

**Dal generico (e angusto) *localismo* delle autonomie territoriali
al maturo (e ideale) *regionalismo* di Temistocle Martines**

di Antonino Spadaro

(Professore ordinario di Diritto costituzionale,
Università “*Mediterranea*” di Reggio Calabria)

(27 luglio 2016)

1. Confesso che avrei preferito soffermarmi su “altri” temi affrontati da Temistocle Martines, ma – chiamato a offrire un contributo sul pensiero del grande studioso per *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali* – ho deciso di restare, pur brevemente, sul terreno specifico a Lui così caro delle autonomie.

In effetti, non solo leggendo i Suoi lavori ma anche nell’esperienza del dialogo con Lui, lo spazio dedicato alle autonomie territoriali era notevole, come del resto conferma l’amplessima produzione scientifica in merito. Del resto, non a caso il volume più corposo dell’*Opera omnia* è dedicato, oltre che allo Stato (Sez. I), proprio alle autonomie territoriali (Sez. II)¹.

Credo di poter dire di essere stato forse l’ultimo (in ordine di tempo e non solo) allievo diretto di Martines, che in passato ho definito, *et pour cause*, “Maestro di maestri”. Nelle conversazioni con Lui – persona dai modi squisiti e raffinati, ma dal carattere riservato, discreto e fondamentalmente schivo – non ricordo, se non in forma del tutto marginale e occasionale, uno scambio di riflessioni sugli EE.LL., mentre ho chiaro il suo costante interesse per il livello e l’autonomia regionali, cui dedicava molto del Suo tempo già prima dell’iniziale insegnamento di *Diritto regionale* alla Sapienza di Roma, prima di passare al *Diritto costituzionale*, e ben prima di dirigere mirabilmente, a partire dal 1983 fino alla fine dei suoi giorni (1996), l’*Istituto di studi per le Regioni* del Consiglio Nazionale delle Ricerche.

In breve, senza indulgere in impossibili graduatorie, si può dire senza tema di smentite che Temistocle Martines sia stato – fra i grandi costituzionalisti italiani – uno dei “regionalisti” più convinti (forse anche un po’ idealista), competente e illuminato. E ciò, ben al di là del fatto che fosse autore, dal 1984 con Antonio Ruggeri, di un importante manuale di *Diritto regionale*. C’è stato un tempo, quello precedente al manuale di diritto costituzionale, in cui dire “Martines” e sottintendere soprattutto “Diritto regionale” era automatico.

2. Tuttavia – almeno questa è la mia impressione – Martines è stato uno studioso, acuto e chiaro in modo esemplare, soprattutto dell’*autonomia regionale*, mentre gli “altri” enti locali, pur

¹ Cfr. T. MARTINES, *Opere*, Tomo III, *Ordinamento della Repubblica*, Milano 2000, 293 ss.

non essendo trascurati nella sua ricostruzione, non hanno certo avuto l'interesse e l'attenzione che il nuovo istituto regionale invece ha rivestito, per altro comprensibilmente, per il costituzionalista siciliano, fin dai tempi del saggio *Studio sull'autonomia politica delle Regioni in Italia* per la *Rivista Trimestrale di diritto pubblico*, ormai risalente a ben sessant'anni fa ma ancora denso di intuizioni e riflessioni attuali (1956).

In altri termini, Martines aveva fiducia non tanto nelle autonomie territoriali genericamente intese, quanto soprattutto nelle Regioni, le quali – a differenza di Province e Comuni – rappresentavano, almeno dal punto di vista dell'articolazione territoriale dello Stato, la vera, radicale “novità” introdotta dal nuovo ordinamento repubblicano.

Si noti bene: parliamo di Regioni, ossia di enti autonomi e derivati (sia pure con rilevanti poteri anche legislativi), e non di Stati, dunque di enti sovrani e originari. Infatti, la tentazione “federalista” mai fu presente in Martines, che pure – siciliano d'origine – avrebbe potuto indulgere a simpatie ultra-autonomistiche in un territorio insulare, anzi nella più grande isola del Mediterraneo con precedenti di indipendentismo. Al contrario, il regionalismo di Martines affondava le sue radici, per restare sempre in Sicilia, nell'acuto pensiero di Don Sturzo, piuttosto che nelle esasperate teorie separatiste di Finocchiaro Aprile. In questo senso, può ben dirsi che il laico – per tradizione, cultura, stile di vita – Martines non disdegnava il pensiero del prete di Caltagirone².

Insomma, il riconoscimento della funzione indispensabile delle autonomie territoriali – ribadisco: segnatamente regionali – mai in Martines prevalse sul principio di «unità e indivisibilità della Repubblica» (art. 5 Cost.), che per Lui restava la stella polare da cui mai allontanarsi. In questo senso, il Maestro siciliano fu davvero e semplicemente un autentico “regionalista”, essendo il regionalismo della Costituzione del 1948 la forma verticale-territoriale del più ampio principio *pluralista* che ispira, anche in senso orizzontale, il nuovo ordinamento: si pensi ai c.d. corpi intermedi.

Il regionalismo di Martines, dunque, essendo espressione di un necessario rispetto delle diversità territoriali, senza indulgere in morbide tentazioni localistiche, era maturo e di ampio respiro: costituiva un naturale svolgimento dei principi costituzionali di decentramento istituzionale (art. 5) e di raffinata applicazione del principio di uguaglianza, sotto forma di necessario trattamento

² Del resto – pur mantenendo il suo agnosticismo religioso – il Maestro messinese era pienamente tollerante e aperto verso il mondo cattolico, con alcuni esponenti del quale mantenne sempre un eccellente rapporto: penso, per tutti, fra i costituzionalisti, a Leopoldo Elia e, fra i filosofi del diritto, a Rodolfo De Stefano e Domenico Farias.

differenziato a seconda della diversità del territorio e della comunità ivi residente (art. 3). Del resto, nel disegno di Martines (ed in fondo del Costituente) la Regione non doveva essere un nuovo “carrozzone amministrativo”, ma un ente legislativo di *programmazione*, oggi forse si direbbe...di area vasta.

3. L’Uomo, poi, senza mai rinnegare le Sue origini ed i legami con la Sua terra, era largamente inserito nel circuito nazionale (e non solo) della ricerca, sicché – per stile accademico, modi, attitudini, cultura ecc. – era, e appariva, un intellettuale e professore universitario “senza etichette”: certo, figlio anch’esso della grande Scuola giuridica messinese e di Pugliatti, ma in realtà studioso autonomo, capace di percorrere sue personalissime vie di ricerca, nelle quali un ruolo significativo avevano soprattutto la dottrina costituzionalistica francese e tedesca.

Di più: gli dava palesemente fastidio la “localizzazione” dei docenti universitari italiani, che considerava una insopportabile *deminutio* localistica degli stessi. Ricordo ancora molto bene le sue forti riserve sul titolo di un importante convegno in Calabria, che lo vedeva autorevole relatore, su «Costantino Mortati, costituzionalista calabrese». Il titolo era, per altro, presumibilmente giustificato anche per favorire comprensibili sostegni finanziari locali all’iniziativa, ma Martines – che amava e stimava molto Mortati, da Lui descritto come introverso ma geniale – disse: «Non ha senso. Del resto, non avrebbe senso dire, per esempio: Vittorio Emanuele Orlando, costituzionalista siciliano»³.

Aveva sostanzialmente ragione, la qualificazione territoriale di uno studioso essendo possibile e sensata soltanto per ragioni di forma, ossia per evitare di ripeterne il nome nel corso di una trattazione (per esempio: in luogo di Hans Kelsen, può dirsi “lo studioso praghese”...).

Ho ricordato quest’episodio, che è marginale ma non trascurabile, solo per segnalare il respiro ampio dell’attenzione di Martines verso ogni tema ed ogni studioso, la cui produzione scientifica veniva esaminata decontestualizzandola territorialmente. Sotto quest’aspetto, pur non avendone mai parlato con Lui, presumo ragionevolmente di poter dire che impostazioni come quella di Gianfranco Miglio fossero lontane anni luce, proprio sul piano metodologico, dallo stile di Martines.

³ Più in generale, sui problemi legati al “localismo”, specialmente siciliano, v. ora M. SAJIA, *L’equivoco del sicilianismo*, in AA.VV., *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, Vol. III, Torino 2016, 2182 ss.

Questo “respiro ampio” si ritrova in tutti i Suoi studi sull’*autonomia* “locale”, che, per Lui, era *prevalentemente* studio dell’*autonomia* “regionale”, da intendersi sempre nel quadro dell’«unità e indivisibilità della Repubblica», quindi in senso più ampio, più esteso, più aperto, senza scadere mai in un angusto localismo o, peggio, municipalismo.

4. Certo, l’originario disegno ideale dell’*autonomia* politica delle Regioni *secondo Martines* ha avuto ben poco a che fare con la concreta, spesso affannosa e deludente, realtà istituzionale di questi enti nel corso degli anni.

Parimenti, il modo “alto” di concepire la politica nelle Regioni e il rapporto fra il diritto e la politica – che Martines voleva corretto e perfettamente rispondente alla (e rappresentativo della) comunità locale – raramente si è sperimentato nelle Regioni italiane, specialmente meridionali.

Abbiamo invece assistito alla riproposizione, sul piano regionale, delle tradizionali faide politiche nazionali, in barba ad ogni nesso fra *autonomia giuridica regionale* e *autonomia politico-partitica regionale*, più volte invece invocate da Martines⁴.

Ma lo studioso siciliano rimase sempre – sul piano dell’articolazione territoriale dello Stato – un convinto regionalista e – sul piano del sistema politico-elettorale – un convinto proporzionalista, oltre che un innamorato della Costituzione del 1948, da Lui sempre definita «una bella donna bisognosa tutt’al più solo di un semplice *maquillage*».

Nonostante l’Italia degli 8000 Comuni e quindi la forte tradizione municipalistica del Bel Paese, nella complessiva teoria martinesiana, lo Stato italiano era, *eminentemente*, uno Stato “regionalista” e la Costituzione italiana proprio in questa caratterizzazione *regionale* aveva uno dei suoi tratti più felici, innovativi ed originali. La cosa si comprende bene, nel quadro di una diffusa e naturale reazione al centralismo del ventennio fascista.

Ma l’ordine “sistemico” di Martines era, come si accennava, più *ideale* che reale. Naturalmente l’Uomo non era un ingenuo: era perfettamente consapevole dei colpevoli disastri di una non trascurabile parte delle classi politiche e dirigenti un po’ in tutte le Regioni (non ultima la

⁴ Sul punto v. spec., di T. MARTINES: *Contributo per una teoria giuridica delle forze politiche*, Milano 1957, *passim*; *Formazioni sociali, sistema delle autonomie e centralità del Parlamento* (1978); *Partiti, sistema di partiti, pluralismo* (1981); *L’«intreccio delle politiche» tra partiti e Regioni: alla ricerca dell’autonomia regionale* (1988), ora tutti in *Opere*, cit., rispett. Tomo I, *Teoria generale*, 3 ss.; Tomo IV, *Libertà ed altri temi*, 41 ss. e 83 ss.; Tomo III, Sez. II, cit., 919 ss.

sua Sicilia) – e qualche volta, in privato, emergeva, soprattutto verso il mondo politico, una Sua garbata ironia, tanto fine quanto severa – ma mai avrebbe ammesso il fallimento generale dell’“istituto” regionale. Quel che di negativo accadeva, di volta in volta, negli enti regionali, a giudizio di Martines non era “effetto” della struttura giuridica dell’ordinamento, “conseguenza” di un disegno imperfetto dei costituenti, ma semplice “patologia costituzionale”, *fatto* non diritto costituzionale. Il malcostume politico-amministrativo regionale atteneva a quel che Lui chiamava assenza di “rigore costituzionale” e che io, più modestamente, qualifico come assenza di “etica pubblica”, che in Italia notoriamente spesso prende la forma di “familismo amorale”⁵.

Il Martines *idealista* era così: totalmente liberale ed aperto verso l’interlocutore di turno, ma fermo e deciso nelle sue acquisite certezze, mi sia consentito dire, giuridico-morali. Anche di fronte ai palesi e crescenti «limiti della democrazia» (il mio tema d’elezione, che lo affascinava e su cui mi incoraggiava, ammettendo che – prima o poi – avrebbe dovuto occuparsene), alla fine propugnava, per risolvere il problema, paradossalmente «più democrazia», perché con ogni evidenza non propriamente democratico a Lui appariva il nostro ordinamento, come del resto tutti quelli parlamentari⁶. Così, di fronte ad alcune palesi inefficienze delle Regioni, l’idealismo di Martines lo portava alla fine a propugnare «più regionalismo» o, se si preferisce, ancor meglio: un *regionalismo autentico, compiuto*.

In questo quadro di convinzioni profonde e radicate, guai, dunque – di fronte a Martines – a critiche generiche e non adeguatamente argomentate alle Regioni, istituzioni che rientravano nel *sollen* martinesiano. E la credibilità delle tesi di Martines discendeva dalla coerenza della Sua testimonianza civile personale, dal fascino discreto della Sua persona e dal Suo stile accademico:

⁵ Il fenomeno riguarda soprattutto, ma non solo, le Regioni meridionali: cfr. A. RAUTI - A. SPADARO, *Senso dello Stato, familismo amorale e 'ndrangheta: il problema dell'inquinamento criminale della partecipazione politica in Calabria*, in <http://federalismi.it>, n. 2/2011 (26-01-2011).

⁶ Cfr. *Governo parlamentare e ordinamento democratico*, Milano 1967, ora in *Opere*, cit., 255 ss. e il mio *Indirizzo politico e sovranità. Dal problema dell’“effettività” della democrazia (la lezione di Martines) a quello dei “limiti” alla democrazia (la lezione della storia)*, in AA.VV., *Indirizzo politico e Costituzione. A quarant’anni dal contributo di Temistocle Martines*, giornate di studio Messina 4-5 ottobre 1996, a cura di M. Ainis - A. Ruggeri - G. Silvestri - L. Ventura, Milano 1998, 287 ss. Sia pure solo sotto questo particolarissimo aspetto, forse potrebbe non essere considerato un azzardo accostare la figura di Temistocle Martines, squisitamente *liberale*, a quella del filosofo del diritto calabrese, ma sempre docente in Messina, di Rodolfo De Stefano, dichiaratamente *anarchico*. Entrambi, in fondo, pur partendo da presupposti diversi, dubitavano della natura autenticamente “democratica” dei moderni ordinamenti parlamentari.

riservato, essenziale, scientificamente rigoroso, non a caso di recente accostato a quello di un altro grande studioso, anch'esso schivo ed autorevole: Livio Paladin⁷.

5. Come si diceva, se grande e appassionato è stato il regionalismo di Martines, non pare, a chi scrive, che eguale sia stata l'attenzione verso gli "altri" enti locali. Martines riconosceva certo l'importanza di tali enti minori, al punto da condannare più volte il fenomeno ben noto e patologico del *neo-centralismo regionale*, tutto a discapito appunto degli EE.LL.⁸, ma la vera autonomia – che più stava a cuore al Maestro – era quella vera e più ampia, regionale, perché coinvolgeva la sfera legislativa, tradizionale appannaggio della sovranità statale nell'ordinamento pre-repubblicano.

Un'eco di quest'atteggiamento non anti-localistico, ma più attento al regionalismo (ed in genere alle istituzioni di più ampio respiro), può forse scorgersi anche nella Sua esperienza istituzionale e politica personale. Spinto da un senso civico d'altri tempi, Martines nel 1985 accettò la candidatura al Consiglio comunale di Messina. Ricordo ancora il suo impegno in campagna elettorale, per qualità e competenza ovviamente di gran lunga superiore a quello della media dei suoi interlocutori politici, ma credo di poter dire che, complessivamente, fu per Lui un'esperienza a dir poco deludente. Si dimise dalla carica di consigliere, infatti, dopo un paio d'anni (1987), nella sempre più chiara consapevolezza della maggiore ampiezza dei Suoi interessi scientifici e istituzionali che lo assorbivano quasi totalmente (per tacer d'altro, oltre a insegnare alla *Sapienza* e continuare a dirigere l'*Istituto di studi per le Regioni*, nel 1995 sarà eletto Presidente dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti).

La lettura dei Suoi lavori più specificatamente rivolti alle minori autonomie locali conferma, mi pare, questo atteggiamento di massima che non può esser definito anti-localistico in senso stretto, ma che certo rifuggiva dalla mera esaltazione del microcosmo di una modesta *Heimat*, della

“piccola patria” del natio paesello, nell'auspicio di una socialità pluralista e progressiva, sempre più ampia, aperta e meno angusta⁹.

⁷ Parlando di Livio Paladin, così ora si esprime M. BERTOLISSI (*Livio Paladin. Appunti, riflessioni, ricordi di un allievo*, Napoli 2015, 64): «Sobrietà, rigore, equilibrio, eleganza, autorevolezza: sono parole che sorsero spontanee al suo apparire. Qualche altra figura di giurista – è il caso di circoscrivere il campo – del medesimo stile? Tre nomi per tutti: Enrico Guicciardi, Temistocle Martines e Umberto Pototschnig».

⁸ Cfr. spec., espressamente sulla scia del pensiero mortatiano, T. MARTINES, *Le autonomie degli enti pubblici territoriali La Regione, la Provincia, il Comune. Mortati e la questione delle Regioni nella storia dell'Italia repubblicana* (1990), ora in *Opere*, Tomo III, cit., spec. 960 s.

⁹ Fra i lavori di T. MARTINES sugli EE.LL., si segnalano: *Il Comune del Mezzogiorno d'Italia dopo l'Unità* (1967); *Comprensorio e servizi sociali* (1978); *Le autonomie degli enti pubblici territoriali. La Regione, la Provincia, il*

6. Mi sembra di poter dire che, nelle relazioni, la “cifra” essenziale di Temistocle Martines fosse la *discrezione*, insieme all’eleganza del tratto e a una naturale gentilezza dei modi (“Tito” era l’appellativo riservato solo ai più intimi, fra familiari e colleghi). Era soprattutto uno studioso rigoroso e metodico, costantemente aggiornato sul piano della letteratura giuridica: la Sua ricca biblioteca, che generosamente lascerà in eredità agli allievi (i quali, a loro volta, hanno interamente donato il cospicuo patrimonio librario all’Università di Messina), ne era eloquente conferma.

Anche nelle discussioni su temi giuridici *apparentemente* lontani dai suoi interessi più diretti del momento – almeno questa è la mia esperienza – rivelava sorprendenti conoscenze di dettaglio, non di rado sulla letteratura straniera, mai esibite, ma offerte con gentile distacco nella conversazione, da cui si intuiva facilmente l’ampiezza e la profondità delle Sue letture, soprattutto dei classici.

In tempi di faticose e minuziose ricerche libresche *senza il comodo ausilio di internet*, raccoglieva pazientemente quelle che chiamava le “schede bibliografiche” – veri e propri “malloppi” di cartelline, scritti a penna di suo pugno, con la bibliografia sui più svariati argomenti: una volta mi aprì un cassetto, a casa sua, mostrandomi una parte di quel “ben di Dio” e invitandomi a seguire lo stesso metodo di raccolta del materiale. In una di queste occasioni – che per me erano sempre fonti di arricchimento tanto più preziose quanto più riservato e schivo era l’uomo – mi chiese di raccogliergli e preparargli la bibliografia sul rapporto fra Costantino Mortati e le autonomie locali. Lusingato, da giovanissimo ricercatore, dell’opportunità, lessi tutto il leggibile e cercai tutto il cercabile, consegnandogli poco tempo dopo uno zibaldone di testi, sintesi ed appunti.

Ricordo l’episodio perché, nel saggio che Martines produsse in quell’occasione, forse più che in altre sedi, emerse chiaramente l’intenzione del Maestro di distinguere fra federalismo (G.

Comune, cit.; Le deleghe regionali agli enti infraregionali: modello costituzionale e modelli di sperimentazione-attuazione (in coll. con A. Ruggeri) (1992), ora in *Opere*, Tomo III, cit., rispett. 544 ss., 611 ss., 939 ss., 979 ss.

Salvemini), regionalismo (L. Sturzo), autonomismo (G. Dorso), municipalismo (N. Colajanni) e separatismo (A. Finocchiaro Aprile), per ricordare gli autori più citati in quel caso¹⁰.

La concezione “armonica”, ideale – per certi versi, come accennavo, forse idealistica o irenica, come oggi direbbe qualcuno – che Martines aveva di ogni autonomia, privilegiando beninteso fra tutte quella regionale, non ammetteva – direi, meglio, non *concepiva* – alcun «pregiudizio per l’unità nazionale (vista anche, sotto il profilo giuridico, come unitarietà dell’ordinamento statale)»¹¹.

Credo che, su questa sua concezione di ampio respiro ed armonica dell’autonomia, prevalentemente filo-regionalista – ben oltre il «localismo» municipalistico italiano, tutta «nello» Stato democratico-pluralista e mai «contro» *lo Stato* – abbia giuocato un ruolo decisivo (oltre che il ricordato pensiero di Sturzo) proprio l’insegnamento di Costantino Mortati, che Martines considerava il suo vero Maestro insieme a Paolo Biscaretti di Ruffia. Quest’impostazione non solo rivela una sorprendente attualità nel momento in cui viviamo – soprattutto alla luce dell’ordine del giorno Piccioni-Moro, cui poi aderì Mortati, volto a costituire un Senato su base regionale mediante elezioni di secondo grado, cui avrebbero concorso tutte le categorie sociali¹² – ma aveva anche il pregio, oggi quasi del tutto dimenticato, di realizzare una felice congiunzione fra *regionalismo* e *meridionalismo*, sulla scia della lezione di Giustino Fortunato e Guido Dorso.

È un lascito intellettuale prezioso, questo, che ha radici antiche e che lo studioso siciliano consegna, non solo agli allievi diretti, ma a tutti i giovani ricercatori, chiamati a riflettere su tale “modello” di autonomia, specialmente regionale, che probabilmente mai si è realizzato in pienezza nella storia d’Italia, almeno nella limpida ricostruzione martinesiana.

Quel modello evoca un tempo e un mondo che – dopo quasi cinquant’anni di regionalismo, con i suoi indiscussi pregi ma anche, purtroppo, con i suoi eloquenti e macroscopici difetti – appare ormai lontano e forse mai più ritornerà. Continuo ad interrogarmi sul perché quell’ideale non sia mai divenuto realtà, se non in parte.

L’incerto futuro verso cui stiamo andando sembra piuttosto indifferente, se non addirittura ostile, alle Regioni, per recuperare semmai la tradizione storica prerепubblicana dell’Italia dei

¹⁰ Cfr. *Le autonomie degli enti pubblici territoriali*, cit., 944.

¹¹ Così in *Le autonomie degli enti pubblici territoriali*, op. ult. cit., 946.

¹² Cfr. *Atti Assemblea Costituente*, vol. IV, sed. pom. del 17 settembre 1947, 2890.

Comuni, attraverso, oggi, la valorizzazione dei c.d. enti intermedi di area vasta e delle Città Metropolitane. Saranno queste le nuove forme di *autonomia* dei prossimi anni? E, soprattutto, daranno i frutti sperati? Vedremo. Ma in ogni caso, senza trascurare la necessità di un continuo aggiornamento delle istituzioni, almeno personalmente cerco di non dimenticare gli insegnamenti di Temistocle Martines.