livello di autonomia che li potesse rendere protagonisti di una fase autopropulsiva dello sviluppo regionale. Il rapporto tra regionalismo e sviluppo, dunque, si poneva in forme inedite rispetto al passato, ma non trovava una sua coerente e stabile saldatura che consentisse di alleviare la forte dipendenza della società regionale dalle risorse esterne.

Le condizioni che comunque consentirono alla società molisana di recuperare, nei primi tre lustri di attività dell'istituto regionale, margini non trascurabili del suo storico ritardo⁴⁵ vennero a mancare dalla metà degli anni ottan-

⁴⁴ Il Piano di sviluppo 1980-85 faceva seguito alle linee programmatiche di sviluppo 1977-80, adottate nel 1977 dalla prima Giunta D'Aimmo e fu presentato agli inizi del 1980. Sull'evoluzione dell'economia e della società molisane nel decennio fine anni sessanta - fine anni settanta e delle vicende istituzionali che con essa si intrecciarono, ci permettiamo di rinviare a N. Lombardi, *La trasformazione del Molise nei cinquant'anni di autonomia regionale in Almanacco del Molise 2014. I cinquant'anni della Regione Molise*, cit., pp. 50-59.

⁴⁵ Sulle particolari dinamiche che l'economia regionale conobbe nella prima metà degli anni ottanta e che la segnarono come un caso significativo di sviluppo in ambito meridionale, si vedano Claudio Quintano, *Il sistema industriale del Molise*, Il Mulino, Bologna 1986, p. 92 e ss;

ta in poi, allorché si giunse al superamento dell'intervento straordinario e all'inaridimento dei flussi finanziari aggiuntivi ad esso collegati. Alla fine del secolo scorso, inoltre, il Molise vedeva ridursi anche il flusso dei fondi europei a causa dell'esclusione dai fondi strutturali destinati alle aree comprese nel cosiddetto Obiettivo 1, quelle più in ritardo e quindi più bisognose di sostegno. Infine le disposizioni sul cosiddetto federalismo fiscale e le misure finalizzate al risanamento finanziario dello Stato concorrevano a ridimensionare fortemente le risorse sulle quali si era poggiata per decenni la dipendenza dell'economia e della società molisane dalla spesa pubblica.

Venivano a mancare in tal modo i presupposti concreti sui quali agli occhi di una vasta opinione si era legittimato il regionalismo virtuoso e utile legato alla presenza e all'attività dell'istituto regionale, diventato il nuovo perno dello sviluppo e, per ciò stesso, l'asse portante del nuovo sistema di potere che la classe dirigente aveva realizzato in piena continuità con il passato.

4. *Il vincolo demografico*

Nella fase in cui il movimento regionalistico compiva il suo massimo sforzo per centrare l'obiettivo autonomistico, intrecciando l'iniziativa parlamentare con l'attiva mobilitazione degli enti locali e delle forze politiche e sindacali presenti in ambito provinciale, il Molise conosceva una delle più acute crisi demografiche della sua storia moderna, che colpiva uno dei presupposti essenziali della sua autonomia: il livello della popolazione. Per una realtà costantemente situata agli ultimi posti della scala nazionale della densità demografica⁴⁶, l'entità della popolazione è stata un dato strutturale costante e ineludibile. Il fatto nuovo del trentennio nel quale maturavano a livello giuridico e istituzionale le condizioni per il riconoscimento della sua individualità geografica e istituzionale, è che il calo di popolazione dovuto alla mobilità interregionale e all'emigrazione, transoceanica ed europea, determinava un ridimensionamento demografico e uno svuotamento di aree territoriali che determineranno squilibri e contraddizioni molto gravi e condizioneranno in una prospettiva di medio periodo le dinamiche e gli assetti economici, sociali e civili della regione. In quel periodo si verificava, infatti, la flessione dei livelli di popolazione più grave che il Molise abbia conosciuto nell'intera età contemporanea.

N. Lombardi, *La trasformazione del Molise nei cinquant'anni di autonomia regionale*, cit. pp. 59-63; G. Massullo, *Dalla periferia alla periferia. L'economia del Novecento*, in *Storia del Molise contemporaneo*, cit., pp. 502-506.

⁴⁶ Attualmente il Molise ha una densità di 70 abitanti per chilometro quadrato, più alta solo della Sardegna, della Basilicata e della Valle d'Aosta, rispetto alla densità media nazionale di 201 abitanti per km²: cfr. <http://www.urbistat.it/adminstat/it/it/classifiche/densita-demografica/regioni/italia/380/1>.

Nei lavori della Costituente la popolazione molisana residente era indicata, probabilmente con qualche approssimazione al rialzo, in 413.000 unità e nel censimento del 1951 in 406.823 persone, il massimo mai censito. Nel ventennio successivo (1951-1971), in virtù di un tasso di emigrazione tra i più elevati in Italia, si allontanavano dalla regione 147.000 persone e la popolazione, solo grazie al saldo naturale, si attestava intorno alle 320.000 unità. A quattro anni dal conseguimento dell'autonomia (1967) si registrava ancora la maggiore perdita annuale di popolazione (-10.713), che confermava nell'immediato la scarsa o nulla ricaduta sociale dell'evento⁴⁷. Un'emorragia che colpiva prevalentemente le classi giovani e faceva schizzare la percentuale della popolazione anziana dall'8% del '51 al 13% del '71, avviando una spirale di invecchiamento che toccava il 21% nel 2001.

Un significativo rallentamento di questo calo, com'è noto, si ebbe dalla metà degli anni settanta a seguito della crisi occupazionale a livello europeo, conseguente allo shock petrolifero, che indusse molti molisani a fare rientro in regione. A questo si aggiungeva la maggiore disponibilità di spesa pubblica, favorita dall'entrata a regime dell'istituto regionale, che determinava più ampie opportunità d'impiego soprattutto negli apparati amministrativi, condizioni di reddito più elevate e servizi pubblici più adeguati alla nuova sensibilità delle persone. La mobilità transregionale, anche se di contenuta entità, in verità non cessava, ma trovava compensazione sia nella stabilità della popolazione che nei flussi in ingresso.

Quando i canali di spesa, dai primi anni ottanta in poi, iniziarono a perdere intensità a causa della fine dell'intervento straordinario, del contenimento delle risorse ordinarie e della diminuzione dei finanziamenti europei, tornavano ad evidenziarsi il carattere dipendente dell'economia regionale e la mancanza di dinamiche autopropulsive, con la conseguenza che l'esodo progressivamente si riaccendeva, in forme meno intense e visibili e con protagonisti aventi diverse caratteristiche, ma in modo costante. Anche per il forte invecchiamento della popolazione e per la caduta del tasso di natalità, già dall'ultimo decennio del secolo scorso la popolazione residente ricominciava a diminuire, precisamente di oltre 10.000 unità e di un 3,1%, e nel quindicennio 2001/2015 di altre 8.840 unità (2,7%), attestandosi complessivamente sui 312.000 residenti⁴⁸.

L'entità delle uscite negli ultimi tempi, rilevata attraverso le cancellazioni anagrafiche e l'iscrizione negli elenchi Aire, è stata calcolata intorno alle mille unità annue, ma indagini più sofisticate sulla mobilità temporanea per

⁴⁷ Per i dati si vedano le serie storiche dell'ISTAT (<http://www.istat.it/it/prodotti/banche-dati/serie-storiche>) e Cristiano Pesaresi, *L'esodo dal Molise tra il 1952 e il 1980*, «Glocale», 2011, 4, *Migrazioni*, pp. 117-130.

⁴⁸ Cfr. le statistiche demografiche dell'ISTAT (demografiche.istat.it/).

ricerca di lavoro di giovani diplomati e laureati hanno portato a raddoppiare/triplicare tale dimensione, con una parabola che non accenna a deflettere⁴⁹. Si deve ricordare, inoltre, che nell'elenco generale dell'Aire, riguardante i cittadini italiani residenti stabilmente all'estero, i molisani al 1/1/2016 risultavano 84.704, con un'incidenza sulla popolazione residente del 27,1%, di gran lunga la più alta tra tutte le regioni italiane⁵⁰.

In sintesi, nella seconda metà del secolo scorso, la società regionale, pur con andamento irregolare, perdeva il 22,9% della sua popolazione e la contrazione demografica proseguita nel nuovo secolo porta gli esperti a prevedere, restando costante il trend degli ultimi lustri, che entro il 2061 la popolazione dovrebbe subire un'ulteriore flessione del 17,9%⁵¹. Insomma, nei 110 anni in cui si è svolta prima la battaglia parlamentare per il distacco dall'Abruzzo e poi l'esercizio dell'autonomia regionale l'entità della popolazione del Molise sarebbe destinata a contrarsi di circa il 40%. È evidente che si tratterebbe di dimensioni difficilmente compatibili non solo con il mantenimento dell'autonomia istituzionale della regione ma anche con una programmazione dello sviluppo incentrata su percorsi innovativi e sulla persistenza dei servizi fondamentali di tutela della persona, in particolare di quelli riguardanti la salute e l'istruzione, ad iniziare dal livello universitario. Anche le scelte orientate ad un rilancio e a una diversa utilizzazione delle risorse territoriali, di cui il Molise è dotato, troverebbero nella limitata massa critica del mercato locale una remora capace di condizionare negativamente fin dai primi passi il processo evolutivo.

5. La contraddittoria modernizzazione

Le contraddizioni e i limiti fin qui richiamati non sono naturalmente la dimensione esclusiva del regionalismo molisano. Le risorse pubbliche convogliate dal sistema istituzionale ruotante intorno all'ente Regione e dagli uffici decentrati dello Stato, nonché la vasta infrastrutturazione realizzata con l'Intervento straordinario e con i fondi europei, hanno fortemente assecondato la tardiva ma veloce modernizzazione della società molisana e hanno creato le condizioni dei processi di urbanizzazione e di terziarizzazione che hanno contribuito a cambiare il Molise. Della "modernizzazione senza sviluppo" del Mezzogiorno e, in particolare, di quella molisana, soprattutto con riferimento alle contraddizioni che ne accompagnarono lo svolgimento e gli esiti, si è detto

⁴⁹ Massimiliano Crisci (a cura di), *La mobilità temporanea per lavoro. Il caso molisano*, I Quaderni del Centro studi sulle migrazioni, Cosmo Iannone, Isernia 2015, p. 21 e ss.

⁵⁰ Cfr. Fondazione Migrantes, *Rapporto italiani nel mondo 2016*, Tau, 2016, p. 472.

⁵¹ Si veda, in proposito, Cristiano Pesaresi, *La caduta demografica del Molise dal 1861 al 2011, con uno sguardo sul futuro*, «Bollettino della Società Geografica Italiana», Roma, Serie XIII, vol. VII (2014), figura 1, p. 393.

abbastanza in altri momenti e in altre occasioni⁵². Non va sottaciuto, tuttavia, che per il superamento delle forme più arcaiche delle condizioni di esistenza e di relazione sociale, per la più elevata scolarizzazione e per la spinta all'omologazione con stili di vita mediati dai nuovi canali di comunicazione, la fase di regionalizzazione si incontrò con il desiderio di cambiamento che pervadeva i molisani. Un desiderio di cui l'emigrazione rappresentava l'aspetto dissociativo è lacerante⁵³. In più, la regionalizzazione ha rappresentato, particolarmente nel ventennio successivo al compimento del distacco dall'Abruzzo, il fermento di un processo di identificazione culturale che ha stimolato linee di ricerca e prodotto conoscenze che hanno portato alla definizione di un più preciso profilo storico e letterario della compagine regionale, alimentando un sentimento di appartenenza meno localistico e diversamente motivato⁵⁴. Di questo nuovo senso di Molise un elemento non secondario è rappresentato dalla sempre più nitida e diffusa coscienza ambientalista che ha portato prima ad avvertire i rischi distruttivi che si annidavano nei processi di più sregolata modernizzazione delle attività produttive e degli insediamenti edilizi e, con il tempo, a riconsiderare in termini di risorsa quadri ambientali e urbani emarginati e svuotati dall'abbandono e dagli squilibri territoriali.

Queste dinamiche si sono accompagnate a cambiamenti strutturali come la nascita di un settore industriale moderno, per quanto concentrato – secondo le logiche degli interventi straordinari di infrastrutturazione – in limitate aree territoriali e con scarsi intrecci propulsivi con il territorio; l'elevamento del reddito delle famiglie, legato alla crescita esponenziale degli impieghi pubblici, al sostegno delle categorie produttive più estese, alla crescita occupazionale e alla tendenziale regolarizzazione retributiva, oltre che alle rimesse degli emigrati soprattutto europei; la trasformazione dei pochi centri urbani più consistenti, soggetti alle tensioni della polarizzazione della mobilità interna, dell'espansione delle attività commerciali e della speculazione edilizia; lo sviluppo sul territorio della rete scolastica e formativa, indotto dalla riforma della scuola media

⁵² Sulle suggestioni pasoliniane, di carattere prevalentemente antropologico e culturale, evocate da questa locuzione, si veda Giulio Sapelli, *Modernizzazione senza sviluppo. Il capitalismo secondo Pasolini*, Pearson Italia, 2005, ora anche in ebook, editore goWare. Con riferimento al Mezzogiorno, si rinvia a V. Castronovo, *Storia economica d'Italia*, cit. p. 312 e ss, pp. 375-376, p. 390 e ss; Piero Bevilacqua, *Breve storia dell'Italia meridionale dal 1800 ad oggi*, Donzelli, Roma 1993; P. Craveri, *La Repubblica dal 1958 al 1992*, cit., p. 305 e ss. Per il Molise si fa riferimento a G. Massullo, *Dalla periferia alla periferia. L'economia del Novecento*, in Id. (a cura di), *Storia del Molise in età contemporanea*, cit., p. 492 e ss; N. Lombardi, *La trasformazione del Molise nei cinquant'anni di autonomia regionale*, cit., pp. 61-62.

⁵³ Ivi, p. 54.

⁵⁴ A questo proposito si vedano i precisi e ragionati contributi sulla produzione libraria e sulla vita culturale in Molise di Giorgio Palmieri, *Il Molise e i libri. Produzione, circolazione e consumo nel Novecento*, Palladino ed., Campobasso 2011, p. 91 e ss; *Il Molise tra storia e storiografia*, Palladino ed., Campobasso 2010, p. 243 e ss.

obbligatoria (1962), dalla conseguente articolazione della scuola secondaria di secondo grado e dalla nascita dell'Università del Molise (1982); il passaggio dall'organizzazione mutualistica della sanità al servizio universalistico della riforma adottata a livello nazionale nella seconda metà degli anni settanta, che ebbe la sua ricaduta in ambito regionale in termini di espansione delle strutture ospedaliere, del personale e dei servizi, anche in questo caso, tuttavia, con tendenza alla concentrazione nelle città; la diffusione dei mezzi di comunicazione di massa, in particolare della televisione, che rompeva l'isolamento e la staticità culturale dell'ampio retroterra rurale e proponeva modelli di vita e comportamentali diversi da quelli consolidati.

La profonda mutazione antropologica, esistenziale, sociale e culturale, tanto tardiva quanto veloce, che si è realizzata in particolare tra gli anni settanta e novanta del secolo scorso, meriterebbe di essere meglio studiata e compresa rispetto a quanto sia avvenuto fino ad oggi. La parabola costantemente calante del regionalismo molisano, tuttavia, porta a considerare prioritariamente, almeno in questa occasione, le ragioni e le forme di questo declino, la cui comprensione, oltre a concorrere a una rappresentazione più realistica del passato, può aiutare a verificare le possibili vie d'uscita per il futuro. Finché la spinta propulsiva della trasformazione in senso moderno del Molise ha continuato a prolungare i suoi effetti, sia pure a ritmi sempre meno cadenzati, e comunque ad essere percepita come uno svolgimento lineare, esposto al massimo a pause congiunturali, le contraddizioni più profonde dell'assetto regionalistico non sono state evidenti e comunque non sono state oggetto di grande attenzione né nel dibattito politico né nella riflessione culturale. Esse, invece, sono lentamente venute alla luce quando l'azione dell'ente Regione e il sistema locale ad esso collegato ha incominciato a perdere colpi, a partire dalla stagnazione degli anni novanta e a seguito del cambio di scenario istituzionale determinatosi nello stesso periodo.

6. Nodi al pettine

Quando quei passaggi di cultura istituzionale avvenivano, la Regione Molise, non diversamente dalle altre, in particolare da quelle meridionali, si era da tempo configurata come ente centralistico e burocratico, la cui gestione si era sviluppata su base assessorile e nel costante rispetto delle regole di ripartizione tra le correnti democristiane, partito di maggioranza assoluta fino alla metà degli anni novanta. Il pur articolato sistema subregionale, privo di deleghe da parte dell'ente, ne ripeteva in scala più ridotta le caratteristiche, ad iniziare dalla dipendenza dalla spesa pubblica, derivante nel suo caso proprio dai canali regionali. Gli anni nei quali la spinta regionalistica tendeva ad esaurirsi erano anche gli anni in cui il potere democristiano conosceva un'involuzione

paralizzante, che si esprimeva in una serie di crisi a catena degli enti locali, prevalentemente motivate dalla difficoltà di estendere ad essi un astratto e generalizzato principio di equilibrio tra le correnti⁵⁵. La mancanza di controlli amministrativi, ad esempio nelle spese dei gruppi consiliari e di limiti all'autodeterminazione dei livelli retributivi dei consiglieri regionali, innescava tendenze degenerative che in prosieguo avrebbero pesato molto sull'offuscamento dell'immagine di questo importante istituto⁵⁶. I fattori soggettivi di crisi si combinavano dunque con quelli generali e con la caduta nel ristagno della società regionale, che si manifestava già dall'ultimo decennio del secolo passato. Accadeva così che quel tanto di cultura dell'autogoverno locale, che soprattutto negli anni settanta e ottanta in non poche situazioni si era espressa, era immiserita dalla pratica politica corrente e doveva confrontarsi con crescenti difficoltà di carattere strutturale e istituzionale.

Nonostante i segnali di crisi, a oltre quarant'anni dall'entrata in vigore della Carta costituzionale e a vent'anni dall'entrata in funzione delle Regioni a statuto ordinario, si faceva strada l'esigenza di una modifica non di facciata dell'assetto regionalistico, ma non nel senso invocato da insigni costituzionalisti della levatura di un Mortati e di un Vanoni, che sollecitavano modifiche funzionali delle regioni cosiddette storiche affinché potessero meglio rispondere a condizioni di reale autonomia. Si aprì, invece, il cantiere di una riforma di tipo strettamente istituzionale, concentrata sulla redistribuzione di poteri tra Stato e Regioni⁵⁷ e sul consolidamento dei gruppi dirigenti locali, anche a causa del condizionamento esercitato sulle scelte nazionali dalla rapida ascesa di una forza federalista come la Lega Nord.

Il confronto sulla riforma costituzionale si è sviluppato per un decennio e si è tradotto in soluzioni contraddittorie, che hanno provocato reazioni critiche sia tra chi aspirava ad un federalismo più compiuto che tra coloro che non volevano si mettesse in discussione il ruolo non solo regolatore ma anche significativamente gestionale dello Stato. E questo in virtù del fatto che «i di-

⁵⁵ Un preciso riscontro delle ripercussioni che le diatribe interne al partito di maggioranza assoluta avevano sulle rappresentanze istituzionali e sulla vita degli enti locali si può trovare nella raccolta di documenti provenienti dall'archivio del Comitato regionale della DC, pubblicati di recente ad opera di chi ha avuto la disponibilità di questi preziosi e interessanti materiali.

⁵⁶ «Si pensi all'imprudente drastica eliminazione di ogni forma di controllo amministrativo (una volta si diceva opportunamente che le progettazioni istituzionali devono ispirarsi anche a criteri di "sano pessimismo"): i diffusi recenti episodi, del tutto sconcertanti, di pessima gestione dei fondi destinati ai gruppi regionali e alle indennità dei consiglieri regionali derivano anche dall'assenza di ogni ragionevole limite alla discrezionalità delle scelte politiche in materia e dall'inesistenza di efficaci forme di trasparenza amministrativa». Così U. De Siervo, *Il difficile regionalismo: dalla Costituente ad oggi*, cit., p. 32.

⁵⁷ Si fa riferimento alla legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3, che era stata preceduta dalla legge costituzionale 1/1999, contenente le modifiche alla forma di governo delle Regioni a statuto ordinario e alla forma e organizzazione del procedimento amministrativo.

fetti del nuovo Titolo V della Costituzione sono davvero tanti e gravi, malgrado le troppe rappresentazioni enfatiche che sono state operate delle innovazioni introdotte»⁵⁸. Per altro, l'organica riscrittura della riforma del 2001 veniva bocciata dal referendum costituzionale del 2005, ma continuava ad essere perseguita con l'emanazione di leggi applicative segnate da un evidente spirito di contraddizione. Quando nel 2009, inoltre, arrivava la riforma sul cosiddetto federalismo fiscale, la stretta finanziaria dovuta alla crisi già esplosa da un paio d'anni la privava di fatto di una concreta possibilità di applicazione. Un destino ancor più infelice, com'è noto, ha avuto il recente tentativo di rimettere mano al Titolo V, naufragato nella bocciatura referendaria subita dal Governo Renzi nel dicembre 2016, che l'aveva tentato.

In questo sfondo di regressione dello spirito autonomistico, accentuato prima dalla tendenziale stagnazione dell'economia italiana e poi, a partire dal 2007, dall'esplosione della pesante crisi finanziaria e produttiva, il regionalismo molisano evidenziava i suoi profondi limiti sia nella percezione del mutamento di fase che nella ricerca delle soluzioni possibili⁵⁹. Diventava sempre più palese, infatti, che il sistema istituzionale e amministrativo molisano, organizzato intorno all'ente Regione, aveva vissuto almeno dalla metà degli anni ottanta in poi al di sopra delle sue possibilità, persistendo in una prassi di generalizzato assistenzialismo e in una cultura della spesa che ancora risentivano delle fasi migliori dei trasferimenti di risorse pubbliche, una condizione che era in costante e sensibile ridimensionamento. Nonostante le prevedibili e crescenti difficoltà finanziarie, organizzative e gestionali non si facevano passi significativi in direzione di una ristrutturazione degli apparati all'insegna della sobrietà, di una più rigorosa selettività degli interventi con priorità per quelli "produttivi" e più direttamente legati alla preservazione di alcuni fondamentali diritti (salute, istruzione, contrasto all'emarginazione), addirittura si destinavano ad altri scopi risorse ottenute per la ricostruzione post-terremoto, possibile volano di ripresa per un'area non secondaria del territorio regionale⁶⁰.

⁵⁸ U. De Siero, *Il difficile regionalismo: dalla Costituente ad oggi*, cit., p. 32.

⁵⁹ Per l'analisi delle forme che la crisi ha assunto nel Mezzogiorno e la delineazione di alcune ipotesi di intervento, si veda, oltre agli annuali Rapporti SVIMEZ, Alberto Quadrio Curzio, Marco Fortis (a cura di), *L'economia reale del Mezzogiorno*, Il Mulino, Bologna 2014, in particolare l'introduzione dei curatori (pp. 7-34) e il contributo di Carlo Trigilia, *L'enigma del Mezzogiorno*, (pp. 63-72).

⁶⁰ La personalità di maggiore riferimento della Regione Molise dal 1998 al 2012 è stato certamente quella di Angelo Michele Iorio. La sua azione politica e di governo, inizialmente nel campo del centro-sinistra e successivamente a capo di una coalizione di centro-destra e indipendenti, è stata molto dibattuta. Su alcune vicende di questa fase, ci sono stati anche risvolti giudiziari, alcuni ancora aperti. Valutazioni critiche in Vinicio D'Ambrosio, *Il regno del Molise*, Edizioni Il Chiostrò, Benevento 2009.

Il sistema pubblico molisano si presentava, così, del tutto impreparato alla prova durissima della crisi economica e sociale, che penetrava profondamente nella compagine sociale e in quella produttiva e con una forte rigidità nelle sue possibilità di manovra, dovuta ai livelli di indebitamento e alla sua conaturata inclinazione assistenzialistica. L'esempio più evidente di questa impostazione è stato il lungo sostegno finanziario dato "a piè di lista", direttamente dalla Regione o indirettamente tramite i suoi enti strumentali, a diverse aziende soprattutto del comparto agro-alimentare, come lo Zuccherificio del Molise, la Gam nel settore avicolo, il conservificio e le cantine sociali, che hanno assorbito per decenni risorse la cui entità era divenuta chiaramente incompatibile con le condizioni reali della Regione.

Erano sul tappeto, ormai, non soltanto aspetti salienti legati ad una prassi di buon governo, di realistico impiego delle risorse e di corretta programmazione degli interventi, ma la cultura stessa di governo della classe dirigente molisana, in particolare di quegli esponenti trincerati su posizioni più decisamente autonomistiche. Riaffioravano dalle ombre di una lunga e talvolta sprezzante emarginazione elementi di impostazione e di rinnovamento del regionalismo che si erano posti fin dalla fase costituente della Regione e della costruzione dell'impianto statutario: il ruolo prevalentemente direzionale e di programmazione dell'ente, la sua sobrietà gestionale, il rafforzamento del sistema delle autonomie locali come presidio, autogoverno e fermento di sviluppo di un territorio difficile e squilibrato dal punto di vista della sua armatura urbana, la priorità del consolidamento della trasformazione produttiva in senso moderno, con particolare riferimento alla tenuta della filiera industriale, la valorizzazione delle risorse ambientali, umane e culturali nel quadro di una ripresa e di una crescita sempre meno dipendente. Il problema non era più dunque quello di attestarsi ad una difesa acritica del passato, che non trovava più riscontri nelle condizioni attuali del Paese e del Mezzogiorno, ma piuttosto quello di compiere con coraggio e realismo un tentativo di sciogliere i nodi della contraddittoria modernizzazione molisana assumendo un'impostazione di governo ispirata alla responsabilità delle decisioni e alla selettività delle scelte e riorientando necessariamente le prospettive della compagine regionale in una dimensione più ampia, europea e globale.

Le risposte prevalenti sono state, invece, di tipo tradizionale e si sono attestate in una ridotta sostanzialmente difensiva dell'autonomia amministrativa di fronte alle ipotesi ventilate di revisione degli ambiti delle regioni con minore popolazione e di più ridotta estensione territoriale⁶¹. Non sono mancate,

⁶¹ Oltre alle prese di posizione di esponenti politici a sostegno di diverse ipotesi di aggregazione territoriale, quali il Molisannio, la Moldaunia e il ricongiungimento con l'Abruzzo, patrocinato da persone e associazioni dell'Alto Sannio, si fa riferimento ai già citati disegni di legge depositati in Parlamento per iniziativa, al Senato, di R. Ranucci e, alla Camera, di Morassut, Borghi, M. Di Maio e altri sulla revisione del numero e degli ambiti delle Regioni italiane.

in verità, ipotesi di accordo tra Regioni per la gestione di alcuni servizi di area ampia o ricadenti in zone di confine, come quelle formulate nel 2013 in uno dei convegni di celebrazione del 50° anniversario dell'autonomia regionale. Ipotesi, tuttavia, che non hanno avuto alcun concreto sviluppo. Sono risultate inadeguate, in sostanza, la capacità di lettura degli orientamenti politico-istituzionali generali, ispirati ad un neocentralismo strisciante e ad una "razionalizzazione" degli apparati amministrativi determinata soprattutto da ragioni di contenimento della spesa, e la percezione della gravità della crisi che ha investito l'economia e la società regionali. Una crisi che, come si è detto, avrebbe richiesto una profonda revisione della cultura di governo e una più tempestiva e netta opzione per un modello di sviluppo diverso rispetto a quello perseguito e praticato nella seconda metà del secolo scorso.

7. *L'incidenza della crisi*

I vincoli che la crisi ha posto sulla condizione presente e sul futuro della regione sono molto severi, tali da rimettere in discussione il balzo in avanti che l'economia e la società regionali hanno compiuto nell'ultimo quarto del secolo trascorso. A rendere grave la situazione e incerte le prospettive di breve-medio periodo concorrono la lentezza della ripresa del Paese nel contesto europeo e il fatto che l'Italia, tra i partner maggiori, è stato l'unica a presentare un andamento negativo della produttività negli ultimi vent'anni. Sta di fatto che il Molise, nel contesto italiano e meridionale, è stata la regione che più ha sofferto della crisi: dal 2008 al 2014 il prodotto interno lordo (Pil) è sceso del 18,7% a fronte di un calo del 13,2% nel Mezzogiorno e del 9% dell'Italia; considerando gli accenni di ripresa del 2015, il Pil comunque è diminuito del 16,3% rispetto al 12,3% del Sud e dell'8,3% dell'indice nazionale⁶². Il valore aggiunto per settori produttivi ha conosciuto negli anni di crisi (2008-2014) una tenuta, anzi un aumento dell'8,6% in agricoltura, a conferma della radicata vocazione della regione, ma nell'industria una caduta di un terzo (-33,6%), soprattutto a causa della fortissima regressione nel campo delle costruzioni (-43,1%), mentre nei servizi è arretrato del 14%. Nel 2015, tuttavia, si è manifestata una correzione di questo trend che ha consentito un ulteriore aumento del 3,8% in agricoltura, una ripresa del 7,7% nell'industria (ma nelle costruzioni si perde un altro 10,5%) e una tenuta (1,6%) nei servizi.

⁶² Questi dati e quelli che si riporteranno successivamente sono il frutto di elaborazioni tratte dal Rapporto SVIMEZ sull'economia del Mezzogiorno, presentate dal Vice Direttore dell'istituto Giuseppe Provenzano nel corso di una conferenza svoltasi a Campobasso il 24 gennaio 2017, dal titolo *Il Sud e il Molise tra ripartenza e persistenti fragilità. Quali prospettive di sviluppo*. Cfr. anche Riccardo Padovani, *Presentazione del "Rapporto SVIMEZ 2016"*, in *Dalla ripartenza alla ripresa dello sviluppo: una politica di investimenti pubblici per "cambiare verso da Sud" al Paese*, Quaderno SVIMEZ n. 49, Roma, aprile 2017, p. 18 e ss.

Allargando gli orizzonti, la collocazione del Molise nella graduatoria europea della competitività tra le regioni dà un quadro realistico e purtroppo amaro della condizione reale: sulle 272 realtà considerate, esso è al centonovantatreesimo posto per efficienza, al duecentounesimo per competitività e al duecentoventicinquesimo per innovazione.

Conseguenti le ripercussioni sociali di un tale andamento, misurabili sul piano dell'occupazione, dell'esodo e dell'espansione dell'area della povertà, attuale e potenziale. Il tasso di disoccupazione negli anni più critici ha superato il 16%, anche se dalla fine del 2014 ha conosciuto un progressivo temperamento, fino a raggiungere il 12,5%, non lontano dall'indice nazionale⁶³. Interessante rilevare che il miglioramento avviene per il recupero del 6% nell'ultimo biennio degli occupati nell'industria, nonostante la persistente caduta di quella nelle costruzioni (in agricoltura l'aumento del valore delle produzioni si accompagna invece ad una contrazione degli occupati), a conferma che senza una significativa tenuta del pur limitato e fragile settore industriale non è possibile raggiungere un qualche equilibrio nell'assetto occupazionale complessivo.

Gli effetti più diretti di queste restrizioni, come si è detto in precedenza, si riscontrano nella ripresa dell'esodo, lungo un trend che dura ormai dalla seconda metà degli anni novanta e che, naturalmente, si è impennato nel periodo di crisi più acuta. Nel milione e seicentomila meridionali che hanno trasferito per emigrazione la loro residenza anagrafica tra il 2002 e il 2014, i molisani sono 35.330, di cui 15.650 (44,3%) giovani tra i 15 e i 34 anni. Sul complesso, i laureati sono oltre un quinto (7.346 = 20,8%) e tra i giovani salgono a oltre un quarto (27,3%).

Alla luce di questo, nonostante l'arrivo di altri connazionali provenienti in prevalenza dalle regioni meridionali e di migliaia di stranieri, il saldo migratorio netto è negativo (-2.398 unità). Non diversamente dall'intero Mezzogiorno, per il quale è di -653.587. Si deve tener conto, inoltre, che i dati delle iscrizioni anagrafiche, come più volte accennato, non sono del tutto rappresentativi dei fenomeni di mobilità perché, oltre a non comprendere coloro che si trasferiscono senza regolarizzare la loro posizione anagrafica, non colgono i protagonisti delle cosiddette mobilità brevi di lavoro, che si spostano con maggiore velocità e spesso tra diversi luoghi. La loro entità, da quello che risulta da studi recenti, anche in ambito molisano, è tutt'altro che trascurabile rispetto a quella delle cancellazioni anagrafiche⁶⁴. Anche se con la crisi la forza attrattiva delle aree più forti è diminiu-

⁶³ Cfr. Banca d'Italia, *Economie regionali. L'economia del Molise*, 36/2016, p. 9.

⁶⁴ Per il Molise, si fa ancora una volta riferimento a M. Crisci, *La mobilità temporanea per lavoro. Il caso molisano*, cit., p. 19 e ss. Si veda anche, nello stesso volume, la prefazione di Corrado Bonifazi, pp. 15-16.

ta, permane tuttavia il pendolarismo di lungo raggio verso altre regioni, in particolare del centro-nord. Per il Molise, è significativo il fatto che, rispetto al passato, esso si è accentuato verso altre aree meridionali. La crescita del pendolarismo dal nord verso l'estero fa pensare, comunque, che in molti casi si tratti anche di un secondo tempo di emigrazione di meridionali già trasferiti nelle regioni settentrionali. La spirale della caduta demografica, dunque, dalla crisi ha ricevuto un nuovo avvvitamento e incide su un organismo da tempo minato demograficamente. Uno degli aspetti più preoccupanti è che l'indice di perdita dei laureati è più alto di quello del saldo migratorio negativo (112%) e che il 60,8% dei 3.304 giovani che si sono trasferiti sono laureati. In altre parole, escono dal Molise molti più giovani e laureati di quelli che entrano e questo comporta una netta perdita di capitale umano ad alta formazione, con ripercussioni facili da immaginare sulle prospettive di sviluppo.

Un segno del reingresso del Molise in una dimensione di più specifica meridionalità, dopo la fase di progressivo distacco dalle realtà sottoutilizzate sotto il profilo territoriale ed economico, è l'espansione sia dell'area della povertà assoluta che di quella del rischio di povertà, che nel Sud coinvolgono rispettivamente il 10% della popolazione e oltre la metà delle persone inserite in famiglie giovani. Il 35,8% dei molisani è collocato nelle fasce di reddito più basse e un altro 34,4% in quella meno disagiata. In sostanza, oltre il 70% della popolazione si trova ai livelli medio bassi di reddito. Le persone nelle due fasce più alte sono il 14,1%, la percentuale più bassa d'Italia. All'interno della compagine regionale, dunque, si registrano i tassi più alti di disegualianza sociale. Anche questo dato, oltre a focalizzare in termini più precisi l'estensione del disagio della popolazione, induce a considerare con preoccupazione la consistenza e la qualità di una massa critica indispensabile a innervare un mercato locale.

Parlando dei più recenti indici occupazionali, si è accennato a qualche segnale di ripresa. Nel 2015 la performance molisana con riferimento alla crescita del PIL (2,9) è stata certamente significativa, inferiore solo a quella della Basilicata. Ma proprio il parallelismo con quest'ultima regione fa comprendere come la spiegazione di questo fenomeno sia prevalentemente legata all'esportazione, cresciuta in quell'anno del 36,1% e nel primo semestre dell'anno successivo addirittura di oltre il 90%. In realtà, come è sempre stato negli ultimi decenni, nella lettura dei dati molisani va sempre considerata l'incidenza che alcune più consistenti produzioni, come quelle della FIAT di Termoli e delle industrie chimiche della zona, hanno su una base produttiva ristretta come quella molisana. Si tratta, comunque, di segnali che sia pure filtrati criticamente, vanno assunti e valorizzati come elementi di reattività e di movimento dell'apparato produttivo locale, non al punto, tuttavia, da consentire anche solo un riaccostamento alla situazione precedente la crisi.

In una regione come il Molise, di costante e forte dipendenza dalle risorse esterne, proprio la leva pubblica riveste un'importanza essenziale ai fini della ripresa e delle politiche di sviluppo. Ebbene, l'incidenza che le misure di austerità hanno avuto sui flussi di spesa pubblica induce ad aprire un altro spazio di riflessione, dal momento che il Molise, dal 2007 al 2014, ha subito quasi un dimezzamento (-49%) delle spese in conto capitale della pubblica amministrazione. La complessiva contrazione delle spese ordinarie delle amministrazioni centrali, della Regione e degli enti locali è rimasta in limiti fisiologici (-1,8), anche per il diffuso blocco del turnover applicato negli anni considerati, mentre quella relativa alle spese di investimento, come si diceva, è stata molto pesante. Più nello specifico, la spesa ordinaria delle amministrazioni centrali hanno subito un decremento del 6,8% e quelle in conto capitale del 38,1%; la spesa regionale sulle partite correnti è addirittura cresciuta del 10,3% mentre quella di investimento è diminuita del 72,1% e, infine, quella degli enti locali è arretrata rispettivamente del 10,1% e del 56,7%.

8. Classe dirigente e consenso democratico

I dati, per ognuno dei livelli considerati, meriterebbero un'analisi più approfondita e circostanziata, ma almeno in linea di tendenza qualche iniziale considerazione può essere fatta. Per una realtà che per decenni ha vissuto al di sopra delle sue possibilità, rientrare sia pure gradualmente ed elasticamente nei confini delle compatibilità rappresenta un cammino certamente faticoso, ma necessario. Sotto questo profilo, le azioni dell'ultimo governo regionale volte a risanare il pesante indebitamento dell'ente, a mettere sotto controllo i conti della spesa sanitaria e, soprattutto, a superare la prassi non più sostenibile di trasformare la Regione e i suoi enti strumentali in strutture permanenti di sostegno assistenzialistico di aziende fuori mercato e in sportelli bancari di sistematico ripianamento di pesanti deficit di bilancio meriterebbero una considerazione meno pregiudiziale e demagogica di quella loro quotidianamente riservata dai canali di informazione e dai social network. Il problema è che siamo ancora alle precondizioni di uno sviluppo diverso dal passato, necessarie ma non sufficienti, e che la drammaticità della situazione dei ceti sociali più esposti e di alcuni comparti produttivi non offre margini per una politica dei due tempi. In più, è ancora da trovare un accettabile equilibrio tra compatibilità e risanamento da un lato e tutela di alcuni fondamentali diritti di cittadinanza dall'altro, quali la salute, la formazione, la mobilità e la qualità della vita nelle zone più private del territorio regionale.

Non vanno sottovalutati, inoltre, altri aspetti che sottendono i dati appena richiamati. Lo smantellamento di uffici decentrati dello Stato è già in atto da

anni, come dimostrano gli accorpamenti a strutture esterne alla regione e le incombenti minacce sull'assetto degli uffici giudiziari e sulla prefettura di Isernia, alle quali è da aggiungere lo svuotamento di risorse umane e finanziarie delle Province, che in Molise hanno svolto un ruolo storico di riferimento identitario delle popolazioni, e che, pertanto, non sono schematicamente assimilabili a enti subregionali superflui. Semmai, il neocentralismo assessorile della Regione, che ha impedito un più corposo trasferimento di deleghe, ha frenato un assetto istituzionale più equilibrato e più rispondente alle esigenze del territorio e delle popolazioni.

Il forte ridimensionamento delle possibilità di intervento degli enti locali, inoltre, evidenziato dalla diminuzione della spesa sia nelle partite correnti che in quelle in conto capitale (-57%!), allenta in modo preoccupante la rete di sostegno più diffusa e vicina a un difficile e scompensato territorio, indebolendo sia la capacità di rilevazione dei bisogni che di elaborazione progettuale dal basso e di autogoverno. La prova di resistenza e di preservazione dell'autonomia regionale è, dunque, ben più complessa e articolata di quella che abitualmente si appunta sulla difesa dell'ente Regione. Essa riguarda, piuttosto, una verifica di sistema, volta a stabilire l'equilibrio delle sue connessioni istituzionali, la capacità di ciascun livello di rispondere ai compiti assegnati dall'ordinamento e soprattutto alle esigenze di tutela e promozione degli amministrati, la concreta possibilità di intervenire in modo efficiente e credibile nelle dinamiche sociali, produttive e ambientali.

Risulta evidente, dunque, il nesso molto stretto che in una fase di necessaria reimpostazione dell'intervento pubblico esiste tra il progetto politico e culturale da mettere in campo e la capacità della classe dirigente di configurarlo e sostenerlo, una capacità da declinare non solo in termini di qualità personali e di competenze, ma di attitudine a suscitare un'ampia condivisione di un cammino lungo e difficile, le cui tappe sono scaglionate in tempi comunque non brevi, che si estendono ben al di là delle canoniche scadenze degli strumenti di pianificazione nazionale e comunitaria. Anche su questo piano le riflessioni critiche non mancano. La crisi dei partiti tradizionali ha fatto venir meno consolidati, anche se talvolta discutibili, criteri di selezione dei gruppi dirigenti. È emersa con il tempo una rappresentanza fortemente condizionata da interessi particolari e localistici, la cui visione e legittimazione spesso non superano la dimensione zonale e difficilmente quella provinciale. Nell'indeterminatezza di una progettualità politica condivisa e partecipata, la governabilità è di solito affidata a reti di potere e di interessi, per loro natura precarie ed esposte a fattori ultronei.

L'acutezza e l'estensione della crisi sociale, non trovando più le tradizionali risposte di tipo assistenziale e clientelare, ha alimentato un atteggiamento di disincanto e risentimento verso le istituzioni nazionali e locali, in particolare verso la Regione, che si è compenetrato dei venti di populismo e di qua-

lunquismo che spirano da orizzonti nazionali e internazionali⁶⁵. La Regione, in tal modo, anche per la sopravvivenza di misure di vantaggio a favore del suo personale politico e amministrativo, presente e passato, vissute a livello di opinione diffusa come insopportabili privilegi⁶⁶, ha visto ridurre fortemente il suo riconoscimento e la sua credibilità. Dalla sua nascita come Regione ordinaria, a sette anni di distanza dall'autonomia amministrativa, non ha forse mai conosciuto un livello di consenso civico così basso come in questa fase, in cui la sua stessa autonomia è messa in discussione da orientamenti poco inclini alle istanze autonomistiche.

Anche se tutto lascia credere che anche in Molise, non diversamente da altre parti del Paese, il consenso politico per un certo tempo si polarizzerà sui portatori di messaggi semplificati, flagellanti e palingeneticici, è comunque evidente la necessità di un ricambio di classe dirigente (cosa diversa dalla sostituzione di una nomenclatura, per quanto esperta e adusa alle attività di ... sminamento) attraverso una selezione sia trasversale alle attuali formazioni politiche che esterna ad esse. Senza toni ingenuamente esortativi, sembra opportuno insiste-

⁶⁵ La ribellione del *forgotten man*, dell' "uomo dimenticato", è così descritta da Ezio Mauro (Repubblica.it, 8 aprile 2017): «È la nuova figura politica universale che attraversa l'Occidente, dall'America all'Europa, il risentimento che ovunque si mette in proprio, la rabbia sociale che dappertutto si fa politica, l'outsider che infine prende il potere: o forse no, ma a lui basta aver scalciato l'establishment, buttandolo giù dal trono. Il risentimento è appagato: per il resto si vedrà. [...] Poiché ciò che è accaduto nell'ultimo decennio ha fiaccato le istituzioni, ha reso impotenti i governi, ha allontanato gli organismi internazionali e ha finito addirittura per indebolire la democrazia, il *forgotten* scopre che nell'improvvisa fragilità del sistema la sua rabbia può diventare un surrogato della politica, potente. Non riesce a proporre soluzioni, a disegnare progetti e a farsi governo. Ma basta per presentare a chiunque il saldo di tutto ciò che non va, per chiedere conto di un mondo fuori controllo, per dare una colpa universale alla classe generale che ha esercitato il comando fino ad oggi, chiudendosi in sé stessa per tutelarsi».

⁶⁶ Il dibattito sui "costi della politica", com'è noto, ha infiammato il rapporto tra i partiti e l'opinione pubblica negli ultimi anni, diventando in molti casi un terreno preferenziale di confronto e di scontro. Per il suo impatto sull'opinione popolare, lo stesso fautore della revisione della seconda parte della Costituzione, l'ex premier Matteo Renzi, approvata dal Parlamento ma respinta dal responso referendario del 4 dicembre 2016, ha indicato questo tema come una delle motivazioni della riforma. In questo caso si fa specifico riferimento al livello delle indennità dei consiglieri regionali e dei "vitalizi" maturati precedentemente alla legge regionale che, a seguito degli indirizzi di austerità del Governo Monti, li ha successivamente ridotti e commisurati a criteri contributivi. Senza inoltrarsi nella complessa disquisizione sui "diritti acquisiti", è certo che la risonanza simbolica di questi benefici, considerati privilegi di coloro che sono sommariamente assimilati alla categoria della "casta", è notevole, di certo superiore alla loro reale incidenza sui bilanci delle rispettive istituzioni. Più sotterranea, ma certo più insidiosa rispetto ad una valutazione di costi/benefici è il peso degli apparati amministrativi e delle strutture che li accolgono, se commisurato alla loro produttività in termini di servizi ai cittadini e alle imprese. La Regione Molise, in passato, non è sfuggita alla regola di una espansione elefantia dei suoi apparati, con particolare riferimento ai livelli dirigenziali, e a una dispersione degli uffici in costose sedi in locazione, una situazione alla quale di recente si è posto un qualche rimedio.

re, dunque, su criteri di selezione di persone che diano prova di condividere un nucleo etico e culturale fatto di spirito civico e senso del bene comune, sensibilità ambientali e legami autentici, non localistici e corporativi, con il territorio e con i ceti sociali più attivi, da coniugare con competenze professionali, padronanza degli strumenti e delle procedure istituzionali, disponibilità ad adottare una metodologia di lavoro basata sulla verifica della produttività delle azioni e dei risultati.

La tutela dell'autonomia regionale, dunque, non può avvenire nelle forme sostanzialmente retoriche della riaffermazione dell'identità delle genti molisane né nella insistente rivendicazione di un percorso di civilizzazione e di modernizzazione, reale ma non scevro – come si è visto – di fragilità e contraddizioni. Essa, invece, allo stato delle cose, può essere più realisticamente fondata su una rappresentazione obiettiva e lucida della fase istituzionale che si sta vivendo, improntata a criteri di “razionalizzazione” destinati a durare nel tempo, e soprattutto su una prolungata e coerente concentrazione di energie umane, politiche e finanziarie volte a tentare di allentare i nodi che frenano lo sviluppo della società regionale.

9. L'occasione dei migranti

Le strettoie che il regionalismo molisano deve superare per continuare a dare respiro e prospettiva all'autonomia amministrativa sono state già evidenziate. La prima e la più severa è certamente l'emergenza demografica. Pur nella consapevolezza della natura generale di tale questione, nazionale meridionale, e delle complesse ragioni che la determinano, affrontarla nella dimensione molisana è un'ineludibile preconditione di rilancio. Un passaggio obbligato: per la ripresa di aree sottoutilizzate e di filiere produttive tradizionali colpite dalla crisi, per la tenuta di livelli di servizi essenziali alla persona, per l'apertura di una prospettiva innovativa, fondata su una diversa utilizzazione delle risorse territoriali e sulla valorizzazione dei cospicui depositi immateriali, di cui il Molise è tutt'altro che avaro.

In questo senso non andrebbero trascurate misure mirate, ad opera di Regione e comuni in coordinamento con gli interventi nazionali previsti in questo campo, sul terreno del sostegno alla famiglia e alla natalità, sia in forma di incentivi diretti che in termini di fornitura di infrastrutture immateriali e servizi, dando priorità alle aree territoriali che manifestano tendenze più acute allo spopolamento. È evidente, comunque, che una politica di sostegno demografico è strettamente legata a iniziative e interventi territoriali di sviluppo produttivo e sociale, che andrebbero a loro volta promossi e selezionati con riferimento specifico alle zone particolarmente esposte alla contrazione demografica e all'esodo. Si tratta, in ogni caso, di misure che avrebbero nell'immediato effetti limitati e, per la parte di rinascita territoriale, sarebbero differi-

ti nel tempo. Andrebbero collocati, dunque, in un contesto più ampio e combinati con politiche in grado di integrare forze e possibilità già presenti.

Sotto questo diverso profilo, il Molise ha potenzialità tanto importanti quanto sottovalutate. Il riferimento è prima di tutto al notevole retroterra emigratorio che con la società regionale conserva legami di diversa intensità, che potrebbero comunque essere estesi e rafforzati con politiche adeguate e specifiche. In secondo luogo, si è formato già da alcuni anni un filone di reintegrazione demografica legato alla crescente presenza degli stranieri nella regione, di cui si ha una percezione limitata e una visione ristretta, quasi una rimozione di fronte alle vicende emergenziali dell'accoglienza dei profughi e richiedenti asilo.

Della presenza di molisani di nascita e di origine in tutte le aree mondiali di consolidata tradizione immigratoria con necessaria approssimazione si può dire che oltre a coloro che hanno conservato la cittadinanza italiana o l'hanno acquisita *jure sanguinis*, vi sono almeno sei generazioni di discendenti di emigrati molisani che si sono succedute nel corso di un secolo e mezzo di esodo. Per ogni molisano residente in regione ve ne sono almeno due di origine che sono fuori dai confini regionali⁶⁷. Ogni regione italiana ha alle sue spalle una fascia di persone di origine di non trascurabile spessore, ma nessuna di esse ha un numero doppio di discendenti rispetto ai residenti al di fuori dei confini regionali. Una condizione che assume contorni di evidente rilievo con riferimento al quadro demografico e socioeconomico presente.

Le comunità molisane di origine, nella specificità dei contesti di insediamento, diversi l'uno dall'altro, hanno compiuto un lungo percorso evolutivo di inclusione e di integrazione e oggi partecipano organicamente alla formazione delle classi dirigenti nelle realtà nelle quali si sono radicate. Naturalmente, non è pensabile una reintegrazione diretta, a seguito di rientri, del tessuto demografico, economico e sociale della regione; si deve pensare piuttosto alla creazione di un sistema di rapporti a rete che consenta di cogliere anche a distanza le opportunità che da tale complessa e articolata situazione possono derivare. In questa prospettiva è essenziale che si definiscano e propongano progetti specifici calibrati a misura dei concreti interlocutori e dotati di risorse e incentivi sicuri e durevoli nel tempo, con riferimento a procedure agili e certe e con spazi aperti al protagonismo di impresa.

La gamma delle possibilità è ampia e realistica. Essa, per fare solo degli esempi, si estende dallo *scouting* di possibilità di investimento da parte dei

⁶⁷ Per un quadro generale dell'emigrazione dei molisani nelle aree di storica immigrazione, ci permettiamo di rinviare a N. Lombardi, *Il Molise fuori dal Molise* in G. Massullo (a cura di), *Storia del Molise in età contemporanea*, cit., pp. 535-640; Id., *I molisani tra vocazioni transoceaniche e richiami continentali*, «Glocale», 2011, 4, *Migrazioni*, pp. 51-106; Id., *Identità migranti*, «Glocale», 2010, 1, *Identità locali*, pp. 193-270.

tanti imprenditori di origine di medio-alta consistenza economica e finanziaria alla veicolazione nei mercati esteri dei prodotti regionali, a partire da quelli tipici; dalla promozione delle eccellenze ambientali, storiche, culturali, gastronomiche e manifatturiere alla formazione di reti di *stakeholder* per i beni di cui la regione è dotata, anche attraverso la preziosa mediazione dell'associazionismo molisano; dall'offerta di pacchetti per il turismo organizzato di ritorno agli scambi giovanili e professionali, con un ruolo attivo dei comuni e delle istituzioni educative; dall'offerta di recupero del patrimonio edilizio dismesso, spesso situato in situazioni ambientali di grande suggestione, alla partecipazione ad attività produttive legate all'agricoltura e all'artigianato di qualità; dalla formazione di filoni d'interesse e attrazione per le testimonianze salienti del mondo sannitico, per il Medioevo benedettino e per la riscoperta della civiltà della transumanza alla promozione di una comune identità plurale e dinamica, capace di inglobare e valorizzare le esperienze anche dei molisani nel mondo.

Un'altra esigenza è quella di fare in modo che l'attuale diaspora di giovani altamente professionalizzati non si traduca in una perdita irreversibile di risorse umane. Questo può avvenire attivando reti telematiche di contatto permanente e di circuitazione di informazioni e di esperienze che, sia pure a distanza, possano trovare nella realtà molisana un punto di raccordo e di riferimento. Esiste un numero inaspettatamente interessante di molisani nel mondo che agiscono nell'ambito della ricerca⁶⁸ e un numero non meno significativo di persone che opera nel campo manageriale e della finanza. L'attivazione di una rete di dialogo potrebbe preludere, in alcuni casi, a rapporti di più mirata collaborazione.

Accanto a quella dei molisani nel mondo, un'altra leva strategica da utilizzare è quella degli stranieri che si insediano in Molise. La società regionale ha conosciuto questo fenomeno in tempi recenti, a partire dall'ultimo decennio del secolo trascorso⁶⁹. Questa presenza nel corso dell'attuale secolo ha manifestato una crescita costante e oggi ammonta a oltre 12.000 unità, pari a circa il 4% della popolazione residente, considerando solo quelli in possesso di un regolare permesso di soggiorno, a cui si devono aggiungere coloro che pur presenti sono privi di una regolare certificazione e quanti arrivano come

⁶⁸ In questo campo, si consideri il prezioso lavoro di raccordo e interlocuzione che da oltre un decennio sta svolgendo la rivista «Quaderni di scienza e scienziati molisani», diretta da Carlo De Lisio. Intorno alla rivista si è costituita una rete di ricercatori e scienziati molisani che operano in tutto il mondo, spesso in prestigiosi istituti. Molti hanno manifestato la loro disponibilità ad offrire le loro competenze per progetti di varia natura collegati alla realtà molisana, senza avere tuttavia adeguati riscontri.

⁶⁹ Per un quadro aggiornato della presenza dei migranti in Molise, si rinvia a Norberto Lombardi, *L'occasione dei migranti*, «Il bene comune», 2016, 12, pp. 60-73; Id, *Dossier Statistico Immigrazione, Rapporto sul Molise* (anni 2014 - 2015 - 2016), Idos, Roma 2016.

rifugiati e richiedenti asilo. Questi ultimi stanno crescendo in modo esponenziale e sono oggi poco meno di 4.000. Nel complesso, gli stranieri presenti in Molise sono tra i 15.000 e i 20.000.

I migranti stanno producendo un effetto di reintegro demografico che è segnalato dal tasso di nascita, superiore a quello dei molisani, e dall'apporto che essi stanno dando alla popolazione scolastica, soprattutto ai livelli dell'obbligo. È da considerare, inoltre, il segno costantemente positivo della nascita di imprese aventi come titolari dei migranti e, soprattutto, la flessibilità delle loro prestazioni, che ben si adatta alle ristrette dimensioni delle aziende molisane e alle dinamiche congiunturali dei settori produttivi e dei servizi.

La distribuzione territoriale e la collocazione lavorativa degli stranieri in Molise ricalcano l'assetto produttivo e sociale esistente, nel senso che si concentra nelle aree più dinamiche e nei maggiori centri urbani. Più limitati risultano i benefici in quelle maggiormente bisognose di reintegrazione demografica e sociale. Si profila, dunque, un duplice problema. Il primo è quello di rafforzare le condizioni di accoglienza e di integrazione, in modo che la forza di attrazione della società regionale nel suo complesso si accresca, si attenuino i fattori di espulsione e si consolidino percorsi più visibili e stabili di inclusione. Il secondo è che attraverso progetti regionali e locali di valorizzazione delle risorse e di creazione di occasioni lavorative, combinati con un uso selettivo e mirato dei servizi pubblici, ad esempio nel campo abitativo dell'istruzione e dei trasporti, si rafforzino gli incentivi di allocazione nelle aree interne, anche approfittando delle più fluide opportunità di inclusione che le piccole comunità offrono. In ogni caso, tutto questo può dare effetti durevoli in avvenire solo nell'ambito di una più generale impostazione di ripresa produttiva, di attivazione di attività innovative, di superamento delle tendenze disgregative a livello sociale, di ridefinizione di accettabili standard di servizi, soprattutto alla persona, e di una più generale riorganizzazione territoriale.

La persistenza di una visione subalterna e di un'utilizzazione strumentale e occasionale dei migranti è destinata ad essere penalizzante e disincentivante non solo per i diretti interessati, ma per le stesse opportunità di tenuta e di rilancio del Molise lungo le strade innovative che la crisi di questi anni ha indicato e aperto.

10. Il riordino istituzionale

Un'altra condizione di partenza è la consapevole riorganizzazione del sistema istituzionale in ambito regionale, passaggio cruciale sia per assicurare livelli accettabili di governabilità del territorio e degli insediamenti sociali che per avere un efficace volano di sviluppo e di tutela dei diritti di cittadinanza. Si è già detto della distorsione determinata dal neocentralismo regionale e dalla gestione prevalentemente assessorile dell'ente Regione, l'asse in-

torno al quale lo stesso sistema ha ruotato nell'ultimo mezzo secolo. Va ricordato anche che la strada imboccata nella fase di organizzazione delle funzioni delegate alle Regioni, quella di una forte articolazione degli ambiti di gestione subregionali, si è rivelata alla prova dei fatti dispersiva e incline più alla polverizzazione delle risorse che alla programmazione degli interventi⁷⁰.

L'esigenza più impellente, anche se la maggior parte dei buoi sembra essere già uscita dalla stalla, è quella di superare la sostanziale inerzia con la quale in questi anni si è assistito allo smantellamento degli uffici decentrati dello Stato e degli enti creati a seguito del processo di regionalizzazione dei decenni passati. Ad ogni fatto compiuto non sono mancate le proteste che, tuttavia, raramente hanno superato la soglia della declamazione. Si tratta di una serie di fatti compiuti, motivati da criteri di risparmio e di razionalizzazione, in atto già da un decennio, che non aveva mancato di destare l'allarme di un osservatore vigile e competente come Edilio Petrocelli, uno dei fautori più attivi durante la sua attività parlamentari della presenza in Molise di diversi terminali della pubblica amministrazione:

L'insieme di queste decisioni (alle quali si somma la rimessa in discussione di altri settori: giudiziario, bancario, opere pubbliche, postale, ferroviario, telefonico, ospedaliero ecc.) rapportate al Molise mettono seriamente in discussione la funzionalità e la governabilità dell'intera macchina pubblica provinciale e regionale, facendo saltare il "Sistema Molise" e l'esistenza stessa della Regione, già penalizzata dalle leggi elettorali, dalla crisi industriale e dalla ripresa dello spopolamento intellettuale e giovanile⁷¹.

L'avvertimento cadeva nel vuoto, come l'auspicio che i gruppi dirigenti molisani fossero in grado di accettare la nuova sfida e avviare da subito «un processo di riorganizzazione istituzionale che valuti tutte le opzioni che consentano di creare un ambito territoriale adeguato che garantisca una maggiore funzionalità, un diverso peso economico e politico, un più incisivo rilievo culturale e mantenga una forte identità di base»⁷².

Lo smantellamento dell'armatura pubblica nella regione meriterebbe una considerazione complessiva e un confronto con il Governo e con i centri di-

⁷⁰ Si fa riferimento, in particolare alla delimitazione degli ambiti di gestione dei servizi socio-sanitari e dei Distretti scolastici, ai quali si sono affiancate le dieci Comunità montane, disegnate con gli stessi criteri. Alla scelta di marcata articolazione compiuta tra la metà degli anni settanta e la metà degli ottanta concorsero sia la volontà della Democrazia Cristiana e dei suoi alleati minori, sensibili alle istanze localistiche provenienti dal territorio, che quella delle opposizioni, motivata da una preoccupazione di partecipazione popolare, presto riassorbita nei fatti dal controllo dei maggiori locali.

⁷¹ E. Petrocelli, *Come difendere gli uffici pubblici e mantenere l'equilibrio del "Sistema Molise"*, «Il bene comune», maggio 2017, poi ripreso in estratto in *Il Molise da Contado a Macroregione*, cit., p. 271.

⁷² *Ibidem*.

rezionali di ministeri, enti e agenzie non meno pressante ed esigente di quello che in genere si riserva ai temi della sanità, del lavoro e del trasferimento delle risorse. Il problema ormai evidente è quello di valutare responsabilmente quale sia il livello, se non ottimale almeno minimo, dell'attrezzatura istituzionale, sotto il quale diventa difficile rispondere alle funzioni assegnate dalle norme a ciascun ramo di amministrazione e perseguire gli obiettivi di sviluppo sociale ed economico che la comunità regionale nel suo complesso si propone di raggiungere.

Naturalmente, la parte più delicata e impegnativa di questa riorganizzazione tocca alla classe dirigente locale, soprattutto a quella che ha responsabilità di livello regionale. È essenziale proseguire con coerenza, senza essere frenati dal timore di dover pagare un prezzo elevato in termini di consenso, sulla strada del risanamento dei conti dell'ente Regione e della rimodulazione della sua struttura all'insegna della sobrietà e dell'efficienza, con l'obiettivo di spostare in tempi non lunghi risorse sulle spese di investimento. Certo, c'è la variabile delle politiche finanziarie nazionali che incidono sulla qualità e sulla quantità degli investimenti, politiche a loro volta condizionate dai rigidi parametri europei. Ma questo, lungi dal costituire una remora, deve servire a dare alla Regione un sempre più preciso profilo di ente direzionale, di programmazione e di coordinamento della rete istituzionale, non esitando a liberarsi delle abitudini e delle incrostazioni di carattere assistenzialistico e familistico. Ad iniziare dalla restituzione degli enti strumentali ai loro compiti di promozione e sostegno delle forze attive sul piano produttivo, turistico e culturale.

Sotto il profilo istituzionale, crediamo tuttavia che l'impegno maggiore riguardi la riorganizzazione della rete degli enti locali territoriali affinché siano messi nella condizione di svolgere in modo reale, sostanziale, i compiti di tutela degli amministrati, di coesione sociale e territoriale e di autogoverno loro assegnati dall'ordinamento democratico. Si tratta certo di un'esigenza di carattere generale, che si trascina da tempo e che non ha trovato risposta nella pur importante legislazione che si è sviluppata sul ruolo e sulle funzioni degli enti locali nell'ultimo quarto di secolo. La questione della riorganizzazione territoriale della rete degli enti sub regionali e del loro adeguamento funzionale ai cambiamenti economici e sociali, infatti, sembrava avere imboccato nell'ultima decade del secolo scorso un cammino positivo e moderno con la legge 142/90⁷³. Essa, in modo finalmente organico, affermava l'autonomia degli enti e ne riconosceva le prerogative statutarie, fissava i criteri dei rap-

⁷³ Si veda la legge 8 giugno 1990 n. 142, recante «Ordinamento delle Autonomie locali». La maggior parte dei principi e degli indirizzi di questa legge avrebbe poi informato il Decreto legislativo 8 agosto 2000 n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), emanato per raccordare l'attività delle autonomie locali con le nuove funzioni attribuite alle Regioni in virtù della riforma Bassanini.

porti tra i comuni, le province e le Regioni, regolamentava la partecipazione popolare e istituiva il difensore civico, apriva la strada alle città metropolitane e, per quello che più ci riguarda, definiva i criteri delle modifiche territoriali, promuoveva le unioni dei comuni, regolava la partecipazione alla programmazione territoriale e definiva le forme associative e di cooperazione.

Queste norme, tuttavia, hanno avuto un'applicazione molto scarsa sia sul piano del riordino degli enti locali minori che su quello della partecipazione delle autonomie locali all'attività delle Province e alla programmazione delle Regioni, che proprio in quegli anni si rafforzava a seguito delle ulteriori funzioni trasferite dallo Stato e delle prerogative loro riconosciute nella realizzazione degli interventi comunitari. Proprio per questa più fitta ricaduta di funzioni e risorse, anzi, si determinava quel fenomeno di "iperterritorializzazione" in virtù del quale si procedeva a tutta una serie di definizione di ambiti di gestione di funzioni e servizi che si sovrapponevano gli uni agli altri, spesso senza alcuna coerenza territoriale e con una moltiplicazione di riferimenti per gli enti locali che ne dovevano assicurare il funzionamento⁷⁴. Insomma, soprattutto i comuni minori, restii a imboccare la strada della fusione, mentre conoscevano una progressiva perdita di popolazione, si sono trovati a gestire direttamente o tramite loro rappresentanti una serie crescente di funzioni, divenute sempre più nominali man mano che diminuivano le risorse necessarie all'adempimento dei loro compiti.

Per il Molise, quello del riordino istituzionale è un passaggio vitale e ineludibile che trova la sua radice nella strutturale debolezza della sua dimensione urbana, fortemente squilibrata e dispersa. Il dato di fondo, toccato solo di striscio dal dibattito politico-istituzionale locale, è che la metà dei comuni molisani ha una popolazione inferiore a mille abitanti e che, nel loro insieme, questi enti a stento raggiungono il dieci per cento della popolazione. D'altro canto, i quattro comuni con popolazione superiore a diecimila abitanti raccolgono più di un terzo della popolazione regionale⁷⁵. Il solo pensare di avanzare ipotesi di sviluppo territoriale senza affrontare contestualmente la questione del riordino degli enti locali non in termini nominali e figurativi ma in modo concreto significa semplicemente indulgere in una pratica di mera distribuzione di risorse che, come la lezione del passato insegna, non avrebbe alcuna funzione di drenaggio dell'esodo e di innesco di meccanismi autopropulsivi di crescita.

⁷⁴ Una precisa, anche se sintetica, descrizione di tali processi in Società Geografica Italiana, *Rapporto annuale 2014. Il riordino territoriale dello Stato*. Roma 2015, soprattutto alle pp. 26-32. Notazioni critiche sul percorso involutivo degli enti locali negli ultimi decenni anche in Rossano Pazzagli, *Un Paese scivolato a valle*, in Marco Marchetti, Stefano Panunzi, Rossano Pazzagli (a cura di), *Aree interne. Per una rinascita dei territori rurali e montani*, Rubettino, Soveria Marinelli 2017, pp. 22-24.

⁷⁵ Ivi, pp. 94-95.

Con la modifica della composizione degli organi e delle funzioni delle province, nella realtà molisana si è aperto inoltre un vuoto di competenze e di interventi molto profondo⁷⁶. La campagna d'opinione sul carattere superfluo e inutilmente costoso di questi enti ha accreditato un orientamento critico che non ha consentito di distinguere le situazioni, probabilmente maggioritarie, di effettiva sovrapposizione da quelle nelle quali esse avevano un legame vero con le realtà locali. Tra l'altro, norme considerate come una semplice tappa di avvicinamento alla riforma del Titolo V della Costituzione che avrebbe integralmente abolito queste strutture, dopo la bocciatura referendaria hanno determinato una condizione di ambiguità e di stagnazione, non ancora rimossa.

In Molise, le Province hanno storicamente rappresentato un riferimento riconosciuto per le popolazioni e uno strumento di governo dei territori di riferimento, il loro sensibile depotenziamento ha aperto seri problemi in alcuni settori, come quello dell'edilizia scolastica, della manutenzione delle infrastrutture interne, della tutela ambientale e della valorizzazione dei beni culturali. Oltre al deficit di rappresentatività che si è prodotto con l'investitura di secondo grado delle attuali rappresentanze. È vero che alcune di queste funzioni continuano ad essere loro intestate, ma la dispersione di personale e competenze e la drastica riduzione delle risorse le hanno rese sbiaditi simulacri di ciò che esse erano state realmente. In attesa di un'auspicabile reintegrazione almeno dei mezzi finanziari necessari ad esercitare le competenze residue, la Regione dovrebbe comunque affrontare il problema del coordinamento di livello intermedio degli enti locali e non limitarsi a fare da spettatrice della transizione in atto, concorrendo alla ricerca di forme di esercizio delle funzioni provinciali, sia pure nei limiti posti da normative che non hanno trovato un loro coerente compimento. Considerando che la contrazione delle rappresentanze comunali e la riduzione delle risorse assegnate agli enti locali (in Molise -10,1% delle spese ordinarie e -56,7% di quelle in conto capitale) hanno aperto la strada ad un vero disarmo del governo del territorio e della tutela delle popolazioni, soprattutto di quelle residenti nei paesi e nelle zone più marginali. Chi abbia un'idea anche solo approssimativa della disgregazione e della fragilità dell'insediamento urbano nel Molise sa quale pesante ipoteca tutto questo rappresenti per le prospettive di rinascita e sviluppo delle aree interne.

Diventa prioritaria, dunque, la paziente e attenta ricostruzione del tessuto comunale attraverso l'aggregazione dei comuni minori e la delimitazione degli ambiti di condivisione dei servizi essenziali, sostenute da incisive e convincenti politiche premiali. Rispetto a questa esigenza non più procrastinabile, si deve registrare un ritardo decisionale che costituisce un messaggio tutt'altro che rassicurante. Le Comunità Montane sono state abolite ormai

⁷⁶ Si fa riferimento alla legge 7 aprile 2014, n. 56 (cosiddetta legge Del Rio), recante «Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni».

dal 2011⁷⁷, ma nonostante fosse stato assegnato ai commissari liquidatori il compito di fare entro il 2016 la proposta conclusiva di trasferimento dei beni alla Regione, non si è potuto procedere per la difficoltà di riassorbirne il personale. L'ipoteca della disinvolta gestione dei tempi grassi, insomma, è destinata a pesare a lungo.

Nel frattempo, prima ancora che la già citata legge Del Rio tracciasse la strada dell'unione tra gli enti locali, i comuni molisani avevano scelto la strada dell'aggregazione volontaria finalizzata alla gestione associata di alcuni servizi, costituendo otto aggregazioni intercomunali, sei in provincia di Campobasso e due in quella di Isernia⁷⁸. Ad esse si è aggiunto più tardi anche il Distretto del Molise orientale per la gestione associata dei servizi turistici nella fascia costiera. Sulla scia della legislazione nazionale, ispirata da criteri di razionalizzazione della rete istituzionale e di contenimento dei costi, ma anche di ricerca di una maggiore efficacia degli interventi⁷⁹, si è aperta anche in Molise una fase di riorganizzazione degli enti locali minori, toccando uno dei tasti più delicati dell'assetto subregionale e territoriale. Nei primi mesi del 2014, il nuovo esecutivo regionale avviava una fase di consultazione con gli amministratori locali con l'intento di arrivare in breve tempo ad una ridefinizione normativa dei rapporti tra gli enti locali. Le ipotesi poste sul tappeto erano impegnative e rispondenti alle esigenze obiettive di riorganizzazione:

Proponiamo una visione di insieme dell'azione regionale per gli enti locali basata su quattro cardini: l'assetto istituzionale, l'organizzazione di servizi per cittadini e imprese, le politiche di sviluppo e la questione di carattere finanziario. Lo facciamo per mettere in atto, noi per primi, una organizzazione che assicuri efficienza, razionalizzazione e contenimento di strutture e costi, oggi avvertita urgente e prioritaria anche alla luce dei rapporti tecnici di *spending review* che vorrebbero mettere in forse la nostra autonomia⁸⁰.

⁷⁷ Il superamento delle Comunità Montane nel Molise è avvenuto, a seguito della chiusura dei canali di trasferimento a tali enti delle risorse ordinarie, con la legge regionale 24 marzo 2011, n. 6, recante «Norme sull'organizzazione dell'esercizio di funzioni e compiti amministrativi a livello locale. Soppressione delle Comunità Montane».

⁷⁸ Esse sono: Unione di comuni Sorgenti del Biferno, Alto Biferno, Valle del Tammaro, Tappino, Medio Sannio, Basso Biferno in provincia di Campobasso; Alto Voltumo e Unione dei comuni Pentri in provincia di Isernia. I comuni che ne fanno parte sono 52, con una estensione territoriale di 1.637 km², e raccolgono una popolazione di poco superiore a 93.000 abitanti.

⁷⁹ Per un inquadramento generale delle tematiche relative alle unioni di comuni si vedano; Mariano Marotta, *Il rinnovato interesse per le forme di cooperazione*, introduzione al XXIX Convegno della Società italiana di scienza politica (SISP) *Quante Unioni, quali Unioni. Studio sulle Unioni di comuni in Italia*, Università della Calabria, Arcavacata 10-12 settembre 2015, www.sisp.it/docs/convegno2015/117_sisp2015_studi-regionali-politiche-locali.pdf; Camera dei Deputati, Rapporto «Verso l'unione e la fusione dei comuni», www.camera.it/temi/ap/temi17/2014_05_Relazione_SOSE_Unione_Fusione_Comuni.pdf.

⁸⁰ Dall'introduzione del Presidente della Regione Paolo Di Laura Frattura all'incontro con gli amministratori locali del Medio Molise, sul tema *Il riordino istituzionale, il nuovo assetto degli enti locali*, avvenuto a Campobasso nel marzo 2015.

Si coglieva, dunque, il nesso tra esigenza e urgenza del riordino istituzionale e preservazione e rafforzamento dell'autonomia regionale, ma la traduzione normativa, annunciata come imminente, tardava di un anno e mezzo e poneva scadenze che, a loro volta, subivano ulteriori slittamenti⁸¹. Quando, all'inizio del 2016, la legge di riordino era finalmente approvata prevedeva l'adeguamento delle forme di associazioni intercomunali esistenti ai nuovi ambiti territoriali, che avrebbero dovuto coprire complessivamente il territorio regionale⁸². I comuni chiamati all'esercizio associato delle funzioni sono quelli con popolazione fino a 5.000 abitanti, fino a 3.000 se situati nei territori di montagna, con la possibilità per quelli con popolazione superiore ai 15.000 abitanti di convenzionarsi per l'esercizio di alcuni servizi. In sintonia con la ridefinizione del ruolo delle province, la legge si poneva anche il problema del coordinamento delle funzioni in area larga, ipotizzando la delimitazione di tre macro-ambiti nei quali le unioni avrebbero dovuto confluire, a seconda della loro collocazione territoriale⁸³. Si parlava, inoltre, anche il riassetto dei distretti sanitari e degli ambiti territoriali sociali. All'interno degli ambiti si lascia comunque ai comuni la facoltà di scegliere se assumere un vero e proprio vincolo unitario o semplicemente usare la forma della convenzione per specifiche funzioni: un criterio di flessibilità certamente rispettoso dell'autonomia di ciascun ente territoriale, che rischia tuttavia di far nascere in proiezione regionale un vero e proprio vestito di Arlecchino. Si prevede, infine, uno strumento di monitoraggio periodico e di progressiva revisione dell'assetto predisposto attraverso il Programma di riordino territoriale, adottato a cadenza triennale.

In un quadro piuttosto complesso di riordino e di razionalizzazione di ambiti e modalità di gestione, assumono particolare evidenza due esigenze: la maggiore coerenza possibile tra le aggregazioni comunali in rapporto ai diversi servizi (scolastici, di mobilità, sociosanitari, di gestione idrica, ecc.) e la non eccessiva sovrapposizione degli organismi decisionali, composti da amministratori e rappresentanti locali, allo scopo di evitare che la frammentazione delle competenze svuoti i poteri di autogoverno e di gestione del territorio. Il nodo più tenace, tuttavia, è di cultura istituzionale e di natura politica. La legge di

⁸¹ Si fa riferimento all'approvazione della legge regionale 27 gennaio 2016, n. 1, recante «Disciplina dell'esercizio associato delle funzioni e dei servizi comunali».

⁸² Gli ambiti, definiti "ottimali", sono: Alto Medio Sannio, Basso Molise, Cigno, Cintura Campobasso, Cintura Isernia, Fortore, Matese, Volturno.

⁸³ L'idea di dare un'attrezzatura di area vasta al Basso Molise risale alla seconda metà degli anni settanta, quando si ipotizzò di affiancare alle due province esistenti anche un comprensorio che avrebbe dovuto aggregare i comuni di quell'area che risultava essere la più dinamica ed evoluta del punto di vista produttivo. L'allora consigliere regionale Edilio Petrocelli si fece promotore di un disegno di legge regionale in tal senso (L.r. 21 dicembre 1977, n. 48, recante «Istituzione dei Comprensori nella Regione Molise»), sul quale, tuttavia, il Consiglio regionale non si è mai pronunciato.

riordino poneva la scadenza del 30 aprile 2016 come termine per l'adeguamento delle preesistenti unioni volontarie dei comuni ai nuovi ambiti, ma a distanza di un anno nessuna delle otto ha ottemperato a questa prescrizione, né la Regione sembra particolarmente impegnata a sollecitare gli enti interessati. Lo stesso meccanismo premiale previsto dalle norme a favore dei comuni che facciano concreti passi in avanti nel senso dell'aggregazione non è stato veramente innescato e, comunque, non si è dimostrato sufficientemente persuasivo. Per quanto deludente possa apparire, le gelosie localistiche, la paralizzante concorrenzialità tra gli amministratori locali nell'occupazione degli incarichi dirigenziali e le stesse cautele del ceto politico regionale nel non allentare i legami del consenso fanno aggio sulla necessità ed urgenza del riordino. In questo senso, la classe dirigente molisana, di fronte alle preoccupazioni relative alla perdita dell'autonomia amministrativa della regione, dovrebbe temere sé stessa e i suoi limiti di visione e di determinazione non meno delle minacce "esterne" di razionalizzazione e di semplificazione istituzionale.

11. Un nuovo modello di sviluppo

L'autonomia regionale, pur trovando nell'impianto istituzionale la sua più naturale e diretta espressione, ha bisogno comunque di avere una legittimazione più profonda, quella di essere in simbiosi con un organismo vitale sotto il profilo sociale, economico e culturale. Con il passare del tempo si è rafforzato sempre di più quell'istanza di funzionalità insistentemente evocata da alcuni dei più avveduti costituenti e passata, poi, in secondo ordine di fronte al timore che potesse sconvolgere troppo profondamente l'assetto tradizionale delle Regioni e dare la stura a un'ondata di incontrollabili rivendicazioni localistiche. Lo Stato repubblicano, tuttavia, oltre alle questioni di organizzazione e di consolidamento della democrazia, ha dovuto affrontare i problemi non meno complessi della ricostruzione, della transizione da una società prevalentemente rurale ad una industriale, della competitività internazionale, degli squilibri dello sviluppo e del dualismo tra le grandi aree del Paese. In questo lungo e difficile percorso, anche per la particolare pervasività del sistema pubblico italiano nella gestione di settori dell'economia, nelle politiche di sostegno sociale e negli interventi di attrezzatura territoriale, il nesso tra istituzioni e territorio e tra istituzioni e sviluppo si è fatto sempre più stretto.

Nel Mezzogiorno, in particolare, la scelta di fronteggiare il dualismo tra le grandi aree con politiche redistributive e di sostegno, ha reso le strutture amministrative e le istituzioni locali, ad un tempo, collettori e canali di distribuzione di risorse pubbliche destinate a gruppi sociali, imprese e a progetti di infrastrutturazione del territorio. I livelli istituzionali locali hanno assunto, così, un'ampia gamma di specializzazioni e sono entrati con particola-

re incisività nelle dinamiche sociali e produttive. Essi, per questo, hanno per così dire “prodotto” territorio, nel senso che ne hanno assecondato i processi di specializzazione produttiva in alcuni casi e di de-specializzazione in altri (basti pensare al mutamento del rapporto tra industria e agricoltura) e hanno spinto i contraddittori fenomeni di polarizzazione urbana e di abbandono.

L’entrata in funzione delle Regioni a statuto ordinario nel 1970 ha costituito di certo un momento di evoluzione del nesso tra istituzioni e sviluppo territoriale, dal momento che ha consentito finalmente la messa in campo di uno strumento di coordinamento e intervento di area vasta, dotato di numerose e pregnanti funzioni e di poteri di programmazione e indirizzo. Quando questo evento si è compiuto, con una ripartizione territoriale ancorata alle Regioni tradizionali calata dall’alto, i processi di trasformazione economica e sociale erano già andati molto avanti sicché in molti casi l’abito confezionato in un lontano passato non sempre si è adattato ad un corpo cresciuto e diverso.

Per il Molise il discorso è peculiare perché presenta elementi di originalità che vanno considerati ai fini di un’equilibrata valutazione della vicenda regionale. La società molisana arrivava alla nascita dell’ente Regione dopo un lungo percorso di “civilizzazione” nel quale la spesa pubblica era stata usata e distribuita per consentire alle popolazioni di superare condizioni di vita arcaiche e raggiungere accettabili standard di civiltà, oltre che per attrezzare il territorio di una rete infrastrutturale più adeguata che, per altro, ne sconvolgeva il tradizionale assetto longitudinale. Questa evoluzione non era stata sufficiente a drenare l’esodo impetuoso che per trent’anni sconvolgeva gli equilibri demografici e sociali e a impedire la marginalizzazione di aree notevoli del suo territorio interno. La Regione, tuttavia, nasceva sull’abbrivio dell’autonomia raggiunta da qualche anno e costituiva, dunque, agli occhi dell’opinione interna, l’elemento in più della fase che si apriva. Nello stesso anno, inoltre, la nascita della Provincia di Isernia⁸⁴ contribuiva a creare un maggiore equilibrio rispetto al territorio e ad attivare un ulteriore fattore promozionale. La transizione strutturale riguardante le attività economiche, l’organizzazione dei servizi e la terziarizzazione dei maggiori centri urbani, comunque, doveva ancora avvenire e si è poi compiuta nel giro di qualche lustro sull’onda dell’intervento regionale.

Il Piano regionale di sviluppo, presentato dalla Giunta D’Aimmo nel 1980 ne è stato una rappresentazione significativa in termini di sintesi degli obiettivi strategici, degli interventi che la Regione si apprestava a compiere dopo il superamento della crisi della prima metà degli anni settanta e di definizione del quadro di risorse, ordinarie straordinarie e comunitarie, di cui essa poteva disporre.

⁸⁴ Dopo il naufragio parlamentare del primo tentativo, avvenuto tra accese polemiche e tensioni campanilistiche nel marzo 1958, essa era istituita con la legge n. 29 del 2-2-1970, recante «Adeguamento delle circoscrizioni provinciali, degli organi e uffici della pubblica amministrazione nella regione Molise».

Al di là delle enunciazioni di principio e di indirizzo, che si alimentavano anche nell'enfasi con cui il primo Statuto regionale assumeva la programmazione come «metodo per lo sviluppo equilibrato dell'economia regionale, per le riforme di struttura e per i fini sociali previsti dalla Costituzione»⁸⁵, di fatto si configurava un modello di sviluppo coerente con le linee di intervento che le politiche meridionalistiche del tempo perseguivano e, comunque, impegnato a conciliare le dinamiche evolutive che i settori produttivi manifestavano con le esigenze di sostegno assistenzialistico e di miglioramento del reddito di larghi strati di popolazione. I tratti salienti di tale modello di sviluppo, come si è detto anche in altre occasioni⁸⁶, con inevitabile schematicità possono essere riassunti in questi termini: attrezzatura di un asse di sviluppo trasversale incentrato sui nuclei industriali di Termoli, Boiano e Pozzilli e superamento dell'assetto longitudinale del territorio; scelta dell'industria come fattore prioritario di modernizzazione della struttura produttiva della regione; debole connessione della produzione industriale con il sistema produttivo locale; sostegno permanente alle strutture di trasformazione nel campo agroalimentare nelle realtà più vocate e servite da irrigazione (cantine sociali, conservificio e zuccherificio nel Basso Molise) e nell'area del Medio Molise (filiera avicola); ristrettezza del mercato interno e indefinite, se non casuali, strategie di internazionalizzazione; polarizzazione dei servizi, soprattutto sanitari con significativa caratterizzazione ospedaliera, nei tre centri maggiori, con ulteriori filiazioni e sovrapposizioni in centri limitrofi; progressiva burocratizzazione dei due capoluoghi, esposti a forti spinte di speculazione edilizia; prevalente destinazione dei fondi straordinari destinati allo sviluppo al finanziamento di opere pubbliche disperse sul territorio; residualità delle aree interne, destinatarie di interventi di sostegno e di assistenza; parziale valorizzazione delle risorse ambientali e progressivo decadimento edilizio e funzionale della rete dei borghi, pur dotati di straordinarie qualità storiche, urbanistiche e di vivibilità; diffusa proiezione spaziale del sistema formativo primario e secondario nonostante la tendenza alla regressione demografica e articolazione di quello universitario nei poli di Campobasso, Isernia e Termoli; prolungata e marcata dipendenza del sistema dalla spesa pubblica; migliore definizione del profilo identitario della società molisana, con particolare riferimento alla fase sannitica, alla religiosità medievale e

⁸⁵ Il nuovo Statuto della Regione Molise, pubblicato sul BURM n. 12 del 18 aprile 2014, ha provveduto a spacchettare gli articoli 3 e 4 che il precedente Statuto dedicava al metodo e agli obiettivi della programmazione, e a definire partitamente i settori strategici di intervento: territorio e ambiente; lavoro, economia, istruzione, ricerca e innovazione tecnologica; tutela della salute e protezione sociale; parità; patrimonio storico e culturale. Esso, inoltre, ha definito, all'art. 9, i metodi e i criteri delle politiche regionali.

⁸⁶ Si veda, in particolare, N. Lombardi, *La trasformazione del Molise nei cinquant'anni di autonomia regionale*, cit., pp. 50-59.

all'età moderna (Sette-Ottocento), tuttavia con scarse ricadute sulle attività promozionali del territorio.

Il progressivo inaridimento dei flussi finanziari, la mancata riforma dell'impianto istituzionale per remore generali e persistente centralismo regionale e la crisi che, come si è visto, ha colpito acutamente l'economia e la società molisane hanno minato alle fondamenta questo sistema, che ha sorretto e favorito il contraddittorio processo di modernizzazione. Non è possibile concepire una nuova prospettiva del regionalismo molisano senza ridefinire le strategie di sviluppo di una realtà che altrimenti sarebbe condannata ad una progressiva marginalità e all'irreversibile offuscamento della sua individualità. La forbice tra autonomia formale e autonomia materiale si è obiettivamente allargata, il che dovrebbe indurre a cercare in casa le soluzioni adatte a preservarla prima di cercarle altrove, in Italia e in Europa.

L'esigenza di configurare un nuovo modello di sviluppo della società molisana è stata da qualche tempo riconosciuta, almeno a livello dialettico, ma il dibattito che su di esso si è delineato si è prevalentemente attestato su posizioni divaricate che per comodità comunicativa definiremmo "continuista" e "territorialista". L'una tesa a rivendicare il ritorno ad un protagonismo diretto dell'ente Regione nei rapporti produttivi e nella ricucitura della rete dei servizi, ridotta dalle politiche di risanamento finanziario, non si capisce per la verità con quali risorse e in quale quadro politico-istituzionale generale; l'altra decisa a lasciarsi alle spalle gli esiti dei precedenti cambiamenti produttivi e sociali e a ripartire dal territorio e dalle sue risorse naturali e storiche per aprire una nuova prospettiva.

Nelle condizioni di difficoltà in cui la società regionale si trova è evidente la necessità di mettere al riparo un confronto così attuale e complesso dai rischi, molto presenti, di propagandismo e di ideologizzazione. Il che può avvenire partendo dalle situazioni concrete e dalla consapevolezza delle reali opportunità di intervento. Un dato da considerare, ad esempio, è quello riguardante lo storico legame tra industrializzazione e contenimento dell'esodo. Sulla fragilità e sulle contraddizioni del processo di modernizzazione industriale dell'economia molisana si è detto. Tuttavia, è difficile pensare che le necessità occupazionali e di creazione di valore possano essere soddisfatte senza almeno mantenere i livelli di industrializzazione raggiunti nella seconda parte del secolo scorso, recuperando e rinnovando le filiere investite dalla crisi, ed esplorando ulteriori prospettive che tengano conto delle possibilità aperte dalle nuove tecnologie, in particolare nei campi dell'innovazione, delle infrastrutture, della logistica, dell'energia, della rigenerazione urbana e ambientale, dell'agroalimentare e della promozione culturale⁸⁷. Un passaggio decisivo in tal senso è certamente quello

⁸⁷ Si vedano le costanti elaborazioni della SVIMEZ a questo riguardo, anche per quanto riguarda le proposte degli strumenti e delle metodologie di intervento, quali i crediti di imposta

della gestione delle misure previste per fronteggiare la crisi industriale nell'area di crisi complessa "Venafro-Campochiaro-Boiano", che la Regione si è vista riconoscere nell'agosto 2015⁸⁸. A un esito positivo degli interventi, infatti, è legato non solo il recupero di un tessuto produttivo essenziale per l'economia regionale, ma anche la possibilità di avere un presupposto reale per un riequilibrio territoriale rispetto alle sconessioni del passato. Nella stessa prospettiva di rilancio produttivo si colloca l'opportuna indicazione delle aree alle quali applicare gli interventi previsti per le aree di crisi "non complessa", che pure toccano punti sensibili del territorio e del quadro produttivo regionale⁸⁹. Ci sono aspetti di coerenza e di coordinamento tra le due dimensioni da affrontare, ma ancora di più l'esigenza di evitare vecchie prassi distributive di risorse, al di fuori di una precisa valutazione della qualità delle attività da sostenere e della loro capacità di legarsi organicamente e stabilmente al contesto nel quale operano.

Al di là delle considerazioni fatte sulla necessità di non arretrare rispetto ai già contenuti livelli di industrializzazione raggiunti, resta comunque centrale la vocazione agraria della regione, base fondamentale sulla quale poggiare un nuovo modello di sviluppo, che va rafforzata e rinnovata. A differenza del passato, quando il mondo rurale ha rappresentato la remora più impegnativa della transizione della società molisana da una condizione arcaica ad un assetto moderno, oggi la l'agricoltura può essere uno dei campi più fruttuosi, come recenti esperienze hanno dimostrato⁹⁰, di esperienze qualitative d'im-

per gli investimenti, la creazione di "Competence Center", le agevolazioni agli investimenti innovativi, la crescita delle dimensioni di impresa attraverso il Fondo di investimento per le PMI e il Fondo strategico italiano, lo sviluppo dell'internazionalizzazione attraverso le attività dell'ICE e l'attrazione di investimenti mediante contratti di sviluppo e la formazione di Zone economiche speciali (ZES); cfr. anche A. Giannola, *Sud d'Italia. Una risorsa per la ripresa*, Salerno Ed., Roma 2015; Id., "L'evoluzione dell'economia reale. Miti e storia dell'industrializzazione del Mezzogiorno" in A. Quadrio Curzio, M. Fortis, *Economia reale nel Mezzogiorno*, cit., pp. 73-106; AAVV, *La logica industriale per la ripresa dello sviluppo del Sud del Paese*, Quaderno SVIMEZ n. 40, Roma marzo 2014.

⁸⁸ La normativa di riferimento per questo tipo di interventi straordinari destinati a far fronte a situazioni di crisi di particolare incidenza è quella contenuta nel D.L. 22 giugno 2012 n. 83, convertito nella legge 7 agosto 2012 n. 134, recante «Misure urgenti per la crescita del Paese».

⁸⁹ La Giunta regionale, nel novembre 2016, ha individuato, in conformità del decreto del Ministro dello sviluppo economico 4 ottobre 2016, i comuni da inserire nelle aree di crisi non complessa, ai quali riconoscere le agevolazioni previste. Partendo dai cinque sistemi locali di lavoro (SLL) riconosciuti per il Molise (Termoli, San Salvo, Campobasso, Isernia e Agnone), il quadro risulta così composto: per il SLL di Termoli: Campomarino, Guglionesi, Larino, Petacciato, Portocannone, S. Giacomo degli S., San Martino in Pensilis, Termoli, Ururi; per il SLL di San Salvo: Montemitro, Montenero di B., Roccavivara, San Felice del M.; per il SLL di Campobasso: Duronia, Salcito; per il SLL di Agnone: Belmonte del S., Capracotta, Castellverrino, Pescopennataro, Poggio Sannita, Sant'Angelo del Pesco; per il SLL di Isernia: Civitanova del S., Conca Casale, Roccamandolfi.

⁹⁰ Si fa riferimento, ad esempio, alle importanti novità che si sono manifestate nel comparto vinicolo e in quello oleario, nei quali una linea di produzione di qualità sta guadagnando seg-

presa e di progetti di produzione innovativi. Progetti capaci anche di attirare l'interesse delle giovani generazioni, come attesta il dato di un aumento del 38% nei primi nove mesi del 2016 delle iscrizioni di attività da parte degli under 35⁹¹. Il progressivo riassorbimento della pervasiva pratica assistenzialistica che ha caratterizzato lungamente questo settore e lo spostamento di risorse verso la creazione di imprese e il consolidamento delle forze produttive possono dare un contributo reale all'avvio di uno sviluppo autoctono. Le priorità da perseguire sono abbastanza evidenti: l'agroindustria e l'agricoltura specializzata di qualità, con assidue connessioni con le numerose tipicità di cui la regione dispone.

Si tratta, in particolare, di individuare una serie di iniziative imprenditoriali, integrabili in filiere produttive facenti capo ai settori agro-alimentare, agroindustriale e turistico, coerenti rispetto agli strumenti di programmazione comunitaria in fase di elaborazione da parte della Regione, quali il Programma di sviluppo Rurale (PSR) per il settennio 2014-2020, finalizzato a supportare lo sviluppo delle zone rurali e delle attività agricole, agroindustriali e forestali⁹².

Oltre al miglioramento della competitività dell'intero settore, con particolare attenzione per le produzioni di qualità, in occasione della riflessione sull'economia regionale svoltasi a Termoli nell'autunno del 2013 per i 50 anni dell'autonomia, opportunamente si insisteva per l'adozione di sistemi di rintracciabilità del percorso dei prodotti, per la promozione e la realizzazione di marchi collettivi riconosciuti a livello nazionale e comunitario (DOC, DOCG, IGT, DOP, IGP), per la valorizzazione dei prodotti biologici, per il sostegno alle attività turistiche integrate e legate al contesto rurale, montano e costiero.

Allo stesso tempo, al di là dei forti contrasti che si sono manifestati e che perdurano sulla riorganizzazione dei servizi sanitari in ambito regionale, resta la necessità di reinquadrare il sistema, appesantito dalle incaute politiche espansive del passato, dalla scarsa attenzione per il decentramento territoria-

menti di mercato in ambito nazionale e internazionale, come dimostra la crescita dal 2013 al 2015 dei prodotti Dop del 18,8% e del 31% dei vini IGT (dati ISMEA-SVIMEZ); all'accordo tra un'azienda qualificata e dinamica, come La Molisana, e un consorzio di produttori di grani di qualità in regione, facendo di un'antica tradizione un fattore di futuro; alla piantagione di un moderno meleto biologico in zone di alta collina, progettata e favorita dal comune di Castel del Giudice, che colloca ormai i suoi prodotti nel mercato internazionale, e ad altre esperienze minori.

⁹¹ Il dato, contenuto nel Rapporto ISMEA-SVIMEZ, presentato a Roma il 21 febbraio 2017, è riproposto in *L'agricoltura traina la ripresa del Sud e della nostra regione*, "Il Quotidiano del Molise", 23 febbraio 2017.

⁹² Giovanni Di Stasi, *Le criticità del sistema economico*, <http://consiglio.regione.molise.itfile/InterventoGiovanniDiStasi.pdf>. Le considerazioni riportate sono state fatte dall'ex Presidente della Regione Molise in occasione dell'incontro commemorativo dei 50 anni dell'autonomia regionale, svoltosi a Termoli il 26 ottobre 2013 e dedicato alla situazione dell'economia della regione.

le, dall'assenza di criteri di verifica di risultati e di standard di efficienza, da infiltrazioni clientelari che hanno portato a proliferazione e sovrapposizioni di primariati e servizi, da poco coordinati affiancamenti privatistici, in una dimensione di necessaria sostenibilità, cercando in ogni caso un nuovo equilibrio che metta al centro i bisogni dei cittadini e la salvaguardia dei loro diritti alle prestazioni essenziali⁹³.

Perché queste potenzialità possano liberarsi pienamente, è tuttavia opportuno stabilire un diverso approccio con la realtà rurale, superando impostazioni settorialistiche e corporative e guardando ad essa come ad una delle espressioni più importanti e compiute di una risorsa più ampia e articolata: il territorio. Sulla base di questa innovativa impostazione, diventa più facile, anzi naturale, cogliere i nessi non solo concettuali, ma anche progettuali e operativi, con altre espressioni del territorio, quali il paesaggio, l'insediamento umano e la costellazione dei piccoli centri urbani, le tracce delle forme storiche di uso ancora visibili, come gli allevamenti e la rete tratturale, i ritrovamenti archeologici di origine italica, romana e medievale, gli itinerari e le testimonianze della religiosità, i riferimenti del turismo rurale, i percorsi e le eccellenze gastronomiche, il richiamo dell'artigianato di tradizione, l'esplorazione delle tipicità, di cui il Molise è ricchissimo⁹⁴. Prima ancora e sempre partendo dalla percezione del territorio come bene comune di valore, andrebbe riaperto il discorso su un diverso uso strategico delle risorse di cui il Molise è dotato, a partire dall'acqua, dalle biodiversità e dalle terre pubbliche.

L'acqua, in particolare, è stato il nodo strategico irrisolto dello sviluppo molisano. Posto già nel primo Congresso regionale degli anni venti come un fattore essenziale di trasformazione produttiva e di crescita, è stato il convitato di pietra dei limitati programmi di intervento dei decenni successivi finché si è drammaticamente riproposto nel secondo dopoguerra in occasione della derivazione delle sorgenti del Biferno e di quelle del San Bartolomeo verso la Campania. Il piano di compensazione per il Molise ha avuto un solo esito sostanziale, la realizzazione della Diga di Guardialfiera e del comprensorio irriguo bassomolisano⁹⁵. L'altro grande invaso che interessa il territorio

⁹³ Valutazioni critiche sulle politiche di risanamento e di riorganizzazione della sanità in Molise, in particolare per quanto attiene al rapporto tra strutture pubbliche e private, sono in Paolo Di Lella (a cura di), *Sanità molisana* (con interviste a L. Pastore, I. Testa e A. Trentalance), Ed. Il bene comune, Campobasso 2016.

⁹⁴ Sono 159 i prodotti agroalimentari tradizionali della regione riconosciuti dal Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali e inseriti in un apposito elenco. Più dell'Abruzzo, delle Marche e del Friuli. Un prodotto tipico ogni 2.000 abitanti, uno dei rapporti più favorevoli nell'intera penisola: cfr. *La regione delle tipicità*, "Il Quotidiano del Molise", 20 luglio 2015.

⁹⁵ Nel piano di utilizzazione plurima delle acque in Molise compare anche la costruzione della diga di Arcichiaro, nel Medio Molise, e della diga di Chiauci al confine con l'Abruzzo, entrambe di ridotta capacità, rivelatasi la prima un'opera sostanzialmente superflua rispetto

della regione, quello di Occhito, è al servizio fundamentalmente degli interessi pugliesi. Le esigenze di ripresa e di svolta dopo gli anni di crisi accentuano l'urgenza di una ridefinizione strategica dell'uso delle acque per corrispondere in una prospettiva non breve ai bisogni civili, industriali e agricoli, sia irrigui che dell'allevamento, considerando con maggiore attenzione questa volta la situazione delle zone interne⁹⁶. Alla luce di questa verifica si può affrontare in modo più fondato e obiettivo anche il complesso tema delle reti di distribuzione primarie e secondarie e quello della gestione, senza posizioni aprioristiche o propagandistiche⁹⁷. L'acqua, considerati gli intrecci già consolidati con tre regioni finitime, può essere per il Molise anche un canale per affermare una sua visibilità ed esercitare una forma di protagonismo a livello meridionale, se si consolida l'orientamento di avere una gestione coordinata di questa preziosa risorsa.

Il necessario passaggio culturale, oltre che politico, dovrebbe indurre comunque a non parlare di queste potenzialità in modo romantico e campanilistico, come in prevalenza si è fatto finora, ma secondo una visione integrata, con un obiettivo produttivo e un'impaginazione progettuale. Ecco un campo sul quale le competenze professionali potrebbero accompagnare una nuova impostazione dello sviluppo e la stessa Università trovare un'occasione per meglio esercitare i suoi compiti di ricerca, rimasti abbastanza in penombra rispetto a quelli tradizionalmente didattici. Una nuova prospettiva, insomma, che per consolidarsi ha bisogno di uno sforzo comune volto ad accreditare l'immagine di una regione peculiare per la sua stessa riservatezza, con un forte retaggio di originarietà, densa di qualità ambientali, paesaggistiche e storiche, sobria e vivibile, ricca di tipicità ed eccellenze, aperta e dialogante, veloce nella comunicazione, corretta nell'amministrazione ed efficiente nei servizi.

La chiave ambientale e paesaggistica si sta rivelando efficace, come dimostra il "sentimento dei luoghi" che attraverso i social network, sia pure tra spunti critici, ironie e concessioni nostalgiche, traspare soprattutto ad opera di coloro che hanno dovuto lasciare il Molise, volontariamente o per necessità. Perché questo particolare senso di Molise diventi una più solida e durevo-

alle dinamiche industriali e irrigue della piana di Boiano, la seconda di complessa realizzazione tecnica e comunque finalizzata in prevalenza ai bisogni dell'area vastese.

⁹⁶ Un preciso inquadramento dell'entità e della distribuzione territoriale di questa risorsa in Molise, nonché un richiamo ad un'articolata gamma di utilizzazione si possono trovare nell'*Atlante tematico delle acque in Molise*, a cura di Carmen Silva Castagnoli Pietrunti, Edit. AGR, 2014.

⁹⁷ Rispetto alle accese polemiche che hanno accompagnato la legge sull'Ente di gestione delle acque in Molise (EGAM), è sorprendente come le posizioni delle forze politiche e dei movimenti si siano polarizzate in modo quasi esclusivo sull'alternativa pubblico/privato senza prendere in considerazione la persistente e grave dissipazione della risorsa derivante dall'inadeguatezza e vetustà delle reti di distribuzione, con ulteriore grave danno per la stabilità dei territori attraversati dalle condotte.

le “coscienza dei luoghi”, intesa come consapevolezza del patrimonio di risorse e di valori di cui si dispone, è probabilmente è augurabile che si crei un movimento d’opinione legato ad esperienze concrete e promosso da forze attive e si sviluppi un paziente e lungo lavoro culturale, che orienti e sostanzi le azioni politiche e istituzionali.

Il Molise può essere un vero laboratorio per la sperimentazione di una strategia di rinascita centrata sulla valorizzazione delle risorse autoctone e sul recupero di aree emarginate dai processi di modernizzazione. E questo non solo per le qualità delle risorse spendibili alla luce delle nuove sensibilità maturate nella transizione verso una cultura postmoderna, ma anche per l’ampiezza delle zone interne che, pur private di uomini e di attività produttive, hanno tuttavia conservato potenzialità ambientali significative. Il momento è propizio per questo tipo di recupero politico e culturale: la crisi ha minato i presupposti della tradizionale modernizzazione e ha aperto campi di ricerca e di innovazione praticabili. I termini del passaggio di fase, dunque, sono ormai chiari:

Quella che prima delle grandi ondate migratorie dalla metà dell’800 e fino al secondo dopoguerra era la geografia della montagna e della povertà, è ora la geografia dell’abbandono di campi, boschi, pascoli e borghi da un lato e della conservazione della natura dall’altro, con tante aree scrigno di gestione sostenibili, biodiversità floristico-faunistica, paesaggistica, enogastronomica e culturale⁹⁸.

In considerazione del fatto che quello montano rappresenta il 54% del territorio dell’intero Paese, è plausibile affermare che la sua rinascita e la sua valorizzazione rappresentino condizioni essenziali per la ripresa e lo sviluppo generale⁹⁹. Tanto più che, sia pure con indici contenuti, la popolazione di tali aree sta mediamente aumentando e che si manifestano segni di apertura per l’accoglienza di migranti. Si va facendo strada l’idea, inoltre, che la popolazione anziana possa essere reimmessa in circuiti di ripresa in virtù delle sue conoscenze dei luoghi e delle sue competenze in ordine a sistemi tradizionali di coltivazione e di allevamento. Sulle strade da imboccare si sta uscendo ormai dal vago o dalle pure evocazioni di principio:

Se ormai è possibile affermare che il vecchio modello assistenzialistico è fallito, si tratta ora di individuare le nuove filiere di futuro a partire dal rias-

⁹⁸ Dall’introduzione dei curatori a M. Marchetti, S. Panunzi, R. Pazzagli (a cura di), *Aree interne. Per una rinascita dei territori rurali e montani*, cit., p. 12.

⁹⁹ In questo senso anche Fabrizio Barca, *Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari 2014-2020*, Roma 2012, http://www.dps.tesoro.it/documentazione/comunicati/2012/Doc%2014-20%20Master_27%20dic%202012.pdf.

setto istituzionale (Unioni montane di comuni in primo luogo), pagamento dei servizi ecosistemici, *oil free zone*, sostenibilità fiscale del *welfare*, *green economy*, accessibilità, connettività e servizi essenziali, come trasporti, scuole e servizi sanitari¹⁰⁰.

Non vanno, comunque, sottovalutate le problematicità aperte che frenano e in molti casi impediscono l'auspicata territorializzazione dello sviluppo. Si pensi, ad esempio, al vuoto di *governance* che si prolunga nelle aree montane, a seguito in particolare del superamento delle Comunità montane e della perdita di autonomia del Corpo forestale dello Stato, e alla prolungata fase emergenziale che sussegue ai purtroppo frequenti eventi distruttivi dei terremoti e delle catastrofi naturali. E tuttavia non sembrano esservi alternative alla necessità di recuperare le risorse indispensabili per intervenire in tali realtà lungo alcuni filoni che uno studioso serio e a conoscenza delle situazioni come Rossano Pazzagli individua in questo modo:

- 1) la tutela del territorio e la sicurezza degli abitanti affidandogliene la cura;
- 2) la tutela della diversità naturale e culturale del policentrismo aprendo all'estero;
- 3) il rilancio del lavoro attraverso le risorse inutilizzate o male utilizzate;
- 4) il rafforzamento della rete istituzionale rappresentata dai piccoli comuni e dalle istituzioni di base¹⁰¹.

12. La qualità della programmazione e della spesa

Lo snodo cruciale per l'attivazione di queste innovative politiche di investimento è costituito dalla disponibilità di risorse, non solo pubbliche, e dalla capacità di utilizzarle sulla base di un reale metodo di programmazione. I vincoli europei e le politiche di risanamento finanziario hanno modificato profondamente l'immagine di un Paese abituato a precipitare risorse pubbliche in una voragine senza fondo e ad appesantire il suo cammino gravandosi progressivamente di debito pubblico¹⁰². Lo stesso luogo comune di una superfetazione

¹⁰⁰ Enrico Borghi, *Prefazione in Aree interne. Per una rinascita dei territori rurali e montani*, cit. p. 7. Le indicazioni enunciate nella prefazione sono indicative di una diversa attenzione del ceto di governo in quanto provengono dal coordinatore della Strategia nazionale per le Aree interne presso il Consiglio dei ministri.

¹⁰¹ R. Pazzagli, *Un Paese scivolato a valle. Il patrimonio territoriale delle aree interne italiane tra deriva e rinascita*, cit., p. 25.

¹⁰² In ambito europeo (UE a 28), fin dalla fine dello scorso secolo, salvo sporadiche eccezioni annuali, l'Italia ha accusato un differenziale negativo nella quota degli aiuti di Stato sul PIL concessi nel settore dell'industria e in quello dei servizi, al netto degli interventi straordinari anti-crisi; più precisamente, la percentuale di PIL destinato ad aiuti di Stato dall'Italia è dello 0,30% rispetto allo 0,67% della media europea. Dati forniti da G. Provenzano, *Il Sud e il Molise tra ripartenza e persistenti fragilità*, cit.

della pubblica amministrazione al Sud rispetto al Centro-Nord, se ha potuto avere un riscontro nel passato, trova una smentita nel dato che nel Sud si è arrivati ormai ad un rapporto di 26 addetti su ogni mille abitanti contro i 31 nell'altra ripartizione¹⁰³. È facile immaginare le limitazioni che ne derivano per i cittadini in termini di servizi (istruzione, salute, sicurezza, trasporti, servizi locali, ecc.) e per le imprese interessate ad un dinamico svolgimento delle loro attività. Esistono obiettive condizioni di opportunità perché, a livello europeo e nazionale, l'impegno per il rilancio degli investimenti pubblici, anche come leva e volano di quelli privati, sia perseguito con coerenza e determinazione maggiori di come sia avvenuto finora. Soprattutto in un'angolazione meridionalistica, per l'elevata capacità di questa forma di investimento di avere un elevato impatto cumulato in più anni e di generare reddito¹⁰⁴.

Che cosa tutto questo abbia significato per i flussi di spesa pubblica in Molise si è già detto in precedenza¹⁰⁵. Al di là del pur significativo quadro generale di ordine quantitativo, vi sono aspetti di ordine qualitativo che per il Molise risultano ancor più allarmanti. Nelle variazioni registrate tra il 2007 e il 2014 dell'indice sintetico di qualità della Pubblica amministrazione, il Molise tra le venti regioni italiane è all'ultimo posto, con un differenziale sensibile rispetto alle stesse regioni meridionali, che occupano la parte bassa della classifica¹⁰⁶.

Se non si vuol dare un carattere sostanzialmente volontaristico ed esortativo all'evocazione di un nuovo modello di sviluppo che trovi nella programmazione degli interventi la sua necessaria dimensione metodologica, è necessario ridefinire con chiarezza e realismo il quadro delle risorse pubbliche concretamente disponibili in ambito regionale e degli strumenti necessari per tradurre in programmi e azioni le scelte da adottare. Sulla situazione reale delle risorse disponibili per investimento pesa non poco il forte ridimensionamento, da taluni definito "smantellamento", delle politiche di coesione previste nel Fondo di sviluppo e coesione 2007-2013¹⁰⁷. Dei 14,6 miliardi assegnati a fine

¹⁰³ Dieci anni prima il divario era addirittura più ampio, registrandosi nel Sud 28 addetti per mille abitanti e nel Centro-Nord 38 addetti. Ivi.

¹⁰⁴ Nel quindicennio 2001-2015, il quadro finanziario delle spese in conto capitale della Pubblica amministrazione nel Mezzogiorno ha subito il seguente andamento: spese in cc al netto delle partite finanziarie: dal 25 al 15,5; spese in cc in rapporto al PIL: dall'1,6% all'1%; risorse ordinarie: dall'8,7 al 5,1; risorse aggiuntive dal 16,3 al 10,4; fondi strutturali UE al netto della formazione: dal 5 al 6,1; cofinanziamento al netto della formazione: dal 4,4 al 3; risorse per le aree sottoutilizzate: dal 6,9 all'1,2. Ivi.

¹⁰⁵ Si veda, a tale proposito, il paragrafo dedicato all'incidenza della crisi sulla spesa pubblica in Molise.

¹⁰⁶ L'indice di qualità della Pubblica amministrazione in Molise, ad esempio, è 0,13 rispetto a quello dell'Abruzzo che è 0,37. Ivi.

¹⁰⁷ Il Fondo per lo sviluppo e la coesione è stato introdotto con il Decreto Legge 18 maggio 2006 n. 181, che all'art. 1, comma 2 ha attribuito al Ministero dello sviluppo economico una serie di funzioni previste all'articolo 24, comma 1, lettera c) del D.Lgs. 30 luglio 1999, n. 300, ivi inclusa la gestione del Fondo per le Aree Sottoutilizzate. Esso affianca sul versante

2015 è stato realizzato appena 1 miliardo e 700 milioni, con uno stato di avanzamento dell'11,4%. Nel Molise si è toccato un livello di avanzamento del 31,8% (307,4 milioni su poco più di 900), la percentuale più elevata tra le regioni meridionali, anch'essa tuttavia lontana dalle necessità e dalle attese. Al ridimensionamento delle iniziali dotazioni finanziarie, al ritardo nella fase di realizzazione, al basso livello progettuale, alle già richiamate carenze amministrative e alla frammentarietà degli interventi si aggiungono altri aspetti non meno preoccupanti in un'ottica di promozione dello sviluppo. In un quadro così compromesso, infatti, le risorse europee, le uniche a denotare un andamento positivo, si sono gradualmente sostituite a quelle nazionali e quelle intenzionalmente destinate ad investimenti aggiuntivi hanno di fatto tamponato i vuoti aperti nella spesa della Pubblica amministrazione.

L'azione delle regioni meridionali, dunque, è condizionata e appesantita, oltre che dai noti limiti delle classi dirigenti e dai problemi di rispetto della legalità, da fattori di ordine generale che mettono in discussione le condizioni di base per l'attivazione di politiche di sviluppo. Poiché è difficile pensare che nelle immediate prospettive della finanza pubblica e nel contesto politico-istituzionale prevedibile a breve/medio termine il rilancio del Mezzogiorno possa diventare un reale obiettivo strategico, è forse indispensabile che nella delineazione di un nuovo modello di sviluppo ciascuna realtà regionale ricerchi i punti di intervento che possano obiettivamente rientrare in una prospettiva di interesse generale, come, ad esempio, la *green economy* e lo sviluppo delle fonti rinnovabili di energia, la promozione di prodotti, ad iniziare da quelli agroalimentari, capaci di proiettarsi nel mercato internazionale, l'infrastrutturazione materiale e immateriale, la valorizzazione delle risorse ambientali e storiche a fini di incentivazione turistica, lo *scouting* delle possibilità di investimento offerte dal vasto retroterra emigratorio di origine meridionale, e così via.

Il nuovo ciclo della programmazione – 2014/2020 – pur avviatosi con qualche ritardo, sembra essere meglio orientato verso gli obiettivi dello sviluppo e dell'occupazione. La tripartizione della *governance* tra Fondi strutturali, Politica agricola comune (PAC, per la quale, tuttavia, viene ribadita la riduzione del cofinanziamento) e Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC), se da un lato stempera l'unitarietà dell'impostazione, dall'altra promette un impulso più diretto e un più attento controllo sulla realizzazione degli interventi. Il sistema prescelto per il coordinamento degli interventi centrali con quelli regionali – il Masterplan¹⁰⁸ – presenta il vantaggio di concentrare le

nazionale i fondi europei per la coesione e sostituisce il Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS), con l'obiettivo di "rimuovere gli squilibri economici e sociali per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona".

¹⁰⁸ Con questa espressione, ormai di uso comune a livello di programmazione centrale e regionale, si intende il piano generale di programmazione degli interventi, che ne delinea il

risorse disponibili per le politiche di sviluppo in ciascuna area regionale e di coniugare meglio la coesione europea con quella nazionale. Nello stesso tempo, rappresenta una prova impegnativa per le Regioni, chiamate dai singoli Patti sottoscritti con il Governo a una corresponsabilità nella definizione del quadro e delle tappe della programmazione e ad elevare il tasso e la qualità progettuale. Compito certamente non facile considerate la consolidata tendenza distributiva e spartitoria della classe politica locale, la qualità ordinaria delle strutture amministrative e tecniche delle Regioni e degli enti locali meridionali e la regressione organizzativa e operativa che è avvenuta negli ultimi lustri a seguito delle misure di contenimento della spesa pubblica. La possibilità di ricorrere ai poteri sostitutivi dello Stato nei riguardi delle Regioni potrebbe rivelarsi, alla prova dei fatti, molto più di una clausola di salvaguardia e diventare un fattore di penalizzazione se comporta anche la perdita totale o parziale del finanziamento.

Nell'ambito del Masterplan del Molise, ad esempio, sui 727 milioni disponibili nell'arco temporale che scadrà il 2020, sarà interessante valutare la valenza economica e sociale dei progetti in quota "infrastrutture", che assorbiranno il 40% delle risorse complessive, e soprattutto di quelli in quota "ambiente", che ripartiranno un altro 31%. Così come sarà certamente significativo verificare il ritorno che il finalmente organico investimento di 100 milioni nel campo turistico-culturale potrà dare nel giro di qualche anno, in modo da avere riscontri concreti sulle potenzialità di un filone comunemente considerato strategico nella prospettiva di un nuovo sviluppo. Un punto essenziale, comunque, è quello di non ripetere gli errori della precedente fase di modernizzazione, salvaguardando l'aggiuntività delle risorse destinate allo sviluppo, evitando effetti sostitutivi della spesa ordinaria e facendo in modo, anzi, che quest'ultima sia coordinata nelle specifiche realtà territoriali con le misure strategiche.

Il richiamo degli attuali indirizzi delle politiche di coesione e di sviluppo e il riferimento alla concreta strumentazione necessaria per articolarle in forma pro-

quadro strategico e gli indirizzi conseguenti. Esso è realizzato, almeno nelle intenzioni, con la partecipazione delle Regioni e degli enti locali, nonché delle imprese, pubbliche e private. Gli aspetti salienti riguardano l'individuazione dei soggetti chiamati a comporre la *governance* degli interventi e la definizione delle risorse disponibili, a vario titolo (europeo, nazionale e locale) per gli investimenti. Nel quadro delineato dal Masterplan, si sono introdotti i Patti con le otto Regioni meridionali e le otto città metropolitane del Sud, ognuno dei quali è articolato in questi capitoli: 1) la visione che ogni Regione ha del proprio futuro e che condivide con il Governo; 2) la ricognizione degli strumenti e delle risorse disponibili; 3) gli interventi prioritari ai quali si affida la nuova direzione di marcia che la Regione vuole compiere; 4) la *governance* del processo, gli snellimenti amministrativi, la definizione delle reciproche responsabilità, l'individuazione di un responsabile chiaro dell'esecuzione del Piano. Il Patto per il Molise è stato sottoscritto il 26 luglio 2016 dal Presidente del Consiglio Renzi e dal Presidente della Giunta regionale Di Laura Frattura.

gettuale e realizzarle sul campo è servito soprattutto per delineare in modo realistico l'orizzonte di complessità e talvolta di problematicità nel quale si colloca l'impegno per la rinascita e un diverso sviluppo del territorio e della società molisane. Non basta, evidentemente, evocare una visione pur necessaria e rispondente alla fase che la compagine regionale attraversa. Per inoltrarsi realmente in una prospettiva di tal genere è necessario percepire e superare contraddizioni di non poco conto, come la divaricazione ancora ampia tra i tempi del risanamento dell'ente regionale e quelli stringenti degli investimenti per occupazione e sviluppo, la disponibilità ancora limitata di risorse pubbliche e la necessità di fare proprio della mano pubblica il volano dell'apertura di una fase di rinascita di larghe zone del territorio regionale, la complessità di un processo di riordino istituzionale in ambito regionale e l'urgenza di avere un adeguato livello direzionale delle politiche di sviluppo e, nello stesso tempo, una rete di autogoverno del territorio. Basta solo evocare queste problematiche per comprendere quanto un nuovo modello di sviluppo sia profondamente connesso con un diverso orientamento culturale e politico e con una più alta qualità dell'esercizio democratico e della selezione della classe dirigente. Nulla, insomma, è scontato anche quando risponda a delle obiettive necessità, ma tutto è da costruire con la determinazione e l'intelligenza degli uomini, sapendo che vi sono passaggi molto stretti da attraversare sia nel panorama europeo e nazionale che in quello locale.

13. Ipotesi di aggregazione

Al di là delle strutturali e profonde fragilità dell'autonomia regionale, dei condizionamenti che su di essa ricadono per le condizioni generali del Paese e per il persistente dualismo del suo profilo economico-sociale, dei limiti di varia natura della compagine molisana, sono comunque in campo ipotesi di riorganizzazione dell'assetto regionale, diverse per soluzioni e motivazioni ma accomunate dall'idea di andare oltre la palese inadeguatezza delle realtà più piccole. A livello politico e parlamentare il tema da tempo è sul tappeto, sia pure con le cautele dovute alla preoccupazione di non entrare in rotta di collisione con alcune realtà che sarebbero presumibilmente penalizzate dalla revisione dell'attuale assetto. Basti ricordare l'ordine del giorno di Francesco Rutelli, che in occasione delle misure di *spending review* varate dal Governo Monti chiedeva uno studio per istituire in Italia le Macroregioni, «tali da poter introdurre una più efficace governabilità e un'ottimale finalizzazione della spesa pubblica a vantaggio di migliori servizi per i cittadini»¹⁰⁹ o quello

¹⁰⁹ In E. Petrocelli, *Il Molise nelle Macroregioni? Parliamone insieme con responsabilità*, «Il bene comune», Campobasso, novembre 2012, poi riproposto in Id., *Il Molise da Contado a Macroregione*, cit., p. 313.

dello stesso tenore del senatore Raffaele Ranucci, accolto dal Governo il 10 ottobre 2016. Alcune posizioni di questo genere vengono da lontano, addirittura, come s'è visto, dal confronto in sede di Assemblea costituente e da elaborazioni di natura politologica e tecnocratica maturate nei decenni successivi. Tralasciamo quelle ispirate da concezioni generali che attengono al Paese più che alle Regioni, come quella federalista di Miglio, enfatizzata per un lungo periodo dalla Lega Nord, centrata su tre macroregioni (Repubblica del Nord, Repubblica dell'Etruria e Repubblica del Sud) e la replica della SVIMEZ, che immaginava due entità: Nord e Sud¹¹⁰.

Altre proposte meritano, invece, ancora oggi, un'attenta considerazione sia per l'affermazione di un'esigenza di maggiore omogeneità tra la dimensione istituzionale e quella economico-sociale che per il rigore metodologico con cui sono state realizzate. Mi riferisco all'istanza di riorganizzazione territoriale avanzata alla fine degli anni sessanta dal *Progetto 80* nel quadro dell'impegno riformatore dei primi governi di centro-sinistra¹¹¹, e alla proposta di riorganizzazione istituzionale e territoriale che nella prima metà degli anni novanta venne da un istituto serio e prestigioso come la Fondazione Giovanni Agnelli¹¹².

Le linee di fondo del *Progetto 80* sono restate sulla carta e accantonate con la vanificazione dei tentativi di programmazione a cui erano collegate, ma le ragioni obiettive di una maggiore coesione tra la dimensione economico-sociale e l'organizzazione istituzionale del territorio sono state raccolte e rilanciate alla fine dello scorso secolo da un progetto del CNR che ne sviluppava i presupposti e gli indirizzi¹¹³. A seguito della lunga fase di stallo del riassetto amministrativo e delle polemiche intervenute sulle intenzioni del Governo Monti di abolire le Province, la Società Geografica Italiana ha avanzato quella che la stessa Società ha definito una «proposta dirompente:

¹¹⁰ Ci si limita, per completezza, a ricordare le posizioni del movimento neoborbonico, che nel disagio della crisi degli ultimi lustri sembra trovare alimento anche tra ceti acculturati, che propone la (ri)nascita della Napolitania, comprendente tutte le province del Regno di Napoli e guidata da un Presidente eletto a suffragio diretto.

¹¹¹ Ministero del Bilancio e della programmazione Economica, *Progetto 80: Rapporto preliminare al Programma economico nazionale 1971-1975*, Roma 1969. In esso, per la prima volta si affermava la necessità di un approccio unificato alla programmazione nazionale e locale e si ponevano come obiettivi di fondo delle future politiche programmatiche la priorità del riequilibrio territoriale fra le aree del paese, soprattutto sotto il profilo dello sviluppo urbano, e il rispetto dei requisiti di base per distribuire un effetto urbano a tutta la popolazione del Paese.

¹¹² Si parla di Marcello Pacini (a cura di), *Un federalismo dei valori. Percorso e conclusioni di un programma della Fondazione Giovanni Agnelli (1992-1996)*, Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli, Torino 1996, pp. VIII-183.

¹¹³ Si richiama il Progetto strategico *Quadroter Tre. Quadro territoriale di riferimento*, elaborato dal Consiglio Nazionale delle Ricerche, con la partecipazione della Società Geografica Italiana, nel 1999, nel clima di dibattito aperto sul tema del federalismo e del rapporto istituzioni locali-territorio.

quella di abolire, insieme alle Province, le Regioni e sostituirle con un sistema organico di aree vaste basato sulle evidenze strutturali del nostro sistema urbano e sul reale assetto territoriale delle nostre economie»¹¹⁴. Ad essa si è collegata subito dopo una ricerca del CAIRE, che ne ha tradotto progettualmente le indicazioni, avanzando l'ipotesi di 35 "Piattaforme regionali", costruite in base a criteri socioeconomici di omogeneità e comprendenti aree metropolitane, polarità urbane e comunità territoriali. In tale ipotesi, che richiama esplicitamente le iniziali suggestioni del *Progetto 80* e le indicazioni del Progetto *Quadroter* del CNR, il territorio del Molise, assieme con qualche area contermina, era classificato tra i "nodi da sciogliere" e, più in particolare, era smembrato, con la provincia di Campobasso annessa, assieme ad alcuni centri beneventani, alla Daunia (capoluogo Foggia) e quella di Isernia annessa al Basso Lazio (capoluogo Latina)¹¹⁵.

La proposta della Fondazione Agnelli, a sua volta, del federalismo fiscale di cui in quegli anni molto si discuteva, coglieva due implicazioni essenziali: il nesso funzionale tra l'autonomia regionale e le dimensioni economiche e territoriali e l'autonomia fiscale di ciascuna compagine regionale. Attraverso un esame analitico, condotto in alcuni anni di ricerca, essa evidenziava lo scompenso di risorse di alcune Regioni, in particolare delle più piccole, la Valle d'Aosta, il Molise e la Basilicata. Il Molise, in particolare, aveva un tasso di copertura finanziaria autonoma del 40%, superiore tra tutte le Regioni italiane solo a quello della Basilicata; in più, rispetto ad un disavanzo pro capite medio a livello nazionale di 1.187.000 lire al valore del 1989, ogni cittadino molisano ne aveva 7.034.000, meno alto solo di quelli della Valle d'Aosta e della Basilicata¹¹⁶. Da queste e da altre considerazioni riguardanti l'autonomia economica dei territori e la compatibilità di un'ipotesi di federalismo fiscale proiettata su scala nazionale, la Fondazione faceva discendere una proposta di diverso ritaglio dell'assetto regionale, riducendo gli enti da venti a dodici¹¹⁷. L'ipotesi, che proiettava il Molise lungo una direttrice adriatica con le Marche e l'Abruzzo, alimentava un acceso confronto a livello politico e scientifico, ma veniva ben presto archiviata soprattutto per le reazioni contrarie provenienti dai gruppi dirigenti delle Regioni che vedevano messe in discussione la loro autonomia. Molise com-

¹¹⁴ Società Geografica Italiana, *Rapporto annuale 2014. Il riordino territoriale dello Stato*, cit., p. 12.

¹¹⁵ CAIRE Urbanistica, Società Geografica Italiana, *Oltre le Regioni: aree metropolitane, poli urbani, comunità territoriali. Contributo alla proposta della Società Geografica Italiana*, gennaio 2014, pp. 41-42.

¹¹⁶ M. Pacini (a cura di), *Un federalismo dei valori*, cit., pp. 139-141.

¹¹⁷ Le dodici nuove Regioni erano così indicate: Piemonte-Valle d'Aosta e Liguria; Lombardia; Triveneto; Emilia-Romagna, Toscana-Umbria; Marche-Abruzzo-Molise; Lazio; Puglia-Basilicata; Campania; Calabria; Sicilia; Sardegna.

preso, naturalmente. Un esito che denota non tanto la debolezza dell'analisi e dell'ipotesi di riassetto, che avrebbe meritato una più approfondita considerazione, quanto il ritardo con cui la classe dirigente percepiva la fase di involuzione della vita delle Regioni e dello stesso Paese, che proprio in quegli anni prendeva avvio.

Altre proposte sono il frutto di un allineamento culturale ai grandi progetti europei di integrazione delle aree vaste, che mal si conciliano con l'anacronistica sopravvivenza di piccole *enclave* amministrative e istituzionali, destinate fatalmente all'emarginazione e alla dipendenza. In questo senso si sono già fatti passi concreti e il Molise vi ha partecipato. Nel 2016, infatti, a Pola (Croazia) si è costituita l'Euroregione Adriatica, successivamente ribattezzata Adriatico Ionica (EAI), che ha visto la partecipazione di Regioni ed enti locali dell'Italia, della Croazia, della Bosnia Erzegovina, del Montenegro, dell'Albania e della Grecia¹¹⁸. L'Euroregione, comunque, non è un'istituzione, ma un'associazione di cooperazione internazionale che traduce nell'area adriatica gli indirizzi della UE per la coesione e l'integrazione nel rispetto dei principi di reciprocità, confronto e condivisione delle priorità di sviluppo regionale. Si tratta, in sostanza, di una sede nella quale si adottano misure per favorire la reciproca conoscenza e la collaborazione delle popolazioni interessate, preparare i presupposti per uno sviluppo economico compatibile con l'ambiente, armonizzare gli interventi sulla base di una comune strategia di sviluppo, favorire gli scambi culturali e la diffusione, in ambito locale ed europeo, delle buone pratiche realizzate.

Successivamente a quello dell'Euroregione Adriatico Ionica si è avviato il processo di costituzione e di riconoscimento a livello europeo della Macroregione Adriatico Ionica, che alla fine del 2014 ha avuto la sua sanzione¹¹⁹.

¹¹⁸ Le Regioni italiane che ne fanno parte sono: Friuli-Venezia Giulia, Veneto, Emilia-Romagna, Marche, Abruzzo, Molise e Puglia. Ad esse si aggiungono sette Regioni croate, un cantone della Bosnia-Erzegovina, tre comuni montenegrini, due Regioni greche e sei prefetture albanesi, per un totale di ventisei partner.

¹¹⁹ La Macroregione Adriatico Ionica ha preso le mosse dalla strategia adottata dall'UE nel 2009 per la regione del Mar Baltico e nel 2011 per quella del Danubio. Nel 2012, il Consiglio europeo ha dato mandato alla Commissione di avviare la consultazione dei Paesi interessati per la definizione di una strategia comune per la Regione Adriatico Ionica, denominata EUSAIR (EU Strategy for the Adriatic and Ionian Region). I Paesi coinvolti sono otto: Italia, Slovenia, Croazia, Bosnia Erzegovina, Grecia, Serbia, Montenegro e Albania. Il 18 giugno 2014 la Commissione ha presentato il piano di azione della strategia EUSAIR e il Consiglio europeo dei 28 l'ha approvato a ottobre dello stesso anno. Il *National Contact Point* per l'Italia è stato individuato nel Ministero degli esteri e della cooperazione internazionale (MAECI), in collaborazione con il Ministero per lo sviluppo economico (MISE). Le Regioni italiane coinvolte sono, oltre a quelle già comprese nell'Euroregione Adriatica, la Calabria e la Sicilia. Ad esse si sono poi aggiunte la Lombardia, l'Umbria e le Province autonome di Trento e di Bolzano. Le Regioni italiane hanno attribuito il coordinamento del gruppo di lavoro per l'EUSAIR-Italia alla Regione Marche.

La missione che alla Macroregione è stata affidata è quella di perseguire quattro obiettivi strategici, denominati “pilastri”, per ognuno dei quali sono state attribuite responsabilità di coordinamento a singoli Paesi: la Crescita Blu, vale a dire compatibile con il contesto ambientale, affidata a Grecia e Montenegro; la connessione nell’ambito della Regione, a Italia e Serbia; la qualità ambientale, a Slovenia e Bosnia; il turismo sostenibile, a Croazia e Albania. Il coordinamento dei “pilastri” tra i quattordici enti locali italiani è stato distribuito tra le Regioni partecipanti e al Molise è toccato, assieme al Veneto, quello riguardante la Crescita Blu, oltre al coordinamento del tavolo di lavoro trasversale sulla *Capacity building* (l’altro è dedicato a Ricerca, innovazione e sviluppo). Si tratta di tematiche di evidente sensibilità per i soggetti istituzionali che gravitano nell’area e per il Molise in particolare.

Siamo nell’ambito di un “regionalismo funzionale”, rafforzato dal riconoscimento del ruolo che le Regioni possono svolgere sul piano della coesione territoriale, uno degli obiettivi fondamentali della politica di coesione europea, programmata per cicli settennali¹²⁰. In sostanza, «la Macroregione non si costruisce intorno a criteri amministrativi o finanziari, ma si basa sul criterio della funzionalità, cioè dell’esistenza di problematiche comuni a più territori, da affrontare secondo un approccio integrato, che permetta di coordinare meglio i programmi e di utilizzare in modo più strategico le risorse disponibili»¹²¹. Il termine “regione”, dunque, non fa riferimento ad un determinato territorio delimitato da confini amministrativi, ma a un insieme di territori caratterizzati da problematiche comuni verso i quali si intende rivolgere una “strategia multisettoriale integrata”. La Macroregione, pertanto, non è una nuova istituzione che si sovrappone alle altre, non è organizzata sulla base di una specifica normativa e non prevede fondi aggiuntivi rispetto a quelli di cui i singoli partner possono godere, in particolare attraverso il canale dei “fondi strutturali”. Essa, quindi, anziché come un nuovo livello intermedio tra gli Stati e l’Unione, si configura come uno strumento di cooperazione tra Regioni, Stato e Unione. È, insomma, una strategia di promozione dello sviluppo integrato dei territori che ne fanno parte.

Questa impostazione, tuttavia, comporta un’attività di coordinamento e di indirizzo che tenga conto della molteplicità dei soggetti istituzionali che operano nell’area: un problema di *governance* complesso e delicato. Si è pensato di risolverlo ricorrendo ad un modello di *multilevel governance*, delinean-

¹²⁰ A tale proposito, si rinvia al *Libro verde della coesione territoriale* della Commissione europea (http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/consultation/terco/consultation_it.htm) e per una sintesi delle politiche di coesione europea 2014-2020 a http://www.agenziacoesione.gov.it/it/politiche_e_attivita/programmazione_20142020/Politica_di_Coesione/Politica_di_Coesione.html.

¹²¹ Laura Berionni, *La strategia macroregionale come nuova modalità di cooperazione territoriale*, «Istituzioni del federalismo», 2012, 3 p. 723.

do un rapporto non rigido e burocratico tra le istituzioni locali, regionali, statali e sovranazionali, ma flessibile e a rete, che si plasmi sui problemi da affrontare e sui risultati da conseguire. Finora sono stati definiti due livelli di *governance*, l'*Eusair Governing Board (GB)*, formato dai rappresentanti dei Paesi partecipanti, con il compito di coordinare e indirizzare il piano d'azione strategico, e i *Thematic Steering Groups (TSGs)*, con il compito di coordinare i gruppi di lavoro dei diversi "pilastri"¹²².

La logica di partenariato che presiede a questo sistema, allo stesso tempo complesso e flessibile, comporta che le Regioni e gli enti locali che in esso agiscono non si limitino a partecipare a progetti che piovono dall'alto, ma concorrano a determinarli e si assumano responsabilità nella formazione e nella gestione dei piani di azione. Essi, infatti, possono avere una funzione chiave sia per la possibilità di coinvolgere i cittadini e le forze economiche e sociali nei processi strategici che per la conoscenza diretta del territorio che può aiutare a diluire la dimensione tecnocratica dei progetti e a dare loro un carattere di concretezza e di reale utilità.

Tutto questo per dire che rispetto a una Regione come quella molisana, la presenza nella strategia macroregionale non può certo risolvere i problemi strutturali che ne caratterizzano il profilo, aiutandola, in particolare, a superare la questione delle sue dimensioni demografiche e territoriali, semmai può essere di stimolo a migliorare le sue capacità di programmazione e la qualità delle politiche di investimento nella ricerca di un più costante dialogo con i territori verso i quali essa stessa si proietta.

Altre proposte sono la traduzione più diretta delle esigenze di razionalizzazione dell'impalcatura istituzionale e di contenimento della spesa sospinte dalla stagnazione a cavallo del nuovo millennio e poi dalla crisi che ha investito il Paese con particolare virulenza. La crisi, insomma, è stata una severa scuola di realismo che ha mandato in frantumi le fragili intercapedini che per lungo tempo hanno protetto entità di incerta giustificazione. Con queste tendenze più generali si sono poi intrecciate con spinte e rivendicazioni localistiche, che si sono alimentate, nei rispettivi territori, talvolta di fondate ragioni di rappresentanza di interessi reali, più spesso di ambizioni elettorali e di agitazioni populistiche.

Sta di fatto che tra ipotesi di un certo spessore di ragionamento e rivendicazioni localistiche, oggi si contano almeno una quindicina di proposte di revisione dell'assetto regionale configurato in Costituzione¹²³, al di là di

¹²² Cfr. www.ai-macroregion.eu.

¹²³ Per un quadro ordinato delle maggiori ipotesi sul terreno, si veda Michele Castelnovi, *Regioni alternative. Verso una nuova geografia amministrativa*, Aracne Editrice, Roma 2012. Una disamina dotata di maggiori spunti critici e meglio legata alla situazione molisana è quella di E. Petrocelli, *Il Molise nelle Macroregioni? Parliamone insieme con responsabilità*, cit., pp. 309-316.

quelle avanzate da specifici disegni di legge costituzionali. Il territorio molisano in questo gioco di ritagli ha una parte da leone, purtroppo non per la sua forza attrattiva di altre entità quanto per la sua residualità che lo rende, in tutto o in parte, un comodo tassello di puzzle più ampi. Il Molise, infatti, è una variabile di una serie di soluzioni di varie dimensioni territoriali: la Marca Adriatica, assieme ad Abruzzo e Marche e, in un'altra ipotesi anche Puglia, con un bacino di popolazione di 3.200.000 abitanti nel primo caso e di 7.300.000 nel secondo; la Moldaunia, comprendente le province di Foggia, Campobasso, Isernia e Benevento, con una popolazione di 1.250.000 abitanti; la Regione Sannio o Molisannio, comprendente nel primo caso le province di Campobasso, Isernia e la valle del Matese casertano, con una popolazione di 610.000 persone, nel secondo caso anche la provincia di Benevento, con una popolazione di 1.050.000 abitanti. Non manca la declinazione riformatrice in chiave appenninica, come quella nata una decina di anni fa in ambito avellinese, tendente ad accorpate le province di Avellino, Benevento, Campobasso, Foggia, Salerno e Potenza.

In ognuna di queste ipotesi, come si vede, il piccolo Molise viene forzatamente riscattato dal suo vizio d'origine demografico e inserito in contesti di popolazione più ampi. Se si esclude tuttavia la prima soluzione, quella della Marca Adriatica, costruita sulla base di obiettivi elementari di funzionalità economica e di coerenza geografica, le altre sono più il frutto di inquietudini e rivendicazioni localistiche che di fondate analisi e argomentazioni.

A queste soluzioni si aggiungono, infine, quelle prospettate dai citati disegni di legge depositati in Parlamento: quello dell'on. Morassut, poi ritirato, prevedeva la separazione delle due province molisane (Isernia con l'Abruzzo e le Marche, Campobasso con la Puglia) e quello del sen. Rannucci, propenso anch'esso allo smembramento del territorio regionale (la provincia di Isernia con la Regione Adriatica e quella di Campobasso con la Regione di Levante).

Non è difficile evidenziare la fragilità e la mancanza di obiettive ragioni della maggior parte di queste ipotesi, che pure di tanto in tanto riaffiorano nelle dichiarazioni di qualche personaggio politico e nei mezzi di informazione locali. Né ci vuole un grande sforzo per contestare il cinismo intellettuale e politico delle proposte di smembramento della compagine regionale, fatte in nome di un astratto concetto di razionalizzazione e di un'approssimativa valutazione di omogeneità ambientale ed economico-sociale di alcuni territori. È difficile pensare, invece, che il modo più efficace per allontanare i rischi che pesano sulle prospettive dell'autonomia regionale del Molise, rischi ai quali tali ipotesi danno forma e concretezza, sia quello di riaffermare apoditticamente il "diritto" dei molisani a conservare l'autonomia amministrativa senza ridefinirne le ragioni e affrontare in modo diretto i fattori di obiettiva debolezza del sistema che intorno ad essa si è determinato per oltre mezzo secolo.

La stagnazione e la crisi degli ultimi lustri non solo hanno inciso, come si è visto, sulle basi strutturali di tale sistema, vale a dire sul dato della popolazione, sulla capacità di produrre valore e sul rapporto tra le aree territoriali, nonché sulla qualità della cittadinanza, ma hanno fortemente indebolito la forza di coesione di zone storicamente eterogenee tra loro e residuali rispetto alle regioni contermini, mettendo in discussione il policentrismo di fatto che si era configurato tra Alto, Medio e Basso Molise, ognuno con le sue peculiarità ambientali, produttive e urbane. Non si può tardare ulteriormente, dunque, nell'impegno di rafforzare i vincoli reali di coesione e di integrazione perseguendo un nuovo modello di sviluppo e riorganizzando la rete istituzionale e dei servizi. Allo stesso tempo, questa nuova fase va proiettata oltre una dimensione asfitticamente regionalistica, partendo da una realistica percezione dei processi di cambiamento che interessano la società e l'architettura istituzionale del Paese e aprendosi ad una prospettiva globale dalla quale nemmeno una realtà piccola e marginale come il Molise si può esimere. La prefigurazione di una proiezione più ampia, semmai, può contribuire a valorizzare le risorse locali, come i dati dell'export negli ultimi anni confermano, e ad aprire canali di reintegrazione demografica e di acquisizione di potenzialità culturali, professionali, imprenditoriali e di innovazione di cui il Molise ha espresso bisogno.

Si tratta di uno scenario non da disegnare, ma da praticare, iniziando da un lavoro di integrazione transregionale di progetti di sviluppo, infrastrutture e servizi che per loro natura devono essere calibrati in area larga o che nella dimensione molisana non trovano un respiro adeguato. Si sono già affacciate concrete ipotesi di questa natura, ad esempio, per i servizi sanitari nell'area di confine tra Abruzzo e Molise, per la cessione e gestione delle risorse idriche tra Molise e Puglia e tra Molise e Campania, per la realizzazione e gestione di infrastrutture ferroviarie e viarie con le regioni contermini, e altre se ne potrebbero indicare per le questioni ambientali, il turismo, la formazione universitaria e così via. Questa soluzione è stata già indicata come la forma più semplice e diretta di apertura e integrazione ad assetto regionale vigente, visto che il principio dell' "intesa", dopo la riforma del Titolo V, è già compreso nella Costituzione, che all'articolo 117 8° recita testualmente: «La legge regionale ratifica le intese della Regione con altre Regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione di organi comuni»¹²⁴. Finora, tuttavia, salvo incontri presidenziali e tavoli di lavoro, non si sono fatti passi in avanti.

¹²⁴ In occasione di uno degli incontri di celebrazione del 50° anniversario dell'autonomia regionale, promossi dal Consiglio Regionale del Molise, se ne è parlato il 19 settembre 2013 a Castelpetroso (IS), sulla base di una relazione di Anna Moscarini, *Le intese tra Regioni nella prospettiva di attuazione del Titolo V e nella Commissione per le riforme costituzionali*, http://consiglio.regione.molise.it/sites/consiglio.regione.molise.it/files/Relazione_prof.ssa_Anna_Moscarini.pdf.

Si tratta, in ogni caso, di passi necessari, ma non sufficienti perché l'idea di un riassetto regionale su scala nazionale, anche se in qualche modo regredita per effetto del responso negativo del referendum popolare del 4 dicembre 2016 sulla riforma costituzionale, resta in campo per obiettive ragioni di coerenza funzionale delle dinamiche di ripresa con i territori di riferimento, per esigenze di contenimento della spesa pubblica destinate a durare nel tempo, per l'impostazione delle politiche europee, che da tempo hanno un peso non irrilevante sulle scelte di programmazione, soprattutto a livello regionale. Insomma, la classe dirigente molisana dovrebbe prendere nelle sue mani il destino della regione uscendo dalle trincee di una guerra di posizione, dove rischia di restare sepolta da scelte e processi esterni, e delineare autonomamente le direttrici di fondo della proiezione nazionale e internazionale e dell'integrazione con altre realtà territoriali che meglio corrispondono alle peculiarità e agli interessi della società regionale. È quello che già stanno facendo i gruppi dirigenti di altre realtà, per altro più solide e dinamiche della nostra, che non hanno tralasciato di prefigurare, sulla base di scelte e intese autonome, la possibile direzione di marcia «per competere a livello globale e salvare le Regioni»¹²⁵.

La partecipazione attiva al percorso di riorganizzazione funzionale dell'assetto delle Regioni mediante intese e protocolli di accordo con altri istituti regionali è cosa distinta e specifica rispetto agli accordi con altri soggetti istituzionali e non che si sono sviluppati nel quadro degli indirizzi comunitari. Non basta dire che il Molise è tra i membri fondatori dell'Euroregione Adriatica e partner della Macroregione Adriatico ionica. Nel primo caso si tratta di un'adesione di natura associativa finalizzata ad ottimizzare la cooperazione tra territori di Stati confinanti, nel secondo di un rapporto di partenariato destinato a omogeneizzare in un'area molto vasta le politiche relative ad alcuni importanti settori strategici. Regione, Euroregione, Macroregione: siamo di fronte a livelli di *governance* e di intervento in aree territoriali sempre più vaste che richiedono coerenza di impostazione programmatica e un costante sforzo di coesione, ognuno dei quali ha una sua specificità giuridica, di organizzazione istituzionale e di sviluppo operativo. L'inclusione del Molise nel processo di formazione della Macroregione Adriatica Ionica, se da un lato rappresenta una ragionevole direttrice di sviluppo e di proiezione internazionale, dall'altro non risolve le esigenze sempre più pressanti di integrazione e di razionalizzazione di soggetti istituzionali italiani nell'ambito

¹²⁵ Sono parole del Presidente della Regione Toscana Enrico Rossi. Tra le Regioni Toscana, Umbria e Marche, infatti, dalla metà del 2016 vige un protocollo di intesa in base al quale hanno costituito la "macroregione dell'Italia di Mezzo" con un solo ufficio di rappresentanza presso la UE, che ha riconosciuto l'accordo; esse, inoltre, hanno avviato forme di collaborazione capaci di rafforzare l'attrattività dei finanziamenti nazionali e europei e di diminuire i costi di acquisto di beni e servizi: <http://www.umbria24.it/politica/macregione-via-libera-ufficio-unico-umbria-toscana-marche-bruxelles>.

dell'ordinamento vigente¹²⁶. La Regione, insomma, oltre a rafforzare e forse a ricostruire le fondamenta concrete della sua autonomia amministrativa, deve dire motivatamente in quale direzione intenda dirigersi sulla base della sua vocazione territoriale, dei suoi vincoli antropologici e culturali e del modello di sviluppo prescelto, facendo chiarezza, con analisi e opzioni ragionate, tra le varie ipotesi di aggregazione che sono in campo.

Considerando anche l'urgenza di procedere nel riassetto degli enti a livello subregionale, ce n'è quanto basta per aprire un vero e proprio cantiere di riorganizzazione istituzionale¹²⁷ o, quanto meno, per richiedere che questa materia, accanto a quella riguardante un nuovo disegno di sviluppo, sia considerata come una priorità nel confronto politico e nelle scelte elettorali che determineranno gli assetti dei diversi enti. Guardando oltre, la delicata transizione che la regione attraversa richiederebbe che l'esperienza, la competenza istituzionale e la capacità di visione in orizzonti larghi, non angusti, per quanto riguarda le politiche di coesione territoriale fossero considerate uno dei prioritari fattori di selezione di una nuova classe dirigente affrancata in pari tempo dalle tradizionali prassi di mediazione politica e amministrativa e dalle semplificazioni demagogiche e populistiche.

Qualunque sia la prospettiva nella quale il Molise potrà e saprà collocarsi, è in ogni caso indispensabile rafforzare il suo profilo identitario, sia per consolidare la sua autonomia che per evidenziare le sue peculiarità in contesti più articolati e ampi di quelli disegnati dai suoi confini amministrativi. La regionalizzazione del territorio molisano ha portato con sé un indiscutibile beneficio di natura culturale, dovuto non solo al notevole progresso della scolarizzazione di massa e al completamento fino ai livelli superiori del percorso formativo, ma anche allo sviluppo delle ricerche storiografiche, che ha fatto seguito al conseguimento dell'autonomia, e alla più nitida focalizzazione del suo patrimonio di beni culturali. Anche su questo piano, comunque, si tratta di prospettare una rappresentazione più innovativa e ricca dei suoi tratti caratterizzanti, dando rilievo ai miti fondativi – quello sannitico-romano,

¹²⁶ Per alcuni studiosi e commentatori dell'evoluzione istituzionale del Molise, il riferimento alla Macroregione Adriatico Ionica attenuerebbe e forse riassorbirebbe la questione di una più ampia proiezione territoriale e di una più estesa delimitazione del mercato di riferimento. A noi sembra, invece, per le ragioni esposte in precedenza che si tratta di due percorsi paralleli e augurabilmente coerenti, ma distinti e che, quindi, la strutturale fragilità della società molisana debba trovare ipotesi e iniziative correttive più specifiche e dirette, prima di tutto in ambito nazionale.

¹²⁷ L'istituto regionale, in collaborazione con l'Università del Molise, potrebbe farsi promotore di questo cantiere di approfondimento e ricerca istituzionale ricorrendo a competenze presenti dentro e fuori la regione e valorizzando le esperienze maturate a livello territoriale ad opera di alcuni amministratori locali. Da considerare, in alternativa, anche la possibilità di un più agile *forum* sul futuro istituzionale del Molise promosso da personalità e istituti di riconosciuta competenza e rigore.

quello pastorale, quello cristiano-medievale, quello riformatore tra settecento e ottocento, la “civiltà” rurale –, ma integrandoli con altri profili, come quello dell’originarietà ambientale e paesaggistica, dell’accoglienza e della vivibilità, della capacità di lavoro, della rete multiculturale a livello globale legata all’emigrazione, del *know how* dei mestieri e dell’artigianato, dell’intreccio ancora tenace fra tradizione gastronomica e territorio. Peculiarità immediatamente spendibili nel retroterra urbano di Roma e Napoli e nella proiezione nazionale e internazionale che la regione deve perseguire, capaci di essere allo stesso tempo fattori di coesione di una comunità dispersa dentro e fuori i confini amministrativi del Molise e che, per questo, ha bisogno di condividere memoria, valori e immagini per ritrovarsi.