

Vincenzo Mario Sbrescia

2.3. Uniformità amministrativa, federalismo, regionalismo e Mezzogiorno alla Costituente

(doi: 10.1444/34694)

Rivista giuridica del Mezzogiorno (ISSN 1120-9542)

Fascicolo 1-2, marzo-giugno 2011

Ente di afferenza:

Universit Napoli Federico II (unina)

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.

Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

Licenza d'uso

L'articolo è messo a disposizione dell'utente in licenza per uso esclusivamente privato e personale, senza scopo di lucro e senza fini direttamente o indirettamente commerciali. Salvo quanto espressamente previsto dalla licenza d'uso Rivisteweb, è fatto divieto di riprodurre, trasmettere, distribuire o altrimenti utilizzare l'articolo, per qualsiasi scopo o fine. Tutti i diritti sono riservati.

2.3. Uniformità amministrativa, federalismo, regionalismo e Mezzogiorno alla Costituente

di Vincenzo Mario Sbrescia

Sommario: 1. Premessa. Il Mezzogiorno a centocinquant'anni dall'Unità d'Italia. - 2. Alle radici dell'organizzazione territoriale dei poteri nello Stato unitario: i progetti regionalisti di Farini e Minghetti. - 3. L'uniformità amministrativa nel nuovo assetto statutale. - 4. Le linee direttrici che emersero dalle posizioni prospettate dai membri dell'Assemblea costituente. - 5. Il dibattito sull'assetto dei poteri sul territorio nei lavori dell'Assemblea costituente. - 6. L'art. 117 e il riparto delle competenze fra Stato e Regioni. - 7. L'opzione regionalista come terza via tra il centralismo e il federalismo: il contributo di Gaspare Ambrosini alla definizione della forma di Stato regionale. - 8. Il Mezzogiorno nel dibattito sull'autonomia finanziaria delle Regioni: la spinta verso l'elaborazione di un Piano strutturale per le aree meridionali nella risoluzione della II Sottocommissione del 9 dicembre del 1946 e la proposta di istituire un fondo speciale per il Sud. - 9. Osservazioni finali. La marginalità della questione meridionale nel dibattito in Assemblea costituente e l'introduzione del Mezzogiorno nella Carta costituzionale.

1. Premessa. Il Mezzogiorno a centocinquant'anni dall'Unità d'Italia

Il centocinquantenario dell'Unità d'Italia¹, il riemergere della «questione meridionale»² e le prospettive di riforma federale del

¹ Con riguardo al centocinquantenario dell'unità d'Italia si v. A. Giannola, *Il Mezzogiorno nell'economia italiana. Nord e Sud a 150 anni dall'unità*, in «Rivista economica del Mezzogiorno», n. 3, 2010; M.L. Salvadori, *L'Italia e i suoi tre Stati*, Roma-Bari, Laterza, 2011; D. Fisichella, *Il miracolo del Risorgimento. La formazione dell'Italia unita*, Roma, Carocci, 2010. Con riferimento alle vicende evolutive che hanno caratterizzato lo Stato italiano si v. R. Romanelli (a cura di), *Storia dello Stato italiano dall'unità ad oggi*, Roma, Donzelli, 1995.

² Sul riemergere della questione meridionale al centro del dibattito politico-istituzionale ed economico-giuridico si v. M. Carabba, *Editoriale*, in questa «Rivista», n. 2, 2009, pp. 289 ss.; G. Guarino, *Nord e Sud di Francesco Saverio Nitti. Un saggio del 1900, originale e tuttora attuale*, in «Economia per il diritto. Diritto per l'economia, Diritto e cultura», Gennaio-dicembre, n. 1-2, 2005, pp. 3 ss.; G. Gardini, *Dalla «questione meridionale» alla «questione settentrionale»: l'amministrazione regionale in cerca di identità*, in «Istituzioni del federalismo», n. 1-2, 2010, pp. 11 ss.; A. Giannola, *Istruzioni per la riscossa*, in «Formiche», n. 55, 2011, pp. 16-17. Il Mezzogiorno ha riassunto centralità del dibattito politico grazie ai continui richiami del Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano. Si v. G. Napolitano, *La strada da battere per il Sud*, in questa «Rivista», n. 3, 2010, pp. 1049-1052; Id., *Il Patto che ci lega. Per una coscienza repubblicana*, Bologna, Il Mulino, 2009. Con riferimento alla questione meridionale considerata unitamente alla questione amministrativa si v. S. Amorosino, *Questione amministrativa meridionale*, in questa «Rivista», n. 2, 2010, pp. 737 ss. Sul tema si v. S. Cassese, *Questione amministrativa e questione meridionale*, Milano, Giuffrè, 1977.

Paese³, hanno contribuito a legare le celebrazioni per la ricorrenza dei 150 anni dall'unificazione (realizzata in virtù della legge 17 marzo 1861, n. 4671, istitutiva del Regno d'Italia⁴), con l'attualità del dibattito politico e scientifico relativo alle modificazioni istituzionali in itinere, concernenti le trasformazioni dello Stato regionale italiano⁵.

Le riforme allo studio (che si aggiungono alle profonde innovazioni legislative già in vigore⁶, ma di problematica attuazione⁷) sembrano dirette ad incidere ulteriormente sul modello di organizzazione territoriale del potere. Tali innovazioni dal punto di vista giuridico-costituzionale, oltre che da quello socioeconomico, sembrano destinate a produrre effetti sul rapporto centro/periferia⁸, oltre che sulla distribuzione delle risorse sul territorio, con rischi di

³ V. Cerulli Irelli e C. Pinelli, (a cura di), *Verso il federalismo*, Bologna, Il Mulino, 2004; E. Jorio, S. Gambino e G. D'Ignazio, *Il federalismo fiscale*, Rimini, Maggioli, 2010.

⁴ Si v. V. Caianiello, *La cultura delle istituzioni nella storia del Mezzogiorno*, Vivarium, Napoli, 1993, pp. 72 ss.; A. Caracciolo, *Stato e società civile. Problemi dell'unificazione italiana*, Torino, Einaudi, 1959; C. Pavone, *Amministrazione centrale e amministrazione periferica da Rattazzi a Ricasoli, 1859-1866*, Milano, Giuffrè, 1964; G. Candeloro, *Storia dell'Italia moderna*, vol. V, *La costruzione dello Stato unitario*, Milano, Feltrinelli, 1968; E. Ragionieri, *Politica e amministrazione nella storia dell'Italia unita*, Bari, Laterza, 1967; G. Savino Pene Vidari (a cura di), *Verso l'unità italiana*, Torino, Giappichelli, 2011.

⁵ Si v. P. Bilancia, *Stato unitario accentrato, decentrato, federale: dalle diverse origini storiche alla confluenza dei modelli*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, Napoli, Jovene, 2004, pp. 271 ss.; A. D'Atena, *Le Regioni dopo il Big Bang – Il viaggio continua*, Milano, Giuffrè, 2005; N. Zanon e A. Concaro (a cura di), *L'incerto federalismo. Le competenze regionali nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2005; T. Groppi e M. Olivetti (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, Giappichelli, 2001. Con riguardo alle modificazioni che stanno attraversando il modello di Stato regionale si v. V. Angiolini, L. Violini e N. Zanon, (a cura di), *Le trasformazioni dello Stato regionale italiano*, Milano, Giuffrè, 2002. Da un angolo visuale economico-istituzionale si v. F. Bencardino, *Federalismo, regionalismo e sviluppo locale*, in Id. (a cura di), *Federalismo e Regionalismo in Italia: prospettive di riassetto politico-amministrativo*, Napoli, ESI, 1997, p. 10.

⁶ Si v. R. Perez, *Autonomia finanziaria degli enti locali e disciplina costituzionale*, in questa «Rivista», n. 4, 2010, pp. 1343 ss.

⁷ S. Gambino, *Cittadinanza, funzioni pubbliche, federalismo. La sofferta attuazione del federalismo fiscale italiano, nell'ottica comparatistica*, Università della Calabria, Intervento del 17 settembre 2008, disponibile in rete all'indirizzo www.astrid-online.it/-/l-attuaz/_Studi-ric/index.htm. Si v. anche, con riferimento alla revisione del Titolo V della Costituzione, S. Gambino (a cura di), *Il «nuovo» ordinamento regionale. Competenze e diritti*, Milano, Giuffrè, 2003; F. Pizzetti, *L'ordinamento costituzionale italiano fra riforme da attuare e riforme da completare*, Torino, Giappichelli, 2003; V. Angiolini, L. Violini e N. Zanon (a cura di), *Le trasformazioni dello stato regionale italiano*, Milano, Giuffrè, 2002; A. Anzon, *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale. Il nuovo regime e il modello originario a confronto*, Torino, Giappichelli, 2002.

⁸ V. Atripaldi, *Il nodo centro-periferia e la questione meridionale in Assemblea costituente*, in M. Fioravanti e S. Guerrieri (a cura di), *La Costituzione italiana*, Roma, Carocci, 1999, pp. 335 ss.

ricadute sulle aree in deficit di sviluppo del Mezzogiorno d'Italia⁹ che accrescano il già persistente dualismo economico. Viene così a rimodularsi l'assetto istituzionale immaginato dai Padri costituenti per garantire il necessario equilibrio (sull'asse Nord/Sud) tra la dimensione nazionale e le realtà territoriali (sia regionali che locali), tra il centro e le periferie. Tutto ciò sollecita una riflessione sui lavori preparatori¹⁰ che furono svolti dall'Assemblea costituente¹¹ per disegnare un assetto ordinamentale fondato su di «una concezione pluralistica del potere statale»¹²; per costruire uno Stato unitario ma decentrato, rispettoso delle autonomie dei territori¹³, e, al con-

⁹ G. Gardini, *Dalla «questione meridionale» alla «questione settentrionale»: l'amministrazione regionale in cerca di identità*, in «Istituzioni del federalismo», n. 1-2, 2010, pp. 11 ss. In relazione al divario economico tra il Nord e il Sud del Paese ed alla persistenza della questione meridionale, considerata nei suoi termini attuali si v., nella prospettiva della teoria economica, E. Iannuzzi, *Imprese, istituzioni e Mezzogiorno*, Torino, Giappichelli, 2010. Sul dualismo economico, anche con riferimento al ruolo svolto dallo Stato nel Mezzogiorno, si veda N. Novacco, *Il ritardo del Sud: aree forti ed aree deboli in Europa e in Italia*, Milano, Franco Angeli, 1992; A. La Spina, *La politica per il Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino, 2003; G. Acoella (a cura di), *Stato e Mezzogiorno*, Napoli, Guida, 1986.

¹⁰ Sull'utilità di analizzare gli atti parlamentari al fine di comprendere le matrici politiche e culturali delle scelte legislative si v. V. Atripaldi, *Il catalogo delle libertà civili nel dibattito in Assemblea Costituente*, Napoli, Liguori, 1979, pp. 9 ss. Sul ricorso all'analisi dei lavori preparatori per comprendere le linee di sviluppo dell'azione legislativa si v. P. Barucci, *Introduzione*, in Id. (a cura di), *Il Mezzogiorno alla Costituente*, Milano, Giuffrè, 1975, pp. 1 ss., il quale rileva che la consultazione degli atti parlamentari al fine di valutare le matrici teoriche e culturali che hanno caratterizzato le scelte legislative compiute nelle sedi decisionali dalla classe dirigente politica non costituisce un metodo di indagine frequentemente praticato. Uno dei primi studi elaborati attraverso questa tecnica di indagine riguardò proprio il Mezzogiorno alla Costituente oggetto della citata analisi svolta da Barucci. In generale si ricorreva a questa metodologia di ricerca incentrata, in particolare, sui cosiddetti lavori preparatori nei casi di dubbia interpretazione degli atti legislativi. Di certo, però, non veniva adottata per rilevare il livello culturale della classe dirigente politica (o di un singolo parlamentare) che, in genere, risulta «identificata da una caratterizzazione ideologica» che trova una sua radice di appartenenza di natura partitica. In sostanza, sia per la valutazione di una intera classe politica, che di un singolo suo esponente, appare assai utile la consultazione degli atti parlamentari.

¹¹ Con riguardo alle attività di elaborazione della Costituzione si v. V. Atripaldi (a cura di), *Costituente e Costituzione (1946-48)*, in «Diritto e cultura», n. 1-2, 1997; D. Novacco, *L'officina della Costituzione, 1943-1948*, Milano, Feltrinelli, 2000; G. D'Alessio (a cura di), *Alle origini della Costituzione italiana*, Bologna, Il Mulino, 1979; P. Pombeni, *La Costituente*, Bologna, Il Mulino, 1995; Accademia dei Lincei, *Dalla Costituente alla Costituzione*, Roma, 1998; A. Celotto (a cura di), *Il coordinamento finale della Costituzione*, Napoli, Editoriale scientifica, 2009; V. Falzone, F. Palermo e F. Casentino (a cura di), *La Costituzione della Repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori*, Milano, Mondadori, 1979. Con riferimento all'azione di supporto svolta dal Ministero per la Costituente si v. Fondazione Pietro Nenni, *Il Ministero per la Costituente*, a cura di M. Salvitti, Firenze, La Nuova Italia, 1995.

¹² F. Bassanini, *Le Regioni fra Stato e comunità locali*, Bologna, Il Mulino, 1976, p. 40. Si v. G.C. De Martin, *L'amministrazione locale nel sistema delle autonomie*, Milano, Giuffrè, 1984.

¹³ Gli studi e gli approfondimenti sull'evoluzione del sistema delle autonomie regionali e locali sono numerosi. Si v. C. Mortati, *Corso di istituzioni di diritto pubblico*, Padova,

tempo, capace di rispondere alle necessità di sviluppo e di crescita socioeconomica dell'intera Nazione. Le citate esigenze assumono oggi un particolare significato per le forti spinte centrifughe, che si riscontrano nel Paese e per il riemergere di una forte tensione dialettica tra le aree settentrionali e le aree meridionali; zone nelle quali oggi, ancor più che in passato, si rinvergono tendenze verso la disgregazione dell'unità. Tali spinte rischiano di minare l'assetto unitario dello Stato nazionale (raggiunto attraverso un così lungo travaglio istituzionale e politico, sociale ed economico) conquistato attraverso il sacrificio di tanti patrioti che pagarono il prezzo più alto per unificare l'Italia. Le menzionate linee di spinta rischiano, altresì, di incidere negativamente sull'armonico e delicato assetto ordinamentale delineato in sede di Assemblea costituente.

Al fine di ricostruire le linee evolutive che hanno connotato il processo di formazione del modello di organizzazione territoriale del potere disegnato alla Costituente è necessario ripercorrere succintamente le vicende che sono alla base dell'uniformità amministrativa che ha caratterizzato l'ordinamento dello Stato unitario nato nel 1861¹⁴, partendo dalla fase in cui si completò il travagliato ma, nel contempo, esaltante processo di unificazione amministrativa del Regno¹⁵. Ciò nella consapevolezza che il tema dell'organizzazione territoriale del potere ha caratterizzato centocinquant'anni della storia italiana¹⁶.

CEDAM, 1949; C. Esposito, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in Id., *La Costituzione Italiana. Saggi*, Padova, CEDAM, 1954; M.S. Giannini, *Le Regioni rettificazioni e prospettive*, in «Nord e Sud», Giugno-Luglio, 1963. Si v. anche G. Miele, *La Regione nella Costituzione italiana*, Firenze, Barbera, 1949; A. Troccoli, *Il problema della Regione in Italia: studi e saggi storici*, Firenze, Nocchioli, 1963; S. Bartole, G. Falcon, L.V. Randelli, U. Allegretti e A. Pubusa, *Le Regioni, le Province, i Comuni*, Tomo I, *Commentario della Costituzione a cura di G. Branca*, Art. 114-120, Bologna, Zanichelli, 1985; R. Bifulco, *La cooperazione nello Stato unitario composto*, Padova, CEDAM, 1995; E. Rotelli, *Il martello e l'incudine. Comuni e Province fra cittadini e apparati*, Bologna, Il Mulino, 1991.

¹⁴ Sulle dinamiche che hanno caratterizzato i processi di trasformazione dello Stato e sull'uniformità amministrativa si v. G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana*, Bologna, Il Mulino, 1996; S. Sepe, *Lineamenti di storia dell'amministrazione italiana*, Roma, Carocci, 2007; L. Mammori e B. Sordi, *Storia del diritto amministrativo*, Roma-Bari, Laterza, 2001.

¹⁵ Si v. P. Biscaretti di Ruffia, *Problemi antichi e nuovi, circa la natura giuridica del «procedimento di formazione» dello Stato italiano*, in AA.VV., *Conferenze celebrative del Primo centenario dell'Unità d'Italia, 1861-1961*, Università degli studi di Pavia, Pavia, 1961, pp. 77 ss.

¹⁶ Sulla questione delle autonomie regionali assume specifico interesse E. Rotelli, *L'avvento della Regione in Italia. Dalla caduta del regime fascista alla Costituzione repubblicana (1943-1947)*, Milano, Giuffrè, 1967; R. Ruffilli, *La questione regionale dall'unificazione alla dittatura 1862-1942*, Milano, Giuffrè, 1971; P. Aimò, *Stato e poteri locali in Italia, 1848-1995*, Roma, Carocci, 1998; R.D. Putnam, R. Leonardi e R.Y. Nanetti, *La pianta e le radici*.

A partire dai mesi in cui si realizzava la tanto agognata unità del Paese, vi fu un intenso dibattito in ordine alla possibilità di valorizzare il ruolo delle autonomie territoriali. Pertanto, è possibile affermare che il dibattito sul rapporto di polarizzazione dialettica tra federalismo¹⁷ e regionalismo¹⁸, tra uniformità¹⁹ e differenziazione²⁰, tra centro e periferie²¹, tra Stato e territorio²², tra l'assetto federale²³ e l'assetto regionale²⁴, tra Stato accentrato e Stato decentrato²⁵, tra Stato unitario e Stato composto²⁶, ha radici antiche²⁷.

Il radicamento dell'istituto regionale nel sistema politico italiano, Bologna, Il Mulino, 1985; M. Degl'Innocenti, *L'avvento della Regione 1970-1975. Problemi e materiali*, Manduria-Bari-Roma, Lacaita, 2004.

¹⁷ Con riguardo alle matrici teoriche su cui si fonda il modello federale si v. A. Hamilton, J. Jay e J. Madison, *Il federalista*, Pisa, Nistri Lischi, 1955; O. Bergamini, *Breve storia del federalismo americano*, Milano, Marcos y Marcos, 1996. Sul federalismo si v. G. Bognetti, *Federalismo*, Torino, UTET, 2001; B. Caravita, *I processi di attuazione del federalismo in Italia*, Torino, Giappichelli, 2004; L. Levi, *Il pensiero federalista*, Roma-Bari, Laterza, 2002; N. Zanon e A. Concaro (a cura di), *L'incerto federalismo*, Milano, Giuffrè, 2005; C. Petraccone (a cura di), *Federalismo e autonomia dall'unità a oggi*, Roma-Bari, Laterza, 1995; D. Di Nuovo, *Federalismo e meridionalisti*, Napoli, ESI, 1996; G. Di Genio, *Stato regionale versus Stato federale*, Milano, Giuffrè, 2005; B. Caruso e L. Cedroni (a cura di), *Federalismo. Antologia critica*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma, 1995; F. Pizzetti, *Federalismo, regionalismo e riforma dello Stato*, Torino, Giappichelli, 1996.

¹⁸ Sul regionalismo si v. R. Bifulco, *Le Regioni*, Bologna, Il Mulino, 2004; B. Caravita, *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Torino, Giappichelli, 2009; L. Saporo, *Le competenze regionali*, Milano, Giuffrè, 1973; A. Morrone, *Lo Stato regionale nella transizione*, in S. Ceccanti e S. Vassallo (a cura di), *Come chiudere la transizione*, Bologna, Il Mulino, 2004. In un'ottica comparata si v. D. Dominici, G. Falzea e G. Morchella (a cura di), *Il regionalismo differenziato. Il caso italiano e spagnolo*, Milano, Giuffrè, 2004.

¹⁹ L. Antonini, *Metodo della differenziazione versus metodo dell'uniformità*, in A. Mastromarino e J.M. Castellà Andreu, *Esperienze di regionalismo differenziato*, Milano, Giuffrè, 2009, pp. 1 ss.

²⁰ C. Bozzacchi, *Uniformità e differenziazione nel sistema delle autonomie*, Milano, Giuffrè, 2003; Q. Camerlengo, *Autonomia regionale e uniformità sostenibile: principi fondamentali, sussidiarietà e intese forti*, in www.forumcostituzionale.it.

²¹ V. Atripaldi, *Il nodo centro-periferia e la questione meridionale in Assemblea costituente*, in M. Fioravanti e S. Guerrieri (a cura di) *La Costituzione italiana*, cit., p. 346.

²² Si v. B. Baldi, *Stato e territorio. Federalismo e decentramento nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, Laterza, 2003.

²³ G. De Vergottini, *Stato federale*, in «Enciclopedia del diritto», vol. XLIII, *ad vocem*, Milano, Giuffrè, 1990, V, pp. 831 ss.; T. Groppi, *Il federalismo*, Roma-Bari, Laterza 2004; G. Lombardi, *Stato federale, Profilo di diritto comparato*, Torino, Giappichelli, 1987.

²⁴ G. De Vergottini, *Stato federale e Stato regionale: i modelli di decentramento*, in V. Piergigli (a cura di), *Federalismo e devolution*, Milano, Giuffrè, 2005.

²⁵ Si v. P. Bilancia, *Stato unitario accentrato, decentrato, federale: dalle diverse origini storiche alla confluenza dei modelli*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, Napoli, Jovene, 2004, pp. 271 ss.

²⁶ Si v. O. Ranalletti, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, CEDAM, 1935, pp. 144 ss.; R. Bifulco, *La cooperazione nello Stato unitario composto*, cit., pp. 26 ss.

²⁷ R.D. Putnam, *La tradizione civica nelle Regioni italiane*, Milano, Mondadori, 1993, p. 22.

2. *Alle radici dell'organizzazione territoriale dei poteri nello Stato unitario: i progetti regionalisti di Farini e Minghetti*

Con il compimento del processo di unificazione, vi fu l'esigenza di configurare un sistema giuridico in grado di garantire il governo di un'area territoriale composita²⁸, assai estesa ed eterogenea²⁹, caratterizzata da specificità geografiche, da peculiarità e differenze economiche, sociali, culturali e politiche (e in qualche caso anche etniche e linguistiche)³⁰.

Quasi contemporaneamente al processo di *nation building* che stava conducendo alla costituzione del Regno d'Italia³¹ (che nasceva come nuovo Stato unitario, in virtù della legge 17 marzo 1861, n. 4671)³², nelle sedi politico-legislative, si sviluppò un interessante confronto dialettico in ordine alla possibilità di valorizzare il ruolo delle autonomie regionali³³. Ciò al fine di soddisfare le esigenze di autogoverno dei territori. Si intendeva realizzare un «progetto di regionalizzazione amministrativa»³⁴ teso ad assicurare il rispetto delle particolarità, delle specificità e delle identità socioeconomiche e culturali delle differenti aree territoriali del Paese. In questo modo si mirava a garantire una più efficace ed efficiente azione delle amministrazioni pubbliche, ma anche una più valida selezione della classe dirigente politico-amministrativa³⁵.

²⁸ O. Bucci, *L'ordinamento regionale. Considerazioni storico-introductive*, in P. De Camellis, *L'autonomia regionale*, Roma, Kappa, 1989, pp. 3 ss.

²⁹ Si v., in una prospettiva politologica, I. Sales, *Leghisti e sudisti*, Roma-Bari, Laterza, p. 3, il quale evidenzia le profonde diversità identitarie dei diversi territori, confluiti, poi, in un'unica Nazione.

³⁰ R.D. Putnam, *La tradizione civica nelle Regioni italiane*, Milano, Mondadori, 1993, p. 22, evidenzia che «la storia ha lasciato all'Italia forti differenze regionali e locali. Le Regioni – geograficamente ben definite, politicamente indipendenti, differenziate tra loro economicamente, generalmente dominate da un'importante città – hanno avuto una posizione preminente nella storia italiana per più di mille anni». L.A. rileva che «nel 1860, quando fu proclamata l'Unità d'Italia, la varietà dei dialetti in uso era tale che non più del 10% di tutti gli "italiani" (forse anche meno del 2,5%) parlava la lingua nazionale».

³¹ Si v. C. Ghisalberti, *Stato e Costituzione nel Risorgimento*, Milano, Giuffrè, 1972.

³² Si v. G. Landi e G. Potenza, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1983, p. 311.

³³ M. Cifarelli, *Le autonomie politiche*, in Centro permanente per i problemi del Mezzogiorno (a cura di), *Dati storici e prospettive attuali della questione meridionale. Atti del convegno di studi meridionalistici*, Bari, Canfora, 1946, pp. 198 ss., il quale rileva che nella fase in cui si stava realizzando l'assetto unitario del nuovo Stato furono compiuti, dalla Destra storica, «seri tentativi di creare un ordinamento amministrativo su base autarchico-nazionale».

³⁴ P. Cavaleri, *Diritto regionale*, cit., p. 15.

³⁵ Si v. P. Cavaleri, *Diritto regionale*, cit., 2006, pp. 15-16.

Tra il 1860 e il 1861 furono presentati alcuni progetti di riforma dell'ordinamento statale con l'approvazione dei quali si sarebbe realizzata la valorizzazione delle autonomie, garantendo il loro riconoscimento nell'assetto istituzionale dello Stato unitario³⁶. Il primo ad esprimersi a favore dell'adozione di un assetto regionalistico fu il Ministro dell'interno Luigi Carlo Farini, il quale si pronunciò a sostegno dell'evoluzione in senso regionale dell'ordinamento del Regno³⁷. Il Ministro Farini, nel rivolgersi alla Commissione legislativa istituita dalla legge 24 giugno 1860 con il compito di valutare le misure da adottare per regolamentare le Province ed i Comuni, sottolineava la necessità di «coordinare la forte unità dello Stato coll'alacre sviluppo della vita locale, colla soda libertà delle Province, dei Comuni, e dei consorzi, e colla progressiva emancipazione dell'insegnamento, della beneficenza e degli istituti municipali e provinciali dai vincoli della burocrazia centrale»³⁸. Nello stesso anno, l'On. Marco Minghetti propose l'introduzione degli enti regionali come circoscrizioni di decentramento burocratico, inquadrate nell'ordinamento amministrativo del nuovo Stato unitario³⁹. Nel presentare alla Camera dei Deputati la citata proposta, che mirava alla realizzazione di «consorzi permanenti di Province»⁴⁰, lo statista bolognese⁴¹ sottolineava la volontà di eliminare o ridimensionare il sistema centralistico⁴², all'epoca vigente nell'ordinamento piemontese, affidando ampi poteri agli enti esponenziali delle comunità territoriali⁴³. Minghetti avrebbe voluto realizzare un'organizzazione regionale su base elettiva, nel rispetto delle tradizioni e delle peculiarità delle diverse aree del Paese. Egli riteneva op-

³⁶ Si v. D. De Marco, *Unità e regionalismo nella storia dell'Italia contemporanea 1859-1964*, Napoli, ESI, 1999, p. 195.

³⁷ Si v. R. Romanelli, *Importare la democrazia. Sulla costruzione liberale italiana*, cit., p. 58.

³⁸ Si v. D. De Marco, *Unità e regionalismo nella storia dell'Italia contemporanea 1859-1964*, cit., p. 195.

³⁹ T. Martines, A. Ruggeri e C. Salazar, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, Giuffrè, 2008, p. 3.

⁴⁰ R. Romanelli, *Importare la democrazia. Sulla costruzione liberale italiana*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2009, p. 58.

⁴¹ Con riguardo all'azione politica ed istituzionale svolta dall'On. Marco Minghetti si v. R. Ghepardì e N. Matteucci (a cura di), *Marco Minghetti statista e pensatore politico*, Bologna, Il Mulino, 1988.

⁴² G. Rolla, *La costruzione dello Stato delle autonomie. Considerazioni sintetiche alla luce dell'esperienza italiana e spagnola*, in Id. (a cura di), *La difesa delle autonomie locali*, Milano, Giuffrè, 2005, p. 5, evidenza che attraverso i progetti di regionalizzazione amministrativa si intendeva «attenuare l'uniformità dell'organizzazione amministrativa dello Stato, conseguente alla decisione di estendere l'assetto istituzionale del Piemonte a tutto il territorio italiano».

⁴³ L. Paladin, *Diritto regionale*, Padova, CEDAM, 1992, p. 4.

portuno affidare agli enti esponenziali delle comunità territoriali il potere legislativo e l'autonomia finanziaria per un nutrito gruppo di materie tra cui l'agricoltura, la pubblica istruzione, l'organizzazione sanitaria, gli enti di beneficenza, i lavori pubblici. Secondo la citata proposta, i poteri centrali avrebbero dovuto esercitare funzioni contingente, operando solo in alcuni ambiti tra cui: politica estera, difesa, sistema postale, organizzazione e gestione del sistema viario, nonché di quello ferroviario e portuale. Inoltre, lo Stato centrale avrebbe dovuto conservare il controllo sugli atti degli enti locali⁴⁴. Si trattava di un progetto che presentava una forte carica innovativa rispetto al rigido modello centralistico sabaudo⁴⁵. Con il varo di un insieme organico di misure si sarebbe potuto configurare un assetto regionale avanzato⁴⁶, rompendo la tradizione centralista che connotava il sistema amministrativo piemontese, ispirato al modello burocratico bonapartista.

Questi importanti, rivoluzionari disegni di legge di matrice regionalista però non incontrarono i favori del Parlamento⁴⁷. Anzi, dopo la scomparsa di Cavour, il nuovo Capo del Governo, On. Bettino Ricasoli, estese a tutto il territorio nazionale del nuovo

⁴⁴ Si v. M. Minghetti, *Relazione introduttiva del Ministro dell'interno Minghetti sul complesso dei provvedimenti concernenti l'ordinamento dello Stato*, pubblicato in Atti parlamentari Camera dei Deputati, legis. XIII, sess. 1861-1862, Discussioni, pp. 205-210, ora ripubblicato in P. Schiera (a cura di), *Le autonomie e l'Europa. Profili storici e comparati*, Bologna, Il Mulino, 1993, pp. 243 ss.

⁴⁵ M. Cifarelli, *Le autonomie politiche*, in Centro permanente per i problemi del Mezzogiorno (a cura di), *Dati storici e prospettive attuali della questione meridionale. Atti del convegno di studi meridionalistici*, cit., pp. 198 ss.

⁴⁶ Si v. D. De Marco, *Unità e regionalismo nella storia dell'Italia contemporanea 1859-1964*, cit., p. 197, il quale rileva che dei quattro progetti presentati, il 13 marzo 1861, in Parlamento dal Ministro Minghetti, emerse «un vero e proprio piano di organizzazione amministrativa dello Stato». In particolare, «il quarto riguardava l'amministrazione regionale, e mirava a provvedere "sul luogo a molti affari senza che essi fossero recati alla capitale, e conciasse la varietà regolamentare delle varie parti d'Italia all'unità legislativa di tutta la nazione". Inoltre, "per quanto riguardava la materia economica da affidare alla Regione, si pensa sempre agli istituti d'istruzione superiore, alle accademie di belle arti, agli archivi storici, alla cura delle strade e alla difesa dei fiumi che traversano più Province. Di più si attribuisce alle Regioni di sottoporre a regolamento le colture irrigue, le bonificazioni dei terreni, la caccia e la pesca, che si esercitano con tale varietà in Italia, e malamente potrebbero sottoporsi ad unità di pratiche e di metodi. Queste attribuzioni, si ritiene non possono assegnarsi alle singole Province, perché non avrebbero forza di sopperirvi, e non lo potrebbero senza conflitti. Spontaneo si offriva di affidare questi compiti a un consorzio di Province obbligatorio e permanente».

⁴⁷ Si v. S. Bartole, R. Bin, G. Falcon e R. Tosi, *Diritto regionale*, Bologna, Il Mulino, 2005, p. 10, i quali evidenziano che «il timore che le Regioni potessero perpetuare divisioni e separatismi bloccò sul nascere il progetto del Ministro Minghetti che, subito dopo la proclamazione dell'Unità d'Italia, propose di costruire un livello regionale di allocazione di attribuzioni amministrative».

Stato unitario la disciplina normativa provinciale e comunale applicata nel Regno di Sardegna, procedendo al ritiro del progetto di riforma (prospettato dall'On. Marco Minghetti, Ministro dell'interno del Governo guidato dal Conte di Cavour) che mirava alla costruzione di un ordinamento tendenzialmente decentrato (che presentava i connotati tipici della forma di Stato regionale)⁴⁸. Attraverso il superamento della menzionata proposta, presentata nel 1861, fu, così, accantonata la soluzione regionalista che sarà, poi, successivamente riconsiderata nella fase costituente. Nelle forze politiche che avevano operato al fine di realizzare l'unità dello Stato, superando la frammentazione che caratterizzava le realtà statali preunitarie, vi era una forte preoccupazione rispetto al progetto di valorizzare l'autogoverno regionale dei territori. In coloro che avversavano i progetti regionalisti era forte la convinzione che l'introduzione di un tale assetto avrebbe potuto insidiare l'unità statale appena raggiunta e determinare il rinascere di separatismi, secessionismi e contrasti tra le Regioni, rilanciando il ruolo delle monarchie che avevano governato gli Stati preunitari. A parere degli oppositori dei menzionati progetti regionalisti, la previsione di un assetto nuovamente diviso e frammentato avrebbe svilito il grande sforzo che aveva portato alla costruzione dell'Italia unita⁴⁹ e avrebbe potuto rappresentare un attentato all'unità del Paese⁵⁰. Al termine dell'intenso dibattito (collocato storicamente tra la fase conclusiva dell'esperienza di Governo di Cavour e la fase caratterizzata dall'attività del Governo Ricasoli) prevalse la decisione di estendere a tutto il Regno d'Italia la disciplina amministrativa in vigore nel Regno di Sardegna, anche per il timore di consentire la riagggregazione e la ricostituzione degli Stati preunitari⁵¹. Se è da considerare positivamente la scelta di ricondurre ad unità una miriade di sistemi legislativi differenziati appare, per converso, *ictu oculi* opinabile la volontà espressa dai vertici politico-istituzionali del nuovo Stato di procedere alla compressione di istanze pluralistiche ed autonomistiche (che pure emergevano con forza dalle

⁴⁸ Si v. D. De Marco, *Unità e regionalismo nella storia dell'Italia contemporanea 1859-1964*, cit., p. 195.

⁴⁹ Si v. S. Bartole, R. Bin, G. Falcon e R. Tosi, *Diritto regionale*, cit., p. 10.

⁵⁰ Si v. P. Cavaleri, *Diritto regionale*, cit., p. 16, il quale rileva che in Parlamento «prevalsero (...) le preoccupazioni di coloro che vedevano nella creazione delle Regioni un pericolo per l'unità dello Stato, da poco raggiunta, oltre che una inutile e costosa moltiplicazione degli enti pubblici, per di più concorrenziali rispetto a quelli già esistenti, vale a dire le Province e i Comuni».

⁵¹ P. Cavaleri, *Diritto regionale*, cit., p. 16.

comunità territoriali). In realtà, quella scelta fu necessitata poiché la Destra storica, allora al potere, al fine di non mettere a rischio l'appena conquistata unità politica ed amministrativa, scelse di introdurre il sistema amministrativo accentrato e di estendere le leggi amministrative piemontesi all'intero territorio unificato. Si trattò di una decisione controversa, che è stata oggetto di valutazioni diverse⁵², ma fu «storicamente imposta dalle condizioni del Paese»⁵³, al fine di proteggere e «preservare l'unità appena raggiunta»⁵⁴.

3. *L'uniformità amministrativa nel nuovo assetto statale*

Un'autentica svolta nel processo di unificazione ed organizzazione amministrativa dello Stato unitario si registrò nel 1865, allorché furono estese a tutto il Regno d'Italia i Regi decreti del 23 ottobre 1859 e del 6, 16, e 20 novembre 1859⁵⁵. Con il varo della Legge di unificazione amministrativa del Regno d'Italia n. 2248 del 20 marzo 1865 (con i relativi cinque allegati) il modello di amministrazione pubblica, centrale e locale⁵⁶, adottato nel Regno piemontese (e il correlato assetto legislativo) fu esteso all'intero territorio nazionale⁵⁷. Nel processo di unificazione amministrativa del territorio italiano, la legge 20 marzo 1865, n. 2248 (con i relativi allegati) assunse, dunque, una particolare rilevanza⁵⁸. L'impianto

⁵² M. Cifarelli, *Le autonomie politiche*, Centro permanente per i problemi del Mezzogiorno, (a cura di), *Dati storici e prospettive attuali della questione meridionali. Atti del convegno di studi meridionalistici*, cit., p. 198.

⁵³ Sul punto si v. V. Caianiello, *L'amministrazione nello Stato liberale, 1859-1865*, in S. Ricci (a cura di), *Il dibattito sull'unità dello Stato nel Risorgimento italiano*, Istituto per gli studi filosofici, Napoli, 1991, pp. 184-185.

⁵⁴ V. Caianiello, *L'amministrazione nello Stato liberale, 1859-1865*, in S. Ricci (a cura di), *Il dibattito sull'unità dello Stato nel Risorgimento italiano*, cit., 1991, p. 186.

⁵⁵ Si v. D. De Marco, *Unità e regionalismo nella storia dell'Italia contemporanea 1859-1964*, cit., pp. 197-198.

⁵⁶ P. Cavaleri, *Diritto regionale*, cit., p. 16.

⁵⁷ P. Caretti e G. Tarli Barbieri, *Diritto regionale*, II ed., Torino, Giappichelli, 2009, p. 12.

⁵⁸ Si v. G. Landi e G. Potenza, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., p. 311, i quali evidenziano che «L'unificazione amministrativa dei vari territori che, per effetto della legge 17 marzo 1861, n. 4671, vennero a costituire il regno d'Italia, fu attuata principalmente con la legge 20 marzo 1865, n. 2248. Essa con i suoi vari allegati (dei quali due, cioè l'allegato E sull'abolizione del contenzioso amministrativo, e l'allegato F sui lavori pubblici, sono tuttora parzialmente in vigore), si può considerare la sola opera di codificazione del diritto amministrativo che si sia tentata in Italia. Tale legislazione si ispirava al diritto amministrativo francese, nella versione accolta nel regno di Sardegna dopo il 1848, cioè in regime costituzionale, con alcuni temperamenti in senso liberale, derivati dalla legislazione belga.

della menzionata disciplina, ispirata alla legislazione francese, diede luogo ad un assetto ordinamentale centralistico che presentava non poche criticità, ma anche punti di forza⁵⁹. Il nuovo assetto si rivelò decisivo per garantire il processo di attuazione dell'unità nazionale, realizzata in modo assai rapido, «raggiunta per effetto degli avvenimenti del 1859-1860, in modo troppo precipitoso ed immaturo per non esigere l'uso di strumenti giuridico-amministrativi facilmente e direttamente manovrabili da un saldo potere centrale»⁶⁰. Mediante l'adozione dei provvedimenti legislativi di unificazione, fu configurata l'organizzazione amministrativa dello Stato unitario⁶¹. Tali misure determinarono «un periodo lungo di quasi trent'anni, in cui si definiscono e si stabilizzano gli assetti istituzionali dell'Italia unita e le sue caratteristiche»⁶². Ciò con l'obiettivo di assicurare la dimensione unitaria e accentratrice e garantire l'uguaglianza dei diritti. In quest'ottica, fu necessario introdurre un quadro normativo comune per l'intero Paese e realizzare un'organizzazione amministrativa uniforme, consentendo, così, il configurarsi di un ordinamento armonico e coeso all'interno dello Stato italiano⁶³. Si realizzò, quindi, l'adesione al sistema centralistico di amministrazione pubblica, ossia

Ne derivò un regime amministrativo prevalentemente accentrato il quale fin dall'origine non fu immune da critiche, ma la cui adozione fu in parte imposta dalla necessità di attuare in concreto l'unità nazionale, raggiunta per effetto degli avvenimenti del 1859-1860».

⁵⁹ C. Ghisalberti, *Istituzioni e risorgimento*, Firenze, Le Monnier, 1991, p. 161.

⁶⁰ Si v. G. Landi e G. Potenza, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., p. 311, i quali evidenziano che si realizzò «un regime amministrativo prevalentemente accentrato il quale fin dall'origine non fu immune da critiche, ma la cui adozione fu in parte imposta dalla necessità di attuare in concreto l'unità nazionale».

⁶¹ G. Astuto, *L'amministrazione italiana. Dal centralismo napoleonico al federalismo amministrativo*, Roma, Carocci, 2009, pp. 68 ss.

⁶² Si v. F. Bonini, *L'unificazione e la seconda unificazione*, in Id., *Storia della pubblica amministrazione in Italia*, Firenze, Le Monnier, 2004, pp. 24 ss.

⁶³ V. Antonelli, *Amministrazione pubblica e unità della Repubblica*, in A. Pioggia e L. Vandelli (a cura di), *La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 2006, p. 50, rileva che «Lo sforzo di garantire l'unità dell'ordinamento giuridico affonda, storicamente, le proprie radici nella necessità di sostenere la coesione politica dello Stato nazionale. L'avvento di quest'ultimo ha reclamato insieme una legislazione ed un'amministrazione comuni ed uniformi. I protagonisti dell'unificazione tendono, infatti, a costruire un "tutto uniforme", sottoposto ad una legislazione e ad un'amministrazione indifferenziate: il territorio nazionale razionalmente unificato richiede l'unità stereotipa ed uniforme di descrizione del territorio medesimo». L'A. sottolinea che «limitando la nostra riflessione al sistema amministrativo, possiamo rilevare una tendenziale equazione – ripresa anche dopo l'adozione della costituzione repubblicana – tra i principi e i valori dell'unità, dell'uniformità e dell'uguaglianza. Sia per il legislatore che per gli interpreti l'uniformità della regolazione e dell'amministrazione ha rappresentato una condizione essenziale per garantire l'uguaglianza dei diritti e l'unità dell'ordinamento. A questa considerazione ha fatto seguito l'attribuzione nell'organizzazione costituzionale di una posizione prevalente all'istituzione statale, investita del compito di concretizzare e salvaguardare la riferita equazione assiologica».

al modello piemontese di organizzazione del potere sul territorio⁶⁴, a sua volta mutuato dal sistema instaurato da Napoleone⁶⁵. L'ordinamento amministrativo centralistico, disegnato per lo Stato unitario, fu, infatti, profondamente influenzato dal modello napoleonico di amministrazione pubblica, connotato «da un forte accentramento di poteri e dall'applicazione rigorosa del principio di uniformità»⁶⁶. Date le profonde differenze che connotavano le diverse aree del territorio nazionale si preferì «imprimere al Paese una coesione unitaria. Si reputò che solo assicurando una presenza costante e capillare dello Stato nell'organizzazione amministrativa si potesse creare nei cittadini la coscienza dell'unità»⁶⁷. Si delineò, quindi, un assetto statale accentrato «d'impronta piemontese»⁶⁸ che aveva nel sistema burocratico-amministrativo sabauda (in primis in quello prefettizio)⁶⁹ uno dei suoi principali cardini⁷⁰. Il nuovo Stato, ormai del tutto «piemontesizzato»⁷¹, venne, così, a caratterizzarsi per la sua uniformità amministrativa, sia organizzativa, che funzionale, oltre che per la sua unità politica⁷². Si delineò, quindi, un'ossatura

⁶⁴ F. Benvenuti, *Disegno dell'amministrazione italiana*, Padova, CEDAM, 1996, p. 33.

⁶⁵ R.D. Putnam, *La tradizione civica nelle Regioni italiane*, cit., pp. 22-23.

⁶⁶ Si v. L. Pesenti, *Federalismo e sussidiarietà: un nesso necessario?*, in P. Donati e I. Collozzi (a cura di), *La sussidiarietà. Che cos'è e come funziona*, Roma, Carocci, 2005, p. 46.

⁶⁷ V. Caianiello, *L'amministrazione nello Stato liberale, 1859-1865*, in S. Ricci (a cura di), *Il dibattito sull'unità dello Stato nel Risorgimento italiano*, cit., p. 193.

⁶⁸ S. Sepe, *Burocrazia e apparati amministrativi: evoluzione storica e prospettive di riforma*, Milano, Giuffrè, 1996, p. 40.

⁶⁹ Con riguardo alla nascita ed all'evoluzione dell'istituto prefettizio si v. G. Balsamo e R. Lauro, *Il Prefetto della Repubblica*, Rimini, Maggioli, 1992; R. Lauro e V. Madonna, *Il Prefetto della Repubblica tra istituzioni e società*, Rimini, Maggioli, 2005; C. Meoli, *Il Prefetto nell'ordinamento italiano. Profili storici e istituzionali*, Firenze, Nocchioli, 1984; E. Guastapane, *Le fonti per la storiografia dei prefetti*, in «Storia, Amministrazione, Costituzione», Annale ISAP, n. 1, 1993, pp. 245-279; P. Lucchetti, *Il prefetto nell'esperienza francese e italiana*, in M. De Nicolò, *Tra Stato e società civile. Ministero dell'interno, Prefetture, autonomie locali*, Bologna, Il Mulino, 2006, pp. 433 ss.; L. Ponziani, *Il fascismo dei prefetti. Amministrazione e politica nell'Italia meridionale, 1922-1926*, Roma, Donzelli, 1995.

⁷⁰ Si v. F. Benvenuti, *Mito e realtà dell'ordinamento amministrativo italiano*, in F. Benvenuti e G. Miglio (a cura di), *Atti del congresso celebrativo del centenario delle leggi di unificazione. L'unificazione amministrativa ed i suoi protagonisti*, Vicenza, Neri Pozza, 1969; S. Sepe, *Amministrazione e «nazionalizzazione». Il ruolo della burocrazia statale nella costruzione dello Stato unitario*, in M. Meriggi (a cura di), *Dalla città alla Nazione. Borghesie ottocentesche in Italia e Germania*, Bologna, Il Mulino, 1993, pp. 307-341.

⁷¹ A. D'Atena, *Diritto regionale*, Torino, Giappichelli, 2010, p. 9. Sul punto G. Pennella, *L'amministrazione liberale. Appunti di lavoro*, Napoli, Formez, 2003, p. 69, evidenzia che «all'inevitabile attivazione di un grande centro borghese nel periodo post-unitario seguì la «piemontesizzazione» dell'apparato amministrativo, fondata sull'uniformità del sistema e sul riconoscimento del fondamento di ordine nazionale, proprio della cultura post-illuminista».

⁷² Si v. S. Cassese, *L'amministrazione dello Stato liberale-democratico*, in Id., *La formazione dello Stato amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1974.

burocratica, un assetto strutturale ramificato formato da uffici pubblici statali che alimentò un processo di «nazionalizzazione»⁷³ dell'amministrazione pubblica che consentì la costruzione di uno Stato amministrativo unitario. Attraverso il centralismo si intendeva, cioè, assicurare al nuovo Stato la necessaria «coesione politica»⁷⁴, nel tentativo di realizzare un tessuto sociale, culturale, oltre che giuridico, comune all'intera nazione. Nel novellato sistema istituzionale, le amministrazioni territoriali venivano concepite come enti di decentramento amministrativo, prive di un'autonoma valenza politica⁷⁵.

In quest'ottica, nonostante le ombre che hanno caratterizzato il processo di unificazione, è attribuibile proprio all'uniformità amministrativa il merito di aver determinato un sistema ordinamentale a carattere generale che ha legittimato l'assetto istituzionale del nuovo Stato unitario accentrat⁷⁶ ed ha assicurato l'evoluzione omogenea dello Stato italiano, garantendo l'integrazione tra le diverse, variegate componenti della struttura sociale del Paese⁷⁷. Nelle fasi salienti del processo di unificazione, come si è già accennato, i vertici politico-istituzionali del nuovo Regno d'Italia considerarono l'adozione del modello centralista come un efficace antidoto alle spinte centrifughe determinate dalle condizioni di «debolezza del processo di unificazione nazionale e dalla mancanza di una diffusa coscienza nazionale»⁷⁸. Il sistema istituzionale centralistico che caratterizzò il nuovo Stato, a partire dal 1861, si configurò, dunque, secondo il modello c.d. «étatista», fondato sulla centralità

⁷³ S. Sepe, «Un'élite» amministrativa fra tradizione e innovazione, in Id. (a cura di), *I prefetti in età repubblicana, 1946-2002*, Bologna, Il Mulino, 2007, p. 26.

⁷⁴ V. Antonelli, *Amministrazione pubblica e unità della Repubblica*, in A. Pioggia e L. Vandelli (a cura di), *La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale*, cit., p. 50.

⁷⁵ A. Petracchi, *Le origini dell'ordinamento comunale e provinciale italiano. Storia della legislazione piemontese sugli enti locali dalla fine dell'antico regime al chiudersi dell'età cavouriana (1770-1861)*, Venezia, Neri Pozza, 1962; R. Gherardi, *Le autonomie locali nel liberismo italiano (1861-1900)*, Milano, Giuffrè, 1984.

⁷⁶ V. Antonelli, *Amministrazione pubblica e unità della Repubblica*, in A. Pioggia e L. Vandelli (a cura di), *La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale*, cit., p. 50, evidenzia che «l'uniformità amministrativa – organizzativa e funzionale – ha contribuito, insieme alla legislazione civile e penale, a costruire un ordinamento generale di derivazione statale e a legittimare le costituenti istituzioni politiche statali. L'unità è stata, dunque, insieme costituzionale e amministrativa».

⁷⁷ R.D. Putnam, *La tradizione civica nelle Regioni italiane*, cit., p. 22. Con riferimento alla struttura del Paese si v. C. Rossano, *Problemi di struttura dello Stato sociale contemporaneo*, Napoli, Jovene, 1978.

⁷⁸ G. Rolla, *La costituzione dello stato delle autonomie. Considerazioni sintetiche alla luce dell'esperienza italiana e spagnola*, in G. Rolla (a cura di), *La difesa delle autonomie locali*, Milano, Giuffrè, 2005, p. 5.

dell'apparato amministrativo e basato sul principio di uniformità⁷⁹. Venne configurandosi un'organizzazione accentrata dei pubblici poteri che limitava la libertà dei cittadini⁸⁰ e comprimeva le autonomie⁸¹. Lo stesso «principio autonomistico rimase costretto entro (...) spazi angusti rappresentati dall'espansione della ripartizione del territorio in Comuni e Province, peraltro enti rigidamente sottoposti al controllo dello Stato: si pensi alla nomina regia dei Sindaci, all'affidamento della presidenza dell'amministrazione provinciale al Prefetto, ossia al rappresentante del Governo a livello locale»⁸², «all'attribuzione del diritto di voto per l'elezione dei Consigli comunali e provinciali sulla base di requisiti essenzialmente censitari, all'esistenza di una trama fittissima di controlli, sia di legittimità che di merito, sull'intera attività degli enti locali»⁸³. In realtà, la presenza di una pluralità di Stati autonomi e sovrani nella penisola italiana avrebbe potuto rappresentare la condizione ideale per la nascita di uno Stato federale, alla stregua di quanto accaduto in Germania⁸⁴. Mentre, il processo che ha portato all'unità d'Italia si è sviluppato in modo differente rispetto all'esperienza germanica, poiché è stato caratterizzato dall'azione egemonica svolta dal Regno di Sardegna che ha proceduto all'annessione degli Stati preunitari⁸⁵,

⁷⁹ Si v. S. Cassese, *Lo Stato introvabile. Modernità ed arretratezza delle istituzioni italiane*, Roma, Donzelli, 1998, pp. 21 ss., il quale evidenzia che «l'Italia appartiene alla categoria dei Paesi a tradizione "statiste". Questa tradizione si è formata per l'azione di tre elementi diversi. Il primo è costituito dalla dominazione napoleonica in larga parte della penisola, che ha portato in Italia un modello di gestione pubblica affidata non al sistema giudiziario e al Parlamento, come nell'Inghilterra delle origini, ma a un apparato pubblico centralizzato, ordinato gerarchicamente, sottratto al diritto comune e sottoposto a un diritto privilegiato, con funzionari tutelati dalla garanzia amministrativa. Istituti caratteristici del sistema francese, come il Consiglio di Stato e i prefetti, a partire da questo momento fanno il loro ingresso in Italia. Dopo l'Unità, negli anni '80, il tentativo di Crispi di accelerare l'unificazione dei mercati e nella società condurrà persino a un rafforzamento della componente "statiste" di influenza francese. Il secondo elemento della tradizione "statiste" è costituito dalla preponderanza dell'esecutivo sugli altri poteri. Già nel modello cavouriano erano presenti "l'apparenza delle forme parlamentari" e "la sostanza di un potere preponderante del Presidente del Consiglio". Poi, la grandiosa legislazione di unificazione (1865) viene approvata dal Governo in virtù dei pieni poteri (...). L'A. rileva che «la tradizione "statiste", formatasi nel modo che si è detto, ha portato l'Italia su una delle due vie dello Stato moderno (...). Secondo Cassese, «la terza delle caratteristiche del modello "statiste" è rappresentata dalla "centralizzazione"».

⁸⁰ G. Pennella, *L'amministrazione liberale. Appunti di lavoro*, cit., p. 47.

⁸¹ Si v. V. Caianiello, *La cultura delle istituzioni nella storia del Mezzogiorno*, cit., p. 72.

⁸² P. Caretti e G. Tarli Barbieri, *Diritto regionale*, cit., p. 12, evidenziano che i Sindaci ed i Presidenti delle Province diventeranno organi elettivi solo molto tempo dopo.

⁸³ *Ibidem*, p. 12.

⁸⁴ A. D'Atena, *Diritto regionale*, Torino, Giappichelli, 2010, p. 9.

⁸⁵ A. D'Atena, *Diritto regionale*, cit., p. 9.

realizzando un modello di organizzazione del potere amministrativo ispirato alla tradizione bonapartista, fondato su di un assetto fortemente centralizzato.

4. *Le linee direttrici che emersero dalle posizioni prospettate dai membri dell'Assemblea costituente*

La spinta verso l'adozione di un modello istituzionale regionalista riprese nuovo vigore dopo la fine della prima guerra mondiale⁸⁶, anche in relazione alla necessità di affrontare il grande tema della questione meridionale⁸⁷. L'avanzata opzione regionalista fu prospettata tra gli obiettivi politico-programmatici del nuovo Partito popolare di Don Luigi Sturzo⁸⁸.

Con l'avvento del fascismo, il tema delle autonomie fu accantonato, in quanto in contrasto con i paradigmi politico-istituzionali⁸⁹ e giuridici che connotavano il regime dittatoriale⁹⁰. Dopo la seconda guerra mondiale e con il ritorno alla democrazia, si sviluppò un intenso dibattito tra le forze politiche⁹¹. Successivamente, l'Assemblea costituente si pose l'obiettivo di disegnare, all'interno del nuovo ordinamento costituzionale, un modello di organizzazione territoriale del potere che tenesse conto del prin-

⁸⁶ P. Cavaleri, *Diritto regionale*, cit., p. 16

⁸⁷ P. Caretti e G. Tarli Barbieri, *Diritto regionale*, cit., p. 12, rilevano che «uscita definitivamente dalle strategie istituzionali della classe politica post-unitaria, l'idea di dar vita alle Regioni, o più in generale, l'idea di uno Stato in cui il principio dell'autonomia locale trovasse un ampio riconoscimento continuerà ad essere presente nella letteratura politico-istituzionale durante tutto il periodo statutario, sposandosi ad un certo punto, con il tema della questione meridionale (si pensi a Colajanni, Ciccotti, Ghisleri), cui si pensava appunto di dare soluzione con l'introduzione delle Regioni, e divenne parte del programma di alcuni partiti politici all'indomani della fine del primo conflitto mondiale (si pensi soprattutto al sostegno all'idea regionalista che venne da Sturzo e dal Partito popolare)».

⁸⁸ P. Caretti e G. Tarli Barbieri, *Diritto regionale*, cit., pp. 12-13; E. Rotelli, *Il regionalismo di Luigi Sturzo*, in F. Malgeri (a cura di), *Luigi Sturzo nella storia d'Italia*, Roma, Edizioni di storia e letteratura, 1973, pp. 593 ss.

⁸⁹ Si v. C. De Mita, *Il fascismo nella vita del Paese*, in Id., *Politica e istituzioni nell'Italia repubblicana*, Milano, Bompiani, 1988, pp. 33 ss.

⁹⁰ P. Cavaleri, *Diritto regionale*, cit., p. 16, evidenzia che «(...) nel 1922, le aspettative degli autonomisti vennero (...) completamente vanificate dall'affermarsi di una concezione dello Stato totalmente centralistica, che soffocò le preesistenti, modeste autonomie provinciali e comunali».

⁹¹ Si v. M. Carducci, *Il regionalismo come «idea costituzionale» della Resistenza italiana*, in C. Franceschini, S. Guerrieri e G. Monina (a cura di), *Le idee costituzionali della resistenza*, Roma, Poligrafico dello Stato, 1995, pp. 73 ss.

cipio autonomistico⁹² e dell'articolazione pluralista della struttura sociale del Paese⁹³.

Il dibattito sulle prospettive ordinamentali concernenti la forma di Stato e, in questo ambito, riguardanti l'articolazione territoriale del potere, si svolse in una fase assai delicata della vita politica nazionale in quanto il rapporto di forte collaborazione e di solidarietà che si era instaurato tra le forze politiche e sociali (che durante la guerra di resistenza avevano combattuto il fascismo) era mutato a seguito dell'estromissione dalla maggioranza di governo della sinistra comunista⁹⁴. Tra il '46 e il '47, il confronto tra i membri della Costituente, in ordine al tema dell'uniformità, del federalismo, del regionalismo e della questione meridionale, si svolse all'interno della dialettica centro/periferia, Stato centrale/Stato regionale, federalismo/regionalismo⁹⁵. In questo contesto, il dibattito sui temi meridionalistici fu di alto profilo e si svolse, per lo più, nelle sessioni plenarie dell'Assemblea costituente, mentre meno frequenti, ma tuttavia rilevanti, furono i momenti in cui tali tematiche furono affrontate nel corso dei lavori delle sottocommissioni. Va rilevato che anche se non vi fu una specifica sessione parlamentare dedicata al dibattito sulla questione meridionale, l'attenzione della Costituente nei confronti del «problema» Mezzogiorno fu registrata in numerosi interventi pronunciati in aula dai membri dell'Assemblea, che, in ogni caso, denotavano una solida cultura meridionalistica. Il Mezzogiorno non costituì oggetto di specifico esame da parte dell'Assemblea, tranne che in determinate, particolari occasioni. Non vi furono, infatti, sessioni di lavoro riservate specificamente alla trattazione dei temi meridionalistici. Peraltro, come ricordato da Costantino Mortati, (in un lucido e chiaro intervento svolto in Commissione) dalla Costituente non furono mai adottati significativi provvedimenti legislativi a favore del Mezzogiorno⁹⁶. Però, le occasioni per discuterne non mancarono, come in sede di discussione delle interrogazioni presentate al Governo riguardanti l'occupazione delle terre da parte dei contadini, o in occasione

⁹² Si v. E. Rotelli, *L'avvento della Regione in Italia*, cit., pp. 135 ss.; C. Franceschini, S. Guerrieri e G. Monina (a cura di), *Le idee costituzionali della resistenza*, cit., pp. 73 ss.

⁹³ Con riguardo alla struttura sociale dello Stato si v., da un angolo visuale costituzionalistico, C. Rossano, *Problemi di struttura dello stato sociale contemporaneo*, cit.; D. Schindler, *Diritto costituzionale e struttura sociale*, a cura di R. Bifulco, Padova, CEDAM, 1999.

⁹⁴ M. Tesoro, *Il federalismo democratico. Dal Risorgimento all'Assemblea costituente*, in M. Ridolfi (a cura di), *Almanacco della Repubblica*, Milano, Mondadori, 2003, p. 141.

⁹⁵ V. Atripaldi, *Il nodo centro-periferia e la questione meridionale in Assemblea costituente*, in M. Fioravanti e S. Guerrieri (a cura di), *La Costituzione italiana*, cit., p. 346.

⁹⁶ P. Barucci, *Il Mezzogiorno alla Costituente*, Milano, Giuffrè, 1975, p. 18.

dello scorporo del latifondo, o degli eccidi dovuti ad aspri motivi sindacali. La Costituente rivolse, per lo più, la sua attenzione ai temi della riforma fondiaria, della «distribuzione della proprietà terriera» e della «perequazione del carico fiscale»⁹⁷; mentre non si affrontò (se non in modo assai limitato) il tema dell'industrializzazione delle aree meridionali e né furono elaborate ipotesi progettuali per consentire il superamento delle strutturali condizioni di arretratezza di cui il Mezzogiorno soffriva rispetto alle aree settentrionali, più ricche ed industrializzate⁹⁸. Va considerato che tali condizioni, già assai precarie, erano state ulteriormente aggravate dalla seconda guerra mondiale col suo carico di morte e distruzione anche di quel fragile tessuto industriale preesistente, basti pensare gli stabilimenti Alfa Romeo in Provincia di Napoli che i tedeschi, prima di ritirarsi, demolirono pilastro per pilastro. Come emerge dal quadro complessivo degli interventi pronunciati in Assemblea costituente, la principale occasione di confronto dialettico sui temi meridionalistici fu rappresentata dall'esame degli artt. 118 e 119 della Costituzione, concernenti l'ordinamento regionale, (oltre che la trattazione delle disposizioni concernenti i limiti alla proprietà fondiaria)⁹⁹. Nell'ambito del dibattito riguardante il modello di organizzazione territoriale del potere, sviluppato in sede di Assemblea costituente, si fronteggiarono 2 schieramenti, due indirizzi, pur se con diverse sfaccettature. Il primo raggruppamento di forze, di orientamento regionalista¹⁰⁰, sintetizzava, per lo più, le posizioni dei repubblicani, del Partito d'Azione e di una parte dei liberali, oltre che della Democrazia Cristiana che si poneva in linea di continuità con le tesi propugnate dal fondatore del Partito popolare, Luigi Sturzo¹⁰¹. Tali posizioni furono, innanzitutto, rappresentate durante i lavori parlamentari dall'On. Gaspare Ambrosini¹⁰², che presentò un'ampia ed accurata relazione illustrativa sui caratteri dell'ordinamento regionale. Quest'indirizzo, favorevole all'introduzione della

⁹⁷ R. Vaccaro, *Unità politica e dualismo economico in Italia (1861-1993)*, Padova, CEDAM, 1995, p. 216.

⁹⁸ R. Vaccaro, *Unità politica e dualismo economico in Italia (1861-1993)*, cit., p. 216, evidenzia che «la dinamica dello sviluppo industriale venne in gran parte ignorata e non emersero proposte per affrontare il problema della "unificazione economica e sociale del Paese"».

⁹⁹ P. Barucci, *Il Mezzogiorno alla Costituente*, cit., p. 14.

¹⁰⁰ M. Ridolfi, *Storia politica dell'Italia repubblicana*, cit., p. 109.

¹⁰¹ T. Martinez, A. Ruggeri e C. Salazar, *Lineamenti di diritto regionale*, cit., p. 5.

¹⁰² Si v. G. Verde, *Gaspare Ambrosini e la realizzazione delle Regioni*, in N. Antonetti e U. De Siervo (a cura di), *Ambrosini e Sturzo. La nascita delle Regioni*, Bologna, Il Mulino, 1998, p. 143 ss.; U. De Siervo, *Le Regioni nelle prime proposte di Ambrosini*, in «Le Regioni», n. 5, 1993.

forma di Stato regionale, orientò il dibattito verso il superamento del modello centralistico con la conseguente apertura verso la configurazione di un assetto ordinamentale basato sulla valorizzazione della dimensione regionale e locale del potere. Di segno contrario (antiregionalista) fu, invece, la posizione che caratterizzò le forze politiche di sinistra, almeno nella prima fase dei lavori della Costituente¹⁰³. Tale raggruppamento avversava l'adozione di una scelta regionalista, propendendo, invece, per il mantenimento dello status quo, valorizzando, invece, le autonomie comunali. Secondo i sostenitori della citata tesi, contraria all'istituzione delle Regioni, l'indebolimento del sistema centralistico avrebbe rischiato di disgregare l'assetto unitario del Paese. Nell'ambito dei lavori dell'Assemblea costituente le posizioni summenzionate si evolsero parallelamente al mutarsi del quadro politico che andava via via rimodulandosi in seguito alla «rottura del patto di collaborazione tra le forze che avevano concorso alla lotta di liberazione»¹⁰⁴ ed alla conseguente estromissione dal Governo centrale dei partiti di sinistra. Tali forze «viderò allontanarsi la speranza di riuscire a controllare lo Stato dal centro e, quindi, cominciarono a prospettarsi la possibilità di impadronirsi del potere almeno in alcune Regioni, loro tradizionale roccaforte, quali Emilia-Romagna, Toscana, Umbria e Marche, mentre il regionalismo delle forze di centro si intiepidiva nella speranza di un'affermazione elettorale che consentisse loro di occupare il Governo nazionale»¹⁰⁵. In questo modo, dopo un articolato iter parlamentare si riuscì a pervenire ad «un accordo generalmente condiviso su un progetto di riforma regionale che prevedeva l'attribuzione alle Regioni di un complesso di poteri meno cospicuo di quello previsto dal progetto originario elaborato dalla Commissione»¹⁰⁶.

5. *Il dibattito sull'assetto dei poteri sul territorio nei lavori dell'Assemblea costituente*

Pur nella consapevolezza dei forti limiti che emergono allorché si procede ad estreme sintesi di interventi (dei membri dell'Assemblea costituente) assai ampi ed articolati, si cercherà, in questa

¹⁰³ T. Martines, A. Ruggeri e C. Salazar, *Lineamenti di diritto regionale*, cit., p. 5.

¹⁰⁴ Si v. S. Bartole, R. Bin, G. Falcon e R. Tosi, *Diritto regionale*, cit., p. 11.

¹⁰⁵ *Ibidem*, p. 11.

¹⁰⁶ *Ibidem*, p. 11.

sede, di ripercorrere le linee direttrici del dibattito che si sviluppò tra i membri della Costituente sui temi riguardanti l'uniformità, sulle opzioni regionalistiche o federalistiche e, in quest'ambito, sulle tematiche meridionalistiche. Tale confronto si sviluppò all'interno del più ampio processo di polarizzazione dialettica tra i sostenitori del centralismo burocratico (che propendevano per la conservazione dell'assetto unitario, ereditato dallo Stato liberale) e i sostenitori di un modello di Stato federale o, ancora, di un modello di Stato regionale (che esprimevano il loro favore verso un assetto pluralistico e policentrico). Un autorevole sostenitore del modello autonomico di articolazione del potere sul territorio fu Luigi Einaudi¹⁰⁷, il quale espresse il suo favore nei riguardi dell'opzione regionalista, attribuendo valore positivo alla costruzione dell'assetto istituzionale a carattere regionale (pur riconoscendo l'esigenza di non sottrarre allo Stato un ruolo «a tutela della sua unità»)¹⁰⁸. Esprimendo il suo apprezzamento per un modello di *self government*, Einaudi, durante la seduta dell'8 maggio del 1947, sottolineava l'esigenza di attribuire competenze, poteri e funzioni ai livelli decisionali regionali, provinciali e comunali¹⁰⁹, rilevando la necessità di conferire alle popolazioni locali, in specie a quelle del Mezzogiorno, «l'autorità di difendersi contro i soprusi altrui»¹¹⁰. L'esponente liberale sosteneva la necessità di far crescere dal basso una nuova classe dirigente, formata all'interno dei consessi politici regionali, provinciali e locali. Secondo Einaudi le autonomie regionali e locali rappresentavano un'autentica fucina di classe dirigente. A parere del Prof. Einaudi erano proprio quelle le sedi in cui si sarebbero potuti formare validi amministratori. È lì che i rappresentanti elettivi si trovavano a confrontarsi con i difficili problemi dei territori. L'economista piemontese riteneva che, attraverso le

¹⁰⁷ L. Einaudi, «Atti dell'Assemblea costituente», resoconto sommario, seconda Sottocommissione seduta del 27 luglio 1946, p. 828.

¹⁰⁸ V. Atripaldi, *Einaudi e la Costituzione italiana del '48*, in N. Acocella (a cura di), *Luigi Einaudi: studioso, statista, governatore*, Roma, Carocci, 2010, p. 45.

¹⁰⁹ A proposito delle discussioni relative all'attribuzione di competenze e funzioni ai livelli decisionali regionali, Einaudi evidenziava le differenze tra l'esperienza italiana e quella federale statunitense, nella quale Stati in precedenza separati decisero di federarsi tra di loro. Va considerato che nel modello federale statunitense, come in quello svizzero, furono gli Stati a decidere quali poteri conferire al Governo centrale. In particolare, in sede di definizione del nuovo assetto ordinamentale regionale, Einaudi proponeva di fissare nella Carta costituzionale l'elenco delle competenze da assegnare alle Regioni. Si v. L. Einaudi, seduta dell'8 maggio 1947, Assemblea costituente. *La Costituzione della Repubblica*, cit., vol. III, p. 2003.

¹¹⁰ L. Einaudi, seduta dell'8 maggio 1947, in Assemblea costituente, *La Costituzione della Repubblica*, cit., vol. III, p. 2003.

attività svolte nelle realtà amministrative territoriali, gli uomini politici avrebbero acquisito una solida formazione sul campo, dovendosi cimentare, all'interno delle amministrazioni locali, con le questioni più complesse e disparate. Era questa la via maestra da seguire per consentire la crescita di un'autorevole classe dirigente. Il grande economista riteneva che questa sarebbe potuta essere la strada da percorrere per consentire agli esponenti della classe politica operante negli enti territoriali di diventare, col tempo, dei validi amministratori dei pubblici poteri statali¹¹¹. Il futuro Presidente della Repubblica si espresse, inoltre, a favore dell'abolizione delle Province, per evitare aggravii finanziari e appesantimenti burocratici nel sistema amministrativo¹¹². Inoltre, non veniva esclusa la possibilità di attribuire ulteriori funzioni al livello decisionale regionale. Ciò nel caso in cui le Regioni avessero dato buona prova. L'esponente liberale considerava, quindi, il riparto di competenze come una sorta di sistema aperto, suscettibile di ulteriori modifiche ed innovazioni; come una sorta di work in progress, di processo incrementale legato alla valutazione delle performance realizzate dagli enti regionali (agganciato, cioè, ai risultati raggiunti dalle Regioni). Al dibattito sulle tematiche regionaliste partecipò anche il leader del PCI, Palmiro Togliatti¹¹³, il quale, nel corso della seduta dell'11 marzo 1947, si chiedeva se fosse stato giusto articolare «l'Italia come è stata organizzata dopo il 1860». Il deputato della sinistra rilevava che «il tipo di organizzazione centralizzata», disegnato per l'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»¹¹⁴. In ogni caso, sottolineava Togliatti, nonostante le criticità ed i difetti dell'ordinamento unitario, si è riusciti a conservare l'unità nazionale del Paese. Anche perché, l'unità è stata raggiunta da meno di un secolo, da circa «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»¹¹⁵. Togliatti evidenziava,

¹¹¹ L. Einaudi, seduta dell'8 maggio 1947, in Assemblea costituente, *La Costituzione della Repubblica*, cit., vol. III, p. 2003.

¹¹² L. Einaudi, seduta del 27 luglio 1946, in Assemblea costituente, resoconto sommario, seconda Sottocommissione, p. 828.

¹¹³ V. Atripaldi, *Stato e pluralismo istituzionale nel patto costituzionale: il contributo della sinistra*, in «Diritto e cultura», n. 2, luglio-dicembre 1995, pp. 3 ss.

¹¹⁴ P. Togliatti, seduta dell'11 marzo 1947, in Assemblea costituente, *La Costituzione della Repubblica*, cit., vol. I, pp. 333-334.

¹¹⁵ *Ibidem*, pp. 333-334.

altresì, che l'Italia era stata sconfitta da «tutti, o quasi tutti i popoli vicini perché non eravamo uniti, perché non avevamo un esercito e uno Stato unitari, mentre essi li possedevano da secoli». Proprio alla luce di queste motivazioni, Togliatti rilevava la necessità di «stare attenti a non perderla ora, questa unità»¹¹⁶. Tuttavia l'alto dirigente del PCI espresse la sua apertura verso la possibilità di riconoscere livelli di autonomia ai territori isolani, alle aree connotate da lingue e nazionalità miste, sottolineando che «nelle grandi isole italiane mediterranee si sono infatti creati una situazione particolare economica e politica e un particolare clima psicologico che impongono quella soluzione. Qui deve quindi essere 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».

Il leader comunista sottolineava che quando, però, «si tratta di tutto il resto del territorio nazionale, lasciateci riflettere e riflettiamo assieme»¹¹⁷. Togliatti espresse il suo favore verso la possibilità di adottare provvedimenti di decentramento e, nel contempo, intervenne a sostegno della formazione di enti regionali che avessero consentito da una parte lo «sviluppo democratico» e dall'altra «la formazione di nuovi quadri dirigenti della Nazione su scala locale». Piuttosto, i dubbi del leader comunista riguardavano due profili problematici: le norme contenute nel progetto sottoposto alla Costituente e «lo spirito e gli argomenti coi quali» erano state «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». Proprio questo tema veniva considerato dall'esponente del PCI come uno dei più delicati. E, quindi, s'imponeva una certa cautela nel trattarlo. Peraltro, la proposta di disegnare un assetto regionalista e procedere alla valorizzazione delle competenze regionali in materia, veniva valutata con diffidenza da Togliatti in quanto avrebbe potuto determinare un sistema squilibrato. Togliatti provocatoriamente chiedeva se ci si rendeva conto che una siffatta scelta costituzionale avrebbe determinato il rischio di disomogeneità nel territorio nazionale proprio relativamente alla questione agraria. A parere del leader comunista ci si sarebbe potuto trovare dinanzi

¹¹⁶ *Ibidem*, pp. 333-334.

¹¹⁷ *Ibidem*, pp. 333-334.

ad una situazione in cui in Emilia Romagna si sarebbero realizzate «fattorie collettive», mentre sarebbe stato conservato il latifondo in Sicilia o la «grande proprietà terriera nel Salento». L'analisi di Togliatti partiva da una constatazione riguardante le disuguaglianze e le differenze che connotano l'Italia, che «non è economicamente e socialmente tutta 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»¹¹⁸. Secondo l'alto esponente della sinistra, questo dato doveva essere tenuto ben presente nell'ambito delle discussioni sulla possibilità di varare una costituzione regionalista. Togliatti esprimeva l'auspicio «di poter fare avanzare tutto il fronte insieme». Ciò per non rischiare «di perdere un bene che è prezioso per tutti noi e deve essere la base di tutto il progresso politico e sociale del Paese: l'unità politica e morale della Nazione»¹¹⁹. Quindi, Palmiro Togliatti si espresse in senso contrario rispetto alla possibilità di introdurre una forma di Stato regionale¹²⁰. Togliatti sosteneva che le norme predisposte presentavano profili di contraddittorietà in quanto nel tentativo compiuto dai costituenti di individuare il punto di equilibrio tra la visione regionalista e l'assetto decentrato, il risultato che «era stato trovato» era non «un compromesso di principi ma di formule»¹²¹. A parere di Togliatti, nel progetto redatto dalla Costituente emergeva una profonda contraddizione in quanto vi erano elementi di natura federale ma mancava la prospettiva del decentramento¹²². Il capo del PCI ricordava nel suo intervento che l'organizzazione centralista aveva contribuito non poco alla definizione ed al consolidamento dell'unità nazionale. Peraltro, Togliatti sottolineava che l'unità era tutto sommato una conquista giovane. E, quindi, problematicamente si chiedeva se davvero si intendeva suddividere il Paese in una miriade di micro entità statali, dimenticando di aver lottato per secoli al fine di realizzare l'unità, conseguita da meno di cento anni. L'esponente comunista sottolineava, altresì, la presenza nel Paese di forze centrifughe incontrollabili. Dunque, a parere del Segretario del PCI, una scelta istituzionale non oculata (per quanto concerne l'organizzazione dello Stato)

¹¹⁸ *Ibidem*, pp. 333-334.

¹¹⁹ *Ibidem*, pp. 333-334.

¹²⁰ P. Togliatti, seduta del 17 gennaio 1947, in *Assemblea costituente, Commissione per la Costituzione*, p. 122.

¹²¹ A. Iannello, *L'inganno federalista*, Napoli, Vivarium, 1998, p. 28.

¹²² P. Togliatti, seduta del 17 gennaio 1947, in *Assemblea costituente, Commissione per la Costituzione*, p.122.

avrebbe rischiato di innescare un meccanismo pericoloso per il futuro del Paese¹²³. In questo contesto dialettico, un particolare rilievo lo assunse, tra gli altri, l'On. Fiorentino Sullo che, fin dalla seduta del 27 maggio 1947, si pronunciò a favore della scelta regionalista, individuando nelle Regioni uno strumento teso ad affrontare i problemi del Mezzogiorno¹²⁴. L'esponente della DC fu, al contempo, un regionalista convinto, oltre che un meridionalista appassionato e tenace. Questa duplice connotazione del giovane deputato democristiano emerse, con tutta evidenza, nei dibattiti parlamentari. Durante i lavori dell'Assemblea costituente, Sullo offrì il contributo della sua acuta intelligenza alla elaborazione dell'assetto regionalista. Egli considerava l'istituzione delle Regioni come un'opportunità di crescita e sviluppo per il Mezzogiorno. A tal proposito, appare di particolare interesse l'intervento tenuto in Assemblea costituente il 27 maggio 1947, allorché Fiorentino Sullo difese la scelta di introdurre il regionalismo nell'assetto istituzionale del nuovo Stato. Nel discorso tenuto alla Costituente, l'On. Sullo evidenziava che «il popolo italiano non ha una tradizione regionalistica»¹²⁵, benché si debba rilevare che la tradizione regionalistica esisteva già prima dell'unità d'Italia. Mentre, «dopo il 1860 si riduce ad una tradizione provinciale molto modesta: ma dobbiamo fare la stessa considerazione che facevamo allora, quando ritenevamo che, a parte ogni considerazione, la Repubblica rappresentava un atto di fede. Anche le Regioni devono rappresentare per noi un atto di fede nel popolo italiano, nella sua volontà di autodecisione»¹²⁶. Fiorentino Sullo rilevava ancora l'esigenza di realizzare – attraverso l'istituto regionale – un più stretto raccordo tra gli enti esponenziali delle comunità locali e il legislatore nazionale, al fine di colmare uno iato ed assicurare, quindi, la necessaria intercomunicazione tra i diversi livelli decisionali. Il giovane membro della Costituente sottolineava che allorché ci si esprime a difesa del regionalismo, assumiamo questa posizione dialettica «in nome di principi ideali che non devono essere facilmente disconosciuti da coloro che ci accusano di farlo solo per un principio di conservazione. Non siamo attraverso il regionalismo (...) conservatori. Ma se per principio di conservazione si vuole intendere conservazione

¹²³ P. Togliatti, seduta dell'11 marzo 1947, in Assemblea costituente, Aula, p. 333.

¹²⁴ F. Sullo, seduta del 27 maggio 1947, in Assemblea costituente, *La Costituzione della Repubblica*, cit., vol. III, 1978, p. 342.

¹²⁵ *Ibidem*, p. 342.

¹²⁶ *Ibidem*, p. 342.

del principio del bene, se conservare vuol dire fare in modo che si progredisca con il sistema delle garanzie, e se attraverso la Regione possiamo giungere a questo sistema di garanzie, noi allora sì che siamo conservatori»¹²⁷. Sullo evidenziava, inoltre, che l'obiettivo della Costituente era di raggiungere, attraverso la Regione, «il bene in equilibrio. La democrazia è metodo di equilibrio, e noi tendiamo ad esso. Noi abbiamo fede che l'unità della democrazia rappresenti la *concordia discors* e non la concordia fra coloro che la pensano alla stessa maniera»¹²⁸.

L'On. Sullo riteneva che la scelta regionalista avrebbe agevolato la definizione di un sistema integrato capace di elevare le Regioni meridionali, evidenziando, in particolare, che «abbiamo fiducia che attraverso questa integrazione di forze regionali discordi, parzialmente l'Italia sarà qualche cosa di più che una uniforme addizione di addendi uguali, né più avrà a verificarsi in Parlamento o altrove il solito monologo, perché l'Italia meridionale e centrale sapranno essere qualche cosa di più di quel che sono state in tanti periodi»¹²⁹. Il giovane esponente democristiano partì dall'analisi della posizione anti regionalista propugnata dal PCI. Va ricordato che tale visione, teorizzata da Antonio Gramsci, prendeva le mosse da una considerazione di fondo e cioè che una scelta istituzionale siffatta non avrebbe determinato un miglioramento delle condizioni del Mezzogiorno. Ciò a causa della struttura socioeconomica meridionale, oltre che in rapporto alle caratteristiche della classe dirigente del Sud. Secondo la concezione gramsciana, per trasformare radicalmente il Sud la strada maestra sarebbe dovuta essere la «rottura del sistema», da realizzare attraverso una rivoluzione dal basso, guidata dal popolo, capace di riunire la classe operaia settentrionale e le masse contadine del Meridione, ponendole in contrapposizione rispetto alla classe intellettuale del Paese. Al fine di confutare la menzionata tesi enucleata da Gramsci, Fiorentino Sullo richiamava le teorie elaborate dal meridionalista Guido Dorso e dal fondatore del Partito popolare Luigi Sturzo. In particolare, rifacendosi alle tesi prospettate da Dorso, l'On. Sullo evidenziava che la strada rivoluzionaria da percorrere non sarebbe dovuta o potuta essere né rapida, né forzata. Richiamando il pensiero dorsiano, enucleato ne *La rivoluzione meridionale*¹³⁰, Sullo sottolineava la

¹²⁷ *Ibidem*, p. 342.

¹²⁸ *Ibidem*, p. 342.

¹²⁹ *Ibidem*, p. 342.

¹³⁰ G. Dorso, *La rivoluzione meridionale*, Torino, ed. Piero Gobetti, 1925. Con riferimento al pensiero meridionalistico ed autonomistico dorsiano si v. R. Ruffilli, *Guido Dorso e*

valenza rivoluzionaria dell'ordinamento regionale, la cui entrata in vigore avrebbe determinato una trasformazione radicale della classe dirigente sia sotto il profilo della formazione sia sotto il profilo del rinnovamento strutturale delle classi dirigenti. Ciò al fine di consentire il superamento «delle consorzierie e delle oligarchie locali (...)»¹³¹. Come è noto, Dorso perorava una visione autonomistica dell'assetto istituzionale e solo dal '46 vi fu un'evoluzione nella sua riflessione scientifica che portò il grande pensatore meridionale ad assumere una posizione di apertura verso il regionalismo¹³². L'evoluzione che si era registrata nella riflessione dorsiana era ben conosciuta da Fiorentino Sullo¹³³, il quale ne coglieva l'essenza in termini costituzionali. Parallelamente, Sullo si poneva in maniera critica verso le tesi di Gramsci, contestando il modello rivoluzionario auspicato dal pensatore sardo. A tal proposito l'On. Sullo evidenziava che bisognava confidare nella «resurrezione del Mezzogiorno attraverso il Mezzogiorno, non attraverso una forma di "protezionismo" politico degli operai rispetto ai contadini, non attraverso l'abbraccio che venga dal Nord, ma che non modifica se non l'esterno, perché la vera educazione alla libertà deve venire dall'interno e gli atti di conquista non rappresentano mai affermazioni durature»¹³⁴. Un valido apporto al dibattito venne, altresì, dal deputato democristiano Mario Zotta, il quale, intervenendo il 28 maggio 1947, sottolineava che vi era «un'ultima preoccupazione: quella concernente l'autonomia finanziaria. Molti osservano: col sistema regionale verrebbero a cristallizzarsi le differenze attualmente esistenti fra le diverse parti d'Italia, si perpetuerebbe l'inferiorità di determinate zone con la creazione di barriere, che dividerebbero per sempre la sorte delle Regioni ricche da quelle delle Regioni povere. Ma è proprio su questo punto che, con una diversa impostazione e prospettiva, noi facciamo leva per sostenere il potenziamento della vita locale. Perché noi siamo perfettamente convinti che il problema meridionale, cui si fa riferimento con quella obiezione, solo così potrà essere risolto: quando cioè si potenzi la

la questione regionale, in AA.VV., *Guido Dorso e i problemi della società meridionale*, Avellino, Edizioni del Centro Dorso, 1989, pp. 41 ss.

¹³¹ Si v. F. Sullo, seduta del 27 maggio 1947, in *Assemblea costituente, La Costituzione della Repubblica*, cit., vol. III, 1978, p. 342.

¹³² V. Atripaldi, *Il nodo centro-periferia e la questione meridionale in Assemblea costituente*, in M. Fioravanti e S. Guerrieri (a cura di), *La Costituzione italiana*, cit., p. 346.

¹³³ *Ibidem*, p. 346.

¹³⁴ Si v. F. Sullo, seduta del 27 maggio 1947, in *Assemblea costituente, La Costituzione della Repubblica*, cit., vol. III, p. 343.

vita e la libertà locale e si consenta attraverso una molla di emulazione di raggiungere un livello eguale di progresso»¹³⁵. L'On. Zotta rimarcava la necessità di lavorare per la rinascita delle energie meridionali ed evidenziava che «Ora non vogliamo esprimere giudizi, ricercare cause; noi abbiamo fiducia nelle nostre possibilità, noi vogliamo significare questo: che, se la vita locale non ci ha mai consentito di essere al medesimo livello delle altre Regioni d'Italia, noi adesso vogliamo ridare vita, vogliamo ridare impulso alla vita locale. Noi vogliamo costituire dei centri vivi e fecondi di libertà, di attività, di propulsione, di emulazione, di espansione»¹³⁶. Il deputato della DC ribadiva la necessità di affrontare con determinazione la questione meridionale, precisando che «questo noi vogliamo fare e solo così noi potremo risolvere il problema del Meridione. Quando si invoca la solidarietà di tutta la nazione per la risoluzione del nostro problema, io dico che prima noi meridionali dobbiamo dare l'esempio. La redenzione comincia da noi, diceva Luigi Sturzo»¹³⁷. L'On. Zotta sottolineava, infine, che «se noi saremo veramente animati da questo spirito di collaborazione, non vi sarà certo più alcuno, il quale pensi che si vengano a creare con il regionalismo delle barriere fra il Nord e il Sud: non barriere invece, ma focolai di vita, ma centri di iniziativa, di attività, di operosità, di produttività, e un affluire fra essi di un'intima, indistruttibile energia cementatrice, vivificatrice, la quale collega e salda le sparse membra in un corpo forte e organico, sicché il benessere e il progresso di ciascuna parte è progresso e benessere del tutto, e il progresso e il benessere del tutto è il benessere e il progresso di ciascuna parte»¹³⁸. Un rilevante contributo al dibattito parlamentare preordinato alla definizione della forma di Stato venne dall'On. Fausto Gullo, deputato del Partito comunista¹³⁹, il

¹³⁵ M. Zotta, seduta del 28 maggio 1947, in Assemblea costituente, *La Costituzione della Repubblica*, cit., vol. III, pp. 1994-1995.

¹³⁶ M. Zotta, seduta del 28 maggio 1947, in Assemblea costituente, *La Costituzione della Repubblica*, cit., vol. III, pp. 1994-1995.

¹³⁷ *Ibidem*, pp. 1994-1995.

¹³⁸ *Ibidem*, pp. 1994-1995.

¹³⁹ Con riferimento al contributo offerto da Fausto Gullo al dibattito in Assemblea costituente si v. V. Atripaldi, *Fausto Gullo alla Costituente*, in «Diritto e cultura», numero monografico dedicato a «Costituente e Costituzione (1946-48)», n. 1-2, 1997, pp. 425 ss. Con riferimento all'azione politica ed istituzionale posta in essere da Fausto Gullo si v. M. De Nicolò, *Lo Stato nuovo, Fausto Gullo, il PCI, e l'Assemblea costituente*, Cosenza, Pellegrini editore, 1996. In ordine al contributo fornito dalla sinistra in sede di elaborazione del patto costituzionale e di definizione del nuovo ordinamento repubblicano si v. V. Atripaldi, *Stato e pluralismo istituzionale nel patto costituzionale: il contributo della sinistra*, in «Diritto e cultura», 1995, p. 3.

quale espresse la sua netta contrarietà rispetto alla realizzazione di un ordinamento federale. In particolare, Gullo sottolineava che il problema era stato il fascismo, non il centralismo e quindi, nell'addebitare «al centralismo statale le cause e le ragioni di tutti i mali», si commetteva un errore. Allo stesso tempo, riteneva errato aver «voluto porre sul tappeto della discussione la questione delle autonomie regionali»¹⁴⁰. Quello pronunciato da Fausto Gullo¹⁴¹, nella seduta del 28 maggio 1947¹⁴², fu un intervento molto critico rispetto all'idea di articolare, sul piano regionale, l'assetto dei poteri pubblici. Il deputato comunista espresse tutta la sua contrarietà rispetto al progetto regionalista, sostenendo che una siffatta scelta istituzionale avrebbe determinato effetti nefasti sulle sorti del Mezzogiorno¹⁴³. Peraltro, l'analisi di Gullo prendeva le mosse da una precisa considerazione: che negli anni che precedettero l'unità d'Italia, il popolo meridionale si era trovato a vivere in una condizione di grande disagio sul piano socioeconomico. Una condizione di povertà, di miseria che Gullo rappresentò plasticamente nella descrizione di un contadino meridionale che viveva in una situazione di indigenza, impossibilitato a svolgere un'azione di riscatto in quanto gli mancava la terra, ossia il presupposto essenziale, la materia prima necessaria per poter praticare l'attività agricola. La prospettazione delle difficoltà incontrate dal povero contadino calabrese, compiuta da Gullo, consentì all'autorevole membro della Costituente di introdurre uno dei punti di forza del suo ragionamento politico e di motivare la sua posizione apertamente antiregionalista. Gullo sottolineò, in particolare, che il dislivello di sviluppo che connotava il territorio meridionale non era attribuibile al centralismo statale impersonato dal Governo piemontese. Anzi, l'illustre parlamentare evidenziava che una delle principali opere infrastrutturali realizzate nel Mezzogiorno (l'Acquedotto pugliese) fu opera delle autorità centrali di governo.

Gullo esprimeva un giudizio positivo verso il modello centralistico di allocazione del potere, formulando una dura reprimenda

¹⁴⁰ F. Gullo, seduta del 28 maggio 1947, in *Assemblea costituente, La Costituzione della Repubblica*, cit., vol. III, p. 2009.

¹⁴¹ Con riferimento all'azione svolta da Fausto Gullo in *Assemblea costituente* si v. M. De Nicolò, *Lo Stato Nuovo: Fausto Gullo, il PCI e l'Assemblea costituente*, Cosenza, Luigi Pellegrini editore, 1996, pp. 60 ss.

¹⁴² F. Gullo, Intervento nella seduta del 28 maggio 1947 all'Assemblea costituente, in *La Costituzione della Repubblica*, cit., vol. III, p. 2009.

¹⁴³ Si v. V. Atripaldi, *Il nodo centro-periferia e la questione meridionale in Assemblea costituente*, in M. Fioravanti e S. Guerrieri (a cura di), *La Costituzione italiana*, cit., p. 346.

nei confronti della classe dirigente meridionale, che veniva descritta come la vera artefice della mancata crescita socioeconomica del Sud Italia. Attraverso un articolato ragionamento (al fondo del quale vi erano valutazioni problematiche e severe censure mosse nei riguardi dei ceti dirigenti meridionali), Gullo evidenziava con forza il suo giudizio critico verso l'assetto ordinamentale regionale all'esame della Costituente. L'adozione del modello regionalista di allocazione del potere – a parere dell'illustre esponente politico di Sinistra, già Ministro dell'agricoltura nei Governi del dopoguerra – avrebbe sortito effetti deleteri sul Meridione che sarebbe stato facile preda delle mire dei grandi latifondisti¹⁴⁴. All'interno del contesto dialettico soprarichiamato si colloca, quindi, la lucida posizione di Fausto Gullo il quale si mostrava più aperto rispetto alla valorizzazione del ruolo dei poteri locali¹⁴⁵. Nella concezione gulliana, proprio il Comune, inteso come l'ente locale più vicino ai cittadini poteva rappresentare la chiave di volta del nuovo sistema, potendo, cioè, costituire la strada per ridurre le disuguaglianze tra Settentrione e Meridione, contribuendo così, ad affrontare, in termini risolutivi, la questione meridionale¹⁴⁶. Veniva, dunque, valutata positivamente la possibilità di potenziare le funzioni dei Comuni, ma, nel contempo, si valutava la necessità di ridurre le forme di controllo sui poteri locali. A tal proposito, precisava che «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»¹⁴⁷. Gullo rilevava che il Comune (e non la Regione) rispecchiava l'essenza stessa del principio autonomistico inscritto nell'identità del popolo italiano. In questo senso, la riflessione costituzionalistica di Fausto Gullo era molto chiara: da una parte ribadiva la sua contrarietà rispetto all'ipotesi regionalista, ma dall'altra, sottolineava la necessità di valorizzare «l'autogoverno locale» attraverso l'esaltazione del ruolo dei Comuni e il ridimensionamento delle funzioni di controllo delle autorità prefettizie¹⁴⁸. Le matrici della riflessione sviluppata da

¹⁴⁴ F. Gullo, seduta del 28 maggio 1947, in *Assemblea costituente, La Costituzione della Repubblica*, cit., vol. III, p. 2009.

¹⁴⁵ *Ibidem*, pp. 2010 ss.

¹⁴⁶ V. Atripaldi, *Il nodo centro-periferia e la questione meridionale in Assemblea costituente*, in M. Fioravanti e S. Guerrieri (a cura di), *La Costituzione italiana*, cit., p. 347.

¹⁴⁷ F. Gullo seduta del 28 maggio 1947, in *Assemblea costituente, La Costituzione della Repubblica*, cit., vol. III, pp. 2005-2012.

¹⁴⁸ *Ibidem*, pp. 2010 ss.

Fausto Gullo e confluite in una posizione politica antiregionalista (ma, si ribadisce, non contraria all'autogoverno dei territori) sembrano individuabili nell'antica tradizione municipalistica italiana, che affondava le sue radici nell'era dei Comuni sviluppatasi tra l'XI e il XIII secolo. L'On. Gullo evidenziava il travaglio che aveva portato alla tanto agognata unità del Paese, sottolineando che introdurre le Regioni avrebbe significato capovolgere «il processo storico nel momento in cui, ottenuta l'unità, noi vogliamo ritornare al federalismo o quasi. Molte erano già le Regioni che non mi facevano guardare affatto con simpatia al decentramento regionale»¹⁴⁹. Peraltro, queste considerazioni già molto severe, divennero ancor più critiche dopo aver ascoltato l'intervento di Einaudi nel quale l'economista aveva evidenziato i pericoli insiti nell'autonomia concessa alla Sicilia¹⁵⁰. Gullo sottolineava il rischio di determinare contrasti e continue conflittualità tra lo Stato e le Regioni, causando una «continua battaglia»¹⁵¹ tra livelli decisionali e territoriali. A parere del deputato del PCI «la vita politica italiana» non sarebbe stato «altro che una lotta continua fra il centro che tenterà di frenare l'attività regionale, e le Regioni che tenteranno di rompere gli argini e varcare ogni limite»¹⁵². Il parlamentare comunista rilevava ancora che «quanto al Mezzogiorno (...) esso non ha mai avuto tradizione di vita regionale». Ed invece si commette un errore «quando (...) parlando 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». Con particolare severità di giudizio, Fausto Gullo rilevava che «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»¹⁵³. Il deputato riteneva che «questa inserzione non è imposta da nessuna necessità: con essa anzi noi seguiremo 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

¹⁴⁹ *Ibidem* pp. 2005-2012.

¹⁵⁰ *Ibidem*, pp. 2005-2012.

¹⁵¹ *Ibidem*, pp. 2005-2012.

¹⁵² *Ibidem*, pp. 2005-2012.

¹⁵³ *Ibidem*, pp. 2005-2012.

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!»¹⁵⁴. Gullo sottolineava che non c'era «motivo di rompere l'unità dello Stato guadagnata attraverso tanta storia e tante lotte, e segnata a caratteri indelebili nel cuore di ogni italiano»¹⁵⁵. Secondo l'autorevole esponente politico «sono appunto le Regioni più povere che più soffrirebbero dell'ampia facoltà legislativa che noi daremmo. Perché insieme alla facoltà legislativa potremmo noi dare anche l'autosufficienza finanziaria?»¹⁵⁶. Gullo si esprimeva ancora in modo critico verso l'autorità prefettizia, richiamando, peraltro, un celebre discorso di Silvio Spaventa. Il parlamentare comunista rilevava che «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 frapponersi alla libera espansione della vita dei nostri Comuni, che costituiscono una remora allo sviluppo della vita locale»¹⁵⁷. Gullo sottolineava la necessità di procedere all'abolizione dell'istituto prefettizio, concordando, su questo tema, con Luigi Einaudi che si era espresso contro i funzionari governativi nella celebre invettiva contenuta nell'articolo pubblicato nel 1944 e intitolato *Via il Prefetto!* Il deputato comunista evidenziava che per poter affrontare decisamente la questione meridionale, per poter «pensare all'avvenire del Mezzogiorno d'Italia» bisognava lasciare «da parte l'ordinamento regionale»¹⁵⁸. Ciò perché altrimenti i problemi del Mezzogiorno sarebbero, ancor più che nel passato, problemi esclusivi dei Meridionali. Lasciando a loro e solo a loro il pesante fardello. Sulle stesse posizioni assunte da Gullo si colloca anche l'On. Mario Assennato¹⁵⁹, il quale rilevava che l'istituto regionale non era per nulla radicato nella storia e nelle tradizioni del Meridione¹⁶⁰ e si chiedeva se la struttura sociale delle Regioni me-

¹⁵⁴ *Ibidem*, pp. 2005-2012.

¹⁵⁵ *Ibidem*, pp. 2005-2012.

¹⁵⁶ Il deputato comunista precisava di essersi «affaticato a dimostrare che si crei un ente politico con la 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 tenere testa allo stesso Stato». Si v. F. Gullo, seduta del 28 maggio 1947, in *Assemblea costituente, La Costituzione della Repubblica*, cit., vol. III, pp. 2005-2012.

¹⁵⁷ *Ibidem*, pp. 2005-2012.

¹⁵⁸ *Ibidem*, pp. 2005-2012.

¹⁵⁹ M. Assennato, seduta del 3 giugno 1947, in *Assemblea Costituente, La Costituzione della Repubblica*, cit., vol. III, p. 2114.

¹⁶⁰ *Ibidem*, p. 2114.

ridionali avrebbe potuto essere rimodulata dall'istituzione regionale. Nell'intervento in Assemblea costituente, svolto il 3 giugno 1947, Mario Assennato, esponente del gruppo comunista, sollevava una serie di dubbi in ordine all'opportunità di procedere all'istituzione dell'ente Regione¹⁶¹. Il parlamentare sottolineava che diverse erano state le Province che avevano rivendicato il loro diritto di assumere il rango di Regione. Si era, infatti, creata una sorta di gara tra le Province per assumere un rilievo maggiore in termini istituzionali, che «così è avvenuto nelle Puglie e nel Molise». In queste aree, diverse furono le Province che avevano rivendicato il diritto di «diventare Regione autonoma (...)»¹⁶². A parere del deputato emiliano «è questo senza dubbio un aspetto deteriore e degenerativo, non certo democratico, poiché la democrazia coinvolge e richiede espansione; per lo meno non è incoraggiante per una sana democrazia il risveglio di vanità e di meschine ambizioni locali»¹⁶³.

Il deputato comunista rilevava la difficoltà di «suscitare nelle coscienze del popolo quello che non vi è né per tradizione né per vocazione»¹⁶⁴ e si domandava «se questa nuova istituzione, così come progettata», avrebbe potuto «imprimere impulso democratico per accelerare il livellamento del progresso sociale, cioè per rendere più compatto e più unito tutto intero il corpo sociale della nazione»¹⁶⁵. Ed ancora si chiedeva «se l'attuale struttura sociale delle Regioni del Mezzogiorno» avrebbe potuto essere modificata dal nuovo, ipotizzato ordinamento regionale ed ancora, «se potrà giovare al processo unitario il frazionamento della Regione pugliese»¹⁶⁶. In ordine al primo quesito, Assennato rilevava che «storicamente la Regione nel Mezzogiorno non è mai esistita, come reggimento politico autonomo. L'impulso popolare è stato più unitario che regionale: più volte espresso in forme tumultuose, vaghe ed incerte, la natura di questo movimento popolare è stata a tendenza unitaria, mai regionalistica»¹⁶⁷. Il parlamentare comunista evidenziava, altresì, l'esigenza di orientare l'azione della Costituente verso la valorizzazione del livello decisionale comunale. L'autorevole esponente della Sinistra ribadiva il rapporto forte che legava storicamente il popolo italiano all'istituzione municipale, rilevando che,

¹⁶¹ *Ibidem*, pp. 2114-2120.

¹⁶² *Ibidem*, pp. 2114-2120.

¹⁶³ *Ibidem*, pp. 2114-2120.

¹⁶⁴ *Ibidem*, pp. 2114-2120.

¹⁶⁵ *Ibidem*, pp. 2114-2120.

¹⁶⁶ *Ibidem*, pp. 2114-2120.

¹⁶⁷ *Ibidem*, pp. 2114-2120.

invece, non si era mai riscontrato un analogo sentimento nei riguardi della Regione. A parere di Assennato, «la progettata Regione non trova nel popolo né uno stato di invocazione per tale istituzione né nella sua storia nulla che possa paragonarsi a coscienza di una tradizione»¹⁶⁸. In ordine al secondo quesito, ossia «se questo ente Regione considerato così come è formulato nel progetto del quale si discute, (...) può dunque imprimere un impulso democratico», Assennato sottolineava i suoi dubbi in ordine al testo proposto, esprimendo perplessità sugli effetti che l'approvazione del progetto regionalista avrebbe potuto produrre. Egli evidenziava che «la questione della Regione va impostata sulla diversità del processo di trasformazione sociale fra il Nord e il Sud, diversità molto» lucidamente rappresentata, a partire dal '95, dall'On. Nitti, il quale «illustrò convenientemente che, mentre le nuove idee riuscirono ad espandersi pacificamente nelle Regioni settentrionali, nel Mezzogiorno invece trovarono una resistenza e poterono entrare soltanto a prezzo di sangue, lasciando sopravvivenze feudali che hanno impedito nel Mezzogiorno il rapido formarsi di una borghesia imprenditrice, resistenze che purtroppo perdurano»¹⁶⁹. Assennato esprimeva la sua contrarietà rispetto all'istituzione delle Regioni, sottolineando che «voler creare l'ente Regione con gli ampi poteri legislativi e finanziari attribuiti dal progetto, significa, "in realtà, isolare le Regioni del Mezzogiorno e impedire il libero fluire ed espandersi in esse, attraverso lo Stato unitario, del flusso democratico sempre più premente e convergente sullo Stato»¹⁷⁰. Nel suo intervento del 28 maggio 1947, il deputato democristiano Giovanni Uberti, difendendo la scelta regionalista, sottolineava che nel momento in cui Fausto Gullo accusava «le classi dirigenti del Mezzogiorno», (...) è perché la Regione, anche nel Mezzogiorno, non deve essere uno strumento – poiché la Regione non deve costituire una riforma finalistica, ma una riforma strutturale – perché, anche nel Mezzogiorno, la Regione non può essere la forma di rinnovamento di quelle contrade? Forse che la Regione non è espressione del suffragio universale? Forse che già siamo a questo punto che diffidate del suffragio universale?»¹⁷¹. Ed ancora, continuava il parlamentare democristiano «non è invece attraverso le amministrazioni,

¹⁶⁸ *Ibidem*, pp. 2114-2120.

¹⁶⁹ *Ibidem*, pp. 2114-2120.

¹⁷⁰ *Ibidem*, pp. 2114-2120.

¹⁷¹ G. Uberti, seduta del 28 maggio 1947 in Assemblea costituente, *La Costituzione della Repubblica*, cit., vol. III, pp. 2015-2016.

attraverso i corpi deliberanti, che si può arrivare realmente a porre in atto un'educazione popolare politica veramente viva?»¹⁷². Altro sostenitore della soluzione regionalista fu l'esponente azionista Emilio Lussu, il quale attribuiva al citato modello una straordinaria valenza. Ciò in quanto una tale scelta avrebbe rappresentato una sorta di antidoto per le problematiche del Paese in relazione sia a rischi di autoritarismi sia ad ipotesi di corruzione politica¹⁷³. Emilio Lussu, intervenendo nel dibattito nella seduta del 27 luglio 1946, esprimeva il suo favore nei confronti del modello federale che avrebbe consentito di combattere il centralismo ed arginare la burocrazia. A suo parere proprio la burocrazia rappresentava «in sé 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»¹⁷⁴. Secondo il deputato Rossi, intervenuto al dibattito nella stessa seduta, sarebbe stata una scelta «antistorica» assegnare alle Regioni la «piena competenza legislativa»¹⁷⁵. Allo stesso modo, l'On. Rossi rilevava che dare vita ad un assetto istituzionale incentrato sulla competenza legislativa delle Regioni sarebbe stato in contrasto con le nuove tendenze federaliste seguite da molti Paesi¹⁷⁶. In sintonia con l'On. Rossi fu anche l'On. Grieco il quale evidenziava le sue forti perplessità rispetto alla possibilità di aderire ad un'ipotesi federalista, sostenendo che l'orientamento seguito da gran parte degli stati era rivolto ad «attenuare i particolarismi nazionali». Di conseguenza, seguire un indirizzo contrario teso ad esaltare le differenze, attraverso l'adozione di un modello a carattere federale, avrebbe determinato «un serio passo indietro per il Paese»¹⁷⁷. L'On. Umberto Nobile esprimeva la sua netta contrarietà rispetto alla definizione di un assetto regionale, sottolineando piuttosto la necessità di lavorare per governare unitariamente le dinamiche economiche. A parere dell'On. Nobile, in Italia emergeva una tendenza del tutto contrapposta rispetto a quella appena prospettata. Ed infatti esisteva una tendenza a costi-

¹⁷² *Ibidem*, pp. 2015-2016.

¹⁷³ E. Lussu, seduta del 27 luglio 1946, in Assemblea costituente, *La Costituzione della Repubblica*, resoconto sommario, seconda Sottocommissione, pp. 830 ss.

¹⁷⁴ E. Lussu, seduta del 29 maggio 1947, in Assemblea costituente, *La Costituzione della Repubblica*, cit., vol. III, p. 2054.

¹⁷⁵ Rossi, seduta del 27 luglio 1946, in Assemblea costituente, resoconto sommario seconda Sottocommissione, p. 835.

¹⁷⁶ *Ibidem*, p. 835.

¹⁷⁷ R. Grieco, seduta del 29 luglio 1946, in Assemblea costituente, *La Costituzione della Repubblica*, cit., vol. III, p. 849.

tuire erroneamente «tante economie separate o quasi»¹⁷⁸. Al dibattito sulle prospettive riguardanti la scelta del modello di organizzazione territoriale del potere, all'interno del nuovo testo costituzionale, partecipò anche lo statista lucano Francesco Saverio Nitti. Il Presidente Nitti si rivelò uno dei più duri oppositori rispetto alla scelta regionalista. A suo parere, l'adesione al citato sistema ordinamentale avrebbe rappresentato «il dissolvimento di tutta la vita italiana» ed inoltre avrebbe determinato un grave «danno» all'economia nazionale, comportando un notevole aggravio di spese¹⁷⁹. Anche Pietro Nenni espresse una posizione contraria rispetto alla definizione di un sistema regionalistico. Il leader socialista partiva dal presupposto che l'unità del Paese era stata uno dei principali obiettivi del movimento di liberazione nazionale¹⁸⁰. E quindi l'adozione di un siffatto modello avrebbe potuto incidere negativamente sull'assetto unitario, in quanto «quella specie di federalismo regionale, balzato fuori dalle improvvisate deliberazioni della commissione, rappresenta un elemento pericoloso per l'unità, dello Stato e per l'unità della Nazione»¹⁸¹. Inoltre, a parere di Nenni, il regionalismo avrebbe reso ancor più grave il divario economico tra il Nord ed il Sud¹⁸². Anche Benedetto Croce fornì il suo contributo al dibattito sulle prospettive regionaliste dell'ordinamento italiano. Intervenendo nella seduta dell'11 marzo 1947, Croce partiva dal presupposto che il principale lascito del risorgimento era rappresentato dall'unità del Paese. Dopo aver sottolineato ciò, il filosofo napoletano sottolineava che nel Paese vi erano dei fermenti preoccupanti. Si assisteva in particolare al riemergere di antichi contrasti tra Nord e Sud, tra l'Italia insulare e il continente, tra rivendicazioni regionali e richieste di autonomia. Inoltre, evidenziava che la vecchia Costituzione non fu di per sé la causa dell'avvento del fascismo in quanto si arrivò alla dittatura proprio per la mancata applicazione delle regole costituzionali. Benedetto Croce guardava con sospetto e preoccupazione alla tendenza verso «un vertiginoso sconvolgimento dell'assetto amministrativo statale»¹⁸³. Il dibattito

¹⁷⁸ U. Nobile, seduta del 30 luglio 1946, in *Assemblea costituente, La Costituzione della Repubblica*, cit., vol. III, p. 854.

¹⁷⁹ P. Nenni, seduta del 8 marzo 1947, in *Assemblea costituente, La Costituzione della Repubblica*, cit., vol. I, p. 273.

¹⁸⁰ A. Iannello, *L'inganno federalista*, cit., p. 27.

¹⁸¹ Si v. P. Nenni, seduta del 10 marzo 1947, in *Assemblea costituente, La Costituzione della Repubblica*, cit., vol. I, p. 203.

¹⁸² *Ibidem*, p. 303.

¹⁸³ B. Croce, seduta dell'11 marzo 1947, in *Assemblea costituente, La Costituzione della Repubblica*, cit., vol. I, p. 339.

fu molto ricco ed articolato, portando ad emersione analisi e proposte politiche ed istituzionali di alto profilo culturale. In quest'ottica va considerato anche l'intervento svolto da Emilio Lussu nella seduta del 29 maggio 1947, il quale affermava che «la trasformazione del Mezzogiorno può avvenire o per via rivoluzionaria oppure nella legalità repubblicana. La prima porta con sé un Governo fortemente centralizzato e duramente autoritario. La seconda, la democrazia. Io credo che il periodo rivoluzionario sia passato, storicamente passato». Lussu sosteneva che «vi potrebbe essere una rivoluzione, in ipotesi, ma allora avremmo la guerra e nella guerra affogheremmo tutti; padroni e servi. Io credo solo nella seconda ipotesi: la legalità repubblicana democratica, per cui una maggioranza sovrana in questo Parlamento dia nuove leggi e riforme che assicurino al Mezzogiorno un nuovo tenore di vita. Nella prima, Roma sarebbe tutto, nella seconda le autonomie sono i centri indispensabili di vita locale. Bisogna quindi essere indulgenti di fronte a questo complesso numero di deputati autonomisti che sostengono il progetto. La ragione e la democrazia pare che siano con loro»¹⁸⁴.

6. *L'art. 117 e il riparto delle competenze fra Stato e Regioni*

Il confronto dialettico tra le due posizioni (favorevoli o contrarie al superamento del modello di Stato unitario) si riaccese in occasione del dibattito concernente l'individuazione delle materie da assegnare alle Regioni (che furono poi fissate all'art. 117 Cost.)¹⁸⁵. Più specificamente, i contrasti tra i due schieramenti riaffiorarono al momento in cui si discusse in Assemblea sull'opportunità di inserire o meno alcune materie (agricoltura, foreste, lavori pubblici, acquedotti, la viabilità d'interesse regionale) nell'ambito dei settori di competenza regionale¹⁸⁶.

Uno scontro vivace si registrò in ordine alla possibilità di introdurre nel catalogo dell'art. 117 le materie dell'agricoltura e foreste.

¹⁸⁴ E. Lussu, seduta del 29 maggio 1947, in Assemblea costituente, *La Costituzione della Repubblica*, cit., vol. III, pp. 2056-2057.

¹⁸⁵ Si v. V. Atripaldi, *Il nodo centro-periferia e la questione meridionale in Assemblea costituente*, in M. Fioravanti e S. Guerrieri (a cura di), *La Costituzione italiana*, cit., p. 346.

¹⁸⁶ V. Atripaldi, *Il nodo centro-periferia e la questione meridionale in Assemblea costituente*, in M. Fioravanti e S. Guerrieri (a cura di), *La Costituzione italiana*, cit., p. 346.

A tal proposito, va segnalata la posizione assunta dall'On. Vincenzo Rivera, favorevole all'innesto dei suddetti settori nel novero delle competenze regionali e l'On. Gullo che esprimeva parere contrario, reputando vano, se non del tutto inutile, assegnare alle popolazioni locali le competenze nelle citate materie. Ciò in quanto una siffatta scelta non avrebbe arrecato effetti positivi ai settori dell'agricoltura e delle foreste.

In particolare, a parere di Gullo, ricadute positive per i summenzionati settori economici sarebbero potute venire da misure normative nazionali¹⁸⁷.

Va, altresì, segnalata la posizione assunta dal deputato Antonio Cifaldi il quale esprimeva le sue riserve in ordine alla proposta di assegnare alle Regioni precise competenze nel settore degli acquedotti, sottolineando, invece, la necessità di garantire una dimensione istituzionale unitaria, garantendo, cioè, una visione nazionale¹⁸⁸.

In contrasto con l'intervento svolto da Cifaldi, (che espresse in aula la sua contrarietà rispetto alla scelta di istituire gli enti regionali) fu il deputato Conti¹⁸⁹. A suo parere i compiti da assegnare in questo campo alle Regioni non sarebbero stati in contrasto con una dimensione unitaria del governo degli interessi nazionali. Questo perché l'obiettivo cui si tendeva era quello di valorizzare l'autogoverno delle popolazioni locali. Un ruolo significativo nell'ambito del suddetto dibattito fu svolto da Costantino Mortati¹⁹⁰, il quale sottolineava l'esigenza di scongiurare il rischio di sostituire il centralismo statale con una sorta di neocentralismo regionale¹⁹¹. Il giurista, eletto nelle fila della DC, sottolineò la necessità di assegnare alla Regione una funzione di indirizzo, di guida, di direzione, oltre che una rilevante funzione legislativa. Ma, nel contempo, sottolineò con forza l'esigenza di attribuire

¹⁸⁷ Si v. gli interventi di V. Rivera e di F. Gullo del 10 luglio 1947, in *Assemblea costituente, La Costituzione della Repubblica*, cit., vol. III, pp. 2580 ss.

¹⁸⁸ Si v. A. Cifaldi, seduta pomeridiana del 9 luglio 1947, in *Assemblea costituente, La Costituzione della Repubblica*, cit., vol. III, pp. 2554 ss.

¹⁸⁹ Si v. l'intervento di Conti nella seduta pomeridiana del 9 luglio 1947, *Assemblea costituente, La Costituzione della Repubblica*, cit., vol. III, pp. 2555 ss.

¹⁹⁰ Con riferimento all'azione svolta da Mortati in *Assemblea costituente* si v. M. Volpi, *Mortati costituente e teorico delle forme di governo e alcuni momenti dell'esperienza costituzionale Svizzera*, in M. Galizia (a cura di), *Forme di Stato e forme di governo: nuovi studi sul pensiero di Costantino Mortati*, Milano, Giuffrè, 2007, pp. 1151 ss.

¹⁹¹ Si v. V. Atripaldi, *Il nodo centro-periferia e la questione meridionale in assemblea costituente*, in M. Fioravanti e S. Guerrieri (a cura di), *La Costituzione italiana*, cit., pp. 335 ss.

agli enti esponenziali delle realtà locali funzioni di natura esecutiva¹⁹². Costantino Mortati sosteneva che in questo modo l'azione della amministrazioni locali sarebbe stata più efficace ed incisiva. Nell'intervento pronunciato nel corso dei lavori della seconda Sottocommissione, Mortati riteneva «che in questa discussione compito della sottocommissione» sarebbe stato quello di individuare «gli elementi che consentano una soluzione; e per raffigurare questi elementi essenziali bisogna considerare anzitutto gli scopi del decentramento, appunto per stabilire poi, i mezzi giuridici per il raggiungimento di questi scopi»¹⁹³.

7. *L'opzione regionalista come terza via tra il centralismo e il federalismo: il contributo di Gaspare Ambrosini alla definizione della forma di Stato regionale*

Uno dei principali protagonisti dei dibattiti tesi alla definizione della nuova forma di Stato regionale fu Gaspare Ambrosini¹⁹⁴, parlamentare del Gruppo democristiano che aveva ricevuto l'incarico di analizzare e delinearne i termini della questione, affiancato dal deputato repubblicano Perassi.

Assai rilevante fu il suo apporto alla configurazione del nuovo assetto costituzionale concernente la forma di Stato regionale¹⁹⁵. Egli operò in stretto raccordo e in piena sintonia con il fondatore del Partito popolare e convinto regionalista Luigi Sturzo¹⁹⁶, con il quale si sviluppò un «intensa collaborazione»¹⁹⁷. Va, preliminarmente, rilevato che, negli anni '30, ben prima dell'avvio dei lavori della Costituente, Ambrosini aveva studiato i dati fisio-

¹⁹² Si v. C. Mortati, seduta del 29 luglio 1946, in Assemblea costituente, *La Costituzione della Repubblica*, cit., vol. VII, p. 844.

¹⁹³ C. Mortati, seduta del 29 luglio 1946, in Assemblea costituente, *La Costituzione della Repubblica*, cit., vol. VII, pp. 844-845.

¹⁹⁴ Si v. U. De Siero, *Sturzo e Ambrosini nella progettazione delle Regioni*, in N. Antonetti e U. De Siero (a cura di), *Ambrosini e Sturzo. La nascita delle Regioni*, cit., 1998; A. Iannello, *L'inganno federalista*, cit., p. 24.

¹⁹⁵ G. Verde, *Gaspare Ambrosini e la realizzazione delle Regioni*, in N. Antonetti e U. De Siero (a cura di), *Ambrosini e Sturzo. La nascita delle Regioni*, cit., pp. 143 ss.; U. De Siero, *Le Regioni nelle prime proposte di Ambrosini*, in «Le Regioni», n. 5, 1993.

¹⁹⁶ U. De Siero, *Sturzo e Ambrosini nella progettazione delle Regioni*, in N. Antonetti e U. De Siero (a cura di), *Ambrosini e Sturzo. La nascita delle Regioni*, cit., pp. 67 ss.

¹⁹⁷ N. Antonetti, *Dottrine politiche e cultura giuridica alla Costituente. Sturzo e Ambrosini di fronte al problema del bicameralismo*, in N. Antonetti e U. De Siero (a cura di), *Ambrosini e Sturzo. La nascita delle Regioni*, cit., pp. 105 ss.

mici dell'autonomia regionale¹⁹⁸. Fornì, pertanto, il contributo della sua alta coscienza giuridica ai lavori preparatori della Carta costituzionale.

In uno dei suoi più lucidi interventi, pronunciato in Assemblea costituente nel corso della seduta del 27 luglio 1946¹⁹⁹, il deputato democristiano evidenziò le problematiche che caratterizzavano il sistema centralistico. Ambrosini sottolineava, innanzitutto, che un siffatto modello di organizzazione del potere avrebbe rischiato di sottrarre «gli affari amministrativi a coloro che vi sono direttamente interessati»²⁰⁰ ed aggiunse che ciò avrebbe determinato «la loro attribuzione ad organi centrali che possono non conoscere affatto i diversi contesti e che sono influenzati dal Governo nazionale»²⁰¹. A parere del giurista, ciò avrebbe determinato «la diminuzione della libertà degli enti locali conseguentemente delle popolazioni»²⁰². L'On. Ambrosini riteneva che soltanto attraverso l'istituzione delle Regioni sarebbe stato possibile arginare gli effetti negativi del modello centralistico statale²⁰³ e che l'adozione del modello regionalista sarebbe servito a spronare i cittadini all'impegno pubblico ed avrebbe consentito di difendere le comunità territoriali dall'attività prevaricatrice posta in essere da gruppi d'interesse o da gruppi politici²⁰⁴. Peraltro, l'orientamento della maggioranza era favorevole all'istituzione delle Regioni, pur tuttavia si registravano forti dubbi in ordine alle funzioni ed ai poteri da assegnare ai nuovi enti esponenziali delle comunità regionali. Il dibattito fu molto intenso e diversi furono gli ordini del giorno presentati in Commissione, finalizzati a chiarire le direttrici che si sarebbero dovute seguire in sede di esame delle proposte regionaliste. In seno alla citata Sottocommissione, fu approvato l'ordine del giorno presentato dall'On. Piccioni, attraverso il quale si indi-

¹⁹⁸ G. Verde, *Gaspare Ambrosini e la realizzazione delle Regioni*, in N. Antonetti e U. De Siervo (a cura di), *Ambrosini e Sturzo. La nascita delle Regioni*, cit., pp. 143 ss.; G. Masciocchi, *Diritto regionale*, cit., p. 6.

¹⁹⁹ G. Ambrosini, seduta del 27 luglio 1946, in Assemblea costituente, seconda Sottocommissione, cit., pp. 819-820.

²⁰⁰ *Ibidem*, pp. 819-820.

²⁰¹ G. Ambrosini, seduta del 27 luglio 1946, in Assemblea costituente, seconda Sottocommissione, cit., pp. 819-820.

²⁰² *Ibidem*, pp. 819-820.

²⁰³ Si v. A. Iannello, *L'inganno federalista*, cit., p. 24; G. Verde, *Gaspare Ambrosini e la realizzazione delle Regioni*, in N. Antonetti e U. De Siervo (a cura di), *Ambrosini e Sturzo. La nascita delle Regioni*, cit., pp. 143 ss. Si v. anche R. Romanelli, *Centralismo e Autonomie*, in Id. (a cura di), *Storia dello Stato italiano dall'unità ad oggi*, cit., p. 163.

²⁰⁴ G. Ambrosini, seduta del 27 luglio 1946, in Assemblea costituente, seconda Sottocommissione, cit., pp. 819-820.

rizzava il collegio verso l'accoglimento di una proposta tesa all'introduzione di un modello di regionalismo fondato sull'istituzione di enti operanti sulla base di «fini propri d'interesse regionale e con capacità di svolgere attività propria», volta alla realizzazione degli stessi. Veniva, altresì, considerata l'esigenza di affidare ad un organismo interno alla Sottocommissione il compito di redigere una proposta di articolato per raccogliere, sintetizzare e razionalizzare i numerosi spunti emersi dal dibattito e per affrontare il tema delle aree isolate e di confine. Il menzionato collegio, istituito in seno alla Sottocommissione, affidò, come si è detto, all'On. Ambrosini l'incarico di predisporre una proposta che teneva conto degli elementi emersi dai precedenti dibattiti²⁰⁵. Nel novembre del '46, Ambrosini presentò ai commissari un'ampia ed approfondita «Relazione sulle autonomie regionali» che, da una parte inquadrava organicamente la tematica, tracciando le possibili direttrici legislative da seguire per affrontare correttamente la questione in esame e dall'altra proponeva ai commissari il testo di un articolato unanimemente condiviso dal Comitato. Nel progetto Ambrosini si faceva riferimento, innanzitutto, alla tematica del riparto di competenze e si precisava che, nel nuovo assetto, ci sarebbero state due categorie di competenze affidate alle istituzioni regionali: quella legislativa, esclusiva e diretta (da esercitare in un gran numero di settori), e quella legislativa di natura integrativa relativa a diverse altre aree d'intervento. Veniva, poi, individuato il principio dell'autonomia finanziaria delle Regioni (da coordinare con la materia concernente la finanza statale) e l'autonomia dei Comuni. Nel contempo, venivano previste forme di controllo sugli atti degli enti regionali. Si delineava, in questo modo, un sistema di Stato regionale avanzato che presentava connotazioni proprie dello Stato federale. In particolare, il modello di regionalismo prospettato da Ambrosini sembrava porsi come una terza via tra lo Stato accentrato e lo Stato federale. Il 13 novembre del '46 cominciò l'analisi del progetto redatto da Ambrosini e furono espressi non pochi rilievi critici, soprattutto in ordine all'estensione del potere legislativo delle Regioni. Ciò poiché la proposta avanzata da Ambrosini prevedeva il depotenziamento del ruolo e delle funzioni del legislatore nazionale, a vantaggio di quello regionale. Coloro che nel corso del dibattito si opponevano al rafforzamento

²⁰⁵ Si v. G. Meale, *L'ordinamento regionale*, cit., pp. 5-6; S. Bartole, R. Bin, G. Falcone e R. Tosi, *Diritto regionale*, cit., pp. 45 ss.; A. Wojtek Pankiewicz, *Il regionalismo nei lavori dell'Assemblea costituente*, in *Idee*, vol. 31/32, 1996, pp. 247 ss.

del ruolo legislativo delle Regioni ritenevano che una siffatta scelta avrebbe inciso negativamente sull'assetto unitario dello Stato. E per evitare il tendenziale svuotamento delle funzioni legislative statali presentarono una proposta emendativa tesa ad eliminare le competenze legislative dirette ed a bilanciare le funzioni legislative statali con quelle regionali. L'On. Mortati tentò di superare l'*impasse*, prevedendo un riparto di competenze fondato su diverse categorie ed innanzitutto incentrato sull'individuazione delle materie di competenza esclusiva dello Stato oltre che sull'indicazione delle materie di esclusiva competenza regionale, o di quelle per le quali lo Stato avrebbe soltanto dovuto indicare i limiti e i criteri entro i quali le Regioni avrebbero, poi, potuto legiferare. Mortati presentò una proposta emendativa che interveniva sul testo Ambrosini in relazione alla disciplina concernente la competenza legislativa diretta, o esclusiva. Il testo proposto mirava a ridimensionare lo spazio operativo delle Regioni, sottraendo a questa tipologia di competenze il settore dell'agricoltura, la materia delle scuole professionali, delle strade, dei ponti e degli acquedotti. Inoltre, il citato testo interveniva pure sulla potestà legislativa di integrazione, prevista all'art. 4 del progetto, prevedendo un ampio numero di materie inserite in questa tipologia di competenze. La proposta emendativa mirava a temperare l'azione legislativa regionale, prevedendo per le Regioni il potere di legiferare «nel rispetto della Costituzione e nell'ambito dei principi direttivi che lo Stato ritenga di dover emanare allo scopo di garantire (...) gli interessi unitari della nazione». Il testo redatto da Mortati, a correzione ed integrazione del progetto Ambrosini, fu accolto positivamente nell'ambito della seconda Sottocommissione. Integrata dal testo di Mortati, la proposta Ambrosini fu accolta dopo un'ampia discussione che si sviluppò il 21, 22, 26 e 28 novembre '46.

8. *Il Mezzogiorno nel dibattito sull'autonomia finanziaria delle Regioni: la spinta verso l'elaborazione di un Piano strutturale per le aree meridionali nella risoluzione della II Sottocommissione del 9 dicembre del 1946 e la proposta di istituire un fondo speciale per il Sud*

Nella fase in cui si discusse della questione concernente l'autonomia finanziaria delle Regioni (sottesa all'elaborazione dell'art. 119

della Carta)²⁰⁶ si tornò a parlare del Mezzogiorno²⁰⁷. Ciò specie in relazione all'esigenza di individuare forme giuridiche tese ad agevolare la nascita di un moderno assetto solidaristico e perequativo tra i diversi territori regionali. Va osservato che, come è spesso capitato nella storia istituzionale repubblicana, i dibattiti che si svilupparono all'interno dell'Assemblea costituente, pur a distanza di un sessantennio, dimostrano di essere ancora di straordinaria attualità. Alla necessità di garantire l'equità e la coesione tra i territori si cercò di rispondere con l'elaborazione di una specifica proposta da inserire nel testo costituzionale che teneva conto dell'esigenza di tutelare le aree regionali più deboli, prevedendo un fondo annuale teso a garantire l'erogazione di sussidi alle Regioni svantaggiate. In questo contesto, venne nuovamente ad emersione la problematica meridionalistica, in rapporto, cioè, alla necessità di affrontare in modo deciso la condizione di grave sofferenza economica in cui si trovava il territorio meridionale. Venne, quindi, sottolineata l'esigenza di adottare misure e di introdurre strumenti tesi ad assicurare forme di tutela e sostegno per le aree regionali in difficoltà. Nel corso del dibattito l'economista Ezio Vanoni²⁰⁸ affrontò i problemi concernenti l'assetto istituzionale, considerati in rapporto alla questione meridionale, sottolineando che il problema dei territori meridionali svantaggiati si sarebbe dovuto affrontare in modo nuovo, ossia attraverso un riordino del sistema vigente capace di tutelare le Regioni più povere²⁰⁹.

In questo contesto, assume, poi, specifico interesse la votazione che si tenne in seno alla II Sottocommissione nella seduta del 9 dicembre 1946, allorché fu approvata all'unanimità una risoluzione di particolare valore politico in cui la «II Sottocommissione, alla chiusura del lavoro di articolazione del titolo dedicato alla creazione dell'ente regionale, afferma il dovere dello Stato di procedere, all'atto stesso della costituzione delle Regioni, alla formulazione di un piano per la trasformazione delle attuali condizioni economico-sociali delle Regioni meridionali ed insulari da

²⁰⁶ Sull'art. 119 della Costituzione si v. G. della Cananea, *L'art. 119 della Costituzione (commi 3 e-6)*, in R. Bifulco, A. Celotto e M. Olivetti (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Torino, UTET, 2006; T. Martinez, A. Ruggeri e C. Salazar, *Lineamenti di diritto regionale*, cit., pp. 268 ss.

²⁰⁷ Si v. V. Atripaldi, *Il nodo centro-periferia e la questione meridionale in Assemblea costituente*, in M. Fioravanti e S. Guerrieri (a cura di), *La Costituzione italiana*, cit., p. 346; P. Barucci (a cura di), *Il Mezzogiorno alla Costituente*, cit., p. 22.

²⁰⁸ E. Vanoni, seduta del 6 dicembre 1946, in Assemblea costituente, *La Costituzione della repubblica*, cit., vol. III, pp. 1481 ss.

²⁰⁹ *Ibidem*, pp. 1481 ss.

attuare dallo Stato con provvedimenti continuativi adeguati all'urgenza della trasformazione stessa»²¹⁰. Il varo all'unanimità della menzionata risoluzione sul Mezzogiorno testimonia la volontà di tutti i gruppi presenti in Assemblea costituente di affrontare in modo incisivo i problemi delle aree meridionali svantaggiate, mediante l'adozione di politiche precisamente orientate a favore del Sud. È da segnalare, altresì, che il testo della risoluzione costituì un punto fermo in sede di assemblea plenaria, allorché furono affrontati problemi riguardanti la questione meridionale. Inoltre, va sottolineato che anche i Costituenti più ostili verso il modello regionale considerarono la valenza positiva e la rilevanza di una scelta siffatta, tesa ad affrontare il deficit di sviluppo delle aree meridionali attraverso un piano organico di interventi volto ad incidere in profondità sulle gravi condizioni di arretratezza socio-economica del Mezzogiorno. Una volta approdate in assemblea plenaria, le proposte formulate dalla II Sottocommissione furono attentamente analizzate, in primis, dal Comitato parlamentare incaricato di curare la redazione del testo costituzionale. Al termine dell'analisi delle summenzionate proposte, compiuta dal Comitato di redazione, furono apportate numerose modifiche al testo e soppressi i riferimenti ai fondi speciali o ai fondi di solidarietà in quanto essi avrebbero potuto produrre contrapposizioni tra aree regionali. Fu proposto, invece, di assegnare allo Stato (e per esso al legislatore ordinario) il compito di attribuire risorse alle Regioni svantaggiate. Si preferì, dunque, rinviare al legislatore ordinario la decisione di adottare misure normative per attribuire contributi speciali alle Regioni meridionali. Nell'ambito delle attività svolte dalla Costituente relativamente alle tematiche meridionalistiche assumono particolare rilievo due proposte elaborate dagli On. Sullo e Pignatari i quali prospettarono la necessità di inserire nel testo costituzionale un preciso riferimento a favore dello sviluppo delle Regioni del Mezzogiorno²¹¹. La prima delle due proposte emendative, presentata da Fiorentino Sullo e sottoscritta da diversi altri deputati (tra cui Monterisi, Codacci Pisanelli, Quintieri, Adolfo, Rapelli, Cassini, Titomanlio), mirava ad introdurre «fondi speciali per lo sviluppo delle Regioni meridionali»²¹², ed a stabilire, in

²¹⁰ II Sottocommissione, risoluzione approvata nella seduta del 9 dicembre 1946, in Assemblea costituente, *La Costituzione della repubblica*, cit., vol. II, p. 1492.

²¹¹ V. Atripaldi, *Il nodo centro-periferia e la questione meridionale in Assemblea costituente*, in M. Fioravanti e S. Guerrieri (a cura di), *La Costituzione italiana*, cit., p. 351.

²¹² Si v. P. Barucci, (a cura di), *Il Mezzogiorno alla Costituente*, cit., pp. 258 ss.

particolare, nella Carta costituzionale che «(...) principalmente per la valorizzazione del Mezzogiorno e delle Isole, saranno istituiti fondi speciali, le cui modalità di gestione e di ripartizione saranno determinate dalla legge»²¹³. L'intervento di Sullo mirava specificamente a stimolare l'impegno dei Costituenti rispetto alla possibilità di elaborare una strategia organica finalizzata ad aggredire le condizioni di arcaico disagio in cui si trovavano il Mezzogiorno e i territori isolani²¹⁴. Sullo chiarì l'obiettivo cui tendeva la proposta emendativa, precisando che «l'emendamento aveva lo scopo di affermare la necessità e non la possibilità di fondi speciali che venissero incontro alle esigenze straordinarie della Regione e di affermare anche che i fini speciali a cui il progetto di Costituzione alludeva sono o meglio, possono essere, specificamente e principalmente, quelli della valorizzazione del Mezzogiorno e delle Isole»²¹⁵. Il deputato irpino evidenziava, altresì, di essere ben consapevole «che il Mezzogiorno non si può aiutare includendo una proposizione in un articolo della Costituzione», «che il problema del Mezzogiorno è un problema che si può risolvere quanto meno se ne parli». Egli volle chiarire il motivo che lo aveva indotto ad elaborare il summenzionato emendamento, che era stato presentato «poiché la seconda Sottocommissione nella sua seduta del 9 dicembre 1946 aveva approvato, ed all'unanimità, un ordine del giorno in cui si affermava la necessità di provvedere alla formulazione di un piano (...) per la trasformazione delle attuali condizioni economico-sociali delle Regioni meridionali ed insulari da attuare dallo Stato con provvedimenti continuativi adeguati all'urgenza della trasformazione stessa»²¹⁶. Sullo ribadiva la necessità che il citato «ordine del giorno non rimanesse lettera morta, ma che in realtà vi fosse un impegno specifico da parte dei Costituenti di oggi e della Camera successiva perché qualche cosa di concreto si facesse»²¹⁷. Mentre la seconda proposta emendativa, presentata da Aldo Enzo Pignatari (e sottoscritta dai parlamentari Marinaro, Porzio, Rescigno Caporali, Salerno, De Mercurio, Leopardi, Paolucci, Morelli), aveva l'obiettivo di modificare le norme

²¹³ S v. F. Sullo, seduta del 15 luglio 1947, in *Assemblea costituente, La Costituzione della Repubblica*, cit., vol. III, pp. 2641 ss.

²¹⁴ V. Atripaldi, *Il nodo centro-periferia e la questione meridionale in Assemblea costituente*, in M. Fioravanti e S. Guerrieri (a cura di), *La Costituzione italiana*, cit., p. 351.

²¹⁵ S v. F. Sullo, seduta del 15 luglio 1947, in *Assemblea costituente, La Costituzione della Repubblica*, cit., vol. III, pp. 2641 ss.

²¹⁶ *Ibidem*, pp. 2641 ss.

²¹⁷ *Ibidem*, pp. 2641 ss.

dedicate all'autonomia finanziaria, in quanto prevedeva che «allo stesso scopo lo Stato integrerà i bilanci delle Regioni per le spese straordinarie, dirette a favorire lo sviluppo di quelle più sfornite di mezzi e ad eliminare lo stato d'inferiorità nel quale si trovano le Regioni del Mezzogiorno». L'On. Pignatari rimarcava la necessità di riconoscere al Mezzogiorno la piena centralità all'interno dell'agenda politico-programmatica del Paese ed in quest'ottica sottolineava l'esigenza di inserirlo come preciso «impegno della nuova Carta costituzionale»²¹⁸. Richiamando le condizioni di inferiorità socioeconomica di cui soffrivano le aree territoriali meridionali, il deputato Pignatari richiamava l'attenzione dell'alto consesso istituzionale sull'esigenza di tener conto, nel nuovo ordinamento regionale, della «necessità di un adeguamento fra le condizioni delle Regioni più povere e quelle delle Regioni più favorite»²¹⁹. A parere di Pignatari, vi era assoluto «bisogno di questo adeguamento e, se l'Assemblea costituente non prende oggi il solenne impegno di venire incontro ai bisogni delle povere Regioni meridionali, sarà impossibile nel futuro risolvere quei problemi cui è condizionato il progresso e la stessa vita delle sue popolazioni»²²⁰. Il parlamentare del PSLI prospettava la situazione di crisi in cui si trovava il Mezzogiorno, ribadendo la necessità di produrre un grande sforzo per far rinascere il territorio meridionale. Egli ribadiva con forza che «le Regioni meridionali non hanno i mezzi per superare lo stato di marasma e di abbandono in cui si trovano. La nuova Carta costituzionale deve impegnare le future assemblee legislative alla valorizzazione del Mezzogiorno, fornendo i mezzi che devono servire per gli impegni e le spese straordinarie (...)»²²¹.

9. *Osservazioni finali. La marginalità della questione meridionale nel dibattito in Assemblea costituente e l'introduzione del Mezzogiorno nella Carta costituzionale*

In sostanza, la questione meridionale non costituì direttamente oggetto di esame da parte dell'Assemblea²²², tranne che in quelle

²¹⁸ S v. A.E. Pignatari, seduta del 15 luglio 1947, in Assemblea costituente, *La Costituzione della Repubblica*, cit., vol. III, pp. 2641 ss.

²¹⁹ *Ibidem*, pp. 2641 ss.

²²⁰ *Ibidem*, pp. 2641 ss.

²²¹ *Ibidem*, pp. 2641 ss.

²²² P. Barucci, *Introduzione*, in Id. (a cura di), *Il Mezzogiorno alla Costituente*, cit., pp. 1

determinate occasioni sopra riferite (ossia durante il dibattito sull'ordinamento regionale e sulla riforma agraria e in un lucido e chiaro intervento di Costantino Mortati, di cui, peraltro, manca il testo integrale²²³), né furono mai adottati significativi provvedimenti legislativi a favore del Mezzogiorno²²⁴. Altri occasionali riferimenti vi furono in occasione delle discussioni sulla fiducia ai vari Gabinetti del Presidente De Gasperi. In particolare, nel dibattito sulla fiducia al secondo Gabinetto (luglio 1946) assieme ad un'analisi dei tradizionali problemi del Mezzogiorno vi furono «spunti di un certo rilievo politico e di concreta prospettiva d'intervento»²²⁵. Infatti, presentando in Parlamento il suo Governo, il Capo dell'esecutivo Alcide De Gasperi espresse la volontà di «affrontare nel suo complesso il problema del Mezzogiorno e delle Isole», precisando che il Governo avrebbe compiuto «ogni sforzo perché nell'opera di ricostruzione economica del Paese i problemi dell'economia meridionale abbiano la giusta ed equa soluzione, sicché le condizioni sociali di queste Regioni possano esser portate al livello delle Regioni più progredite d'Italia»²²⁶. A questo scopo, De Gasperi sottolineava che «verrà perseguita una politica di lavori pubblici e saranno attuate tutte le provvidenze di carattere fiscale e finanziario per promuovere il sorgere di industrie, specie trasformatrici di prodotti agricoli. Saranno pure studiate provvidenze di immediata attuazione per migliorare le condizioni delle masse agricole del Mezzogiorno»²²⁷.

Invece, nella presentazione del programma del terzo Gabinetto guidato dallo statista democristiano non si fece neppure menzione del problema meridionale²²⁸. Dall'esame degli atti citati, appare, dunque, chiaro che il problema del Mezzogiorno fu visto come un tema, per lo più, legato alle prospettive regionaliste, alla riforma agraria, all'agricoltura, al massimo da industrializzare. Mentre vi fu un generico riferimento a una politica di lavori pubblici, sostenuta da un futuro piano di incentivi per nuove industrie, sempre nel suddetto ambito agricolo (affiancato da una politica tendente

ss., ed in particolare pp. 14 ss., in cui si evidenzia che «la principale occasione di dibattito sulla "questione meridionale" fu data dalla lunga discussione sull'ordinamento regionale».

²²³ P. Barucci, *Introduzione*, in Id. (a cura di), *Il Mezzogiorno alla Costituente*, cit., p. 8.

²²⁴ *Ibidem*, p. 8.

²²⁵ *Ibidem*, p. 8.

²²⁶ A. De Gasperi, *Secondo Gabinetto De Gasperi*, Assemblea costituente seduta del 15 luglio 1946, in M. Franzoni (a cura di), AA.VV., *Sessant'anni di discorsi. Da De Gasperi a Prodi: 59 discorsi d'insediamento per altrettanti governi*, Fidenza, Mattioli 1885, 2006, p. 8.

²²⁷ *Ibidem*, cit., p. 8.

²²⁸ *Ibidem*, cit., p. 9.

al ridimensionamento del latifondo). Oltre quelli menzionati vi furono sporadici interventi anche di notevole livello come quello di Molè, di Nenni, Condorelli e Licausi che denunciavano le cause del separatismo siciliano, nonché quello di Mancini che descriveva le condizioni di degrado sociale delle popolazioni del Mezzogiorno e denunciava il drenaggio delle industrie del Nord dei risparmi dei Meridionali depositati prevalentemente alle Poste che in cambio producevano interessi irrisori²²⁹. Né alcun decisivo contributo alla causa del Meridione fu fornito dalla folta schiera di economisti presenti in Assemblea: Corbino, Fanfani, Einaudi, Nitti, Labriola, Grieco, Pesenti, Taviani e Vanoni²³⁰. La discussione sull'ordinamento regionale avrebbe potuto essere l'occasione per affrontare in maniera adeguata, in modo incisivo, la questione meridionale così come avrebbe potuto essere utilizzata per discutere della politica di pianificazione economica nel Mezzogiorno, varata al fine della rapida e razionale ricostruzione all'indomani dell'evento bellico²³¹. Ma la reciproca diffidenza fra i partiti, il rapporto conflittuale tra le grandi potenze (Russia e Stati Uniti) avevano riflessi nella politica internazionale dell'Italia per cui il problema meridionale non fu possibile affrontarlo e prevalse l'atavica tendenza al «campanilismo»²³². In sostanza, la questione meridionale non fu trattata di per sé, ma entrò nel dibattito in Assemblea costituente, *per incidens*, attraverso le discussioni preordinate all'adozione delle opzioni regionalistiche o federalistiche. Come è noto, nonostante la non grandissima attenzione riservata alla questione meridionale, i Padri costituenti vollero assegnare al Mezzogiorno una precisa dimensione costituzionale, seppure in relazione all'autonomia finanziaria delle Regioni. In quest'ottica, fu approvato l'art. 119, terzo comma della Carta, in base al quale «per valorizzare il Mezzogiorno e le Isole, lo Stato assegna per legge a singole Regioni contributi speciali». Ciò consentì una sorta di «costituzionalizzazione» delle tematiche meridionalistiche, o per lo meno del nodo «Mezzogiorno».

²²⁹ P. Barucci, *Introduzione*, in Id. (a cura di), *Il Mezzogiorno alla Costituente*, cit., pp. 11 e 12.

²³⁰ *Ibidem*, p. 11.

²³¹ *Ibidem*, p. 14.

²³² *Ibidem*, p. 8.