

## Influenze costituzionali catalane sullo statuto della regione siciliana

Maria Concetta Basile<sup>1</sup>

Recibido: 12 de agosto de 2017 / Aceptado: 02 de octubre de 2017

**Resumen.** El trabajo expone el camino recorrido en Italia para la aprobación de la legislación especial para Sicilia en 1947 a los efectos de resolver ciertos problemas de organización territorial. Partiendo de las ideas de Gaspare Ambrosini, se muestra la posible influencia en forma y contenido del Estatuto de Autonomía de Cataluña, aprobado en tiempos de la II República española, así como las similitudes y las diferencias entre los dos textos, fruto de realidades constitucionales muy diferenciadas, pero conectadas en algunos puntos concretos.

**Palabras clave:** Sicilia, Cataluña, Estatuto Regional, Autonomía, Gaspare Ambrosini.

### [en] Catalan constitutional influence in the statute of the sicilian region

**Abstract.** The work exposes the way followed by Italy in 1947 for the approval of the special legislation for Sicily in order to solve certain problems of territorial organization. Based on the ideas of Gaspare Ambrosini, the possible influence on the form and content of Catalonia's Statute of Autonomy, approved at the time of the Spanish Second Republic is shown, as well as the similarities and differences between the two texts, fruit of very different constitutional realities, however connected in some specific points.

**Keywords:** Sicily; Catalonia; Regional Statute; Autonomy; Gaspare Ambrosini.

### [fr] Influence constitutionale catalane dans l'etatut de la région sicilienne

**Résumé.** L'œuvre expose le chemin parcouru en Italie pour l'approbation de la législation spéciale de la Sicile en 1947 afin de résoudre certains problèmes d'organisation territoriale. A partir des idées de Gaspare Ambrosini, on montre l'influence possible, dans la forme et le contenu, du Statut d'autonomie de la Catalogne, approuvé au moment de la Seconde République Espagnole, ainsi que les similitudes et les différences entre les deux textes, qui sont le résultat des réalités constitutionnelles très différenciées, bien que connectées dans certains points spécifiques.

**Mots clé :** La Sicile; Catalogne; Statut régional; Autonomie; Gaspare Ambrosini.

**Sumario:** 1. Una breve premessa. 2. Gaspare Ambrosini, padre dell'autonomia siciliana. 3. La genesi dello statuto regionale siciliano. 4. Il testo statutario siciliano: similitudini e differenze con l'*Estatut de Catalunya*

**Cómo citar:** M. Concetta Basile (2018). «Influenze costituzionali catalane sullo statuto della regione siciliana», *Cuadernos de Historia del Derecho*, XXV, 2018, 209-233.

<sup>1</sup> Università di Messina  
mcbasile@unime.it

## 1. Una breve premessa

Se l'autonomismo può considerarsi uno dei fili conduttori della storia politico-istituzionale catalana, l'*Estatut*, espressione di una conseguita autonomia, può costituire la momentanea conclusione di un travagliato *iter* che aveva visto il transito delle parti politiche all'indipendentismo, evolvendosi 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, qualche anno dopo, di «Regione autonoma, fornita di personalità giuridica, entro l'unità politica dello Stato italiano» (art. 1. Statuto)<sup>2</sup>.

Il richiamo alla comune tradizione catalana doveva credibilmente influenzare gli animi di taluni protagonisti siciliani e questo rende comprensibile la circostanza per cui numerose norme dello Statuto siano la traduzione quasi letterale delle corrispondenti dell'*Estatut*.

La concessione alla Sicilia nel maggio del 1946, antecedentemente allo svolgimento del *referendum* istituzionale, di uno speciale *status* di autonomia rappresentava una sostanziale accelerazione del percorso di riconoscimento di un modello di Stato italiano fondato sulle autonomie.

Immediatamente dopo la dissoluzione del fascismo la questione delle autonomie, in previsione dei nuovi assetti da dare all'Italia, era di notevole attualità. In tale contesto, può essere considerato il saggio del costituzionalista Gaspare Ambrosini<sup>3</sup> su «Autonomia regionale e federalismo: Austria - Spagna - Germania- U.R.S.S.», che aveva notevole influenza sulla stesura dello Statuto siciliano.

Ambrosini ipotizzava l'esistenza, fra uno «Stato centralista» e uno «Stato federalista», di uno «Stato decentrato politicamente» sul modello dell'ordinamento fissato dallo Statuto della Catalogna del 1932<sup>4</sup>, deliberato dalle *Cortes* in forza della Costituzione Spagnola del 9 dicembre del 1931, che egli riteneva costitutiva di un

<sup>2</sup> Il presente saggio è l'esito di una borsa di studio dell'Assemblea regionale siciliana, con il contributo di Banca Nuova, su «I modelli di decentramento istituzionale».

Dell'influenza dell'*Estatut* catalano sullo Statuto della Regione Siciliana tratta espressamente: A. Romano, *Influenze costituzionali spagnole sul costituzionalismo italiano. Note sulla genesi dello Statuto della Regione Siciliana*, in *The spanish constitution in the european constitutional context*, Madrid 2003, pp. 2243- 2267; Id., *Lo Statuto Regionale Siciliano di Autonomia speciale nel contesto dell'evoluzione politico-istituzionale dello Stato Italiano*, in *Jurae Vasconiae*, 7/2010, pp. 387- 404.

<sup>3</sup> Sulla sua biografia si veda: F. P. Gabrieli, *Ambrosini, Gaspare*, in *Novissimo Digesto Italiano*, v. I, Torino 1957, p. 537; G. Negri, *Ricordo di Gaspare Ambrosini*, in *Ambrosini e Sturzo*, pp. 183-193.

<sup>4</sup> Si veda in particolare: L. E. Llorens, *La autonomía regional en la integración política. La autonomía en el Estado moderno. El Estatuto de Cataluña. Textos parlamentarios y legales*, Madrid 1932; J. A. González Casanova, *Federalisme i autonomia a Catalunya (1868-1938)*, Barcelona 1974; A. Barcells, *L'Estatut de 1932 i la seva aplicació*, vol. I, Barcelona 1978; A. Hernández Lafuente, *Autonomía e integración en la Segunda República*, Madrid 1980; C. Álvarez, *El Estado integral de las autonomías según la Constitución de la II República*, Madrid 1982; J. Solé Tura, *Nacionalidades y nacionalismos en España. Autonomías. Federalismo. Autodeterminación*, Madrid 1985; A. Colomines i Companys, *El catalanisme i l'Estat. La lluita parlamentària per l'autonomia (1898-1917)*, Barcelona 1993; E. Aja, *El Estado Autonómico. Federalismo y hechos deferenciales*, Madrid 1999; M. Azaña, *Sobre la autonomía política de Cataluña*, Madrid 2005; T. Abelló Güell, *El Debat estatutari del 1932*, Barcelona 2007; G. Demarchi, *El Estado Integral y sus fuentes: una lectura comparada*, in *Ayer y hoy. Debates, historiografía y didáctica de la historia. Usos públicos de la Historia en la España Contemporánea: nacionalismos, regionalismos y modelos de Estado*, J. C. Colomer Rubio, J. Esteve Martí y M. Ibáñez Domingo (coord.), València 2015, pp. 108-113.

modello di autonomia più ampia di quella attribuita ai *länder* tedeschi dalla Costituzione di Weimar.

Se nel disegno di un decentramento d'impianto regionalista prospettato dall'amministrativista Antonio Amorth, il riferimento alla Costituzione della Repubblica Spagnola, e specificatamente allo Statuto di Catalogna, era solo fugace, quella realtà era invece «centrale» nel saggio dell'Ambrosini, i cui scritti sull'argomento erano ben conosciuti dalla Commissione incaricata dalla Consulta Regionale siciliana incaricata di stendere la bozza di uno Statuto per l'autonomia dell'isola, ai cui lavori preparatori interveniva, quale esperto-tecnico, quel giurista.

Soffermandosi a lungo sullo Statuto della Regione autonoma catalana, l'Ambrosini analizzava le materie attribuite alla competenza esclusiva della Regione, evidenziando come l'ampiezza delle materie dell'autonomia portasse a disegnare un originale tipo di Stato regionale, senza sconfinare nell'ipotesi federalista.

Una Regione dotata di competenze proprie, quella teorizzata dall'Ambrosini modellata sull'esperienza storica ispano-catalana.

## 2. Gaspare Ambrosini, padre dell'autonomia siciliana

Gaspare Ambrosini può essere considerato senza dubbio alcuno il costituente che ha contribuito a configurare la nostra Regione. Nato a Favara (Agrigento) il 24 ottobre 1886, dopo aver insegnato diritto ecclesiastico presso l'Università di Messina e diritto costituzionale a Palermo, si trasferiva a Roma dove ricopriva la cattedra di diritto coloniale e poi di diritto costituzionale. Eletto all'Assemblea Costituente come deputato democristiano, nominato componente della «Commissione dei 75» incaricata di preparare il progetto di Costituzione, e poi presidente del «Comitato di redazione dell'autonomia regionale» presentava un progetto di disciplina delle Regioni. Eletto Presidente emerito della Corte Costituzionale, a buon diritto nel 1968 era chiamato a dirigere gli Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente.

Durante il fascismo, conduceva una serie di ricerche sulle nuove forme di decentramento territoriale in Spagna, sul federalismo sovietico, sull'esperienza costituzionale tedesca dell'Impero a Weimar e sullo stato austro-ungarico.

Nel 1933 in un saggio dal titolo *Un tipo intermedio di Stato fra l'unitario e il federale caratterizzato dall'autonomia regionale*<sup>5</sup> pubblicato nella *Rivista Di Diritto Pubblico*, il costituzionalista agrigentino evidenziava l'opportunità di considerare l'autonomia regionale come elemento peculiare di *un tipo intermedio di Stato*, distinto dall'*Unitario* e dal *Federale*, da identificarsi nello *Stato regionale*<sup>6</sup>. A dimostrazione di tale assunto pubblicava alcuni saggi di diritto comparato sull'Austria imperiale e repubblicana, la Germania federale e unitaria e l'Unione delle Repubbliche Socialiste Sovietiche che, nel 1944, quando si poneva il tema politico dell'arti-

<sup>5</sup> Il saggio, più volte ripubblicato, è edito anche in Ganci, *Storia antologica*, III, pp. 219 e ss. e in *L'ordinamento regionale. La riforma regionale nella Costituzione italiana*, Bologna 1957, pp. 3 e ss.

<sup>6</sup> La storiografia inerente l'organizzazione dello stato italiano, con specifico riferimento alle forme di decentramento e alle regioni, è molto vasta. Per il periodo pre repubblicano si veda in particolare: R. Ruffili, *La questione regionale dall'unificazione alla dittatura (1862-1942)*, Milano 1971. Per il periodo post fascista: E. Rotelli, *L'avvento della Regione in Italia. Dalla caduta del regime fascista alla Costituzione Repubblicana (1943-1947)*, Milano 1967; *Dal regionalismo alla regione*, a cura di E. Rotelli e F. Traniello, Bologna 1973 e *Regioni e Stato dalla Resistenza alla Costituzione*, a cura di M. Legnani, Bologna 1975.

colazione dello Stato democratico postfascista, venivano ripubblicati in *Autonomia regionale e federalismo: Austria- Spagna- Germania- U.R.S.S* che, come vedremo, avrà grande influenza sulla genesi dello Statuto regionale della Sicilia.

A Roma nel febbraio 1945 Ambrosini, peraltro, riscuoteva grande successo in una conferenza su «la figura giuridica della Regione e lo Stato regionale»<sup>7</sup>.

Proprio tale influenza si cercherà di fare emergere in questo breve saggio al fine di portare alla luce uno spaccato storiografico sul regionalismo italiano ancora non compiutamente analizzato.

La ricostruzione dello Stato di Ambrosini caratterizzato dalle autonomie regionali si dimostrerà, infatti, un'intuizione di grande rilevanza, tanto da indire l'amministrativista Antonio Amorth nel 1945 a pubblicare a Milano *Il problema della struttura dello Stato in Italia. Federalismo, Regionalismo, Autonomismo* in cui, come Ambrosini, sul modello spagnolo, si rivendicava l'ipotesi di uno stato decentrato politicamente e amministrativamente fondato su base regionalistica, che prevedeva l'autonomia finanziaria e poteri legislativi esclusivi nelle materie inerenti gli «interessi pubblici minori e locali»<sup>8</sup>. Lo scritto si presentava quasi come una risposta al discorso del tre ottobre 1945 in cui Francesco Saverio Nitti affermava: «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»<sup>9</sup>.

Nel concreto, Tommaso Zerbi, direttore della collana su *Il problema del decentramento amministrativo*, nella quale Amorth aveva pubblicato il suo saggio, scriveva che l'ipotesi del decentramento costituzionale «costitui[va] anzi tutto il più valido antidoto contro le forze centrifughe, palesi e subdole, interne o straniere, che in varia guisa insidia[va]no l'integrità d'Italia»<sup>10</sup>.

Amorth come Ambrosini ipotizzava l'esistenza tra lo *Stato centralista* e lo *Stato federalista* di un *tertium genus* identificabile con lo *Stato decentrato politicamente*<sup>11</sup>. Si trattava- precisava l'Ambrosini- «di Stati che partecipa[va]no alle caratteristiche dell'uno e dell'altro tipo in quanto le collettività territoriali maggiori che li costitui[va]no (province e regioni) [avevano] poteri molto più estesi e di natura diversa di quelli delle corrispondenti collettività territoriali degli Stati uni-

<sup>7</sup> G. C. Marino, *Storia del separatismo siciliano*, Roma 1993, p. 217.

<sup>8</sup> Notava Amorth come la nozione di decentramento amministrativo, per essere stata elaborata dal tecnicismo giuridico, poco noto se non ai giuristi e agli amministrativisti, meritasse di essere brevemente chiarita. A tal proposito scrive: «Il decentramento non è, in sostanza, che un particolare sistema di distribuzione di attribuzioni o competenze, che si contrappone al sistema dell'accentramento. Ambedue i sistemi presuppongono una organizzazione per lo svolgimento e la realizzazione di un complesso di attività- nel caso, per lo svolgimento e la realizzazione della funzione amministrativa-, ma, mentre il secondo, il sistema dell'accentramento, intende gli organi dislocati nel territorio (gli organi periferici), come una *longa manus* del centro e nega loro una potestà decisoria intorno agli affari rimessi alla loro competenza, perché ogni azione e ogni responsabilità si vuole far risalire sempre al nucleo degli uffici centrali- e se vi sono, nello Stato, dei centri minori di amministrazione li si costringe ad un intenso controllo; il primo invece, il sistema del decentramento, non solo ammette che gli organi periferici possano essere muniti di una potestà decisoria, ma anche concede che una serie di attività siano attribuite a centri minori e distinti, in posizione di specifica autonomia» (A. Amorth, *Il problema della struttura dello stato in Italia. Federalismo, Regionalismo, Autonomismo*, Milano 1945, pp. 18-19)

<sup>9</sup> Amorth, *Il problema della struttura dello stato in Italia*, cit., p. III.

<sup>10</sup> Amorth, *Il problema della struttura dello stato in Italia*, p. IV.

<sup>11</sup> A testimoniare un confronto fra Ambrosini e Amorth il ritrovamento tra le carte del costituzionalista siciliano, donate nel 1983 all'Università di Palermo, di una copia, sottolineata, del volume di Amorth. Il *Fondo Ambrosini* è costituito dai libri della sua biblioteca romana e, in grande parte, da una serie di appunti manoscritti (U. De Siervo, *Sturzo e Ambrosini nella progettazione delle regioni*, in *Ambrosini e Sturzo. La nascita delle regioni*, p. 76).

tari, senza arrivare però ad acquistare la posizione e la dignità degli Stati membri di uno Stato federale»<sup>12</sup>.

A dimostrazione di questo assunto e sulla base delle costituzioni della cessata monarchia austriaca (vigente con l'ordinamento costituzionale del 1860-61, definitivamente dal 1867 fino al 1918), e dell'allora attuale repubblica spagnola, l'insigne costituzionalista siciliano metteva in rilievo come le regioni autonome differissero sia dalle provincie dello Stato unitario che dagli Stati membri dello Stato federale<sup>13</sup>.

La storiografia austriaca, sebbene avesse evidenziato le peculiarità dello stato austriaco rispetto agli altri stati, continuava a comprenderlo tra gli stati unitari, seppure caratterizzati dal decentramento provinciale, *durch Länder*.

I costituenti spagnoli, di contro, credevano opportuno differenziare il loro stato sia dal federale che dall'unitario. Come si evince dall'art. 1 cap. 2 della costituzione del 9 dicembre 1931 («La Repubblica costituisce uno Stato integrale compatibile con l'autonomia dei municipi e delle regioni») non si adottava un sistema comune per tutto il territorio dello Stato e si arrivava ad un compromesso tra i fautori del particolarismo catalano che auspicavano ad un sistema federale e i fautori del principio unitario del resto della Spagna<sup>14</sup>.

Affermava Ambrosini che «l'adozione di questo sistema [era] determinata non da esigenze o velleità teoriche, ma da necessità d'indole essenzialmente pratiche. Quasi sempre [era] il cozzo delle forze politiche che determina[va] la nascita di istituti politici nuovi, che non trova[va]no posto nelle categorie in precedenza formulate dalla dottrina e che [andavano] per ciò a formare delle categorie nuove... la dottrina deve tentare delle classificazioni, non facendosi naturalmente influenzare da schemi astratti prestabiliti e non forzando la realtà, ma attenendosi ad essa e costruendo sui dati più salienti e caratteristici della realtà offerti<sup>15</sup>»

Si trattava appunto di un *tipo intermedio di stato*, contrassegnato dalle autonomie provinciali e regionali, che non consentiva di essere considerato come una *sottospecie* dello stato unitario<sup>16</sup>.

Differentemente dallo Stato unitario, nel sistema delle regioni autonome la regione non costituiva soltanto un'entità amministrativa ma anche un'entità politica, «assume[va] cioè una propria individualità ed una propria volontà, che sta[va], se

<sup>12</sup> G. Ambrosini, *Un tipo intermedio di Stato federale tra l'unitario e il federale caratterizzato dall'autonomia regionale*, in *Rivista di Diritto Pubblico*, fasc. II (febbraio 1933), Tivoli 1933, p. 93. Precisa Ambrosini: «Si ha il sistema dello Stato federale quando le collettività autonome riescono a conservare nel seno della collettività più vasta di cui fanno parte la qualità di Stato (nel qual caso si chiameranno Stati membri); si ha invece il sistema di quello che si è denominato *Stato caratterizzato dalle autonomie regionali* quando le collettività territoriali (regioni) sono bensì dotate di autonomia, cioè di diritti propri, che le differenziano nettamente dalle collettività consimili (provincie) viventi nel seno dello Stato unitario, ma non arrivano ad avere tutti i requisiti per entrare nella categoria degli Stati membri» (Ambrosini, *Un tipo intermedio di Stato*, cit., p. 99)

<sup>13</sup> All'influenza spagnola sul regionalismo fa cenno E. Rotelli, *L'avvento della regione in Italia*, cit., p. 244.

<sup>14</sup> «Gli attuali costituenti spagnoli crederettero opportuno... dare espressamente una nuova qualifica allo Stato che andava differenziato dai due tipi classici, l'unitario e il federale» (Ambrosini, *Autonomia regionale e federalismo*, p. 8).

<sup>15</sup> Ambrosini, *Stato ed autonomia regionale nel sistema della cessata monarchia austriaca e dell'attuale repubblica spagnola*, estratto da *Circolo Giuridico*, fasc. II, Palermo 1933, pp. 5 e 11.

<sup>16</sup> Secondo l'Ambrosini non si può, infatti, parlare di *decentramento* «giacché questo implica sempre, anche nel caso di forte decentramento autarchico, l'idea di trapasso, di trasferimento, di delegazione di poteri e comunque implicitamente delle revocabilità di essi; si deve invece parlare di *autonomia*, poiché si tratta di riconoscimento o di conferimento irrevocabile di poteri in favore degli enti di cui trattasi, i quali così finiscono per essere dotati di poteri propri, di natura costituzionale, in quanto affermati dalla costituzione e posti sotto la garanzia di essa» (Ambrosini, *Un tipo intermedio di Stato*, cit., pp. 95-96).

pur con subordinazione, di fronte a quella dello Stato, e che lo Stato non [poteva] sopprimere o violare fin quando dura in vita la costituzione»<sup>17</sup>.

Se negli stati unitari le provincie godevano di competenza propria ed esclusiva, questa poteva sempre essere modificata o revocata con una semplice legge ordinaria, nella regione autonoma, invece, le attribuzioni esclusive non potevano essere modificate né, tantomeno, soppresse con una legge ordinaria, ma solo con un procedimento speciale per le leggi costituzionali<sup>18</sup>. «E ciò perché non si tratta[va], come per le provincie degli Stati unitari, di competenze delegate e revocabili, ma di competenze divenute veramente proprie, che [erano] sotto la garanzia della costituzione e che [dovevano] perciò essere rispettate finché la costituzione resta[va] in vita»<sup>19</sup>. Trova[va] qui conferma il carattere costituzionale dello Statuto e la differenza che intercorre[va] tra la regione autonoma e le provincie anche fortemente decentrate.

Se poi si considera[va] l'esercizio concreto delle attribuzioni in uno stato unitario, anche quelle esclusive, si osserva che l'attività dei loro organi sia sempre soggetta al controllo dello Stato, il quale può, peraltro, pure sostituirsi a questi. Ciò non può, invece, avvenire nelle regioni autonome che godono di una competenza propria che non può, pertanto, essere esercitata dagli organi del governo centrale, tranne nei casi previsti dalla costituzione.

Pertanto, «diversamente che nel sistema dello Stato unitario, in cui gli enti di qualsiasi natura non possono dal punto di vista giuridico invocare dei diritti propri di fronte allo Stato, in quanto lo Stato può sempre con semplice legge ordinaria modificarli o sopprimerli, nel sistema delle regioni autonome queste hanno, di fronte a tutti gli organi dello Stato, quindi anche di fronte al potere legislativo ordinario, dei diritti intangibili, quali il diritto all'esistenza e il diritto al mantenimento e rispetto della propria competenza esclusiva»<sup>20</sup>.

Pertanto, è la legge ordinaria, e non la costituzione, che regola le provincie e gli enti locali, in quanto queste non possono - diversamente dalle regioni che si costituiscono in regime di autonomia - invocare un proprio diritto all'esistenza, all'integrità territoriale e al rispetto di una propria sfera di competenza<sup>21</sup>.

Allo Statuto va riconosciuto carattere e valore di legge costituzionale.

L'ultimo comma dell'art. 11 recita espressamente: «Una volta approvato detto Statuto esso sarà la legge fondamentale della organizzazione politico- amministrati-

<sup>17</sup> «Nello Stato unitario la provincia costituiva in ogni caso una circoscrizione ed un'entità semplicemente amministrativa, che lo Stato crea, riconosce, modifica od anche sopprime in rispondenza a criteri di opportunità suoi, determinati dalla valutazione degli interessi generali, e non da quelli particolari della provincia; i quali ultimi talvolta possono addirittura venire completamente sacrificati» (Ambrosini, *Un tipo intermedio di Stato*, cit., p. 97).

<sup>18</sup> Così l'art. 18 dello Statuto catalano (unico del titolo quinto) dispone di poter essere riformato «a) ad iniziativa della *Generalidad*, mediante *referendum* dei municipi ed approvazione del parlamento della Catalogna; b) ad iniziativa del Governo della repubblica e su proposta della quarta parte dei membri delle *Cortes*. Nell'uno e nell'altro caso sarà necessaria per l'approvazione definitiva della legge di riforma dello Statuto una maggioranza di due terzi dei voti delle *Cortes*. Se la risoluzione delle *Cortes* della Repubblica fosse rigettata dal *referendum* della Catalogna, sarà necessario, perché possa essere adottata la riforma, la ratifica delle *Cortes* ordinarie susseguenti a quelle che l'hanno votata».

<sup>19</sup> Ambrosini, *Un tipo intermedio di Stato*, cit., p. 97.

<sup>20</sup> Ambrosini, *Un tipo intermedio di Stato*, cit., p. 98.

<sup>21</sup> La differenza tra il sistema dell'organizzazione nazionale a provincie e quello a regioni autonome si coglie ancor meglio dall'art. 22 della costituzione in cui si dice che le provincie che formano una regione autonoma possono rinunciare a tale regime e tornare a fare parte di quello di provincia direttamente vincolata al potere centrale.

va della regione autonoma, e lo Stato spagnolo la riconoscerà e tutelerà come parte integrante del suo ordinamento giuridico».

Veniva, quindi, riconosciuto alla Catalogna quello che Amorth definiva l'*autonomismo regionale*, ovvero sia un decentramento politico che amministrativo «in grado di diroccare veramente l'organizzazione centralista, dove quindi anche taluni interessi pubblici maggiori della comunità statale possano essere affidati alle unità autonomiste senza compromettere l'unità e l'integrità dello Stato italiano; e fornendo altresì l'unità autonometrica di propria autonomia con mezzi finanziari e giuridici adeguati»<sup>22</sup>.

La costituzione spagnola, prevedendo al suo interno la presenza di due diversi tipi di enti territoriali- le provincie e le regioni- rappresenta, senza dubbio, un caso peculiare e degno di attenzione. Vediamo, infatti, come al suo interno vi siano provincie legate e dipendenti dal potere centrale dello Stato e provincie che dipendono, invece, dalla regione, che assume personalità amministrativa e anche politica (art. 8: «Lo Stato spagnolo, dentro i limiti irriducibili del suo territorio attuale sarà composto di municipi riuniti in provincie, e delle regioni che si costituiscano in regime di autonomia»)<sup>23</sup>.

L'autonomia delle provincie veniva chiesta in forza dell'art. 11, comma primo, in cui si dice: «Se una o più provincie limitrofe, con caratteristiche storiche, culturali ed economiche comuni, delibereranno di organizzarsi in regione autonoma per formare un nucleo politico amministrativo dentro lo Stato spagnolo, presenteranno il loro Statuto in conformità all'art. 12»<sup>24</sup>.

Il presupposto della costituzione della regione autonoma e, quindi, anche lo scopo dell'autonomia è l'esistenza, la conservazione e la difesa della personalità particolaristica della regione, ovvero delle sue peculiarità storiche, culturali ed economiche, «in opposizione con la tendenza unitaria che è diretta, invece, a fonderle nell'interesse dello Stato, considerato come un blocco granitico, retto da uno scopo e da una volontà unitaria»<sup>25</sup>.

<sup>22</sup> Amorth, *Il problema della struttura dello Stato in Italia*, p. 50. Amorth chiarisce, inoltre, la differenza tra il decentramento amministrativo e quello politico: «A differenza del principio del decentramento amministrativo, il decentramento politico intende erigere unità autonome, nell'ambito della comunità statale, sul piano costituzionale; garantendo a tali unità una potestà di auto-organizzazione- da esercitarsi sulla posizione di un proprio Statuto-; attribuendo loro l'esercizio della potestà legislativa in determinate materie e in determinata misura affiacando loro una autonomia più larga e estesa anche alla cura e tutela di interessi pubblici maggiori, operandone una ripartizione colla amministrazione governativa; infine affrancandole dalla dipendenza delle autorità governative» (Amorth, *Il problema della struttura dello Stato in Italia*, pp. 68-69)

<sup>23</sup> Quando parla di *provincie* la costituzione all'art. 10 intende «i municipi raggruppati in conformità ad una legge che stabilirà il loro regime, le loro funzioni, il modo di eleggere l'organo direttivo dei loro fini politico-amministrativi».

<sup>24</sup> L'*iter* richiede che lo statuto sia proposto dalla maggioranza dei consigli comunali della regione (o, per lo meno, dai due terzi del corpo elettorale della regione), e che sia accettato dai due terzi degli elettori iscritti nella lista della regione. In caso di plebiscito negativo, la richiesta di autonomia si sarebbe potuta riproporre trascorsi 5 anni (art. 12, primo comma, lettere *a* e *b*). In caso positivo, lo statuto veniva, invece, trasmesso per l'approvazione alle *Cortes* (art. 12, primo comma, lettera *c*) che godeva di ampia discrezionalità nell'indicazione delle materie affidate alla competenza delle regioni. Al secondo comma dell'art. 12 si stabiliva, invece, il criterio che le *Cortes* dovevano seguire nell'esaminare lo statuto: «Gli statuti regionali saranno approvati dal Congresso sempre che concordino col presente titolo, non contengano in alcun caso norme contrarie alla Costituzione ed alle leggi organiche dello Stato nelle materie non trasmissibili al potere regionale, senza pregiudizio della facoltà riconosciuta alle *Cortes* dagli artt. 1 e 16».

<sup>25</sup> G. Ambrosini, *Autonomia regionale e Federalismo. Austria- Spagna- Germania- U.R.S.S.*, Roma 1944, p. 57.

Senza dubbio, il programma del partito rivoluzionario catalano era molto più vasto rispetto a quello che, invece, fu possibile realizzare nello Statuto della Catalogna approvato dalle *Cortes* il 21 settembre 1932. In tal senso, è particolarmente interessante analizzare il progetto di statuto preparato e approvato dalla Deputazione provvisoria della *Generalidad* il 14 luglio 1931 e poi sottoposto al plebiscito dei municipi e al *referendum* popolare.

Così, nella premessa a tale progetto si chiariva quale fosse il programma della Deputazione provvisoria della *Generalidad* dichiarando come «nella redazione del progetto dello Statuto, [fosse] partita dal diritto di autodeterminazione che compete[va] al popolo catalano, dal fatto della restaurazione della unità catalana al proclamarsi della Repubblica e dallo stato di diritto creato dai decreti del 21 aprile e del 9 maggio del presente anno», arrogandosi, di fatto, in modo esclusivo, la costituzione del proprio governo, senza tuttavia staccarsi politicamente dal resto della Spagna: «La Catalogna chiede che lo Stato spagnolo si costituisca in modo che sia possibile la Federazione tra tutti i popoli della Spagna, ora stabilita senz'altro in modo pieno a mezzo di Statuti particolari come il proprio, ora in modo graduale»<sup>26</sup>.

Come sappiamo, il programma federale della Catalogna veniva respinto ma gli si accordava il riconoscimento di una propria personalità politica secondo le norme fissate nello Statuto ma approvate, con le modifiche ritenute necessarie, dalle *Cortes*, in armonia con i principi della costituzione del 9 dicembre 1931.

Così all'art. 1 del testo statutario approvato il 21 settembre 1932 si dirà: «La Catalogna si costituisce in regione autonoma dentro lo Stato spagnolo in conformità alla costituzione della repubblica e al presente statuto», mentre nel progetto si proponeva invece: «La Catalogna è uno Stato autonomo della Repubblica Spagnuola»<sup>27</sup>.

L'impianto regionalista di Ambrosini, assurgendo a «piattaforma teorica dello Statuto», si rivelava un contributo di rilievo per l'evolversi del dibattito a cui sarebbe stata chiamata la «Commissione dei 75».

Il 25 settembre del 1946 Ambrosini inviava copia delle sue proposte sulle autonomie regionali a Sturzo, da poco rientrato a Roma, che risponderà esprimendo «viva soddisfazione e completa adesione» alle sue idee<sup>28</sup>.

Il riferimento allo Statuto Catalano era chiaramente noto ai commissari incaricati di elaborare un piano organico per l'istituzione dell'autonomia siciliana e di redigere, quindi, un progetto di Statuto, a cui, peraltro, interveniva lo stesso Ambrosini nella qualità di esperto tecnico. Il rilievo dato da Ambrosini all'elaborazione dello Statuto si evince[va] esplicitamente anche dalla «Relazione della Commissione all'Alto Commissario per la Sicilia», in cui si legge[va] che la Commissione aveva preso visione degli scritti del noto professore, sebbene avesse partecipato solo alle prime

<sup>26</sup> Ambrosini, *Autonomia regionale e Federalismo*, cit., pp. 67-68

<sup>27</sup> Di conseguenza, veniva anche soppresso l'art. 2 del progetto in cui si diceva: «Il potere della Catalogna emana dal popolo e s'incarna nella *Generalidad*».

<sup>28</sup> U. De Sierro, *Le Regioni nelle prime proposte di Ambrosini*, in *Le Regioni*, n. 5, 1993, pp. 1253 e ss. Precisa De Sierro: «Non vi è dubbio che le proposte di Ambrosini abbiano rappresentato nei dibattiti costituenti un primo importantissimo punto di riferimento, specie se si considerano le forti contrapposizioni politiche e ideologiche in materia e la stessa precedente assenza di proposte sufficientemente articolate sulla configurazione di Regione come nuovi grandi enti territoriali garantiti costituzionalmente e dotati anche di funzioni legislative» (U. De Sierro, *Sturzo e Ambrosini nella progettazione delle regioni*, in *Ambrosini e Sturzo. La nascita delle regioni*, pp. 71-72).



riunioni (dal primo al tredici di ottobre)<sup>29</sup>, lasciando in seguito posto al suo allievo, Franco Restivo, a cui veniva affidata la funzione di segretario della Commissione, e che, di fatto, seguiva l'impostazione politica e ideologica del maestro<sup>30</sup>.

Già in una delle prime sedute è possibile rinvenire l'*imput* che Ambrosini desiderava dare ai lavori. Era, infatti, d'opinione che fosse «necessario stabilire in modo chiaro e preciso ciò che si [voleva], anche per dimostrare che si [aveva] un concetto esatto della situazione ed una maturità adeguata per raggiungere lo scopo proposto», ritenendo opportuno da parte della Regione determinare le materie per le quali si richiede[va] l'autonomia e risolvere l'altro problema «di importanza non meno capitale», che era quello finanziario, «occorrendo conoscere la potenzialità finanziaria dell'Isola, in rapporto ai bisogni da soddisfare e del come dovrà svolgere la Regione questa attività finanziaria. [Era] necessario stabilire se le entrate dovrà percepirle direttamente lo Stato oppure la Regione»<sup>31</sup>.

Come rinviene Giuseppe Verdi tra gli appunti manoscritti del *Fondo Ambrosini* relativamente ad un dibattito radiofonico del primo novembre 1946 sul significato politico, economico e amministrativo si sarebbe dovuto attribuire alla regione, Ambrosini affermava: «il punto per il quale appare maggiore la divergenza di vedute, è quello relativo al carattere che dovrebbe assumere la Regione, se cioè debba diventare un ente puramente amministrativo come la Provincia, una superprovincia, o se debba invece assurgere ad una condizione giuridica superiore con l'attribuzione di una potestà legislativa, sia pur limitata. La differenza appare profonda dal punto di vista meramente dottrinale, ma può diventare in concreto minima se si riducono le materie di competenza legislativa della regione... non è difficile arrivare ad un'intesa che ci permetta di presentare un progetto tale da raccogliere il maggior numero di consensi non solo nell'assemblea costituente, ma nel Paese, da parte del popolo, del quale vogliamo mantenerci i genuini rappresentanti, del quale desideriamo sentire la voce e le opinioni, per averne lumi e per sentircene confortati e sostenuti»<sup>32</sup>.

Come diceva il Presidente del Consiglio, Ivanoe Bonomi, nel messaggio per il suo insediamento, alla Consulta era poi affidato il compito di approvare lo Statuto, di mostrare «all'Italia quali vie deve battere per costituire un ordinamento interno dove centro e periferia possono collaborare insieme con mutua comprensione»<sup>33</sup>.

La questione regionale finiva così di essere mera materia di dibattito accademico per entrare nella fase della sua realizzazione legislativa e la Sicilia si proponeva

<sup>29</sup> La *Relazione* di Giovanni Salemi a Salvatore Aldisio si legge in Salemi, *Lo statuto della regione siciliana*, cit., pp. 25 e ss e in Ganci, *Storia antologica*, cit., III, p. 101 e ss. Sul ruolo svolto da Ambrosini nella Commissione della Consulta si veda: Ganci, *L'Italia moderata*, cit., p. 408 e Giarrizzo, *Sicilia politica*, p. 99 che, però, osserverà come il suo contributo si rilevasse abbastanza limitato avendo passato quasi subito il testimone al prof. Salemi.

<sup>30</sup> Nota Angelo Sindoni come «l'operato di Restivo fu continuo (fu uno dei più presenti), costante, discreto e bisogna riconoscerlo - non fu secondario per l'andamento positivo dei lavori; i suoi interventi erano sommessi ma sapevano accoppiare conoscenza tecnico-giuridica con la necessaria abilità politica, talché sbloccarono dall'impasse alcune situazioni» (A. Sindoni, *Il regionalismo nella Dc siciliana del dopoguerra (1943-1948)*, in *Ambrosini e Sturzo. La nascita delle regioni*, a cura di N. Antonetti e U. De Siervo, presentazione di G. De Rosa, Bologna 1998, p. 39).

<sup>31</sup> Verbale del primo ottobre, in Consulta, vol. III, *Atti quinta sessione*, Palermo 1976, pp. 9-10.

<sup>32</sup> G. Verdi, *Gaspare Ambrosini e la realizzazione delle Regioni*, in *Ambrosini e Sturzo*, cit., p. 151

<sup>33</sup> R. Menighetti e F. Nicastro, *Storia dell'Autonomia Siciliana*, I, cit., p. 66 e Salemi, *Lo Statuto della regione siciliana*, cit. p. 25.

come regione autonoma con specifiche competenze costituzionalmente garantite, secondo il modello proposto da Ambrosini e da Amorth.

Come nota Andrea Romano, «il modello di Stato regionale storicamente proposto dalla Costituzione della Repubblica Spagnola sembrava cadere assolutamente a proposito nella contingenza italiana e, in maniera precoce, segnatamente in quella siciliana. Esso consentiva, infatti, di risolvere, nel contempo, in maniera «democratica» il nodo del decentramento dello Stato, di salvaguardare l'unità del medesimo e di dare una soluzione acconcia alla questione siciliana»<sup>34</sup>.

Vediamo, infatti, come la situazione istituzionale che si era venuta a creare in Sicilia dopo l'otto settembre del 1943, ritenendo superato il modello di stato centralizzato<sup>35</sup>, aveva, infatti, non poche analogie con quella spagnola del 1931.

### 3. La genesi dello statuto regionale siciliano

Con un decreto del primo settembre 1945 l'Alto Commissario per la Sicilia<sup>36</sup>, on. Salvatore Aldisio<sup>37</sup>, nominava una Commissione incaricata di elaborare un progetto di Statuto per la regione siciliana.<sup>38</sup>

La Commissione era composta dai rappresentanti da sei partiti politici e da tre esperti: il Presidente Alfredo Mirabile (P. d'Azione), quasi subito sostituito da Giovanni Salemi, ordinario di diritto amministrativo all'Università di Palermo, di tendenza moderata e vicino all'Alto Commissario; Giuseppe Alessi (D.C.), poi sostituito da Pasquale Cortese (D.C.); Giovanni Guarino Amella (D.C.); Mario Mineo (P.S.I.); Giuseppe Montalbano (P.C.I.), Carlo Orlando (P.L.I.), sostituito da Enrico La Loggia di tendenza demolaburista; Franco Restivo (D.C.), allievo di Ambrosini e docente di diritto costituzionale presso l'Università di Palermo; Paolo Ricca Salerno, di tendenza liberale e ordinario di scienza delle finanze sempre a Palermo.

Il principio dell'autonomia regionale entrava così ufficialmente nella fase di preparazione giuridica<sup>39</sup>, per poi concludersi nell'Assemblea Costituente con l'elabora-

<sup>34</sup> A. Romano, *Influenza costituzionali spagnole sul costituzionalismo italiano. Note sulla genesi dello Statuto della Regione Sicilia*, p. 22253.

<sup>35</sup> Sull'ipotesi regionalista si vedano in particolare, la relazione del 1921 al terzo congresso nazionale del Partito popolare edita in L. Sturzo, *Le autonomie regionali e il Mezzogiorno*, Roma 1944; Id., *La regione nella nazione*, Roma 1949; Id., *Contro lo statalismo: Federalismo e Regionalismo*, a cura di L. Dalu, Soveria Mannelli 1995; Ganci, *La Sicilia contemporanea*, cit., p. 142 e ss. e V. Zagarrìo, *La tradizione meridionalistica e il dibattito sulle autonomie nel secondo dopoguerra*, in *Autonomismo meridionale, ideologia, politica, istituzioni*, a cura di G. Mori, Bologna 1981, pp. 50 e ss.

<sup>36</sup> Sull'Alto Commissario si veda: A. Baviera Albanese, *L'istituzione e il funzionamento dell'alto commissario*, in *Consulta Regionale Sicilia*, 1, *Saggi introduttivi*, pp. 181-218.

<sup>37</sup> Su Aldisio si veda: M. Biscione, *Aldisio, Salvatore*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, 34 (1988), pp. 39 e ss.

<sup>38</sup> Così si legge nelle *Memorie* del duca di Carcaci: «L'alto commissario Aldisio, sempre nel quadro degli inganni destinati a stordire i Siciliani e asservirli maggiormente al dominio di Roma, emanò un decreto... che nominava la Commissione di studio per la compilazione di uno Statuto d'autonomia per la «regione siciliana», come era ufficialmente chiamato il nostro malcapitato regno. Questa commissione era composta, manco a dirlo di rappresentanti dei sei ormai famosi partiti del Comitato di Liberazione Nazionale... per fortuna fra i Consulitori c'era l'on. Giovanni Guarino Amella che, pur appartenendo al partito democratico del Lavoro, era di sentimenti molto vicini ai nostri» (F. Paternò Castello, *Il movimento per l'indipendenza della Sicilia, memorie del duca di Carcaci*, Palermo 1977, p. 231).

<sup>39</sup> Sulla genesi dello Statuto regionale siciliano si veda: M. Cimino, *Federalismo e solidarietà. L'esempio dello Statuto siciliano*, Palermo 1955; F. Renda, *I caratteri originari dell'autonomia siciliana*, in *Lo statuto siciliano*

zione del titolo V della Costituzione repubblicana<sup>40</sup> che sostituiva allo stato unitario quello autonomistico-regionale<sup>41</sup>.

La Commissione veniva insediata il 22 settembre 1945 e se ne affidava la Presidenza all'avvocato Alfredo Mirabile, il quale, affetto da un problema agli occhi, già dopo la quarta seduta lasciava la Presidenza a Salemi. I lavori cominciavano il 28 settembre<sup>42</sup> e si protraevano fino al 7 dicembre per un totale di 23 sedute, quindi oltre i 45 giorni stabiliti dal decreto altocommissariale<sup>43</sup>. Per concludere i lavori veniva, quindi, accordata una proroga di ulteriori trenta giorni<sup>44</sup>. Questo a causa della vastità delle materie da trattare e dei contrasti politici insorti, nonché per le frequenti assenze dei rappresentanti dei partiti politici<sup>45</sup>.

Le prime quattro sedute, in particolare, si rivelavano decisive per individuare i principi fondamentali e le linee guida per l'autonomia della regione, a cui si attribui-

---

dopo i 40 anni, Padova 1961; G. Salemi, *Lo Statuto della Regione Siciliana (I lavori preparatori)*, Padova 1961; G. Giarrizzo, *Sicilia politica. 1943-1945. La genesi dello Statuto regionale*, in *Archivio Storico per la Sicilia orientale*, 1970, nn. 1-2, pp. 1-136, poi ristampato in *Consulta regionale siciliana, Atti*, vol. I, *Saggi introduttivi*, Edizioni della Regione Siciliana, a cura della Assemblea regionale, pp. 7-116; Salemi, *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*, II Palermo 1975; M. Ganci, *Lo statuto regionale siciliano*, in M. Ganci, *La Sicilia contemporanea*, Napoli 1980, pp. 161-170; M. Ganci, *L'eredità dell'indipendentismo e il dibattito politico sull'autonomismo in sede regionale e nazionale*, in M. Ganci, *L'Italia antimoderata. Radicali, repubblicani, socialisti, autonomisti dall'unità a oggi*, Palermo 1996, pp. 383-476; *Lo Statuto siciliano dopo 40 anni*, Padova 1990; Rotelli, *L'avvento della regione in Italia*, pp. 146 e ss.; G. Tarli Barbieri, *Il Regionalismo prima della costituzione repubblicana: la sofferta genesi dello Statuto siciliano*, in N. Antonetti, U. De Siervo (a cura di), *Ambrosiani e Sturzo, la nascita delle Regioni*, presentazione di G. De Rosa, Bologna 1998;

<sup>40</sup> Decisivo era, inoltre, il contributo offerto da Ambrosini alla stesura del Titolo V della Costituzione repubblicana (Si veda: E. Rotelli, *L'avvento della Regione in Italia*, Milano 1967, pp. 243-244; F. Teresi, *Gaspare Ambrosini alla Costituente padre delle regioni*, in *Nuove Autonomie*, 2, 1996, pp. 199 e ss.).

<sup>41</sup> Aldisio emanava il seguente decreto: «Visto il voto emesso dalla Consulta regionale nella sessione 13, 14 e 15 maggio u.s., in ordine alla nomina di una Commissione con l'incarico di elaborare un piano organico per la istituzione dell'autonomia regionale; considerata la necessità e l'urgenza di darvi attuazione, onde potere sottoporre il piano anzidetto all'esame della Consulta regionale nella prossima sessione, prevista per il mese di ottobre p.v.; visto l'art. 4 del D.L.L. 28 dicembre 1944, n. 416; decreta:

Art. 1.- Allo scopo di preparare un piano organico per la istituzione dell'autonomia regionale, è costituita la seguente Commissione: 1) Alessi avv. Giuseppe, per la Democrazia Cristiana; 2) Guarino Amella on. Avv. Giovanni, per il Partito Democratico del lavoro; Mineo Dr. Mario, per il Partito Socialista; 4) Mirabile avv. Prof. Alfredo, per il Partito d'Azione; 5) Montalbano avv. Prof. Giuseppe, per il Partito Comunista; 6) Orlando avv. Carlo, per il Partito Liberale; 7) Restivo prof. Franco della R. Università di Palermo; 8) Ricca Salerno prof. Paolo della R. Università di Palermo; 9) Salemi prof. Giovanni della R. Università di Palermo.

Art. 2.- Si stabilisce il termine di quarantacinque giorni per la presentazione degli elaborati relativi.

Art. 3.- La Commissione nominerà nel suo seno un presidente per la condotta dei lavori ed un segretario scelto fra i propri membri. L'Alto Commissario metterà a disposizione un funzionario di concetto, gl'impiegati d'ordine ed i mezzi occorrenti per il disimpegno delle funzioni di segreteria.

Art. 4.- Ai componenti la Commissione saranno corrisposti i gettoni di presenza nei limiti stabiliti dalle disposizioni in vigore. Quelli residenti fuori di Palermo avranno diritto al trattamento economico previsto dal D.L.L. 7 giugno 1953, n.320».

<sup>42</sup> Si vedano i verbali 1 e 3 degli *Atti della quinta sessione*, pp. 9-12.

<sup>43</sup> *Atti della quinta sessione*, p. 9.

<sup>44</sup> Salemi, *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*, II Palermo 1975, p. 122.

<sup>45</sup> G. Salemi, *Lo Statuto della Regione Siciliana (I lavori preparatori)*, Padova 1961, p. 25.

va la personalità giuridica (e non la semplice circoscrizione amministrativa), avente poteri legislativi all'interno dell'unità politica dello Stato<sup>46</sup>.

Fondamentale era anche la presenza di Ambrosini nelle prime sedute della Commissione e innegabile per la redazione del testo dello Statuto, sul piano giuridico, l'influenza dei suoi studi sullo Stato autonomistico-regionale e, sul piano politico, l'esempio catalano.

«Di guisa che- scriveva Massimo Ganci- molti degli istituti che avevano avuto vita effimera in Catalogna, si trapianteranno in quella Sicilia che tanta storia in comune aveva avuto con la Catalogna stessa, contribuendo a perpetuare questa comune esperienza giuridica, storica e di costume»<sup>47</sup>.

Raggiunto un accordo sui presupposti e, in pratica, facendo propri il modello proposto da Ambrosini, bisognava discutere sui limiti da attribuire all'autonomia regionale<sup>48</sup>.

Come si evince dai verbali dei lavori, cui interveniva il prof. Ambrosini Gaspare, espressamente invitato dall'alto commissario, la Commissione, riferendosi ai criteri discussi nella precedente adunanza, da tener presenti per la elaborazione del progetto di autonomia, s'intratteneva in modo particolare sull'aspetto economico e finanziario dei rapporti che dovevano intercorrere tra l'Ente regionale e l'Amministrazione centrale dello Stato nazionale.

Si stabiliva, quindi, di procedere alla redazione del progetto in tempi brevi<sup>49</sup>. La Commissione lavorava su quattro progetti, interpreti di tendenze politiche diverse: quello di Giovanni Guarino Amella<sup>50</sup> (discusso al congresso regionale del Partito democratico del lavoro svoltosi a Catania) che si ispirava ad un concetto di autonomia allargata con competenza legislativa esclusiva e recepiva i principi propri dello Statuto Catalano del 1931; quello del duca Giuseppe Avarna di Gualtieri che era

<sup>46</sup> Dalla relazione di Salemi all'Alto Commissario si legge: «Nelle prime sedute, la Commissione ritenne opportuno, per il sistematico svolgimento dei suoi studi, precisare, anzitutto, i concetti di regione e di autonomia, ed unanime convenne di attribuire alla Regione, non il significato, né la portata di una circoscrizione amministrativa, entro il cui ambito territoriale vengano assegnati organi, funzioni e servizi dello Stato, bensì il significato e la portata di persona giuridica pubblica. Tale entità giuridica essa, però, ha voluto intendere, non come Stato unito ad altri Stati in una federazione italiana, ma, piuttosto, quale persona giuridica esistente entro lo Stato italiano ed in guisa da non spezzare mai l'unità politica del medesimo. Con siffatta precisazione la Commissione riapriva la via alla determinazione dell'altro concetto, quello cioè di autonomia in quanto che la esclusione della figura giuridica della circoscrizione amministrativa escludeva al contempo ogni coincidenza fra autonomia e decentramento burocratico, e poneva l'autonomia solo in riferimento al decentramento istituzionale od autarchico a favore cioè di una persona giuridica pubblica. Senonché, quest'altro riferimento la Commissione ha subito scartato nella esatta considerazione che il decentramento, sotto qualunque forma, implica sempre il passaggio di poteri dello Stato soltanto amministrativi, laddove l'autonomia importa, invece, la titolarità e l'esercizio di poteri, oltre che amministrativi anche, e soprattutto, legislativi» (Salemi, *Lo Statuto della Regione Siciliana*, cit., p. 26; si legge anche in M. Ganci, *L'Italia antimoderata*, prefazioni di F. Della Peruta e E. Morelli, Palermo 1996, p. 415).

<sup>47</sup> Ganci, *L'Italia antimoderata*, cit., p. 414

<sup>48</sup> Notava Salemi come fossero «sorti contrasti ed altri ne sorgessero, di sicuro, davanti alla Consulta regionale, cui va sottoposto l'annesso progetto, in quanto che l'autonomia entro l'unità politica dello stato italiano è vasto ed arduo problema di limiti, che possono allargarsi o restringersi, a seconda dei presupposti programmatici dei partiti politici, ovvero a seconda dei criteri di opportunità, suggeriti dalle esigenze sociali più o meno impellenti» (Salemi, *Lo Statuto della Regione Siciliana*, cit., pp. 26-27)

<sup>49</sup> Era l'on. Aldisio a chiedere alla Commissione nella seduta del 5 novembre di «voler al più presto concludere i lavori, essendo suo desiderio presentare il progetto al governo con somma urgenza» (Verbale 3, *atti della quinta sessione*, p. 12).

<sup>50</sup> Su Guarino Amella si veda: P. D'Antoni, *Giovanni Guarino Amella*, Palermo 1950.

interprete del programma indipendentista siciliano e presupponeva un istituto autonomista assai ampio; quello di Mario Mineo<sup>51</sup> che esprimeva una posizione di mezzo tra l'autonomia ristretta e allargata e ne dava un'interpretazione economicistica; e, infine, il progetto elaborato da Salemi che aveva uno schema più semplice e prudente e «restringeva a poche materie la potestà legislativa della Regione, nei limiti della legislazione di principio e d'interesse generale dello Stato»<sup>52</sup>.

Non risulta, invece, che la Commissione abbia esaminato il progetto di Paresce (esponente del Partito democratico del lavoro) e di Mario Nigro (docente di istituzioni di diritto pubblico all'Università di Messina), frutto dell'elaborazione degli statuti autonomistici della Spagna, della Germania e dell'Austria e portavoce di un programma più moderato rispetto agli altri progetti non richiedendo una potestà legislativa esclusiva<sup>53</sup>.

Come si legge nella relazione di Salemi del 18 dicembre 1945 al *Testo del progetto elaborato dalla Commissione nominata dall'Alto Commissario*, in cui si sottolineava l'apporto offerto da Ambrosini «espressamente invitato ed attentamente ascoltato per gli studi da lui condotti in materia di autonomia regionale»<sup>54</sup>, la Commissione, sebbene condizionata dal pesante clima politico determinato dall'arresto di Andrea Finocchiaro Aprile e di altri dirigenti indipendentisti, recepiva gran parte del progetto di Salemi estendendo alla Sicilia sia la competenza legislativa esclusiva che quella integrativa<sup>55</sup>. Dal 18 al 23 dicembre il progetto dello Statuto<sup>56</sup> veniva, quindi, preso in esame dalla quinta Consulta regionale per l'esame e l'approvazione finale<sup>57</sup>.

<sup>51</sup> Su Mineo si veda: P. Violante, *Storia di Mineo comunista eretico*, su *La repubblica*, edizione di Palermo, 14 gennaio 2011, p. 15; D. Castiglione, P. Violante (a cura di), *Scritti sulla Sicilia (1944-1984)*, Palermo 1995, pp. 15 e ss.

<sup>52</sup> Salemi, *Lo Statuto della Regione Siciliana*, cit., p. 5. Scriveva Salemi: «una prima constatazione generale suggerisce che il grado d'intensità dell'autonomia nei quattro progetti su indicati risulta decrescente, in modo più o meno forte, allorchando 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» (Salemi, *Lo Statuto della Regione Siciliana*, cit., p. 27) Per una disamina dei singoli progetti si veda anche: Ganci, *L'Italia antimoderata*, cit., pp. 417.

<sup>53</sup> Sul punto, in particolare, si veda: G. Giarrizzo, *Sicilia politica 1943-1945*, pp. 77 e ss.

<sup>54</sup> «La commissione che ha discusso obbiettivamente i vari progetti, non ne ha accettato alcuno in pieno, ma solo ha approvato o modificato singole disposizioni di singoli progetti, tenendo a guida tecnica lo schema del prof. Salemi e ispirandosi sostanzialmente, nella maggioranza dei suoi membri, ad una larga autonomia legislativa, amministrativa, tributaria e patrimoniale. Ne è risultato un progetto nuovo che è il frutto di una ragionata raccolta di dati teorici e politici, sommariamnete utili alle decisioni politiche di questa Consulta regionale» (*Consulta regionale Siciliana*, III, *Atti della V sessione*, Palermo 1976, p. 110).

<sup>55</sup> Scriveva Salemi: «attraverso i lavori della Commissione appare evidente che nessun progetto ricevette per intero l'approvazione. Il mio, che fu di guida, sebbene ispirato alla prudenza, che importa un regime non ancora sperimentato, venne, tuttavia, conservato nella struttura sistematica e nella maggior parte degli articoli. Pochi articoli vi furono aggiunti. Solo di quattro la trasformazione operata dai Commissari fu radicale; ma per via della esagerata tendenza verso le più alte e repentine conquiste. Tendenza che l'esperienza regionale autonomistica e le gravi, frequenti, divergenze col Governo dello Stato, hanno in seguito dimostrata pienamente fallace. Malgrado tutto ciò, non può disconoscersi alla Commissione il merito di essere riuscita a fornire, con la rappresentanza di partiti politici e di esperti, la prima concordata materia per lo statuto siciliano» (Salemi, *Lo Statuto della Regione Siciliana*, cit., p. 15)

<sup>56</sup> Il testo del progetto elaborato dalla Commissione nominata dall'Alto Commissariato, seguito dalla relazione del Presidente Salemi, è edito in *Consulta Regionale Siciliana*, *Atti della quinta sessione*, pp. 93 e ss.

<sup>57</sup> Aldisio apriva ufficialmente i lavori della Consulta con un discorso che merita di essere riportato, anche per i riferimenti alla Catalogna: «E sono peculiarità spagnole le agitazioni autonomistiche o addirittura secessionistiche di ogni tempo e non ultima forse quella dei paesi baschi e della Catalogna. Venendo ancora più vicino a

La ricostruzione del dibattito e dei contrasti sorti durante le nove sedute della Consulta anticipa la difficoltà che di lì a due anni sarebbe sorta tra i «costituenti siciliani» nell'ipotizzare soluzioni in assemblea costituente sull'assetto del nuovo ordinamento italiano.

Di fatto, in seno alla Consulta venivano a profilarsi due distinte posizioni: da una parte i democristiani, fautori di una regione autonoma che prevedeva l'intervento dello Stato per porre rimedio alle condizioni di sottosviluppo, dall'altra i socialcomunisti portavoce di un autonomismo regionale che fosse strumento di partecipazione delle masse proletarie tendente ad una riforma agraria e allo sviluppo industriale.

Di rilievo il fatto che, ancor prima che ci si pronunciasse sull'organizzazione amministrativa del nuovo Stato, la Sicilia si era decisa per uno Stato regionale, da cui promanava una competenza legislativa delegata, non originaria, ma irrevocabile.

Il 23 dicembre Aldisio teneva un discorso radiofonico, riportato interamente sul *Giornale di Sicilia* del 24 dicembre 1945, in cui diceva: «La Consulta ha dato al Paese la precisa sensazione di un fermo ed unanime proposito, che esprime il generale stato d'animo della popolazione isolana e la volontà di veder realizzata quella che fu ed è l'aspirazione antica e sempre più viva: l'ordinamento autonomo della regione. È da mettere in rilievo come vivissima è stata la preoccupazione dei consultori tutti nel voler salvaguardare l'unità politica ed economica della nazione e risaldare più strettamente il vincolo spirituale con la patria Italia, la quale la Sicilia, oggi come ieri, si sente e si sentirà indissolubilmente e più saldamente unita dai comuni legami di sangue, di cultura, di sacrifici e di storia».

Il progetto definitivo della Consulta regionale veniva presentato il 4 aprile 1946 alla Consulta Nazionale, che a sua volta nominava un'apposita Giunta di studio, presieduta dall'on. Gilardoni, che il 7 maggio, esaminato il progetto, esprimeva parere favorevole allo schema del provvedimento legislativo sullo Statuto con la modifica del comma secondo dell'art. 42, che sarà sostituito dal seguente: «Esso sarà sot-

---

noi, il celebrato reame di Napoli, con il suo ordinamento feudale, con la sua gretta e rapace burocrazia, consegnò noi nelle peggiori condizioni di sviluppo economico, pur avendo un saldo bilancio e più salde riserve, al nuovo stato unitario italiano, il quale ebbe il primo e fondamentale torto di volersi ritenere, anche nel metodo, l'erede del vecchio regno, pago solo della negoziata adesione delle vecchie e grandi famiglie del censo, le quali, sempre pavide e timorose di innovazioni, ottennero, come tacita contropartita, lo statu quo; il comodo statu quo doveva garantire e consolidare solo in questa parte del Paese il privilegio, mollemente adagiato nella bizantina inoperosità, sordo alla voce delle nuove esigenze di vita e di progresso. Ma non basta. Sul terreno strettamente politico, il nuovo stato centralizzato ci diede, in maniera ancora più aperta, più palpabile, la diseducazione, l'oppressione, la violenza. In virtù del compromesso non fu consentito il sorgere di una classe politica a largo respiro, a larga base popolare; furono, con perfidia arte, alimentati i piccoli clans campanilistici che vissero e prosperarono della forza ad essi generosamente mutuata dalla prefettura e che ebbero assegnato il compito di far smarrire la giusta via, oscurando la sana visione degli interessi collettivi e generali senza contenuto. Ed invano Giustino Fortunato, Sonnino, Jacini ed altri generosi scoprivano al resto del Paese gli orrori della vita delle miniere e l'estrema miseria delle campagne siciliane; invano il sangue versato nelle giornate di Grammichele e di Corleone denunciavano tutto uno stato di insostenibile, soffocante parassitismo; il centro restava sordo nelle sue posizioni, aveva ben altro da fare che affrontare sul serio il problema della trasformazione economica del mezzogiorno e della Sicilia, e mostrava piuttosto di tendere l'orecchio compiacente alla nobile raccolta di quei bravi signori che, in Caltagirone, diagnosticava che il male peggiore veniva dalla scuola, perché quando dominava l'analfabetismo, dicevano essi, i fatti ed il nervosismo lamentati fino allora non si erano mai avvertiti. E l'ascarismo politico meridionale continuò a far la delizia di tutti i governi che in esso trovarono la forza e la stabilità, dando una linea telegrafica o la testa di un funzionario onesto, ma cocciuto, a quelli del Sud, e gran parte della disponibilità del bilancio a quelli dell'altra parte» (Il discorso si legge in G. Pracanica, G. Bolignani, *Sicilia 1945-46. Come nasce lo Statuto*, Messina 2006, p. 35)

toposto all'assemblea Costituente per essere coordinato con la nuova Costituzione dello Stato»<sup>58</sup>. Tale modifica rendeva attuale, appena eletta l'Assemblea Costituente, il problema del coordinamento dello Statuto siciliano con la futura costituzione dello Stato che, secondo quanto auspicato da Ambrosini, si effettuava dopo l'approvazione delle norme relative alle autonomie regionali e, quindi, di tutta la carta costituzionale, avendo lo statuto siciliano già efficacia di legge<sup>59</sup>.

Il problema della riforma dello Stato, del federalismo, dell'autonomia regionale e del decentramento amministrativo passava, quindi alla Costituente.

Il contributo di Ambrosini si rilevava decisivo anche in quella sede<sup>60</sup>, come presidente del «Comitato per le autonomie (o Comitato dei dieci)» che su la base di tre proposte (Ambrosini<sup>61</sup>, Lami Starnuti<sup>62</sup> e Zuccarini<sup>63</sup>) lavorava al progetto sull'«Ordinamento regionale», su cui iniziava il confronto nella seconda Sottocommissione e poi nell'Assemblea plenaria della «Commissione dei 75»<sup>64</sup>.

<sup>58</sup> Consulta Regionale Siciliana, vol. IV, *Lo Statuto dinanzi agli Organi dello Stato*, Palermo 1975, p. 9.

<sup>59</sup> Scriveva Salemi nella comunicazione su la *Natura giuridica dello Statuto della Regione Siciliana* presentata al III convegno di Studi Giuridici sulla Regione: «Lo Statuto della Regione Siciliana risulta da un decreto legislativo, emanato su deliberazione del Consiglio dei Ministri e preventiva proposta della Consulta regionale siciliana. L'uno, ossia il decreto, è una manifestazione di volontà dello Stato, espressa a mezzo di organi deliberanti (il re e il Consiglio dei Ministri) l'altra è una manifestazione di desiderio di un organo consultivo locale dello Stato, comprensivo di organi statali e di rappresentanti di organizzazioni siciliane, che riflettono le aspirazioni del popolo siciliano... lo Statuto è una manifestazione di volontà dello Stato, compresa, dapprima in un decreto legislativo, di seguito in una legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, deliberata dalla Costituente il 31 gennaio 1948. Con questa legge la Costituente operò un coordinamento assai generico. Imperocché, deliberando che lo Statuto della Regione Siciliana fa parte delle leggi costituzionali della Repubblica ai sensi e per gli effetti dell'art. 116 della Costituzione, vale a dire che contiene forme e condizioni particolari di autonomia, venne a porre questa accanto alla Costituente generale della Repubblica. È rilevante notare che la manifestazione di volontà dello Stato, compresa nel decreto legislativo del 1946 e nella legge del 1948 n. 2, non è una concessione, cioè un conferimento permanente di poteri e dell'esercizio dei poteri medesimi, sebbene, per una giurisprudenza, l'esercizio sia vincolato alle norme di attuazione dello Statuto. Inoltre, è un conferimento non spontaneo dello Stato, ma sollecitato dalle aspirazioni siciliane, la risultante di una proposta avanzata da un organo statale, nel quale hanno collaborato, con manifestazioni di desiderio, i rappresentanti del popolo siciliano. Il quale non è, quindi, la fonte giuridica dello Statuto, perché privo di un diritto proprio ossia di una potestà normativa. È soltanto la fonte politica indiretta dello Statuto, alla quale bisogna pure richiamarsi per l'interpretazione della essenza politica dello Statuto» (G. Salemi, *Natura giuridica dello Statuto della Regione Siciliana*, comunicazione al III convegno di Studi Giuridici sulla Regione, Cagliari- Sassari 1-6 aprile 1959, pp. 5- 7).

<sup>60</sup> Sulle vicende dello statuto siciliano in Assemblea costituente si veda in particolare: U. De Siervo, *Gli statuti delle Regioni*, Milano 1974

<sup>61</sup> *Le Proposte del deputato Ambrosini sulle autonomie regionali* si leggono riprodotte in Ambrosini, Sturzo, *La nascita delle Regioni*, a cura di N. Antonetti e U. De Siervo, Bologna 1998, pp. 160 e ss.

<sup>62</sup> *Proposte del deputato Lami Starnuti sulle autonomie regionali*, in *Assemblea costituente. Atti della Commissione per la Costituzione. Volume II: relazioni e proposte*, Roma 1946, pp. 158 e ss.

<sup>63</sup> *Relazione del deputato Zuccarini Oliviero su l'ordinamento regionale*, in *Assemblea Costituente. Atti della Commissione*, cit. 162 e ss.

<sup>64</sup> Nell seduta del 31 gennaio 1948 Ambrosini difendeva orgogliosamente lo statuto: «Noi siciliani siamo stati sotto l'incubo di una accusa persistente, quasi di un rimbrotto e di una larvata minaccia, in quanto ci è stato detto in maniera più o meno tassativa e precisa (e quando non era tassativa e precisa era ancor più grave!) che questo fu uno statuto che l'Alto Commissario Aldisio aveva strappato al Governo, il quale aveva ceduto per debolezza, per ragioni elettorali.- Noi ci ribelliamo, e respingiamo questo modo di riguardare la questione. Forse vi fu da parte dell'Alto Commissario e della Consulta siciliana una richiesta, anche pressante; ma il Governo e il presidente del Consiglio e tutti i rappresentanti dei vari partiti che facevano parte di quel Gabinetto assolsero ad un loro dovere, fecero opera- dal punto di vista politico- giusta, che soltanto chi sappia guardare la complessa realtà delle cose può apprezzare nella sua giusta misura! Essi approvarono un provvedimento indispensabile, senza del quale il turbamento profondo che esisteva nella coscienza dei siciliani sarebbe rimasto, con conseguenze

Non a caso Meuccio Ruini, presidente della Commissione per la Costituzione, nella relazione al progetto di Costituzione, nominava espressamente Ambrosini come colui che più aveva contribuito a configurare la regione<sup>65</sup>.

Nel discorso pronunciato all'Assemblea costituente il 10 giugno 1947 Ambrosini affermava di essersi preoccupato che il progetto «rispondesse alla psicologia del popolo... Le Costituzioni basate su schemi teorici non reggono... io non ho mai difeso delle mie idee personali, perché ritengo che bisogna lavorare sulla materia concreta, sulle esigenze reali quali sono nella generalità sentite e valutate... io sono nato in un paese in provincia, ho vissuto in mezzo ai contadini, zolfatari, piccoli agricoltori, artigiani, so quali sono le pene del popolo della provincia. Tutto ciò ho tenuto presente nello studio del problema. Né diversamente, io credo, hanno fatto gli egregi colleghi che più direttamente hanno lavorato con me nella preparazione del progetto»<sup>66</sup>.

Il testo statutario, superava anche lo scoglio della Costituente ed era approvato il 15 maggio dal Consiglio dei Ministri dopo un acceso dibattito tra i fautori dello Stato regionale e chi, come Einaudi, temeva un totoregionalismo. Veniva, quindi, firmato dal Luogotenente e pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 10 giugno, col n. 455.

Difficile ripercorrere in poche pagine le complesse vicende che hanno segnato la genesi dello statuto regionale. Certamente l'influenza di Ambrosini era decisiva se Salemi insisteva sul rapporto univoco tra lo statuto e gli studi dell'insigne giurista e, dopo l'entrata in vigore del testo siciliano, dava una definizione di stato regionale che riprendeva quasi letteralmente quella di Ambrosini, ovvero come entità giuridica «non fuori dello Stato italiano, vale a dire, né come Stato indipendente, né come Stato unito ad altri Stati in una federazione italiana, ma, piuttosto, quale una persona giuridica esistente entro lo Stato italiano e in guisa da non spezzare mai l'unità politica del medesimo»<sup>67</sup>.

---

sicuramente non liete per noi stessi siciliani e per la Patria comune!- Ebbene, sia detto e ripetuto chiaramente, che quello statuto non fu strappato, anche se la Consulta nazionale se ne lavò le mani rimandando il provvedimento alle Commissioni senza assumere la responsabilità e con la riserva mentale che lo statuto sarebbe caduto o sarebbe stato frantumato durante la via!» (Ass. costituente, seduta antim. 31 gennaio 1948, p. 4289).

<sup>65</sup> *Progetto di Costituzione della repubblica italiana. Relazione del Presidente della Commissione presentata alla Presidenza dell'Assemblea costituente il 6 febbraio 1947*, Roma 1947, p. 14. Nella seduta del 10 giugno 1947 in Assemblea Costituente, Ambrosini rammentava alla Commissione l'importanza di porsi un primo quesito: «Era opportuno adottare il sistema della Regione facoltativa o quella della Regione obbligatoria? La questione era già stata posta dai costituenti spagnuoli e risolta nella costituzione repubblicana del 1931 con l'adozione del sistema della Regione facoltativa. Ma in senso diverso si è pronunciata la nostra Commissione ritenendo che, se la riforma appariva utile, bisognava applicarla in tutto il territorio nazionale» (G. Ambrosini, *L'autonomia regionale nell'unità politica dello Stato. Discorso pronunciato all'assemblea costituente nella seduta del 10 giugno 1947*, Tipografia della Camera dei Deputati, p. 19).

<sup>66</sup> Il discorso è edito su *L'autonomia regionale nell'unità politica dello Stato*, ed è stato ripubblicato in *L'ordinamento regionale*, cit. pp. 84-85.

<sup>67</sup> G. Salemi, *L'autonomia della «Regione siciliana»*, cit., p. 93.

La definizione che ne dava Ambrosini era la seguente: «Si ha il sistema dello Stato federale quando le collettività autonome riescono a conservare nel seno della collettività più vasta di cui fanno parte la qualità di Stato (nel qual caso si chiamano Stati membri); si ha invece il sistema di quello che ho denominato «Stato caratterizzato dalle autonomie regionali» quando le collettività territoriali (regioni) sono bensì dotate di autonomia, cioè di diritti propri, che le differenziano nettamente dalle collettività consimili (province) viventi nel seno dello Stato unitario, ma non arrivano ad avere tutti i requisiti per entrare nella categoria degli Stati membri» (Ambrosini, *Autonomia regionale e federalismo*, cit., p. 14).



#### 4. Il testo statutario siciliano: similitudini e differenze con l'*Estatut de Catalunya*

Senza pretendere di fornire una comparazione esaustiva tra i due testi statutari, la genesi dello Statuto regionale siciliano ricorda quello catalano, anche se è possibile rinvenire notevoli differenze in merito all'*iter* che ha caratterizzato la formazione dei due testi costituzionali.

Quello siciliano era, infatti, esente dalla rielaborazione cui, invece, era sottoposto quello catalano da parte delle *Cortes* prima di essere approvato con sostanziali modifiche<sup>68</sup>. Lo Statuto siciliano veniva approvato dall'assemblea costituente con un coordinamento essenzialmente formale. Tuttavia, proprio come per la costituzione spagnola del 1931, nello Statuto siciliano era escluso il rapporto federativo tra Regione e Stato.

Sia in Catalogna che in Sicilia sono previsti rispettivamente un Parlamento e un'Assemblea Regionale, entrambi elettivi e a suffragio universale, che eleggono i presidenti sia delle Assemblee che degli organi esecutivi (per la Catalogna il *Consejo Ejecutivo* e per la Sicilia la Giunta Regionale)<sup>69</sup>.

Il Presidente della Regione Siciliana è sia capo del Governo regionale sia rappresentante nella Regione del Governo dello Stato (art. 21)<sup>70</sup>, in Spagna il Presidente della *Generalidad* rappresenta la Catalogna e «asimismo representa a esta región en su relaciones con la República y con el Estado» (art. 14)<sup>71</sup>. Entrambi i Presidenti sono

<sup>68</sup> La costituzione spagnola del 9 dicembre 1931 non adottava un sistema comune in tutto il territorio dello Stato. Contemplava, piuttosto, all'art. 8 la possibilità di costituzione delle regioni autonome: «Lo Stato spagnolo, dentro i limiti irriducibili del suo territorio attuale sarà composto di municipi riuniti in provincie, e delle regioni che si costituiscono in regime di autonomia». L'art. 10 precisa che «Le provincie saranno costituite dai municipi raggruppati in conformità ad una legge che stabilirà il loro regime, le loro funzioni, il modo di eleggere l'organo direttivo dei loro fini politico-amministrativi. Nei loro confini giurisdizionali entreranno quei municipi che attualmente le formano, salvo modificazioni, che la legge autorizzi, coi requisiti corrispondenti». Se ne deduce che è una legge ordinaria, e non la costituzione, a disciplinare il regime delle provincie e degli enti locali e, quindi, delle regioni autonome. All'art. 22 si dice, inoltre, che le provincie che costituiscono una regione autonoma possono rinunciare all'autonomia e tornare ad essere una provincia «direttamente vincolata al Potere centrale».

<sup>69</sup> In Catalogna si dettavano poche regole in merito alla composizione del Parlamento. Nell'art. 14 dell'*Estatut* si stabiliva solo che sia eletto per un periodo non maggiore di cinque anni, con suffraggio universale diretto e segreto e che i suoi deputati godano dell'immunità per i voti e le opinioni che esprimeranno nell'espletamento del loro ufficio. Non si disponeva nulla, inoltre, in merito al diritto di convocazione, proroga e scioglimento dell'assemblea. Parimenti in Sicilia l'Assemblea regionale, secondo quanto disposto nell'art. 3 dello statuto, è eletta per cinque anni (il quinquennio decorre dalla data delle elezioni), tuttavia in merito alle elezioni della nuova Assemblea regionale si stabiliscono dei criteri più rigidi. Indette dal Presidente della Regione, le elezioni, infatti, potranno aver luogo a decorrere dalla quarta domenica precedente e non oltre la seconda domenica successiva al compimento del quinquennio. Il decreto d'indizione dovrà essere pubblicato non oltre il quarantesimo giorno antecedente la data stabilita per la votazione e la nuova Assemblea si riunirà entro venti giorni dalla proclamazione degli eletti su convocazione del presidente della Regione in carica. Anche in Sicilia i deputati non sono sindacabili per i voti dati nell'assemblea regionale e per le opinioni espresse durante l'esercizio della loro funzioni (art. 6). L'Assemblea regionale siciliana è convocata dal suo presidente, in sessione ordinaria, nella prima settimana di ogni bimestre e, in sessione straordinaria, a richiesta del Governo regionale o di almeno venti deputati (art. 11).

<sup>70</sup> Art. 21: «Il Presidente è Capo del Governo regionale e rappresenta la Regione. Egli rappresenta altresì nella Regione il Governo dello Stato, che può tuttavia inviare temporaneamente propri commissari per la esplicazione di singole funzioni statali. Col rango di Ministro partecipa al Consiglio dei Ministri, con voto deliberativo nelle materie che interessano la Regione».

<sup>71</sup> Art. 14: «La Generalitat estarà integrada per Parlament, el President de la Generalitat i el Consell Executiu. Les lleis interiors de Catalunya ordenaran el funcionament d'aquests organismes, d'acord amb l'Estatut i la Constitució. El Parlament, que exercitarà les funcions legislatives, serà eligit per un termini no major de cinc

responsabili nell'espletamento delle loro funzioni sia nei confronti della Regione sia del Governo dello Stato (art. 20 Statuto; art. 14 *Estatud*).

Alla Sicilia veniva riconosciuta ai sensi dell'art. 14 e 15<sup>72</sup> una legislazione esclusiva e l'esecuzione diretta in materia di circoscrizione, ordinamento e controllo degli enti locali e, inoltre, una legislazione concorrente (ex art. 17)<sup>73</sup> «al fine di soddisfare alle condizioni particolari ed agli interessi propri della Regione». Parimenti il titolo secondo del testo dello Statuto catalano è dedicato alle «Attribuzioni della *Generalidad* della Catalogna» e nell'art. 5<sup>74</sup>, in conformità a quanto disposto dall'art. 11 della

---

anys, per sufragi universal, directe, igual i secret. Els Diputats del Parlament de Catalunya seran inviolables pels vots o opinions que emetin en l'exercici de llur càrrec. El President de la Generalitat assumeix la representació de Catalunya. Així mateix representa la regió en les seves relacions amb la República i l'Estat en les funcions, l'execució directa de les quals està reservada al Poder central. El President de la Generalitat serà elegit pel Parlament de Catalunya, i podrà delegar temporalment les seves funcions executives, però no les de representació, en un dels consellers. El President i els Consellers de la Generalitat exerciran les funcions executives i hauran de dimitir llur càrrecs en el cas que el Parlament els negui d'una manera explícita la confiança. L'un i els altres són individualment responsables davant del Tribunal de Garanties, en l'ordre civil i el criminal, per les infraccions de la Constitució, de l'estatut i de les lleis».

<sup>72</sup> Art. 14: «1. L'Assemblea, 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, ha la legislazione esclusiva sulle seguenti materie: a) Agricoltura e foreste; b) bonifica; c) usi civici; d) industria e commercio, salva la disciplina dei rapporti privati; e) incremento della produzione agricola ed industriale; valorizzazione, distribuzione, difesa dei prodotti agricoli ed industriali e delle attività commerciali; f) urbanistica; g) lavori pubblici, eccettuate le grandi opere pubbliche di interesse prevalentemente nazionale; h) miniere, cave, torbiere, saline; i) acque pubbliche, in quanto non siano oggetto di opere pubbliche d'interesse nazionale; l) pesca e caccia; m) pubblica beneficenza ed opere pie; n) turismo, vigilanza alberghiera e tutela del paesaggio; conservazione delle antichità e delle opere artistiche; o) regime degli enti locali e delle circoscrizioni relative; p) ordinamento degli uffici e degli enti regionali; q) stato giuridico ed economico degli impiegati e funzionari della Regione, in ogni caso non inferiore a quello del personale dello Stato; r) istruzione elementare, musei, biblioteche, accademie; s) espropriazione per pubblica utilità».

Art. 15: «1. Le circoscrizioni provinciali e gli organi ed enti pubblici che ne derivano sono soppressi nell'ambito della Regione siciliana. 2. L'ordinamento degli enti locali si basa nella Regione stessa sui Comuni e sui liberi Consorzi comunali, dotati della più ampia autonomia amministrativa e finanziaria. 3. Nel quadro di tali principi generali spetta alla Regione la legislazione esclusiva e l'esecuzione diretta in materia di circoscrizione, ordinamento e controllo degli enti locali».

<sup>73</sup> Art. 17: «Entro i limiti dei principi ed interessi generali cui si informa la legislazione dello Stato, l'Assemblea regionale può, al fine di soddisfare alle condizioni particolari ed agli interessi propri della Regione, emanare leggi, anche relative all'organizzazione dei servizi, sopra le seguenti materie concernenti la Regione: a) comunicazioni e trasporti regionali di qualsiasi genere; b) igiene e sanità pubblica; c) assistenza sanitaria; d) istruzione media e universitaria; e) disciplina del credito, delle assicurazioni e del risparmio; f) legislazione sociale: rapporti di lavoro, previdenza ed assistenza sociale, osservando i minimi stabiliti dalle leggi dello Stato; g) annona; h) assunzione di pubblici servizi; tutte le altre materie che implicano servizi di prevalente interesse regionale».

<sup>74</sup> Art. 5: «De confrontat amb el que preveu l'article 15 de la Constitució, la Generalitat executarà la legislació de l'Estat en les següents matèries: 1ª Eficàcia dels comunicats oficials i documents públics. 2ª Peso i mesures. 3ª Règim miner i bases mínimes sobre boscos, agricultura i ramaderia, en allò que afecta la defensa de la riquesa i la coordinació de l'economia nacional. 4ª Ferrocarrils, carreteres, canls, telèfons i ports que siguin d'interès general; l'Estat, però, tindrà al seu càrrec la revisió i policia dels ferrocarrils i dels telèfons, i l'execució directa que es pugui reservar de tots aquests serveis. 5ª Bases mínimes de la legislació sanitària interior. 6ª Règim d'assegurances generals i socials, sotmeses aquestes darreres a la inspecció que preceptua l'article 6è. 7ª Aigües, caça i pesca fluvial, no contradient allò que està disposat en l'article 14 de la Constitució. Les Mancunitats hidrogràfiques el radi d'acció de les quals s'entengui a territoris situats fora de Catalunya, sempre que conservin el veïnatge i autonomia actuals, dependran exclusivament de l'Estat. 8ª Règim de Premsa, Associacions, reunions i espectacles públics. 9ª Dret d'expropiació, salvada sempre la facultat de l'Estat d'executar per si mateix les seves obres peculiars. 10ª Socialització de riqueses naturals i Empreses econòmiques. La legislació delimitarà la propietat i les facultats de l'Estat i de les regions. 11ª Serveis d'aviació civil i radiodifusió, salvat

Costituzione spagnola<sup>75</sup>, si enumerano le materie per le quali lo Stato, che conserva la competenza legislativa, affida l'esecuzione alla regione<sup>76</sup>.

All'art. 6<sup>77</sup> si dispone, inoltre, che alla *Generalidad* compete anche il compito di organizzare i servizi che la legislazione sociale dello Stato ha stabilito, o stabilirà, per l'esecuzione delle leggi. L'applicazione di tali leggi, a garanzia del loro adempimento, sarà sottoposta alla vigilanza del Governo, cui si fa cenno nell'art. 13<sup>78</sup>, dove

el dret de l'Estat a coordinar els mitjans de comunicació en tot el país. L'Estat podrà instal·lar seveis propis de radiodifusió, i exercirà la inspecció d'aquells que funcionin per concessió de la Generalitat».

<sup>75</sup> L'art. 11 della costituzione spagnola elenca dettagliatamente le materie cui è attribuita in modo esclusivo allo Stato la legislazione e l'esecuzione: «Sono di esclusiva competenza dello stato spagnolo la legislazione e la esecuzione diretta nelle materie seguenti: 1) acquisto e perdita della cittadinanza e regolamentazione dei diritti e doveri costituzionali; 2) relazione fra le Chiese e lo Stato e regime dei culti; 3) rappresentanza diplomatica e consolare, e in generale rappresentanza dello Stato all'estero, dichiarazione di guerra, trattati di pace, regime coloniale e di protettorato e ogni specie di relazioni internazionali; 4) difesa della sicurezza pubblica nei conflitti di carattere sopraregionale e extraregionale; 5) pesca marittima; 6) debito dello Stato; 7) esercito, marina da guerra e difesa nazionale; 8) regime doganale, trattati di commercio, dogane e libera circolazione delle merci; 9) diritto di bandiera alle navi mercantili e diritti e benefici che ne derivano e illuminazione delle coste; 10) regime di estradizione; 11) giurisdizione del Tribunale supremo, salve le attribuzioni che siano riconosciute ai Poteri regionali; 12) sistema monetario, emissione fiduciaria e ordinamento generale bancario; 13) regime generale delle comunicazioni, linee aeree, poste, telegrafi, cavi sottomarini e radio-comunicazioni; 14) sistemazioni idrauliche e installazioni elettriche, quando le acque escano fuori dalla regione autonoma o il trasporto di energia elettrica esca dai confini di essa; 15) difesa sanitaria, in quanto riguardi interessi extraregionali; 16) polizia di frontiere, immigrazione, emigrazione e regime degli stranieri; 17) bilancio generale dello Stato; 18) fiscalizzazione della produzione e commercio di armi».

<sup>76</sup> La Costituzione spagnola del 1931 regola dettagliatamente la distribuzione delle competenze tra lo Stato e le regioni, suddividendole in quattro categorie ben distinte: 1) materie per cui spetta allo Stato la legislazione esclusiva e l'esecuzione diretta (art.10); 2) materie per cui la legislazione appartiene allo Stato e l'esecuzione ai Paesi (art. 11); 3) materie per cui spetta allo Stato la legislazione di principio, la cosiddetta legislazione normativa, mentre compete ai Paesi la legislazione complementare e l'esecuzione (art. 12); 4) materie per cui spetta esclusivamente ai Paesi la legislazione e l'esecuzione (art. 15). Inoltre, è prevista la possibilità d'intervento legislativo dello Stato (art.19) nelle materie di competenza esclusiva delle regioni autonome nel caso in cui «lo richieda l'armonia fra gli interessi locali e l'interesse generale della Repubblica», con la condizione che compete «al Tribunale delle garanzie costituzionali il previo accertamento di tale necessità». Si precisa, inoltre, che «per l'approvazione di tale legge sarà necessario il voto favorevole dei due terzi dei deputati che compongono le Cortes», non soltanto dei deputati presenti nella seduta. Ne consegue che, nel caso in cui la costituzione autorizzi ad entrare nel campo riservato alle regioni, questo intervento non si possa espletare con una semplice legge ordinaria, ma richieda un procedimento speciale per la cui approvazione sia necessario il voto favorevole di una maggioranza di deputati. Si riafferma così il principio espresso all'art. 1 dello stesso Statuto catalano che recita: «La Catalogna si costituisce in regione autonoma dentro lo Stato spagnolo in conformità alla costituzione della repubblica e al presente statuto».

<sup>77</sup> Art. 6: «La Generalitat organitzarà tots aquells serveis que la legislació social de l'Estat hagi establert o estableixi. Per a l'execució dels serveis i aplicació de les lleis socials, estarà sotmesa a la inspecció del Govern, per tal de garantir directament el seu estricte compliment i el dels tractats internacionals que afectin la matèria. En relació amb les facultats atribuïdes en l'article anterior, l'Estat podrà designar en qualsevol moment els delegats que cregui necessaris, per tal que vetllin per l'execució de les lleis. La Generalitat està obligada a subsanar, a requeriment del Govern de la República, les deficiències que s'observin en l'execució d'aquelles lleis; però si la Generalitat estimés injustificada la reclamació, serà sotmesa la divergència a la decisió del Tribunal de Garanties Constitucionals, si ho creu precis, podrà suspendre l'execució dels actes o acords als quals es refereix la discrepància, mentre el revol definitivament».

<sup>78</sup> Art. 13: «La Generalitat de Catalunya prendrà les mesures necessàries per a l'execució dels Tractats i Convenis que versin sobre matèries atribuïdes totalment o parcialment a la competència regional pel present Estatut. Si non ho fes en temps oportú, correspondrà al Govern de la República d'adoptar aquelles mesures. Pel fet de tenir al seu càrrec la totalitat de les relacions exteriors, exercirà sempre l'alta inspecció sobre el compliment dels esmentats tractats i convenis, i sobre l'observança dels principis del dret de gents. Tots els afers que revesteixin aquest caràcter, així com la participació oficial en Exposicions i Congressos internacionals, la relació amb els espanyols residents a l'estranger, o qualsevol altres d'anàlegs, seran de l'exclusiva competència de l'Estat».

si riafferma la competenza esclusiva dello Stato per l'esecuzione di quei trattati che abbiano carattere internazionale.

Nell'art. 11<sup>79</sup> si determinano le materie per cui spetta alla *Generalidad* una *legislación exclusiva y ejecución directa* e nell'art. 12<sup>80</sup> si attribuisce alla *Generalidad* la competenza legislativa esclusiva in materia civile (salvo quanto disposto nel n. 1 dell'art. 14 della costituzione sull'acquisto o perdita della cittadinanza e regolamentazione dei diritti e doveri costituzionali) e quella amministrativa attribuita dallo Statuto.

Spetta, inoltre, alla *Generalidad* la competenza legislativa sulle collettività minori, con il riconoscimento alle Giunte e alle altre corporazioni amministrative di una piena autonomia per il governo e la direzione dei propri interessi particolari e la concessione di entrate proprie (art.10).

In merito all'amministrazione della giustizia, all'art. 12 del testo catalano si stabilisce che la *Generalidad* organizzerà l'amministrazione della giustizia in tutte le giurisdizioni, eccetto in quella militare e della marina, conformandosi ai precetti della costituzione e alle leggi processuali ed organiche dello Stato e all'art. 15<sup>81</sup> si dice che tutte le questioni di competenza insorte tra le Autorità della Repubblica e quelle della *Generalidad* o fra organi dipendenti da esse (salvo il disposto dell'art. 12 per

<sup>79</sup> Art. 11: «Correspon a la Generalitat la legislació exclusiva en matèria civil, exceptuant allò que disposa l'article 15, número 1 de la Constitució, i l'administrativa que li sigui plenament atribuïda per aquest Estatut. La Generalitat organitzarà l'administració de Justícia en totes les jurisdiccions, excepte en la militar i la de l'armada, de conformitat amb els preceptes de la Constitució i de les lleis processals i orgàniques de l'Estat. La Generalitat nomenarà els Jutges i Magistrats amb jurisdicció a Catalunya mitjançant concurs entre els compresos en l'escalfó general de l'Estat. El nomenament de Magistrats del Tribunal de Cassació de Catalunya, correspondrà a la Generalitat, de conformitat amb les normes que el seu Parlament determinarà. L'organització i funcionament del Ministeri fiscal, correspon íntegrament a l'Estat, de conformitat amb les lleis generals. Els funcionaris de la Justícia Municipal seran designats per la Generalitat, segons el règim que estableixi. Els nomenaments de Secretaris judicials i de personal auxiliar de l'Administració de Justícia, seran fets per la Generalitat, de conformitat amb les lleis de l'Estat. El Tribunal de Cassació de Catalunya tindrà jurisdicció pròpia sobre les matèries civil i administratives, la legislació exclusiva de les quals sigui atribuïda a la Generalitat. El Tribunal de Cassació entendrà, a més, en els recursos sobre qualificació de documents referents al dret privat català que hagin de motivar inscripció en els Registres de la Propietat. Així mateix resoldrà els conflictes de competència i jurisdicció entre les autoritats judicials de Catalunya. En les restants matèries, es podrà interposar recurs de cassació davant del Tribunal Suprem de la República resoldrà també els Tribunals de Catalunya i els altres d'Espanya. Els Registradors de la Propietat seran nomenats per l'Estat. Els Notaris seran designats per la Generalitat mitjançant oposició o concurs, que convocarà ella mateixa de conformitat amb les lleis de l'Estat. Quan a tenor d'aquestes hagin d'ésser proveïdes les Notaris, seran admesos tots amb igualtat de drets, tant si exerceixen en territori de Catalunya com el de la resta d'Espanya. En tots els concursos que convoqui la Generalitat, seran condicions preferents el coneixement de la Llengua i del Dret catalans, sense que en cap cas es pugui establir l'excepció de naturalesa o veïnatge. El Fiscals i Registradors designats per a Catalunya, hauran de conèixer la Llengua i el Dret catalans».

<sup>80</sup> Art. 12: «Correspondrà a la Generalitat de Catalunya la legislació exclusiva i l'execució directa de les funcions següents: a) La Legislació i execució de ferrocarrils, camins, canals, ports i altres obres públiques de Catalunya, salvat allò que disposa l'article 15 de la Constitució. b) Els serveis forestals, el agronòmics i pecuaris, Sindicats i Cooperatives agrícoles, política i acció social agrària, salvat el que disposa l'article 15 de la Constitució i la reserva sobre lleis socials consignada en el número 1r del mateix article. c) La Beneficència. d) La Sanitat interior, exceptuant el que està disposat en el número 7è de l'article 15 de la Constitució. e) L'establiment i ordenació de Centres de contractació de mercaderies i valors, de conformitat amb les normes generals del Codi de Comerç. f) Cooperatives, Mutualitats i Pòsits, amb la salvetat, respecte a les lleis socials, feta en el paràgraf 1r. de l'article 15 de la Constitució».

<sup>81</sup> Art. 15: «Tot els conflictes de jurisdicció que es suscitin entre Autoritats de la República i de la Generalitat o entre organismes depenents d'elles, salvat allò que disposa l'article 12 d'aquest Estatut per a les qüestions de competència entre Autoritats judicials, seran resolts pel Tribunal de Garanties Constitucionals, el qual tindrà la mateixa extensió de competència a Catalunya que a la resta del territori de la República».

i conflitti di competenza fra le Autorità giudiziarie) siano risolte dal Tribunale delle garanzie costituzionali, il quale, in conformità all'art. 121 della costituzione, avrà in Catalogna la stessa estensione di competenza del resto del territorio della Spagna.

Se ne evince che le materie fuori da quelle elencate all'art. 15 dello Statuto di competenza della regione non siano stabilite definitivamente ma debbano, di volta in volta, essere lasciate alla valutazione discrezionale delle *Cortes*, conformandosi con l'art. 21 della costituzione spagnola che recita espressamente che «Il diritto dello Stato spagnuolo prevale sopra quello delle regioni autonome in tutto ciò che non sia attribuito alla esclusiva competenza di queste nei loro rispettivi statuti».

In maniera differente rispetto allo Statuto Catalano, in cui contro le violazioni dello Statuto si può ricorrere innanzi al *Tribunal de Garantías Constitucionales*, in Sicilia non si attribuisce alla Regione competenza in materia di giurisdizione civile e penale, ma si limita a prevedere che gli organi giurisdizionali centrali abbiano le rispettive sezioni per gli affari concernenti la Regione(art.23)<sup>82</sup>. Lo Statuto siciliano disponeva, inoltre, l'istituzione di un'Alta Corte<sup>83</sup> (non espressamente abrogata con l'entrata in vigore della Costituzione ma di fatto destinata a scomparire non prevedendo più la nomina dei giudici) che svolgeva un ruolo importante fino al 1956 con l'entrata in funzione della Corte Costituzionale. Con sede a Roma e composta da sei membri e due supplenti nominati dalle Assemblee legislative dello Stato e della Regione (art. 24)<sup>84</sup>, l'Alta Corte aveva competenza sulla costituzionalità delle leggi emanate dall'Assemblea regionale e delle leggi e regolamenti emanati dallo Stato rispetto allo statuto (art. 25)<sup>85</sup> e di giudizio in merito ai reati compiuti dal Presidente e dagli Assessori nell'esercizio delle loro funzioni (art.26)<sup>86</sup>.

Somiglianze tra i due Statuti si riscontrano a livello di mantenimento dell'ordine pubblico.

In conformità ai numeri 4, 10 e 16 dell'art. 14 della costituzione, il testo dello statuto catalano regolava dettagliatamente la materia dell'ordine pubblico e della

<sup>82</sup> Art. 23: «1. Gli organi giurisdizionali centrali avranno in Sicilia le rispettive sezioni per gli affari concernenti la Regione. 2. Le Sezioni del Consiglio di Stato e della Corte dei Conti svolgeranno altresì le funzioni rispettivamente consultive e di controllo amministrativo e contabile. 3. I magistrati della Corte dei Conti sono nominati, di accordo, dai Governi dello Stato e della Regione. 4. I ricorsi amministrativi, avanzati in linea straordinaria contro atti amministrativi regionali, saranno decisi dal Presidente della Regione, sentite le Sezioni regionali del Consiglio di Stato».

<sup>83</sup> A. Amorth, *L'assorbimento delle competenze dell'Alta Corte per la Regione siciliana da parte della Corte Costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1956, pp. 950 e ss.

<sup>84</sup> Art. 24: «1. È istituita in Roma un'Alta Corte con sei membri e due supplenti, oltre il Presidente ed il Procuratore generale nominati in pari numero dalle Assemblee legislative dello Stato e della Regione, e scelti fra persone di speciale competenza in materia giuridica. 2. Il Presidente ed il procuratore generale sono nominati dalla stessa Alta Corte. 3. L'onere finanziario riguardante l'Alta Corte è ripartito egualmente fra lo Stato e la Regione».

<sup>85</sup> Art. 25: «L'Alta Corte giudica sulla costituzionalità: a) delle leggi emanate dall'Assemblea regionale; b) delle leggi e dei regolamenti emanati dallo Stato, rispetto al presente Statuto ed in fini della efficacia dei medesimi entro la Regione».

<sup>86</sup> Art. 26: «L'Alta Corte giudica pure i reati compiuti dal Presidente e dagli assessori regionali nell'esercizio delle funzioni di cui al presente Statuto, ed accusati dall'Assemblea regionale». Negli articoli successivi si dispone, inoltre, che un Commissario, nominato dal Governo dello Stato, promuove i giudizi di cui agli artt. 25 e 26 (art. 27) e che le leggi dell'Assemblea regionale sono inviate entro tre giorni dall'approvazione al Commissario dello Stato, il quale ha tre giorni per impugnarle davanti all'Alta Corte (art. 28). Questa decide sulle impugnazioni entro venti giorni dalla ricevuta delle medesime. Trascorsi otto giorni senza che il Presidente della Regione abbia ricevuto copia dell'impugnazione (ovvero trenta giorni dall'impugnazione senza che sia pervenuta da parte dell'Alta Corte sentenza di annullamento), le leggi vengono promulgate e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Regione (art.29).

polizia in modo da stabilire con precisione le competenze della *Generalidad* a cui venivano riservati i servizi di polizia *de carácter extrarregional o suprarregional*, mentre allo Stato concernevano la polizia delle frontiere, l'immigrazione, l'emigrazione, la vigilanza sugli stranieri e il regime di estradizione ed espulsione (art.8)<sup>87</sup>.

Per evitare possibili ingerenze tra gli organi dello Stato e la *Generalidad* era prevista la creazione di un apposito organo con competenza consultiva, la Giunta di Sicurezza (*Junta de Seguridad*), formata da rappresentanti del Governo della Repubblica e della *Generalidad* e dalle Autorità superiori che prestavano servizio nel territorio regionale, con la funzione di pronunciare pareri su tutte le questioni inerenti i regolamenti di servizio, il dislocamento delle forze e la nomina e destinazione del personale. Il parere della Giunta era vincolante per la *Generalidad* mentre aveva carattere soltanto consultivo per lo Stato. All'art. 9<sup>88</sup> si disponeva che il Governo della Repubblica poteva intervenire per il mantenimento dell'ordine interno in Catalogna nei casi in cui vi fosse una richiesta della *Generalidad* o di propria iniziativa quando stimasse compromessa la sicurezza dello Stato. Si precisava, inoltre, che per la dichiarazione dello stato di guerra (così come per il mantenimento, la sospensione o il ristabilimento dei diritti e delle garanzie costituzionali) si applicava la legge di ordine pubblico vigente in Catalogna e in tutto il territorio della Repubblica, e che, allo stesso modo, avevano valore in Catalogna le disposizioni dello stato spagnolo per la fabbricazione, vendita, detenzione e uso di armi e di esplosivi.

In Sicilia, invece, all'art. 31<sup>89</sup> si disponeva che al mantenimento dell'ordine pubblico provvedeva il presidente regionale «a mezzo polizia dello Stato, la quale Re-

<sup>87</sup> Art. 8: «En matèria d'ordre públic, d'acord amb el que està disposat en els números, 4, 10, i 16 de l'article 14 de la Constitució, queden reservats a l'Estat tots els serveis de seguretat pública a Catalunya, sempre que siguin de caràcter extra-regional o supra-regional, la policia de fronteres, immigració, emigració, estrangeria i règim d'extradició i expulsió. Correspondran a la Generalitat tots els altres serveis de policia i ordre interiors de Catalunya. Per a la coordinació permanent d'ambdues classes de serveis, mutus auxilis, ajut i informació i traspàs dels que corresponguin a la Generalitat, es crearà a Catalunya, tenint en compte allò que ordena l'article 20 de la Constitució, una Junta de Seguretat formada per representats del Govern de la República i de la Generalitat, i per les autoritats superiors que, depenent de l'un i de l'altra, presten servei en el territori regional, la qual entendrà en totes les qüestions de regulació de serveis, allotjament de forces i nomenament i separació de personal. Aquesta Junta, el Reglament de la qual, ordenarà la seva organització i el seu funcionament, de conformitat amb el contingut d'aquest article, tindrà una funció informativa; però la Generalitat no podrà procedir contra els seus dictàmens en allò que es relacioni amb els serveis coordinats. Quan al personal dels serveis de Policia i ordre interior de Catalunya atribuïts a la Generalitat, la proposta dels nomenaments serà feta per la seva representació a la Junta, sens perjudici d'allò que disposa el paràgraf anterior».

<sup>88</sup> Art. 9: «El Govern de la República, en ús de les seves facultats i en exercici de les seves funcions constitucionals, podrà assumir la direcció dels serveis compresos en l'article anterior i intervenir en el manteniment de l'ordre interior de Catalunya en els següents casos: 1r. A requeriment de la Generalitat. 2n. Per Pròpia iniciativa, quan estimi que l'interès general de l'Estat o la seva seguretat està compromesa. En ambdós casos serà escoltada la Junta de Seguretat de Catalunya, a fi de donar per acabada la intervenció del Govern de la República. Per a la declaració d'estat de guerra, de la mateixa manera que per al manteniment, suspensió o restabliment dels drets i garanties constitucionals, serà la llei general d'Ordre públic, que regirà a Catalunya igual que a tot el territori de la República. Igualment regiran a Catalunya les disposicions de l'Estat sobre fabricació, venda, transport, tinença i ús d'armes i explosius».

<sup>89</sup> L'art. 31 continua: «Tuttavia il Governo dello Stato potrà assumere la direzione dei servizi di pubblica sicurezza, a richiesta del Governo regionale congiuntamente al Presidente dell'Assemblea e, in casi eccezionali, di propria iniziativa, quando siano compromessi l'interesse generale dello Stato e la sua sicurezza. Il Presidente ha anche il diritto di proporre, con richiesta motivata al Governo centrale, la rimozione o il trasferimento fuori dell'Isola dei funzionari di polizia. Il Governo regionale può organizzare copri speciali di polizia amministrativa per la tutela di particolari servizi ed interessi».

gione dipende[va] disciplinarmente, per l'impiego e l'utilizzazione, dal Governo regionale» e che il Presidente poteva chiedere l'impiego delle forze armate dello Stato». Tuttavia, alla regione era dato istituire corpi speciali di polizia amministrativa e il Governo dello Stato poteva assumere la direzione dei servizi di pubblica sicurezza per salvaguardare gli interessi generali del Paese.

Dal punto di vista finanziario, alla Sicilia veniva riconosciuto il fondo di solidarietà (art. 38)<sup>90</sup> e la facoltà di provvedere ai propri fabbisogni sia a mezzo di redditi patrimoniali della Regione sia di tributi deliberati dalla stessa (art. 36)<sup>91</sup>. Per le imprese industriali e commerciali che avevano, invece, sede fuori dal territorio della Regione, ma che in questa avevano degli stabilimenti, per l'accertamento dei redditi se ne determinava un'imposta della quota di detti stabilimenti (art. 37).

Alla Catalogna, invece, come si legge nel titolo quarto dello Statuto, si concedeva un gettito su talune imposte, si stabilivano altresì le norme alle quali doveva uniformarsi la *Generalidad* nel costituire le sue entrate, e si determinavano le entrate che lo Stato cedeva alla *Generalidad*: «La Finanza della *Generalidad* della Catalogna è costituita: a) dal provento delle imposte che lo stato cede alla *Generalidad*; b) da una percentuale su determinate imposte fra quelle cedute dallo Stato; c) dalle imposte, diritti e tasse delle antiche deputazioni provinciali della Catalogna e da quelle che istituirà la *Generalidad* » (art. 16)<sup>92</sup>.

<sup>90</sup> Art. 38: «Lo Stato verserà annualmente alla Regione, a titolo di solidarietà nazionale, una somma da impiegarsi, in base ad un piano economico, nella esecuzione di lavori pubblici. Questa somma tenderà a bilanciare il minore ammontare dei redditi di lavoro nella Regione in confronto della media nazionale. Si procederà ad una revisione quinquennale della detta assegnazione con riferimento alle variazioni dei dati assunti per il precedente computo».

<sup>91</sup> Art. 36: «Al bisogno finanziario della Regione si provvede con i redditi patrimoniali della Regione e a mezzo di tributi, deliberati dalla medesima. Sono però riservate allo Stato le imposte di produzione e le entrate dei tabacchi e del lotto».

<sup>92</sup> Art. 16: «La Hisenda de la Generalitat de Catalunya es constitueix: a) Amb el produxe dels impostos que l'Estat cedeix a la Generalitat. b) Amb un tant per 100 en determinats impostos dels no cedits per l'Estat. c) Amb els impostos, drets i taxes de les antigues Diputacions provincials de Catalunya, i amb els que estableixi la Generalitat. Els recursos de la Hisenda de la Generalitat es fixaran amb subjecció a les regles següents: 1a El Cost dels serveis cedit per l'Estat. 2 a Un tant per 100 sobre la quantia que resulti d'aplicar la regla anterior per raó de les despeses imputables a serveis que es transfereixin i que tenint consignació en el Pressupost de l'Estat no produeixin en qualitat inferior a l'import dels serveis. 3ª Una suma igual al coeficient d'augment que experimentin en endavant les despeses dels Pressupostos futurs de la República en els serveis corresponents a aquells que siguin transferits a la Generalitat de Catalunya. Per a cobrir les quanties que resultin d'aplicar les regles anteriors, segon el càlcul que realitzarà la Comissió mixta creada en l'article únic de la disposició transitòria d'aquest Estatut, i que es sotmetrà a l'aprovació del Consell de Ministres, l'Estat cedeix a la Generalitat: I. Contribució Territorial, Rústica i Urbana, amb els recàrrecs establerts sobre ella. S'hauran d'abonar als Ajuntaments les participacions que els corresponguin. II. L'impost sobre els drets reals, les persones jurídiques i les transmissions de béns amb llurs recàrrecs i amb l'obligació d'aplicar els mateixos tipus contributius establerts en les lleis de l'Estat. III. El 20 per 100 de propis, el 10 per 100 de Pesos i mesures, el 10 per 100 d'aprofitaments forestals, el producte del cànon de superfície i l'impost sobre les explotacions mineres. IV. Una participació en les sumes que produeixin a Catalunya le Contribucions Industrial i d'Utilitats, igual a la diferència entre la quantia de les contribucions amb llurs recàrrecs que siguin cedits en virtut de les tres regles anteriors i el cost total dels serveis que l'Estat transfereixi a la regió autònoma, tot això referit al moment de la transmissió. Si amb una participació del 20 per 100 no es cobris l'esmentada diferència, s'abonarà la resta en forma de participació en l'impost del timbre en la proporció necessària. Cada cinc anys procedirà per una Comissió de tècnics nomenats pel Ministre d'Hisenda de la República i per la Generalitat, a la revisió de les concessions fetes en aquest article. Tant els impostos cedits com els serveis traspassats a la Generalitat seran calculats amb un augment o amb una rebaixa igual a la que uns i altres hagin experimentat en la Hisenda de la República. La proposta d'aquesta Comissió serà elevada a l'aprovació del Consell de Ministres. En qualsevol moment, el Ministre d'Hisenda de la República podrà fer una revisió extraordinària en el règim d'Hisenda pel present Títol, de comú acord amb la

Facendo sempre salva la preminenza dello Stato, l'art. 17 stabiliva i diritti della *Generalidad* e dello Stato nell'imposizione dei tributi. A conferma, ancora una volta, del fatto che il diritto d'imposizione dello Stato fosse prevalente rispetto a quello della *Generalidad* il fatto che quest'ultima potesse creare nuovi tributi ma in materie diverse da quelle in cui vi fossero già imposizioni dello Stato. Vediamo, inoltre, che lo Stato in Catalogna si riservava il diritto di procedere direttamente all'incasso delle sue entrate (monopoli e dogane che sono sempre affidate agli organi dello Stato) e di sistemarne i relativi servizi (art. 12, comma 5 e 6).

Alla luce di questa breve disamina se ne evince come la struttura dello stato catalano, pur non essendo rimasta unitaria, non era federale e dava luogo al *tipo intermedio di stato* caratterizzato dal sistema delle autonomie regionali teorizzato da Gaspare Ambrosini.

La Catalogna possedeva, infatti, la piena autonomia costituzionale, uno dei requisiti che caratterizzano gli stati membri dello Stato federale, ma mancava della partecipazione diretta o indiretta alla formazione della volontà statale.

Di conseguenza, possiamo dire che analizzando le materie attribuite nell'*Estatud* alla competenza esclusiva o concorrente della Regione Catalana, l'autonomia portasse a disegnare un originale tipo di stato regionale, senza però sconfinare nell'ipotesi regionalista.

L'ampiezza dell'autonomia si evince bene già nell'art. 1 della Costituzione repubblicana spagnola, ove si afferma che «La Repubblica costituisce uno Stato integrale compatibile con l'autonomia dei municipi e delle regioni», nell'art. 8 della medesima Costituzione che recita «Lo Stato spagnolo, dentro i limiti irriducibili del suo territorio attuale sarà composto di municipi riuniti in province, e delle regioni che si costituiscano in regime di autonomia», e, infine, anche nell'art. 11 che stabilisce che lo Statuto regionale sia «legge fondamentale della organizzazione politico-amministrativa della Regione autonoma, e lo Stato spagnolo la riconoscerà e tutelerà come parte integrante del suo ordinamento giuridico».

La sfera di prerogative della regione giungeva fino a riconoscere alla *Generalidad* il potere di organizzare l'amministrazione della giustizia in tutte le giurisdizioni, eccetto in quella militare e della marina, mentre l'art. 2 dell'*Estatut* disponeva che la lingua catalana fosse considerata la lingua ufficiale di Catalogna al pari della castigliana e che tutte le disposizioni e risoluzioni ufficiali prese nella regione fossero pubblicate in entrambe le lingue, però che per le relazioni ufficiali della Catalogna col resto della Spagna, come per le comunicazioni delle Autorità dello Stato con quelle della Catalogna, la lingua ufficiale fosse il castigliano<sup>93</sup>.

---

Generalitat, i, si això no fos possible, s'haurà de sotmetre la reforma a l'aprovació de les Corts, i serà precis el vot favorable de la majoria absoluta del Congrés».

<sup>93</sup> Di contro l'art. 11, mentre ammette tutti gli spagnoli a partecipare al concorso per notaio in Catalogna, prescrive come titolo preferenziale la conoscenza della lingua e del diritto catalano., conoscenza che è, peraltro, richiesta, per la nomina del pubblico ministero e dei conservatori del registro in Catalogna. In materia di pubblica istruzione, nell'art. 7 dello Statuto si stabilisce la facoltà della *Generalidad* di creare e mantenere i centri d'insegnamento di ogni ordine e grado e per l'università si prevede un regime di autonomia tendente ad assicurare l'uguaglianza tra il catalano e il castigliano. Sempre nel medesimo articolo si stabilisce che, in conformità all'art. 9 della Costituzione, le prove e i requisiti richiesti dallo Stato per il conferimento dei titoli accademici siano gli stessi anche in Catalogna. Saranno di competenza della *Generalidad* i servizi delle belle arti, musei, biblioteche e conservazione dei monumenti ed archivi, ad eccezione di quello della Corona d'Aragona.



Una regione quella della Catalogna, dotata di una propria e specifica competenze, che quindici anni dopo ispirava il laboratorio costituzionale siciliano.

## 5. Qualche considerazione conclusiva

L'elaborazione dello Statuto siciliano costituisce l'inizio dell'attuazione, a livello giuridico, del processo di revisione istituzionale dello Stato, apertosi, sul piano politico, con il crollo della monarchia e del fascismo. I lavori della Commissione, nominata dall'Alto Commissario, rappresentano il primo documento della svolta costituzionale destinata a concludersi in Assemblea Costituente con l'elaborazione del titolo V della Costituzione repubblicana che sostituiva allo stato unitario quello autonomistico- regionale.

Non a caso, Salvo Di Matteo definisce gli anni che vanno dal 1943 al 1947 *anni roventi*, in quanto facevano transitare l'Italia dalla monarchia alla Repubblica e portavano l'idea autonomista siciliana a trasformarsi da progetto in realtà statutaria<sup>94</sup>.

Ispiratosi allo statuto catalano e prendendo atto delle peculiarità storiche-istituzionali e culturali dell'isola, lo statuto siciliano riconosceva alla Sicilia speciali poteri di autonomia che la differenziavano dalle altre regioni a statuto ordinario previste dalla Costituzione, e alimentavano proprio per il suo valore di «precedente» un ampio dibattito sul futuro assetto regionale del Paese.

Puntualmente notava Amorth nel 1945 che «l'autonomia della Val d'Aosta, il movimento separatista siciliano, il problema dell'Alto Adige, quello della Venezia Giulia, [erano] sì ai margini della patria comune e per essi l'autonomia [poteva] apparire come un mezzo per evitare il distacco di quelle regioni, ma [potevano] anche, per così dire, provocare un contagio a tutta la compagine italiana le cui richieste di autonomia sarebbero, a quanto si è visto, pienamente giustificate»<sup>95</sup>.

Vediamo, quindi, come particolare rilevanza assumesse l'esperienza spagnola del 1931, cui fanno riferimento diversi giuristi, tra cui principalmente Gaspare Ambrosini (ritenuto, non a caso, il maggior mediatore del regionalismo di matrice spagnola), il quale intravedeva in questa esperienza costituzionale il primo esempio di Stato regionale, «un tipo intermedio, il cui contrassegno caratteristico è costituito dall'istituto delle autonomie provinciali o regionali»<sup>96</sup>.

Il modello catalano costituiva, infatti, un precedente assai interessante, non soltanto per l'autonomia in esso sancita ma anche per le vicende politiche- istituzionali che conducevano alla genesi dello statuto, e presentavano diversi punti di contatto con quelle siciliane all'indomani della liberazione.

Avveniva, infatti, che l'*Estatut de Catalunya*, destinato ad un'esistenza effimera in Catalogna, fatto conoscere in Italia dagli scritti dell'Ambrosini e, quindi, parzialmente recepito nell'ipotesi progettuale disegnata da Guarino Amella, venisse in qualche misura trapiantato in Sicilia, quasi rinverdendo una comune esperienza storica e politica che aveva visto entrambe le regioni partecipi, sin dal 1282, dell'esperienza costituzionale della «monarchia aragonese».

<sup>94</sup> Di Matteo S., *Anni Roventi, la Sicilia dal 1943 al 1947*, Palermo

<sup>95</sup> A. Amorth, *Il problema della struttura dello Stato in Italia*, Milano 1945, p. 40.

<sup>96</sup> Ambrosini, *Autonomia regionale e federalismo*, cit., p. 9.