

LE DESTRE ALLA COSTITUENTE: CONTRO IL
REGIONALISMO, IN DIFESA DELLE AUTONOMIE
PROVINCIALI E COMUNALI

Il primo dato a balzare agli occhi è che nei luoghi primari di elaborazione del progetto di Costituzione, ossia la Commissione dei 75 e la seconda sottocommissione¹², gli unici rappresentanti riconducibili all'area della destra, i deputati Pietro Castiglia e Gennaro Patricolo (entrambi eletti nelle liste dell'Uomo qualunque), non sembrano sostenere posizioni in contrasto con il prevalente orientamento regionalistico del consesso, che si concretizzerà nel progetto presentato dal relatore giurista democristiano Gaspare Ambrosini¹³.

Nella seconda sottocommissione, infatti, Patricolo e Castiglia presentano insieme un ordine del giorno, che sarà poi accolto come raccomandazione, sostanzialmente consonante con l'orientamento della maggioranza. In esso si sostiene che «l'ordinamento del nuovo Stato italiano più idoneo alla realizzazione dei postulati di libertà democratica è quello che garantisce una larga autonomia amministrativa e finanziaria agli

12. Su tutto il dibattito in merito cfr. innanzitutto S. MAGAGNOLI, *Autonomie locali e regioni nei lavori per l'elaborazione della Costituzione*, in S. MAGAGNOLI, E. MANA, L. CONTE, *La formazione della Repubblica*, cit., pp. 11-172.

13. Per il ruolo svolto da Ambrosini in sottocommissione e, successivamente, per la trattativa in seduta plenaria sul testo finale, cfr. *ivi*, pp. 96, 156-169.

Enti locali, unico mezzo per ovviare agli inconvenienti dell'accentramento amministrativo e burocratico del potere centrale». E, ritenuta «insufficiente» a tale scopo l'autonomia dei Comuni e delle Province, si invoca «la creazione dell'ente Regione dotato di autarchia e di potestà normativa». Auspicando inoltre che «tale potestà ed in specie normativa siano per la Sicilia, Sardegna, Val d'Aosta e Trentino più larghe e adeguate alle loro esigenze di carattere storico, economico, sociale, politico»¹⁴.

Nel corso del dibattito entrambi i deputati si sarebbero pronunciati, poi, a favore di un Senato che esprimesse una rappresentanza delle Regioni. Castiglia avrebbe motivato la sua posizione sostenendo che «nella dottrina è stata riconosciuta assolutamente necessaria nei regimi federalistici l'istituzione della seconda Camera con riguardo agli interessi regionali» e che «in un regime regionalistico, il quale ha molti punti di contatto con quello federalistico, tanto che può forse dirsi che la differenza sia solo di terminologia, per gli stessi motivi diventa necessaria una integrazione della rappresentanza»¹⁵. E Patricolo avrebbe appoggiato, in merito, una proposta di articolo di ispirazione chiaramente federalista presentata da Emilio Lussu¹⁶.

Le posizioni dei due costituenti eletti nell'UQ vanno certamente considerate in primo luogo alla luce del fatto che entrambi erano siciliani, ed evidentemente risentivano della pressione di opinione prodotta dalle tendenze autonomiste e separatiste manifestatesi nell'isola nell'immediato dopoguerra. In particolare, si nota chiaramente in loro lo sforzo di apparire favorevoli a qualsiasi forma di valorizzazione dell'autonomia locale, e nello stesso tempo di differenziarsi dalle posizioni più apertamente antiunitarie che nella sottocommissione erano rappresentate dal leader autonomista Finocchiaro Aprile. Castiglia, nella discussione sugli statuti speciali, sarebbe stato costretto a prendere esplicitamente le distanze, in qualità di deputato

14. *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, vol. VII, Camera dei Deputati - Segretariato Generale, Roma 1970, pp. 883-884.

15. *Ivi*, p. 948.

16. *Ivi*, pp. 1109-1126.

siciliano, dall'impostazione indipendentistica di quest'ultimo, specificando «categoricamente» (in consonanza con il già citato pronunciamento del congresso regionale siciliano del suo partito) che «la maggioranza dei siciliani non aspira affatto a quella indipendenza di cui ha fatto parola l'onorevole Finocchiaro Aprile. [...] La Sicilia è unitaria; lo è sempre stata e lo sarà, anche se ha dovuto subire ingiustizie ed incomprensioni da parte delle altre Regioni d'Italia e dei vari governi che si sono succeduti al potere»¹⁷.

Dalle espressioni usate dai due rappresentanti siciliani dell'UQ emerge anche chiaramente come in loro si verificasse una significativa confluenza tra le spinte centrifughe (soprattutto meridionali e insulari) manifestatesi nel periodo di transizione verso il nuovo regime democratico e l'opposizione alla concentrazione del potere statale, che aveva costituito in quella campagna elettorale uno dei cavalli di battaglia del movimento di Giannini.

D'altra parte, il delicato equilibrio e le oscillazioni nelle posizioni in merito all'autonomia regionale non erano certo problemi esclusivi dei qualunquisti, ma si presentavano all'intera area moderata-conservatrice anti-CLN, che nelle regioni insulari contava molti consensi e rappresentanti. Lo dimostra il fatto stesso che entrambi i deputati costituenti citati sarebbero «trasmigrati» – Patricolo dopo un lungo periodo di «limbo» nel gruppo misto iniziato già nel luglio del 1946 – da UQ al gruppo monarchico dell'Unione nazionale nel novembre del 1947, in seguito alla «rivolta dei pretoriani» qualunquisti contro Giannini in soccorso dell'esecutivo De Gasperi.

Ad ogni modo, nel passaggio dalla Commissione al dibattito in seduta plenaria sul tema, iniziato alla fine di maggio del 1947, le posizioni espresse nell'area destra dell'Assemblea attraversarono un deciso cambiamento. Emblematicamente rappresentato proprio dal primo esponente di quell'area a prendere l'iniziativa: Giuseppe Abozzi, avvocato di Sassari eletto nelle liste socialiste, e passato subito al gruppo dell'Uomo qualunque. Anche Abozzi,

17. *Ivi*, p. 1330.

infatti, aveva un'origine insulare, essendo nato a Sassari, benché eletto nella circoscrizione di Pisa. E anch'egli evidentemente risentiva della forte presenza, nei suoi luoghi di provenienza, di posizioni autonomiste e separatiste. Ma egli manifestava subito l'esigenza non solo di prendere le distanze da quelle tendenze, come i suoi colleghi in sottocommissione, ma di opporsi radicalmente allo stesso orientamento regionalista che, a partire dalla relazione Ambrosini, appariva prevalente nell'Assemblea.

Per questo motivo Abozzi appoggiava l'ordine del giorno presentato, il 27 maggio 1947, dal deputato liberale Alfonso Rubilli, in cui si sosteneva che «l'Ente Regione non risponde ad alcuna necessità che si sia realmente manifestata, e non può seriamente ritenersi in alcun modo richiesta o reclamata dal popolo italiano»; e che, poiché il progetto presentato dalla Commissione non era «ben ponderato» e appariva un'incognita pericolosa, andasse «rinviato senz'altro alla Camera legislativa l'esame di pratici, concreti e completi progetti di legge, sia pure di carattere costituzionale, per un oculato decentramento, che giunga, se possibile, anche ad una riforma regionale».

Va notato peraltro che il deputato sassarese, nella sua dichiarazione di voto, ricordava anche di aver personalmente presentato «un emendamento al Titolo terzo, sezione seconda, che afferma la esigenza di un vasto decentramento amministrativo e che implica la soppressione dell'intero Titolo v relativo alle Regioni»¹⁸. Egli teneva, insomma, a far notare che la sua opposizione al regionalismo – non ideologica, a somiglianza di quella di Rubilli – non comportava un'opzione *tout court* centralistica, ma andava invece intesa come la preferenza per un sistema amministrativo decentrato.

Si cominciava a profilare, con la convergenza sul tentato stralcio della questione regionale, la linea «ufficiale» che sarebbe stata sostanzialmente comune all'area qualunquista-monarchica nella discussione plenaria. Da una parte, una posizione antiregionalista

18. *La Costituzione della Repubblica*, cit., vol. III, p. 1950. Sull'ordine del giorno Rubilli e l'appoggio dato ad esso da Abozzi cfr. S. MAGAGNOLI, *La formazione della repubblica*, cit., pp. 94-95.

convergente con quella che, dopo alcune oscillazioni, era divenuta la linea prevalente anche nel Partito liberale. Dall'altra, la tendenza a giustificare quella posizione rifacendosi alla rigorosa separazione tra la sfera politica propria del governo centrale e quella amministrativa locale, che abbiamo visto sostenuta già due anni prima da Roberto Lucifero. Propugnando, quindi, la continuità tra il nuovo Stato democratico e l'organizzazione istituzionale dello Stato liberale nel segno di una razionale distribuzione sul territorio delle funzioni politico-amministrative.

Nel maggio-giugno del 1947, insomma, l'area qualunque-sta-monarchico-conservatrice della Costituente sembra rifluire, per quanto riguarda il tema delle autonomie locali, su una posizione «risorgimentale»: l'organizzazione fondata sulla gerarchia di Stato nazionale, Province e Comuni come garanzia di stabilità, continuità, razionalità ed esercizio ordinato dei diritti contro pericoli di «salti nel buio», individuati invece nella concessione di eccessivi spazi di autonomia politica alle Regioni.

D'altra parte, il dibattito in seduta plenaria si svolgeva in un contesto politico generale ben diverso da quello in cui si era tenuto, quasi un anno prima, quello in sottocommissione: e il mutamento di clima toccava particolarmente la composita area della destra.

Al disparato, e a tratti caotico, intrecciarsi di proposte politico-istituzionali della «primavera» elettorale-referendaria era succeduto ormai il delinarsi dello scontro ideologico della nascente «Guerra fredda». Era in carica il quarto governo De Gasperi, quello che era derivato dalla rottura tra il leader democristiano e le sinistre, appoggiato dall'esterno anche dagli stessi qualunqueisti e monarchici. Per tutti i settori moderati e conservatori del mondo politico e del Paese il pericolo fondamentale appariva ormai quello della penetrazione comunista nelle istituzioni: e le regioni apparivano particolarmente esposte a quel pericolo, a causa della preponderanza schiacciante delle sinistre in alcune tra esse¹⁹. Ma più in generale, di fronte alle

19. Sulla paura, diffusa in area liberaldemocratica, che l'autonomia regionale offrisse maggiori possibilità di diffusione alla propaganda sovversiva comunista, cfr.

incognite che sembravano porre in forse la stessa sopravvivenza della democrazia e dell'indipendenza nazionale nel nuovo scenario internazionale, sulle altre considerazioni tendeva a prevalere l'esigenza moderata, appunto, alla continuità statutale²⁰: che era, peraltro, anche la direttiva di marcia seguita da De Gasperi, tra enormi difficoltà, nella sua politica di quegli anni. In questo contesto vanno letti i successivi interventi nel dibattito da parte di deputati qualunqueisti-monarchici²¹.

E tuttavia, all'interno della cornice generale si possono ancora notare significative varianti legate alla prevalente provenienza geografica meridionale-insulare e a differenti approcci politici al problema nei diversi casi personali: che non erano assenti nemmeno negli altri gruppi parlamentari, ma che a destra, per i motivi che abbiamo accennato, erano legati a una originaria, particolare eterogeneità della rappresentanza.

Tanto la direttrice prevalente, quanto alcune rilevanti variabili, emergono già nel primo intervento proveniente dal settore della destra dopo il pronunciamento di Abozzi, quello di Vincenzo Cicerone, giovanissimo deputato leccese (aveva 28 anni), eletto nel Blocco nazionale della libertà, e da poco passato al gruppo dell'Uomo qualunque.

M. FANTECHI, *Fra terza via e conservatorismo*, in R. RUFFILLI (a cura di), *Cultura politica e partiti nell'età della Costituente. 1: L'area liberaldemocratica. Il mondo cattolico e la Democrazia cristiana*, il Mulino, Bologna 1979, pp. 103-144, e in part. le pp. 124-125.

20. Se ne vedeva un riflesso anche nella stampa di area moderata. Valga per tutti l'esempio del «Messaggero» allora diretto da Mario Missiroli; per cui cfr. M. BONOMO, *Giornalismo indipendente e scelte moderate: "Il Messaggero" di Missiroli*, in R. RUFFILLI (a cura di), *Costituente e lotta politica. La stampa e le scelte costituzionali*, il Mulino, Bologna 1978, pp. 203-233, e in part. le pp. 215-216.

21. Per l'atteggiamento dell'area moderata-conservatrice e dell'UQ verso De Gasperi in questa fase, cfr. S. SETTA, *L'Uomo Qualunque*, cit., pp. 217-236; S. COLARIZI, *La seconda guerra mondiale e la repubblica*, UTET, Torino, 1984, pp. 451-454; IMBRIANI, *Vento del Sud*, cit., pp. 170-179; A. UNGARI, *In nome del re*, cit., pp. 318-336; ID., *La marcia verso il centro e la prospettiva di una destra moderata*, in «Ventunesimo secolo», n. 7 (aprile 2005), pp. 113-139. Per gli sviluppi della politica degasperiana in quegli anni si rimanda a P. CRAVERI, *De Gasperi*, il Mulino, Bologna 2006, pp. 267-353.

Che Cicerone esprimesse in quella sede una linea condivisa ufficialmente dal movimento di Giannini è dimostrato dal fatto che, tra gli interventi nel dibattito, soltanto a esso veniva dato ampio rilievo sul settimanale ufficiale del partito²². Ma proprio per questo va sottolineato come egli si sforzasse di non fondare la sua opposizione al progetto regionalista semplicemente su un'opzione di continuità con l'organizzazione statutale liberale-risorgimentale, e di non apparire come pregiudizialmente contrario ad un sistema di autentiche autonomie locali.

L'argomentazione del costituente salentino partiva dalla considerazione che il federalismo sarebbe stato un fenomeno inedito per la dimensione istituzionale italiana, la quale affondava invece storicamente le sue radici nell'organizzazione «napoleonica» delle Province, fondata sulla gerarchia centro-periferia e sul decentramento amministrativo. La realistica considerazione di queste radici aveva, a suo avviso, fatto sì che nel dibattito in Commissione i più accesi propositi di riforma in senso federalista fossero stati ben presto accantonati.

Ma il progetto presentato all'aula, egli sosteneva, non era stato ispirato al criterio del decentramento amministrativo, bensì a quello di un ulteriore accentramento. Esso aveva infatti addirittura sommato due tipi di accentramento, quello dello Stato nazionale e quello delle Regioni:

Qui [...] non si crea, a mio modo di vedere, un pericolo per l'unità del Paese [...], ma si crea un pericolo più grave [...]. Qui noi avremmo un dilagare di campanilismo, di orgogli, di vanità che voi non avete forse ben misurato! Questi organi pletorici, per le attribuzioni che sono loro affidate, finirebbero per cozzare contro quest'organo centrale, e quindi per creare situazioni di permanente disagio nel Paese [...]. Noi abbiamo paura più che di una crisi unitaria, di una crisi che ci porti verso uno stato di «spagnolismo»²³.

22. *Le autonomie regionali alla Costituente. Il problema va studiato senza passione politica*, «L'Uomo Qualunque», 4 giugno 1947.

23. *La Costituzione della Repubblica*, cit., vol. III, p. 2077.

La tesi di Cicerone, fatta propria dai qualunquisti, era in sostanza che forse il federalismo era irrealizzabile in Italia, ma sicuramente il modello regionalista non aveva niente a che vedere con esso. Quel modello si risolveva nell'aggiunta, a quello già esistente, di un nuovo potere altrettanto invadente e oppressivo.

Ma tale esito negativo, a giudizio di Cicerone, era dovuto anche al fatto che la stessa entità regionale, così come veniva proposta, rappresentava un prodotto artificiale, non rispondente alla storia e ai problemi di gran parte della nazione.

La suddivisione in Regioni, infatti, ricalcava soprattutto il tracciato dei vecchi Stati preunitari del Centro-Nord; laddove il Sud, almeno quello continentale, aveva avuto sempre il suo centro politico unitario in Napoli:

Non c'è un sentimento regionale in queste Regioni: noi abbiamo solo un sentimento meridionale, di cui siamo fieri, ma non abbiamo un sentimento più particolare, perché siamo abituati, da mille e più anni, a considerarci un'unità, e quindi non comprendiamo perché ci si vuol fare a fette come una torta, mentre nessuno di noi lo ha richiesto²⁴.

Quella scelta miope dei costituenti, condizionata da un approccio errato o distratto agli specifici problemi del Meridione, avrebbe avuto, per il costituente qualunque, anche delle conseguenze fortemente negative sul piano economico.

A fronte dei poteri economici presenti nelle Regioni settentrionali, infatti,

che cosa abbiamo nel Mezzogiorno? Quel poco che c'è, che si poteva riunire e lasciare intorno a Napoli, alla vecchia capitale, [...] voi l'avete spezzettato in Regioni miserabili, senza forza economica e senza potenzialità industriale, perché non possono averla, perché voi state amputando l'arto di un corpo unito²⁵.

24. *Ivi*, pp. 2077-2078.

25. *Ivi*, p. 2078.

La conclusione di Cicerone era che l'unica forma di decentramento compatibile con la storia e le esigenze democratiche presenti del Paese avrebbe potuto essere quella fondata sulla centralità delle città, e quindi sulle circoscrizioni provinciali, uniformemente distribuite e radicate sul territorio nazionale:

L'Italia presenta una peculiarità sua propria che è la civiltà cittadina [...] E allora ho considerato che, in fondo, questa amministrazione si potesse ancora reggere intorno al capoluogo di Provincia.

D'altra parte, egli osservava, la Provincia non era stata inventata da Napoleone e dai francesi. Essa era invece un'istituzione molto più antica, risalente addirittura all'epoca romana. E, proprio e soprattutto nel Mezzogiorno, essa si era radicata nei secoli, tanto che le Province istituite in epoca napoleonica erano state ricalcate sugli antichi mandamenti²⁶.

Ma Cicerone riteneva che a questo schema si potesse e dovesse fare eccezione in favore del modello regionalista almeno in due casi, quelli della Sicilia e della Sardegna. Quelle Regioni infatti, a differenza del Mezzogiorno continentale, avevano a suo avviso radicate tradizioni di autonomismo, che autorizzavano a sperare che la scelta regionalista non fosse un artificioso azzardo.

Più in generale, Cicerone proponeva poi che, per decongestionare il potere politico statale, piuttosto che dare autonomia politica alle Regioni si decentrassero i ministeri economici tra alcune grandi città (Milano, Cagliari, Palermo e Napoli)²⁷.

L'argomentazione secondo cui l'istituzione dell'ente Regione avrebbe rappresentato un atto di accentramento anziché di decentramento, e la contrapposizione di un'autonomia fondata sulle Province a quella prospettata per le Regioni, si ritrovano, qualche giorno dopo, a fondamento anche dell'intervento del deputato qualunquista Francesco Colitto, avvocato e giurista molisano, che prende la parola

26. *Ivi*, p. 2080.

27. *Ivi*, pp. 2080-2081.

il 3 giugno²⁸. Ma la tesi antiregionalista si arricchiva in lui di considerazioni ulteriori.

Ad avviso di Colitto, infatti, la Regione, così come prospettata nel progetto Ambrosini, si prevedeva dotata di un'autosufficienza economica che in molti casi era in realtà impossibile, in quanto «i più importanti lavori e servizi pubblici possono essere gestiti solo a livello di Stato nazionale»²⁹.

Ma, prima ancora, egli individuava nell'assetto politico-istituzionale della rinata democrazia una totale incompatibilità tra Regioni e Province:

Parliamo con franchezza. Se si vuole creare l'ente Regione, bisognerebbe abolire l'ente Provincia. [...] Se si vuole conservare l'ente Provincia come ente autarchico non è possibile dar vita alla Regione. [...] Si avrebbe una nuova moltiplicazione di burocrazia nella Regione, senza diminuzione della centrale³⁰.

Colitto considerava, dunque, il regionalismo – in ciò favorito dall'adozione anche a livello locale del sistema elettorale proporzionale – come fattore non soltanto di ulteriore accentramento, ma di sovrapposizione legislativa ed elefantiasi amministrativa che avrebbero condotto a una minore efficacia complessiva della funzione di governo.

A queste remore egli aggiungeva un ulteriore timore: che il regionalismo conducesse a una differenziazione della geografia politica nelle varie Regioni, con incontrollabili esiti conflittuali. Tanto da chiedersi «quale peso ciascun parlamento regionale avrà sul governo centrale, e [...] fino a qual punto il governo centrale potrà realizzare l'armonia fra le azioni e le richieste delle varie Regioni, nell'interesse superiore, economico e morale, della Nazione». La sua preoccupazione, insomma, era anche quella di una disarticolazione dello Stato nazionale, dovuta

28. Sull'intervento di Colitto si veda la ricostruzione di S. MAGAGNOLI, *La formazione della repubblica*, cit., pp. 138-142.

29. *La Costituzione della Repubblica...* cit., pp. 2104-2105.

30. *Ivi*, p. 2106.

alla contrapposizione di schieramenti politico-ideologici o di interessi economici tra le varie Regioni. Tanto più in quanto il principio dell'autonomia finanziaria delle Regioni avrebbe implicato, a suo avviso, il fatto che «le Regioni povere resteranno eternamente povere e quelle che sono state in passato neglette, o si considerano neglette, resteranno in eterno abbandonate e neglette».

Anche sulle Regioni caratterizzate da situazioni particolari e «di confine» Colitto, rispetto alle aperture di Cicerone, assumeva una posizione più scettica e timorosa: l'attribuzione a esse di una autonomia particolarmente ampia poteva essere utile, per lui, a contrastare le spinte separatiste, ma, per non ottenere involontariamente l'effetto opposto, essa doveva essere operata con cautela:

Il problema è [...] delicatissimo. La sua soluzione, perciò, va graduata nel tempo, perché siano evitate scosse ad un Paese che esce da un periodo quasi secolare di rigoroso centralismo³¹.

Un ulteriore tentativo, da parte dell'area qualunquista, di presentare la propria opposizione al regionalismo sotto le vesti non di un'opzione centralista, ma della difesa di un autonomismo più rettamente inteso e dei più autentici interessi delle popolazioni locali, proveniva nello stesso giorno di dibattito proprio dall'intervento di Giuseppe Abozzi, che per primo aveva preso posizione in appoggio all'ordine del giorno Rubilli.

Egli riallacciava il suo discorso direttamente all'opinione, già espressa da Colitto, che la Regione avrebbe apportato una complicazione, e non una semplificazione, dei problemi di governo del territorio: «le carte continueranno a correre», argomentava Abozzi, se non a Roma, almeno verso il capoluogo, «e la Regione non farà risparmiare un solo soldo di carta»³².

Ma, subito dopo, egli si sentiva in dovere di specificare:

È a questo ente Regione, e non al principio autonomistico, che io mi oppongo come italiano e come sardo, e con questo non intendo affatto dar valore allo Stato accentratore³³.

A tali argomenti, e alla riproposizione di altri già esposti da Colitto (insostenibilità economica, conflittualità tra le Regioni), Abozzi faceva appello per giustificare la sua richiesta di «stralciare» l'istituzione delle Regioni. Presentandola non come un rifiuto ideologico, ma come la pragmatica presa d'atto delle difficoltà che quell'iniziativa avrebbe comportato. Egli riteneva che esistesse, sì, una «esigenza di decentramento [...] profondamente sentita nel Paese e [...] in Sardegna». Ma che, accanto a essa, si manifestasse l'«esigenza che non sia attuato l'ente Regione, perché non apparisce una riforma sentita, né una riforma opportuna oggi». E, per sottolineare quanto la sua contrarietà al regionalismo non fosse assoluta, egli aggiungeva: «Mi limito a dire "oggi", non pregiudico l'avvenire».

In alternativa, anche Abozzi proponeva di attuare «un razionale decentramento» fondandolo sulla già esistente e radicata istituzione provinciale, «potenziata, s'intende, e svincolata per quanto è possibile dal centro». E, in particolare, avanzava l'idea di dotare le Province della facoltà di emanare i regolamenti alle leggi dello Stato, attraverso un organo nazionale composto di delegati provinciali³⁴.

31. *Ivi*, p. 2108.

32. *Ivi*, p. 2122.