

L'INGANNO FEDERALISTA*

Premessa

La ripubblicazione di un estratto del testo “L’inganno federalista” nell’imminenza dello svolgimento del referendum sulla modifica costituzionale imposta dal centro-destra durante la scorsa legislatura assume un’importanza fondamentale. Questo testo, infatti, frutto di un lungo lavoro terminato da Antonio Iannello ** nei primissimi mesi del 1998, rappresenta una delle pochissime voci che, con lungimiranza e coraggio, si sono levate per denunciare la mistificante propaganda federalista sostenuta dalla Lega Nord, divenuta in maniera sorprendente ed in brevissimo tempo elemento centrale del dibattito politico italiano. Il testo de “L’inganno federalista” contiene una rigorosa e lucida demolizione della proposta federalista discussa dalla commissione bicamerale del 1997, poi trasfusa, con poche modifiche, nella legge costituzionale di modifica del Titolo V, votata dalla maggioranza di centro-sinistra nel 2001. In questo saggio emerge con chiarezza l’allarme per gli errori che quella commissione stava per compiere, come la riduzione dello Stato ad ente costitutivo della Repubblica, al pari dei comuni, delle province e delle comunità montane, la costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà, formula ambigua e controversa, utilizzata al fine di scardinare la coerenza dell’ordinamento amministrativo, che presuppone una chiara e netta distinzione tra il diritto pubblico e quello privato. Dura, infine, è la critica alla tensione antistatale che pervade il complesso delle disposizioni del titolo V, emblematicamente rappresentata dalla riduzione dello Stato da ente a fini generali a soggetto dotato soltanto di alcune specifiche competenze.

Il fallimento della riforma del titolo V della Costituzione, scelleratamente e irresponsabilmente votata dalla sola maggioranza di centro-sinistra sul finire della XIV legislatura, avvalorata la lucidità delle tesi sostenute ne “L’inganno federalista”. La ripubblicazione di un estratto di tale saggio alla vigilia del referendum del prossimo giugno mi pare davvero una felice iniziativa. Certamente il suo Autore non poteva prevedere che nel giro di soli pochi anni i cittadini italiani sarebbero stati chiamati a votare su un progetto di modifica costituzionale che stravolge letteralmente la Costituzione repubblicana, che rompe l’equilibrio tra gli organi costituzionali sapientemente pensato dai costituenti e che mina il funzionamento delle istituzioni repubblicane, creando uno scenario istituzionale confuso e contraddittorio che

* A. Iannello, *L’Inganno federalista e l’opposizione all’ordinamento regionale nel dibattito all’Assemblea Costituente*, Napoli, Vivarium, 1998. Una nuova edizione per le scuole, è stata pubblicata dalla Società di studi politici, con il titolo *Il falso federalismo*, Napoli, La scuola di Pitagora, 2004. La selezione dei passi dell’estratto che qui pubblichiamo è a cura di Francesco Iannello

** Antonio Iannello, Napoli 1930-1998. Urbanista e ambientalista, dirigente di Italia Nostra, ha condotto decisive battaglie per la salvaguardia del paesaggio e del patrimonio storico-artistico italiano. Della sua azione, interamente volta al bene pubblico ed all’interesse generale, ha scritto Francesco Ermani, *Uno Strano italiano*, Laterza, Bari 2002

paralizzerà il funzionamento dei poteri pubblici, cancellando le garanzie democratiche e svilendo il ruolo del Parlamento.

Dalla lettura de “L’inganno federalista” si comprende chiaramente come la modifica costituzionale del centro-destra rappresenti l’ultimo e più avvelenato frutto di una lunga stagione politica caratterizzata dalla continua delegittimazione della Costituzione repubblicana volta ad accreditare la falsa idea per cui essa sarebbe obsoleta e inattuale e occorrerebbe riscriverne intere parti, se non addirittura sostituirla con una completamente nuova; stagione durante la quale si è accreditato un uso spregiudicato delle riforme costituzionali, piegate al raggiungimento di obiettivi politici contingenti e particolari, come dimostra, in maniera esemplare, la modifica attuale, che ha determinato un vero e proprio baratto della Costituzione per il conseguimento di interessi di parte basato sulla logica del reciproco ricatto tra le forze politiche.

Questo saggio è utile per far comprendere che l’unica riforma costituzionale di cui oggi si avverte davvero l’esigenza è rappresentata dalla riscrittura del Titolo V del 2001, che ha peggiorato il funzionamento del governo centrale e di quello locale, aumentando altresì a dismisura i costi delle amministrazioni. Occorre ridare al sistema dei poteri locali la coerenza che era stata ad esso impressa dalla Costituzione del 1948, ricomporre l’equilibrio, oggi profondamente alterato, fra poteri centrali e locali come fra pubblico e privato, restituire allo Stato la potestà legislativa generale, cancellare quelle potestà legislative, causa dell’attuale ingovernabilità di importantissimi settori della vita pubblica del nostro Paese, che la riforma del Titolo V ha inopinatamente attribuito alle Regioni, come le opere pubbliche, l’energia, le grandi vie di comunicazione, ecc.

La rilettura de “L’inganno federalista” rappresenta, dunque, un utile contributo affinché venga definitivamente abbandonata l’idea per la quale sarebbe indispensabile riscrivere l’intero l’assetto dei poteri pubblici determinato con sapienza e lungimiranza dai Padri Costituenti nel testo del 1948.

Carlo Iannello

1. Il falso federalismo

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

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

Il primo esempio storico di Stato federale, quello degli Stati Uniti d'America, è nato dall'unione delle tredici ex colonie britanniche che, riunitesi prima in una confederazione per combattere la guerra d'indipendenza, hanno poi dato vita alla prima Costituzione federale. I sette anni di vita della Confederazione, scrive Einaudi, «erano stati anni di disordine, di anarchia, di egoismo tali da far rimpiangere a molti patrioti il dominio inglese [...]. La radice del male stava [...] nella sovranità e nell'indipendenza dei 13 stati. La Confederazione, appunto perché era una semplice “società” di nazioni, non aveva una propria indipendente sovranità, non poteva prelevare direttamente imposte sui cittadini. Dipendeva quindi, per il soldo dell'esercito e per il pagamento dei debiti contratti durante la guerra dell'indipendenza, dal beneplacito dei 13 stati sovrani»². Fu l'anarchia che regnava durante il periodo confederale a rendere necessaria, secondo Einaudi, la costruzione di un Governo e di uno Stato centrali. Si legge nel preambolo della Costituzione di Filadelfia, entrata in vigore nel 1789: «Noi, popolo degli Stati Uniti, allo scopo di formare una unione più perfetta [...] decretiamo e prescriviamo la presente Costituzione degli Stati Uniti d'America»³. Anche l'unità nazionale della Svizzera e della Germania si sono realizzate attraverso il federalismo. Questo termine, così com'è utilizzato oggi nel dibattito politico italiano, non ha più alcun legame con il suo significato originario: il federalismo è divenuto sinonimo di disgregazione, separazione, divisione e, addirittura, secessione. Un autentico paradosso se si pensa che negli Stati Uniti d'America, tra il 1861 e il 1865, i federalisti hanno combattuto una sanguinosa guerra civile contro i secessionisti, per mantenere l'unità del Paese. Un esempio di vero federalismo è quello che si prefigge la creazione degli Stati

¹ G. RUSSO, *Baroni e contadini*, Bari, Laterza, 1979, prefazione alla II edizione, p. XLIII.

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

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

Uniti d'Europa, un solo Stato che, sorgendo dall'unione degli attuali Stati sovrani, rappresenti la nuova patria europea.

Nella storia d'Italia la vicenda del federalismo ha avuto vita brevissima. Esso ha rappresentato una soluzione debole per raggiungere l'unità politica italiana nel 1848: in un'Italia divisa in tanti staterelli la soluzione federalista, proposta dal Gioberti, poteva sembrare idonea a compiere l'unità e, infatti, i patrioti risorgimentali combatterono per la sua realizzazione durante la prima guerra d'indipendenza. Con la sconfitta di Custoza la soluzione federalista fallì e cadde definitivamente ogni illusione di raggiungere l'unità attraverso il federalismo. La vera ragione del fallimento della soluzione federalista, come sostiene Croce, fu dovuta alla inconsistenza di tutte le formazioni statali che avrebbero dovuto federarsi con la sola eccezione della monarchia dei Savoia «restaurata o piuttosto rifatta di pianta da Emanuele Filiberto, che aveva nel suo principe il centro di riferimento delle forze dei popoli, e un'aristocrazia guerriera e fedele [...] e un popolo devoto e disciplinato». La monarchia dei Savoia era la sola potenza italiana dotata di spirito di espansione e di partecipazione internazionale «che non le venne mai meno e la cui mancanza aveva segnato la decadenza delle altre formazioni statali italiane»⁴ guidate da classi dirigenti «senz'anima e senza vita». Il Risorgimento si poté quindi compiere attraverso l'unica via praticabile: la costruzione di uno Stato unitario che prendesse il posto delle preesistenti realtà statuali che, com'è stato fatto notare sarebbero rimaste a tutti gli effetti indipendenti con l'enorme zavorra dello Stato pontificio per il quale il Risorgimento italiano rappresentò finalmente la grande riforma che liberò la Chiesa cattolica dal potere temporale, terribile ostacolo alla sua missione spirituale. Negli anni successivi all'unità, tuttavia, il federalismo fu riproposto in funzione antiunitaria: le forze legittimiste, reazionarie, clericali e neoborboniche, che non accettavano il nuovo Stato unitario⁵, speravano per questa via di ritornare al precedente assetto politico. «Gli ultimi neoguelfi – scrive Benedetto Croce – sopravvivevano in una società affatto diversa, col ricordo sempre più evanescente delle speranze di un tempo: si provarono ancora a celebrare, nel 1876, il centenario della Lega lombarda e di Legnano, tra le punture della nuova critica storica, che restituiva a quei fatti la semplice realtà di una rivolta di comuni contro il loro signore feudale; ma non tramandavano alcuna virtù riformatrice [...]»⁶.

Le istanze autonomiste riemersero durante il governo Crispi, con i moti di Milano, e trovarono spazio nella proposta di legge per l'istituzione di un commissario civile per la Sicilia. Nella discussione, tenutasi nella tornata dell'8 luglio 1896, Giustino Fortunato si pone l'interrogativo: «Cosa volete significare per decentramento? Spogliare, forse, la pubblica amministrazione di alcune o di molte delle sue funzioni, lasciando che liberamente vi provveda l'iniziativa privata? [...]. Ebbene, disingannatevi: tutto il moto della civiltà presente contraddice ad esso, perché, piaccia o dispiaccia agli individualisti e a' liberisti della scuola, tutta la vita politica delle società moderne conduce, fatalmente, ad una estensione sempre maggiore, sempre più larga delle funzioni di

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

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

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

Stato»⁷. Giustino Fortunato si dichiara favorevole al decentramento burocratico: «ma se invece per decentramento amministrativo voi intendete l'attribuire ai corpi locali, più o meno autonomi, vere e proprie funzioni di Stato [...] io non esito in un istante solo a respingere [...] un dono siffatto che [...] renderebbe sempre più l'organizzazione dei poteri pubblici (accentrati o decentrati che siano, poco importa), una vasta, poderosa, odiosa clientela delle classi dominanti, e l'Italia stessa un oggetto di lusso, fatta per chi possiede e chi comanda, i signori, i ricchi, i pubblici funzionari e gli uomini politici! È un decentramento, il vostro, che i comuni e le province di mezza Italia sono incapaci di assumere senza il pericolo, che dico?, senza la certezza di veder crescere i guai dell'oggi: l'infeudamento e il prepotere delle consorzierie locali»⁸.

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

Individuato così il nemico, la soluzione di tutti i mali sarebbe il federalismo di cui i suoi fautori ignorano il vero significato e di cui non conoscono né l'origine, né l'evoluzione storica, né le concrete realizzazioni.

In verità il suggeritore di questa soluzione è stato Gianfranco Miglio che, dichiarando che «fin dagli anni dell'opposizione clandestina» giudicava la convivenza possibile soltanto nel quadro di un assetto federale o confederale, avanza l'ipotesi di un assetto federale che prevede la divisione dell'Italia in tre macroregioni, ossia la formazione di tre Stati “federati” o, addirittura, “confederati” ».⁹

Un altro punto da chiarire è che il federalismo non ha nulla a che vedere con la protesta fiscale, che caratteristica di tutti movimenti populistici, qualunquisti e poujadisti, si propone di attrarre l'elettorato più incolto e sprovvisto sostenendo che le “tasse” sono un'invenzione dello Stato centralista. Si ingannano gli elettori con il miraggio che nel sistema federale ogni regione o staterello decida in modo autonomo e sovrano sull'imposizione fiscale. Per convincersi che ciò è assolutamente falso basta leggere l'articolo 1, sezione 8, della Costituzione degli Stati Uniti d'America, primo esempio storico di Stato federale moderno, il quale prevede che «il Congresso¹⁰ avrà il potere: di imporre e percepire tasse, diritti, imposte e dazi [...] I diritti, le imposte, le tasse e i dazi, dovranno però essere uniformi in tutti gli Stati Uniti» e alla sezione 10 del medesimo articolo afferma che «nessuno Stato potrà [...] battere moneta, o emettere titoli di credito [...] Nessuno Stato potrà, senza il consenso del Congresso, stabilire imposte o diritti di qualsiasi genere sulle esportazioni o sulle importazioni [...] e il gettito netto di tutti i diritti e di tutte le contribuzioni imposte da qualsiasi Stato sulle

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

⁸ *Op.cit.*, p. 276.

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

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

esportazioni e sulle importazioni sarà a disposizione della tesoreria degli Stati Uniti; e tutte le leggi relative saranno soggette a revisione e a controllo da parte del Congresso».

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

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

2. Federalismo e centralismo

Bisogna sgomberare il campo da un altro grossolano equivoco: quello di considerare lo Stato federale come sinonimo di democrazia, in contrapposizione allo Stato unitario che è ritenuto restrittivo della libertà ed espressione di autoritarismo. Si afferma, contro ogni riscontro nella storia, che, quanto più i processi decisionali sono decentrati tanto più sono democratici. La realtà storica ci fornisce invece esempi di Stati federali fortemente autoritari, si pensi all'Argentina o al Brasile, e di Stati fortemente accentrati, come l'Inghilterra o la Francia, che non hanno mai conosciuto fenomeni dittatoriali. Superfluo aggiungere altri esempi ma ci sembra invece interessante citare un caso limite di Stato federale quello degli Emirati arabi uniti formato dalla federazione di sette monarchie assolute¹². La forma di Stato federale, come quella dello Stato unitario, è neutra rispetto ai valori ed ai fini dello Stato stesso: uno Stato può essere democratico o liberticida: la sua forma federale od unitaria prescinde totalmente dal grado di libertà e di democrazia. Su questo equivoco, come sostiene Domenico Losurdo¹³, «il mito del federalismo imperversa in Italia [...] se prima lo Stato centrale è stato assunto come sinonimo di parassitismo “sudicio” agli antipodi dell'efficienza e del dinamismo “nordico”, ora vediamo fronteggiarsi da una parte statalismo, centralismo e imperialismo e dall'altra tolleranza, convivenza pacifica e federalismo¹⁴ [...] alla barbarie statalistica, illiberale e parassitaria si contrappone la civiltà federalistica, liberale ed efficientemente produttiva»¹⁵. L'Autore non ha difficoltà a confutare tale mistificazione: la Guerra dei trent'anni è stata scatenata da uno stato federale, ossia la Germania di Guglielmo II. Nei primi del Novecento la Corte Suprema americana (organo centrale) è dovuta intervenire per limitare i poteri degli Stati membri e riconoscere il «diritto del Congresso e del potere centrale di emanare norme generali che garantiscano la fine di ogni discriminazione fondata sulla razza o sul censo»¹⁶. L'autore ricorda anche una sentenza della Corte Suprema del 1967 che dichiarò l'incostituzionalità di una legge della Virginia che, allo scopo di difendere «l'integrità razziale» ed evitare la «corruzione del sangue», vietava i rapporti sessuali e i matrimoni fra individui di razza diversa, «violando così uno dei fondamentali diritti civili dell'uomo»¹⁷. Losurdo infine scorge una correlazione tra il mito della razza della Germania nazista ed il «culto superstizioso dell'incontaminata purezza delle diverse etnie che oggi accompagna l'agitazione federalista di leghisti e secessionisti»¹⁸.

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

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

¹⁴ *Op.cit.*, p. 66.

¹⁵ *Op.cit.*, p. 67.

¹⁶ *Op.cit.*, p. 71.

¹⁷ *Ibid.*

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

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

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

D'altra parte come si può ancora oggi parlare di centralismo statale dopo l'attuazione del Titolo V della Costituzione che ha profondamente trasformato la struttura organizzativa dello Stato con l'istituzione dell'ente regione, al quale nel 1972 sono stati trasferiti i poteri legislativi nelle materie elencate dall'articolo 117 della Costituzione e le relative funzioni amministrative? Trasferimento completato con il D.P.R. 616 del 1977 che ha provveduto a delegare, a norma dell'articolo 118 della Costituzione, ulteriori funzioni amministrative.

La recente legge delega n. 59 del 1997 è andata ben oltre i principi dei moderni Stati federali. Essa ha attribuito alle Regioni e agli enti locali tutte le funzioni e i compiti amministrativi attualmente esercitati dallo Stato, con esclusione soltanto delle funzioni e dei compiti tassativamente enumerati al terzo comma dell'articolo 1 che rimangono attribuiti allo Stato stesso. Si è così ribaltata l'impostazione data dal Costituente che con l'articolo 117 aveva circoscritto le competenze legislative regionali, al di fuori delle quali restava ferma la competenza dello Stato. È vero che l'articolo 118 della Costituzione prevede per lo Stato la possibilità di delega, con legge, di ulteriori compiti

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

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

amministrativi alle Regioni, ma si tratta pur sempre di una delega specifica e puntuale da parte dello Stato e non di un'attribuzione generale di tutti i compiti amministrativi alle Regioni e agli enti locali. La citata legge delega n. 59 del 1997 è un provvedimento che sembra proporsi di rendere efficiente la pubblica amministrazione, mentre, in effetti, persegue un devastante disegno di smantellamento dello Stato che fa regredire il nostro Paese in un regime di tipo neofeudale e che ha suscitato vive proteste anche di ministri del governo Prodi.

Gravissima è la previsione di un ulteriore indebolimento dei pochi argini esistenti per la tutela dell'ambiente. Si deve alla ferma reazione del ministro Ronchi, che ha opposto resistenza sostenendo la necessità di una tutela unitaria del prezioso patrimonio naturale ed ambientale, se si è potuto evitare «il rischio di una tragedia ambientale» come ha dichiarato lo stesso ministro. «In Italia le Regioni e i Comuni non esercitano il controllo perché subiscono le influenze dei poteri locali», ha sostenuto Ronchi che ha accusato Comuni e Regioni di non vigilare sull'abusivismo edilizio, nemmeno su quello consumato ai danni di aree protette, parchi e riserve e ha aggiunto: «I Comuni hanno il compito istituzionale di contrastare l'abusivismo, ma in 12 anni dall'entrata in vigore della legge 47/85, che prevede la demolizione ordinata dal sindaco nei casi di abusivismo non sanabile, [tali provvedimenti] sono intervenuti soltanto nel 2,4% dei casi». E dopo aver ricordato che la normativa esistente in caso di inerzia dei Comuni prevede l'intervento del Presidente della giunta regionale e che neanche questo meccanismo ha funzionato, ha annunciato una sua proposta di legge: «In caso di inerzia di Comune e Regione, il ministro dell'Ambiente deve disporre di poteri sostitutivi. Se a 90 giorni dalla diffida l'opera non sanabile è ancora in piedi, il ministro deve poter fare intervenire il Prefetto per procedere alla demolizione». A questo proposito non possiamo non ricordare l'esemplare coerenza del ministro Ronchi, che da deputato di Democrazia Proletaria negli anni '80 - distinguendosi nettamente dalle demagogiche posizioni assunte dal partito comunista e ispirate da Lucio Libertini, animatore tra l'altro della marcia su Roma dei sindaci siciliani di sostegno al condono in nome dell'abusivismo di necessità - è stato uno dei più decisi oppositori alla famigerata legge di sanatoria degli abusi edilizi assieme ai gruppi parlamentari della sinistra indipendente con alla testa la grande figura di Antonio Cederna, ispiratore del movimento per la difesa dell'ambiente in Italia.

Dalla metà degli anni Sessanta ad oggi tutta la produzione legislativa è stata caratterizzata da un indirizzo costante di decentramento spinto oltre ogni limite che prevede attribuzioni di compiti ai Comuni, alle Province e alle Regioni, soprattutto in relazione alle innovazioni tecnologiche ed ai relativi processi produttivi, alla tutela dell'ambiente e delle risorse naturali. Pochi esempi bastano a dare un'idea dell'enorme quantità di funzioni legislative e amministrative che sono state scaricate, con irresponsabile improvvisazione, sulle Regioni, sulle Province e, soprattutto per quanto riguarda i controlli, sui Comuni, senza una valutazione approfondita delle effettive capacità degli enti locali di assolvere ai nuovi compiti trasferiti. La legge contro l'inquinamento atmosferico n. 615 del 1966 impone alle amministrazioni provinciali l'istituzione di un servizio di rilevamento dell'inquinamento atmosferico, mentre la vigilanza sugli stabilimenti industriali che emettono fumi o gas, polveri o esalazioni che possono contribuire all'inquinamento atmosferico è affidata ai Comuni e alle Province, indipendentemente dalla dimensione territoriale e demografica del Comune (sia che si

tratti di un piccolo comune rurale che di una città metropolitana) e dalla dimensione dell'azienda (sia essa una piccola o media azienda oppure una multinazionale). La legge n. 319 del 1976 per la tutela delle acque dall'inquinamento affida alle Regioni la redazione dei piani regionali di risanamento delle acque, alle province l'istituzione del catasto di tutti gli scarichi, pubblici e privati, nei corpi di acqua superficiali ed il controllo degli scarichi. La legge n. 833 del 1978 che istituisce il servizio sanitario nazionale delega alle Regioni numerose funzioni e competenze amministrative²¹. Analogamente il D.P.R. 10 settembre 1982, n. 915 sui rifiuti, attribuisce notevoli funzioni amministrative alle Regioni (elaborazione dei piani per lo smaltimento dei rifiuti, individuazione delle zone in cui realizzare gli impianti, approvazione dei progetti, autorizzazioni, ecc., art. 6), alle province (soprattutto compiti di controllo, art. 7) e ai Comuni (funzioni regolamentari, art. 8). L'elenco potrebbe continuare. Sull'esercizio di questi compiti attribuiti a Regioni, Province e Comuni il giudizio non può essere che severo. L'elenco delle inadempienze e delle inefficienze sarebbe lunghissimo. Basterebbe riflettere sul recentissimo processo iniziato il 13 marzo nell'aula bunker di Mestre per i veleni di Marghera, che, secondo l'indagine giudiziaria, hanno provocato la morte per tumore di 149 operai a seguito della denuncia dello scarico incontrollato di tonnellate di sostanze inquinanti nelle acque della laguna veneta. Le responsabilità, sia per la strage di operai sia per i danni ambientali, sono imputabili alla mancanza di accertamenti da parte delle USL, del Comune, della Provincia di Venezia e della Regione Veneto, che non hanno svolto le funzioni di controllo previste dalle leggi vigenti.

3. Il dibattito in Assemblea Costituente sull'istituzione delle Regioni

Questo ordinamento è definito Stato regionale e, secondo gli studiosi di diritto costituzionale, non può assolutamente contrapporsi allo Stato federale. Anzi la prevalente dottrina costituzionale ritiene che oggi non possa più essere tracciata una differenza fra Stato federale e Stato regionale. L'evoluzione costituzionale prodottasi in questo secolo negli stati federali ha infatti registrato una costante e progressiva tendenza all'accentramento di poteri verso la federazione (ossia lo Stato centrale), necessario per soddisfare le esigenze di uguaglianza del moderno Stato sociale²². Basta studiare

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

²² «Modello federale e modello regionale sono espressione di un'unica forma organizzativa che comporta un decentramento dello stato unitario tramite la necessaria presenza di autonomie territoriali e politiche », G. DE VERGOTTINI, *Stato federale*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XLIII, Milano, Giuffrè, 1990, p. 859; cfr. anche U. DE SIERVO, *Ipotesi di revisione costituzionale*, cit., p. 32, il quale afferma che «sulla base dell'esperienza costituzionale contemporanea e degli stessi esiti della *riflessione dottrinale specialistica ormai prevalente* [...] che attualmente non sussistono più radicali diversità di tipo istituzionale fra gli Stati denominati "federali" e quelli denominati "regionali"», per cui «al momento attuale lo Stato federale non appare né caratterizzato da un modello istituzionale uniforme, né differenziato dalla presenza di elementi istituzionali sicuramente discriminanti dagli Stati regionali». Si veda, infine, quanto scrive Martines: «è ormai dubbio che si possa contrapporre una forma di Stato

l'esempio della Svizzera, citato come il modello più avanzato di Stato federale (dove peraltro il federalismo affonda le sue ragioni storiche nella differenza linguistica ed etnica tra le popolazioni dei diversi Cantoni), per constatare che buona parte delle competenze legislative è stata attribuita, negli ultimi decenni, al potere centrale attraverso emendamenti alla Costituzione²³.

Nonostante l'Italia si trovi in un quadro istituzionale completamente mutato, i fautori del falso federalismo e dell'autonomia secessionista usano ancora gli stessi argomenti che nella discussione dell'Assemblea Costituente furono utilizzati dai sostenitori delle Regioni per giustificarne la creazione. Gaspare Ambrosini, relatore in seno alla seconda sottocommissione dell'Assemblea Costituente, nel dare inizio alla discussione sulle autonomie locali così elenca gli inconvenienti dell'accentramento. Innanzitutto la sottrazione degli affari amministrativi a coloro che vi sono direttamente interessati e la loro attribuzione ad organi centrali che possono non conoscere affatto le condizioni e che sono influenzati dal governo nazionale. In secondo luogo la diminuzione della libertà degli enti locali e conseguentemente della popolazione. Infine in un sistema accentrato i deputati sono gravati da un'infinità di sollecitazioni e di richieste da parte degli elettori che non riescono a risolvere le proprie pratiche al centro e sono conseguentemente distratti dal compito di curare gli interessi della nazione²⁴. La constatazione che queste stesse argomentazioni vengono oggi riproposte dai sostenitori di una maggiore autonomia per gli enti locali, è la prova inconfutabile della loro inconsistenza: la quasi trentennale esperienza delle Regioni non ha raggiunto gli obiettivi che si proponeva, se si ammette che esistono ancora oggi gli stessi inconvenienti che l'istituzione delle Regioni avrebbe dovuto eliminare. Secondo l'Ambrosini solo la creazione dell'ente regione, dotato di autonomia, avrebbe potuto evitare i danni del centralismo statale, stimolare la partecipazione dei singoli alla vita pubblica e costituire

unitario a decentramento regionale ad una forma di Stato federale» (T. MARTINES, *Diritto Costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1994, p. 776).

Anche secondo uno dei più autorevoli studiosi del federalismo della prima metà del secolo Stato federale e Stato regionale «sono soltanto due varianti terminologiche di un medesimo concetto: quello degli enti autarchico-autonomi, dotati anche di autonomia costituzionale», G. LUCATELLO, voce *Stato federale*, in *Novissimo Digesto Italiano*, vol. XVIII, p. 346 ss.; nonché, e più specificamente, *Lo Stato regionale quale nuova forma di Stato*, in «Atti del primo convegno di studi regionali», cit., p. 136 e ss.

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

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

addirittura un argine nei confronti del «predominio illecito di gruppi politici o di gruppi d'interessi».

Quest'ultima affermazione di Ambrosini fu indirettamente smentita nella stessa seduta da Einaudi che, dichiarandosi contrario all'estensione alla regione di una giurisdizione propria, osservò che questa «è un'esperienza che si è fatta nella Svizzera in forma moderata, negli Stati Uniti in forma clamorosa perché il gangsterismo nord-americano ha trovato alimento nell'impotenza dell'autorità di polizia e nelle autorità giudiziarie locali. Perciò oggi in tutti gli Stati federali c'è la tendenza a restringere l'autorità degli organi giudiziari e della polizia locale, e aumentare l'autorità della polizia centrale. Per amministrare la Giustizia e la polizia è assolutamente necessario che queste siano di spettanza delle autorità centrali»²⁵. Einaudi ritiene inoltre che l'istituzione della Regione richieda la soppressione della provincia, perché «se si aggiungesse la Regione alla Provincia si moltiplicherebbero gli uffici e i gravami fiscali»²⁶. Per l'individuazione delle competenze da attribuire alla Regione Einaudi fa presente che non si è nella situazione di un gruppo di Stati che intendono federarsi com'è avvenuto in Svizzera o negli Stati Uniti d'America dove «gli Stati che si federano determinano essi quali sono le competenze che intendono attribuire al governo federale. Noi invece partiamo dallo Stato unitario, che intendiamo mantenere ed allora la soluzione migliore è che siano attribuite dalla Carta costituzionale alla regione determinate competenze e che la Regione non ne abbia nessuna di più di quelle stabilite dall'atto costituzionale»²⁷. È con molto realismo che Einaudi sostiene poi che ciò non impedisce che solo «quando si sia constatato che le Regioni danno buona prova si possano, con emendamenti successivi, ampliare i poteri delle Regioni»²⁸. Ma questo suggerimento dettato dalla saggezza di Einaudi non è stato tenuto in alcun conto, anzi si è fatto esattamente il contrario: alle Regioni sono stati attribuiti sempre maggiori compiti nonostante il cattivo uso che esse hanno fatto dei poteri già esercitati.

Conoscitore attento dell'evoluzione dello Stato federale era l'onorevole Rossi, il quale affermava che «la creazione di una regione con piena competenza legislativa sarebbe una riforma completamente antistorica perché il processo comune di tutti gli Stati federali è precisamente quello contrario, cioè di diminuire sempre più la competenza legislativa nei cantoni dello Stato per accrescere la competenza federale»²⁹. Ed anche l'onorevole Grieco sostenne che il federalismo non avrebbe rappresentato un passo avanti «ma un serio passo indietro»³⁰. Egli osservava, infatti, che «tutta la vita delle Nazioni, nei loro rapporti economici e culturali, tende per la esigenza che nasce dallo sviluppo delle loro forze interne, ad attenuare i particolarismi nazionali». L'onorevole Nobile andava ancora oltre affermando la necessità di arrivare «all'unificazione di tutto il mondo se si vuole salvare l'umanità dall'immane catastrofe

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

²⁶ *Op.cit.*, p. 826

²⁷ *Ibid.*

²⁸ *Ibid.*

²⁹ *Atti dell'Assemblea Costituente*, resoconto sommario, seconda sottocommissione, seduta del 27 luglio 1946, p. 835.

³⁰ *Atti dell'Assemblea Costituente*, resoconto sommario, seconda sottocommissione, seduta del 29 luglio 1946, p. 849.

che è la guerra moderna»³¹. Con dei concetti che stupiscono per la loro grande attualità Nobile affermava che «l'unità economica del mondo, sia pure nella forma più caotica, è già un fatto reale, e la sola meta che gli uomini dovrebbero proporsi è quella di comporla in una forma organizzata. Ed invece in Italia si vorrebbero ora creare tante economie, separate o quasi».

Francesco Saverio Nitti, il più deciso oppositore dell'istituzione delle Regioni, nel dibattito in aula, definiva un disastro la creazione delle Regioni: «Io ne ho paura, credo che esse sarebbero il dissolvimento di tutta la vita italiana». Nitti ricordava che «la cattiva idea di dividere il territorio nazionale per Regioni la Francia l'ebbe per un momento ai tempi di Pétain e di La Val. Non furono i rivoluzionari a pensarci, furono i reazionari. I tedeschi occupando il territorio francese aiutavano il movimento per la costituzione della Regione»³². Per Nitti oltre al danno politico l'istituzione delle Regioni avrebbe arrecato un «danno economico», perché sarebbero state «una superstruttura che aumenterebbe enormemente le spese attuali»³³.

Importante è ricordare anche l'intervento del leader socialista Pietro Nenni secondo il quale l'unità e l'indipendenza del Paese erano stati il principale obiettivo di tutto il movimento di liberazione, mentre «quella specie di federalismo regionale, balzato fuori dalle improvvisate deliberazioni della commissione, rappresenta un elemento pericoloso per l'unità dello Stato, per l'unità della Nazione»³⁴. Anche per Nenni il regionalismo rappresentava un errore economico oltre che politico, che avrebbe aggravato il divario tra il Nord e il Sud del Paese. La causa dell'arretratezza delle Regioni meridionali non era da attribuire ad un eccesso di centralismo, bensì alla mancanza di un legame intenso col resto del Paese³⁵.

Merita di essere segnalata la posizione di Togliatti il quale intervenendo in sede di commissione rilevava che si era «di fronte ad un complesso di norme che, lungi, dall'essere coerenti sono, anzi, contraddittorie ed alcune volte vanno persino – senza voler offendere coloro che vi hanno faticosamente lavorato – a cadere nel ridicolo». Ciò derivava dal fatto che si erano trovate di fronte due concezioni diverse, una federalistica ed una di decentramento amministrativo. Non era stato trovato un compromesso di principi ma di formule. Ciò aveva portato a «singolari decisioni quale ad esempio quella di far rientrare i provvedimenti circa la torba nella facoltà legislativa della Regione, mentre lo stesso non avviene per il carbone». Nel testo presentato vi era un difetto fondamentale: «Vi rimangono profonde le tracce del federalismo mentre non esiste il decentramento, anzi si hanno norme che appesantiscono in modo molto grave l'apparato amministrativo»³⁶. Intervenendo nella discussione generale, Togliatti innanzitutto riconosceva all'organizzazione centralizzata data all'Italia dopo il 1860 il merito di aver conseguito e mantenuto «l'unità nazionale» che è «un bene prezioso soprattutto per un Paese il quale la possiede da poco tempo. Da quanti anni siamo noi un Paese

³¹ *Atti dell'Assemblea Costituente*, resoconto sommario, seconda sottocommissione, seduta del 30 luglio 1946, p. 854.

³² *Atti dell'Assemblea Costituente*, Aula, seduta dell'8 marzo 1947, p. 273.

³³ *Ibid.*

³⁴ *Atti dell'Assemblea Costituente*, Aula, seduta del 10 marzo 1947, p. 203.

³⁵ *Atti dell'Assemblea Costituente*, Aula, seduta del 10 marzo 1947, p. 303.

³⁶ P. TOGLIATTI, *Atti dell'Assemblea Costituente*, Commissione per la Costituzione, seduta del 17 gennaio 1947, p. 122.

nazionalmente unito? Da settanta o ottanta anni, non più, e per arrivare a conquistare questo risultato abbiamo impiegato secoli di lotta, di travaglio, di sofferenze, di sconfitte e di umiliazioni»³⁷. Togliatti sollevava dubbi molto gravi sul progetto regionalista e sosteneva che ancor più grave era lo spirito col quale questo tema era stato discusso: «Sono stati adoperati concetti i quali servono unicamente per ragionare attorno a quella che è l'organizzazione di uno Stato federale. Ma vogliamo proprio fare dell'Italia uno Stato federale creando piccoli staterelli che lotterebbero l'un contro l'altro per contendersi le scarse risorse del Paese?». Togliatti ammoniva: «E soprattutto in questo momento – ha ragione l'onorevole Nitti – in cui già sono attive forze centrifughe, che non riusciamo a controllare oggi completamente e che forse non potremmo più controllare in nessun modo domani, se ci mettessimo su una strada sbagliata di organizzazione dello Stato. Stiamo attenti a quello che facciamo». Una previsione che si è purtroppo avverata in questi anni con la nascita di movimenti secessionisti che attentano all'unità nazionale.

Croce ricordava che l'idea delle Regioni come organismi amministrativi apparve già nei primi anni dell'unità, dopo il superamento delle concezioni federaliste «vagheggiate da solitari o da piccoli gruppi, o fuggite dalla fulgida idea dell'unità che Giuseppe Mazzini accolse dal pensiero di Nicolò Machiavelli, dall'anelito secolare dell'Italia e dai concetti dei nostri patrioti delle repubbliche suscitate dalla Rivoluzione francese, tra i quali tenne uno dei primi posti un politico meridionale, dal Mazzini in gioventù studiato, Vincenzo Cuoco. Ma ora, dopo la parentesi fascistica e la guerra sciagurata al seguito della quale vecchi malanni si risvegliano, come in un organismo che ha sofferto una grave malattia, contrasti di Nord e di Sud, d'Italia insulare e d'Italia continentale, pretese e gelosie regionali e richieste di autonomie, si son fatti sentire, con gran dolore di chi, come noi, crede che il solo bene che ci resti intatto degli acquisti del Risorgimento sia l'unità statale che dobbiamo mantenere saldissima se anche nel presente non ci dia altro conforto (ed è pure un conforto) che di soffrire in comune le comuni sventure». Croce, dopo aver duramente condannato il «favoreggiamento e l'istigazione al regionalismo»³⁸ osservava: «Sembra che tutto si debba rifare a nuovo, che tutto sia da mutare o da distruggere della precedente Costituzione alla quale si attribuisce la colpa di aver aperto la via al fascismo; laddove il vero è che la via fu aperta dall'inosservanza e dalla violazione della Costituzione»³⁹. Infine definiva pauroso «l'avviamento che ora si è preso verso un vertiginoso sconvolgimento del nostro ordinamento statale e amministrativo»⁴⁰.

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

³⁷ P. TOGLIATTI, *Atti dell'Assemblea Costituente*, Aula, seduta dell'11 marzo 1947, p. 333.

³⁸ B. CROCE, *Atti dell'Assemblea Costituente*, Aula, seduta dell'11 marzo 1947, p. 339.

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ *Ibid.*

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

«Io ho proposto quell'articolo, accettato con voto unanime dalla commissione, nella previsione che la raffica regionalistica avrebbe investito anche questo campo delicato del nostro patrimonio nazionale. È vano che io ricordi ai colleghi che l'eccezionale patrimonio artistico italiano costituisce un tesoro nazionale, e come tale, va affidato alla tutela e al controllo di un organo centrale. [...] Ricordo soltanto ai maestri di stile e di serietà che nessuna regione potrà sentirsi menomata se sarà conservato sotto il controllo dello Stato, al riparo di sconsigliati e irreparabili interventi locali quel tesoro che costituisce uno dei nostri vanti maggiori».

Altro che superfluo e inutile. Oggi a distanza di cinquant'anni dobbiamo riconoscere che quest'articolo, diventato uno dei principi fondamentali della Costituzione, è stato un valido argine per la tutela del patrimonio storico e artistico e per la difesa del paesaggio dalla barbarica aggressione della speculazione edilizia.

La preoccupazione che la tutela del patrimonio storico, artistico e delle bellezze naturali potesse essere trasferita alle Regioni animò l'intervento dell'onorevole Florestano Di Fausto, del gruppo democratico cristiano, che sostenne: «Tra le materie [che si propone di attribuire alla competenza delle Regioni vi] sono: l'urbanistica, l'antichità e le belle arti. Si infirma quindi il principio basilare, quello della diretta tutela unitaria, da parte dello Stato, del più eccelso patrimonio della Nazione; patrimonio il quale trascende non solamente il carattere regionale, ma spesso anche il carattere nazionale, per assurgere a importanza mondiale. Questo patrimonio costituisce infatti nel suo complesso il più alto contributo dello spirito all'umanità cosicché noi possiamo considerarci in qualche modo i depositari e i consegnatari responsabili di così incomparabile tesoro». E concludendo affermò: «La particolare legislazione vigente ha corrisposto egregiamente ai suoi scopi arginando l'egoismo privato, le velleità comunali e i naturali orgogli regionalistici».

Questa battaglia non ha potuto però impedire che alla Regione Sicilia venisse attribuita la competenza legislativa ed amministrativa esclusiva per i beni culturali dallo Statuto speciale, approvato con decreto luogotenenziale nel maggio del 1946, ossia

prima dell'inizio dei lavori dell'Assemblea Costituente. Gli effetti di questo trasferimento sono stati catastrofici.

4. Il fallimento delle Regioni

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

Per quanto riguarda l'urbanistica è necessario premettere che, nel clima di panregionalismo sfrenato degli anni '70, il Governo nazionale ha avuto sempre timore di esercitare le funzioni residue, quelle di indirizzo, di coordinamento e d'individuazione delle linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale con riferimento alla tutela ambientale ed ecologica del territorio e alla difesa del suolo. Altro che Stato centralista e oppressore delle autonomie! Lo Stato italiano ha al contrario mostrato un atteggiamento lassista e permissivo venendo addirittura meno ai suoi compiti istituzionali.

Le Regioni, d'altro canto, non sono state in grado di avviare la pianificazione territoriale e, nel 1972, non recepirono nemmeno gli sforzi compiuti congiuntamente dal Ministero dei Lavori pubblici e dal Ministero del Bilancio e della programmazione economica che portarono alla formulazione delle proposte dei piani territoriali di coordinamento regionali. In assenza di un quadro di riferimento non furono in grado di esercitare l'indispensabile funzione di controllo e di coordinamento dell'attività urbanistica dei comuni. Il risultato dell'assenza di pianificazione ha comportato un grande spreco di suolo agricolo e l'alterazione di zone di pregio paesistico e ambientale. In assenza dei piani regionali di coordinamento territoriale è accaduto che ogni comune ha previsto la sua zona industriale, le sue attrezzature, le sue espansioni turistiche, mentre nelle zone agricole si è diffusa l'indiscriminata edilizia abitativa che rischia di far scomparire l'agricoltura. Ma ancor più grave, non solo per gli effetti devastanti sul territorio ma anche per le conseguenze urbanistiche che ha comportato, è il fenomeno della diffusione di singoli insediamenti industriali nelle zone agricole che è stato definito "modello veneto". Una delle cause del cosiddetto malessere del Nord-est è la protesta degli industriali e degli imprenditori contro lo Stato che non avrebbe provveduto a costruire nel Veneto le autostrade necessarie per rendere agevole il trasporto e la distribuzione delle merci. Ma si fa finta di ignorare che la responsabilità dell'uso irrazionale del territorio ricade esclusivamente sugli enti locali e soprattutto sulla Regione Veneto, la quale non ha provveduto alla pianificazione territoriale ed urbanistica che dal '72 costituisce uno dei poteri esclusivi trasferiti dallo Stato alle Regioni. Il metodo della programmazione e della pianificazione comporta infatti che le aree per gli insediamenti siano previste in funzione della rete di trasporto su ferro e su gomma preventivamente individuati e non viceversa.

In assenza di controlli, a partire dalla metà degli anni settanta, si è andato via via diffondendo il vergognoso fenomeno dell'abusivismo edilizio, che ha devastato il territorio nazionale, e che ha colpito in maniera particolare le località costiere e montane di maggior interesse paesistico. A tale proposito si deve ricordare che, a partire dal 31 marzo 1972, anche il potere di redigere i piani territoriali paesistici previsti dalle legge

di tutela delle bellezze naturali del 1939 è stato attribuito alle Regioni, che lo pretesero con arroganza, ritenendolo necessario e pregiudiziale per esercitare la pianificazione territoriale. Potere mai esercitato, come si è visto in tale materia e nemmeno nello specifico settore della pianificazione paesistica, nonostante la successiva delega, a partire dal luglio 1977, di tutte le funzioni amministrative riguardanti la tutela delle “bellezze naturali”. Questa totale inadempienza protrattasi dal 1972 al 1985 (nessun piano paesistico fu approvato dalle Regioni in questi 13 anni) fu uno degli argomenti principali, che costituì la motivazione per l’approvazione del decreto Galasso e della successiva legge 431. La netta distinzione tra paesaggio ed urbanistica non è soltanto di natura giuridica e costituzionale, ma risponde ad una precisa esigenza culturale che, considerando il paesaggio un valore essenziale e primario, ne rifiuta la sua assimilazione ad altre discipline. Assimilare il paesaggio all’urbanistica significa non avere coscienza che il paesaggio è uno degli elementi essenziali dell’identità culturale della nazione. Come ricorda Benedetto Croce, vi fu chi affermò con profondo intuito che il paesaggio è la «rappresentazione materiale e visibile della Patria con le sue montagne, le sue foreste, le sue pianure, i suoi fiumi, le sue rive, con gli aspetti molteplici e vari del suo suolo»⁴¹. Questo concetto è «il presupposto di ogni azione di difesa delle bellezze naturali che in Germania fu detta “difesa della Patria” (Heimatschutz). Difesa cioè di quel che costituisce la fisionomia, la caratteristica, la singolarità, per cui una nazione si differenzia dall’altra, nell’aspetto delle sue città, nelle linee del suo suolo»⁴². Confondere il paesaggio con l’urbanistica significa non riconoscerne il valore primario estetico-culturale; affidarne la tutela ad un’attività di pianificazione che ha finalità di natura economico-sociale – che vanno da quelle tradizionali di assetto e sviluppo edilizio delle città a quelle dello sviluppo industriale e produttivo – significa rinunciare a priori ad un’efficace salvaguardia delle bellezze naturali: un interesse pubblico primario che quasi sempre viene sacrificato quando entra in conflitto con altri interessi di natura economico e sociale che l’urbanistica è chiamata a soddisfare. Distinguere il paesaggio dall’urbanistica e separarne le competenze significa riconoscere «la primarietà del valore estetico-culturale del paesaggio rispetto a qualsiasi altro interesse, anche economico» come ha statuito la Corte costituzionale con la sentenza n. 151 del 1986.

Ma l’esperimento regionalista attuato all’insegna di una delittuosa improvvisazione è stato di breve durata. Infatti, la maggior parte delle Regioni, dopo aver fatto cattivo uso della delega, hanno a loro volta subdelegato la protezione del paesaggio ai comuni, dando in pasto le bellezze naturali all’arbitrio e al particolarismo degli enti locali sprovvisti di adeguate capacità tecniche e di qualsiasi esperienza nella materia, la cui tutela rappresenta uno dei principi fondamentali della Costituzione. I Comuni, a cui la legge affida la repressione degli abusi edilizi, non hanno esercitato i poteri repressivi previsti dalla legge e le Regioni non hanno provveduto a sostituirsi ad essi. Sono prevalsi gli interessi elettoralistici e le pressioni degli speculatori edilizi. Sicché anche il

⁴¹ Relazione al disegno di legge per la tutela delle bellezze naturali e degli immobili di particolare interesse storico, 25 settembre 1920, presentato da Benedetto Croce, Ministro della pubblica istruzione dell’ultimo governo Giolitti, *Atti Parlamentari*, Senato del Regno, XXV Legislatura, Documenti, Disegni di legge e Relazioni, II, 204.

⁴² *Ibid.*

paesaggio, come già era accaduto per il territorio, è stato aggredito dalla speculazione edilizia e dall'abusivismo ed abbandonato all'anarchia. Di fronte alle crescenti minacce per la conservazione del paesaggio, l'Associazione Nazionale Italia Nostra non si stancò di denunciare i casi più clamorosi di attentati e di scempi e chiese ripetutamente con fermezza ai Ministri per i Beni culturali di intervenire utilizzando i pochi poteri rimasti allo Stato dopo la delega alle Regioni del 1977: inibizione e sospensione dei lavori pregiudizievoli alla tutela del paesaggio. In questa direzione si è mosso il decreto del sottosegretario per i Beni Culturali Galasso del 21 settembre 1984 - un'altra eccezione rispetto all'atteggiamento di inerzia ed indifferenza dei pubblici poteri - dando una risposta concreta all'esigenza urgente di arrestare il crescente degrado del patrimonio ambientale che era emersa in Parlamento nell'interminabile discussione sul condono edilizio. Non si è trattato di un intervento episodico e circoscritto a singoli casi, ma di un provvedimento organico di difesa dell'ambiente e del paesaggio esteso a tutto il territorio nazionale per porre un argine ad una situazione di gravità eccezionale. Invertendo la pratica della pianificazione globale in senso urbanistico tradizionale si sono fatti strada il concetto di paesaggio come bene culturale e la necessità di concepire una tutela integrale e globale estesa ad ampie zone del territorio: il primo intervento governativo in attuazione dell'art. 9 della Costituzione. Con l'approvazione della legge 431/85 il Parlamento ha trasformato il decreto Galasso in legge, ed innovando rispetto alla legge fondamentale di tutela del 1939, ha reso obbligatori i piani paesistici di competenza regionale stabilendo il termine perentorio del 31 dicembre 1986 per la loro adozione. Anche quest'obbligo di legge non è stato rispettato dalla maggior parte delle Regioni, che hanno ancora una volta confermato la loro inefficienza, incapacità e soprattutto indifferenza per la tutela del prezioso patrimonio paesistico italiano.

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

5. Conclusioni

La scena politica è stata occupata in maniera predominante dalla questione istituzionale che ha preso il posto della questione politica, come ha acutamente osservato Stefano Rodotà:

«La questione politica è stata integralmente convertita in questione istituzionale. E in questo modo, ci si è assolti anche da errori, non più imputabili a scelte malaccorte, bensì alla malvagità delle istituzioni. Tutto era ed è Bicamerale. Anche questo ha ritardato la riflessione sulle molte e difficili questioni che ci circondano, ha deformato l'analisi della realtà italiana e ha precluso una conoscenza adeguata dei fenomeni che in essa si manifestavano (basta pensare alla Lega)⁴³.»

Non è stata compresa la natura eversiva del fenomeno leghista, che negava l'esistenza della nazione italiana e tutti i partiti si sono "convertiti" al falso federalismo, per un errato calcolo elettorale. Le cause che hanno condotto a tale situazione di disgregazione sono da attribuirsi all'arretratezza e al sottosviluppo

⁴³ S. RODOTÀ, *La Bicamerale non è tutto*, «La Repubblica», 14 ottobre 1997.

culturale di ben precise e limitate aree del nostro Paese, fattori che hanno prodotto la perdita di coscienza della nostra identità nazionale.

È importante ricordare la dottrina italiana della nazionalità che, come sostiene Federico Chabod, è fondata sui fattori spirituali, sull'anima, sulla volontà, sulla fede e che vede nei fattori materiali esterni – razza, territorio, la stessa lingua – dei semplici contrassegni o indizi di nazionalità, basata dunque su qualche cosa di ben più profondo e interiore⁴⁴. Nel *Manifesto* della Giovine Italia, Mazzini, che concepiva l'unità d'Italia come il primo passo per la formazione della 'Nazione' europea, afferma che «pochi intendono, o paiono intendere la necessità prepotente, che contende il progresso vero all'Italia, se i tentativi non si avviano sulle tre basi inseparabili dell'Indipendenza, della Unità, della Libertà»⁴⁵. Secondo Mazzini, inoltre, la Nazione non è fine a se stessa, ma mezzo altissimo, nobilissimo per il compimento del fine supremo: l'umanità, che è la patria delle patrie, la patria di tutti. Compito di una classe dirigente è quello di far prendere coscienza ai cittadini che l'identità culturale è lo spirito e l'anima di un popolo, è il sentimento che lo unisce da un punto di vista ideale e spirituale. Uno degli errori più gravi della classe politica, negli ultimi cinquant'anni, è stato quello di non aver avuto consapevolezza della priorità assoluta che avrebbe dovuto avere la diffusione della coscienza dell'identità culturale della Nazione. Obiettivo che si sarebbe dovuto raggiungere, da un lato, mediante l'elevazione culturale dei cittadini, fondamentale compito affidato alla Pubblica Istruzione e, dall'altro, mediante la tutela del patrimonio storico, artistico, del paesaggio e di tutte le altre tradizioni culturali di cui l'Italia può menar vanto, in quanto rappresentazione materiale e visibile dell'anima della Nazione. Lo straordinario patrimonio culturale italiano è destinato a svolgere una funzione di fondamentale importanza nel processo di definizione dell'identità culturale dell'Europa, presupposto indispensabile per la costruzione dell'unità politica della Nazione europea.

La riforma federalista dello Stato, nell'intenzione dichiarata dei suoi artefici, è motivata dalla necessità di rispondere al bisogno di autonomia e di libertà dei cittadini. Si utilizzano parole e concetti propri dei domini coloniali, dei sistemi dittatoriali ed autoritari, e si simula l'esistenza di un movimento popolare che anela al federalismo, come se il paese fosse percorso da un grande fermento popolare di autonomia dallo Stato oppressore ed autoritario. La realtà è invece esattamente l'opposto. Vengono in mente le parole che, a proposito dell'autonomia universitaria, pronunciò Silvio Spaventa in un famoso discorso alla Camera dei Deputati nel 1884:

Il vocabolo [autonomia universitaria] è risalito in onore a segno d'essere confuso con quello di libertà [...] e la gioia di questa riconquista apparisce tutta in modo trionfale nel primo articolo della legge in cui si concede la libertà alle Università. Mai, credo, atto di emancipazione di negri o ukase di liberazione di servi suonò più solenne in bocca di un sovrano. Ma però, signori, io non mi sono accorto della gioia degli emancipati⁴⁶.

⁴⁴ F. CHABOD, *L'idea di nazione*, Bari, Latenza, 1961, p. 76.

⁴⁵ G. MAZZINI, *Manifesto della «Giovine Italia»*, 1831, in ID., *Scritti editi e inediti*, II, Imola, Galeati, 1907, p. 77.

⁴⁶ S. SPAVENTA, *Riforma universitaria*, in ID., *Discorsi parlamentari*, Roma, Tipografia della Camera dei Deputati, 1913, p. 626.

Anche oggi non si avverte alcun grido di gioia dei cittadini italiani all'annuncio della liberazione dallo 'strapotere statale'.

La richiesta di autonomia, in realtà, lungi dal provenire dalla cosiddetta 'società civile', proviene, invece, dai rappresentanti delle istituzioni locali: sindaci, assessori, presidenti di Province e di Regioni mossi dalla lotta per la conquista di un potere sempre più ampio. Venendo incontro a queste richieste si innesca un processo inarrestabile, come del resto avevano già affermato con preveggenza i costituenti, che porterà alla definitiva disgregazione dello Stato. Abbiamo ritenuto che oggi più che mai, in questo clima di confusione, di decadimento morale e di assenza della politica, sia necessario rileggere i discorsi dei più autorevoli deputati costituenti. Le loro voci non furono ascoltate. Dopo mezzo secolo di storia repubblicana e quasi tre decenni di vita dell'istituzione regionale, che ha dato una pessima prova di sé, si vogliono accrescere a dismisura i suoi poteri. Ci è quindi sembrato utile pubblicare gli interventi in Assemblea Costituente per lanciare un ammonimento affinché non si ripercorran quegli stessi errori, che già Nitti, Croce, Nenni e Togliatti, purtroppo inascoltati, avevano individuato, con straordinaria lungimiranza, più di mezzo secolo fa.

Modifiche che riguardano la legge fondamentale di una nazione e che incidono quindi sul futuro delle nuove generazioni non possono essere assunte senza una profonda conoscenza della storia più recente e una revisione critica degli errori commessi in passato.

Occorre abbandonare definitivamente l'ipotesi federalista che, come ha sostenuto con grande autorevolezza Francesco Paolo Casavola, «va contro la forma repubblicana del nostro Stato unitario e regionalista». Le istanze più autentiche fondate e ragionevoli di decentramento e di autonomia locale possono trovare invece la loro giusta collocazione e articolazione in un'organizzazione regionalista. È necessario però tener conto, con estrema serietà, del fallimento dell'esperienza regionalista che è ormai unanimemente riconosciuto. Analogamente occorre tener conto che una vera riforma si fa eliminando anche le cause che hanno determinato l'inefficienza dello Stato centrale. A questo proposito è necessario sgomberare il terreno da un pericoloso equivoco: quello di ritenere che la riforma della pubblica amministrazione si può attuare solo con la modifica della Costituzione, mentre la storia insegna il contrario. Gli Stati Uniti d'America, l'esempio più rilevante di Stato federale moderno, hanno una pubblica amministrazione che ha subito straordinari processi di ammodernamento senza che vi sia stata necessità di modificare la Costituzione, che rimane sostanzialmente quella approvata più di duecento anni fa. Solo quando il Parlamento avrà risolto questi problemi pregiudiziali, si potrà definire una diversa articolazione dei poteri tra il centro e la periferia, razionalizzando e accrescendo le funzioni delle Regioni e degli enti locali. Ciò dovrà avvenire secondo rigorosi e razionali criteri di valutazione, in base al principio fondamentale che lo Stato non può rinunciare alle competenze che attengono agli interessi dell'intera comunità nazionale.