

LO STATUTO REGIONALE SICILIANO DI AUTONOMIA SPECIALE NEL CONTESTO DELL'EVOLUZIONE POLITICO-ISTITUZIONALE DELLO STATO ITALIANO

El estatuto regional siciliano de autonomía especial en el contexto de la evolución político-institucional del Estado italiano

Siziliaren erregio-estatutu autonomiko berezia Italiako Estatuaren bilakaera politiko instituzionalaren testuinguruan

The unique regional Sicilian Statute in the Italian State's political institutional development's context

Andrea ROMANO
Universidad de Mesina

Fecha de recepción / Jasotze-data: 10-11-2010

Fecha de aceptación / Onartze-data: 07-12-2010

Después de una vivencia complicada con peticiones independentistas, en 1946 Sicilia obtenía un estatuto especial de autonomía regional, elevado a norma constitucional en 1947 por la Constitución Republicana. El Estatuto Siciliano, inspirándose en el Estatuto de Cataluña de 1932, con la mediación del jurista G. Ambrosini y recogiendo sus peculiaridades históricas, reconocía a la isla poderes especiales de autonomía, que la diferenciaban de las demás regiones con estatuto «normal», tal y como recogía la misma Constitución de 1947. La modificación del título V de la Constitución llevada a cabo en 2001, que prevé una amplia devolución de poderes a las regiones diseñando una suerte de Estado semifederal, pone en entredicho la autonomía especial siciliana, haciendo necesario un debate sobre los límites y el alcance de la misma.

Palabras clave: Sicilia. Italia. Independentismo. Estatuto de Autonomía. Autonomía especial. Regionalismo.



Nel 1946 la Sicilia, in seguito ad una vicenda politica complicata da istanze indipendentiste, otteneva uno statuto di «speciale» autonomia regionale, reso norma costituzionale, nel 1947, dalla Costituzione Republicana. Lo statuto siciliano, traendo ispirazione dall'Estatut catalano del 1932, attraverso la mediazione del giurista G. Ambrosini, prendendo atto delle peculiarità storiche esistenti, riconosceva all'isola speciali poteri di autonomia, che la differenziavano dalle altre regioni a statuto «ordinario» previste dalla stessa Costituzione. La modifica del titolo V della Costituzione, avutasi nel 2001, che prevede un'ampia devoluzione di poteri alle regioni disegnando una sorta di struttura semi-federalista dello stato, mette in discussione l'autonomia speciale siciliana facendo nascere la necessità di ridiscuterne i confini e la portata.

Parole chiave: Italia. Independentismo. Statuto di Autonomia. Autonomia Speciale. Regionalismo.



Siziliak autonomia estatutu «berezia» lortu zuen 1946. urtean, eskaera independentistek eragindako egoera politiko gatazkatsuen ostean; estatutu hori arau konstituzional bihurtu zuen 1947ko Italiako Errepublikako Konstituzioak. Siziliako Estatua 1932ko Kataluniako Estatutuan oinarritu zen, G. Ambrosini legegilearen bitartekaritza tarteko; haren bitartez, eta uhartearen berezitasun historikoak kontuan izanik, Siziliari autonomia botere bereziak eman zitzaizkion. Horrenbestez, Sicilia 1947ko Konstituzioak berak estatutu «arrunta» aitortu zien gainerako eskualdeetatik bereizi zen. Aldiz, 2001ean, Italiako Konstituzioaren

V. titulua aldatu eta eskualdeei botere ugari itzuli zitzaien, Estatuari egitura erdi federalista emanaz; erabaki horrek Siziliaren autonomia berezia zalantzen jarri du, bertako estatutuaren mugak eta ahalmenak berriz ere eztabaidatzeko beharra mahai gainean jarritz.

Giltza hitzak: Sizilia. Italia. Independentismoa. Autonomi-estatutua. Autonomia berezia. Erregionalismoa.



After a complicated experience with requests for independence, in 1946 Sicily obtained a special regional autonomy statute, elevated to constitutional rule in 1947 by the Republican Constitution. The Sicilian Statute, inspired by the 1932 Statute of Catalonia, through mediation of the jurist G. Ambrosini and gathering their historical peculiarities, acknowledged the island's special powers of autonomy, that differentiated it from other regions holding «normal» statute, just as the same 1947 Constitution acknowledged it. The amendment to Title V of the Constitution carried out in 2001, which envisages an extensive devolution of powers to the regions designing a sort of semifederal state, undermines the special Sicilian autonomy, necessitating a debate on the limits and scope of the same.

Keywords: Sicily. Italy. Independence movement. Statute of Autonomy. Special autonomy. Regionalism.

Nel 1933, in pieno regime fascista, Gaspare Ambrosini, professore di diritto costituzionale nell'Università di Palermo, affrontava - in un saggio pubblicato nella «Rivista di Diritto Pubblico» - il problema della struttura dello Stato propiziando una riflessione su un *tertium genus* (intermedio fra le tradizionali forme di «Stato unitario» e di «Stato federale»), che identificava nello «Stato regionale». Ovviamente non pensava ad uno stato strutturato in regioni consorzi di province o semplici organismi di decentramento amministrativo ma a regioni autonome-autarchiche dotate di poteri legislativi e finanziari oltre che di poteri di auto-organizzazione. A riprova della possibilità di strutturare uno Stato regionale, pubblicava alcuni saggi di diritto comparato dedicati all'Austria imperiale e repubblicana, alla Spagna repubblicana, alla Germania federale e unitaria e all'Unione delle Repubbliche Socialiste Sovietiche. Quei lavori venivano ripubblicati, raccolti insieme, nel giugno del 1944, quando si poneva il tema politico dell'articolazione dello Stato democratico postfascista.

Poco più di un anno dopo, alla fine dell'ottobre 1945, l'amministrativista Antonio Amorth pubblicava a Milano, nella collana diretta da Tommaso Zerbi dedicata a «Il problema del decentramento politico», un opuscolo dal titolo «Il problema della struttura dello Stato in Italia. Federalismo, Regionalismo, Autonomismo», quasi una risposta all'affermazione del giurista e politico liberale Francesco Saverio Nitti per cui «si parla troppo anche di decentramento, ma nessuno sa con precisione che cosa voglia dire, e quando ho interrogato quelli che ne parlano non mi han detto che idee confuse».

Lo stesso Zerbi scriveva che l'ipotesi di un «decentramento costituzionale o politico-amministrativo» andava considerata un antidoto efficace per isolare gli «isterismi separatisti», per salvaguardare la democrazia contro il totalitarismo, per valorizzare le problematiche dell'amministrazione, per scuotere l'indifferentismo politico dei cittadini mortificati dal trasformismo politico e dal fascismo.

Amorth, come Ambrosini, ipotizzava l'esistenza, fra «Stato centralista» e «Stato federalista», di una forma intermedia identificabile nello «Stato decentrato politicamente», sul modello dell'«ordinamento fissato dalla Costituzione repubblicana della Spagna del 1932, ove le autonomie regionali, come quella della Catalogna, non raggiungevano l'estremo di un vero Stato».

Il giurista, ponendosi l'interrogativo se «la struttura unitaria e centralista risponde[ss]e veramente alle esigenze della nostra comunità statale», concludeva sull'opportunità di attuare una struttura statale «autonomistica», per ragioni storiche, politiche, sociali e giuridiche articolata su base «regionalista», non essendo gli italiani, nella loro maggioranza, favorevoli al federalismo.

Se, egli insisteva, non vi sono le motivazioni politico-giuridico-sociali a sostegno di una struttura federalista, e se gli italiani rifiutano il centralismo e l'autoritarismo, va detto però che un mero regionalismo amministrativo risulterebbe insufficiente, così come un decentramento autarchico che derivasse ogni potere dallo Stato.

L'ipotesi era, pertanto, quella di un decentramento «politico amministrativo» o «costituzionale», regolato da uno «Statuto legge costituzionale» che prevedesse, oltre all'autonomia finanziaria e impositiva, poteri di auto-organizzazione e legislativi esclusivi nelle materie riguardanti «interessi pubblici minori» o locali, con un'elencazione tassativa nella Costituzione dello Stato delle materie ritenute attinenti a «interessi pubblici maggiori», ovvero nazionali.

In un sistema bicamerale, aggiungeva altresì il giurista, la seconda camera parlamentare era conveniente che fosse di formazione regionale, ovvero una «camera delle regioni». Ugualmente sarebbe dovuto rientrare nelle competenze regionali il primo grado della giustizia amministrativa, restando il secondo affidato al Consiglio di Stato.

Quello di Amorth era un contributo di rilievo al dibattito cui di lì a poco sarebbe stata chiamata la seconda sottocommissione della «commissione dei 75» costituita in seno all'Assemblea Costituente per affrontare i problemi connessi all'organizzazione dello Stato. Un intervento, attento a quello, e in qualche misura preoccupato di quello, che stava avvenendo in Sicilia dove, nel febbraio, si era insediata la Consulta Regionale per l'elaborazione dello Statuto e dove, proprio in quei mesi, accanto al Movimento indipendentista, erano esplosi gli «isterismi separatisti» dell'Esercito Volontario per l'Indipendenza Siciliana.

Se, nel disegno di un «coraggioso ed intelligente decentramento sul piano politico-costituzionale» prospettato dall'Amorth, il riferimento alla Costituzione della Repubblica Spagnola, e specificatamente allo Statuto della Catalogna, era solo fugace, quella realtà era invece «centrale», venendo analizzata a fondo, dall'Ambrosini, i cui scritti sull'argomento erano noti ai commissari della Commissione incaricata dalla Consulta Regionale di stendere una bozza dello Statuto siciliano.

Che l'influenza del professore Ambrosini (in seguito autorevole giudice e Presidente dell'Assemblea Costituente) sull'elaborazione dello Statuto regionale siciliano sia stata di rilievo risulta, esplicitamente, dalla «Relazione del Presidente della Commissione all'Alto Commissario per la Sicilia» ove si dice

che «La Commissione aveva già preso visione degli studi sullo Stato regionale del prof. Ambrosini, suo stimato commissario purtroppo per pochi giorni».

Lo «Stato caratterizzato dalle autonomie regionali» oggetto della «Parte seconda» del volumetto del 1944, di fatto riproduceva il sistema dell'autonomia regionale disegnato dalla Costituzione spagnola già descritto nel saggio del 1933 come un tipo intermedio di Stato tra l'unitario e il federale, caratterizzato dall'autonomia regionale. «I costituenti spagnuoli», scriveva Ambrosini, «credettero opportuno ... dare espressamente una nuova qualifica allo Stato da essi organizzato ... vollero con ciò affermare che costituivano un tipo di Stato che andava differenziato dai due tipi classici, l'unitario e il federale». Quella forma di governo, d'impianto regionale, veniva richiamata, a distanza di dieci anni e in una realtà politica radicalmente mutata, quale possibile soluzione organizzativa per il nuovo costituendo Stato democratico italiano per il quale doveva ritenersi superato il concetto di «decentramento», che si proponeva di sostituire con l'altro di «autonomia» contrassegnato dal riconoscimento alla Regione con «poteri propri», irrevocabili, essendo «di natura costituzionale in quanto affermati in modo speciale dalla Costituzione».

Per una delle non infrequenti casualità della storia, il modello di «Stato regionale» storicamente proposto dalla Costituzione della Repubblica Spagnola sembrava cadere a proposito nella contingenza italiana e siciliana. Esso consentiva, infatti, di risolvere, nel contempo, il nodo dell'assetto democratico del nuovo Stato, di salvaguardare l'unità del medesimo e di dare una soluzione acconcia alla «questione siciliana».

Punti di riferimento centrali erano:

a) l'art. 1 della Costituzione repubblicana spagnola, ove si affermava che «La Repubblica costituisce uno Stato integrale compatibile con l'autonomia dei municipi e delle regioni». Una disposizione, originata «da necessità d'indole essenzialmente pratiche», che risolveva il contrasto fra chi sosteneva l'irrinunciabilità del «principio unitario» e chi affermava il proprio «particolarismo» reclamando una soluzione federale, se non addirittura separatista;

b) l'art. 8 della medesima Costituzione, che recitava «Lo Stato spagnuolo, dentro i limiti irriducibili del suo territorio attuale sarà composto di municipi riuniti in province, e delle regioni che si costituiscono in regime di autonomia». Una norma che, adottando un sistema differenziato, dichiarando l'intangibilità dell'unità territoriale dello Stato, prevedeva la costituzione di regioni autonome, risultanti (come previsto dall'art. 11) dall'aggregazione, all'interno dello Stato spagnolo, di province limitrofe desiderose di darsi uno «Statuto autonomo», in forza di «caratteristiche storiche, culturali ed economiche comuni»;

c) l'art. 11, ultimo c., che disponeva che lo Statuto regionale una volta presentato (in conformità all'art. 12) e approvato dalle *Cortes* costituenti «sarà la legge fondamentale della organizzazione politico-amministrativa della Regione autonoma, e lo Stato spagnuolo la riconoscerà e tutelerà come parte integrante del suo ordinamento giuridico». Il che, a parere dell'Ambrosini, significava che «Allo Statuto [anda]va riconosciuto il carattere e il valore di legge costituzionale» non potendo pertanto essere modificato se non ricorrendo al procedimento previsto per le leggi costituzionali.

Passando al delicato campo della potestà normativa attribuita alle regioni, la Costituzione spagnola prevedeva: a) un insieme di materie per le quali sia la legislazione che l'esecuzione venivano riservate esclusivamente allo Stato (art. 11); b) un gruppo di materie per le quali «spetta allo Stato spagnuolo la legislazione e potrà spettare alle regioni autonome la esecuzione secondo le loro capacità» (art. 15); c) una serie di materie per le quali era riconosciuta l'esclusiva competenza legislativa ed esecutiva delle regioni (art. 16). Inoltre, era prevista la possibilità di un intervento legislativo dello Stato (art. 19) nelle materie di competenza esclusiva delle regioni autonome «quando lo richieda l'armonia fra gli interessi locali e l'interesse generale della Repubblica» con il limite, affinché non fosse immotivatamente ristretta la sfera di competenza esclusiva della Regione, che «spetta al Tribunale delle guarentigie costituzionali il previo accertamento di tale necessità».

In un tale sistema dove, notava l'Ambrosini, «la struttura dello Stato, pur non essendo rimasta unitaria, non è divenuta federale», la formazione di una Regione autonoma era prevista in forza di una Costituzione vigente e l'approvazione dello Statuto (proposto dalla maggioranza dei consigli comunali della Regione e approvato con *referendum* da due terzi degli elettori della comunità che andava a costituirsi) era demandata (ex art. 12, sub c) alle *Cortes*.

Soffermandosi diffusamente sullo Statuto della «Regione autonoma catalana» l'Ambrosini analizzava le materie attribuite alla competenza esclusiva o concorrente della Regione, evidenziando (anche con il raffronto fra il testo deliberato dalla *Generalidad* e quello approvato dalle *Cortes*) come l'ampiezza delle materie dell'autonomia portasse a disegnare un originale tipo di «Stato regionale» senza però sconfinare nell'ipotesi federalista.

L'ampiezza dell'autonomia giungeva fino a riconoscere alla *Generalidad* di Catalogna il potere di organizzare «l'amministrazione della giustizia in tutte le giurisdizioni eccetto in quella militare e della marina» (art. 12, c. 2 *Estatut*), mentre l'art. 2, c. 1, disponeva che «La lingua catalana è, al pari di quella castigliana, la lingua ufficiale di Catalogna ... Tutte le disposizioni e risoluzioni ufficiali prese nella Catalogna debbono essere pubblicate in ambedue le lingue».

Godendo di funzioni legislative, esecutive e giudiziarie, lo Statuto catalano prevedeva organi propri titolari di quei poteri, a cominciare da un Parlamento elettivo, con funzioni legislative. Il governo della Regione era retto dal Presidente della *Generalidad*, eletto dal Parlamento e dai suoi consiglieri. Ugualmente i giudici erano nominati dalla *Generalid* e selezionati per concorso.

Peraltro, seppure di natura giuridicamente conforme agli altri Statuti regionali, lo Statuto catalano, cui andava riconosciuto il rango di legge costituzionale (art. 18 dello Statuto), avrebbe potuto prevedere un maggior numero di competenze esclusive o delegate rispetto agli Statuti successivamente concessi ad altre regioni autonome.

Un insieme di prerogative che faceva concludere all'illustre costituzionalista: «può dirsi che l'autonomia della Regione spagnola è completa in quanto questa è dotata di una propria competenza esclusiva e di propri organi legislativi, esecutivi e giurisdizionali che non dipendono per nulla dai poteri centrali dello Stato nell'esercizio della rispettiva propria competenza esclusiva».

La situazione venutasi a creare in Italia dopo l'otto settembre del 1943, seppur vagamente, poteva avere qualche analogia con quella spagnola del 1931, almeno sotto il profilo istituzionale.

Seppure in un contesto di persistente belligeranza, già con il governo di Ivanoe Bonomi si erano avviate trattative politiche per dare vita ai rinnovati assetti istituzionali di uno Stato democratico.

Era condivisa l'iniziativa di convocare un'Assemblea costituente, anche se restava ancora aperta la questione della scelta della forma di governo.

Da più parti si riteneva superato il modello di Stato centralizzato e si parlava di decentramento politico-amministrativo e, in quel contesto, il modello di uno «Stato regionale», che godeva del favore anche dei popolari di don Luigi Sturzo, antistatalista (o meglio «anticentralista») e fautore di un'ipotesi regionalista peraltro prospettata già prima dell'avvento del fascismo, doveva risultare concretamente realizzabile.

Non era quindi casuale che già nel febbraio del 1945, anche per dare una risposta alle pressioni del Movimento indipendentista, venisse finalmente insediata, a Palermo, la Consulta Regionale (formalmente istituita dal Badoglio un anno prima) per l'elaborazione dello Statuto.

Di fatto la Consulta, cui era istituzionalmente demandato il compito di formulare «proposte per l'ordinamento regionale», restava impegnata in altre urgenze politiche. Probabilmente, solo il precipitare degli eventi derivante dall'inizio, dopo il congresso di Palermo del MIS dell'aprile del 1945, della lotta armata alimentata dall'EVIS induceva l'Alto Commissario per la Sicilia, il democristia-

no Salvatore Aldisio, a nominare, il primo settembre, in conformità a un ordine del giorno approvato dalla Consulta, una Commissione formata dai rappresentanti dei sei partiti politici costituenti il CLN e da 3 tecnici «allo scopo di elaborare un piano organico per la istituzione dell'autonomia siciliana». Ad essa era affidato il compito di redigere un progetto di Statuto per la Regione siciliana, da portare all'approvazione della Consulta cui, stando alle parole del Presidente del Consiglio Bonomi, era stato attribuito il difficile compito di mostrare «all'Italia quali vie deve battere per costituire un ordinamento interno dove centro e periferia possono collaborare insieme con mutua comprensione».

La Commissione, insediatasi il 22 settembre, concludeva i propri lavori, dopo 23 sedute (dall'andamento travagliato quanto spesso confuso e contraddittorio), il 7 dicembre del 1945, ovvero giusto dopo due mesi e mezzo.

Se la Commissione, in via di principio, era investita del compito di proporre un testo statutario capace di concretizzare in un modello istituzionale il dibattito autonomistico sviluppatosi nell'Isola fra il 1943 e il 1945, tenendo presenti i confronti avutisi a partire dall'Unità (ovvero dal 1860) e traendo spunto dal patrimonio di pensiero autonomistico maturato in Sicilia, per strutturarli in moderni termini giuridici-istituzionali, va detto che il limitato tempo disponibile e l'insufficiente preparazione culturale specifica della maggioranza dei consultori non poteva portare a risultati soddisfacenti. Un aiuto non trascurabile, pertanto, doveva venire dalla disponibilità degli scritti dell'Ambrosini (oltre che dai suoi suggerimenti) sullo Stato regionale di cui la Commissione poté prendere visione, forse grazie anche alla presenza (almeno alle prime riunioni) dello stesso giurista.

Tuttavia, in mancanza di un quadro istituzionale nazionale definito, la Sicilia finiva per assumere forma di un vero e proprio «laboratorio», di fatto proponendosi non più come Regione storica di uno Stato unitario-accentrato ma come Regione autonoma che rivendicava proprie specifiche competenze costituzionalmente garantite, all'interno di uno Stato regionale, secondo il modello teorico proposto da Ambrosini o da Amorth.

Quasi preliminarmente, già nelle prime sedute, come annotava nella sua relazione il presidente Giovanni Salemi, la Commissione si era preoccupata di precisare il concetto di «Regione» e quello di «autonomia», prospettando una Regione «persona giuridica pubblica» e non semplice «circostrizione amministrativa», seppure «entro lo Stato italiano ed in guisa da non spezzare mai l'unità politica del medesimo».

Escludendo il concetto di Regione quale circostrizione amministrativa, continuava il Salemi, si era di conseguenza esclusa anche la possibile coincidenza fra autonomia amministrativa e autonomia burocratica, facendo invece riferimento a un concetto di decentramento regionale da cui derivava «la titolarità e l'esercizio di poteri, oltre che amministrativi anche, e soprattutto, legislativi».

Raggiunto l'accordo su tali presupposti (in circa un mese di discussioni, quando di fatto era ormai acquisito da parte di tutti i partiti il principio dell'autonomia ed era stata rigettata la pregiudiziale federalista), sostanzialmente facendo proprio il modello indirettamente proposto da Ambrosini, la Commissione doveva confrontarsi, però, sui contenuti e sui limiti da dare a quell'autonomia regionale.

La discussione, di fatto, si venne a sviluppare, a partire dal 27 ottobre e fino al 7 dicembre, prendendo spunto dal progetto di «autonomia ristretta» elaborato (su incarico della Commissione) dal presidente della stessa, il professore Salemi, e tenendo in considerazione almeno altri tre progetti ufficialmente presentati: uno dal riformista demolaburista Giovanni Guarino Amella (discusso al congresso regionale del Partito democratico del lavoro, tenutosi a Catania nel precedente mese di aprile) che prevedeva una «autonomia allargata» contraddistinta da una competenza legislativa esclusiva con la riserva di talune materie espressamente enumerate allo Stato e un'autonomia potestà impositiva; un secondo, d'ispirazione «planista», informato a un concetto di «autonomia moderata» avversa al «centralismo» statalista ma compatibile con l'inderogabile «unità centrale» dello Stato, presentato dal socialista Mario Mineo, sul quale maturava anche la convergenza dei comunisti di Li Causi favorevoli a un meridionalismo d'impianto gramsciano; un terzo presentato dal duca Carlo Avarna di Gualtieri, elaborato d'intesa col Movimento per l'indipendenza della Sicilia, non privo d'influenze riportabili a contatti col Movimento di Finocchiaro Aprile, rappresentandone il «programma minimo», caratterizzato principalmente dalla pretesa extraterritorialità doganale dell'isola da costituire in «zona franca».

Un precedente «Schema di progetto per l'Autonomia della Sicilia», redatto da Vincenzo Vacirca e, probabilmente, Fausto Montesani, della socialdemocratica Federazione socialista siciliana, era stato presentato all'AMGOT, nel gennaio del 1944. In esso si proponeva di costituire la Sicilia in Regione autonoma, retta da uno Statuto redatto da una Costituente elettiva. Del pari, moderato rilievo aveva uno schematico progetto esitato dal filosofo del diritto messinese, il demolaburista Enrico Paresce.

Come notava il Salemi, in un serrato confronto fra separatisti-indipendentisti, federalisti e autonomisti, «il grado d'intensità dell'autonomia nei quattro progetti» costituenti il principale oggetto di discussione «risulta decrescente, in modo più o meno forte, allorquando si passa dal progetto dell'on. Guarino Amella, al progetto del Comitato del «Movimento per l'Autonomia», da questo al progetto del dr. Mineo e a quello del prof. Salemi». Il che parrebbe evidenziare un sostanziale accordo «moderato», inteso a salvaguardare lo Stato accentrato e poco favorevole a un'autonomia allargata, fra marxisti e cattolici, ovvero fra gli esponenti dei due schieramenti politici maggiori. Questi, già alla fine del 1945,

ricevevano (con il via libera alla concreta elaborazione di uno Statuto regionale di autonomia per la Sicilia) precise istruzioni politiche dalla dirigenza «romana» (in particolare da Mario Scelba e Girolamo Li Causi, che si muovevano d'intesa con De Gasperi e Togliatti) mentre risultava ormai, di fatto, emarginato dai giochi politici il «regionalista» Luigi Sturzo.

Il 18 dicembre il progetto «concordato» della Commissione era portato all'esame della Consulta Regionale dove, concretamente, vennero a profilarsi due distinte posizioni: quella democristiana, sostenitrice di una Regione autonoma con previsione di interventi statali tesi a «riparare» le condizioni di sottosviluppo cui era stata confinata l'isola dalla politica centralista postunitaria; l'altra socialcomunista, che ipotizzava un autonomismo regionale quale strumento di partecipazione delle masse proletarie a una nuova dinamica politica che doveva tendere alla riforma agraria e allo sviluppo industriale.

DI comune c'era l'idea di un regionalismo inserito «entro l'unità politica dello Stato italiano» da cui promanava una competenza legislativa delegata, e non originaria, ma 'irrevocabile'.

Significativamente la Consulta «proponeva» uno schema di Statuto regionale la cui approvazione ricadeva nelle competenze dello Stato nazionale. Il problema, in mancanza di un Parlamento titolare del pieno potere legislativo, riguardava l'individuazione dell'organo competente all'approvazione e dello strumento di promulgazione: decreto legislativo, adottato dal Governo o legge costituzionale votata dalla Costituente.

Di rilievo era la circostanza che, al di là dell'ampiezza da dare all'autonomia siciliana che, comunque, si poneva con carattere di «specialità» e connessa alla particolare contingenza politica, ancor prima che si riunissero i «padri costituenti» e che si compissero le scelte istituzionali, decidendo anche dell'organizzazione amministrativa del nuovo Stato, in Sicilia (e certamente con il beneplacito delle *élites* politiche dei partiti maggiori) si era deciso che il nuovo Stato democratico sarebbe stato uno «stato regionale». Il modello ispiratore era quello illustrato da Ambrosini e Amorth, peraltro, accolto da altri illustri costituzionalisti e amministrativisti, in special modo di formazione cattolica, come, ad esempio, Costantino Mortati.

Si conveniva, pertanto, che la Regione avrebbe goduto di «autonomia istituzionale», quale persona giuridica pubblica, che il modello regionale avrebbe potuto prevedere delle difformità, ovvero «specialità» connesse alle peculiari realtà storico-politico-sociali. Politicamente, si operava un'evidente trasformazione nella struttura unitaria e la Sicilia cessava di essere un territorio indistinto dello Stato nazionale, assumendo consistenza di corpo giuridico-politico dotato di proprie competenze, con ciò segnando anche una premessa per l'affermazione dello «Stato regionale».

La Consulta Regionale siciliana esaminava il progetto statutario esitato dalla Commissione, nella sua quinta sessione, a partire dal 1° dicembre, e lo approvava, con un ampliamento del previsto ambito di autonomia, il 23 dicembre del 1945.

L'evolversi della situazione politica siciliana e la consapevolezza da parte più accorti esponenti politici locali, sia della sinistra che del cattolicesimo democratico, della pericolosità della stessa, aveva avuto come conseguenza una decisa presa di posizione antiseparatista che, in un responsabile concerto politico fra le dirigenze politiche locali e quelle nazionali, trovare una praticabile alternativa nella concessione alla Sicilia (antecedentemente allo svolgimento del *referendum* istituzionale, come auspicato dal democristiano Mario Scelba), da parte del governo di Alcide De Gasperi (seppure con autorevoli perplessità espresse, ad esempio, da Luigi Einaudi e Ferruccio Parri), di uno «speciale» *status* di autonomia regionale. Una sostanziale accelerazione del percorso verso il riconoscimento di un modello democratico di Stato fondato sulle autonomie, accolta anche nella prospettiva di disarmare l'esplosiva pericolosità di sentimenti indipendentisti. Infatti, «... perché alla Sicilia non capiti l'avventura di vedere il suo popolo pronunziarsi contro l'unità del paese», suggeriva Giovanni Guarino Amella, «è necessario che prima del 2 giugno le sia data la sua autonomia».

Sottoposto al vaglio della Consulta Nazionale dalla relazione di Gilarioni, portavoce della «Giunta di studio» costituita *ad hoc* per il suo esame, lo Statuto veniva presentato come un «testo costituzionale» non revocabile seppure da coordinare necessariamente con l'elaboranda Costituzione democratica.

Un acceso dibattito fra fautori dello Stato regionale e chi, come Einaudi, temeva un «totoregionalismo» costruito sull'esempio siciliano e sardo, portava all'enucleazione, da parte di Li Causi, del concetto di «Regione a Statuto speciale», mentre l'incalzare degli eventi induceva a una rapida approvazione del testo che, emendato all'art. 42 (con la previsione del coordinamento del testo statutario con quello costituzionale), era approvato (con il voto contrario dei ministri Cattani, Gasparotto e Nenni) dal Consiglio dei Ministri il 15 maggio. Firmato dal Luogotenente, veniva pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 10 giugno, col n. 455.

Un confuso tentativo di colpo di stato istituzionale monarchico-separatista (con l'offerta a Umberto di assumere la corona di Sicilia in caso di «sfavorevole» esito del *referendum* istituzionale fissato per il 2 giugno) non aveva seguito ma, di fatto, accelerava l'*iter* dell'approvazione governativa dello Statuto.

La concessione di uno «speciale Statuto di autonomia», sostenuta da un vasto schieramento «autonomista» che vedeva insieme liberali, quali Enrico La

Loggia e Vittorio Emanuele Orlando, cattolici come Salvatore Aldisio, Bernardo Mattarella, Giuseppe Alessi, Silvio Milazzo, e marxisti, quali Mario Mineo, Giuseppe Montalbano, Girolamo Li Causi, per fare qualche nome, peraltro appariva, anche, quasi un riconoscimento di presunti o reali danni ricevuti dall'Isola a causa del ritardato sviluppo derivante dal centralismo miope dei precedenti governi, sia liberali che fascista e in tale prospettiva, in qualche misura accogliendo talune istanze «riparazioniste», esso conteneva una speciale sovvenzione, di solidarietà. Si realizzava così l'auspicio del vecchio e autorevole Vittorio Emanuele Orlando che in un discorso tenuto nella «sua» Palermo il 5 luglio del 1944 aveva prospettato «Una Sicilia autonoma in un'Italia madre comune e ad essa saldamente unita».

L'iniziativa politica assunta si rivelava politicamente proficua e la consultazione elettorale tenutasi nell'Isola il 20 aprile del 1947 per l'elezione del primo «Parlamento» regionale dell'Italia repubblicana, segnava la sostanziale sconfitta del partito separatista (peraltro scissosi, nel congresso organizzato a Taormina nel gennaio 1947, in un'ala monarchica e in un'ala repubblicana). Lo stesso finiva per raccogliere meno del dieci per cento dei suffragi. Di contro comunisti e socialisti, congiuntamente, con 29 seggi superavano i cattolici che ne ottenevano solo 20. Quasi contestualmente, il governo centrale italiano, ormai sufficientemente saldo, riusciva a reprimere il brigantaggio, di fatto rimasto isolato e circoscritto ai suoi connotati criminali con il venire meno delle istanze separatiste e la dissoluzione dell'EVIS, di cui già nel dicembre del 1945 Lucio Tasca di Bordonaro e i Paternò di Carcaci avevano cercato di trattare la resa. Nel contempo, con la mediazione paziente del ministro degli interni Romita e, particolarmente, dei «vecchi» politici Orlando, liberale e antiregionalista, e Aldisio, democristiano regionalista, maturava la migrazione dei proprietari terrieri siciliani e del ceto borghese-conservatore dal separatismo verso il partito della Democrazia Cristiana, che nel 1948 avrebbe conquistato la maggioranza.

Nel dicembre del 1947 veniva promulgata la Costituzione repubblicana e, nella necessaria definizione dei rapporti fra Costituzione statale, entrata in vigore nel '48, e Statuto regionale, entrato in vigore nel '46, maturava il riconoscimento della costituzionalizzazione dello Statuto, cui la legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, riconosceva la natura di norma costituzionale.

Per entrare in maniera un po' più approfondita, seppure in maniera quasi esemplificativa, nei dettagli andrebbe preliminarmente notato che il testo esitato dalla Commissione, pur seguendo nella struttura e nelle linee portanti il progetto Salemi, concretamente veniva a rappresentare, attingendo qua e là agli altri pro-

getti, un testo che potremmo dire «nuovo», risultante da un compromesso fra le varie componenti politiche (come compromissoria sarebbe stata la Costituzione) che, escludendo ogni struttura federale, configurava una Regione ente autonomo con potestà legislativa esclusiva «nell'ambito della Regione e nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato, senza pregiudizio delle riforme agrarie e industriali deliberate dalla costituente del popolo italiano», limitatamente a una serie di materie elencate nello stesso art. 14, con una funzione politica «riparazionistica» che doveva estrinsecarsi mediante un programma di lavori pubblici resi possibili dal riconoscimento di una somma «a titolo di solidarietà nazionale» (art. 38).

Se l'autonomismo può considerarsi uno dei fili conduttori della storia politico-istituzionale catalana e siciliana, l'*Estatut* e lo Statuto, espressione di una conseguita autonomia, potevano costituire, con qualche somiglianza nelle loro genesi, la momentanea (almeno per la Catalogna) conclusione di un travagliato *iter* che aveva visto il transito delle «parti politiche» dall'autonomismo all'indipendentismo, evolutosi poi in federalismo, per quindi riconoscersi in un regionalismo che, in Catalogna, assumeva forma di «*Región autónoma dentro del Estado español*» (art. 1 *Estatut*) e, in Sicilia, di «Regione autonoma, fornita di personalità giuridica, entro l'unità politica dello Stato italiano» (art. 1 Statuto).

Se l'*Estatut de Catalunya* era deliberato dalla *Generalidad* e poi approvato, con sostanziali modifiche, dalle *Cortes* costituenti, l'Assemblea Costituente approvava, invece, lo Statuto siciliano con un coordinamento essenzialmente formale. In entrambi i casi si poneva in essere un processo di costituzionalizzazione degli Statuti che doveva salvaguardarne l'integrità impedendo che i Parlamenti nazionali potessero modificarli con leggi ordinarie.

Sia l'*Estatut* che lo Statuto, prevedevano dei Parlamenti elettivi a suffragio universale (in Sicilia con la denominazione di «Assemblea regionale» e in Catalogna di «Parlamento») che a loro volta eleggevano i Presidenti sia delle Assemblee che degli organi esecutivi (*Consejo Ejecutivo*, per la Catalogna e Giunta Regionale per la Sicilia).

A fronte di una «*legislación exclusiva y ejecución directa*» riconosciuta per un consistente numero di materie alla *Generalid* (art. 11), cui si accompagnavano, per altre materie (previste dall'art. 5), poteri di delega esecutiva sulla legislazione statale, alla Regione siciliana è riconosciuto un ambito esclusivo di legislazione (per le materie elencate dall'art. 14) che prevede, come per la Catalogna, la «legislazione esclusiva e l'esecuzione diretta in materia di circoscrizione, ordinamento e controllo degli enti locali» (art. 15), nonché, ex art. 17 «al fine di soddisfare alle condizioni particolari ed agli interessi propri della Regione», un significativo ambito di «legislazione concorrente».

In maniera assolutamente difforme da quello catalano (art. 12 *Estatut*), lo Statuto regionale siciliano non attribuisce però alla Regione competenze in

materia di giurisdizione civile e penale, ma si limita a prevedere che «gli organi giurisdizionali centrali avranno in Sicilia le rispettive sezioni per gli affari concernenti la Regione» (art. 23).

Di contro lo Statuto prefigura l'istituzione, con sede a Roma, di un'Alta Corte, composta da sei membri e due supplenti, nominati paritariamente dalle Assemblee legislative dello Stato e della Regione (art. 24), competente a giudicare della costituzionalità delle leggi emanate dall'Assemblea regionale e delle leggi e regolamenti emanati dallo Stato, rispetto allo Statuto e con riguardo all'efficacia dei medesimi provvedimenti nell'Isola (art. 25). Alla stessa magistratura, che avrebbe svolto un ruolo di rilievo fino all'entrata in funzione della Corte Costituzionale (1956), era data la funzione di giudicare «dei reati compiuti dal Presidente e dagli Assessori nell'esercizio delle funzioni» (art. 26). Contro le violazioni dello Statuto catalano si poteva, invece, ricorrere innanzi al *Tribunal de Garantías Constitucionales*, previsto a livello nazionale (art. 15 *Estatut*).

Somiglianze fra i due Statuti si riscontravano anche a livello di mantenimento dell'ordine pubblico che, in Catalogna, con riferimento alla situazione interna di quella Regione, veniva riservato alla *Generalidad*, con competenza esclusiva dello Stato per i servizi di polizia *de carácter extrarregional o suprarregional* e con possibilità d'intervento, comunque, ove si ritenessero compromessi gli interessi nazionali (art. 8 *Estatut*). L'art. 31 dello Statuto siciliano dispone che «Al mantenimento dell'ordine pubblico provvede il Presidente regionale a mezzo polizia dello Stato, la quale nella Regione dipende disciplinarmente, per l'impegno e l'utilizzazione, dal Governo regionale. Il Presidente può chiedere l'impiego delle forze armate dello Stato». La Regione può istituire corpi «speciali di polizia amministrativa» e il Governo regionale, d'intesa col Presidente dell'Assemblea, può chiedere al Governo dello Stato di «assumere la direzione dei servizi di pubblica sicurezza, cosa che può essere fatta d'iniziativa governativa «quando siano compromessi l'interesse generale dello Stato e la sua sicurezza».

Il Presidente della Regione, per lo Statuto, assume peraltro la duplice natura di «capo del Governo regionale», e in tale veste rappresenta la Regione, e anche di rappresentante nella Regione del Governo dello Stato (art. 21), mentre lo Statuto catalano disponeva solo che «*El Presidente de la Generalidad asume la representación de Cataluña. Asimismo representa a esta región en sus relaciones con la República y con el Estado*» (art. 14).

Per il profilo finanziario, mentre alla Catalogna venivano ceduti i gettiti di talune imposte ed era concessa una percentuale sui gettiti di altre, fermo il diritto a imporne di proprie (art. 16), alla Sicilia, a parte la previsione del fondo di solidarietà cui si è innanzi accennato (art. 38), viene riconosciuta una generica potestà di provvedere ai propri fabbisogni «con i redditi patrimoniali della Regione e a mezzo di tributi, deliberati dalla medesima» (art. 36).

Fra le competenze dell'Assemblea venivano previste la predisposizione e l'approvazione dei propri bilanci.

Senza pretendere di fornire, al di là di poche illustrazioni esemplificative, un'esposizione completa delle norme statutarie della Regione siciliana e, ancor meno, di sviluppare un'esauriva comparazione fra le specifiche norme dello Statuto e dell'*Estatut* possiamo dire che in Spagna/Catalogna, nel 1932, e in Italia/Sicilia, nel 1946, trovava attuazione un sistema di Regioni autonome, caratterizzato dal fatto che quegli ordinamenti non costituivano entità amministrative o consorzi di province ma entità politiche dotate di personalità giuridica che, come osservava l'Ambrosini, «lo Stato non può sopprimere o violare fin da quando dura la Costituzione».

Una Regione, quindi, dotata di competenze proprie, quella teorizzata dall'Ambrosini sull'esperienza storica spagnola e disegnata nel laboratorio istituzionale siciliano, con esclusione di qualsiasi rapporto federativo.

Attraverso fasi originarie d'intransigente separatismo (la proclamazione rivoluzionaria dell'indipendenza catalana nell'aprile del 1931 e la richiesta di assurgere a repubblica indipendente avanzata dal Movimento Indipendentista Siciliano nel luglio del 1943) e il filtro di un giurista siciliano di nascita e formazione, di alto profilo, quale l'Ambrosini, avveniva che, concretamente, l'*Estatut de Catalunya*, destinato dagli eventi a un'esistenza effimera in Catalogna, fatto conoscere dagli scritti teorici dell'Ambrosini e recepito nell'ipotesi progettuale disegnata dal Guarino Amella, veniva in qualche misura trapiantato, quindici anni dopo, in Sicilia, quasi rinverdendo una comune esperienza storica e politica che aveva visto entrambe le regioni partecipi, dal 1282, dell'esperienza costituzionale del «sistema mediterraneo» della monarchia aragonese e non estranee alla genesi di un sistema giuridico-costituzionale «pattizio», similmente costruito dalla dottrina giuridica d'età medievale e moderna sia catalana che siciliana.

Se, presumibilmente, furono le vicende politiche postbelliche siciliane a indurre il governo nazionale a imboccare la via che portava all'attuazione di un sistema di autonomie regionali, è da dire che la «questione regionale» (con una particolare attenzione alla Sicilia «la sola delle province italiane che abbia antiche tradizioni parlamentari», come osservava il Cavour) era stata costantemente presente, seppure fra alti e bassi, nel dibattito politico-amministrativo italiano sin dagli inizi dell'unificazione nazionale.

Certamente la contingenza verificatasi all'indomani del crollo del fascismo e la complessità della «questione siciliana» avevano fatto precipitare la situazione spingendo verso una soluzione, quella siciliana, necessariamente disegnata in un breve lasso di tempo, ma non per questo non meditata, pur se difficoltà di potersi giovare dei frutti di un'evoluzione di pensiero autoctona,

troncata dall'esperienza del ventennio fascista, portavano a fare riferimento o alle costruzioni dell'autonomismo cattolico-sturziano o a quelle del decentramento classico liberale, oppure a ipotesi che trevano linfa da studi comparativi. Si pensi, ad esempio, al saggio del cattolico agrigentino Ambrosini su «Autonomia regionale e federalismo. Austria - Spagna - Germania - U.R.S.S, tramite di una non trascurabile influenza, nella stesura del documento siciliano, dello Statuto della Catalogna del 1932, deliberato dalle *Cortes* in forza della Costituzione Spagnola del 9 dicembre del 1931.

Un insieme di vicende che, per la peculiarità della genesi dello statuto siciliano, segnava, a partire dal 1° gennaio del 1948, con l'entrata in vigore della Costituzione, l'inizio, come sottolineato dal demiurgo dello Statuto il professore Salemi, sia di «una nuova fase storica, quella del coordinamento dello Statuto con la Costituzione», ma anche di una travagliata stagione di attuazione dello Statuto che una classe politica regionale, fatte salve eccezioni, di basso profilo e subordinata agli interessi partitici nazionali, affrontava con atteggiamenti rinunciatori, procurando un non trascurabile svuotamento dello Statuto nei suoi contenuti maggiormente caratterizzanti lo *status* di «autonomia speciale».

BIBLIOGRAFIA

- AMBROSINI, A., Un tipo intermedio di Stato fra l'unitario e il federale caratterizzato dall'autonomia regionale, in *Rivista di Diritto Pubblico*, XXV.1 (1933), pp. 93 ss.
- AMBROSINI, G., *Autonomia regionale e federalismo. Austria - Spagna - Germania - U.R.S.S.*, Roma s. d. [1944].
- *L'avvento della regione*, Bologna, 1957.
- BARBAGALLO, S., *Una rivoluzione mancata*, Catania, 1974.
- CIMINO, M., *Federalismo e solidarietà. L'esempio dello Statuto siciliano*, Palermo, 1995.
- CONSULTA REGIONALE SICILIANA (1944 - 1945), *Saggi introduttivi*, v. I, Palermo, 1975.
- CONSULTA REGIONALE SICILIANA, *Atti della quinta sessione*, v. III, Palermo, 1976.
- CONSULTA REGIONALE SICILIANA, *Atti delle prime quattro sessioni*, v. II, Palermo, 1975.
- CONSULTA REGIONALE SICILIANA, *Lo statuto dinanzi agli organi dello Stato*, v. IV, Palermo, 1975.
- CORSELLI, A. e DE NICOLA CURTO, L., *Indipendentismo e indipendentisti nella Sicilia del dopoguerra*, Palermo, 1984.
- DI MATTEO, S., *Anni roventi. La Sicilia dal 1943 al 1947*, Palermo, 1967.
- ELLWOOD, D., *L'alleato nemico. La politica dell'occupazione anglo-americana in Italia*, Milano, 1977.
- FINOCCHIARO APRILE, A., *Il movimento indipendentista siciliano*, a cura di M. Ganci, Palermo, 1966.
- GANCI, M., *L'Italia antimoderata*, Parma, 1968, y con prefazione di F. DELLA PERUTA, Palermo, 1996.
- *La Sicilia contemporanea*, Napoli - Palermo, 1980 (= in *Storia della Sicilia*, v. VIII, Napoli - Palermo 1977, pp. 175 ss.).
- *Storia antologica dell'autonomia siciliana*, voll. 3, Palermo 1981.

- Vincenzo Vacirca e il primo progetto di statuto regionale per la Sicilia, in *Cronache Parlamentari Siciliane*, III (1967), pp. 156 ss.
- GAYRE, G. R., *Italy in transation*, London s. d. [ma 1946].
- GIARRIZZO, G., Del separatismo siciliano. La storia dell'Evis, *Archivio Storico della Sicilia Orientale*, LXXV (1979), pp. 593 ss.
- GUARINO AMELLA, G., *Per l'autonomia regionale della Sicilia. Progetto di Statuto*, Palermo, s. d. [ma 1945].
- MARINO, G. C., *Storia del separatismo siciliano*, Roma, 1979.
- *Storia della mafia. Dalla «onorata società» a «cosa nostra», sull'itinerario Sicilia-America-mondo, la ricostruzione critica di uno dei più inquietanti fenomeni del nostro tempo e delle eroiche lotte per combatterlo*, Roma, 1998.
- MENIGHETTI, R. e NICASTRO, F., *Storia dell'Autonomia Siciliana*, I. *dal Fascismo allo Statuto*, con un saggio introduttivo di M. GANCI, Siracusa, 1987.
- *Storia dell'Autonomia Siciliana*, II. *dalla Regione pensata al governo Alessi (1947 - 1949)*, Siracusa, 1990.
- MERCURI, L., La Sicilia e gli alleati, in *Storia contemporanea*, 2 (1972), pp. 897 ss.
- MINEO, M., *Scritti sulla Sicilia (1944 - 1984)*, a cura di D. CASTIGLIONE e P. VIOLANTE, Palermo 1995.
- MORTATI, C., L'Alta Corte per la Sicilia nella Repubblica italiana «una e indivisibile», in *Foro italiano*, IV (1956), pp. 186 ss.
- PATERNÒ CASTELLO, F., duca di CARCACI, *Il movimento per l'indipendenza della Sicilia. Memorie del duca di Carcaci*, Palermo, 1977.
- RENDA, F., *Storia della Sicilia dal 1860 al 1970*, Palermo, 1987.
- ROMANO, A., *Influenze costituzionali spagnole sul costituzionalismo italiano. Note sulla genesi dello Statuto della Regione Siciliana*, in F. FERNANDEZ SEGADO (ed.), *The Spanish Constitution in the European Constitutional Context*.
- *La Constitución española en el contexto constitucional europeo*, Madrid: Dykinson, 2003, pp. 2243 ss.
- ROTELLI, E., *L'avvento della Regione in Italia. Dalla caduta del regime fascista alla Costituzione Repubblicana (1943-1947)*, Milano, 1967.
- RUFFILLI, R., *La questione regionale dall'unificazione alla dittatura (1862-1942)*, Milano, 1971.
- RUSSO, A., Alta Corte per la Regione siciliana, in *Quaderni di Cronache parlamentari siciliane*, 3-4 (1973), pp. 3 ss.
- SALEMI, G., *Lo Statuto della Regione Siciliana e i lavori preparatori*, Padova, 1961.
- *Lo statuto della regione siciliana nella elaborazione della Giunta consultiva per la Sicilia e nell'interpretazione della dottrina e della giurisprudenza*, in CONSULTA REGIONALE SICILIANA, *Atti delle prime quattro sessioni*, v. II, Palermo, 1975.
- STURZO, L., *Contro lo statalismo: Federalismo e Regionalismo*, a cura di L. DALU, Soveria Mannelli, 1995.
- *La regione nella nazione*, Roma, 1949.
- TASCA BORDONARO, L., *Elogio del latifondo siciliano*, Palermo, 1941.
- TOGLIATTI, P., *Separatismo e autonomia, in Regionalismo siciliano e problema del Mezzogiorno*, a cura di S. BUTERA, Milano, 1981.
- TURRI, A., (= A. CANEPA), *La Sicilia ai Siciliani*, Catania, 1942.
- VIRGA, P., Alta Corte per la Regione siciliana, *Enciclopedia del Diritto*, v. II, Milano, 1958, pp. 83 ss.
- ZAGARRIO, V., La tradizione meridionalistica e il dibattito sulle autonomie nel secondo dopoguerra, in *Autonomismo meridionale, ideologia, politica e istituzioni*, a cura di G. MORI, Bologna, 1981, pp. 50 ss.