



Società di studi politici

QUADERNI

1

*Il bene dello Stato
è la sola causa di questa produzione.*

GAETANO FILANGIERI

Antonio Iannello

Carlo Iannello

Il falso federalismo



La scuola di Pitagora editrice

NAPOLI MMIV

Con gli auspici dell'Istituto Italiano per gli Studi Filosofici

Quaderno a cura di
Luigi Bergantino
Nicola Capone
Milena Cuccurullo

Si ringraziano per la preziosa collaborazione
Gianluca Alfieri, Michelangelo Costagliola, Flora Micillo,
Teresa E. Ricciardiello

© 2004 Società di studi politici.

Progetto grafico e impaginazione
Teresa Ricciardiello

La scuola di Pitagora editrice
Piazza Santa Maria degli Angeli, 1
80132 Napoli

ISBN 88-89579-00-5

Indice

Saggi

Antonio Iannello

- 7 L'inganno federalista

Carlo Iannello

- 41 Nota al federalismo

Antologia

- 53 L'opposizione all'ordinamento regionale nel
dibattito all'Assemblea Costituente

Francesco Saverio Nitti

- 53 Seduta del giorno 8 marzo 1947

Pietro Nenni

61 Seduta del giorno 10 marzo 1947

Palmiro Togliatti

66 Seduta del giorno 11 marzo 1947

Luigi Preti

71 Seduta del giorno 27 maggio 1947

Ireneo Vinciguerra

76 Seduta del giorno 27 maggio 1947

Fausto Gullo

83 Seduta del giorno 28 maggio 1947

Appendice

Giustino Fortunato

101 Le Regioni

Benedetto Croce

110 Regionalismo

Adolfo Omodeo

113 Il problema delle autonomie

Documenti

119 Titolo V della parte seconda della Costituzione della Repubblica italiana

Saggi

L'inganno federalista *

Antonio Iannello

«Dal trasformismo degli uomini siamo arrivati al trasformismo delle parole»¹. Così Giovanni Russo nella prefazione alla seconda edizione di *Baroni e contadini* concludeva le sue considerazioni sul meridionalismo «diventato un termine equivoco che come capita a tante altre parole non significa piú nulla di preciso».

Analoga riflessione possiamo fare oggi per un'altra parola che da alcuni anni ha invaso la scena politica italiana: il

* Si riproduce una parte del saggio A. IANNELLO, *L'inganno federalista e l'opposizione all'ordinamento regionale nel dibattito all'Assemblea Costituente*, Napoli, Vivarium 1998.

¹ G. RUSSO, *Baroni e contadini*, Bari, Laterza 1979², p. XLIII.

federalismo. A questo termine vengono attribuiti i significati piú disparati che nulla hanno a che vedere con la sua concezione originaria e con le sue concrete realizzazioni. Si confonde il federalismo con il decentramento, con l'autonomia e con l'indipendenza quando è noto che con esso si realizza l'aggregazione di Stati indipendenti che rinunciano alla propria sovranità per raggiungere l'unità nazionale. Si contrappone il federalismo al centralismo mentre dovrebbe essere chiaro che non si tratta di concetti opposti; il contrario del centralismo è il localismo. Alle espressioni Stato federale, organo federale, competenza federale, ben possono sostituirsi quelle di Stato centrale, organo centrale, competenza dello Stato centrale.

**L'esempio americano:
dalla Confederazione
agli Stati Uniti**

Il primo esempio storico di Stato federale, quello degli Stati Uniti d'America, è nato dall'unione delle tredici ex colonie britanniche che, riunitesi prima in una confederazione per combattere la guerra d'indipendenza, hanno poi dato vita alla prima Costituzione federale. I sette anni di vita della Confederazione, scrive Einaudi, «erano stati anni di disordine, di anarchia, di egoismo tali da far rimpiangere a molti patrioti il dominio inglese [...]. La radice del male stava [...] nella sovranità e nell'indipendenza dei 13 stati. La Confederazione, appunto perché era una semplice 'società' di nazioni, non aveva una propria indipendente sovranità, non poteva prelevare direttamente imposte sui cittadini. Dipendeva quindi, per il soldo dell'esercito e per il pagamento dei debiti contratti durante la guerra dell'indipendenza, dal beneplacito dei 13 stati sovrani»². Fu l'anarchia che regnava durante il periodo confederale a rendere necessaria, secondo Einaudi,

² L. EINAUDI, *La Società delle Nazioni è un ideale possibile?*, in ID., *La guerra e l'unità europea*, Milano, Edizioni di Comunità 1953, pp. 6-7.

la costruzione di un Governo e di uno Stato centrali. Si legge nel preambolo della Costituzione di Filadelfia, entrata in vigore nel 1789: «Noi, popolo degli Stati Uniti, allo scopo di formare una unione piú perfetta [...] decretiamo e prescriviamo la presente Costituzione degli Stati Uniti d'America»³. Anche l'unità nazionale della Svizzera e della Germania si sono realizzate attraverso il federalismo. Questo termine, cosí come è utilizzato oggi nel dibattito politico italiano, non ha piú alcun legame con il suo significato originario: il federalismo è divenuto sinonimo di disgregazione, separazione, divisione e, addirittura, secessione. Un autentico paradosso se si pensa che negli Stati Uniti d'America, tra il 1861 e il 1865, i federalisti hanno combattuto una sanguinosa guerra civile contro i secessionisti, per mantenere l'unità del Paese. Un esempio di vero federalismo è quello che si prefigge la creazione degli Stati Uniti d'Europa, un solo Stato che, sorgendo dall'unione degli attuali Stati sovrani, rappresenti la nuova patria europea.

Nella storia d'Italia la vicenda del federalismo ha avuto vita brevissima. Esso ha rappresentato una soluzione debole per raggiungere l'unità politica italiana nel 1848: in un'Italia divisa in tanti staterelli la soluzione federalista, proposta dal Gioberti, poteva sembrare idonea a compiere l'unità e, infatti, i patrioti risorgimentali combatterono per la sua realizzazione durante la prima guerra d'indipendenza. Con la sconfitta di Custoza la soluzione federalista fallí e cadde definitivamente ogni illusione di raggiungere l'unità attraverso il federalismo. La vera ragione del fallimento della soluzione federalista, come

**L'esperienza
federalista in Italia:
da Gioberti a Crispi**

³ *La Costituzione degli Stati Uniti d'America*, a cura di R. Astraldi, Firenze, Sansoni 1946, p. 31.

sostiene Croce, fu dovuta alla inconsistenza di tutte le formazioni statali che avrebbero dovuto federarsi con la sola eccezione della monarchia dei Savoia «restaurata o piuttosto rifatta di pianta da Emanuele Filiberto, che aveva nel suo principio il centro di riferimento delle forze dei popoli, e un'aristocrazia guerriera e fedele [...] e un popolo devoto e disciplinato». La monarchia dei Savoia era la sola potenza italiana dotata di spirito di espansione e di partecipazione internazionale «che non le venne mai meno e la cui mancanza aveva segnato la decadenza delle altre formazioni statali italiane» guidate da classi dirigenti «senz'anima e senza vita»⁴. Il Risorgimento si poté quindi compiere attraverso l'unica via praticabile: la costruzione di uno Stato unitario che prendesse il posto delle preesistenti realtà statuali che, come è stato fatto notare sarebbero rimaste a tutti gli effetti indipendenti con l'enorme zavorra dello Stato pontificio per il quale il Risorgimento italiano rappresentò finalmente la grande riforma che liberò la Chiesa cattolica dal potere temporale, terribile ostacolo alla sua missione spirituale. Negli anni successivi all'unità, tuttavia, il federalismo venne riproposto in funzione antiunitaria: le forze legittimiste, reazionarie, clericali e neoborboniche, che non accettavano il nuovo Stato unitario⁵, speravano per questa via di ritornare al precedente assetto politico. «Gli ultimi neoguelfi – scrive Benedetto Croce – sopravvivevano in una società affatto diversa, col ricordo sempre più evanescente delle speranze di un tempo: si prova-

⁴ B. CROCE, *Storia del Regno di Napoli*, Bari, Laterza 1925, pp. 238-242.

⁵ Sul punto cfr. R. RUFFILLI, *La questione del decentramento nell'Italia liberale*, «Quaderni fiorentini», 1976, p. 299.

rono ancora a celebrare, nel 1876, il centenario della Lega lombarda e di Legnano, tra le punture della nuova critica storica, che restituiva a quei fatti la semplice realtà di una rivolta di comuni contro il loro signore feudale; ma non tramandavano alcuna virtù riformatrice [...]»⁶.

Le istanze autonomiste riemersero durante il governo Crispi, con i moti di Milano, e trovarono spazio nella proposta di legge per l'istituzione di un commissario civile per la Sicilia. Nella discussione, tenutasi nella tornata dell'8 luglio 1896, Giustino Fortunato si pone l'interrogativo: «Cosa volete significare per decentramento? Spogliare, forse, la pubblica amministrazione di alcune o di molte delle sue funzioni, lasciando che liberamente vi provveda l'iniziativa privata? [...] Ebbene, disingannatevi: tutto il moto della civiltà presente contraddice ad esso, perché, piaccia o dispiaccia agli individualisti e a' liberisti della scuola, tutta la vita politica delle società moderne conduce, fatalmente, ad una estensione sempre maggiore, sempre più larga delle funzioni di Stato»⁷. Giustino Fortunato si dichiara favorevole al decentramento burocratico: «ma se invece per decentramento amministrativo voi intendete l'attribuire ai corpi locali, più o meno autonomi, vere e proprie funzioni di Stato [...] io non esito in un istante solo a respingere [...] un dono siffatto che [...] renderebbe sempre più l'organizzazione dei poteri pubblici (accentrati o decentrati che siano, poco importa), una vasta, poderosa, odiosa clientela delle classi dominanti, e l'Italia stessa un oggetto di lusso, fatta

Appendice pag. 103-104
 «se per decentramento amministrativo voi intendete l'attribuire ai corpi locali vere e proprie funzioni di Stato: io non esito un istante solo a respingere lungi da me un dono cosiffatto, che in mezza Italia renderebbe sempre più l'organizzazione dei poteri pubblici una vasta, poderosa, odiosa clientela delle classi dominanti»

⁶ B. CROCE, *Storia d'Italia dal 1871 al 1915*, Bari, Laterza 1966, p. 140.

⁷ G. FORTUNATO, *Atti parlamentari, Camera dei Deputati, Discussioni*, 6 luglio 1896, in *Il Sud nella storia d'Italia. Antologia della questione meridionale*, a cura di R. Villari, Bari, Laterza 1963, p. 275.

**Le argomentazioni dei
falsi federalisti**

per chi possiede e chi comanda, i signori, i ricchi, i pubblici funzionari e gli uomini politici! È un decentramento, il vostro, che i comuni e le province di mezza Italia sono incapaci di assumere senza il pericolo, che dico?, senza la certezza di veder crescere i guai dell'oggi: l'infeudamento e il prepotere delle consorterie locali»⁸.

Oggi tutti invocano in modo ossessivo il federalismo come rimedio risolutivo dei mali che affliggono l'Italia. Ma in verità si tratta di un falso federalismo. Quali sono le argomentazioni dei suoi sostenitori? Tutti i mali dell'Italia e i cosiddetti malesseri delle Regioni del Nord e in particolare quello del Nord-Est sarebbero imputabili all'organizzazione centralistica dello Stato e alla burocrazia meridionalizzata.

Individuato così il nemico, la soluzione di tutti i mali sarebbe il federalismo di cui i suoi fautori ignorano il vero significato e di cui non conoscono né l'origine, né l'evoluzione storica, né le concrete realizzazioni. In verità il suggeritore di questa soluzione è stato Gianfranco Miglio che nell'intervista a cura di Marcello Staglieno si proclama federalista, dichiarando che «fin dagli anni dell'opposizione clandestina» giudicava la convivenza possibile soltanto nel quadro di un assetto federale o confederale⁹ e avanza l'ipotesi di un assetto federale che prevede la divisione dell'Italia in tre macroregioni, ossia la formazione di tre Stati 'federati' o, ad-

⁸ *Op. cit.*, p. 276.

⁹ G. MIGLIO, *Una Costituzione per i prossimi trent'anni. Intervista sulla Terza Repubblica*, a cura di M. Staglieno, Bari, Laterza 1990, p. 139. Miglio dichiara esplicitamente che «nel dopoguerra sospinto da un forte attaccamento alla terra lombarda e dall'approfondita conoscenza della tradizione antistatalista e localista di stampo cattolico mi schierai con i regionalisti», in *Id.*, *Le regolarità della politica*, Milano, Giuffrè 1988.

dirittura, ‘confederati’. La motivazione addotta è «la spaccatura già latente tra gli italiani che lavorano e producono ricchezza in regime di mercato e quelli che vivono di redditi protetti alle spalle dei primi. Si tratta di una contrapposizione che esiste un po’ dappertutto, ma che soltanto da noi è così diffusa da generare un paese con due facce. E se la spaccatura tra le due Italie si allargherà, essa fatalmente si radicherà sul territorio: le Regioni piú vicine all’Europa troveranno insopportabili l’arretratezza dei servizi offerti dalla mano pubblica nazionale, e il peso gravoso dei ceti parassitari, e cercheranno di separare il loro destino da quello del resto del Paese, aiutate dalla forza di attrazione che la crescita dell’economia mitteleuropea eserciterà anche a Sud delle Alpi. È la prospettiva, per nulla fantasiosa, di una secessione».

Caratteristica di tutti i movimenti populistici, qualunque siano i poujadisti, la protesta fiscale si propone di attrarre l’elettorato piú incolto e sprovvisto sostenendo che le ‘tasse’ sono un’invenzione dello Stato centralista. Si ingannano gli elettori con il miraggio che nel sistema federale ogni Regione o staterello decida in modo autonomo e sovrano sull’imposizione fiscale. Per convincersi che ciò è assolutamente falso basta leggere l’articolo 1, sezione 8, della Costituzione degli Stati Uniti d’America, primo esempio storico di Stato federale moderno, il quale prevede che «il Congresso¹⁰ avrà il potere: di imporre e percepire tasse, diritti, imposte e dazi [...]. I diritti, le imposte, le tasse e i dazi, dovranno però essere uniformi in tutti gli Stati Uniti» e alla sezione 10 del medesimo articolo afferma che «nessuno Stato potrà [...] batte-

¹⁰ Ossia il Parlamento federale che rappresenta tutto il popolo degli Stati Uniti.

re moneta, o emettere titoli di credito [...]. Nessuno Stato potrà, senza il consenso del Congresso, stabilire imposte o diritti di qualsiasi genere sulle esportazioni o sulle importazioni [...] e il gettito netto di tutti i diritti e di tutte le contribuzioni imposte da qualsiasi Stato sulle esportazioni e sulle importazioni sarà a disposizione della tesoreria degli Stati Uniti; e tutte le leggi relative saranno soggette a revisione e a controllo da parte del Congresso».

Nel suo recente saggio su questo argomento Piero Giarda nota che «l'espressione 'federalismo fiscale' è a volte interpretata nel linguaggio corrente come una filosofia di autogoverno e di decentramento», ma in realtà «il termine federalismo fiscale nasce, nella storia del pensiero economico-finanziario, come reazione all'eccesso di localismo ed all'eccesso di differenze tra enti locali e tra Stati esistenti in uno Stato federale. Afferma una esigenza di uniformità e di centralizzazione rispetto all'eccesso di differenziazione e di decentramento storicamente determinato in una società»¹¹. Un altro esempio di trasformismo delle parole.

Federalismo e centralismo

Bisogna sgomberare il campo da un altro grossolano equivoco: quello di considerare lo Stato federale come sinonimo di democrazia, in contrapposizione allo Stato unitario che viene ritenuto restrittivo della libertà ed espressione di autoritarismo. Si afferma, contro ogni riscontro nella storia, che, quanto più i processi decisionali sono decentrati tanto più sono democratici. La realtà storica ci fornisce invece esempi di Stati federali fortemente autoritari, si pensi all'Argentina o al Brasile, e di Stati fortemente accentrati, come l'Inghil-

¹¹ P. GIARDA, *Regioni e federalismo fiscale*, Bologna, Il Mulino 1994, p. 18 sgg.

terra o la Francia, che non hanno mai conosciuto fenomeni dittatoriali. Superfluo aggiungere altri esempi ma ci sembra invece interessante citare un caso limite di Stato federale quello degli Emirati arabi uniti formato dalla federazione di sette monarchie assolute¹². La forma di Stato federale, come quella dello Stato unitario, è neutra rispetto ai valori ed ai fini dello Stato stesso: uno Stato può essere democratico o liberticida: la sua forma federale od unitaria prescinde totalmente dal grado di libertà e di democrazia. Su questo equivoco, come sostiene Domenico Losurdo¹³, «il mito del federalismo imperversa in Italia [...] se prima lo Stato centrale è stato assunto come sinonimo di parassitismo ‘sudicio’ agli antipodi dell’efficienza e del dinamismo ‘nordico’, ora vediamo fronteggiarsi da una parte statalismo, centralismo e imperialismo e dall’altra tolleranza, convivenza pacifica e federalismo¹⁴ [...] alla barbarie statalistica, illiberale e parassitaria si contrappone la civiltà federalistica, liberale ed efficientemente produttiva»¹⁵. L’Autore non ha difficoltà a confutare tale mistificazione: la Guerra dei trent’anni è stata scatenata da uno stato federale, ossia la Germania di Guglielmo II. Nei primi del Novecento la Corte Suprema americana (organo centrale) è dovuta intervenire per limitare i poteri degli Stati membri e riconoscere il «diritto del Congresso e del potere centrale di emanare norme generali che garantiscano la fine di ogni discriminazione fondata sulla razza o sul censo»¹⁶. L’Autore ricorda anche una sentenza della

¹² Riunisce gli sceiccati di Abu Dhabi, Dubai, Al Shariqah, Ajman, Umm Al Qaywayn, Ras Al Kaymah e Al Fujayrah.

¹³ D. LOSURDO, *La seconda repubblica*, Torino, Bollati Boringhieri 1994.

¹⁴ *Op.cit.*, p. 66.

¹⁵ *Op.cit.*, p. 67.

¹⁶ *Op.cit.*, p. 71.

Corte Suprema del 1967 che dichiarò l'incostituzionalità di una legge della Virginia che, allo scopo di difendere «l'integrità razziale» ed evitare la «corruzione del sangue», vietava i rapporti sessuali e i matrimoni fra individui di razza diversa, «violando così uno dei fondamentali diritti civili dell'uomo»¹⁷. Losurdo infine scorge una correlazione tra il mito della razza della Germania nazista ed il «culto superstizioso dell'incontaminata purezza delle diverse etnie che oggi accompagna l'agitazione federalista di leghisti e secessionisti»¹⁸.

In verità, se un apprezzamento di valore si può fare, questo è proprio a favore del centralismo, il quale spesso rappresenta l'unico argine contro le tirannie e i potentati locali. Il grande storico Adolfo Omodeo, uno dei più autorevoli esponenti del Partito d'Azione, nel 1945 afferma: «dimentichiamo che per secoli e per millenni la vita locale fu dura e amara servitù» e, sul problema delle autonomie regionali, nega che il governo locale sia migliore di quello centrale ed esprime un giudizio di valore sul centralismo: «apprezzeremo la tenacia del centralismo, il quale in gran parte della penisola, a partir dai Borboni e dai Lorenesi, rappresentò l'affrancamento delle campagne, un'istanza più alta che sola poteva mettere a freno i tirannelli locali»¹⁹.

Appendice pag. 117

«la vita locale non ha molta capacità di svolgersi di per se stessa in libera vita di Cantone, perché la tradizione della tirannia feudale vi è forte e si continua nel più cinico sfruttamento degli uomini come norma costante di rapporto fra uomo e uomo»

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ *Ibid.* È interessante riportare questa significativa citazione del Ministro degli Interni della Germania nazista Frick, apparsa sulla rivista del partito nazista del 28 gennaio 1934: «sussisterà in eterno solo il popolo il quale mantenga puro il suo sangue e non smarrisca il legame con la zolla natia», *op. cit.*, p. 69.

¹⁹ A. OMODEO, *Il problema delle autonomie regionali*, «L'Acropoli», I, 1945, n. 8, pp. 337-344.

È davvero singolare che il dibattito sulle riforme costituzionali, come si è detto all'inizio, sia dominato dal falso problema del 'centralismo statale' e dal dogma ripetuto ossessivamente che, per riformare la pubblica amministrazione, occorre abbattere lo Stato centrale, origine di tutti i mali: tesi insostenibile dal momento che la pubblica amministrazione più efficiente d'Europa è quella di Stati unitari: Inghilterra, Danimarca, Finlandia, Norvegia e Francia. Per quanto riguarda l'Italia la critica storica più recente ha evidenziato come il centralismo sia stato una soluzione obbligata²⁰. D'altra parte il giudizio storico sulla scelta centralista non può che essere positivo dal momento che essa ha permesso il consolidamento del processo di unificazione e ha sventato i tentativi eversivi degli ex Stati italiani di ripristinare le antiche divisioni. Né si può ignorare che il tanto vituperato Stato centralista è quello che ha reso possibile, dopo la fine della disastrosa guerra fascista, la ricostruzione dell'Italia e quel 'miracolo economico' che ha consentito a un paese prevalentemente agricolo di diventare la quinta potenza industriale. Lo stesso Stato centralista additato nel dibattito politico attuale come il responsabile unico dell'inefficienza e della paralisi della pubblica amministrazione è quello che ha consentito al governo Prodi e al ministro Ciampi di portare a termine l'opera di risanamento dei conti pubblici paragonabile a quella memorabile di Quintino Sella.

D'altra parte come si può ancora oggi parlare di centralismo statale dopo l'attuazione del Titolo V della Costituzione che ha

**L'ente regione:
il percorso legislativo**

²⁰ R. ROMANELLI, *Centralismo e autonomie*, in *Storia dello Stato italiano dall'Unità a oggi*, a cura di R. Romanelli, Roma, Donzelli 1995, p. 135.

Documenti pag. 119

profondamente trasformato la struttura organizzativa dello Stato con l'istituzione dell'ente regione, al quale nel 1972 sono stati trasferiti i poteri legislativi nelle materie elencate dall'articolo 117 della Costituzione e le relative funzioni amministrative? Trasferimento completato con il D.P.R. 616 del 1977 che ha provveduto a delegare, a norma dell'articolo 118 della Costituzione, ulteriori funzioni amministrative.

La recente legge delega n. 59 del 1997 è andata ben oltre i principi dei moderni Stati federali. Essa ha attribuito alle Regioni e agli enti locali tutte le funzioni e i compiti amministrativi attualmente esercitati dallo Stato, con esclusione soltanto delle funzioni e dei compiti tassativamente enumerati al terzo comma dell'articolo 1 che rimangono attribuiti allo Stato stesso. Si è così ribaltata l'impostazione data dalla Costituente che con l'articolo 117 aveva circoscritto le competenze legislative regionali, al di fuori delle quali restava ferma la competenza dello Stato. È vero che l'articolo 118 della Costituzione prevede per lo Stato la possibilità di delega, con legge, di ulteriori compiti amministrativi alle Regioni, ma si tratta pur sempre di una delega specifica e puntuale da parte dello Stato e non di una attribuzione generale di tutti i compiti amministrativi alle Regioni e agli enti locali. La citata legge delega n. 59 del 1997 è un provvedimento che sembra proporsi di rendere efficiente la pubblica amministrazione mentre in effetti persegue un devastante disegno di smantellamento dello Stato che fa regredire il nostro Paese in un regime di tipo neofeudale e che ha suscitato vive proteste anche di ministri del governo Prodi.

**La delega della tutela
dell'ambiente**

Gravissima è la previsione di un ulteriore indebolimento dei pochi argini esistenti per la tutela dell'ambiente. Si deve

alla ferma reazione del ministro Ronchi, che ha opposto resistenza sostenendo la necessità di una tutela unitaria del prezioso patrimonio naturale ed ambientale, se si è potuto evitare «il rischio di una tragedia ambientale» come ha dichiarato lo stesso ministro. «In Italia le Regioni e i Comuni non esercitano il controllo perché subiscono le influenze dei poteri locali», ha sostenuto Ronchi che ha accusato Comuni e Regioni di non vigilare sull'abusivismo edilizio, nemmeno su quello consumato ai danni di aree protette, parchi e riserve e ha aggiunto: «i Comuni hanno il compito istituzionale di contrastare l'abusivismo, ma in 12 anni dall'entrata in vigore della legge 47/85, che prevede la demolizione ordinata dal sindaco nei casi di abusivismo non sanabile, [tali provvedimenti] sono intervenuti soltanto nel 2,4% dei casi». E dopo aver ricordato che la normativa esistente in caso di inerzia dei Comuni prevede l'intervento del Presidente della giunta regionale e che neanche questo meccanismo ha funzionato, ha annunciato una sua proposta di legge: «In caso di inerzia di Comune e Regione, il ministro dell'Ambiente deve disporre di poteri sostitutivi. Se a 90 giorni dalla diffida l'opera non sanabile è ancora in piedi, il ministro deve poter fare intervenire il Prefetto per procedere alla demolizione». A questo proposito non possiamo non ricordare la esemplare coerenza del ministro Ronchi che da deputato di democrazia proletaria negli anni Ottanta – distinguendosi nettamente dalle demagogiche posizioni assunte dal partito comunista e ispirate da Lucio Libertini animatore tra l'altro della marcia su Roma dei sindaci siciliani di sostegno al condono in nome dell'abusivismo di necessità – è stato uno dei più decisi oppositori alla famigerata legge di sanatoria degli abusi edilizi assie-

me ai gruppi parlamentari della sinistra indipendente con alla testa la grande figura di Antonio Cederna, ispiratore del movimento per la difesa dell'ambiente in Italia.

Dalla metà degli anni Sessanta ad oggi tutta la produzione legislativa è stata caratterizzata da un indirizzo costante di decentramento spinto oltre ogni limite che prevede attribuzioni di compiti ai Comuni, alle Province e alle Regioni, soprattutto in relazione alle innovazioni tecnologiche ed ai relativi processi produttivi, alla tutela dell'ambiente e delle risorse naturali. Pochi esempi bastano a dare un'idea dell'enorme quantità di funzioni legislative e amministrative che sono state scaricate, con irresponsabile improvvisazione, sulle Regioni, sulle Province e, soprattutto per quanto riguarda i controlli, sui Comuni, senza una valutazione approfondita delle effettive capacità degli enti locali ad assolvere i nuovi compiti trasferiti. La legge contro l'inquinamento atmosferico n. 615 del 1966 impone alle amministrazioni provinciali l'istituzione di un servizio di rilevamento dell'inquinamento atmosferico, mentre la vigilanza sugli stabilimenti industriali che emettono fumi o gas, polveri o esalazioni che possono contribuire all'inquinamento atmosferico è affidata ai Comuni e alle Province, indipendentemente dalla dimensione territoriale e demografica del Comune (sia che si tratti di un piccolo comune rurale che di una città metropolitana) e dalla dimensione dell'azienda (sia essa una piccola o media azienda oppure una multinazionale). La legge n. 319 del 1976 per la tutela delle acque dall'inquinamento affida alle Regioni la redazione dei piani regionali di risanamento delle acque, alle province la istituzione del catasto di tutti gli scarichi, pubblici e privati, nei corpi di acqua superficiali ed il controllo degli scarichi. La

legge n. 833 del 1978 che istituisce il servizio sanitario nazionale delega alle Regioni numerose funzioni e competenze amministrative²¹. Analogamente il D.P.R. 10 settembre 1982, n. 915 sui rifiuti, attribuisce notevoli funzioni amministrative alle Regioni (elaborazione dei piani per lo smaltimento dei rifiuti, individuazione delle zone in cui realizzare gli impianti, approvazione dei progetti, autorizzazioni, ecc., art. 6), alle Province (soprattutto compiti di controllo, art. 7) e ai Comuni (funzioni regolamentari, art. 8). L'elenco potrebbe continuare. Sull'esercizio di questi compiti attribuiti a Regioni, Province e Comuni il giudizio non può essere che severo. L'elenco delle inadempienze e delle inefficienze sarebbe lunghissimo. Basterebbe riflettere sul recentissimo processo iniziato il 13 marzo nell'aula bunker di Mestre per i veleni di Marghera, che, secondo l'indagine giudiziaria, hanno provocato la morte per tumore di 149 operai a seguito della denuncia dello scarico incontrollato di tonnellate di sostanze inquinanti nelle acque della laguna veneta. Le responsabilità, sia per la strage di operai sia per i danni ambientali, sono imputabili alla mancanza di accertamenti da parte delle USL, del Comune, della Provincia di Venezia e della Regione Veneto, che non hanno svolto le funzioni di controllo previste dalle leggi vigenti.

Questo ordinamento è definito Stato regionale e, secondo gli studiosi di diritto costituzionale, non può assolutamente contrapporsi allo Stato federale. Anzi la prevalente

²¹ Relative alla profilassi delle malattie infettive, al controllo della produzione di gas tossici, all'idoneità dei locali per il commercio, e deposito delle sostanze radioattive, dei prodotti dietetici e della prima infanzia (art. 7); nonché funzioni legislative in materia di assistenza sanitaria ed ospedaliera (art. 11).

dottrina costituzionale ritiene che oggi non possa più essere tracciata una differenza fra Stato federale e Stato regionale. L'evoluzione costituzionale prodottasi in questo secolo negli Stati federali ha infatti registrato una costante e progressiva tendenza all'accentramento di poteri verso la federazione (ossia lo Stato centrale), necessario per soddisfare le esigenze di uguaglianza del moderno Stato sociale²². Basta studiare l'esempio della Svizzera, citato come il modello più avanzato di Stato federale (dove peraltro il federalismo affonda le sue ragioni storiche nella differenza linguistica ed etnica tra le popolazioni dei diversi Cantoni), per constatare che buona parte delle competenze legislative è stata attribui-

²² «Modello federale e modello regionale sono espressione di un'unica forma organizzativa che comporta un decentramento dello Stato unitario tramite la necessaria presenza di autonomie territoriali e politiche», G. DE VERGOTTINI, *Stato federale*, in «Enciclopedia del Diritto», XLIII, Milano, Giuffrè 1990, p. 859; cfr. anche U. DE STERVO, *Ipotesi di revisione costituzionale*, in «Le Regioni», XXV, n. 1, p. 32, il quale afferma che «sulla base dell'esperienza costituzionale contemporanea e degli stessi esiti della *riflessione dottrinale specialistica ormai prevalente* [...] che attualmente non sussistono più radicali diversità di tipo istituzionale fra gli Stati denominati 'federali' e quelli denominati 'regionali'», per cui «al momento attuale lo Stato federale non appare né caratterizzato da un modello istituzionale uniforme, né differenziato dalla presenza di elementi istituzionali sicuramente discriminanti dagli Stati regionali». Si veda, infine, quanto scrive Martines: «è ormai dubbio che si possa contrapporre una forma di Stato unitario a decentramento regionale ad una forma di Stato federale» (T. MARTINES, *Diritto Costituzionale*, Milano, Giuffrè 1994, p. 776).

Anche secondo uno dei più autorevoli studiosi del federalismo della prima metà del secolo Stato federale e Stato regionale «sono soltanto due varianti terminologiche di un medesimo concetto: quello degli enti autarchico-autonomi, dotati anche di autonomia costituzionale», G. LUCATELLO, voce *Stato federale*, in «Novissimo Digesto Italiano», XVIII, p. 346 e sgg.

ta, negli ultimi decenni, al potere centrale attraverso emendamenti alla Costituzione²³.

Nonostante l'Italia si trovi in un quadro istituzionale completamente mutato, i fautori del falso federalismo e dell'autonomia secessionista usano ancora gli stessi argomenti che nella discussione dell'Assemblea Costituente furono utilizzati dai sostenitori delle regioni per giustificarne la creazione. Gaspare Ambrosini, relatore in seno alla seconda sottocommissione dell'Assemblea Costituente, nel dare inizio alla discussione sulle autonomie locali così elenca gli inconvenienti dell'accentramento. Innanzitutto la sottrazione degli affari amministrativi a coloro che vi sono direttamente interessati e la loro attribuzione ad organi centrali che possono non conoscere affatto le condizioni e che sono influenzati dal governo nazionale. In secondo luogo la diminuzione

**Il dibattito in
Assemblea Costituente**

²³ Nel 1962 è stata affidata alla Confederazione la protezione della fauna e della flora (art. 24 *sexies* della Costituzione elvetica); nel 1969 parte della materia urbanistica (art. 22 *quater*); nel 1971 la protezione dell'uomo e del suo ambiente naturale dall'inquinamento (art. 24 *septies*). La Confederazione elvetica ha potestà legislativa oltre che nei classici tradizionali campi riservati al potere centrale nello Stato federale ottocentesco, in tema di risorse idriche (art. 24 *bis*), energia elettrica (art. 24 *quater*), energia nucleare (art. 24 *quinques*), tutela del patrimonio germinale e genetico umano (art. 24 *novies*); pesca e caccia (art. 25), protezione degli animali (art. 25 *bis*), scuola e istruzione (art. 27), produzione cinematografica (art. 27 *quater*), ginnastica e sport (art. 27 *quinques*), la ricerca scientifica (art. 27 *sexies*), misure per assicurare il benessere generale e la sicurezza dei cittadini (art. 31 *bis*), banche (art. 31 *quater*), disoccupazione (art. 31 *quinques*), la difesa dei consumatori (art. 31 *sexies*), assicurazione contro gli infortuni (art. 34 *bis*), la protezione dei lavoratori (art. 34 *ter*), costruzione di alloggi e acquisto di appartamenti (art. 34 *sexies*), assicurazione contro la disoccupazione (art. 34 *novies*), perequazione tra Cantoni (art. 42 *ter*), per citare solo alcune delle competenze più significative.

della libertà degli enti locali e conseguentemente della popolazione. Infine in un sistema accentrato i deputati sono gravati da una infinità di sollecitazioni e di richieste da parte degli elettori che non riescono a risolvere le proprie pratiche al centro e sono conseguentemente distratti dal compito di curare gli interessi della Nazione²⁴. La constatazione che queste stesse argomentazioni vengono oggi riproposte dai sostenitori di una maggiore autonomia per gli enti locali, è la prova inconfutabile della loro inconsistenza: la quasi trentennale esperienza delle Regioni non ha raggiunto gli obiettivi che si proponeva, se si ammette che esistono ancora oggi gli stessi inconvenienti che l'istituzione delle Regioni avrebbe dovuto eliminare. Secondo l'Ambrosini solo la creazione dell'ente Regione, dotato di autonomia, avrebbe potuto evitare i danni del centralismo statale, stimolare la partecipazione dei singoli alla vita pubblica e costituire addirittura un argine nei confronti del «predominio illecito di gruppi politici o di gruppi d'interessi».

**L'opposizione al
federalismo:**

L. Einaudi

Quest'ultima affermazione di Ambrosini fu indirettamente smentita nella stessa seduta da Einaudi che, dichiarandosi contrario all'estensione alla Regione di una giurisdizione propria, osservò che questa «è un'esperienza che si è fatta nella Svizzera in forma moderata, negli Stati Uniti in forma clamorosa perché il gangsterismo Nord-americano ha trovato alimento nell'impotenza dell'autorità di polizia e nelle autorità giudiziarie locali. Perciò oggi in tutti gli Stati federali c'è la tendenza a restringere l'autorità degli organi giudiziari e della polizia locale, e aumentare l'autorità della polizia centrale. Per amministrare la Giustizia e la polizia è

²⁴ *Atti dell'Assemblea Costituente*, relazione di G. Ambrosini, seconda sottocommissione, seduta del 27 luglio 1946, pp. 819-820.

assolutamente necessario che queste siano di spettanza delle autorità centrali»²⁵. Einaudi ritiene inoltre che l'istituzione della Regione richieda la soppressione della Provincia, perché «se si aggiungesse la Regione alla Provincia si moltiplicherebbero gli uffici e i gravami fiscali»²⁶. Per la individuazione delle competenze da attribuire alla Regione Einaudi fa presente che non si è nella situazione di un gruppo di Stati che intendono federarsi come è avvenuto in Svizzera o negli Stati Uniti d'America dove «gli Stati che si federano determinano essi quali sono le competenze che intendono attribuire al governo federale. Noi invece partiamo dallo Stato unitario, che intendiamo mantenere ed allora la soluzione migliore è che siano attribuite dalla Carta costituzionale alla Regione determinate competenze e che la Regione non ne abbia nessuna di più di quelle stabilite dall'atto costituzionale»²⁷. È con molto realismo che Einaudi sostiene poi che ciò non impedisce che solo «quando si sia constatato che le Regioni danno buona prova si possano, con emendamenti successivi, ampliare i poteri delle Regioni»²⁸. Ma questo suggerimento dettato dalla saggezza di Einaudi non è stato tenuto in alcun conto, anzi si è fatto esattamente il contrario: alle Regioni sono stati attribuiti sempre maggiori compiti nonostante il cattivo uso che esse hanno fatto dei poteri già esercitati.

Tra i più accaniti sostenitori del regionalismo vi è sicuramente l'onorevole Lussu, che lo considera il rimedio di tutte

²⁵ *Atti dell'Assemblea Costituente*, resoconto sommario, seconda sottocommissione, seduta del 27 luglio 1946, p. 828.

²⁶ *Op.cit.*, p. 826.

²⁷ *Ibid.*

²⁸ *Ibid.*

le disfunzioni e i difetti del Paese, dall'autoritarismo alla corruzione politica. Egli giunge perfino a sostenere che il federalismo «rappresenta l'antidoto ai mali che hanno condotto il Paese fino all'avventura del fascismo e della guerra: rappresenta l'antitesi di quel centralismo da cui sono derivate la corruzione parlamentare, la sopraffazione del centro sulla periferia, lo strapotere della burocrazia e infine la stessa corruzione e decadenza della democrazia»²⁹. Affermazioni apodittiche di chi concepisce la democrazia come un sistema politico inetto e impotente, così fragile da non possedere alcuna capacità di difesa. Secondo Lussu lo Stato che dovrà federarsi è la Regione, la quale rappresenta la base dell'organizzazione federale, come il Cantone svizzero o lo Stato membro degli Stati Uniti d'America. Il federalismo sarebbe anche l'antidoto contro la burocrazia: «nella organizzazione attuale la burocrazia al centro è detentrica di tutto il potere. I funzionari sono in buona fede, molti di essi sono onesti e intelligenti: ma la burocrazia, in sé, è la negazione della vita, della amministrazione, dell'attività civile moderna. E tutto questo non si trasforma se non si trasforma tutta l'organizzazione dello Stato»³⁰. Non si può affermare, senza cadere nel ridicolo, che la burocrazia è la negazione della vita, né che essa è la negazione dell'amministrazione: nessuno Stato moderno può fare a meno della burocrazia, e neppure un ente locale o periferico (Regione, Provincia, Comune). L'onorevole Gullo ridicolizzava

²⁹ *Atti dell'Assemblea Costituente*, resoconto sommario, seconda sottocommissione, seduta del 27 luglio 1946, p. 830. Nell'intervento in Aula del 29 maggio 1947, p. 2054, Lussu arriva perfino a sostenere una ridicola tesi per cui la marcia su Roma non sarebbe stata possibile nel 1922 se fosse stata a quell'epoca realizzata l'autonomia regionale.

³⁰ *Ibid.*

la tesi sostenuta da Lussu secondo cui il male del fascismo era da individuarsi nel centralismo: «è ben strano – sosteneva – che si possa stabilire senz'altro che, essendo stato il fascismo accentratore il male non fu il fascismo, ma la forma accentratrice che il fascismo assunse. Accadde a tutti di essere spesso vittime di illusioni simili a quella propria del malato, il quale pensa che voltando il fianco possa arretrare lenimento al suo male. Ed è accaduto, appunto, che addebitando erroneamente al centralismo statale le cause e le ragioni di tutti i mali, si è voluto porre sul tappeto della discussione la questione delle autonomie regionali»³¹.

Conoscitore attento della evoluzione dello Stato federale era l'onorevole Rossi, il quale affermava che «la creazione di una Regione con piena competenza legislativa sarebbe una riforma completamente antistorica perché il processo comune di tutti gli Stati federali è precisamente quello contrario, cioè di diminuire sempre più la competenza legislativa nei cantoni dello Stato per accrescere la competenza federale»³². Ed anche l'onorevole Grieco sostenne che il federalismo non avrebbe rappresentato un passo avanti «ma un serio passo indietro»³³. Egli osservava, infatti, che «tutta la vita delle Nazioni, nei loro rapporti economici e culturali, tende per la esigenza che nasce dallo sviluppo delle loro forze interne, ad attenuare i particolarismi nazionali». L'onorevole Nobile andava ancora oltre affermando la necessità di arrivare «all'unificazione di tutto il mondo se si vuole salvare l'umanità dall'immane

³¹ *Atti dell'Assemblea Costituente*, Aula, 28 maggio 1947.

³² *Atti dell'Assemblea Costituente*, resoconto sommario, seconda sottocommissione, seduta del 27 luglio 1946, p. 835.

³³ *Atti dell'Assemblea Costituente*, resoconto sommario, seconda sottocommissione, seduta del 29 luglio 1946, p. 849.

catastrofe che è la guerra moderna»³⁴. Con dei concetti che stupiscono per la loro grande attualità, Nobile affermava che «l'unità economica del mondo, sia pure nella forma piú caotica, è già un fatto reale, e la sola meta che gli uomini dovrebbero proporsi è quella di comporla in una forma organizzata. Ed invece in Italia si vorrebbero ora creare tante economie, separate o quasi».

F. S. Nitti

Francesco Saverio Nitti, il piú deciso oppositore dell'istituzione delle Regioni, nel dibattito in aula, definiva un disastro la creazione delle Regioni. «Io ne ho paura, credo che esse sarebbero il dissolvimento di tutta la vita italiana». Nitti ricordava che «la cattiva idea di dividere il territorio nazionale per Regioni la Francia l'ebbe per un momento ai tempi di Pétain e di Laval. Non furono i rivoluzionari a pensarci, furono i reazionari. I tedeschi occupando il territorio francese aiutavano il movimento per la costituzione della Regione»³⁵. Per Nitti oltre al danno politico l'istituzione delle Regioni avrebbe arrecato un «danno economico», perché sarebbero state «una superstruttura che aumenterebbe enormemente le spese attuali»³⁶.

P. Nenni

Importante è ricordare anche l'intervento del *leader* socialista Pietro Nenni secondo il quale l'unità e l'indipendenza del Paese erano stati il principale obiettivo di tutto il movimento di liberazione, mentre «quella specie di federalismo regionale, balzato fuori dalle improvvisate deliberazioni del-

³⁴ *Atti dell'Assemblea Costituente*, resoconto sommario, seconda sottocommissione, seduta del 30 luglio 1946, p. 854.

³⁵ *Atti dell'Assemblea Costituente*, Aula, seduta dell'8 marzo 1947, p. 273.

³⁶ *Ibid.*

Antologia pag. 55
«Delle Regioni dobbiamo misurare il danno economico perché sarebbero una superstruttura che aumenterebbe enormemente le spese attuali»

la commissione, rappresenta un elemento pericoloso per l'unità dello Stato, per l'unità della Nazione»³⁷. Anche per Nenni il regionalismo rappresentava un errore economico oltre che politico. Il regionalismo avrebbe aggravato il divario tra il Nord e il Sud del Paese. La causa dell'arretratezza delle regioni meridionali non era da attribuire ad un eccesso di centralismo, bensì alla mancanza di un legame intenso col resto del Paese³⁸.

Merita di essere segnalata la posizione di Togliatti il quale intervenendo in sede di commissione rilevava che si era «di fronte ad un complesso di norme che, lungi, dall'essere coerenti sono, anzi, contraddittorie ed alcune volte vanno persino – senza voler offendere coloro che vi hanno faticosamente lavorato – a cadere nel ridicolo». Ciò derivava dal fatto che si erano trovate di fronte due concezioni diverse, una federalistica ed una di decentramento amministrativo. Non era stato trovato un compromesso di principi ma di formule. Ciò aveva portato a «singolari decisioni quale ad esempio quella di far rientrare i provvedimenti circa la torba nella facoltà legislativa della Regione, mentre lo stesso non avviene per il carbone». Nel testo presentato vi era un difetto fondamentale: «vi rimangono profonde le tracce del federalismo mentre non esiste il decentramento, anzi si hanno norme che appesantiscono in modo molto grave l'apparato amministrativo»³⁹. Intervenendo nella discussione gene-

Antologia pag. 64

«Altri, prima di me, hanno ravvisato in questo federalismo regionale un elemento pericoloso per l'unità dello Stato»

P. Togliatti

³⁷ *Atti dell'Assemblea Costituente*, Aula, seduta del 10 marzo 1947, p. 203.

³⁸ *Atti dell'Assemblea Costituente*, Aula, seduta del 10 marzo 1947, p. 303.

³⁹ *Atti dell'Assemblea Costituente*, relazione di P. Togliatti, Commissione per la Costituzione, seduta del 17 gennaio 1947, p. 122.

Antologia pag. 67

«Ci sconfissero e umiliarono tutti o quasi tutti i popoli vicini perché non eravamo uniti, perché non avevamo un esercito e uno Stato unitario, mentre essi li possedevano da secoli. Dobbiamo stare attenti a non perderla ora, questa unità»

Antologia pag. 71

«Ha ragione l'onorevole Nitti, sono attive forze centrifughe che non potremmo piú controllare se ci mettessimo su una strada sbagliata di organizzazione dello stato»

B. Croce

rale, Togliatti innanzitutto riconosceva all'organizzazione centralizzata data all'Italia dopo il 1860 il merito di aver conseguito e mantenuto 'l'unità nazionale' che è «un bene prezioso soprattutto per un Paese il quale la possiede da poco tempo. Da quanti anni siamo noi un Paese nazionalmente unito? Da settanta o ottanta anni, non piú, e per arrivare a conquistare questo risultato abbiamo impiegato secoli di lotta, di travaglio, di sofferenze, di sconfitte e di umiliazioni»⁴⁰. Togliatti sollevava dubbi molto gravi sul progetto regionalista e sosteneva che ancor piú grave era lo spirito col quale questo tema era stato discusso: «sono stati adoperati concetti i quali servono unicamente per ragionare attorno a quella che è l'organizzazione di uno Stato federale. Ma vogliamo proprio fare dell'Italia uno Stato federale creando piccoli staterelli che lotterebbero l'un contro l'altro per contendersi le scarse risorse del Paese?». Togliatti ammoniva: «E soprattutto in questo momento – ha ragione l'onorevole Nitti – in cui già sono attive forze centrifughe, che non riusciamo a controllare oggi completamente e che forse non potremmo piú controllare in nessun modo domani, se ci mettessimo su una strada sbagliata di organizzazione dello Stato. Siamo attenti a quello che facciamo». Una previsione che si è purtroppo avverata in questi anni con la nascita di movimenti secessionisti che attentano all'unità nazionale.

Croce ricordava che l'idea delle Regioni come organismi amministrativi apparve già nei primi anni dell'unità, dopo il superamento delle concezioni federaliste «vagheggiate da solitari o da piccoli gruppi, o fugate dalla fulgida idea dell'uni-

⁴⁰ *Atti dell'Assemblea Costituente*, relazione di P. Togliatti, Aula, seduta dell'11 marzo 1947, p. 333.

tà che Giuseppe Mazzini accolse dal pensiero di Niccolò Machiavelli, dall'anelito secolare dell'Italia e dai concetti dei nostri patrioti delle repubbliche suscitate dalla Rivoluzione francese, tra i quali tenne uno dei primi posti un politico meridionale, dal Mazzini in gioventù studiato, Vincenzo Cuoco. Ma ora, dopo la parentesi fascistica e la guerra sciagurata al seguito della quale vecchi malanni si risvegliano, come in un organismo che ha sofferto una grave malattia, contrasti di Nord e di Sud, d'Italia insulare e d'Italia continentale, pretese e gelosie regionali e richieste di autonomie, si son fatti sentire, con gran dolore di chi, come noi, crede che il solo bene che ci resti intatto degli acquisti del Risorgimento sia l'unità statale che dobbiamo mantenere saldissima se anche nel presente non ci dia altro conforto (ed è pure un conforto) che di soffrire in comune le comuni sventure». Croce, dopo aver duramente condannato il «favoreggiamento e l'istigazione al regionalismo»⁴¹ osservava: «Sembra che tutto si debba rifare a nuovo, che tutto sia da mutare o da distruggere della precedente Costituzione alla quale si attribuisce la colpa di aver aperto la via al fascismo; laddove il vero è che la via fu aperta dalla inosservanza e dalla violazione della Costituzione»⁴². Infine definiva pauroso «l'avviamento che ora si è preso verso un vertiginoso sconvolgimento del nostro ordinamento statale e amministrativo»⁴³.

La progettata istituzione delle Regioni suscitò viva preoccupazione in molti costituenti. Si temeva che l'ampiezza dei

Appendice pag. 110

«Che cosa è mai il regionalismo? Nel pratico è una delle tante forme in cui si manifesta l'egoismo, l'avidità, la prepotenza, l'ingiustizia, la meschinità morale; nel mondo teoretico, è una delle tante forme, in cui si manifesta l'angustia, la piccineria, la meschinità intellettuale»

Il dibattito sull'art. 29

⁴¹ *Atti dell'Assemblea Costituente*, relazione di B. Croce, Aula, seduta dell'11 marzo 1947, p. 339.

⁴² *Ibid.*

⁴³ *Ibid.*

loro poteri legislativi e amministrativi potesse mettere a rischio la salvaguardia di alcuni beni di rilevante interesse nazionale. Per scongiurare il pericolo di trasferimento alle Regioni della tutela dei beni d'interesse storico, artistico e del paesaggio, Concetto Marchesi con grande lungimiranza presentò l'articolo 29 (poi diventato articolo 9 nel testo vigente) che ne riservava la tutela allo Stato.

La discussione sull'articolo 29 del progetto di Costituzione costituisce uno dei momenti più significativi del dibattito sulle Regioni. Il testo dell'articolo 29, proposto dai relatori Aldo Moro e Concetto Marchesi, fu approvato all'unanimità nella seduta del 30 ottobre 1946 della prima sottocommissione nell'ultima formulazione proposta da Moro. Concetto Marchesi, studioso di fama internazionale, sostenne una memorabile e nobilissima battaglia per riservare allo Stato la tutela del patrimonio storico, artistico e del paesaggio nella previsione che «la raffica regionalistica avrebbe investito anche questo campo delicato del patrimonio nazionale». Marchesi sostenne che l'eccezionale patrimonio artistico italiano costituiva un tesoro nazionale, e come tale andava affidato alla tutela e al controllo di un organo centrale. All'onorevole Clerici, che definì quell'articolo «superfluo, inutile ed alquanto ridicolo, tale da essere annoverato fra quelli che non danno prestigio alla Costituente ed a questa nostra fatica» e ne propose la soppressione «per la serietà stessa dei nostri lavori», Concetto Marchesi replicò con fine umorismo: «Quale autore di quel ridicolissimo articolo 29, non mi riferirò alle fonti di decoro stilistico e di serietà cui attinge l'onorevole Clerici. Mi pare che tra queste fonti debbano essere alcuni giornali umoristici della capitale». Il discorso che pro-

nunciò per difendere l'articolo da lui proposto fu profetico: «Io ho proposto quell'articolo, accettato con voto unanime dalla commissione, nella previsione che la raffica regionalistica avrebbe investito anche questo campo delicato del nostro patrimonio nazionale. È vano che io ricordi ai colleghi che l'eccezionale patrimonio artistico italiano costituisce un tesoro nazionale, e come tale, va affidato alla tutela e al controllo di un organo centrale. [...] Ricordo soltanto ai maestri di stile e di serietà che nessuna Regione potrà sentirsi menomata se sarà conservato sotto il controllo dello Stato, al riparo di sconsigliati e irreparabili interventi locali quel tesoro che costituisce uno dei nostri vanti maggiori». Altro che superfluo e inutile. Oggi a distanza di cinquant'anni dobbiamo riconoscere che questo articolo, diventato uno dei principi fondamentali della Costituzione, è stato un valido argine per la tutela del patrimonio storico e artistico e per la difesa del paesaggio dalla barbarica aggressione della speculazione edilizia.

La preoccupazione che la tutela del patrimonio storico, artistico e delle bellezze naturali potesse essere trasferita alle Regioni animò l'intervento dell'onorevole Florestano Di Fausto, del gruppo democratico cristiano, che sostenne: «Tra le materie [che si propone di attribuire alla competenza delle Regioni vi] sono: l'urbanistica, l'antichità e le belle arti. Si infirma quindi il principio basilare, quello della diretta tutela unitaria, da parte dello Stato, del più eccelso patrimonio della Nazione; patrimonio il quale trascende non solamente il carattere regionale, ma spesso anche il carattere nazionale, per assurgere a importanza mondiale. Questo patrimonio costituisce infatti nel suo complesso il più alto contributo dello spirito all'umanità cosicché noi possiamo considerarci

in qualche modo i depositari e i consegnatari responsabili di così incomparabile tesoro». E concludendo affermò: «la particolare legislazione vigente ha corrisposto egregiamente ai suoi scopi arginando l'egoismo privato, le velleità comunali e i naturali orgogli regionalistici».

Questa battaglia non ha potuto però impedire che alla Regione Sicilia venisse attribuita la competenza legislativa ed amministrativa esclusiva per i beni culturali dallo Statuto speciale, approvato con decreto luogotenenziale nel maggio del 1946, ossia prima dell'inizio dei lavori dell'Assemblea Costituente. Gli effetti di questo trasferimento sono stati catastrofici.

Il fallimento delle Regioni

Per valutare l'inefficienza e l'inadeguatezza delle Regioni allo svolgimento dei loro compiti è sufficiente limitare l'analisi ad alcune materie quali l'urbanistica, la tutela del paesaggio, l'assistenza sanitaria ed ospedaliera, istruzione artigiana e professionale.

Per quanto riguarda l'urbanistica è necessario premettere che, nel clima di panregionalismo sfrenato degli anni Settanta, il Governo nazionale ha avuto sempre timore di esercitare le funzioni residue, quelle di indirizzo, di coordinamento e d'individuazione delle linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale con riferimento alla tutela ambientale ed ecologica del territorio e alla difesa del suolo. Altro che Stato centralista e oppressore delle autonomie! Lo Stato italiano ha al contrario mostrato un atteggiamento lassista e permissivo venendo addirittura meno ai suoi compiti istituzionali.

Le Regioni, d'altro canto, non sono state in grado di avviare la pianificazione territoriale e, nel 1972, non recepiro-no nemmeno gli sforzi compiuti congiuntamente dal Mini-

stero dei Lavori pubblici e dal Ministero del Bilancio e della programmazione economica che portarono alla formulazione delle proposte dei piani territoriali di coordinamento regionali. Tali proposte, infatti, non furono raccolte e utilizzate dalle Regioni che non riuscirono neppure a dotarsi di piani territoriali. In assenza d'un quadro di riferimento non furono in grado di esercitare l'indispensabile funzione di controllo e di coordinamento dell'attività urbanistica dei Comuni. Il risultato dell'assenza di pianificazione ha comportato un grande spreco di suolo agricolo e l'alterazione di zone di pregio paesistico e ambientale. In assenza dei piani regionali di coordinamento territoriale è accaduto che ogni Comune ha previsto la sua zona industriale, le sue attrezzature, le sue espansioni turistiche, mentre nelle zone agricole si è diffusa l'indiscriminata edilizia abitativa che rischia di far scomparire l'agricoltura. Ma ancor più grave, non solo per gli effetti devastanti sul territorio ma anche per le conseguenze urbanistiche che ha comportato, è il fenomeno della diffusione di singoli insediamenti industriali nelle zone agricole che è stato definito 'modello veneto'. Una delle cause del cosiddetto malessere del Nord-Est è la protesta degli industriali e degli imprenditori contro lo Stato che non avrebbe provveduto a costruire nel Veneto le autostrade necessarie per rendere agevole il trasporto e la distribuzione delle merci. Ma si fa finta di ignorare che la responsabilità dell'uso irrazionale del territorio ricade esclusivamente sugli enti locali e soprattutto sulla Regione Veneto, la quale non ha provveduto alla pianificazione territoriale ed urbanistica che dal '72 costituisce uno dei poteri esclusivi trasferiti dallo Stato alle Regioni in attuazione della Costituzione vigente. Il metodo della pro-

grammazione e della pianificazione comporta infatti che le aree per gli insediamenti siano previste in funzione della rete di trasporto su ferro e su gomma preventivamente individuati e non viceversa.

In assenza di controlli, a partire dalla metà degli anni Settanta, si è andato via via diffondendo il vergognoso fenomeno dell'abusivismo edilizio, che ha devastato il territorio nazionale, e che ha colpito in maniera particolare le località costiere e montane di maggior interesse paesistico. A tale proposito si deve ricordare che, a partire dal 31 marzo 1972, anche il potere di redigere i piani territoriali paesistici previsti dalla legge di tutela delle bellezze naturali del 1939 è stato attribuito alle Regioni, che lo pretesero con arroganza, ritenendolo necessario e pregiudiziale per esercitare la pianificazione territoriale. Potere mai esercitato, come si è visto in tale materia e nemmeno nello specifico settore della pianificazione paesistica, nonostante la successiva delega, a partire dal luglio 1977, di tutte le funzioni amministrative riguardanti la tutela delle 'bellezze naturali'. Materia considerata pretestuosamente «affine, strumentale e complementare» all'urbanistica, nonostante che più volte la Corte costituzionale avesse chiarito che «le bellezze naturali e ambientali, sul piano della protezione, vanno tenute distinte dai beni tutelati mediante la disciplina urbanistica» e che quindi esse «non rientrano nella materia urbanistica e nel suo trasferimento alle Regioni» (sentenze n. 141 del 1972, n. 9 del 1973). Questa totale inadempienza protrattasi dal 1972 al 1985 (nessun piano paesistico fu approvato dalle Regioni in questi 13 anni) fu uno degli argomenti principali, che costituì la motivazione per l'approvazione del decreto Galasso e della suc-

cessiva legge 431. La netta distinzione tra paesaggio ed urbanistica non è soltanto di natura giuridica e costituzionale, ma risponde ad una precisa esigenza culturale che, considerando il paesaggio un valore essenziale e primario, ne rifiuta la sua assimilazione ad altre discipline. Assimilare il paesaggio all'urbanistica significa non avere coscienza che il paesaggio è uno degli elementi essenziali dell'identità culturale della Nazione. Come ricorda Benedetto Croce, vi fu chi affermò con profondo intuito che il paesaggio è la «rappresentazione materiale e visibile della Patria con le sue montagne, le sue foreste, le sue pianure, i suoi fiumi, le sue rive, con gli aspetti molteplici e vari del suo suolo»⁴⁴. Questo concetto è «il presupposto di ogni azione di difesa delle bellezze naturali che in Germania fu detta 'difesa della Patria' (*Heimatschutz*). Difesa cioè di quel che costituisce la fisionomia, la caratteristica, la singolarità, per cui una Nazione si differenzia dall'altra, nell'aspetto delle sue città, nelle linee del suo suolo»⁴⁵. Confondere il paesaggio con l'urbanistica significa non riconoscerne il valore primario estetico-culturale; affidarne la tutela ad un'attività di pianificazione che ha finalità di natura economico-sociale – che vanno da quelle tradizionali di assetto e sviluppo edilizio delle città a quelle dello sviluppo industriale e produttivo – significa rinunciare a priori ad una efficace salvaguardia delle bellezze naturali: un interesse pubblico primario che quasi sempre viene sacrificato

⁴⁴ Relazione al disegno di legge per la tutela delle bellezze naturali e degli immobili di particolare interesse storico, 25 settembre 1920, presentato da Benedetto Croce, Ministro della pubblica istruzione dell'ultimo governo Giolitti, *Atti Parlamentari*, Senato del Regno, xxv Legislatura, Documenti, Disegni di legge e Relazioni, II, 204.

⁴⁵ *Ibid.*

quando entra in conflitto con altri interessi di natura economica e sociale che l'urbanistica è chiamata a soddisfare. Distinguere il paesaggio dall'urbanistica e separarne le competenze significa riconoscere «la primarietà del valore estetico-culturale del paesaggio rispetto a qualsiasi altro interesse, anche economico» come ha statuito la Corte costituzionale con la sentenza n. 151 del 1986.

Ma l'esperimento regionalista attuato all'insegna di una delittuosa improvvisazione è stato di breve durata. Infatti, la maggior parte delle Regioni, dopo aver fatto cattivo uso della delega, hanno a loro volta subdelegato la protezione del paesaggio ai Comuni, dando in pasto le bellezze naturali all'arbitrio e al particolarismo degli enti locali sprovvisti di adeguate capacità tecniche e di qualsiasi esperienza nella materia, la cui tutela rappresenta uno dei principi fondamentali della Costituzione. I Comuni, a cui la legge affida la repressione degli abusi edilizi, non hanno esercitato i poteri repressivi previsti dalla legge e le Regioni non hanno provveduto a sostituirsi ad essi. Sono prevalsi gli interessi elettoralistici e le pressioni degli speculatori edilizi. Sicché anche il paesaggio, come già era accaduto per il territorio, è stato aggredito dalla speculazione edilizia e dall'abusivismo ed abbandonato all'anarchia. Di fronte alle crescenti minacce per la conservazione del paesaggio, l'Associazione Nazionale Italia Nostra non si stancò di denunciare i casi più clamorosi di attentati e di scempi e chiese ripetutamente con fermezza ai Ministri per i Beni culturali di intervenire utilizzando i pochi poteri rimasti allo Stato dopo la delega alle Regioni del 1977: inibizione e sospensione dei lavori pregiudizievoli alla tutela del paesaggio. In questa direzione si è mosso il

decreto del sottosegretario per i Beni Culturali Galasso del 21 settembre 1984 – un'altra eccezione rispetto all'atteggiamento di inerzia ed indifferenza dei pubblici poteri – dando una risposta concreta all'esigenza urgente di arrestare il crescente degrado del patrimonio ambientale che era emersa in Parlamento nella interminabile discussione sul condono edilizio. Non si è trattato di un intervento episodico e circoscritto a singoli casi, ma di un provvedimento organico di difesa dell'ambiente e del paesaggio esteso a tutto il territorio nazionale per porre un argine ad una situazione di gravità eccezionale. Invertendo la pratica della pianificazione globale in senso urbanistico tradizionale si sono fatti strada il concetto di paesaggio come bene culturale e la necessità di concepire una tutela integrale e globale estesa ad ampie zone del territorio: il primo intervento governativo in attuazione dell'art. 9 della Costituzione. Con l'approvazione della legge 431/85 il Parlamento ha trasformato il decreto Galasso in legge, ed innovando rispetto alla legge fondamentale di tutela del 1939, ha reso obbligatori i piani paesistici di competenza regionale stabilendo il termine perentorio del 31 dicembre 1986 per la loro adozione. Anche quest'obbligo di legge non è stato rispettato dalla maggior parte delle Regioni, che hanno ancora una volta confermato la loro inefficienza, incapacità e soprattutto indifferenza per la tutela del prezioso patrimonio paesistico italiano.

Le crescenti dimensioni assunte dal fenomeno dell'abusivismo edilizio hanno spinto i sindaci a premere sui partiti nazionali e sul Parlamento per ottenere la legge di sanatoria degli abusi, legge che venne approvata dal Parlamento nel 1985.

Saggi

Note sul federalismo

Carlo Jannello

Nell'aprile del 1848 tramontò definitivamente l'idea che l'unità d'Italia potesse realizzarsi attraverso l'unione federale tra i sette Stati preunitari. Dopo di allora il tema del federalismo non è stato piú affrontato in maniera conforme al suo significato storico, ossia come percorso politico in grado di realizzare l'unità statale fra enti prima sovrani, cosí come è accaduto negli Stati Uniti d'America, in Svizzera o in Germania, ma si è sovente confuso con una diversa questione, quella relativa alle autonomie locali.

Come è stato autorevolmente osservato, in Italia tale dibattito si è spesso ricollegato «alla messa in discussione del-

Il dibattito sul decentramento e sulle autonomie

l'unità stessa»¹: è stato cioè il frutto di una contestazione dell'unità politica realizzata con lo Stato unitario uscito vittorioso dalle vicende del Risorgimento italiano, e si è caratterizzato, il più delle volte, esprimendo un desiderio per un «ritorno al passato preunitario»².

Altra caratteristica negativa del dibattito in questione è stata la forte connotazione ideologica: vi è stato, e vi è ancora oggi, «un uso ideologico dell'autonomismo che, con diversi accenti, si ritrova in tutta la storia italiana, e che raramente ha condotto a formulare risposte tecniche concrete ai problemi del momento»³. In altri termini, la concessione di ampie autonomie rappresenterebbe, di per sé sola, la risposta ai gravi problemi, non solo amministrativi, ma anche sociali, della penisola.

Nei decenni successivi l'Unità d'Italia, tuttavia, l'interesse per la questione delle autonomie locali diminuì progressivamente, salvo ridestarsi durante i lavori dell'Assemblea Costituente, nel cui seno si scontrarono due posizioni: una, portata avanti dai cattolici e dagli azionisti, favorevole alla

¹ R. RUFFILLI, *La questione del decentramento nell'Italia liberale*, in «Quaderni fiorentini», 1976, p. 299, il quale nota come in Italia la battaglia contro l'accentramento politico «trae alimento da una contestazione della 'unità politica', realizzata attraverso uno 'stato nuovo', e sentita come il frutto di un 'colpo di mano'» con la conseguenza che «viene messa in discussione la validità della unità stessa e del monopolio giuridico e politico ad essa collegato, e si punta alla sua revisione, in chiave di pluralismo, con il ritorno al passato preunitario o con l'avvento di un sistema federale»; questo legame tra le richieste autonomiste e la contestazione del nuovo ordine uscito vittorioso dal Risorgimento è messo in evidenza da R. ROMANELLI, *Centralismo e autonomie*, in *Storia dello Stato italiano dall'unità ad oggi*, cit., pp. 125-140.

² R. RUFFILLI, *La questione del decentramento nell'Italia liberale*, cit., p. 299.

³ *Ibid.*

istituzione delle Regioni; l'altra, sostenuta anche da comunisti e socialisti, nettamente contraria alla concessione della potestà legislativa ad enti diversi dallo Stato.

In Costituente, tuttavia, il dibattito sul decentramento prese una piega molto diversa da come esso si era sviluppato negli anni immediatamente successivi all'Unità: oggetto della discussione non fu piú esclusivamente la previsione di amministrazioni regionali differenziate, ma, per la prima volta, si propose di attribuire alle Regioni anche il potere legislativo. Si cominciava in tal modo a intaccare uno dei tratti caratterizzanti dello Stato unitario ereditato dal Risorgimento, e cioè la esclusiva titolarità del parlamento nazionale della funzione legislativa.

Come è noto, a prevalere furono le posizioni cattoliche, sicché la Costituzione repubblicana approvata nel 1948 istituí l'ordinamento regionale, e concesse ai nuovi enti territoriali anche il potere legislativo, limitatamente alle materie elencate nell'art. 117 Cost.; per soddisfare comunque le esigenze di carattere unitario, nelle stesse materie attribuite alla potestà legislativa regionale si attribuí parallelamente allo Stato il compito di emanare delle leggi cosiddette cornice, con le quali individuare i principi fondamentali delle materie elencate nell'art. 117 a cui le Regioni si sarebbero dovute attenere nell'esercizio del potere legislativo loro attribuito.

La vicenda successiva, relativa all'attuazione dell'ordinamento regionale, è efficacemente affrontata nell'introduzione de *L'inganno federalista*, cosí come quella relativa al dibattito sul federalismo che si è sviluppato nel corso degli anni Novanta, determinato dall'ascesa politica della Lega Nord. A tale proposito, si può aggiungere che la Lega Nord è riusci-

ta a condizionare l'agenda politica italiana, indipendentemente dalla maggioranza di governo, attraverso una continua azione di propaganda ideologica priva di qualsiasi riferimento culturale, che ha fatto leva esclusivamente sugli istinti egoistici degli abitanti delle Regioni economicamente più avanzate.

Il dibattito dottrinale sul federalismo:

Il dibattito che si è sviluppato negli ultimi anni in Italia sul federalismo non è solo inficiato dal vizio originario di essere nato in un ordinamento statale già unito, e quindi in mancanza del presupposto storico che ha determinato la formazione degli ordinamenti federali, ma si è posto addirittura in controtendenza rispetto alle dinamiche che si sono manifestate negli stessi ordinamenti federali durante lo scorso secolo. Gli Stati federali, nati nel periodo liberale in virtù di un processo di integrazione di ex realtà statuali indipendenti, hanno realizzato un costante processo di accentramento delle funzioni esecutive e legislative durante tutto il corso del XX secolo.

Il federalismo duale

Nel XIX secolo, in un periodo storico in cui il ruolo dei pubblici poteri era ristretto quasi esclusivamente alla difesa, alla giustizia e alla sicurezza interna, il federalismo assunse un carattere che la dottrina giuspubblicista ha definito duale. In questo contesto, le attribuzioni degli stati membri erano dotate di ferree garanzie, e i loro poteri erano rigidamente separati da quelli dello Stato federale. Attraverso l'aggettivo duale, dunque, si è voluto mettere in evidenza la caratteristica saliente dello Stato federale nel periodo liberale, cioè la netta separazione delle rispettive sfere di competenza che caratterizzava i rapporti tra Stato centrale e membri. Una siffatta rappresentazione, peraltro,

corrispondeva alle stesse intenzioni dei costituenti americani: si legge nel *Federalista*, cioè nel «*liber sapientiae* dello Stato federale»⁴, che «La Costituzione [federale], lungi dall'implicare una abolizione dei governi statali, li rende parti costituenti di una Nazione sovrana, concedendo loro una diretta rappresentanza in Senato, e lasciando nelle loro mani una buona parte della sovranità. Il che corrisponde in pieno al concetto di governo federale in ogni possibile e ragionevole estensione del termine»⁵.

Durante il corso del XX secolo, tuttavia, il progressivo aumento delle funzioni pubbliche ha prodotto una lenta ma costante trasformazione dello Stato federale, che si è andato sempre piú accentrando. La dottrina ha utilizzato il termine cooperativo per descrivere il nuovo modo di atteggiarsi degli ordinamenti federali. Nel contesto dello Stato sociale, in cui ai pubblici poteri è richiesto un massiccio intervento in

Il federalismo cooperativo

⁴ N. BOBBIO, in «L'Italia e l'Europa», V, n. 78, gennaio-agosto 1975, p. 29.

⁵ A. HAMILTON, *Il Federalista*, ed. it., con introduzione di G. Ambrosiani, e appendici di G. Negri e M. D'Addio, trad. di B. M. Tedeschini Lalli, Pisa 1955, p. 55. Deve tuttavia osservarsi che subito dopo la creazione della federazione si formò in America un pensiero costituzionalista avverso al federalismo il quale negava che con la Costituzione di Filadelfia si fosse in realtà costituita una nuova Nazione sovrana: sul presupposto dell'unicità della sovranità, si negava il progresso compiuto con la Costituzione di Filadelfia, ritenendo che nulla fosse cambiato rispetto al passato, che si fosse ancora in presenza di una Confederazione di Stati, che non intaccava l'indipendenza e la sovranità degli Stati membri. Era questa la tesi di J. C. Calhoun, sulla quale si veda A. LA PERGOLA, *Sguardo sul federalismo e i suoi dintorni*, in «Diritto e Società», 1992, pp. 493 e sgg. Si tratta in realtà di posizioni antifederaliste, sostenute politicamente dagli Stati del Sud i quali diedero luogo alla secessione nel 1865 e strumentali alla difesa degli *States rights* e del diritto di *nullification*, cioè il diritto degli Stati membri di invalidare le decisioni del livello federale. J. C. CALHOUN, *Discorso sul governo e sulla Costituzione degli Stati Uniti*, Roma, Istituto Enciclopedia Italiana 1986, p. 145.

tutti i settori della vita economica, al fine di assicurare ai cittadini degli *standards* minimi, ed eguali per tutti, nella fruizione dei servizi sociali, il centro ha progressivamente eroso i poteri degli Stati membri. Il maggiore grado di accentramento raggiunto dagli ordinamenti federali è stato tuttavia ‘compensato’ da una diffusa previsione di forme collaborative: l’affermazione del «modello costituzionale ‘sociale’» ha cioè determinato «una profonda modificazione nel sistema liberale della divisione ‘orizzontale’ dei poteri», nel senso che le «competenze normative dello Stato centrale sono ora sempre estesissime in campo economico-sociale, anche se di questo campo non coprono necessariamente tutti i settori; esse non escludono in genere analoghe competenze degli Stati membri nelle stesse materie, ma si sovrappongono a queste e, nella concorrenza, prevalgono su di esse, talvolta e anche spesso lasciando spazi alla legislazione periferica che viene così in qualche modo a ‘cooperare’, da posizione subordinata, con quella centrale»⁶. È stato a tale proposito significativamente affermato che «nella realtà attuale il sistema federale non appare più, come era all’origine dell’esperienza statunitense, un presidio della libertà dei cittadini e degli Stati ma piuttosto come un modo per

⁶ G. BOGNETTI, *Federalismo*, in «Digesto delle Discipline Pubbliche», 1991, dove si mette chiaramente in evidenza il superamento della ripartizione dei poteri fra Stato centrale e Stati membri tipica del periodo liberale: sull’argomento si veda anche DE VERGOTTINI, *Stato federale*, cit., p. 850, il quale afferma che a partire «dal *New Deal* gli organi federali, appoggiati dagli orientamenti della Corte Suprema, hanno dato una interpretazione della Costituzione che ha progressivamente esteso le competenze di intervento regolatore non solo a tutti gli aspetti dell’economia, ma all’insieme della vita sociale americana tanto quanto basta per rendere gli Stati membri entità politico amministrative subordinate».

ridistribuire le ricchezze e ridurre le diseguaglianze esistenti nell'ambito della federazione»⁷.

Gli studiosi giuspubblicisti fanno risalire la modificazione del federalismo americano cui si è fatto cenno agli anni del *New Deal*⁸, in cui il sistema federale ha subito la trasformazione da sistema dualista a sistema cooperativo, nel cui solco è andato ulteriormente evolvendosi.

Il diverso modo di atteggiarsi che ha assunto l'ordinamento federale ha condotto la dottrina a ritenere che tale forma di Stato rappresenti un sottotipo di quello unitario⁹: «lo Stato federale non è una distinta forma di Stato, ma si risolve piuttosto in una formula atta a distinguere gli ordinamenti statali che attuano al loro interno il piú alto grado di decentramento compatibile con la loro unitá». In altri termini, oggi non sembra negabile non solo la netta superiorità della Costituzione federale su quelle statali ma anche del diritto federale su quello degli Stati¹⁰. Sulla base dei dati di diritto positivo provenienti dalle costituzioni federali, la dottrina ha pertanto superato la visione che individua lo Stato federale come composto, ritenendo che esso si risolva piuttosto in «uno Stato politicamente decentrato».

⁷ F. PIZZETTI, *Federalismo, regionalismo e riforma dello Stato*, Torino, Giappichelli 1996, pp. 22-23.

⁸ Sul punto cfr. A. LA PERGOLA, *Un momento del federalismo statunitense: entra in scena il «new deal»*, in *Scritti in onore di Costantino Mortati*, Milano, Giuffrè 1977, pp. 663 e sgg.

⁹ LIVIO PALADIN, *Diritto costituzionale*, Padova, Cedam 1991, p. 55.

¹⁰ M. VOLPI, *Stato federale e Stato regionale: due modelli a confronto*, in G. ROLLA (a cura di), *La riforma delle autonomie regionali, esperienze e prospettive in Italia e Spagna*, Torino, Giappichelli 1995, pp. 33 e sgg.

Il neofederalismo

Occorre tuttavia avvertire che sono state registrate recenti tendenze, di segno opposto, necessarie per comprendere i processi di decentramento in atto. È stato infatti messo in evidenza che negli ultimi anni¹¹ si assiste ad una tendenza definita di federalismo centrifugo; tendenza, si badi, che non ha nulla in comune con il federalismo classico. È stato efficacemente osservato che «Il federalismo centrifugo che punta oggi ad affermarsi è, in definitiva, un modello di organizzazione sociale che contiene, geneticamente, in sé i presupposti della secessione». Esso sarebbe un effetto della mondializzazione delle economie che mette i territori in competizione tra loro per cui quelli più ricchi vorrebbero svincolarsi dagli obblighi di solidarietà derivanti dalla comune appartenenza alla comunità nazionale. Dimostrazione ne è la circostanza che tali tendenze si manifestano in Europa con riguardo ai territori più ricchi, come la Catalogna o il Nord Italia. Si tratta, in sintesi, di un 'neofederalismo', come avverte Gianni Ferrara, che ha identificato nella riforma del titolo V il frutto di tali tendenze disgregatrici.

La riforma del Titolo V

Come osservato, sia la riforma del titolo V, attuata dal centro-sinistra, sia la progettata revisione costituzionale del centro-destra, si pongono in controtendenza non solo rispetto all'origine storica del federalismo, ma anche in contraddizione con le vicende che gli ordinamenti federali hanno attraversato nel corso del XX secolo. Tali processi di decentramento, invero, sono espressione di quella recente tendenza, appena citata, di dimensioni globali, che, da un lato, pone in discussione l'esistenza di forti poteri statuali e, dall'altro, fa-

¹¹ C. DE FIORES, *Secessione e forma di Stato*, in C. DE FIORES, D. PETROSINO, *Secessione*, Roma, Ediesse 1996.

vorisce il rafforzamento delle unità sub-statali. Il tentativo di riduzione del ruolo dell'ente Stato, infatti, è chiaro nel contesto normativo della riforma del titolo V. L'art. 114 della Costituzione, novellato nel 2001, sancisce che la Repubblica è 'costituita' da Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, consentendo all'interprete anche la possibilità di desumere un rapporto di parità tra tutti gli enti ivi nominati. Sebbene in sede interpretativa sono state prospettate soluzioni diverse, in linea di continuità con la tradizione giuridica che vede nello Stato l'espressione unitaria della Repubblica, è indubbio che il tenore letterale di tale norma svela un tentativo di riduzione del ruolo dell'ente Stato, specie con riguardo alla sua superiorità rispetto agli ordinamenti degli altri enti territoriali.

Documenti pag. 120

Allo stesso modo può anche essere interpretato il nuovo art. 117, che attribuisce allo Stato una potestà legislativa limitata alle sole materie ad esso specificamente attribuite, alle Regioni una potestà legislativa di carattere generale, ossia in tutte quelle materie che non sono espressamente menzionate dallo stesso art. 117 Cost. Mentre nell'impostazione originaria della Costituzione la potestà legislativa di carattere generale, ossia in tutte le materie non espressamente elencate, spettava allo Stato, il nuovo art. 117 ha compiuto un vero e proprio ribaltamento. La cultura sottesa a questa impostazione si pone anche in contraddizione con gli stessi principi affermati nella prima parte della Costituzione, primo fra tutti quello d'eguaglianza. L'ampiezza del potere legislativo attribuito alle Regioni con il nuovo titolo V, infatti, ha preoccupato alcuni costituzionalisti, come Giuseppe Ugo Rescigno, il quale ha affermato, a tale proposito, che «se

Documenti pag. 122

l'eguaglianza, almeno quella davanti alla legge, principio schiettamente borghese, è ancora un valore, e lo è per noi, allora bisogna ribadire che solo la legge, la quale disciplina tutti, permette tale eguaglianza. La legge regionale per definizione crea disuguaglianza tra i cittadini». Inoltre, a differenza delle stesse costituzioni federali, nel nuovo Titolo V manca anche una clausola espressa per affermare la prevalenza del diritto federale su quello statale.

Occorre osservare infine che in Italia, dai tempi dell'Assemblea Costituente ad oggi, il dibattito sull'ampliamento dei poteri degli enti territoriali non si è mai sopito, nonostante che a diverse riprese la politica abbia assecondato le istanze autonomiste e provveduto ad ampliare i poteri delle autonomie territoriali. Dopo la prima regionalizzazione, avvenuta nel 1970, infatti, nel 1977, con il D.P.R. 616 venne attuata un'ulteriore devoluzione di competenze alle Regioni. Successivamente, nel 1997, con la legge n. 59 è stata realizzata un'altra ampia cessione di potestà amministrativa alle Regioni. In particolare, il legislatore ha trasferito al complesso degli enti territoriali minori, buona parte delle funzioni amministrative, riservando all'amministrazione centrale dello Stato solo alcune materie, espressamente elencate nella legge stessa. Nel 2001, come ricordato, la stessa Costituzione è stata radicalmente modificata per ampliare i poteri legislativi e amministrativi delle Regioni, realizzando un'ampia devoluzione di poteri alle Regioni e agli enti locali. Proprio in questi mesi, inoltre, è in discussione in Parlamento un nuovo disegno di legge di revisione costituzionale, presentato dal governo di centro-destra, che si propone, tra l'altro, di ampliare ulteriormente i poteri delle Regioni.

Può conclusivamente osservarsi che proprio il dibattito di questi giorni dovrebbe rendere evidente la fallacia della motivazione generalmente addotta a giustificazione dei processi di devoluzione dei poteri: ossia la supposizione che così operando possano almeno essere sedate le spinte autonomiste. Al contrario, l'autonomismo è un processo che si autoalimenta per cui ogni nuova concessione di poteri produce nuove richieste di maggiori poteri, innescando una reazione a catena dagli esiti imprevedibili quanto preoccupanti. Erano state profetiche, a tale proposito, le parole pronunciate da Benedetto Croce e da Francesco Saverio Nitti in Assemblea costituente quando avevano ammonito le forze politiche che con la concessione delle autonomie regionali si sarebbe instaurato un processo inarrestabile, potenzialmente in grado di condurci fino alla disgregazione dell'Unità d'Italia.

Antologia

Francesco Saverio Nitti

Seduta del giorno 8 marzo 1947

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Nitti. Ne ha facoltà.

NITTI. Dopo le grandi guerre, cambiare le Costituzioni è nei tempi nostri destino dei popoli vinti. I vincitori non le cambiano. Con Costituzioni di natura estremamente diversa i tre grandi vincitori, l'Inghilterra, l'America e la Russia non hanno trovato nulla da cambiare: sono i vinti che sono costretti da necessità a mutare i loro ordinamenti.

La guerra del 1914-18 fu regicida: morirono tutti i sovrani di tutte le grandi monarchie d'Europa: i popoli soccombenti, Germania, Russia, Austria-Ungheria, Turchia i quali occupavano quasi i quattro quinti dell'Europa continentale, videro cadere tutta la loro potenza, tutti i loro sovrani e tutte le forme politiche del passato. [...] Una cosa che mi spaventa e che non devo tacere è, devo dirlo,

L'opposizione all'ordinamento regionale nel dibattito all'Assemblea Costituente

tutto il Titolo v della legge che riguarda il fatto nuovo, che non è stato mai finora visto né preveduto: quello delle Regioni.

Su questo argomento non dirò ora che poche parole soltanto, ma spero di discuterne a fondo, quando si discuterà a parte. Spero di poter esaminare parola per parola la parte che riguarda le cosiddette autonomie regionali, a cui si vogliono dare funzioni per cui scomparirebbe tutto quello che rappresenta il passato, e le Regioni sarebbero il centro di tutta la vita locale italiana. Io ne ho paura; credo che esse sarebbero il dissolvimento di tutta la vita italiana.

Le Regioni quali sono? Come costituite? Quali sono le loro origini? Chi ne ha trovata la ragione di esistenza? Quando ho letto l'elenco di quelle che dovrebbero essere le Regioni, ho visto che per spiegarle si sono invocati tutti gli avvenimenti del passato, i Romani, i Sanniti, i Goti, i Normanni e siamo arrivati persino ai Dauni e alle fantasie più inverosimili. Si vuole inventare persino la Regione Emiliana Lunense, che

sarebbe piuttosto una cosa lunatica. (*Si ride*). MICHELI. Lunense, da Luni. NITTI. Sì, lo so. Ma lei aveva mai sentito parlare nella sua giovane vita di una regione Lunense? MICHELI. Abbiamo sempre avuto questa aspirazione, giovani e vecchi della mia regione. NITTI. Io lodo le aspirazioni. Sono utili a tutte le visioni, a tutti i sogni. Ma è proprio momento di avere delle aspirazioni di questo genere? (*Si ride*). MICHELI. Noi le abbiamo anche in questo momento. NITTI. Credo che perfino la Regione Daunia sorta nell'Italia meridionale abbia più fondamento che la Regione Lunense.

Io ho fatto una raccolta. Mi hanno spedito una gran mole di documenti per le Regioni costituenti. La Regione pareva dovesse essere una cosa enorme e adesso vi ci andiamo riuscendo a poco a poco. Prima le grandi Regioni, poi le Province che diventano Regioni, poi avremo addirittura anche un solo circondario che vorrà diventare Regione. Vi sono anche non delle Province, ma delle zone di provincia che vogliono trasformarsi in Regione.

Io vi preparerò un piccolo studio sulla spesa che porta questo cattivo scherzo delle Regioni che può dissolvere la vita italiana. Io prevedo come l'unità d'Italia, che ha sofferto tante insidie, dovrebbe dissolversi ancora. Signori, l'Italia non sarà, l'Italia non vivrà, se non sarà unita. Voglio dire all'onorevole Togliatti che gli son grato di avere osato dire che l'Italia deve rimanere unita. Egli è comunista, ma dal punto di vista nazionale ha compreso che non bisogna lanciarsi in un'avventura di cui non possiamo immaginare la gravità. (*Applausi*). PICCIONI. È tutto il contrario, semplicemente. NITTI. In Italia dunque, si è avuta la cattiva idea di dividere il territorio nazionale per Regione; la Francia l'ebbe, per un momento, ai tempi di Pétain e di Laval. Non furono i rivoluzionari a pensarci, furono i reazionari. Ma siccome lo spirito pubblico si opponeva, benché per la sua storia la Francia avesse più motivi di noi per avere delle Regioni, vi dovette rinunciare. I Tedeschi occupando il territorio francese aiutavano il movimento per la costituzione della Re-

gione. La Francia fu contraria e mostrò il suo malcontento e allora Pétain si dovette limitare ad istituire dei Prefetti regionali, riunendo due o tre Provincie, che conservavano ciascuna la loro Prefettura e il loro Prefetto, ma sotto un Prefetto regionale: una cosa dunque completamente fatua e inutile.

Delle istituende Regioni dobbiamo misurare non solo il danno politico, ma anche il danno economico, perché sarebbero una superstruttura che aumenterebbe enormemente le spese attuali. Su questo argomento, non debbo improvvisare fuggacemente, ma ne discuterò largamente e serenamente, perché da questo dipende gran parte della situazione interna. Noi dobbiamo dunque, in questa materia, essere estremamente prudenti. La Francia ha avuto la sapienza di non mutare nulla per quanto riguarda il suo territorio e non ha ammesso su ciò nessuna discussione nella sua Assemblea Costituente.

La Francia si è tenuta unita pur nelle sue difficoltà attuali, pur nel Governo dei tre partiti, come il nostro. Essa ha te-

Saggi pag. 28

nuto soprattutto alla sua integrità territoriale. Ora, noi abbiamo già troppo umiliato la nostra struttura territoriale. E non sono stati gli estremisti, ma siamo stati noi stessi dei partiti moderati, quando, con quella funesta separazione della Valle d'Aosta, abbiamo dato il primo segno del disfacimento nazionale. Terribile umiliazione voluta da noi stessi: l'onorevole Saragat deve ricordarlo, non era da principio che un prete intrigante e poligamo che ai tempi dell'occupazione militare francese aveva cercato, per servizio ai francesi, di separare la Val d'Aosta. E di là è nata questa delittuosa separazione, perché quando si è data alla Val d'Aosta, l'autonomia, come volete che si neghi alla Sicilia, alla Sardegna o ad altre zone italiane messe alla estrema del Continente? È stata aperta la triste serie degli errori, l'era delle Regioni più pazzesche e della disintegrazione.

Ma la Francia, che aveva ben più ragioni di dare delle autonomie, non le ha volute; la Francia ha non solo la Corsica – che pure è di lingua italiana e completamente separata dal

Continente, e che come isola vive della sua vita – alla quale non ha pensato un momento solo di dare l'autonomia; ma ha anche il Paese dei Baschi, grosso territorio, grossa zona, ricca, agricola e industriale, in cui si parla una lingua ignota in Europa, la lingua dei Baschi, di origine ignota anche ai filologi. Questo paese dei Baschi ha dato molti tra i più grandi personaggi francesi e i più grandi capi militari, tra cui il Maresciallo Foch. Persino Barrère, che per tanti anni a Roma si è occupato (anche troppo) di politica italiana, era un Basco. Ebbene, se un paese poteva avere, secondo questi concetti, l'autonomia, era il Paese dei Baschi. La Francia, per non rompere la sua unione, profonda unione unitaria, non l'ha voluto. E nessun partito francese l'ha chiesta. State sicuri che se noi stessi che facciamo politica non avessimo creato questo movimento, basato sull'equivoco e sull'errore, nessuno si sarebbe affrettato a chiedere autonomie.

[...] Quando vedo gli impegni che assumiamo (vi leggerò le cifre della situazione, non oggi, ma quando parleremo su

ognuno di questi punti) sono preso da tristezza. Vi citerò queste cifre senza alcun riguardo per le impressioni che potranno produrre. E perché dobbiamo aggiungere minacce di pericoli e danni come le cosiddette autonomie locali? I Francesi non le han forse respinte senza esitare? Una sola cosa devo aggiungere ed è che queste autonomie locali io le considero come la peggiore minaccia nell'ora presente. Dannose a tutti, sarebbero disastrose per l'Italia meridionale. Io ho l'impressione che, dividendosi le Regioni, la situazione non solo non migliorerà, ma peggiorerà rapidamente. Il giorno in cui l'Italia fosse divisa, l'Italia meridionale sprofonderebbe ancora piú in basso.

Una voce a destra. Nessuno la vuole dividere!

NITTI. Quando io pubblicai circa quarantacinque anni or sono la mia opera *Nord e Sud* che divise, allora, l'animo degli italiani, non avevo uno scopo di divisione, ma uno scopo di ricostruzione, affermavo solennemente, e con passione di fede, che bisogna sempre a ogni costo rimanere uniti.

È venuto poco tempo fa dall'America l'onorevole La Guardia, mio vecchio amico da venticinque anni, uomo di solido buon senso, non un dottrinario, ma persona di larghissime conoscenze pratiche e di solida competenza. In questo stesso palazzo, da uomo onesto, ci ha dato degli avvertimenti di cui dovremmo tener conto. Nessuno piú di lui poteva meglio darli. La Guardia per le sue grandi attitudini e, cosa anche piú ammirabile, per la sua grandissima onestà, è stato il sindaco di New York piú volte rieletto e che ha piú lungamente durato. New York è la piú grande città del mondo. Essa sola ha due volte piú abitanti e assai piú che due volte di tutta la Sicilia. Ha bilancio superiore di molto a quello di tutta l'Italia e i poteri del sindaco sono immensi. La Guardia, che è figlio di padre italiano e meridionale, può bene comprenderci e ha tutta la autorità per darci consiglio, come ci ha dato aiuto.

Il primo avvertimento che La Guardia ci ha dato è stato questo: signori, rimanete uniti, non cercate nemmeno con trop-

pa fiducia i vostri compratori all'estero; prima di cercarli all'estero, cercateli nell'Italia stessa. Voi siete il vostro migliore mercato. Non vi illudete che le situazioni attuali create dalla guerra dureranno. Noi non comperemo piú, dopo qualche tempo, molti vostri prodotti, nemmeno forse gli agrumi, nemmeno le cose che voi credete piú facili da esportare. La situazione cambierà.

Persino gli agrumi, egli ha detto, noi li produrremmo in abbondanza da noi, non abbiamo bisogno dei vostri.

Io vedo che in Sicilia (mi perdoneranno i miei amici siciliani di dire tutta la verità) vi è in alcuni, fortunatamente non in molti, l'illusione che l'isola distaccandosi economicamente starebbe meglio.

No, signori, starebbe assai peggio. La Sicilia sarebbe sterminata.

Io ho fatto un conto che non ho difficoltà di esporvi oggi solo in modo sommario. Ma continueremo a fare su questa via in un esame accurato e sereno. Voi sapete qual è la situazione della Sicilia? Si crede in Sicilia e nei

paesi del Sud, che le Regioni meridionali diano molto allo Stato, e ne ricevano poco. Lo Stato spenderebbe per loro meno di quanto riceve. Non è vero. Ciò era vero quando io scrissi quarantacinque anni fa *Nord e Sud*. Ora la situazione è mutata. Se esaminate la situazione attuale, voi avrete la strana sorpresa di vedere che ormai in Sicilia lo Stato italiano, negli ultimi sei mesi dell'anno scorso, luglio-dicembre, ha incassato 4.800 milioni ed ha speso 8 miliardi; che in Calabria ha incassato 1.240 milioni ed ha speso 2.162 milioni; che in Campania ha incassato 7.200 milioni ed ha speso 11.650 milioni; che in Toscana ha incassato 6.800 milioni ed ha speso 8.255 milioni.

Una voce al centro. Ci dia i dati dell'Alta Italia, quelli della Lombardia. PRESIDENTE. A dei numeri si contrappongono dei numeri, non delle parole. Prosegua, onorevole Nitti. NITTI. Ora, vi volevo dire soltanto che laddove piú si grida, le cose che si dicono non sono vere, perché il rapporto che io feci quarantacinque anni fa, ora è mutato. I paesi meridionali e la Sicilia

hanno diritto ad una grande considerazione. Ma questa deve essere nota di realtà. L'Italia meridionale ha funzionato per molto tempo come una colonia di consumo, ha reso possibile e pagato con il suo sacrificio il protezionismo industriale che ha creato e reso vitale e solida l'industria nell'Italia del Nord.

Non per sua colpa il Mezzogiorno non ha potuto svilupparsi allo stesso modo. Ora invece la realtà è che noi non potremo fare la nostra trasformazione se non resteremo uniti. Quando si dice che i paesi meridionali, essendo produttori di merci che non costituiscono materia di concorrenza estera, staranno molto meglio allorché potranno vivere isolatamente, si dice cosa non vera. Io vi dò una sola cifra che vi dice la situazione attuale. Nel bollettino del Banco di Sicilia avrete letto facilmente una cifra che è impressionante: nei primi nove mesi del 1946 le esportazioni dalla Sicilia in valore sono state verso l'estero di quattro miliardi e verso l'Italia di sedici miliardi e mezzo. Noi siamo il nostro mercato migliore e piú grande.

Ora dunque noi dobbiamo essere uniti in tutto, e soprattutto nelle ore difficili. La Guardia ha detto: «Voi dovete essere prima di tutto vostri compratori». (Io vi parlo della Sicilia, ma altrove le cose sono anche piú gravi. Quando vi parlo della Sicilia vi dico una cosa che posso estendere alle altre Regioni). Noi dobbiamo basarci sulla realtà. La Sicilia, come l'Italia meridionale, tutta, non può distaccarsi, e l'Italia del Nord non può distaccarsi da noi senza a sua volta decadere e perire. PICCIONI. Ma questo è un problema inesistente, perché nessuno pensa di distaccarle. (*Commenti*). È un problema immaginario. NITTI. Io so che cosa significa autonomia e so che cosa significa separazione. Ma le autonomie come sono state concepite non solo portano al disordine intero, alla dissipazione, al rovesciamento di ogni ordine finanziario, ma a volte portano necessariamente alla divisione politica e, o prima o dopo, al separatismo. (*Vivi applausi*). PICCIONI. Dimostreremo il contrario. CONTI. Questa è la sua opinione. Vi sono altre opinioni autorevoli. (*Commenti*).

NITTI. Queste cose si discutono tecnicamente e con serenità di spirito. (*Vivi applausi*).

Signori, io avrei ancora troppe cose da dire. Se qualcuno troppo irrequieto dubita, io potrò dirgli come disse frate Tommaso Campanella al suo inquisitore: «Io ho consumato più olio della mia lampada a studiare che tu ne hai consumato di vino».

Io ho il diritto di parlare perché quello che dico è il risultato di lunghi studi e di sincera passione. Io ho una fede che sovrasta ogni altra passione: l'Italia, signori, noi siamo tutti in pericolo, non vi illudete. Vi esporrò le cifre della situazione attuale. Noi abbiamo il torto di non voler vedere la realtà, che è preoccupante non a lunga distanza ma anche a brevissima: situazione industriale, situazione finanziaria, situazione economica, tutto è incerto e traballa. Noi produciamo già a costi troppo elevati. Che cosa sarà domani? Al risveglio di molte industrie, e soprattutto di alcune categorie di industrie, vediamo le nuvole che si addensano sull'avvenire. Dobbiamo affrontare

con serietà e coraggio i problemi essenziali della nostra esistenza.

Altre volte ho detto in quest'aula che noi di ogni parte politica e di ogni ceto sociale siamo legati allo stesso destino, noi e i nostri avversari. Ci salveremo tutti, o periremo tutti. Ma per salvarci occorre una fede comune. Questa fede non può essere che l'Italia. Troppo la fazione è prevalsa, troppo prevale lo spirito di parte. A noi, divisi da ideali, e da interessi opposti, ma uniti dal pericolo comune, occorre riunire nello sforzo comune tutte le nostre energie.

Non voglio parlare un linguaggio che possa sembrare di vanità, né posso darmi il lusso di esporre alcuna idea di costruzione per l'avvenire. Questa discussione, nel mio concetto, dev'essere fatta, se non ora, appena sarà possibile, deve essere profondamente realista, ma avere di mira il grande ideale della resurrezione del Paese. Le forme politiche costituzionali che adotteremo dovranno essere non quelle che possano dissolvere, ma quelle che possano concorrere all'unione nazionale ed al

rinnovamento della vita economica.

Permettete ora che aggiunga soltanto che tutto ciò che ho detto è poca cosa, ma che tutto ciò che vi dirò – e spero assai più efficace – è il frutto di una convinzione maturata da tanti anni di osservazioni e di studio, in cui non ho avuto presente che l'avvenire del mio Paese e non ho pensato mai, come non penso mai, a me. Io so come si possa

giungere alla concezione di una resurrezione dell'Italia, anche attraverso il sacrificio ed il dolore, e spero che la mia opera non sarà vana, in questo momento di preoccupazione e di ansia. Non posso chiudere le mie parole che auspicando un'Italia che risorga, in un sacrificio comune ed in una volontà tenace di resurrezione. (*Applausi vivissimi – Congratulazioni*).

Pietro Nenni

Seduta del giorno 10 marzo 1947

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Nenni. Ne ha facoltà.

NENNI. Io intraprenderò l'esame del progetto di Costituzione, ponendomi dal punto di vista di quello che vorrei chiamare lo spirito del 2 giugno. Cercherò, cioè, di determinare in quale misura il progetto di Costituzione corrisponda alla volontà, alle speranze, ai desideri di quei dodici milioni di elettori repubblicani, che nel *referendum* del 2 giugno hanno col loro voto instaurato il regime repubblicano.

Credo di non forzare l'interpretazione dello spirito del 2 giugno, dicendo che lo possiamo riassumere in quattro principi generali: gli elettori repubblicani il 2 giugno volevano uno Stato unitario, volevano uno Stato democratico, volevano uno Stato laico e volevano uno Stato sociale. In questo modo essi traevano le conseguenze logiche e naturali delle lotte, che si sono svolte già nel lungo periodo della dominazione fascista e poi, in una forma molto più positiva e

concreta, fra il luglio del 1943, l'aprile del 1945 ed il giugno del 1946.

Una grande volontà unitaria ha animato tutti i combattenti della libertà: i reparti della marina, dell'aviazione, del corpo volontari della libertà, che, sulla base della cobelligeranza, hanno partecipato a fianco degli alleati alla guerra contro il tedesco; la resistenza all'interno fino dai suoi primi episodi che si sono prodotti nelle fabbriche con gli scioperi della primavera del 1943, e poi le formazioni partigiane. Il significato profondo di questa lotta è stato il desiderio e la volontà di salvaguardare l'unità e l'indipendenza del Paese, sia nei confronti dello straniero, sia nei confronti di movimenti interni, che avevano profondamente preoccupato l'avanguardia democratica, e che andavano dal separatismo approvato nella Val d'Aosta a quello della Sicilia.

L'unità e l'indipendenza del Paese è stato l'obiettivo primo e, in un certo senso, principale di tutto il movimento di liberazione. Che poi questo movimento, dalle giornate napoletane

dell'ottobre 1943 fino alle giornate milanesi dell'aprile 1945, avesse come obiettivo la conquista di una democrazia repubblicana, ciò non ha bisogno di essere dimostrato.

L'esigenza che la democrazia in Italia fosse repubblicana non scaturiva soltanto dal fatto che dal 28 ottobre 1922 l'istituto monarchico si era costantemente compromesso con la dittatura fascista, che l'istituto monarchico portava, alla stessa stregua del fascismo, la responsabilità della guerra dichiarata il 10 giugno 1940, ma aveva origini più lontane. Il dissidio fra monarchia e democrazia non è nato il 28 ottobre 1922, ma esiste dal 1821, dal 1831, dal 1848, ed è uno dei dati permanenti della storia politica del nostro Paese.

In questo senso abbiamo sempre pensato che la democrazia non poteva nascere in Italia che come democrazia repubblicana.

Che ci fosse infine un'aspirazione laica nel sentimento e nella volontà dei dodici milioni di elettori repubblicani del 2 giugno, io lo deduco dalla convin-

zione profonda che il fondamento della pace religiosa è nella laicità dello Stato e nella laicità della scuola. Di ciò abbiamo avuto la prova negli anni piú difficili per la vita politica e sociale del nostro Paese, quelli che per l'appunto vanno dal 1943 al 1945, e che non hanno visto affiorare nessun dissidio di carattere religioso.

Il movimento garibaldino era stato anticlericale; il movimento partigiano è stato laico, sulla base del rispetto dei cattolici e dei miscredenti, della libertà di pensiero e della libertà di coscienza.

Infine, che la volontà degli elettori repubblicani del 2 giugno fosse di dar vita ad uno Stato sociale è nella prevalenza dei lavoratori sulla massa degli elettori repubblicani.

Il primo Risorgimento era stato opera di una borghesia colta, intelligente, eroica, capace d'interpretare gli interessi collettivi della Nazione italiana; quello che è stato chiamato il secondo Risorgimento è stato l'opera della classe lavoratrice e dell'avanguardia della classe lavoratrice che è la classe

operaia, che ha dimostrato, proprio in quella occasione, di avere ereditato le antiche virtù della borghesia, elevandosi ad interprete degli interessi di tutta la Nazione. (*Applausi a sinistra*). Ecco che cosa significa per noi porre il lavoro come elemento dirigente della vita politica e sociale di un Paese; significa onorare nel lavoro l'elemento primo e decisivo di ogni valore etico e politico.

Ora, onorevoli colleghi, io vorrei ricercare in quale misura il progetto di Costituzione, che stiamo esaminando, corrisponda ai quattro principi che credo possono essere considerati come il fondamento dello spirito del 2 giugno.

Esaminiamo la Costituzione dal punto di vista dello Stato unitario. L'articolo 106 del progetto afferma che la Repubblica italiana è una e indivisibile; che essa promuove le autonomie locali ed attua un ampio decentramento amministrativo. Questo articolo è certamente in perfetta armonia con quello che ho chiamato lo spirito del 2 giugno. Non direi però la stessa cosa di quella specie di federalismo

Saggi pag. 29

regionale, balzato fuori dalle improvvisate deliberazioni della Commissione che ha studiato l'attuazione del principio del decentramento amministrativo.

Altri, prima di me, hanno ravvisato in questo federalismo regionale un elemento pericoloso per l'unità dello Stato, per l'unità della Nazione. Certo, si può discutere, come ha fatto l'onorevole Orlando alcuni istanti fa, quale sia stato il valore del federalismo nel Risorgimento. In questo caso bisogna però tener conto che, nel Risorgimento, ci sono state due concezioni, federalista e regionalista, che non sono mai andate d'accordo tra di loro. C'è stata una concezione federalista e regionalista moderata, la quale era in fondo una forma di resistenza alla unità nazionale, diciamo la verità, di sabotaggio dell'unità nazionale; c'è stato il federalismo di Cattaneo e di Ferrari che, giudicato dal punto di vista dei principi, rappresenta non già un elemento regressivo, ma un elemento progressivo nei confronti dell'unitarismo di Mazzini. Però, storicamente, aveva ragione Mazzini e l'Italia non poteva

sorgere che come è sorta, cioè come Stato unitario. Lo dimostrano le immense difficoltà che l'Italia ha incontrato dopo il 1860 ed anche dopo il 1870 per attuare lo Stato unitario, giunto a maturazione soltanto attraverso le prove dure che la nostra generazione ha attraversato dal 1915 al 1918. Ciò dimostra che, quando si discute un problema di questa natura, non ci si può porre dal punto di vista di un principio astratto, ma bisogna considerare i principi in rapporto alla realtà politica e sociale. Per cui, citare gli Stati Uniti nei confronti dell'Italia, è come se citassimo la luna nei confronti della terra; delle entità che fra di loro non hanno una comune misura di confronto.

Per me è evidente che, come l'Italia non poteva formarsi se non attraverso lo Stato uno e indivisibile, così oggi sarebbe un errore politico e un errore economico voler attuare le autonomie locali e amministrative sotto forma di federalismo regionale. Sarebbe un errore politico, perché l'Italia è un Paese a formazione sociale, troppo diversa, perché una differenziazione le-

gislativa nel campo regionale non metta la Regione in concorrenza con lo Stato. Non ci sarebbe nessuna difficoltà a ordinare l'Italia sulla base del federalismo regionale, se le condizioni della Calabria fossero identiche a quelle della Lombardia (*Commenti al centro*), se la Campania si trovasse allo stesso piano di sviluppo economico, e quindi di sviluppo politico, della Liguria o del Piemonte. Ma, in una Nazione dove all'antagonismo sociale fra poveri e ricchi si unisce il dislivello fra le Regioni settentrionali e quelle meridionali, un simile esperimento non può essere tentato prima di avere operato una vasta riforma sociale. Si rischia in caso contrario di mettere in pericolo l'unità della Nazione. (*Vivi applausi*).

Il federalismo regionale è anche un errore economico. Non è serio dire alle popolazioni del Mezzogiorno che attraverso un sistema regionalista esse potranno meglio salvaguardare i loro interessi economici di quanto non lo abbiano fatto nel passato con lo Stato unitario. Le Regioni meridionali hanno il diritto di contare sull'assistenza di

quelle settentrionali, ciò che è possibile soltanto sulla base di una legislazione unitaria.

Signori, è mia profonda convinzione che, se la Sicilia, la Sardegna o altre Regioni meridionali sono economicamente in ritardo, non è per un eccesso di centralismo, ma perché il loro legame col restante del Paese non è abbastanza intenso. La soluzione del problema meridionale non la si trova nella separazione ma in una più intima fusione del Nord col Sud, in una politica di solidarietà delle Regioni più ricche verso le più povere.

Per queste ragioni non posso che associarmi agli oratori che hanno messo in guardia l'Assemblea contro i rischi delle improvvisazioni. Il problema di oggi è quello delle autonomie locali e delle autonomie amministrative regionali. Stiamo al tema e aspettiamo di avere creato le condizioni economiche e sociali che ci consentiranno di fare un ulteriore passo innanzi. Quando il Governo discusse lo Statuto siciliano, io dissi, con una frase che fu commentata in vario modo, che non mi piacevano le diete italiane. Mi pare

infatti che da una esperienza di diete il Paese non trarrebbe alcun elemento di progresso.

Palmiro Togliatti

Seduta del giorno 11 marzo 1947

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Togliatti. Ne ha facoltà.

TOGLIATTI. Vengo ora alla seconda delle esigenze fondamentali da me indicate: l'unità politica e morale della Nazione che è in parte da salvare, in gran parte da consolidare. Molto abbiamo già fatto per salvare l'unità politica e morale della Nazione e soprattutto molto abbiamo fatto noi, il partito piú avanzato dei lavoratori; ma dobbiamo ancora consolidare quello che abbiamo salvato.

E qui trovo due questioni sulle quali chiedo che abbiate la pazienza di ascoltarmi: i rapporti fra lo Stato e la Chiesa e il regionalismo. [...]

E vengo al regionalismo. Il capitolo relativo suscita in noi molti dubbi, e come esso sta oggi non so se potremo votarlo nella sua integrità.

Ci troviamo di fronte a due partiti di differente peso e numero: il Partito repubblicano storico e il Partito democristiano, che si affermano decisamente regionalisti ed hanno fatto prevalere il loro punto di vista in questo testo costituzionale. Il Partito repubblicano storico rappresenta una nobile tradizione; il regionalismo però è soltanto parte della sua tradizione, ma forse la parte piú interessante, certo la piú progressiva. Il Partito democristiano rappresenta esso pure un complesso di dottrine e di posizioni politiche, tali per cui non sarebbe serio se trascurassimo le sue affermazioni, se prendessimo alla leggera le sue rivendicazioni. Occorre quindi discutere con spirito molto obiettivo, per veder di trovare assieme la strada giusta.

Nessuno può dire oggi se sia stato giusto organizzare l'Italia come è stata organizzata dopo il 1860. Il tipo di organizzazione centralizzata, che è stato dato allora all'Italia, è stato il risultato della unione di classi dirigenti diverse: lo volle la classe dirigente meridionale, lo volle la classe dirigente del Nord. Poteva essere presa un'altra strada? Non so. La storia è stata così e basta. Però è un fatto che camminando per quella strada abbiamo fatto del cammino, abbiamo raggiunto determinate posizioni, ed essenzialmente dobbiamo dire che l'unità nazionale, grazie a un ordinamento che aveva senza dubbio gravi e anche gravissimi difetti, è stata ad ogni modo mantenuta. Orbene, l'unità nazionale è un bene prezioso, soprattutto per un paese il quale la possiede da poco tempo. Da quanti anni siamo noi un Paese nazionalmente unito? Da 70 o 80 anni, non più, e per arrivare a conquistare questo risultato abbiamo impiegato secoli di lotta, di travaglio, di sofferenze, di sconfitte e di umiliazioni.

Ci sconfissero e umiliarono tutti o quasi tutti i popoli vicini perché non eravamo uniti, perché non avevamo un esercito e uno Stato unitario, mentre essi li possedevano da secoli. Dobbiamo stare attenti a non perderla ora, questa unità.

Parlo qui come rappresentante di un partito della classe operaia, e la classe operaia è stata sempre più unitaria della borghesia. La borghesia fu da noi unitaria, nelle sue differenti frazioni, solo per particolari suoi motivi egoistici, non sempre confessabili; mentre la classe operaia fu unitaria perché la sua missione non poteva adempiersi se non su una scala nazionale. Non per niente la classe operaia ha dato il primo italiano del Nord, Bruno Buozzi, organizzatore dei metallurgici torinesi, il quale sia stato eletto deputato in una grande città meridionale. In questo modo gli operai dimostravano di essere una classe progressiva. I metallurgici di Torino davano la prova di saper camminare sul solco aperto dal Conte Camillo Benso di Cavour, facendo proprie e portando avanti quelle conquiste che non

devono essere toccate, anzi conservate e consolidate dalle nuove generazioni.

Pur essendo unitari, siamo però d'accordo per la concessione di un regime particolare di larga autonomia a determinate Regioni, e cioè alla Sicilia, alla Sardegna e alle zone di lingue e nazionalità miste. Nelle grandi isole italiane mediterranee si sono creati infatti una situazione particolare economica e politica e un particolare clima psicologico che impongono quella soluzione. Qui deve quindi esser concessa l'autonomia più larga. A quello non facciamo nessuna obiezione in questo campo, anzi siamo all'avanguardia della lotta per la libertà dei popoli siciliano e sardo in un'Italia democratica. Quando però si tratta di tutto il resto del territorio nazionale, lasciateci riflettere e riflettiamo assieme. Misure di decentramento amministrativo, formazione di enti regionali che permettano, perché meglio e direttamente collegati col popolo, tanto un più ampio e sicuro sviluppo democratico, quanto la formazione di nuovi quadri dirigenti della Nazione su una sca-

la locale: tutto questo è considerato da noi con simpatia e accettato. Ci preoccupano però due cose: da un lato una parte delle norme che avete scritto in questo progetto, dall'altro lo spirito e gli argomenti coi quali le presentate.

Risulta, infatti, dal progetto che è data facoltà legislativa primaria alle Regioni, e non soltanto per la decisione di questioni interne dell'organizzazione regionale stessa, ma anche, con una riserva formale che non si comprende neanche bene cosa significhi, per argomenti e temi di importanza fondamentale, come l'agricoltura. Il problema agrario è uno dei più gravi fra quelli che la Repubblica deve affrontare e risolvere. Ma cosa faremo per risolvere le questioni agrarie, cioè che riforma agraria faremo seguendo la strada indicata da questo progetto? Faremo le fattorie collettive in Emilia e manterremo il latifondo in Sicilia e la grande proprietà terriera nel Salento? Questo può derivare da un'applicazione della Costituzione regionalista che ci viene presentata.

[...] La verità è che il nostro Paese non è economicamente e socialmente tutto allo stesso grado di sviluppo. Una parte, forse, sarebbe già matura per trasformazioni di tipo socialista, mentre l'altra no, l'altra non ha ancora compiuto la rivoluzione antif feudale. È necessario quindi che le necessarie trasformazioni economiche e sociali si compiano tenendo conto di questo dato di fatto. E non vedete che questo è ciò che stiamo facendo noi, partito più avanzato della classe operaia, e delle masse lavoratrici, appunto per evitare che da questa situazione possa uscire una rottura della unità nazionale? Per questo indichiamo a una parte del fronte dei lavoratori la necessità di segnare il passo, allo scopo di poter fare avanzare tutto il fronte insieme, altrimenti corriamo il rischio di perdere un bene che è prezioso per tutti noi e deve essere la base di tutto il progresso politico e sociale del Paese: la unità politica e morale della Nazione. Questo è ciò che stiamo facendo noi, ma lo stesso metodo deve essere seguito da tutti, e non bisogna che ad esso

possano fare ostacolo gli ordinamenti costituzionali.

Inoltre trovo che nelle disposizioni che avete scritto è lasciata in disparte la finanza, grave lacuna, che rende oscuro o incerto l'assieme delle norme sull'ordinamento regionalistico. Marco Minghetti, quando presentò alla Camera, credo nel 1863 o 1864, un progetto il quale prevedeva determinate autonomie regionali sulla base di un libero consorzio di Provincie, propose che se si dovesse accettare un sistema di autonomie locali, si prendesse come punto di partenza e pietra di paragone il bilancio dello Stato e si vedesse quali entrate e quali uscite dovevano essere attribuite al potere centrale, quali entrate e quali uscite agli enti decentrati. Questa dovrebbe essere la base di organizzazione di qualsiasi autonomia; invece nel vostro progetto proprio questo lato è lasciato interamente al buio. (*Interruzioni – Commenti*).

FUSCHINI. C'è il rinvio alla legge.

TOGLIATTI. Precisamente, il rinvio alla legge è troppo poco. Ma se ciò che è stato scritto in

questo progetto a proposito delle autonomie regionali, solleva in noi una serie di dubbi molto gravi; altri dubbi e non meno gravi sollevano in noi i commenti e lo spirito col quale abbiamo sentito che il tema viene discusso. Perché, nelle discussioni, di che si è parlato? Si è parlato di mercati regionali, di sbocchi al mare, di *hinterland*, di porti regionali; sono stati adoperati concetti i quali servono unicamente per ragionare attorno a quella che è l'organizzazione di uno Stato federale. Ma vogliamo proprio fare dell'Italia uno Stato federale, creando tanti piccoli staterelli che lotterebbero l'un con l'altro per contendersi le scarse risorse del Paese? (*Commenti – Interruzioni*).

Di questo orientamento, sostanzialmente federale, nella Costituzione è rimasta persino la traccia, perché è rimasta una norma che si giustificerebbe solo in una organizzazione prettamente federalistica, quella cioè per la quale una Regione non può ostacolare il transito verso altre Regioni. Una norma simile, ripeto, non si giustifica in uno Stato unitario, ma sol-

tanto in uno Stato federale. (*Commenti*). Del resto, la perplessità non è soltanto in noi, la perplessità è nel Paese. Guardate il Paese, interrogatelo. Su questo tema lo troverete perplesso e in alcune sue parti anche profondamente turbato.

Una voce a destra. Referendum. (Commenti).

TOGLIATTI. Il relatore sull'ordinamento regionale nella seconda Sottocommissione ha detto che anche la Regione sarebbe un ente naturale. In realtà, se mai, è qualche cosa di più e di meno: è un ente storicamente determinato. Però, quando rifletto alla storia del nostro Paese, difficilmente trovo la Regione come tale; trovo invece un'altra cosa, trovo invece la città.

Una voce al centro. Anche la Provincia.

TOGLIATTI. È su per giù la stessa cosa, poiché la Provincia non è, in sostanza, che l'organizzazione della vita civile attorno alla città. Il peso che le città hanno in questa organizzazione è caratteristico e impronta originale della nostra storia e del nostro Paese, tanto nel Nord come nel Sud. Orbene, oggi chi

è perplessa, a proposito dei piani regionalistici, è proprio la città italiana, la quale nell'organizzazione provinciale ha trovato finora la soddisfazione dei suoi interessi materiali e delle sue aspirazioni ideali. La città italiana tipica, che è la città capoluogo di provincia, teme la costituzione dei nuovi grandi centri regionali, e quindi la creazione di un apparato nuovo il quale potrebbe diventare una nuova barriera tra la città, dove si risolvono tutte le questioni della provincia, e lo Stato. È quindi naturale la reazione.

[...] Per concludere su questo punto, dico una cosa sola:

colleghi democristiani, colleghi repubblicani, non risolvete, col colpo d'una maggioranza, che oggi avete, ma che domani potreste non avere più, una questione così grave di organizzazione dello Stato italiano. E soprattutto in questo momento – ha ragione l'onorevole Nitti – in cui già sono attive forze centrifughe, che non riusciamo a controllare oggi completamente e che forse non potremmo più controllare in nessun modo domani, se ci mettessimo su una strada sbagliata di organizzazione dello Stato. Stiamo attenti a quello che facciamo. [...]

Saggi pag. 30

Luigi Preti

Seduta del giorno 27 maggio 1947

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Luigi Preti.

PRETI. L'onorevole Tessitori ha testé detto che apprezza ed incoraggia i giovani che non si preoccupano soverchiamente della propria posizione economica quando devono decidersi al matrimonio; io invece sono tra co-

loro che ritengono che questi giovani debbano avere prudenza. E del pari ritengo che noi dobbiamo avere molta prudenza, quando affrontiamo questo gravissimo problema delle autonomie regionali. Così pronunciandomi, preciso che non intendo qui parlare ufficialmente a nome del mio

gruppo, anche se interpreto il pensiero di molti miei colleghi.

Dal Rinascimento in poi, e cioè fin dalle origini dello Stato moderno, la tradizione statale italiana si è sempre piú affermata nel senso del decentramento gerarchico, cosí come del resto la tradizione di tutta l'Europa latina in genere, al contrario di quella di altre Nazioni, specialmente di stirpe germanica, che si è affermata nel senso del decentramento autarchico e dell'autonomia. Lo Stato ha concentrato in sé una somma sempre piú ampia di poteri, provvedendo all'amministrazione attraverso propri organi periferici e relativi funzionari statali. Solo il Comune, cellula insopprimibile della vita civica, è sempre rimasto in piedi a rappresentare l'esigenza dell'autonomia, sulla base del decentramento autarchico.

La circoscrizione fondamentale su cui faceva perno il decentramento gerarchico dello Stato era in molte Regioni italiane, già fin dai tempi dell'assolutismo illuminato, l'attuale Provincia, qualunque ne fosse il nome. E cito la Toscana, la

Lombardia, il Regno di Napoli. La Rivoluzione francese generalizzò questo ordinamento; e se la Restaurazione ovunque lo rispettò, questo significa che la riforma francese non era un astratto adattamento di formule straniere che non tenesse conto della realtà sociale, ma rispondeva ad esigenze profondamente sentite, che certi governi, evidentemente non molto illuminati, non avevano prima avuto il coraggio di realizzare.

Pertanto non è il caso di affermare, con una leggerezza degna di miglior causa, che le circoscrizioni provinciali sono state inventate dagli unificatori del Regno. Si trattò tutt'al piú di cambiare il nome del Governatore, divenuto Prefetto.

Certo è invece che la Provincia, come ente autarchico, è un frutto molto piú tardo, che solo una minoranza degli ex Stati conosceva prima del 1861. Si tratta di un ente che man mano si rafforzò dopo la unificazione, allargando progressivamente i suoi compiti; tanto che anche in periodo recente, gli furono attribuite nuove competenze, come quelle riguardanti la lotta anti-

tuberculare e la protezione della maternità ed infanzia.

La progressiva silenziosa affermazione dell'ente autarchico Provincia non ha però certamente influito nel senso di modificare in Italia l'indirizzo prevalente. Lo Stato italiano fino ad oggi si è retto soprattutto, nel campo amministrativo, sulle basi di dicasteri centralizzati e di prefetture dotate di vastissimi poteri.

Ora, nessuno qui intende negare che tale ordinamento abbia messo in luce molte lacune e dato luogo a un legittimo malcontento. I nostri Ministeri infatti sono scivolati verso quella ipertrofia burocratica, di cui oggi è diventato così di moda parlare (anzi è l'argomento più di moda che esiste oggi in Italia), e le troppo autoritarie prefetture hanno oppresso la vita locale anche in Regioni che, come quella del Nord, sarebbero da tempo mature per l'auto-governo amministrativo.

È pertanto senza dubbio legittima l'esistenza di una riforma in questo momento. Ma il male è che la riforma che ci ha ammannito la Commissione dei

Settantacinque per merito principale dell'onorevole Ambrosini tiene assai poco conto dei presupposti storici e, in certi punti, attinge addirittura – mi si perdoni la parola – il paradossale.

Il decentramento gerarchico, che da molto tempo è il cardine della vita amministrativa italiana, perde, oggi, colla scomparsa della prefettura, il suo perno fondamentale. E sta bene, perché io non sono qui per parlare a favore del Prefetto! Ma il grave è che, mentre si passa all'opposto criterio del decentramento autarchico, con un secondo atto rivoluzionario si abbandona il piano provinciale per portarsi, senza una precedente esperienza, a quello regionale.

Ora, non se ne abbiano a male i colleghi democristiani, che sono tanto accesi fautori di questa riforma, se io esprimo il dubbio che essi, i quali sono pure così zelanti amici di quel Prefetto in sottana che è il vescovo, tanto che direi che il Prefetto sia stato modellato su di esso [...] (*Commenti*).

Una voce al centro. Spirito-so! Questa è una trovata da 'Don Basilio'.

PRETI. [...] dimentichino che proprio in un paese cattolico, dove il centralismo autoritario delle gerarchie ecclesiastiche ha fatto sì che mai nascesse una tradizione autonomistica, non si può creare, lí per lí, una mentalità protestante. (*Interruzioni al centro*).

È la Riforma protestante che ha creato in Europa la vera tradizione autonomistica. E poiché la Riforma in Italia non c'è stata, non dico già che da noi non si possa procedere nel campo delle autonomie, ma affermo che non si deve avanzare con eccessiva faciloneria su un terreno così scottante.

È davvero imprudente, a mio avviso, creare oggi un sistema amministrativo del tutto nuovo, fondandolo sull'ente Regione, il quale, come ho detto prima, non ha precedenti storici in Italia, e di cui neppure la recente esperienza ha dimostrato la vitalità.

Voi potrete dire che questa che vengo a fare è un'osservazione sciocca [...]

Una voce al centro. Non è vero: intelligentissima! (*Si ride*).

PRETI [...] eppure io affer-

mo che nel recente periodo dei Comitati di Liberazione Nazionale, quando l'organismo dello Stato praticamente non c'era più, quando ovunque si agiva di iniziativa, quando i C.L.N. provinciali funzionavano in pieno e assumevano su di sé tanti imprevisti incarichi, al pari dei C.L.N. comunali, i C.L.N. regionali invece non sono esistiti che sulla carta. (*Interruzioni a destra e al centro – Commenti*).

PRETI. Eccoci così improvvisamente di fronte ad un progetto di Costituzione, il quale comincia con l'attribuire alla Regione la potestà legislativa. Vi è una legislazione esclusiva, e vi sono due tipi di legislazione concorrente con quella dello Stato: e qui non voglio scendere ad un esame particolare. Mi basta però notare questo – e credo sia sufficiente – che l'attribuzione della potestà legislativa alla Regione porta di per sé il Paese sull'orlo del federalismo, o, perlomeno, crea una pericolosissima forza centrifuga. Larga o stretta che sia la sfera di competenza legislativa della Regione, poco importa. Né certo io oserei dire che molto vasta sia la

competenza legislativa che il progetto riconosce alla Regione stessa; onde mi parrebbe del tutto fuori strada colui il quale credesse che restringendo la competenza legislativa regionale ci si possa garantire dal pericolo federalistico e antiunitario. Non è questione di materie da assegnare o da non assegnare alla competenza legislativa della Regione: è la stessa potestà legislativa della Regione che qui entra in causa.

Ora, ripeto, la sola esistenza di una qualsiasi potestà legislativa regionale, con la implicita possibilità di creare conflitti tra la legislazione dello Stato e la legislazione della Regione, conflitti che finirebbero inevitabilmente per impostarsi sopra uno sfondo politico, basta a porre in essere la possibilità di slittamento centrifugo e federalistico.

Si dirà che, come Don Chisciotte, noi creiamo immaginari mulini a vento, visto che questa secondo noi così possente e antiunitaria Regione sottopone le sue leggi al visto di un'autorità amministrativa locale (e cioè al visto del Commissario governativo della Regione), ed è

costretta pure a sottoporre tutti i propri atti amministrativi, anche quelli che riguardano le materie di sua esclusiva competenza, al controllo dello Stato che si esplica attraverso un apposito organo centrale.

Questo potrà voler dire che i compilatori del progetto non si sono accorti dell'assurdità di sottoporre un ente che ha la potestà legislativa a forme di controllo da legge comunale – provinciale; onde, semmai, si può dire che ne nascerebbe un permanente dissidio tra Regione e autorità statali. Ma i pericoli derivanti dall'attribuzione della potestà legislativa rimarrebbero lo stesso.

Il particolarismo antiunitario di cui inevitabilmente, se non tutte, almeno moltissime Regioni (e forse proprio le meno progredite) darebbero prova per effetto dell'introduzione di una qualunque potestà legislativa si rivelerebbe deleterio, soprattutto nel campo economico. Quando io penso, ad esempio, che l'Emilia lunense, così cara all'onorevole Micheli, reclama il porto della Spezia per avere uno sbocco al mare e che la stessa

Provincia della Spezia in questi giorni ha inviato a noi deputati addirittura quattro opuscoli per sostenere la medesima tesi; quando leggo nello Statuto siciliano che la Sicilia riserva ai propri usi le valute estere ricavate dalle proprie esportazioni e si esonera dai diritti di dogana in materia di determinate importazioni; quando leggo in giornali d'informazione economica, come ad esempio «Il Globo», che già in regime di alto commissariato la Sicilia e la Sardegna sono riuscite ad imporre certi divieti d'importazione e di esportazione che contrastano addirittura con lo spirito dell'articolo 113 del progetto; allora io non posso fare a meno di pensare che la introduzione della Regione potrebbe farci andare a ritroso nel campo economico. Men-

tre vediamo che perfino i governi cantonali della Federazione Svizzera (e parlo della Svizzera!) abdicano progressivamente ad ogni potere di regolamentazione nel campo economico a favore dello Stato, posto che l'allargarsi dei mercati e la maggiore frequenza delle comunicazioni postulano oggi unità territoriali sempre più vaste.

Il mondo marcia verso una sempre più uniforme legislazione, specie per ciò che riflette il campo economico; e noi in questo momento rischieremmo di procedere in senso inverso. Né si dirà, quando alla Regione si riconosce da un lato la potestà legislativa e dall'altro lato l'autonomia finanziaria (perché anche di questa parla il progetto), questi timori siano infondati!

Ireneo Vinciguerra

Seduta del giorno 27 maggio 1947

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Vinciguerra. Ne ha facoltà.

VINCIGUERRA. Onorevoli colleghi. Si sono sentite le ragioni pro e contro le autonomie; ed io

mi dichiaro antiautonamista, per quello che la mia opinione possa valere.

Penso però che su un solo punto, e autonomisti e anti-autonomisti dovrebbero esser

d'accordo ed è nel riconoscere che questo problema della Regione – intesa come ente con caratteristiche istituzionali – ci è stato regalato unicamente dal progetto di Costituzione.

Ci ha fatto tanti regali questo progetto e, non ultimo, è questo: anzi, è il regalo specifico della seconda Sottocommissione. È un regalo perché, signori, diciamoci una volta tanto la verità: questa riforma non è stata mai reclamata dal popolo italiano.

E anche oggi il popolo non ha la piena consapevolezza di quello che si sta per fare. Non si tragga argomento in contrario a quello che dico dall'agitazione che si è scatenata nel Paese e della cui passionalità ha dato testé l'esempio l'onorevole Rescigno.

L'agitazione si è scatenata solo a seguito dell'annuncio che vi sarebbero state le Regioni, ed ogni lembo di terra ha creduto di dover tirare fuori il suo diploma, il vecchio onciario, il suo principio medioevale, la vetustà magari romana; e vi è stata ed è tuttora in atto una gara alla creazione di piccoli, massimi e

minori enti, i quali starebbero soltanto a giustificare una cosa: la fondatezza della nostra preoccupazione che questa riforma possa essere pregiudizievole all'unità di Italia. Davvero è una preoccupazione non senza fondamento, se sin da questo momento si scatenano queste gare provinciali, insorgono questi antagonismi localistici, e poco fa nella massima Assemblea della Nazione l'onorevole Rescigno poteva ritenere lecito prospettare le ragioni della sua Regione – non so se sia il Salernitano o altra simile – in confronto delle pretese di chi patrocina i titoli della Regione del Molise. È a seguito di questo preludio di discussioni che noi ci preoccupiamo giustamente di quelle che potrebbero essere le sorti dell'unità d'Italia se passasse questa oscura avventura della Regione. Onorevoli colleghi, non bisogna nascondersi che la Capitale si crea il suo ambiente artificiale e il problema delle autonomie non vi trova l'atmosfera più sincera.

Perciò io ho consigliato gli amici, anche di Gruppo, a scendere un po' nelle provincie, a

tuffarsi nei luoghi minori perché ivi avvertirebbero che nel popolo autentico, quello che lavora e non fa della dottrina, è in atto un distacco sensibile dallo Stato: lo Stato si avverte in via di fallimento. Gli esperimenti dei nostri Governi – questi primi esperimenti di democrazia – sono stati, in rapporto alla coscienza statale del popolo italiano, assai esiziali.

Ora io mi domando: è proprio questo il momento piú opportuno per questa riforma di disintegrazione? Quando questo pauroso distacco dallo Stato si verifica e ciascuno pensa, le masse soprattutto, che si debba fare appello alla ragione, dobbiamo noi aprire le porte alla Regione, onde il popolo italiano si disperda nelle valli o vada a raccogliersi sui monti? (*Approvazioni a sinistra*). È un interrogativo che non deve disprezzare chi ha il senso della necessità dello Stato. Lo Stato ha le sue ragioni eterne di vita, anche per noi socialisti!

Ora, signori, quando ci si domanda: «Ma perché questa riforma?» c'è una risposta: «Bisogna dare addosso alla buro-

crazia». La burocrazia è in istato di elefantiasi; la burocrazia occorre sia snellita. E come si dovrebbe raggiungere questo obiettivo? Niente di meno creando la Regione, cioè creando una altra burocrazia, raddoppiando quella che già c'è, se è vero che alla Regione sono assegnate tutte le funzioni che si leggono nel Titolo v della parte II del progetto. La riforma e lo snellimento della burocrazia non possono essere attuati anche nella unità della Patria e nell'autorità dello Stato?

A un certo punto di questa discussione si è avuta la sensazione che c'è qualcuno, come dire?, che voglia barare al gioco. Ho sentito, per esempio, da un oratore citare come un fautore delle autonomie regionali niente di meno che Giustino Fortunato. C'è davvero da meravigliarsi come in un dibattito il quale riguarda cosí elevati interessi della Nazione, ci sia chi venga addirittura a cambiare le carte in tavola! Giacché Giustino Fortunato, onorevoli colleghi, sapete che cosa diceva alla Camera nel 1896 a proposito delle Regioni? Diceva cosí: «Ma

se invece per decentramento amministrativo propriamente detto voi intendete attribuire ai corpi locali piú o meno autonomi vere e proprie funzioni di Stato, se di codeste funzioni volete loro commettere insieme la delibera e l'esecuzione, io non esito un istante solo a respingere lungi da me, nell'interesse stesso di quei corregionali che piú soffrono e piú lavorano, un dono cosí fatto, che in mezza Italia renderebbe sempre piú l'organizzazione dei poteri pubblici (accentrati o decentrati che siano) una vasta odiosa clientela delle classi dominanti e l'Italia stessa un oggetto di lusso fatto per chi possiede e chi comanda: i signori, i ricchi, i pubblici funzionari e gli uomini politici!» E prosegue: «È un decentramento, il vostro, che i Comuni e le Provincie di mezza Italia, consorziati o no, sono incapaci di assumere senza il pericolo, e direi, senza la certezza di vedere crescere a mille doppi i guai dell'oggi: l'inf feudamento e il prepotere delle consorterie locali e il loro iniquo precedere in tutte le manifestazioni della vita amministrativa».

E finisce: «È un decentramento che non è, no, la giustizia né la libertà, non il diritto, non l'uguaglianza, non la morale, nessuna di queste grandi cose che voi ci promettete con tanta generosità d'animo e abbondanza di cuore. Se altro, non potete fare meglio l'accentramento dell'oggi, cui pure dobbiamo quel tanto di difesa, di sicurezza, di cultura e di benessere, che finora, Dio sa come, abbiamo raggiunto!»

E il vero è che molto, e in via relativamente facile, noi possiamo ottenere, solo che modestamente, secondo la logica delle cose, ci poniamo a considerare il decentramento per quello che è, per quello che dev'essere, senza innestarlo artificialmente all'idea di una riforma amplissima, dubbia, indeterminata; che non trova fondamento nella realtà delle cose: che non ha, no, il segreto della nostra salute; che non può non suscitare timori e paure in quanti credono tuttora non intima né sicura l'unione morale e materiale del nostro Paese, cosí diverso nella sua stessa costituzione naturale, cosí vario nella sua stessa organizzazione economica [...]».

Non vi potrebbe essere piú autorevole conferma di quel che sarebbe destinato ad essere il Mezzogiorno con una riforma regionale, coltura di feudalesimo e di nuove consorterie. E sarebbero sempre le classi che detengono ora la forza laggiú, quelle che stanno al dominio, le classi che riescono a penetrare e a filtrare anche negli organismi dello Stato, quelle che domani verrebbero in possesso della nuova organizzazione amministrativa. E allora il grande sogno del popolo meridionale di poter risolvere il suo problema nel piano nazionale, questo sogno svanirebbe e la vita locale verrebbe soffocata da una serie di satrapie di nuovo tipo.

È un pericolo la cui gravità non può essere attenuata, con la rievocazione dei precedenti letterari che poco fa ci regalava l'onorevole Tessitori. Noi non neghiamo che in ordine alle autonomie comunali ci sia stata una letteratura, ma essa non è percorsa dalla passione del popolo. Tranne che per la Sicilia, ed in forma minore per la Sardegna, noi non abbiamo sentito, dalle popolazioni italiane e

tanto meno dalle meridionali, invocare questa pericolosa riforma, questa creazione dell'ente regione, destinato inevitabilmente a fare la concorrenza allo Stato nazionale.

Ma ove l'urgenza e la necessità di questa riforma? C'era in Italia, una vecchia tradizione repubblicana delle autonomie la quale aveva la sua ragion d'essere quando era in corso la lotta contro la monarchia. Alberto Mario e prima di lui Cattaneo e Ferrari, patrocinavano il costituirsi di questi centri di raccolta di resistenza, contro il prepotere dell'accentramento regio.

Ma quando la monarchia è tramontata col 2 giugno e attraverso le forme repubblicane si spiana la via alla riforma dell'amministrazione, non si comprende questo attaccamento ad una tradizione letteraria che è soltanto un residuo.

Ma si dice che le autonomie potrebbero valorizzare le risorse locali delle Regioni! Queste risorse per noi non hanno bisogno di un nuovo imbrigliamento amministrativo per essere valorizzate. Le Regioni hanno di per sé una loro fisionomia, una loro

economia, un loro commercio, dei loro legami. Si guardi ad esempio alla Campania: essa ha le sue città piccole e grandi, ha i suoi porti; ma tutta la Campania, il popolo lavoratore della Campania s'è scelto una capitale, spontaneamente, che è Napoli, e tutta la vita pulsa verso Napoli, l'afflusso dei prodotti, il movimento commerciale va a sboccare nella grande metropoli; e non c'è stato bisogno perciò di uno speciale crisma amministrativo.

Ma vi è di più, o signori! Il problema delle autonomie non può essere trattato sotto singoli angoli visuali: è un problema che va esaminato nel complesso perché, come lo stesso progetto di Costituzione ci ha ammonito, esso si è infiltrato in tutto l'ordinamento dello Stato. Tutto dovrebbe ruotare intorno al perno dell'ente Regione. Non da trascurarsi è il lato finanziario. All'articolo 112 del progetto di Costituzione si legge: «La Regione provvede all'amministrazione nelle materie indicate negli articoli 109 e 110 e nelle altre delle quali lo Stato le delega la gestione». Le materie sono que-

ste: ordinamento degli uffici ed enti amministrativi regionali; modificazioni delle circoscrizioni comunali; polizia locale urbana e rurale; fiere e mercati; beneficenza pubblica; scuola artigiana; urbanistica; strade, acquedotti e lavori pubblici di esclusivo interesse regionale; porti lacuali, pesca nelle acque interne; ed inoltre (articolo 110): assistenza ospedaliera; istruzione professionale; biblioteche di enti locali; turismo e industria alberghiera; agricoltura e foreste; cave; caccia, acque pubbliche, ecc.

Insomma, tutto un complesso di attività verrebbe ad essere amministrato dall'ente Regione.

Quando le finanze italiane sono quelle che sono, potrebbe essere consentito allo Stato italiano – giacché diversamente la Regione non potrebbe vivere, rimarrebbe soltanto un ente teorico, a soddisfazione d'una vecchia e magari autorevole e rispettabile aspirazione, ma non più di questo – spogliarsi dei suoi cespiti e dei suoi tributi?

Ora, dato che il problema delle autonomie è così irto di dif-

ficoltà, ritengo non inopportuna la richiesta di rinvio fatta dall'onorevole Rubilli e da altri illustri colleghi. Il Titolo v non va discusso in fretta e andrebbe invece affidato alla meditazione degli italiani; ed anzi l'istesso problema della Regione sottoposto a *referendum*.

Una voce. E noi che ci stiamo a fare?

VINCIGUERRA. Noi siamo i rappresentanti del popolo italiano fino ad un certo punto (*Commenti*); e non siamo i depositari *in toto* della volontà nazionale. Così si spiega che nello stesso progetto di Costituzione sia stato ammesso il diritto al *referendum* ed alla petizione. Invocare il *referendum* in questa circostanza, non significa correre alcuna avventura. Sarebbe il modo migliore di chiamare il popolo italiano a pronunziarsi su questo problema delle autonomie.

Onorevoli colleghi, nella mia esposizione, ho ceduto più al cuore che al cerebralismo, che dà parti insinceri.

Io ho invocato solo la testimonianza di un grande, di cui

era stato adulterato il pensiero: Giustino Fortunato.

Ho ritenuto inopportuno fare sfoggio di dottrina, e sarebbe stato facile. Al dibattito andava conservato il suo carattere nazionale, con esclusione dei motivi polemici, che pure vi circolano al fondo.

Infatti, se è soltanto l'attaccamento ad una nobilissima tradizione che spinge i repubblicani storici ad invocare questa preoccupante riforma, da qualche altra parte vi sono motivi men leciti e confessabili, e potrebbero essere bene quelli di creare con le Regioni la Vandea e la riserva reazionaria contro un governo di popolo che avesse a darsi la democrazia italiana.

Concludendo, vorrei che dalle decisioni che sul problema delle autonomie andrà a prendere questa Assemblea venisse bandito lo spirito di compromesso ed il voto fosse netto per le Regioni o contro. Noi auspichiamo per la salvaguardia dell'unità d'Italia e delle sue fortune un netto voto di rigetto. (*Applausi*).

Fausto Gullo

Seduta del giorno 28 maggio 1947

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Fausto Gullo. Ne ha facoltà.

GULLO. Onorevoli colleghi, non vedo come si possa concepire un'azione democratica, anche e soprattutto nel campo della legislazione, la quale non ripeta la sua efficacia e la sicurezza di riuscire benefica dal fatto che essa vada incontro a bisogni, ad esigenze, ad aspirazioni popolari democraticamente espresse.

Ora è certo, onorevoli colleghi, che la questione dell'ordinamento regionale non è sentita in questo momento dal popolo italiano. Chi, come me – e sono parecchi fra noi ad averlo fatto – ha girato un po' l'Italia, specie in periodo elettorale, e ha parlato a folle più o meno numerose, nei luoghi più vari del nostro paese, non avrà mai sentito venir fuori un grido, una parola, un'interruzione, una richiesta che potesse costituire il segno che la questione regionale è sentita dal popolo italiano.

Non mi è mai accaduto – ed ho tenuto centinaia di comizi, specialmente nell'Italia del Mezzogiorno, a beneficio della quale, soprattutto, secondo i sostenitori dell'ordinamento regionale, la riforma verrebbe fatta – non mi è mai accaduto, in nessuna piazza, da parte di nessuna folla, che una richiesta del genere venisse espressa. E sì che le folle, nel periodo elettorale, manifestano rumorosamente le loro aspirazioni.

[...] Accade a tutti di essere spesso vittime di illusioni simili a quella propria del malato, il quale pensa che voltando il fianco possa arrecar lenimento al suo male. Ed è accaduto appunto, che addebitando erroneamente al centralismo statale le cause e le ragioni di tutti i mali si è voluto porre sul tappeto della discussione politica la questione delle autonomie regionali. E nel porla – me lo consenta l'onorevole Piccioni – si è fatta anche della demagogia. Io non ho mai compreso nel suo si-

gnificato la parte dell'ordine del giorno Piccioni, votato dalla seconda Sottocommissione, la quale dice che «la seconda Sottocommissione, ha preso in esame la questione delle autonomie locali, sulla cui larga attuazione si è trovata concorde per il rinnovamento democratico e sociale della Nazione, in aderenza alla sua tradizionale e naturale struttura». Cosa vuol dire? Non l'ho inteso bene o, se ne ho inteso il significato, esso è nettamente contrastante colla nostra storia, colla nostra tradizione, colla nostra destinazione naturale.

Come sarebbe a dire? Sul serio si ritiene di aderire alla tradizione e al sentimento naturale del popolo italiano, nel momento in cui si accentua la necessità delle autonomie regionali e della conseguente partizione del territorio nazionale? O non è vero, invece, che la nostra tradizione, lo slancio naturale del popolo italiano, l'anelito che secoli e secoli di schiavitù non sono riusciti a distruggere e che congiunge, attraverso cinque secoli con filo ininterrotto, l'invocazione «Italia mia» di Francesco

Petrarca a quella «O Patria mia» di Giacomo Leopardi, è quello di conseguire l'unità del territorio e del popolo italiano?

È questa la tradizione, questo il sentimento del popolo italiano! (*Applausi*). È ben strano che in tema di autonomie regionali si parli di aderenza alla tradizione e alla naturale struttura della nostra Nazione.

È vero, ripeto, perfettamente il contrario.

È vero, cioè, che il popolo italiano ha lottato sempre per l'unità del Paese ed è vera un'altra cosa, che noi capovolgiamo il processo storico nel momento in cui, ottenuta l'unità, noi vogliamo ritornare al federalismo o quasi. Molte erano già le ragioni che non mi facevano guardare affatto con simpatia al decentramento regionale; ma devo dire sinceramente che molte altre ne ho tratte dal discorso dell'onorevole Einaudi, specie quando egli accennava a tutti i pericoli già contenuti nella legislazione in atto sulla Regione siciliana. Ma egli forse ha dimenticato un argomento ancora più importante che si ricava da una costante legge naturale: creato

un organo, si crea anche lo sviluppo necessario di una funzione. Che cosa accadrà, nonostante i limiti che saranno fissati dalla legge, quando avrete creato la Regione autarchica, fornita di facoltà legislativa primaria e complementare? Che cosa accadrà quando voi avrete creato questo organo? Avrete senz'altro messo in cammino una funzione che, per legge naturale, tenderà necessariamente ad estendersi. E non sarà la sfera di attribuzioni propria del Comune, il quale, appunto per essere una piccola circoscrizione, non potrà mai costituire un serio pericolo politico per lo Stato. Si tratterà della Regione, che è tanto più vasta, che ha una somma di bisogni e di interessi che si impone allo Stato. E che cosa accadrà, quando, pur avendo limitato con la legge le attribuzioni della Regione, il Parlamento regionale, ribellandosi alla legge, varcherà i limiti e legifererà su materie che non sono sue? Dovete pur prevedere tale pericolo. E che cosa accadrà quando questo fatto si ripeterà per tre, quattro, cinque Regioni?

Come si può concepire uno Stato che viva la sua vita in continuo contrasto, in continua battaglia con le Regioni del proprio Paese? Si risponde: vi è la Corte Costituzionale. Non scendo a dettagli. Basta esaminare anche sommariamente il macchinoso organismo creato con questo Titolo v, al quale è affidato il compito di appianare i ben prevedibili contrasti.

La vita politica italiana non sarà altro che una lotta continua fra il centro che tenterà di infrenare l'attività regionale e le Regioni che tenteranno di rompere gli argini e varcare ogni limite.

Ieri il collega onorevole Tessitori paragonava coloro che prevedono i pericoli dell'ordinamento regionale al fidanzato il quale non si decide ad andare a nozze se non quando ha assicurato solidamente il suo piano economico. E notava che la mancanza di audacia e di slancio, alle volte, nella vita, come nei fidanzamenti, è una remora che può riserbarci pericoli e danni maggiori. E sul principio si può esser d'accordo. Ma è da considerare anche il caso del

fidanzato che si lancia difilato al matrimonio, senza aver accertato qual viso ci sia sotto il rossetto, e se le apparenze rispondano alla realtà. C'è il caso che il suo ideale crolli rovinosamente la mattina dopo. Non so se sia da preferire la tarda posatezza del primo fidanzato o la furia cieca dell'altro.

Guardiamolo un po' piú da vicino, questo ordinamento regionale; e nel momento in cui io lo guardo cosí, penso (ed è naturale, perché ognuno di noi porta la sua esperienza) penso alla mia Regione, pur ritenendo che le condizioni delle altre Regioni non siano poi cosí profondamente diverse da rendere impossibile che si possa riferirsi anche ad esse allorquando si discute del Mezzogiorno. Io sentivo, per esempio, l'onorevole professor Einaudi decantare ed esaltare poco fa l'ordinamento che c'era nel Piemonte prima che la Rivoluzione francese vi portasse le idee nuove. Vi erano, – egli diceva – al posto dei consiglieri comunali i padri di famiglia che si riunivano intorno, non so se alla mitica quercia, e decidevano degli interessi

e delle cose paesane. E da maestro quale egli è, dipingeva addirittura un ambiente idilliaco, quale noi riusciamo a pensare soltanto quando siamo in istato di dormiveglia. Ma egli dimenticava che Vittorio Alfieri ci racconta che dovette scappare dal Piemonte perché si viveva in un'atmosfera assolutamente irrespirabile. Egli, uomo libero, non sopportava quell'angusto ambiente piemontese. L'ambiente idilliaco, di cui ora si parla, era in realtà addirittura soffocante. Meno male per i piemontesi che un giorno l'esercito vittorioso della Rivoluzione francese ruppe gli argini e aprí le finestre di quel mondo chiuso dando al Piemonte la maniera di riallacciarsi alle nuove correnti del mondo civile. Ma, ripeto, io voglio soltanto qui limitarmi alla esperienza che ho del mio Mezzogiorno. Qui ho sentito parlare di esso ancora con gli stessi abusati termini. Ancora poco fa il collega onorevole Zotta si domandava come mai questo Mezzogiorno, che circa un secolo dietro, quando cioè entrò a far parte della famiglia italiana, non presentava nessuna

diversità di vita con le altre Regioni, dopo pochi anni di centralismo statale (e, come al solito, attribuiva sempre a questo mostro, che è il centralismo statale, la causa di tutti i mali del Mezzogiorno), come mai dopo pochi anni poté arrestarsi mentre le Regioni settentrionali andavano in su?

Non vedo in questo momento l'onorevole Nitti. Ricordo che egli, così benemerito degli studi sul Mezzogiorno, scrivendo il suo libro *Nord e Sud*, reagì in modo perfettamente spiegabile alle mille incredibili cose che si dicevano del Mezzogiorno, quando il Mezzogiorno era ancora da scoprire. Si parlava addirittura di una inferiorità di razza di fronte ai settentrionali appartenenti ad una razza superiore. Si disse anche che eravamo un popolo di ignavi, perché, tra le altre cose cervelotiche, si riteneva che la terra del Mezzogiorno fosse di una prodigiosa fertilità, e che se non rendeva abbastanza era perché i meridionali erano degli oziosi, essi, il cui duro e paziente lavoro è il risultato di sforzi che nessun altro popolo soppor-

terebbe! (*Applausi generali*). Francesco Saverio Nitti reagì a tutto questo, e, come in tutte le reazioni, andò oltre il segno. A tutti quelli che sostenevano che i meridionali fossero gli sfruttatori dello Stato unitario, egli dimostrò che essi erano invece gli sfruttati e che erano essi che alimentavano la vita delle Regioni ricche con la loro miseria. E disse quali erano le condizioni del Mezzogiorno d'Italia nel momento in cui entrò a far parte dello Stato unitario; che vi era un debito pubblico molto meno grande di quello del Piemonte, e imposte molto meno onerose di quelle piemontesi, e un numerario metallico maggiore che in ogni altra parte d'Italia. Ma era questa una ricchezza sostanziale o soltanto un'ingannevole apparenza, dietro cui si nascondeva la miseria piú nera e l'abbruttimento piú sordido? Si voleva sul serio sostenere che il Mezzogiorno d'Italia fosse in condizioni floride quando si unì alle altre Regioni del Paese, e che esso fosse addirittura la parte piú ricca d'Italia, solo perché aveva un debito pubblico minore e imposte meno gravose? O non è vero

forse che dietro questo apparente benessere il popolo viveva una vita che, in quanto a miseria, non poteva essere peggiore?

Sapete voi che cosa era la vita del Mezzogiorno d'Italia? Scrive Raffaele De Cesare, nel suo libro *La fine di un Regno*, che in tutto lo Stato vi era una sola grande strada, quella che andava dalla Capitale a Reggio, e che essa sembrava un gran fiume senza affluenti.

Il Regno di Napoli aveva soltanto 100 chilometri di ferrovia, meno del dieci per cento delle ferrovie che erano allora in Italia. Per darvi un'idea delle condizioni in cui viveva il popolo del Mezzogiorno nel 1860, vorrò leggervi poche frasi di uno scrittore, un prete bizzarro, poeta di ariostesca trasparenza, Vincenzo Padula, che Francesco De Sanctis onorò facendone oggetto di quattro lezioni universitarie, e al quale Benedetto Croce ha dedicato un'intera monografia. Egli scrisse molte pagine sullo stato delle persone in Calabria, pagine che Benedetto Croce definisce stupende di pensiero e di forma. Le scrisse nei primissimi anni del nuovo Sta-

to unitario. Coloro che cianciano di un Mezzogiorno d'Italia che sarebbe venuto ricco e prospero nella grande famiglia italiana, farebbero bene a leggere queste pagine, nelle quali Vincenzo Padula passa in rassegna tutte le classi, dal proprietario al massaro, e via via fino ai contadini senza terra, che formavano allora i tre quarti della intera popolazione.

Io mi limito a leggervi qualche cosa che egli scrive a proposito del contadino senza terra, perché vi rendiate conto della misura in cui il contadino calabrese si avvantaggiava del fatto che il debito pubblico non fosse così alto come in Piemonte, che la circolazione metallica fosse abbondante e che le imposte fossero lievi. Scriveva Vincenzo Padula (è un poeta che scrive, ma dice cose più che vere): «Nel cammino della vita chi lo precede e chi lo segue smuovono le pietre, e queste, rotolando, non feriscono altri piedi che i suoi. La società con le classi più elevate grava su di lui ed egli bue, fratello del bue, è condannato a continua pena. Con le povere provvisioni accumulate in età,

egli vive fino al 25 dicembre. E poi? E poi il freddo, la fame, la miseria, la malattia. Il bracciante guarda le sue braccia divenute inutili, la neve che lo chiude in casa, il focolare senza tizzo che lo riscaldi».

«Noi vogliamo» (dice questo poeta, che, per essere poeta, era un sognatore; e che egli sognasse in quel momento lo dimostrano 87 anni di vita unitaria) «Noi vogliamo che la classe colta ed agiata guardi il popolo nostro composto tutto di braccianti proletari, nati da un legno afflitto, respinti dalla tavola dei beni sociali: solleviamo arditamente il lurido e fetido panno che ne copre le piaghe, per far cessare le prepotenze, per far sparire le barriere che un orgoglio feudale ha messo fra i galantuomini e il popolo». Questo orgoglio feudale non è ancora cancellato. E continua: «O lettori e lettrici» (è un prete che scrive); «o lettori, o lettrici, lasciate di contemplare le piaghe di un Cristo di legno: io vi predico la vera religione e vi mostro un Cristo di carne: il bracciante».

Era questa la vita sociale del Mezzogiorno d'Italia, la vita

che strappava a questo scrittore parole così eloquenti e che dimostra in quale stato di abbruttimento senza confronto viveva il nostro popolo. Senza bisogni, senza esigenze, ridotto alla pura espressione animale. L'analfabetismo era spaventoso; tra le donne, poi, era assolutamente totale. Tra gli uomini vi era il tre o quattro per cento che sapesse scrivere. Era così vasto l'analfabetismo che nei primi anni, quando entrò in vigore la legge elettorale, e si dovevano eleggere i consiglieri comunali, era un problema serio trovare in ogni comune quindici uomini che sapessero leggere e scrivere; per fortuna allora le donne non godevano ancora dell'elettorato. E sorse così la storiella dell'atto amministrativo che era firmato, per il sindaco analfabeta, con il segno di croce dell'assessore anziano.

Si capisce che un popolo che viveva in queste condizioni, senza strade, senza ferrovie, senza commercio, senza agi di nessun genere, potesse presentare quei segni di benessere finanziario statale, da cui Nitti ha tratto, sottolineandoli oltre misura,

conseguenze che, se sono spiegabili con lo stato di reazione in cui egli scriveva, non sono certamente scovre di esagerazione.

Non sono questi i fatti che possono provare che il centralismo statale dal 1860 al 1947 avrebbe rovinato il Mezzogiorno. Diciamo la verità, perché bisogna essere onesti anche quando si chiede di veder alfine riparati i torti che si sono subiti, anche quando si denunciano le colpe di cui si è stati vittime. Come cittadino, come italiano, come meridionale, il quale insieme con la sua Regione ama l'Italia con filiale aspetto, io devo dire che è contro la storia, contro la verità colui che osa affermare che il Mezzogiorno d'Italia, entrando a far parte della famiglia unitaria, ha tutto perduto e nulla guadagnato.

Chi avrebbe costruito l'acquedotto delle Puglie, questa opera di grandiosità romana, se ci fossimo affidati soltanto alle risorse regionali? È un esempio di quanto lo Stato unitario ha fatto.

Non arriviamo ad esagerazioni che del resto riescono pregiudizievoli soprattutto alla

nostra causa. Il Mezzogiorno d'Italia, entrando nello Stato unitario, non solo ha realizzato l'ideale dei suoi grandi figli, ma vi ha trovato anche l'utilità materiale.

È vero: il Mezzogiorno d'Italia doveva e poteva ottenere di più. Ed in ciò è stato sicuramente danneggiato. Ma da chi e da che cosa? Possiamo sul serio affermare che è stato danneggiato dal centralismo statale? Io potrei, nella storia dolorosa del nostro Paese, citarvi delle pagine oltremodo significative.

Nelle rivolte contadinesche che, specialmente nei primi anni che seguirono alla unificazione d'Italia, arrossarono tanto sovente le zolle delle nostre contrade, qual è sempre stato il segno verso cui si appuntarono tutte le ire, verso cui si volsero tutti gli odi delle masse? I poteri locali: quei poteri che, essi soli, mozzavano il respiro delle popolazioni, le quali ben sapevano che quelli erano i veri nemici.

Nel momento in cui affermiamo che lo Stato unitario italiano non riconobbe le necessità e i bisogni del Mezzogiorno d'Italia, che lo Stato unitario

non andò pienamente incontro a queste necessità e a questi bisogni, noi, onorevoli colleghi, scriviamo una condanna aspra, ma non già verso il centralismo statale, bensì verso le classi dirigenti del Mezzogiorno d'Italia. (*Applausi a sinistra*).

Furono soltanto esse che resero possibile fin dall'inizio, fin da quando cioè il processo unitario fu coronato dalla vittoria, l'arresto del vero sviluppo del Mezzogiorno. Furono esse ed esse soltanto che piegarono al compromesso regio. Quando Garibaldi, che rappresentava e simboleggiava il popolo, strinse a Teano la mano al Re sopraggiunto, non prevede che in quel momento si rendeva possibile il compromesso che avrebbe tagliato la via al progresso del Mezzogiorno d'Italia.

E fu la sanguinosa repressione dei contadini, i quali ritenevano che con l'unificazione del Paese fosse alfine spuntata un'alba nuova sul loro cammino; fu l'annullamento dei decreti di Giuseppe Garibaldi, il Dittatore, che, con finissimo intuito dei bisogni e delle necessità delle masse, aveva, non appena

conquistato il Mezzogiorno, decretato che le terre demaniali e quelle delle congregazioni religiose venissero distribuite ai contadini. Il compromesso regio espropriò i beni demaniali e quelli delle congregazioni religiose, ma per darli ai ricchi, impoverendo ancora più le popolazioni.

In questa deleteria opera statale non è il centralismo che gioca; è la complicità vergognosa delle classi dirigenti meridionali, le quali, per tutelare i loro privilegi dalla rovina che essi temevano imminente, si staccarono dal popolo e si legarono coi nemici dichiarati del popolo italiano tutto e del popolo del Mezzogiorno in ispecie. (*Applausi a sinistra*).

E poi vennero, sí, altri sviluppi della politica statale, che furono pregiudizievoli senza dubbio alla vita del Mezzogiorno. Ma siamo sempre lí. Questa politica statale non sarebbe stata concepibile se appunto le classi dirigenti del Mezzogiorno avessero avuto coscienza dei loro doveri e anche del loro vero interesse, se esse avessero avuto un po' più lunga la vita. Ed è inu-

tile che io vi ricordi qui che cosa rappresentò per il Mezzogiorno la politica doganale dello Stato italiano. Ma occorre anche ricordare che questa politica doganale, che fu così dannosa per il Mezzogiorno, in tanto fu possibile in quanto – ripeto – la classe dirigente meridionale non volle essere mai consapevole di questo danno. Non possiamo dimenticare che uomini insigni del Mezzogiorno d'Italia, uomini di primo ordine per altezza di mente, per vastità di dottrina, tennero per anni le redini principali dello Stato italiano. Ma anche essi si resero schiavi di tutta un'atmosfera politica e sociale che s'era creata nel Mezzogiorno d'Italia, indipendentemente dal centralismo o dal decentralismo statale, ad opera appunto delle classi abbienti meridionali, della grande proprietà terriera, di questo incombenente mostro sociale che mozza ogni nostro anelito di progresso, che taglia ogni via al nostro avanzamento sulla strada della civiltà. È la grande proprietà terriera che barattò gli interessi di tutto il Mezzogiorno e si lasciò pagare il suo consenso alla poli-

tica doganale con quel dazio sul grano che aggravò ancora di più le condizioni delle classi disagiate del Mezzogiorno, perché non solo le costrinse a pagare a maggior prezzo il primo alimento, ma le costrinse a pagare a più caro prezzo anche quei prodotti industriali che da allora in poi saranno mandati dal Nord nell'Italia meridionale come in una terra di semplice consumo, in una terra di esclusivo sfruttamento.

È qui la tragedia del Mezzogiorno. Anzi, io oserei affermare – e non ritengo di esagerare – che se questo oblio costante dell'interesse vero della Regione, che fu proprio delle classi dirigenti, non produsse danni ancora maggiori, fu perché, anche limitata e mal diretta, ci fu pur sempre un'azione statale. E quando penso ad un Mezzogiorno autonomo, provvisto di facoltà legislativa primaria e complementare, e penso quindi alla possibilità che la grande proprietà terriera abbia la padronanza esclusiva della vita locale, sia la dominatrice della nostra politica e della nostra economia, accentrata nella Regione, allora io mi domando se non

è proprio scritto, nel destino imperscrutabile cui ci ha dannati chi sa mai quale potenza nascosta, che il progresso del Mezzogiorno non dovrà essere mai una realtà, che il progresso del Mezzogiorno dovrà essere soltanto il sogno mai raggiunto di poche menti illuminate.

Uno solo è il pericolo: che le classi possidenti meridionali possano tornare, attraverso una larga autonomia regionale, a dominare la nostra vita.

Eppure si afferma da tutti i sostenitori del decentramento regionale, che essi lo vogliono soprattutto per il Mezzogiorno.

Quanto alle Regioni settentrionali, che hanno tanto progredito sulla via della ricchezza e del progresso civile, non vedo che cosa guadagnerebbero andando a rinchiudersi in un ordinamento autonomo.

Quanto al Mezzogiorno vi è anche da osservare che esso non ha mai avuto tradizioni di vita regionale. Si cade in un errore quando, invece, parlandosi della provincia, si afferma che si tratti di un ente artificiale.

Ma è la Regione che nel Mezzogiorno sarebbe artificiale!

E cercando di prevedere le conseguenze di un ordinamento regionale, non bisogna fermarsi soltanto al danno che ne avrà lo Stato. Non è che questo pericolo non vi sia. In mezzo a tante forze centrifughe, che si sono scatenate in seguito alla tragedia abbattutasi sul popolo italiano, è veramente pericoloso che vi si inserisca quell'altra che è indubbiamente costituita dall'ordinamento regionale.

E questa inserzione non è imposta da nessuna necessità: con essa anzi noi seguiremmo un cammino perfettamente opposto all'esperienza storica. Si è ben dato il caso di Stati separati che ad un certo momento della loro storia hanno constatato una comune esigenza unitaria, ed essi sono arrivati all'unità attraverso il federalismo. Ditemi, se potete, un solo esempio storico (se è vero che la storia è maestra dell'uomo ed è fonte della nostra esperienza), che dimostri che dall'unità si sia passati al federalismo!

Guardate: il progetto Minghetti era logico nel 1861. Coloro che dicono di spiegarsi le preoccupazioni unitarie contro il

progetto Minghetti, e di non sapersi spiegare le preoccupazioni di oggi, dicono una cosa inesatta. In quel momento, nel quale Stati fino allora separati, cedendo ad una comune esigenza, si univano insieme, una gradualità di sviluppo si concepiva, ed era forse anche opportuna. Si potrebbe anche dire, se la storia si facesse con i se e con i ma, che passando, attraverso la esperienza federalista, all'unità, il processo si sarebbe forse compiuto con maggior vantaggio delle varie Regioni.

Le preoccupazioni unitarie si capivano molto meno allora. E tenete presente che questa esigenza di non saltare di colpo, dopo secoli di divisione politica, all'unità, era così sentita, che nonostante ogni proposito diverso, in certi campi si dovette piegare alla necessità. Giovanni Porzio mi ricorda che fu necessario un codice penale opportunamente rettificato per le Regioni meridionali, perché applicare ad esse quello sardo poteva essere pericoloso; e si diede a tal fine incarico ad un'accolta di giuristi di uniformare il Codice penale sardo alle necessità della

vita meridionale. E ricordo anche che, non avendo il Codice penale toscano la pena di morte, si decise di non estendere nemmeno alla Toscana il Codice penale sardo che invece aveva la pena capitale. Si verificò così che si avessero contemporaneamente tre Codici penali: quello sardo, quello rettificato per il Mezzogiorno e quello toscano. Prova della necessità che non si saltasse di colpo al nuovo ordinamento.

Ma ora le preoccupazioni sono pienamente spiegabili. Non c'è motivo di rompere l'unità dello Stato guadagnata attraverso tanta storia e tante lotte, e segnata a caratteri indelebili nel cuore di ogni italiano.

È vero che in seguito al ventennio fascista si sono avuti degli sbandamenti. Ma non è vero che il danno sia derivato dal centralismo. Il nemico fu il fascismo non il centralismo di cui esso si valse. Sarebbe stato lo stesso che la Rivoluzione francese, nel momento in cui distrusse l'ordinamento feudale, non avesse raccolto, come eredità dalla monarchia assoluta, l'esigenza unitaria. Ma l'occhio acu-

to dei legislatori rivoluzionari seppe ben discernere quali erano le cause del male che bisognava togliere e quale il principio che doveva persistere. Essi ereditarono il centralismo statale e lo portarono di peso negli ordinamenti della rivoluzione; ciò che era da distruggere non era il centralismo statale monarchico, era l'ordinamento feudale.

PICCIONI. È quasi la stessa cosa.

GULLO. Non è la stessa cosa.

Rivolgiamo ora l'attenzione ai riflessi che avrebbe l'ordinamento regionale sulle Regioni piú povere.

Sono appunto le Regioni piú povere che piú soffrirebbero dell'ampia facoltà legislativa che noi daremmo. Perché insieme alla facoltà legislativa potremmo noi dare anche l'auto-sufficienza finanziaria? È vero, siamo tutti fratelli, tutti figli di una stessa madre. Ma insomma, anche tra fratelli non è detto che sia bello dare costantemente la prova che il fratello piú ricco dia da mangiare al piú povero. Vi sono Regioni che non possono vivere da sole: o lo possono mantenendosi in uno stato di vita pu-

ramente animale. Ma se noi vogliamo che da questo stato di vita si esca; che queste Regioni povere possano mettersi allo stesso livello delle Regioni fortunate, dobbiamo pur dire che la Lombardia dovrà sovvenire la Calabria perché la Lombardia è piú ricca. Quando abbiamo una casa comune dove affluiscono tutti i tributi da ogni parte d'Italia, e con essa si provvede ai bisogni di tutti secondo una scala gerarchica dei bisogni stessi, e in essa la lira sudata del contadino calabrese si confonde con la lira del magnate industriale lombardo, nessuno può precisare la specifica provenienza.

Per quanto riguarda l'articolo 113, in cui è detto che ove la Regione finanziaria non basti a se stessa lo Stato ne integrerà il bilancio, lo stesso collega democristiano, onorevole Zotta, che mi ha preceduto, ha visto l'enormità di questa disposizione, la quale condannerebbe appunto le Regioni povere a quella vita puramente animale da cui esse vogliono uscire. Ad esse si dice: «Se il vostro bilancio non basta, vi dò tanto perché possiate

pagare i medici condotti, i segretari comunali, i maestri: e così siate a posto; non c'è ragione che dobbiate lanciaarvi verso una economia di largo respiro. È già troppo che la Lombardia, l'Emilia e la Toscana integrino i vostri bilanci; è sufficiente che non moriate di fame». E non significa forse ciò creare contrasti nuovi, far riprendere vigore a quelle polemiche fra Nord e Sud che la comune sventura poteva far pensare fossero infine cessate? Non significa far dire ancora ai fratelli del Nord che se essi non camminano più spediti lo devono alla palla di piombo degli italiani del Sud, e ai fratelli del Sud di considerarsi gli eterni sfruttati dagli italiani del Nord? Non è aciendo questi contrasti che si può rassodare il terreno su cui tutti gli italiani si possano sentire veramente fratelli, e che si può render più viva e vitale questa Repubblica democratica che il popolo ha saputo creare.

Ciò non toglie che noi siamo, da un punto di vista puramente amministrativo, per la più larga forma di autogoverno locale. Che si dia ai Comuni la

più larga vita, che si dia ai Comuni maggior respiro, che si allarghi la sfera delle loro competenze. Che si tolga ad essi l'incubo prefettizio. Vorrei ricordare agli onorevoli amici liberali quello che del Prefetto pensava un uomo, che ha fatto onore al liberalismo italiano, Silvio Spaventa, il quale, nel suo famoso discorso di Bergamo sulla giustizia amministrativa, dice: «Il Prefetto è un funzionario, in cui non si sa se la mancanza assoluta del carattere possa essere giustificata dalle necessità dell'ufficio». È la condanna definitiva e ci viene da parte di Silvio Spaventa, liberale e conservatore. Noi siamo per l'abolizione dei Prefetti.

PICCIONI. Il Prefetto è l'espressione tipica del centralismo.

GULLO. Io mi sono affaticato a dimostrare che non vogliamo che si crei un ente politico colla Regione; cosa che si creerebbe inevitabilmente nel momento in cui si desse alla Regione questa larga facoltà legislativa, primaria e complementare; si creerebbe un ente politico di tale vastità, da tener testa allo stesso Stato.

Cosa è stato mai il travaglio, vittorioso, della storia francese ed il travaglio, invece sfortunato, della nostra storia, se non lo sforzo continuo per costituire un potere centrale? Cosa è la storia di Francia se non la storia della lotta continua fra il centro, che voleva imporsi alle potestà locali, e le potestà locali che resistevano?

La Francia, piú fortunata di noi, toccò la vittoria in questa battaglia e si costituí a Stato unitario tanti secoli prima. Noi non potemmo, per tante e tante ragioni, che è inutile ricordare, anche perché ce ne sono forse delle altre cosí difficili a scovare nelle tenebre della storia. Comunque, questa lotta si combatté anche in Italia, e fu un danno che essa fosse riuscita vittoriosa soltanto nel Mezzogiorno, dove lo Stato ottenne di riunire sotto di sé larghe zone di territorio. Ma nell'Italia del Nord non si riuscí. E quando sento incondizionatamente esaltare la nostra storia comunale, io penso che forse non si hanno sotto gli occhi tutti gli elementi inerenti allo sviluppo della nostra vita nazionale e della nostra

civiltà. Ma lasciamo andare. Dicevo dunque: il Prefetto è un organo rappresentativo del Governo centrale, ma è un organo dannoso, in cui si assomma tutta una serie di intralci, che vengono a frapporsi alla libera espansione della vita dei nostri Comuni, che costituiscono una remora allo sviluppo della vita locale.

Il prefetto deve essere abolito, siamo d'accordo.

Noi possiamo, senz'altro, attraverso questa piú larga, piú libera vita comunale, pensare di aver trovato una ragione di progresso e di civiltà. Ma, quanto all'azione propria dello Stato, noi dobbiamo auspicare un potenziamento di essa, pur ritenendo che sia giusto ed opportuno che essa modifichi i suoi aspetti, a misura che debba attagliarsi ai particolari ambienti delle varie Regioni. Perfettamente d'accordo. E in questo campo abbiamo esempi da imitare.

È stato già ricordato da taluno il Magistrato delle acque, il Provveditore alle opere pubbliche. A tutto ciò può provvedersi con opportune riforme del centralismo burocratico, senza

bisogno di fare della Regione una entità politica con facoltà legislativa, la quale costituirebbe un serio ostacolo al divenire progressivo dello Stato.

E si dice anche e sul serio che questa potestà legislativa può essere anche atteggiata in maniera diversa da Regione a Regione. Si pensa anche, insomma, ad una diversità di regimi regionali. Ma dove si va a finire? Crede davvero l'onorevole Einaudi che il solo risultato dannoso di un fatto simile sia che l'avvocato debba studiare dieci leggi anziché una sola? È audace pensare che il risultato sarà soltanto questo, quando avremo creato diverse legislazioni regionali, tutte vigenti sullo stesso territorio nazionale, e di fronte ad esse ci sarà una legislazione statale, la quale invano si affaticherà a coordinare tanti ordinamenti diversi. Ma si può davvero credere che ciò non sarebbe pregiudizievole all'unità della Patria, se unità della Patria non vuol dire soltanto comune territorio, se unità della Patria vuol dire spontaneità e concordia di sforzi nel tendere verso una stessa meta, unica per tutto il po-

polo italiano di qualsiasi Regione, percorrendo la stessa via in piena fraternità di propositi e di fini da raggiungere?

Signori, se alfine e sul serio noi vogliamo pensare al Mezzogiorno d'Italia, perché vedo anche io che qui si innesta tutta la questione meridionale se noi vogliamo pensare all'avvenire del Mezzogiorno d'Italia lasciamo da parte l'ordinamento regionale, facciamo che tutti gli italiani raccolti nello Stato unitario intendano quello che finora non è stato mai inteso, e che forse è la ragione prima per cui la questione meridionale non ha avuto ancora la sua soluzione, intendano che non v'è una questione meridionale, e che v'è invece una questione nazionale che ha un aspetto meridionale. Noi senz'altro impiccioliremmo il grave problema, ne renderemo più ardua e più difficile la soluzione, se lo facessimo estraneo a più di metà del paese e lo rinchiudessimo nei confini della sola Italia del Mezzogiorno. E noi dovremmo dire ai nostri fratelli del Sud: riprendete il pesante fardello che portate da secoli e che non siete riusciti finora ad

allontanare dalle vostre spalle! È giusto che voi lo portiate da soli, adoperatevi da soli a trovare la maniera di renderlo piú lieve. È il vostro destino.

È questa la meta cui si vuol tendere? O non è vero invece che allora soltanto noi avremo la rinascita del Mezzogiorno quando tutti insieme saremo riusciti a distruggere gli effetti ancora presenti del fatale compromesso regio che spezzò lo sviluppo della vita meridionale, quando avremo cancellato alfine il feudalesimo delle campagne, quando avremo dato al Mezzogiorno quella riforma agraria che nessuna Assemblea Regio-

nale gli darà mai? Solo quando avremo ottenuto che i contadini della mia Calabria, che i contadini della Lucania, che i contadini delle Puglie siano alfine i signori del loro destino, quando essi finalmente saranno usciti fuori dalla tragica alternativa tra una supina rassegnazione, che è la negazione di ogni dignità umana, e lo scoppio sanguinoso della rivolta, solo quando noi avremmo ottenuto ciò, avremo senz'altro raggiunto la meta: la rinascita del Mezzogiorno e con essa la rinascita dell'Italia tutta. (*Vivi applausi – Molte congratulazioni*).

Appendice

Giustino Fortunato

Le Regioni*

Nella discussione del luglio 1896 sulla Sicilia, Giustino Fortunato fu, com'è noto, il promotore della solenne riaffermazione unitaria che fu fatta allora in Parlamento ed alla quale la stampa diede una vasta risonanza in tutto il paese. A differenza degli altri unitari che, opponendosi all'istituzione del commissariato

civile per la Sicilia, sottolineavano con evidente esagerazione il fatto che l'autonomia era diventata la bandiera del movimento socialista (così, per esempio, Damiani e Bertolini, convertito quest'ultimo al centralismo proprio per questa ragione), il bersaglio contro il quale Fortunato indirizzava il suo discorso era piut-

* *Atti parlamentari*, Camera dei Deputati, seduta 3 Luglio 1896, nella discussione generale del disegno di legge sul Commissariato civile per la Sicilia.

tosto il rigurgito di tendenze particolaristiche che, all'indomani della caduta di Crispi, si era manifestato nel Mezzogiorno. «Le idee – egli diceva l'anno successivo – [...] le bestemmie separatiste non hanno mai trovato come ora terreno piú propizio: non mai come ora è stato con maggiore impudenza proclamato insuperabile il dissidio tra l'alta Italia [...] e l'Italia meridionale».

L'affermazione di questo «insuperabile dissidio» era la forma piú generale in cui il Mezzogiorno esprimeva la sua reazione ad un decennio di gravi difficoltà economiche, politiche, sociali, una volta che, con il crollo dell'alternativa coloniale e africana, era venuto a mancare un punto di aggancio con l'indirizzo politico nazionale. La crisi generale che attraversava il paese – e che sollecitava nel Nord la ricerca, laboriosa e drammatica, di una via democratica – si ripercuoteva nel Mezzogiorno con una accentuazione del processo di disgregazione politica, con una esplosione virulenta e aggressiva di forze particolaristiche. Gli stessi temi

del meridionalismo fortunatiano trovavano allora piú larga risonanza nell'ambiente politico meridionale proprio in quanto venivano deformati e tradotti in termini municipalistici e regionalistici (e questo non aveva nulla a che fare con gli orientamenti autonomistici e le richieste di decentramento): il «Mattino» di Napoli ed i gruppi politici di cui esso era espressione ci danno i piú concreti e autorevoli esempi di questa deformazione.

È il momento in cui, come già si è detto, il riformismo liberale, col suo statalismo, attraversa una crisi profonda. Sonnino presenta alla Camera, durante il dibattito sulla Sicilia del luglio '96, un suo progetto sui contratti agricoli delle Province siciliane «non con la speranza che sia discusso e votato, ma perché rimanga nella presente discussione la traccia di disposizioni pratiche su questo argomento» e intanto ritiene che «si potrebbe studiare [...] se nei lavori minerali dell'Africa meridionale, e specialmente nel Traswaal, molti picconieri siciliani non potessero trovare un impegno utile alla loro industria,

con vantaggio proprio e dei loro compagni che resterebbero nell'isola» (Atti parlamentari, Camera dei deputati, Discussioni, 6 luglio 1896). Fortunato ha già abbandonato, nel '96, lo statalismo che aveva caratterizzato il suo pensiero fin dagli anni della collaborazione alla «Rassegna settimanale». L'esperienza dell'intervento statale nella vita economica e sociale non è stata certo incoraggiante. Quell'intervento è stato creatore di privilegi e di sperequazioni, strumento dei gruppi più potenti (Fortunato anticipa una polemica che sarà poi svolta largamente dai meridionalisti radicali contro i premi e favori concessi sotto la veste dell'incoraggiamento al «lavoro nazionale»), piuttosto che garante e promotore di un equilibrio tra le varie parti del paese: origine e causa, quindi, anch'esso delle pericolose tendenze disgregatrici che ora minacciano nuovamente la compagine nazionale. Un indirizzo politico di raccoglimento, che consenta un alleggerimento della pressione fiscale e una minore dispersione di energie; la garanzia di una stretta unità che faccia

sentire il paese legato ad uno stesso destino e permetta che le conquiste di una parte riversino anche sull'altra i loro benefici effetti; il resto, affidato al libero gioco delle forze sociali: questo egli aspetta ora dalla reazione del paese alla politica grandiosa e rovinosa di Crispi. I «pericoli» del socialismo e del clericalismo egli li vede ancora nella forma mitica dei due «maghi della montagna» che si preparano a sfruttare il malcontento sociale, pericoli da esorcizzare e non forze politiche in sviluppo con le quali, comunque, sia pure da un punto di vista conservatore, fare i conti sul terreno della lotta politica.

FORTUNATO. [...] Che cosa volete significare per decentramento? Spogliare, forse, la pubblica amministrazione di alcune o di molte delle sue funzioni, lasciando che liberamente vi provveda l'iniziativa privata? È ciò che il deputato Bertolini, in un notevole suo studio, chiama a ragione decentramento istituzionale. Ebbene, disingannatevi: tutto il moto della civiltà presente contraddice ad esso,

Saggi pag. 11

perché, piaccia o dispiaccia agli individualisti e a' liberisti della scuola, tutta la vita politica delle società moderne conduce, fatalmente, ad una estensione sempre maggiore, sempre più larga delle funzioni di Stato (*Bravo! — Interruzioni*).

Delegare, forse, alle autorità governative locali molti dei poteri e molte delle facoltà che oggi, con grave danno e infinita noia dei cittadini, spettano alle amministrazioni centrali? Porre in atto, il cosiddetto decentramento burocratico, in tutta quanta la sua possibile applicazione? Ebbene, mano all'opera, concordi e solleciti, perché nessun dubbio, nessun contrasto, nessuna divergenza è tra noi, tanto ne è chiaro e manifesto il vantaggio che ne verrà, e certo non tradirà le comuni aspettative, solo che in pari tempo determineremo, con apposita legge su lo stato degl'impiegati civili, i diritti e i doveri dei pubblici funzionari, assicurando gli uni e gli altri dalle volubili, capricciose vicende della politica parlamentare. Non iperemia al cervello, non anemia alla peri-

feria: è il voto unanime, d'antica data, di tutti noi.

Ma se, invece, per decentramento amministrativo propriamente detto, voi intendete, come intende la «Giunta esecutiva del Comitato lombardo pel Decentramento», l'attribuire ai corpi locali, più o meno autonomi, vere e proprie funzioni di Stato; se di coteste funzioni volete loro commettere, insieme, la deliberazione e la esecuzione: io non esito un istante solo a respingere lungi da me, nell'interesse stesso di quelli fra' miei correghionari che più soffrono e più lavorano, un dono cosiffatto, che in mezza Italia, checché pensi l'amico Franchetti, renderebbe sempre più la organizzazione dei poteri pubblici (accentrati o decentrati che siano, poco importa), una vasta, poderosa, odiosa clientela delle classi dominanti, e l'Italia stessa un oggetto di lusso, fatta per chi possiede e chi comanda, i signori, i ricchi, i pubblici funzionari e gli uomini politici! È un decentramento, il vostro, che i Comuni e le Provincie di mezza Italia, consorziate o non, sono in-

capaci di assumere senza il pericolo, che dico?, senza la certezza di veder crescere a mille doppi guai dell'oggi, – l'infeudamento e il prepotere delle consorzierie locali, e il loro non equo ed anche iniquo procedere in tutte le manifestazioni della vita amministrativa. È un decentramento che non è, no, la giustizia né la libertà, non il diritto, non l'eguaglianza, non la morale, nessuna di queste grandi deità filosofiche, nessuna di queste grandi cose che voi ci promettete con tanta larghezza di animo, con tanta abbondanza di cuore. Se altro non potete fare, oh, molto meglio l'accenramento dell'oggi, cui pure dobbiamo quel tanto di difesa, di sicurezza, di coltura e di benessere, che finora, Dio sa come, abbiamo raggiunto!

E il vero è che molto, e in via relativamente facile, noi possiamo ottenere, solo che modestamente, secondo la logica delle cose, ci facciamo a considerare il decentramento per quello che è, per quello che dev'essere, – senza innestarlo artificialmente alla idea di una riforma am-

plissima, dubbia, indeterminata, che non trova fondamento nella realtà delle cose, che non ha, no, il segreto della nostra salute, che può non suscitare timori e paure in quanti credono tuttora non intima né sicura l'unione morale e materiale del nostro paese, – così diverso nella sua stessa costituzione naturale, così vario nella sua stessa organizzazione economica.

A me fa pena, confesso, il semplice accenno a cotesto argomento, perché mi pare che tutti, qui dentro, dovrebbero sentire che l'unità è nelle leggi, non ancora nel fatto, nella lettera, non ancora nello spirito dei nostri ordinamenti; che le correnti regionaliste, scendano dall'alto o vengano dal basso, sono tuttora vive in Italia più di qualunque altro sentimento; che non mancano, specialmente nelle campagne remote che noi abitiamo, lievi dissolventi; e che ove più ove meno, da per tutto si tendono insidie al nostro edificio unitario, delle quali, prima, non si aveva neppure il sospetto.

A me fa pena, ripeto, discorrere di ciò, e quindi, senza insi-

stervi piú che tanto, senza tornare a dir cose che già dissi altra volta, mi affretto a chiedere: ma il decentramento regionale si imbatterebbe o pur no nell'ostacolo gravissimo, insormontabile della pubblica finanza?

Già, per lo appunto della pubblica finanza; perché contrariamente alle affermazioni di coloro, i quali immaginano e sperano di potere dare, finalmente, elasticità e leggerezza al bilancio dello Stato mediante il decentramento su larga scala, – sarebbe o pur no possibile di porre a carico delle Regioni tutto un cumulo di nuove spese, quali, ad esempio, la istruzione secondaria e i lavori pubblici, senza cedere ad esse, in pari tempo, molti e importanti cespiti delle entrate presenti dello Stato?

[...] Ora sia lecito a me, onorevoli colleghi, di esprimere franco ed aperto il mio pensiero.

Voi potete vegliare tutte le vostre notti e lambiccarvi il cervello nella ricerca dei rimedi al parlamentarismo invadente; potete escogitare tutti i metodi,

tutte le leggi di questo mondo, e rifar da capo tutti gl'istituti, tutte le circoscrizioni dell'oggi; potete, se meglio vi piace, bandire a' quattro venti le glorie del verbo novello, il decentramento regionale, e con esso dar fondo all'universo: nulla, assolutamente nulla voi otterrete nell'interesse della giustizia e dell'amministrazione, se, dato un sistema elettivo a voto limitato, e un paese povero come il nostro, ove la pubblica opinione è ancora fatta esclusivamente da giornali, non moverete, comunque e sempre, da una ipotesi semplicissima. E la ipotesi è quella di una Camera, nella grandissima sua maggioranza, integra, che non ammetta e non tolleri mai, alla suprema direzione dello Stato, un Governo non integro; un Governo, che tale non sia, pubblicamente e privatamente, in ognuno e in tutti insieme i suoi componenti, e non abbia vivo, alto, perenne il sentimento del proprio decoro e della propria rispettabilità (*Commenti*).

Perché è bene sia detto qui, a fronte sicura. Tutti i rimedi, anche accordando loro la mas-

sima efficacia di cui sono capaci, saranno tutti inferiori sempre al compito, se, come da alcun tempo in qua, primo elemento della corruttela parlamentare delle provincie meridionali, specialmente nei rapporti amministrativi, continuerà a essere il Governo (*Bene!*); se il Governo, per avere, non amici e fautori, ma clienti e seguaci (*Bravo!*), tornerà a promuovere, a favorire candidature non degne (*Benissimo!*); se esso, per guadagnare ad ogni costo o mantenere aderenti, vorrà ancora transigere con abusi e prepotenze, che dovrebbe, in cambio, irremissibilmente reprimere; se, insomma, fra il suo interesse e il suo dovere, ricadrà nel solito andazzo di sacrificare, ogni giorno, in mille modi, il dovere all'interesse. Il Governo d'Italia avrebbe dovuto, per debito d'onore, fare opera di riparazione, dar pace e giustizia, soprattutto giustizia, alle popolazioni, nonché della Sicilia, di tutto quanto il Mezzogiorno (*Bene! bravo!*); ed esso, invece, è stato primo, laggiù, a dar l'esempio di quelle tante partigianerie, di

quelle tante soverchierie, che sono state e sono la causa vera della rovina delle nostre amministrazioni locali (*Vero! verissimo!*). Avrebbe dovuto, severissimo maestro di morale, non mai cedere a chicchessia nella osservanza scrupolosa, nell'applicazione imparziale delle leggi; e il Governo non solo ha accettato le condizioni quali erano – quasi avesse a farsi perdonar le origini, non solo più volte se ne è servito per i suoi fini politici – quasi non potesse da sé bastare a vivere, ma, quello che è peggio, è giunto a pretendere dai suoi funzionari, anche da coloro che sono stimati migliori, non altro se non di avere, comunque, deputati a lui favorevoli, e di conservarglieli, comunque, tali (*Benissimo! bravo!*). Così le oligarchie locali, forti della consuetudine e della impunità, han potuto e possono ciecamente tiranneggiare e premere su la massa inerte e impotente della popolazione: inerte, – ma facilmente suggestionabile, laddove, in particolar modo, è ancora una questione demaniale, dal primo causidico di

piazza, dal primo professionista a spasso, che sappia ridestare in essa, sotto colore di fanatismo, l'antico spirito di servaggio; affatto impotente nelle vie legali, – e perciò fatalmente sospinta, in ogni caso, in ogni giorno, ad atti di ribellione e di sommossa (*Bene!*). Così il paese che sorride incredulo alle nostre ideologie, alle nostre sottigliezze accademiche, il paese non vive più di nessuna vita morale (*Bene!*), dacché si conferma nella persuasione, che si giunge a tutto se si ha dalla propria il deputato, e gli si ribadisce il pregiudizio, che ciò che preme alla fortuna e alla carriera di un uomo, e quindi al dominio e alla egemonia di un partito, è conquistare un collegio, e indi, con ogni mezzo, intrighi, favori, artifizi, violenze, vendette, sì, anche violenze e vendette, gettarvi salde radici! (*Commenti*).

È doloroso doverlo ripetere, ma bisogna ripeterlo alto, senza riguardi e senza rispetti: nessun Governo, dal 1860 in poi, ha avuto mai piena coscienza dei doveri, verso l'Italia Meridionale, dello Stato educatore, perché

nessun Governo si è messo mai, nonché a studiare, a conoscere con affetto, con sollecitudine, le condizioni politiche di quelle popolazioni: nessuno, e meno di tutti i ministri meridionali (*Bravo! Si ride*), forse, come io credo, perché la pace e la riparazione il Mezzogiorno non le può interamente aspettare da' suoi (*Commenti*). Se così fosse stato, se tutti avessimo saputo e sentito quello che è il problema del Mezzogiorno, non saremmo ora qui a tacciare d'impotenza, come fa la maggioranza della Giunta parlamentare, tutta quanta la nostra legislazione, che pure è tra le migliori che abbia il mondo civile, e a dar prova, solennissima prova – mi si perdoni – d'ingenuità: quello di credere che un nuovo ingranaggio, e quale ingranaggio!, nella già pesante, greve macchina dello Stato italiano, e un'altra delle tante inutili, dispendiose cariche ornamentali (*Si ride!*), delle quali non è penuria nei nostri ordinamenti amministrativi (*Bravo!*), possano, in uno, in due anni al più, rifar dalle fondamenta un edificio che crolla (*Bene!*).

No, la questione, per questo verso, non si può affatto risolvere.

Ed essa, invece, si può certamente, a parer mio, sicuramente risolvere – con le leggi che abbiamo, nell’ambito delle presenti circoscrizioni provinciali – solo che un Governo onesto, profondamente, sinceramente onesto, pensi laggiù, non a fare della politica (e quale politica, mio Dio!, quella dei procuratori e dei proconsoli per conto dei Gabinetti particolari dei ministri), ma a far dell’amministrazione, niente altro se non della buona amministrazione nella pratica della vita quotidiana, con sentimento di verità, non con ispirito di opportunità: e di farla (ciò che presto, laggiù, finirebbe poi per essere l’ottima delle regole della opportunità) sotto la egida della formula sacramentale del nostro diritto pubblico interno: «la legge è uguale per tutti». Bene o male che sia, piú male certamente che bene, è forza rassegnarsi alla dura necessità delle cose:

laggiú la tutela della giustizia amministrativa non può esercitarla, non può darla se non lo Stato, perché esso solo vi è fatto a concepire l’interesse comune, l’interesse della collettività, perché esso solo vi può suscitare e sostituire all’antagonismo di classe una vita di cooperazione e di convivenza sociale. Piú lo Stato perderà di vigore, di coesione e di responsabilità, e peggio sarà. Sarà peggio, perché la vana lusinga di poteri eccezionali, e la piú vana aspettazione di nuovi organismi meccanici e automatici, scemeranno sempre piú negli animi nostri la chiara, netta visione del nostro supremo dovere, il «dovere etico», come dice il deputato Torraca: – questo, che senza una riforma interiore di noi stessi e del Governo che è nostra emanazione, gli ordini amministrativi, prima o poi che sia, come tante altre concezioni metafisiche del secolo decimonono, sono irremissibilmente condannati a perire [...].

Benedetto Croce

Regionalismo*

Un valoroso scrittore italiano (al quale con le molte lodi che merita abbiamo rivolto insieme alcune osservazioni circa il modo in cui egli intende il metodo e il valore della filosofia), in una sua risposta inserita in un giornale letterario, è uscito a parlare di «critica regionalistica». Queste parole fanno torto a chi le ha scritte; ma io non v'insisterò sopra piú che tanto, considerandole come effetto di un moto di malumore, di quelli ai quali anche persone egregie talvolta si lasciano andare, quando l'amor proprio è in giuoco. Senonché, essendomi capitato, qualche giorno dopo, di leggere una frase di simile suono in un periodico di erudizione, e al «regionalismo» essendosi accennato l'anno scorso nella polemica suscitata dal mio giudizio sulle poesie del Pascoli, io, al mio solito, voglio procurare di cavare dal male un qualche bene, e farò alcune osservazioni generali in-

Saggi pag. 31

torno a coteste accuse di regionalismo, che, mi sembra, dovrebbero sparire affatto dalle discussioni serie tra persone serie.

Perché, che cosa è mai il regionalismo? La tendenza (come tutti sanno) a far valere, nel mondo teoretico o nel mondo pratico, le cose della propria regione, non per quel valore che veramente hanno, ma per un altro, esagerato e falso, che arbitrariamente, per non legittimi interessi, loro si attribuisce. Nel mondo pratico, dunque, è una delle tante forme in cui si manifesta l'egoismo, l'avidità, la prepotenza, l'ingiustizia, la meschinità morale; nel mondo teoretico, è una delle tante forme, in cui si manifesta l'angustia, la piccineria, la meschinità intellettuale. Ampliate il regionalismo fino allo *chauvinisme* nazionale o, se vi piace, europeo, e al fanatismo, di razza, ovvero restringetelo fino al municipa-

* Da *Cultura e vita morale*, Laterza, Bari 1955, pp. 139-142.

lismo, anzi al campanilismo: sostanzialmente, esso non muta: è sempre ingiustizia e angustia mentale. E non tentate di renderlo amabile e degno di venia, anzi di simpatia. Si può amare nel modo piú tenero la propria patria, la propria città, il proprio campanile: sentir la nostalgia di quel paesaggio, di quelle strade, di quelle case: come Socrate, vantarsi di non esser mai usciti da Atene; e con ciò non si è regionalisti. Il regionalismo si ha solo con quella caratteristica dell'ingiustizia e della meschinità mentale; ed è perciò, sempre, biasimevole e disamabile.

Come il regionalismo non è l'amore della propria terra, così non si deve confondere con l'attivo occuparsi delle cose del proprio paese, della propria regione, della propria città, del proprio villaggio. Ognuno di noi è fatto nascere da madre natura, o è sbalestrato dalla fortuna, in un punto determinato della superficie terrestre; e in quel punto, e non in un altro in cui possa trasportarsi con l'immaginazione, deve disporre la sua vita di uomo

e compiere i suoi doveri. È evidente che sarebbe nient'altro che un espediente da gente pigra il darsi ambascia per le condizioni delle finanze giapponesi, quando si è in Italia e c'è da pensare alle finanze italiane; o, essendo cittadino di Firenze, stare a vigilare, anziché il bilancio comunale della città del Battista, quello della città di sant'Ambrogio. E, per limitarci al mondo teoretico, ossia agli studi letterari e storici, è evidente che un napoletano farà assai bene a mettere in luce le notizie e i documenti che si serbano a Napoli, e a promuovere la conoscenza e la stima delle cose napoletane, delle quali egli può avere piú diretta e precisa conoscenza che non altri di altri luoghi; aspettando che lo stesso facciano, per le cose ad essi prossime, i colleghi delle altre Regioni d'Italia. Se io, per esempio, ho curato per la stampa gli scritti del De Sanctis o di Silvio Spaventa o dell'Imbriani o del Labriola, anziché quelli del Rosmini o del Confalonieri o del Tommaseo, non è certo per poca o per inferiore stima ch'io abbia del Rosmini o del Confalonieri o

del Tommaseo; ma semplicemente perché dei primi, vivendo io qui a Napoli, conoscevo le circostanze di vita e le relazioni di famiglia e di amicizia, e ho potuto procacciarmi le carte occorrenti; laddove nessuno mi ha affidato le carte del Rosmini, del Confalonieri o del Tommaseo, che hanno già, in altre Regioni, chi provvede ottimamente ad esse. «Paese che vai, storia che trovi»: mi diceva, tanti anni fa, un mio erudito amico meridionale, che trasferito in Lombardia, si mutò in attivissimo investigatore della storia viscontea.

Date queste definizioni e fatte queste distinzioni, che ho visto di frequente trascurate, io mi domando se ci sia senso comune, quando si tratta di esaminare un pensiero filosofico, un giudizio critico, un racconto storico, nel tirar fuori il «regionalismo». E andare insinuando, per esempio: – Il tal dei tali loda i romanzi del Fogazzaro; è naturale: il critico è veneto. – Ovvero: – Il tal altro difende la critica del De Sanctis; è naturale: egli è napoletano. – Nel campo degli studi, quei giu-

dizi debbono essere esaminati intrinsecamente, per determinare se sono veri o se sono falsi, o in qual parte veri o in qual parte falsi. E, se sono veri, essi non avranno mai altro fondamento e motivo che la verità stessa; e, se sono falsi, qualche motivo estraneo, senza dubbio, deve aver operato a renderli tali; e tra le infinite possibilità di cotesti motivi – la fretta, l'arroganza, la naturale malignità del temperamento, la smania di farsi nome, l'irriflessione, la distrazione, e via discorrendo, – ci potrà essere anche, in qualche caso, l'ingiustizia e la meschinità del «regionalismo». Ma, lasciando stare che il vero e preciso motivo psicologico che ha indotto all'errore è, di solito, in questi casi, di poco interesse; lasciando stare anche che la ricerca ne è, di solito, difficilissima, dovendosi appurare condizioni, contingenze e intenti d'indole strettamente personale; lasciando stare, infine, che lo sbaglio, che si commette in tale indagine, assume carattere particolarmente odioso (ragioni tutte, che consigliano a molta discretezza); – è chiaro che

tale ricerca non può precedere, né deve sostituirsi all'altra sul valore intrinseco di quel giudizio. Altrimenti, non c'intenderemo piú. Diventeremo peggio che ragazzi, litiganti a scuola. Per mio conto, neppure a un cittadino di Arezzo, che asseverasse che il Guadagnoli è un fine poeta, mi permetterei di rispondere, che ciò dipende dall'essere il Guadagnoli aretino; ma cercherei di provargli, col volume delle poesie del Guadagnoli alla mano, che un fine poeta quegli non è. Se mi appigliassi a quella gratuita accusa, invece di provare *in re* la falsità del giudizio, farei legittimamente supporre di non aver

la ragione da mia parte, o, almeno, di non saperla esporre.

E perciò – mi scusino gli egregi uomini, che hanno dato occasione a questa noterella – sempre che essi a proposito di qualche nostro giudizio, che loro dispiacerà, avranno il pessimo gusto di tirare in campo il «regionalismo», io non starò a disputare piú oltre; non solo perché non mi diletta il pettegolezzo (e questo del regionalismo è dei piú stupidi), ma perché, in quelle stesse loro parole, vedrò la non dubbia prova, che essi medesimi non ripongono nessuna fiducia nelle cause, che vorrebbero difendere.

Adolfo Omodeo

Il problema delle autonomie*

Di questi tempi tutta la penisola cova uno sdegno sordo contro Roma. L'impudenza della città beniamina del fascismo, l'arroganza con cui la burocrazia dei meteci romanizzati ten-

ta di conservare i privilegi e il malcostume appreso nel ventennio, unita ad una sovrana incompetenza, fan ribollire il sangue a molti, e il grido d'autonomia regionale risuona sempre

* Da «L'Acropoli», I, n. 8, 1945, pp. 337-344.

piú alto. Tuttavia non posso levarmi dalla mente una consimile campagna iniziata in Francia alla caduta di Napoleone, promossa dal Fiévée, sostenuta in séguito da molti altri scrittori e politici, massimo fra tutti il Tocqueville, e finita nel nulla, o meglio attuata per altre vie; non posso levarmi dalla mente tutti gli sfoghi sul decentramento amministrativo uditi nella mia giovinezza, restati senza conclusioni pratiche. E temo che molto di questo fermento non finisca in nulla appena sarà bollita l'irritazione che i due ministeri Bonomi, risultati incapaci di strigliare per bene la burocrazia romana e di risanarne il malcostume, han lasciato dietro di sé. In quei due ministeri la paura conservatrice e la blaterazione verbalmente rivoluzionaria trovarono il punto di convergenza e diedero il trionfo alla spudorata Roma figlia del ventennio fascistico. Non avendo saputo affrontare il problema nei suoi termini concreti della burocrazia del ventennio, è inutile poi pigliarsela con il termine topografico dell'urbe dei sette colli di cui non possiamo fare a

meno in nessun modo in quanto capitale.

Ora veniamo al nòcciolo della questione. Esiste, fuori dalle escogitazioni dei teorici, una vera tradizione di autonomie regionali in Italia? Esiste una vera e seria rivendicazione di tali autonomie?

Che cosa valgono i regionalismi siciliano e sardo che giungono a velleità di separatismo? (Lasciamo fuori questione per ora i motivi di un autonomismo della Venezia Giulia e della Valle d'Aosta). Corriamo il pericolo, favorendo l'autonomismo, di creare un'arnia dove le api non vogliano insediarsi?

Il dubbio mi viene ogni giorno. Reggendo un'Università, cui, come a tutte le Università d'Italia, è formalmente riconosciuta un'autonomia, rivendico piena ed intera l'iniziativa consentita dalle leggi. Eppure vedo in tutti, nei funzionari e nei professori, nell'opinione pubblica, una specie di sgomento per questa mancata deferenza a Roma. Il benessere concesso dall'ultimo segretario del ministero tranquillizza gli animi ben piú che i deliberati del Senato accademico o

di tutto il Corpo accademico in seduta plenaria. Temo forte, che ritorneranno giorni in cui si scriveranno lunghi rapporti al ministero per trasferire, metti caso, un subalterno dalla facoltà di giurisprudenza a quella d'architettura. E indubbiamente sarà male. Ma lo spirito di autonomia, che in gran parte coincide con l'iniziativa dell'uomo libero, dev'essere creato prima di sancire le autonomie sulla carta, e incorrere in gravi insuccessi politici.

[...] Ma ci rimane ancora una serie di altre considerazioni. Per un autonomismo regionale esistono forze capaci di assumersi l'onere della direzione e per di più l'onere fiscale? Un'autonomia che attenda i fondi dal centro ha qualcosa di comico. Conviene riflettere che se per esempio le scuole fossero restituite agli enti locali, l'Italia meridionale verrebbe in gran parte abbandonata al rinascente analfabetismo. Ma un problema ancor più grave è quello dell'esistenza in loco di uomini capaci di amministrare e di governare. Come siciliano conosco la tragedia della mia isola, non molto dissimile da quella

della Sardegna. Quando si parla di oppressione da parte del continente si trasferisce in sede mitica un fatto reale del tutto diverso. Trent'anni fa l'isola era fiorente perché sul posto aveva uomini di valore che vi costituivano una vita economica e culturale. Palermo era uno dei maggiori centri culturali d'Italia: una famiglia, i Florio, nei suoi due primi rappresentanti vi aveva accentrato gran parte della vita marinara d'Italia e con molta abilità sapeva esportare e mettere in valore i prodotti dell'isola. L'emigrazione prima fuori d'Italia e poi in Italia stessa ha ora spaventosamente depauperato di uomini l'isola. Le città vanno diventando grossi borghi senza vera vita, tutto decade. Ma se voi andate a Roma o a Milano troverete che gran parte della burocrazia dirigente è siciliana e che un notevole contributo alla vita economica della penisola è dato da siciliani ingegneri, commercianti, affaristi d'ogni genere stabiliti a Milano. Le Università e i Tribunali del continente son pieni di siciliani emigrati dall'isola. Se immaginassimo di dover re-

stituire alla Sicilia tutti questi emigrati nel continente, dovremo forse condannare un consigliere di corte d'appello a fare il pretore in qualche paesino sperduto e i professori d'Università a insegnare nei licei o a fare i medici condotti sulle Madonie. Così per la Sardegna. Quando ero ministro una commissione d'isolani venne a chiedermi che per evitare che le cattedre universitarie venissero in mani di continentali che non amano risiedere nell'isola e poco insegnano, io bandissi concorsi riservati ai soli Sardi. Risposi che di tale provvedimento non c'era bisogno perché i professori sardi delle altre università potevano essere rimandati nella loro terra; ma che era dubbio se tale coazione (che ad ogni modo avrebbe dovuto esser fatta per gli eventuali vincitori dei concorsi richiestimi) fosse provvedimento liberale e soddisfacente per gli stessi Sardi. Il libero spostamento degli uomini fa sí che intere Regioni si depauperino degli elementi migliori e che anche quelli che rimangono sul luogo di fatto non si sentano esclusivamente legati al paese d'origine, abbian legami e cure altrove: la classe dei proprietari agricoli d'antica educazione non ha piú prestigio o potenza adeguata. I regionalismi di questo dopo guerra sono piuttosto le crisi esasperate di questa anemia, del mancato aiuto delle forze interne, proiettato come colpa altrui: è il grido d'Anselmuccio al conte Ugolino: «Padre mio, ché non m'aiuti?». Una città come Napoli non si sottrae al pericolo. Nell'Università è una fatica improba quella di cercare d'impedire ai professori di stanziarsi a Roma e di limitarsi a poche lezionicelle saltuarie e svogliate. Quando facevo parte del comitato di liberazione, l'A.M.G. ci richiese tre terne per il sindaco, il prefetto, il questore. Faticammo parecchie sedute, perché non sapevamo chi proporre in una città di quasi un milione di abitanti! Non che mancassero personaggi ragguardevoli, ma quasi tutti non erano vincolati in modo speciale a Napoli, non vi avevano le aderenze e perciò il prestigio necessario: avevano interessi ed occupazioni preponderanti altrove. Lo svaporare della vita

locale è evidente a chiunque ricordi che cosa essa era al principio del secolo: la vita cittadina serrava i vincoli reciproci, favoriva le intese o delineava i dissensi anche pettegoli, ma necessari per la costituzione di un corpo. Invece ora abbiamo la tendenza centrifuga che ci porta ad uscire dalle città. Le città sono arterie per cui circola un fiotto di vita che ha altrove la sua origine e l'impulso. Ciò par favorire l'amministrazione tecnica di corpi specializzati, anche perché certi organismi non appartengono ad una sola città: chi potrebbe dire che il porto di Napoli o quello di Genova sono di sola spettanza dei Napoletani o dei Genovesi?

La situazione è anche più dolorosa nei paesi dell'interno. Se si visitano quelle città e quei borghi vi scopriamo le lapidi che ricordano i protagonisti del Risorgimento, gli Spaventa, i De Sanctis, i Marvasi, i De Meis, ma la classe colta che li aveva espressi è completamente emigrata e solo in qualche raro caso una vecchia famiglia conserva ancora un lontano legame col

paese d'origine. Il borgo è completamente inselvaggito.

Con ciò non voglio, ripeto ancora, prendere le difese del processo che, come ha immiserito la Sicilia, può in breve tempo trasformare Napoli e Firenze in polverosi sobborghi di Roma; ma voglio far presenti le difficoltà di tradizione storica e di necessità moderna che complicano il sistema delle autonomie. Gli appoggi locali al decentramento sono molto inferiori al supporto; le tradizioni in favore del centralismo sono reali: la vita locale non ha molte capacità di svolgersi di per se stessa in libera vita di cantone, perché la tradizione della tirannia feudale vi è forte e si continua nel più cinico sfruttamento degli uomini come norma costante di rapporto fra uomo e uomo. La creazione della vita cantonale esige grande sforzo e grande circospezione.

Certamente il centralismo romano, di cui soffriamo, la sfrenata emigrazione che non può essere fermata, come immaginava il fascismo, da leggi di basso impero, ma da sviluppo di vita economico-culturale, sono danni

Saggi pag. 16

gravissimi. Ma i rimedi non sorgono immediatamente dalla vita di provincia e di municipio. Occorre la formazione di una coscienza di libertà che può meglio formarsi in una democrazia unitaria; l'uso libero delle iniziative comunque acquisito potrà consentire iniziative d'autonomia locale (le libertà non si ottengono in dono, ma si usurpano). Converterà che associazioni, istituti, consorzi pienamente autonomi si formino anche su vaste basi e per fini nazionali, perché per imitazione si svolgano sulle situazioni locali. La libertà generale di tutto il paese potrà correggere i residui feudali della vita di provincia e i germi pericolosi che possono riavvelenarci. Inchieste parlamentari ed amministrative svolte in loco (i ministri dovrebbero prender l'abitudine di mandare in giro i loro funzionari) concorreranno a far sentire come problema nazionale ogni problema di regione o di provincia. Intanto il primo passo per una trasformazione dovrebbe consistere in ciò: porre il prefetto dinanzi ad un corpo provinciale a spiegare la sua azione politica. Parlo

responsabile non solo di fronte al ministero, ma di fronte all'opinione degli amministrati. Sarà il primo passo per trasformarlo da strumento del centralismo in rappresentante della provincia, conscia dei suoi bisogni.

La regione dovrebbe formarsi per spontanea confederazione di provincie, su basi economiche, in consorzi e istituti che cancellino quanto possono l'accentramento romano, perché, ripeto, una vera coscienza regionale, fuori forse delle isole, dove s'identifica con una patologia speciale di dissanguamento, in Italia non esiste, e potrebbe al più crear danni di frontiere interne dei ricchi a danno dei poveri. In sostanza i danni del centralismo potranno essere attenuati solo da uno sviluppo nazionale della libertà.

A molti queste mie osservazioni potranno suonare sgradite: ma me le detta non un'avversione alla vita locale, ma una più concreta visione delle cose. Bisogna che l'autonomismo tenga presenti queste difficoltà, e trovi modo di superarle o d'aggirarle, e non si rompa contro di esse.

Documenti

Titolo V della parte seconda della Costituzione della Repubblica italiana

Avvertenza

Si riproduce il testo del Titolo V della parte seconda della Costituzione quale risulta dalle modifiche intervenute a seguito della legge costituzionale del 16 gennaio 1989, n. 1 (Modifiche degli articoli 96, 134 e 135 della Costituzione e della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, e norme in materia di procedimenti per i reati di cui all'articolo 96 della Costituzione), della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1 (Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni) e della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione).

Nella colonna di sinistra del testo è riportato il testo della Costituzione vigente al 1988.

Nella colonna di destra è invece riportato, laddove siano intervenute modifiche, il testo della Costituzione attualmente vigente, comprensivo dei mutamenti introdotti dalle suddette leggi costituzionali.

Le modifiche sono evidenziate in neretto; in nota a ciascun articolo oggetto di revisione sono indicati gli estremi della legge costituzionale che ha determinato la modifica.

Costituzione della Repubblica
(Testo vigente al 1988)

TITOLO V
Le Regioni, le Province,
e i Comuni

Articolo 114

La Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni.

Saggi pag. 49

Costituzione della Repubblica
(Testo attualmente vigente, con le modifiche introdotte dalle leggi costituzionali 16 gennaio 1989, n. 1; 22 novembre 1999, n. 1; 18 ottobre 2001, n. 3)

TITOLO V
Le Regioni, le Province,
e i Comuni

*Articolo 114**

La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri Statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione. Roma è la capitale della Repubblica.

La legge dello Stato disciplina il suo ordinamento.

**Testo introdotto dall'art. 1, c. 1 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.*

Articolo 115

Le Regioni sono costituite in enti autonomi con propri poteri e funzioni secondo i principi fissati nella Costituzione.

Articolo 116

Alla Sicilia, alla Sardegna, al Trentino-Alto Adige, al Friuli-Venezia Giulia e alla Valle d'Aosta sono attribuite forme e condizioni particolari di autonomia, secondo Statuti speciali adottati con leggi costituzionali.

*Articolo 115**

Abrogato

**L'articolo è stato abrogato dall'art. 9, c. 2 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.*

*Articolo 116**

Il Friuli-Venezia Giulia, la Sardegna, la Sicilia, il Trentino-Alto Adige/Sudtirolo e la Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi Statuti speciali adottati con legge costituzionale. La Regione Trentino-Alto Adige/Sudtirolo è costituita dalle Province autonome di Trento e di Bolzano.

Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s), possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su ini-

Saggi pag. 43-49

Articolo 117

La Regione emana per le seguenti materie norme legislative nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, sempreché le norme stesse non siano in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre Regioni: ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalla Regione; circoscrizioni comunali; polizia locale urbana e rurale; fiere e mercati; beneficenza pubblica ed assistenza sanitaria ed ospedaliera; istruzione artigiana e professionale e assistenza scolastica; musei e biblioteche di enti locali; urbanistica; turismo ed industria alberghiera; tranvie e linee automobilistiche di interesse regionale; viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale; navigazione e porti lacuali; acque minerali e termali; cave e torbiere;

ziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata.

**Testo introdotto dall'art. 2, c. 1 della legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3.*

*Articolo 117**

La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli e dagli obblighi internazionali.

Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:

- a) politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea;
- b) immigrazione;
- c) rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose;
- d) difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi;
- e) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello

caccia; pesca nelle acque interne; agricoltura e foreste; artigianato. Altre materie indicate da leggi costituzionali.

Le leggi della Repubblica possono demandare alla Regione il potere di emanare norme per la loro attuazione.

Stato; perequazione delle risorse finanziarie;

f) organi dello Stato e relative leggi elettorali; *referendum* statali; elezione del Parlamento europeo;

g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali;

h) ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale;

i) cittadinanza, stato civile e anagrafe;

l) giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa;

m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;

n) norme generali sull'istruzione;

o) previdenza sociale;

p) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane;

q) dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale;

r) pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno;

s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale. Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei prin-

cipi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.

Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato.

Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza.

La potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni. La potestà regolamentare spetta alle Regioni in ogni altra materia. I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite.

Le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive.

Articolo 118

Spettano alla Regione le funzioni amministrative per le materie elencate nel precedente articolo, salvo quelle di interesse esclusivamente locale, che possono essere attribuite dalle leggi della Repubblica alle Province, ai Comuni o ad altri enti locali.

Lo Stato può con legge delegare alla Regione l'esercizio di altre funzioni amministrative.

La Regione esercita normalmente le sue funzioni amministrative delegandole alle Province, ai Comuni o ad altri enti locali, o valendosi dei loro uffici.

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

Nelle materie di sua competenza la Regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato.

**Testo introdotto dall'art. 3, c. 1 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.*

*Articolo 118**

Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.

La legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere b) e h) del secondo comma dell'articolo 117, e disciplina inoltre

Articolo 119

Le Regioni hanno autonomia finanziaria nelle forme e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica, che la coordinano con la finanza dello Stato, delle Province e dei Comuni.

Alle Regioni sono attribuiti tributi propri e quote di tributi erariali, in relazione ai bisogni delle Regioni per le spese necessarie ad adempiere le loro funzioni normali.

Per provvedere a scopi determinati, e particolarmente per valorizzare il Mezzogiorno e le Isole, lo Stato assegna per legge a singole Regioni contributi speciali.

La Regione ha un proprio demanio e patrimonio, secondo le modalità stabilite con legge della Repubblica.

forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali.

Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà.

**Testo introdotto dall'art. 4, c. 1 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.*

*Articolo 119**

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di partecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio.

La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante.

Articolo 120

La Regione non può istituire dazi d'importazione o esportazione o transito fra le Regioni.

Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite.

Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato. Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento. È esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti.

**Testo introdotto dall'art. 5, c. 1 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, a. 3.*

*Articolo 120**

La Regione non può istituire dazi di importazione o esportazione o transito tra le Regioni, né adot-

Non può adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose fra le Regioni.

Non può limitare il diritto dei cittadini di esercitare in qualunque parte del territorio nazionale la loro professione, impiego o lavoro.

tare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose tra le Regioni, né limitare l'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale.

Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali. La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione.

** Testo introdotto dall'art. 6, c. 1 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.*

Articolo 121

Sono organi della Regione: il Consiglio regionale, la Giunta e il suo Presidente.

*Articolo 121**

Sono organi della Regione: il Consiglio regionale, la Giunta e il suo Presidente.

Il Consiglio regionale esercita le potestà legislative e regolamentari attribuite alla Regione e le altre funzioni conferitegli dalla Costituzione e dalle leggi. Può fare proposte di legge alle Camere.

La Giunta regionale è l'organo esecutivo delle Regioni.

Il Presidente della Giunta rappresenta la Regione; promulga le leggi ed i regolamenti regionali; dirige le funzioni amministrative delegate dallo Stato alla Regione, conformandosi alle istruzioni del Governo centrale.

Articolo 122

Il sistema d'elezione, il numero e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità dei consiglieri regionali sono stabiliti con legge della Repubblica.

Nessuno può appartenere contemporaneamente a un Consiglio regionale e ad una delle Camere del Parlamento o ad un altro Consiglio regionale.

Il Consiglio elegge nel suo seno un Presidente e un ufficio di presidenza per propri lavori.

Il Consiglio regionale esercita le potestà legislative attribuite alla Regione e le altre funzioni conferitegli dalla Costituzione e dalle leggi. Può fare proposte di legge alle Camere.

La Giunta regionale è l'organo esecutivo delle Regioni.

Il Presidente della Giunta rappresenta la Regione; dirige la politica della Giunta e ne è responsabile; promulga le leggi ed emana i regolamenti regionali; dirige le funzioni amministrative delegate dallo Stato alla Regione, conformandosi alle istruzioni del Governo della Repubblica.

** Testo modificato dall'art. 1 della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1.*

*Articolo 122**

Il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali sono disciplinati con legge della Regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, che stabilisce anche la durata degli organi elettivi.

Nessuno può appartenere contemporaneamente a un Consiglio o a una Giunta regionale e ad una

I consiglieri regionali non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni.

Il Presidente ed i membri della Giunta sono eletti dal Consiglio regionale tra i suoi componenti.

Articolo 123

Ogni Regione ha uno Statuto il quale, in armonia con la Costituzione e con le leggi della Repubblica, stabilisce le norme relative all'organizzazione interna della Regione. Lo Statuto regola l'esercizio del diritto di iniziativa e del *referendum* su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione e la pubblicazione delle leggi e dei regolamenti regionali.

Lo Statuto è deliberato dal Consiglio regionale a maggioranza

delle Camere del Parlamento, ad un altro Consiglio o ad altra Giunta regionale ovvero al Parlamento europeo.

Il Consiglio elegge tra i suoi componenti un Presidente e un ufficio di presidenza.

I consiglieri regionali non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni.

Il Presidente della Giunta regionale, salvo che lo Statuto regionale disponga diversamente, è eletto a suffragio universale e diretto.

Il Presidente eletto nomina e revoca i componenti della Giunta.

** Testo introdotto dall'art. 2, c. 1 della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1.*

*Articolo 123**

Ciascuna Regione ha uno Statuto che, in armonia con la Costituzione, ne determina la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento. Lo Statuto regola l'esercizio del diritto di iniziativa e del *referendum* su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione e la pubblicazione delle leggi e dei regolamenti regionali.

Lo Statuto è approvato e modificato dal Consiglio regionale con

assoluta dei suoi componenti, ed è approvato con legge della Repubblica.

legge approvata a maggioranza assoluta dei suoi componenti, con due deliberazioni successive adottate ad intervallo non minore di due mesi. Per tale legge non è richiesta l'apposizione del visto da parte del Commissario del Governo. Il Governo della Repubblica può promuovere la questione di legittimità costituzionale sugli Statuti regionali dinanzi alla Corte costituzionale entro trenta giorni dalla loro pubblicazione.

Lo Statuto è sottoposto a *referendum* popolare qualora entro tre mesi dalla sua pubblicazione ne faccia richiesta un cinquantesimo degli elettori della Regione o un quinto dei componenti il Consiglio regionale. Lo Statuto sottoposto a *referendum* non è promulgato se non è approvato dalla maggioranza dei voti validi.

In ogni Regione, lo Statuto disciplina il Consiglio delle autonomie locali, quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali.

** Testo introdotto dall'art. 3, c. 1 della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1. L'ultimo comma è inserito dall'art. 7, c. 1 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.*

Articolo 124

Un Commissario del Governo, residente nel capoluogo della Regione, soprintende alle funzioni amministrative esercitate dallo Stato e le coordina con quelle esercitate dalla Regione.

Articolo 125

Il controllo di legittimità sugli atti amministrativi della Regione è esercitato, in forma decentrata, da un organo dello Stato, nei modi e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica. La legge può in determinati casi ammettere il controllo di merito, al solo effetto di promuovere, con richiesta motivata, il riesame della deliberazione da parte del Consiglio regionale.

Nella Regione sono istituiti organi di giustizia amministrativa di primo grado, secondo l'ordinamento stabilito da legge della Repubblica. Possono istituirsi sezioni con sede diversa dal capoluogo della Regione.

Articolo 126

Il Consiglio regionale può essere sciolto quando compia atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge, o non risponda al-

Articolo 124

Abrogato

** L'articolo è stato abrogato dall'art. 9, c. 1 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.*

*Articolo 125**

Il comma è abrogato

Nella Regione sono istituiti organi di giustizia amministrativa di primo grado, secondo l'ordinamento stabilito da legge della Repubblica. Possono istituirsi sezioni con sede diversa dal capoluogo della Regione.

** Il c. 1 dell'articolo è stato abrogato dall'art. 9, c. 1 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.*

*Articolo 126**

Con decreto motivato del Presidente della Repubblica sono disposti lo scioglimento del Consiglio regionale e la rimozione del Presi-

l'invito del Governo di sostituire la Giunta o il Presidente, che abbiano compiuto analoghi atti o violazioni.

Può essere sciolto quando, per dimissioni o per impossibilità di formare una maggioranza, non sia in grado di funzionare.

Può essere altresì sciolto per ragioni di sicurezza nazionale.

Lo scioglimento è disposto con decreto motivato del Presidente della Repubblica, sentita una commissione di deputati e senatori costituita, per le questioni regionali, nei modi stabiliti con legge della Repubblica.

Col decreto di scioglimento è nominata una Commissione di tre cittadini eleggibili al Consiglio regionale, che indice le elezioni entro tre mesi e provvede all'ordinaria amministrazione di competenza della Giunta e agli atti improrogabili, da sottoporre alla ratifica del nuovo Consiglio.

dente della Giunta che abbiano compiuto atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge. Lo scioglimento e la rimozione possono altresì essere disposti per ragioni di sicurezza nazionale. Il decreto è adottato sentita una Commissione di deputati e senatori costituita, per le questioni regionali, nei modi stabiliti con legge della Repubblica.

Il Consiglio regionale può esprimere la sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta mediante mozione motivata, sottoscritta da almeno un quinto dei suoi componenti e approvata per appello nominale a maggioranza assoluta dei componenti. La mozione non può essere messa in discussione prima di tre giorni dalla presentazione.

L'approvazione della mozione di sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta eletto a suffragio universale e diretto, nonché la rimozione, l'impedimento permanente, la morte o le dimissioni volontarie dello stesso comportano le dimissioni della Giunta e lo scioglimento del Consiglio. In ogni caso i medesimi effetti conseguono alle dimissioni contestuali della maggioranza dei componenti il Consiglio.

** Testo introdotto dall'art. 4, c. 1 della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1.*

Articolo 127

Ogni legge approvata dal Consiglio regionale è comunicata al Commissario che, salvo il caso di opposizione da parte del Governo, deve vistarla nel termine di trenta giorni dalla comunicazione.

La legge è promulgata nei dieci giorni dall'apposizione del visto ed entra in vigore non prima di quindici giorni dalla sua pubblicazione. Se una legge è dichiarata urgente dal Consiglio regionale, e il Governo della Repubblica lo consente, la promulgazione e l'entrata in vigore non sono subordinate ai termini indicati.

Il Governo della Repubblica, quando ritenga che una legge approvata dal Consiglio regionale ecceda la competenza della Regione o contrasti con gli interessi nazionali o con quelli di altre Regioni, la rinvia al Consiglio regionale nel termine fissato per l'apposizione del visto.

Ove il Consiglio regionale l'approvi di nuovo a maggioranza assoluta dei suoi componenti, il Governo della Repubblica può, nei quindici giorni dalla comunicazione, promuovere la questione di legittimità davanti alla Corte costituzionale, o quella di merito per contrasto di interessi davanti alle

*Articolo 127**

Il Governo, quando ritenga che una legge ecceda la competenza della Regione, può promuovere la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale entro sessanta giorni dalla sua pubblicazione.

La Regione, quando ritenga che una legge o un atto avente valore di legge dello Stato o di un'altra Regione leda la sua sfera di competenza, può promuovere la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale entro sessanta giorni dalla pubblicazione della legge o dell'atto avente valore di legge.

** Testo introdotto dall'art. 8, c. 1 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.*

Camere. In caso di dubbio, la Corte decide di chi sia la competenza.

Articolo 128

Le Province e i Comuni sono enti autonomi nell'ambito dei principi fissati da leggi generali della Repubblica, che ne determinano le funzioni.

Articolo 129

Le Province e i Comuni sono anche circoscrizioni di decentramento statale e regionale. Le circoscrizioni provinciali possono essere suddivise in circondari con funzioni esclusivamente amministrative per un ulteriore decentramento.

Articolo 130

Un organo della Regione, costituito nei modi stabiliti da legge della Repubblica, esercita, anche in forma decentrata, il controllo di legittimità sugli atti delle Province, dei Comuni e degli altri enti locali.

In casi determinati dalla legge può essere esercitato il controllo di merito, nella forma di richiesta motivata agli enti deliberanti di riesaminare la loro deliberazione.

*Articolo 128**

Abrogato

* *L'articolo è stato abrogato dall'art. 9, c. 2 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.*

*Articolo 129**

Abrogato

* *L'articolo è stato abrogato dall'art. 9, c. 2 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.*

*Articolo 130**

Abrogato

* *L'articolo è stato abrogato dall'art. 9, c. 2 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.*

Articolo 131

Sono costituite le seguenti Regioni:

Piemonte;
Valle d'Aosta;
Lombardia;
Trentino-Alto Adige;
Veneto;
Friuli-Venezia Giulia;
Liguria;
Emilia-Romagna;
Toscana;
Umbria;
Marche;
Lazio;
Abruzzi;
Molise;
Campania;
Puglia;
Basilicata;
Calabria;
Sicilia;
Sardegna.

Articolo 132

Si può con legge costituzionale, sentiti i Consigli regionali, disporre la fusione di Regioni esistenti o la creazione di nuove Regioni con un minimo di un milione d'abitanti, quando ne facciano richiesta tanti Consigli comunali che rappresentino almeno un terzo delle popolazioni interessate, e la proposta

*Articolo 132**

Si può con legge costituzionale, sentiti i Consigli regionali, disporre la fusione di Regioni esistenti o la creazione di nuove Regioni con un minimo di un milione d'abitanti, quando ne facciano richiesta tanti Consigli comunali che rappresentino almeno un terzo delle popolazioni interessate, e la proposta

sia approvata con *referendum* dalla maggioranza delle popolazioni stesse.

Si può, con *referendum* e con legge della Repubblica, sentiti i Consigli regionali, consentire che Province e Comuni, che ne facciano richiesta, siano staccati da una Regione ed aggregati ad un'altra.

Articolo 133

Il mutamento delle circoscrizioni provinciali e la istituzione di nuove Province nell'ambito d'una Regione sono stabiliti con leggi della Repubblica, su iniziativa dei Comuni, sentita la stessa Regione. La Regione, sentite le popolazioni interessate, può con sue leggi istituire nel proprio territorio nuovi Comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni.

Articolo 134

La Corte costituzionale giudica: sulle controversie relative alla legittimità costituzionale delle leg-

sia approvata con *referendum* dalla maggioranza delle popolazioni stesse.

Si può, con l'approvazione della maggioranza delle popolazioni della Provincia o delle Province interessate e del Comune o dei Comuni interessati espressa mediante *referendum* e con legge della Repubblica, sentiti i Consigli regionali, consentire che Province e Comuni, che ne facciano richiesta, siano staccati da una Regione ed aggregati ad un'altra.

** Testo modificato dall'art. 9, c. 1 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.*

*Articolo 134**

La Corte costituzionale giudica: sulle controversie relative alla legittimità costituzionale delle leg-

gi e degli atti, aventi forza di legge, dello Stato e delle Regioni; sui conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato e su quelli tra lo Stato e le Regioni, e tra le Regioni; sulle accuse promosse contro il Presidente della Repubblica ed i Ministri, a norma della Costituzione.

Articolo 135

La Corte costituzionale è composta di quindici giudici nominati per un terzo dal Presidente della Repubblica, per un terzo dal Parlamento in seduta comune e per un terzo dalle supreme magistrature ordinaria ed amministrative.

I giudici della Corte costituzionale sono scelti tra i magistrati anche a riposo delle giurisdizioni superiori ordinaria ed amministrative, i professori ordinari di università in materie giuridiche e gli avvocati dopo venti anni d'esercizio.

I giudici della Corte costituzionale sono nominati per nove anni, decorrenti per ciascuno di essi dal giorno del giuramento, e non possono essere nuovamente nominati.

Alla scadenza del termine il giudice costituzionale cessa dalla carica e dall'esercizio delle funzioni.

gi e degli atti, aventi forza di legge, dello Stato e delle Regioni; sui conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato e su quelli tra lo Stato e le Regioni, e tra le Regioni; sulle accuse promosse contro il Presidente della Repubblica, a norma della Costituzione.

** Testo modificato dall'art. 2, c. 1, della legge costituzionale 16 gennaio 1989, n. 1.*

*Articolo 135**

La Corte costituzionale è composta di quindici giudici nominati per un terzo dal Presidente della Repubblica, per un terzo dal Parlamento in seduta comune e per un terzo dalle supreme magistrature ordinaria ed amministrative.

I giudici della Corte costituzionale sono scelti tra i magistrati anche a riposo delle giurisdizioni superiori ordinaria ed amministrative, i professori ordinari di università in materie giuridiche e gli avvocati dopo venti anni d'esercizio.

I giudici della Corte costituzionale sono nominati per nove anni, decorrenti per ciascuno di essi dal giorno del giuramento, e non possono essere nuovamente nominati.

Alla scadenza del termine il giudice costituzionale cessa dalla carica e dall'esercizio delle funzioni.

La Corte elegge tra i suoi componenti, secondo le norme stabilite dalla legge, il Presidente, che rimane in carica per un triennio, ed è rieleggibile, fermi in ogni caso i termini di scadenza dall'ufficio di giudice.

L'ufficio di giudice della Corte è incompatibile con quello di membro del Parlamento, di un Consiglio regionale, con l'esercizio della professione di avvocato e con ogni carica ed ufficio indicati dalla legge.

Nei giudizi d'accusa contro il Presidente della Repubblica e contro i Ministri intervengono, oltre i giudici ordinari della Corte, sedici membri tratti a sorte da un elenco di cittadini aventi i requisiti per l'eleggibilità a senatore, che il Parlamento compila ogni nove anni mediante elezione con le stesse modalità stabilite per la nomina dei giudici ordinari.

Articolo 136

Quando la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale di una norma di legge o di un atto avente forza di legge, la norma cessa di avere efficacia dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione.

La decisione della Corte è pubblicata e comunicata alle Camere

La Corte elegge tra i suoi componenti, secondo le norme stabilite dalla legge, il Presidente, che rimane in carica per un triennio, ed è rieleggibile, fermi in ogni caso i termini di scadenza dall'ufficio di giudice.

L'ufficio di giudice della Corte è incompatibile con quello di membro del Parlamento, di un Consiglio regionale, con l'esercizio della professione di avvocato e con ogni carica ed ufficio indicati dalla legge.

Nei giudizi d'accusa contro il Presidente della Repubblica intervengono, oltre i giudici ordinari della Corte, sedici membri tratti a sorte da un elenco di cittadini aventi requisiti per l'eleggibilità a senatore, che il Parlamento compila ogni nove anni con le stesse modalità stabilite per la nomina dei giudici ordinari.

** Testo modificato dall'art. 2, c. 1, della legge costituzionale 16 gennaio 1989, n. 1.*

ed ai Consigli regionali interessati, affinché, ove lo ritengano necessario, provvedano nelle forme costituzionali.

Articolo 137

Una legge costituzionale stabilisce le condizioni, le forme, i termini di proponibilità dei giudizi di legittimità costituzionale, e le garanzie d'indipendenza dei giudici della Corte.

Con legge ordinaria sono stabilite le altre norme necessarie per la costituzione e il funzionamento della Corte.

Contro le decisioni della Corte costituzionale non è ammessa alcuna impugnazione.

Articolo 138

Le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali sono adottate da ciascuna Camera con due successive deliberazioni ad intervallo non minore di tre mesi, e sono approvate a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera nella seconda votazione.

Le leggi stesse sono sottoposte a *referendum* popolare quando, entro tre mesi dalla loro pubblicazione, ne facciano domanda un quin-

to dei membri di una Camera o cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali. La legge sottoposta a *referendum* non è promulgata, se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi.

Non si fa luogo a *referendum* se la legge è stata approvata nella seconda votazione da ciascuna delle Camere a maggioranza di due terzi dei suoi componenti.

Articolo 139

La forma repubblicana non può essere oggetto di revisione costituzionale.

**Finito di stampare nel mese di dicembre MMIV
presso la Tipografia Dragonetti
Montella (AV)**