

QUESTIONI STORICHE – 7



# Autogoverno e autonomia

Baschi e siciliani a confronto

*a cura di*

Marcello Saija  
Esteban Anchustegui  
Gaetano Armao

Atti del Convegno internazionale di studi «Autogoverno ed autonomia nella rappresentazione politica degli Stati europei», promosso dall'Università di Palermo (Dipartimento Dems) ed Università dei Paesi Baschi e tenuto a Palermo nella Sala delle Lapidi del Palazzo Municipale e nella Sala delle Capriate dello Steri nel quadro delle manifestazioni celebrative dei 210 anni dell'Ateneo Palermitano.

© 2016 Edizioni di storia e studi sociali – 97100 Ragusa

Data di stampa: 27 maggio 2016

Stampa: Printbee – Noventa Padovana (PD)

[www.edizionidistoria.com](http://www.edizionidistoria.com)

[edizionidistoria@gmail.com](mailto:edizionidistoria@gmail.com)

twitter: @edizionistoria

In copertina: Il *Gernikako Arbola*, la quercia simbolo della libertà del popolo basco, in una incisione del XIX secolo, e uno scorcio del Palazzo dei Normanni (Torre Pisana), sede dell'Assemblea Regionale Siciliana, in una foto di metà Novecento.

## Introduzione

La storia non si fa con i se! È, tuttavia, forte la tentazione di comprendere se le cose di Sicilia sarebbero state diverse avendo alle spalle settant'anni di governo regionale esercitato con poteri di imposizione e di amministrazione fiscale.

Certo, guardando solo alle vicende dell'Isola è difficilissimo dirlo. Sovrapponendo, però, queste all'esperienza storica dei paesi baschi, probabilmente, qualche considerazione in più è possibile farla.

«L'autonomia senza poteri di imposizione ed amministrazione fiscale che autonomia è?» – commenta il prof. Joseba Agirreazkue-naga ascoltando la storia dell'autonomia siciliana – «Se alla caduta di Franco non ci avessero restituito questi poteri, la nostra proclamata indipendenza basca sarebbe stata soltanto una burla! Oggi siamo tra le regioni più ricche della Spagna grazie al fatto che abbiamo amministrato i nostri denari dando allo Stato centrale ciò che è giusto per gestire i grandi servizi nazionali. Il nostro sviluppo ce lo siamo fatti da soli affrontando con coraggio il rischio di avere una finanza separata».

«Ci sarebbero mancati solo i poteri fiscali per farci precipitare anzitempo in quel baratro che oggi vediamo dall'orlo» – replica qualcuno tra gli studiosi siciliani – Se la irresponsabilità di una classe politica mediocre ed affarista, in settant'anni ci ha condotti a questo stato di cose, figuriamoci cosa sarebbe successo in Sicilia se avessimo dovuto affrontare da soli i rischi di una autonoma gestione finanziaria senza il controllo statale.

Ma non è questa l'unica opinione dei siciliani. Altri sostengono che, in realtà, la responsabilizzazione del rischio non avrebbe potuto avere sui siciliani altro se non effetti positivi. Avrebbe avuto – sostengono – una funzione educativa e probabilmente il sistema corruttivo, innescato in Sicilia proprio per gli irresponsabili rapporti di scambio tra classe politica nazionale e regionale, non avrebbe trovato terreno fertile .

Questi i leitmotiv del confronto tra i docenti dell'Università basca e quelli dell'Ateneo palermitano in due intensissimi giorni del convegno Autogoverno e Autonomia nella rappresentazione politi-

ca degli Stati europei, celebrati nella storica Sala delle lapidi di Palazzo delle Aquile e nella Sala delle Capriate allo Steri.

I lavori, battezzati il 26 aprile 2015 dal magnifico rettore dell'ateneo palermitano Fabrizio Micari e dal presidente del consiglio comunale di Palermo dott. Salvatore Orlando, sono stati aperti con un quadro storico che partendo dai concetti di autogoverno ed autonomia elaborati dai giuristi medievali ha messo in evidenza come la piena autonomia siciliana conquistata settant'anni fa con un impianto che originariamente aveva le caratteristiche della *Iurisdictio* di Bartolo da Sassoferrato, è oggi poco più che una *Permissio* revocabile *ad nutum* dal governo centrale. Al contrario, l'autonomia basca che con i poteri di imposizione fiscale ha i caratteri dell'autogoverno possiede ancora intatte tutte le caratteristiche descritte ben sette secoli fa dal giurista Baldo degli Ubaldi. E proprio tali caratteristiche sono state il tema centrale delle rivendicazioni basche a partire dalla fine dell'Ottocento. In particolare qui la domanda di autogoverno è stata sempre vincolata a due tradizioni autonomiste: la foralista e la statutaria. L'armonizzazione tra le due ha comportato un esercizio conciliatorio ordinario e continuo per far fronte alle controversie ed agli accordi intervenienti nell'interesse delle istituzioni territoriali e locali, ma è riuscita a tenere sempre l'entità statale e l'entità regionale su un piano di parità. In Sicilia le cose sono andate in modo radicalmente diverso e, abolita quasi subito l'Alta Corte di giustizia siciliana, le controversie insorgenti sono state delegate alla Corte Costituzionale nazionale. La Regione basca ha quindi sempre interagito con lo Stato spagnolo su posizione di equivalente forza. La Regione Sicilia, seppure nata come soggetto *Sui juris* con uno statuto autonomamente elaborato ed integralmente accettato in sede costituente, oggi, soprattutto per demeriti propri, ha progressivamente perduto la sua forza di contrattazione con lo Stato, avvicinando la sua condizione a quella delle Regioni a statuto ordinario, nate in modo molto diverso.

Oggi, in epoca di riforma costituzionale imminente, le soluzioni possibili sono o quella di accettare supinamente la *deminutio*, favorendo la tendenza dirigistica dello Stato nazionale o quella di rifondare l'autonomia nella prospettiva di un rapporto con l'Europa che deve progressivamente far sbiadire i confini degli Stati in una ipotesi di assetto politico che privilegia un più pregnante rapporto tra Centro e periferie continentali.

In quest'ultimo caso, però, l'unica strada possibile è quella della transizione all'*Open Government*. Appare assolutamente necessario, quindi, cambiare la mentalità e la cultura di gestione della cosa pubblica in Sicilia, potenziando la trasparenza ai fini della responsabilità politica e della partecipazione della cittadinanza. Tali strumenti, in generale, corollari assolutamente necessari per la rivitalizzazione della democrazia rappresentativa, appaiono, in particolare, oggi indispensabili per qualsiasi ipotesi di rilancio dell'autonomia siciliana.



## RELAZIONI DI QUADRO



## Autogoverno e autonomia nella elaborazione dei giuristi medievali

Nei processi di trasformazione che la storia registra, non sempre gli ordinamenti giuridici hanno un ruolo primario. Spesso vengono confinati sullo sfondo e soltanto a cose fatte finiscono per fare i conti con il nuovo emerso. Una corposa eccezione è però possibile coglierla nel primo passaggio epocale dello scorso millennio, dove il diritto gioca da protagonista a tal punto da poter essere considerato come uno dei motori principali della trasformazione. Stiamo parlando della transizione dal feudalesimo al rinascimento medievale.

Nonostante la sterminata bibliografia sull'argomento, le cause profonde del cambiamento non sono ancora del tutto chiare. È, però, assai probabile che il lento tramonto del chiuso mondo feudale interviene, non come qualcuno semplicisticamente afferma, perché nasce il mercato cittadino<sup>1</sup> che è, semmai, uno dei tanti effetti, ma perché, dopo secoli di ordinamento feudale, le vie di fuga dalle imposizioni signorili cominciano improvvisamente a moltiplicarsi, generando corpose schiere di uomini intenzionati ad relazionarsi tra loro e con gli altri non più sulla base degli *status*, come era di regola nel mondo da cui venivano, ma sulla base delle libere volontà individuali. In altre parole, piuttosto che sottostare a prassi obsolete e spesso vessatorie, costoro trovavano più giusto e comodo comprare e vendere con formule certe, fornire e ricevere prestazioni secondo obbligazioni liberamente assunte, garantire la successione dei figli secondo regole prestabilite<sup>2</sup>.

Diventa quindi comprensibilissima e quasi naturale la riscoperta del diritto romano, e con essa, la nascita di un ceto professionale capace di leggere, interpretare e spiegare gli antichi testi giustinianeî, nelle università e/o a supporto di chi operava nelle amministrazioni cittadine o nei tribunali<sup>3</sup>.

Ed è in questo quadro che il diritto romano serve egregiamente a regolare il nuovo diventando presto indispensabile. Le famiglie benestanti e persino i signori feudali incoraggiano i figli a studiare nelle università per tentare di padroneggiare uno strumento che pia-

no piano si afferma come il principale veicolo del «moderno» vivere civile. E diventa inevitabile che chi sa di diritto presto assurga ad un ruolo di primaria importanza. Nelle principali città dell'Italia centro settentrionale e più tardi dell'intera Europa sorgono le *scholae* che piano piano glossano e commentano tutti i testi della compilazione giustiniana<sup>4</sup>.

E di questo diritto, i giuristi diventano le sacre vestali e lo difendono con la piena consapevolezza che da esso traggono guadagno e potere.

Ed è proprio per tale ragione che quando i comuni (frutti tra i più corposi della trasformazione in atto) – nel corso del XIII secolo, cominciano a darsi norme, a raccogliere consuetudini ed infine a compilare statuti, fuori dagli schemi del diritto romano, la reazione dei giuristi dottori è immediata e di piena contrapposizione.<sup>5</sup>

Boncompagno da Signa deride pubblicamente il diritto statutario affermando: «queste leggi municipali sbiadiscono come ombre lunari ed a somiglianza della luna si accrescono e decrescono, secondo l'arbitrio dei legislatori». Altri giuristi dopo la metà del secolo qualificano lo statuto come «opera di asini». Altri ancora, nei decenni successivi, mettono in risalto la sua labilità, rispetto alla solenne immobilità del diritto romano. Diventano popolari i detti: «legge vicentina dura dalla sera a la matina» oppure: «legge fiorentina fatta la sera e guasta la mattina» oppure ancora: «legge di Verona, dura da terza a nona»<sup>6</sup>.

La ragione di tutto ciò è evidente: se si ammette una fonte normativa diversa da quella dell'imperatore, che a suo tempo ha creato il *Corpus juris* e che resta *lex animata in terris*, ne consegue che i giuristi dottori perdono il loro potere di custodi ed interpreti dell'unico vero diritto di cui tutti devono servirsi. Così, fino a quando i comuni raccolgono le consuetudini ed emanano norme che vengono abilmente trascritte dai giuristi dottori secondo i canoni e le forme del diritto romano, il problema non si pone. Quando invece le norme giurate dai consoli e dalle assemblee vengono raccolte con l'aiuto di semplici pratici del diritto e sfuggono al controllo dei giuristi dottori il contrasto si inasprisce e i toni diventano quelli sopra riportati.

Le invettive, tuttavia, non erano certo in grado di cambiare le cose che, con buona pace dei giuristi dottori, proseguivano nella direzione da loro temuta, e, alla fine del secolo XIII, i comuni, senza

più alcuna remora, legiferavano e raccoglievano le loro disposizioni. Di fronte a questo stato di cose, agli inizi del 1300, qualcuno tra i professori delle università, decide di cambiare atteggiamento tentando di inglobare i diritti particolari dei comuni nel grande alveo del diritto romano ed elaborando alcune teoriche che oggi sono alla base dei concetti di autonomia e di autogoverno. I primi a dare un fondamento teorico al potere normativo degli ordinamenti particolari prendono spunto da alcuni paragrafi del trattato della pace di Costanza concluso nel 1183 tra Federico Barbarossa e i comuni della lega lombarda. Qui, l'imperatore aveva riconosciuto ai comuni l'esercizio di alcuni poteri fiscali, di fatto rientranti in una consuetudine antica e costante. Su questa base viene elaborata la teoria della *permissio*<sup>7</sup> secondo la quale, la *potestas condendi statuta* dei comuni deriverebbe da una concessione dell'imperatore che, con tutta evidenza, contemplava solo la possibilità che i comuni legiferassero *praeter legem* o *secundum legem*, mai *contra legem*.

Così il principio d'autorità era salvo. Solo su concessione dell'imperatore i comuni potevano legiferare secondo le leggi o tutt'al più in assenza di una disposizione della legge romana.

La teorica della *permissio* era, però, del tutto insufficiente a spiegare ciò che accadeva, perché, in realtà, i comuni legiferavano anche *contra legem*.

Ed è a questo punto che Bartolo da Sassoferrato, con l'autorità che lo contraddistinse e che lo rese famoso nei secoli<sup>8</sup>, rielaborò e divulgò una teorica che in, qualche modo, non solo giustificava il fatto che i comuni potessero legiferare anche *contra legem*, ma soprattutto risolveva il problema della temporaneità della concessione<sup>9</sup>. La *permissio*, infatti, così come era stata data, poteva essere tolta dall'imperatore *ad nutum*.

Bartolo afferma, invece, che non solo non c'è alcuna discrezionalità da parte dell'imperatore perché non vi è alcuna concessione, ma che la potestà dei comuni di fare leggi trova fondamento già nella legge romana e per dimostrare il suo assunto riporta un brano delle Istitutiones di Gaio dove si legge:

Omnes populi, qui legibus et moribus reguntur, partim suo proprio, partim communi omnium hominum jure utuntur, nam quod quisque populus ipse sibi jus constituit, id ipsius proprium civitatis est vocaturque jus civile, quasi jus proprium ipsius civitatis; quod vero naturalis ratio inter omnes homines constituit, id apud

omnes peraeque custoditur vocaturque jus gentium, quasi quo jure omnes gentes utuntur<sup>10</sup>.

Ora, come è evidente, il brano è semplicemente descrittivo. Dice che c'è un *jus proprium* che è quello che si danno i comuni autonomamente, così come c'è un *jus gentium* che è un diritto comune a tutte le genti che viene direttamente dalla *naturalis ratio*, concetto di tradizione storica, che avrà grande sviluppo e fortuna in seguito, ma sul quale è, per adesso, impossibile fermarsi. Su questo testo Bartolo, attraverso un capolavoro di «modernizzazione» della fonte, innesta il suo ragionamento affermando che esistono ordinamenti che si riconoscono perché hanno una propria *jurisdictio*. Tali ordinamenti vivono nell'ambito dell'ordinamento universale, sotto la *jurisdictio maxima*, che è quella dell'imperatore, e da questa traggono legittimità, riproducendone il «modello» su scala inferiore.

In sostanza, così come l'Imperatore governa e fa leggi che sono valide per tutto l'impero, allo stesso modo il re può fare nel *regnum* e, via via scendendo di grado, il comune sul suo territorio, la corporazione nell'ambito di sua competenza e persino il *pater familias*, sul suo aggregato parentale, ha gli stessi poteri di governo che l'imperatore ha nell'impero.

È questa la prima formulazione del concetto di *Autonomia*. Questa prima forma trae certo validità dal fatto di «modellarsi» sulla *jurisdictio* imperiale, ma presenta un vantaggio formidabile rispetto alla teorica della *permissio*: non ha bisogno di una concessione derivante da uno specifico atto di volontà. Essa prende forma (ed esiste) quando la *jurisdictio maxima* è adattata, su scala ridotta, ad un'ambito «minore». Non è quindi soggetta a revoca, come la *permissio*, e potrebbe annullarsi solo nel caso (del tutto teorico) del venir meno del «modello», cioè del potere imperiale su cui è esemplata. Come afferma Manlio Bellomo, nella teorica bartoliana «la finezza politica è pari alla finezza giuridica e si apprezza nel risultato di dare la stessa potestà normativa a organizzazioni che sono nel fatto concorrenti»<sup>11</sup>.

Ora, è chiaro, come ha messo in evidenza Federico Martino<sup>12</sup>, che Bartolo aveva un interesse, per così dire, «pratico» che ispirava la sua teorizzazione. Viveva e traeva alimento da un Comune del popolo (Perugia) che gli pagava il salario e che aveva bisogno di trovare una solida legittimazione giuridica alla sua esistenza. Quin-

di, si comprende come la teorica della *jurisdictio* rispecchi gli interessi del comune popolare, così come, più tardi, rifletterà gli interessi del signore di Padova la teorica della *permissio*, riproposta in una *repetitio* del 1356, da Ranieri Arsendi, maestro di Bartolo da Sassoferrato. Ci racconta Federico Martino<sup>13</sup> che l'Arsendi era docente all'Università di Padova, profumatamente pagato da Francesco II da Carrara, signore della città, tradizionalmente schierato dalla parte imperiale. Costui, proprio in quei mesi, stava per ottenere il vicariato imperiale da Carlo IV di Boemia. È evidente che, nella situazione data, il «rilancio» della *permissio* si confaceva perfettamente agli interessi della signoria padovana: il Carrarese non solo non rischiava che l'imperatore (di cui era seguace e amico) potesse togliergli la potestà normativa, ma, con la concessione del vicariato, dava fondamento giuridico ad un potere personale privo di legittimità, senza essere costretto a fare i conti con la volontà del «populus», così come implicava la teorizzazione di Bartolo.

Quale che fosse l'interesse «personale» dei giuristi a scrivere queste cose e quali che fossero gli interessi da essi protetti, quel che appare rilevante dal nostro punto di vista è che per la prima volta nella storia degli ordinamenti ci troviamo di fronte ad una formulazione del concetto di autonomia che appare come una pietra miliare su cui verrà costruito un intero edificio giuridico negli anni avvenire.

Faremmo, però cosa monca se ci fermassimo a Bartolo e Arsendi.

È un allievo di Bartolo, Baldo degli Ubaldi, che nella seconda metà del 1300 supera le considerazioni del maestro giungendo ad una concezione che gli permette di passare dall'autonomia, nella quale è comunque presupposta una funzione delegata, all'autogoverno che non ha bisogno di alcuna legittimazione, diretta o indiretta, da parte di un potere superiore<sup>14</sup>. Baldo compone un quadro radicalmente diverso dalle intuizioni di Bartolo, con un risultato politico che consiste nella legittimazione di qualsiasi ordinamento *effettivamente* funzionante nella città, prescindendo da qualsiasi modello legittimante, come la *jurisdictio* imperiale. Adesso, nella *potestas condendi statuta* l'imperatore non ha alcun ruolo, né diretto, come presupponeva il meccanismo della *permissio*, né indiretto, come ipotizzava la teorica bartoliana. Così Baldo:

[...] Modo restat videre numquid in tali statuto requiratur auctoritas superioris, videtur quod non, quia populi sunt de jure gentium, ergo regimen populi est de jure gentium, ut supra ea. l. ex hoc iure (D. 1. 1. 5), et regimen non potest esse sine legibus et statutis, ergo eo ipso quod populum habet esse, habet per consequens regimen in suo esse, sicut animal regitur a suo spiritu proprio et anima, et si bene regitur non potest superior se impedire, quia propter bene viventes non sunt facte leges prohibitorie, sed propter errantes, nam si naturaliter ea que legis sunt faciunt, ipsi sibi sunt lex [...] <sup>15</sup>

I popoli esistono per diritto delle genti – insegna Baldo – quindi quello che lui chiama *regimen*, altro non è se non la costituzione del popolo che appartiene al diritto delle genti: ma il *regimen* non può esistere senza le leggi e gli statuti, quindi, per ciò stesso che il popolo ha una sua esistenza, ha per conseguenza un *regimen* nel suo essere e, come ogni animale, è retto dal suo proprio spirito e dalla propria anima <sup>16</sup>.

Sembra incredibile che un giurista del Trecento abbia potuto pronunciare parole di tal fatta e giustamente il grande storico del diritto Francesco Calasso le ha giudicate «tra le più grandi che il pensiero giuridico abbia mai scritto» <sup>17</sup>.

Quel che però qui mi preme mettere in evidenza è che con la teorica di Baldo si fa il salto dall'autonomia all'autogoverno e si definisce il carattere originario di questo che non appare più compatibile con alcuna delega di legittimazione dei poteri dell'esterno ma è piena sovranità. È solo l'autonomia che presuppone la legittimazione esterna, presente – anche se in misura e modalità differenti – sia nella ipotesi della *Permissio* che in quella della *Iurisdictio* bartoliana.

Ed è su questo schema che proviamo adesso a misurare il caso siciliano.

Diciamo subito che la Sicilia ha una lunga storia di autogoverno, rivendicata a gran voce dai separatisti di tutte le epoche <sup>18</sup>. È stata *Regnum* con i Normanni e, nell'età sveva, persino centro dell'Impero. Ha perduto la sua centralità prima con il lungo vicereame spagnolo e poi con la marginalizzazione savoiarda, borbonica e italiana diventando territorio di altri Stati.

Nel 1812, sotto il protettorato inglese, ha avuto la sua Costituzione ed ha riconquistato la sovranità. Tale evento resta a lungo nella memoria collettiva come fulcro delle rivendicazioni indipendentiste <sup>19</sup>, più di quanto non resti il '48, dove l'aspirazione a far parte

di uno Stato italico pone in secondo piano il fatto che, proprio in quell'occasione, per parecchi mesi, una Sicilia ribelle aveva rispolverato il Parlamento e si era retta come Stato indipendente<sup>20</sup>.

La medesima cosa era successa all'indomani della conquista garibaldina, quando, pochi giorni prima del plebiscito, un pugno di ottimati locali aveva varato la prima bozza di statuto autonomista siciliano che si conosca. Era stato il prodittatore Mordini ad insediare un Consiglio straordinario di Stato, e tale organo si era mosso in una direzione che, utilizzando gli schemi medievali esposti, potremmo definire bartoliana. Gli ottimati siciliani accettavano, infatti, la prospettiva di far parte del Regno d'Italia ed ipotizzavano le regioni come parti vitali di uno Stato che secondo la concezione di Farini (il primo a lanciare la proposta), si riproduceva in ordinamenti di rango inferiore con gli stessi poteri legislativi ed impositivi dello Stato nazionale<sup>21</sup>.

Ed è probabilmente per questa ragione che anche tale episodio, seppure spesso ricordato, non riceve, nella memorialistica indipendentista, la medesima attenzione della Costituzione del '12 che, invece, ritorna sempre come leitmotiv fino ai proclami dei moti separatisti del 1943-45.

Ed è proprio in questa ultima occasione, in effetti, che la Sicilia, per l'ultima volta nella sua storia, sembra molto vicina a riacquistare lo status di soggetto *sui juris*<sup>22</sup>, manifestando quei caratteri di «populus» vivo e palpitante che Baldo degli Ubaldi poneva come base della sovranità. Lo sbarco degli angloamericani fa crollare sull'Isola l'impalcatura dello Stato fascista ed innesca un movimento di popolo che, all'insegna di *superiore non recognoscens*, tenta di dar corpo alla piena sovranità siciliana. Nella realtà, accade, però, che dopo il trasferimento dei poteri dall'AMGOT al Regno del Sud, guidato dal governo Badoglio (11 febbraio 1944), una classe dirigente autoselezionatasi<sup>23</sup>, senza alcuna legittimazione né dal basso né dall'alto, viene insediata con decreto legislativo dello Stato italiano 18 marzo 1944 n. 91 come Consulta Regionale presieduta da un Alto Commissario per la Sicilia. Tale organo, dotato di pieni poteri di proposizione normativa, elabora e poi approva uno statuto con vistose forme di autogoverno<sup>24</sup>.

Certo, è indubbiamente vero che al momento in cui la Consulta si riunisce, l'indipendentismo si era già stemperato ed una buona parte dei separatisti, seguendo il flauto di Sturzo e di Togliatti, si era por-

tato su posizioni autonomiste<sup>25</sup>, resta, però, il fatto che il varo dello statuto avviene con largo anticipo rispetto alla carta costituzionale italiana e il regio decreto legislativo 15 maggio 1946 recepisce l'operato della Consulta senza alcuna modifica così come del resto fa la legge costituzionale n. 2 del 1948 che viene varata frettolosamente, in *articulo mortis*, senza alcun dibattito, quando l'Assemblea Costituente, decaduta e prorogata, stava per sciogliersi definitivamente<sup>26</sup>.

Così, la stessa previsione dell'articolo 1 nella quale la regione Sicilia si riconosce nell'ambito dello Stato nazionale appare più come frutto di un accordo di origine pattizia assimilabile ad un trattato tra due entità paritetiche che come un atto di subordinazione. È lo Stato italiano che sembra trattare e concludere con una Consulta regionale siciliana che rappresenta categorie, partiti e ceti produttivi dell'isola. Così, nonostante che la sanzione giuridica formale giunga con il decreto firmato da Umberto II e dai maggiorenti del CLN (che al tempo fungevano da governo provvisorio), lo Statuto sembra avere i caratteri di un atto originario di piena sovranità.

Certo, le modifiche intervenute nel tempo per gli articoli che via via vengono ritenuti contrari al dettato costituzionale modificano sensibilmente le cose e l'ideologia risarcitoria di stampo nittiano, scolpita sin dall'inizio della crisi negli interventi di La Loggia<sup>27</sup>, che condisce ed accompagna per anni il reingresso della Sicilia nella ricostituita Italia per sostenere la generosa idea di una via regionale allo sviluppo attraverso pubblici investimenti<sup>28</sup>, genera, invece, l'impressione che le vistose somme di denaro ufficialmente trasferite all'Isola, a compensazione dei presunti torti subiti nel primo ottantennio postunitario, siano, in realtà, il prezzo poco limpido pagato dall'establishment nazionale ai notabili mafiosi di sempre per ottenere consenso politico e rinuncia alla sovranità. Ma senza giungere ad un giudizio così radicale, non è possibile nascondere che per volontà esterne, ma soprattutto, per demeriti interni, l'ampio quadro autonomistico disegnato dai padri consultori non esiste più e, al di là delle poche forme sopravvissute, il rapporto di forza tra lo Stato nazionale e la regione Sicilia si è andato progressivamente assottigliando. In definitiva, se dobbiamo rifarci alle interpretazioni dei giuristi medievali, non possiamo non concludere che la conclamata autonomia speciale siciliana oggi è regredita ad una sorta di «*permissio*» molto simile a quella che regola i rapporti tra lo Stato e le

regioni a statuto ordinario, ma anche le altre regioni a statuto speciale,<sup>29</sup> tutte nate in modo molto diverso da come storicamente è nata la regione Sicilia.

<sup>1</sup> P. Grossi, *L'ordine giuridico medievale*, Laterza, Bari 1995.

<sup>2</sup> È questa la tesi sostenuta da M. Bellomo, *Elogio delle regole*, Euno edizioni, Leonforte 2012.

<sup>3</sup> M. Bellomo, *Società e Istituzioni in Italia dal Medioevo agli inizi dell'età moderna*, Giannotta, Catania III ed. 1982 (I,1976), p. 305 sgg. e pp. 339 sgg.

<sup>4</sup> M. Bellomo, *Saggio sull'Università nell'età del diritto comune*, I ediz. Giannotta, Catania 1979, edizioni successive, Il Cigno Galileo Galilei, Roma 1992-2004; anche in traduzione spagnola, Id., *La Universidad en la época del derecho comun*, introducion de Emma Monbtanos Ferrin Il Cigno Galileo Galilei, Roma 2001.

<sup>5</sup> M. Bellomo, *Società e Istituzioni...* cit., pp. 349 sgg.

<sup>6</sup> M. Bellomo, *Società e Istituzioni...* cit., p. 356.

<sup>7</sup> Per una trattazione più ampia sul punto, si veda M. Bellomo, *Società e Istituzioni...* cit., pp. 352-353.

<sup>8</sup> In Sicilia, ancora oggi, quando si rimane perplessi di fronte ad una considerazione ingiustificatamente asseverativa, si suole dire: «*E cu è ca 'u dissi? Bartulu?*».

<sup>9</sup> Oltre alle considerazioni di M. Bellomo, *Società e Istituzioni...* cit., pp. 353-354, sulla teorica bartoliana si veda F. Martino, *In tema di «potestas condendi statuta». Indagini sul pensiero di Ranieri Arsendi a Padova*, in «Quaderni catanesi, a. V, n. 10, luglio – dicembre 1983, pp.461 – 482, ivi pp. 466 e sgg., ma anche dello stesso autore, *Dottrine di giuristi e realtà cittadine nell'Italia del Trecento. Ranieri Arsendi a Pisa e a Padova*, Tringale editore, Catania 1985, pp. 99-118.

<sup>10</sup> «Tutti i popoli che sono governati da leggi e costumi, in parte usano un proprio diritto, in parte il diritto comune a tutti gli uomini. Ogni popolo, infatti, si dà un suo particolare diritto, che è il diritto proprio della città e che si chiama jus civile, a significare che è specifico di quella città. Al contrario, il diritto che la ragione naturale ha posto in tutti gli uomini, viene osservato egualmente da tutti e si chiama jus gentium, quasi a significare che tutte le genti usano questo diritto.» Lo si veda in *Corpus Juris Justinianei, Digesto, De justitia et jure*, l. *Omnes populi* (D. 1.1.9).

<sup>11</sup> M. Bellomo, *Società e Istituzioni...* cit., p. 353.

<sup>12</sup> F. Martino, *In tema di «potestas condendi statuta». Indagini sul pensiero di Ranieri Arsendi a Padova...*cit, pp. 466 sgg., id., *Dottrine di giuristi e realtà cittadine nell'Italia del Trecento. Ranieri Arsendi a Pisa e a Padova...* cit., pp. 99-118.

<sup>13</sup> *Loc. ult. cit.*

<sup>14</sup> M. Bellomo, *Società ed Istituzioni...* cit., p. 354.

<sup>15</sup> «... Adesso ci rimane da vedere se lo statuto, per la sua validità, abbia bisogno di essere convalidato da una autorità superiore. Sembra di no, perché i popoli esistono in forza del diritto delle genti, come è detto in D.1. 1. 5, e il governo del corpo sociale non può esistere senza leggi e statuti, quindi, in quanto un popolo esiste come tale [come comunità ordinata] possiede in se i principi del proprio governo, così come l'essere animato è governato dal proprio spirito e dalla propria anima e, se è

ben governato, non può essere limitato da una autorità superiore, poiché le leggi che impongono divieti non sono fatte per quanti vivono bene ma per coloro che deviano dal retto cammino. Infatti, se, seguendo la loro natura, operano le cose prescritte dalla legge, essi sono a sé stessi la legge.»

Il brano ha per incipit «I popoli esistono per diritto delle genti». Lo si veda in Baldus de Ubaldis, *Commentaria in Primam Digesti Veteris Partem*, Venetiis 1599, fol. 12vb, n. 4, ad l. *Omnes populi, De justitia et jure* (D. 1. 1. 9).

<sup>16</sup> M. Bellomo, *Società ed Istituzioni...* cit., p. 354.

<sup>17</sup> F. Calasso, *Gli ordinamenti giuridici del rinascimento medievale*, II ed., Milano 1953, p. 275.

<sup>18</sup> M. Saija, *L'equivoco del sicilianismo*, in G. Armao, M. Saija (a cura di), *Settant'anni di autonomia siciliana*, Rubbettino editore, Soveria Mannelli 2016, ediz. in corso di stampa.

<sup>19</sup> D. Novarese, *La complessa eredità ideologica della stagione costituzionale del 1812 nel pensiero politico siciliano fra Otto e Novecento*, in G. Armao, M. Saija, *Settant'anni di autonomia siciliana...*, cit..

<sup>20</sup> G. Scichilone, *L'autonomismo federale nel dibattito politico del 48 siciliano* in G. Armao, M. Saija, *Settant'anni di autonomia siciliana...*, cit.

<sup>21</sup> F. Cordaro, *Sicilia 1860. Lo statuto federale siciliano*, in G. Armao, M. Saija, *Settant'anni di autonomia siciliana...* cit..

<sup>22</sup> G. C. Marino, *Storia del Separatismo siciliano*, Editori Riuniti, Roma 1976.

<sup>23</sup> S. Lupo, *Sicilianismo, Separatismo, Autonomismo*, in G. Armao, M. Saija, *Settant'anni di autonomia siciliana*, cit..

<sup>24</sup> G. Astuto, *Le origini dello Statuto siciliano*, in G. Armao, M. Saija, *Settant'anni di autonomia siciliana...*cit..

<sup>25</sup> M. Saija, *L'equivoco del sicilianismo...* cit.

<sup>26</sup> G. Silvestri, *Lo statuto siciliano e la costituzione*, in G. Armao, M. Saija, *Settant'anni di autonomia siciliana*, cit..

<sup>27</sup> G. Astuto, *Le origini dello Statuto siciliano*, in G. Armao, M. Saija, *Settant'anni di autonomia siciliana...* cit.

<sup>28</sup> S. Lupo, *Sicilianismo, separatismo, autonomismo*, in G. Armao, M. Saija, *Settant'anni di autonomia siciliana*, cit.

<sup>29</sup> Si vedano i saggi di F. Bonini, *Una prima istituzionalizzazione dell'autonomia: la Valle d'Aosta*, M. R. Cardia, *L'autonomia speciale sarda: bilancio e prospettive*, A. Polsi, *L'ultimo statuto speciale. La Regione Friuli Venezia Giulia*, in G. Armao, M. Saija, *Settant'anni di autonomia siciliana...*, cit..

## De la reintegración foral a la autonomía. El caso Vasco-Navarro (1839-1979)<sup>1</sup>

La reivindicación en pro de la autonomía es un asunto central en la historia contemporánea del País Vasco y de Navarra desde finales del XIX, el cual está íntimamente relacionado con el encaje de la realidad regional en la construcción del Estado liberal español.

Asimismo, la demanda de autogobierno en el País Vasco y Navarra está vinculada a dos tradiciones autonomistas: la foralista y la estatutaria, cuya armonización conlleva todo un ejercicio conciliatorio con respecto a las controversias y acuerdos en lo concerniente a las instituciones territoriales y comunes.

### *El Concierto económico y la reintegración foral*

Como consecuencia de las guerras carlistas, y por medio de la Ley de 21 de julio de 1876, formalmente se abolen los fueros vascos, con la consiguiente desaparición de las Juntas Generales y las Diputaciones Forales como órganos rectores de la política de los territorios de Vizcaya, Guipúzcoa y Álava. Navarra ya anteriormente había perdido su histórico poder político con la llamada Ley Paccionada del 16 de Agosto de 1841, en virtud de la cual negoció un régimen privativo que actualizaba su régimen foral y le confería una amplia autonomía administrativa y económica.

Con todo, el carácter punitivo de la mencionada ley de 1876 no zanjaba nada, sino que el problema persistía. Así, la dificultad para recaudar impuestos en las tres provincias vascas (Vizcaya, Guipúzcoa y Álava) en las que la Hacienda del Estado tenía escasa influencia, unida a la permanente protesta de los representantes vascos en el Parlamento español, provocó que el entonces presidente del Gobierno español, Antonio Cánovas, negociara con las nuevas Diputaciones Provinciales (nombradas desde el Gobierno) un régimen fiscal especial, por la que estas provincias se comprometían a pagar al Estado una contribución (cupó). Fruto de esta resolución

pactada (1878), las encargadas de recaudar los impuestos concertados (sujetos al acuerdo) seguirían siendo las Diputaciones Provinciales, que abonarían a la Hacienda del Estado el equivalente de lo que ésta se pensaba que podría recaudar, quedando la diferencia entre lo recaudado y lo pagado a la Hacienda del Estado en manos de estas Diputaciones Provinciales, que gestionarían directamente este remanente. En adelante, la renovación y monto sería negociada conjuntamente por representantes de estas Diputaciones con el Estado. Este sistema particular se llama de los Concierdos económicos.

Con todo, a pesar de la mencionada disposición, quedaba en el país un sentimiento de frustración e indignación que no dejó de manifestarse. Este descontento, a partir de 1885, tomó cuerpo en las movilizaciones populares que se produjeron ante los intentos del Gobierno español de introducir modificaciones en el Régimen de Concierdos, y que se fueron expresando bajo la reivindicación general de la reintegración foral (manifestaciones en las que se ha situado el origen del nacionalismo vasco). Esta petición de reintegración foral fue una formulación fuerista ampliamente utilizada tanto por carlistas como por nacionalistas moderados y regionalistas diversos aunque sin explicitar, por lo general, su exacto contenido.

El fuerte impacto económico, social y político que la I Guerra Mundial propició en los países neutrales, unido al reconocimiento del principio de autodeterminación formulado por el presidente americano Wilson en su propuesta de paz, produjo en toda Europa una potente eclosión autonomista y nacionalista. También el País Vasco y Navarra fueron testigos y sujetos activos en todo este proceso, de manera que la campaña autonomista propiciada por el nacionalismo vasco entre 1917-1919, a raíz de su ascenso electoral, fue el primer intento verdaderamente serio de instaurar un régimen autonómico en el País Vasco.

Esta campaña se inició a raíz de la protesta catalanista contra el proyecto de ley del Ministerio de Hacienda, que gravaba los beneficios extraordinarios que el empresariado catalán había adquirido con motivo de la guerra, y también fue secundada por el empresariado vasco (vizcaíno en particular), que consideró que el mencionado impuesto vulneraba el Concierdo económico.

Reunidas las Diputaciones de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya a finales de 1918, el Diputado provincial de Vizcaya propuso la creación de una comisión para redactar la formulación del programa

común de reivindicación autonómica. Ante la negativa del gobierno central de no contemplar ninguna reivindicación que supusiera la reintegración del régimen foral, los representantes guipuzcoanos y vizcaínos defendieron la reposición foral y en su defecto, la formulación de un Estatuto de Autonomía que incluyera análogas competencias. Entretanto, la Diputación de Álava se mostró reacia a esta segunda opción, lo que supuso que todos los partidos políticos fijaran su posición respecto a la reintegración foral y el eventual proyecto de autonomía política.

Durante esta época circularon por la Diputación de Vizcaya distintos proyectos de Estatuto, y tras el acceso al poder de Romanones (diciembre de 1918), la cuestión autonomista alcanzó en España relevancia y reclamación parlamentaria, creándose a tal efecto una Comisión extraparlamentaria para elaborar un Estatuto de Autonomía para Cataluña y otro para el País Vasco. La mencionada Comisión redactó en enero de 1919 un proyecto denominado Estatuto de la autonomía de las Regiones de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, que fue aprobado y apoyado en su tramitación por las Diputaciones de Vizcaya y Guipúzcoa.

El Estatuto reclamaba la devolución de poderes públicos forales según la fórmula de la reintegración foral y dado que no esperaban que se pudiera obtener tal demanda, subsidiariamente se decantaba por la solución autonómica, mediante el restablecimiento de los organismos forales representativos: Las Juntas Generales. La Asamblea de Ayuntamientos era el órgano representativo para el establecimiento de los nuevos organismos, lo que le hacía entroncar con la tradición foralista municipal.

Al final, debido a la negativa de los conservadores de izquierdas y de derechas, el proyecto no llegó a ser aprobado, fracasando, como ha dicho algún autor, «el único intento serio hecho por el régimen monárquico para hallar una solución autonómica al problema regional español»<sup>2</sup>.

Tras el golpe de Estado de septiembre de 1923, Miguel Primo de Rivera accede al poder. Debido a sus buenas relaciones con los sectores más conservadores de la burguesía catalanista (como Capitán General de Cataluña había demostrado mano dura a la hora de afrontar la conflictividad social y la delincuencia) expresó su disposición a impulsar el fortalecimiento de las regiones y su reconocimiento administrativo. Así, la Mancomunidad catalana fue respta-

da, anunció nuevas concesiones descentralizadoras y transmitió a los representantes vascos que acataría su régimen especial. En este sentido, las Diputaciones vasco-navarras fueron respetadas y renovado el Concierto económico (1926).

Pero, paralelamente, durante el Directorio Militar encabezado por Primo de Rivera, a la par que se hacían gestos favorables al reconocimiento de cierta singularidad regionalista, se tomaron medidas (prohibición de banderas e himnos que no fuesen los nacionales, proclamación del castellano como único idioma oficial, jurisdicción militar para los delitos contra la unidad nacional, etc.) que, con la justificación de erradicar el separatismo, activaron una política de control y acoso a toda manifestación nacionalista, provocando alarma en sectores nacionalistas moderados y en grupos no necesariamente nacionalistas.

En definitiva, durante la Monarquía alfonsina ningún proyecto de autonomía llegó a convertirse en realidad, aunque, en honor a la verdad, su fracaso no sólo se debió a razones exógenas a la realidad vasca, como pudieron ser las derivadas de la naturaleza del sistema político español, dominados por una estructura caciquil y oligárquica que hacía imposible una democratización del régimen que fuese capaz de admitir la existencia de otras realidades nacionales y reivindicaciones periféricas dentro del Estado. En el caso vasco, este fracaso también fue achacable a la diferente interpretación que las distintas fuerzas políticas vascas – a pesar de su común y sincero anhelo autonómico – hicieron del concepto de reintegración foral, así como a la inclinación antiautonómica que durante estos años manifestaron mayoritariamente las fuerzas monárquicas que en buena medida controlaron las instituciones vascas hasta 1931.

### *La Segunda República española y el Primer Estatuto vasco de Autonomía*

La Constitución republicana asumía el reconocimiento de la existencia de regiones con una personalidad histórica acusada y, en consecuencia, su derecho a constituirse como comunidades autónomas. Entre ellas se incluía el caso vasco, como quedó de manifiesto en el Pacto de San Sebastián, firmado por la oposición republicana en 1930, y al que no asistió el nacionalismo vasco, pero sí dos

políticos de esta comunidad, como el socialista Prieto y el republicano Sasiain.

Sin embargo, aunque La Constitución republicana admitía la autonomía regional vasca y sus promotores la auspiciaron casi desde el mismo momento de su proclamación, el País Vasco no tendría su Estatuto de autonomía hasta octubre de 1936, tres meses después de iniciada la guerra civil española.

Las causas del estancamiento del proceso autonómico vasco entre 1931 y 1936 fueron la no existencia de una concepción uniforme acerca del hecho diferencial vasco, así como la ausencia de un consenso sobre la idea política y territorial del País Vasco y Navarra. En este sentido, existían infranqueables desavenencias en torno a la territorialidad de la proyectada comunidad autónoma y, esencialmente, en torno a Navarra. Si para el nacionalismo Navarra era elemento integrante, pilar y origen de la comunidad vasca, los defensores del régimen foral no se planteaban la existencia de una comunidad unitaria, sino que otorgaban a cada uno de los territorios forales (Álava, Guipúzcoa, Vizcaya y Navarra) el derecho a gobernarse a través sus propias instituciones en virtud de los pactos realizados por cada territorio con el Estado. En este sentido, eran los Fueros los que garantizaban la identidad particularizada de cada una de las provincias vasco-navarras. Y fue precisamente la eventualidad de que la personalidad de Navarra quedara diluida en un régimen unitario lo que alentó al carlismo y a otras opciones políticas con implantación en ese territorio – desde una tradición foral que consideraba a este peculiar régimen histórico como el auténtico fundamento de su vinculación a España– a jugar abiertamente en 1932 la carta del «navarrismo». La sima quedaba abierta y, desde entonces, la cuestión de la integración de Navarra en el País Vasco sería un elemento de fricción permanente entre el navarrismo, que considerará que el nacionalismo amenaza dicha personalidad y dicha vinculación, y el nacionalismo vasco, que considerará irrenunciable la unión de los cuatro territorios históricos que se ubican en el Estado español.

Después de dos importantes intentos de Estatuto de Autonomía (el Estatuto de Estella promovido por el «movimiento de alcaldes» y el Estatuto de las Gestoras), finalmente, tras la formación del gobierno del Frente Popular en 1936, el socialista Prieto y el nacionalista Aguirre acordaron reanudar el debate parlamentario del pro-

yecto de Estatuto que había quedado paralizado durante los gobiernos de la CEDA (coalición de partidos católicos de derechas que habían gobernado desde 1933) y al mismo tiempo resolvieron la cuestión de Álava, que había sido utilizada por las derechas para obstaculizar la tramitación del Estatuto en las Cortes. En este sentido, la Comisión de Estatutos, presidida e influenciada por Prieto, propuso un escueto proyecto que fue aceptado por el PNV. Constaba de 14 artículos agrupados en cinco títulos (disposiciones generales, extensión de la autonomía, organización del País Vasco) y presentaba dos novedades importantes, ya que no se hacía referencia a la futura integración de Navarra ni a la reintegración foral. En julio de 1936 estaba previsto que pasara al pleno de las Cortes españolas, pero el 18 se produjo el levantamiento militar que originaría la guerra civil.

Finalmente el Estatuto vasco fue aprobado el 6 de octubre de 1936, siendo su antecedente y referencia el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1932. Así, por medio de la nueva norma institucional se creaba una «región autónoma» formada por las provincias de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, donde se delimitaban las competencias que correspondían a la comunidad autónoma y las que concierne al Estado, reconociéndose el régimen de Concierto económico para la Hacienda autónoma. La nueva región autónoma contaría asimismo con un gobierno y un parlamento propios, a los que se transferían un amplio número de competencias administrativas, gubernativas, judiciales, económicas, culturales y sociales.

El Estatuto de Autonomía del País Vasco sólo estuvo vigente en Vizcaya y en la mitad occidental de Guipúzcoa, ya que en octubre de 1936 el resto del territorio vasco ya estaba ocupado por las fuerzas sublevadas, por lo que, ante la inviabilidad de celebrar elecciones al Parlamento vasco, en una disposición transitoria en el Estatuto se estableció que el primer presidente del Gobierno vasco sería nombrado por los concejales de los ayuntamientos no ocupados por los fuerzas rebeldes. De esta suerte, el 7 de octubre, José Antonio Aguirre, el líder indiscutible del Partido Nacionalista Vasco, resultó elegido *lehendakari*<sup>3</sup> por unanimidad en la Casa de Juntas de Guernica.

El 19 de junio de 1937 las tropas sublevadas franquistas tomaban Bilbao. Cuatro días más tarde el general Franco derogaba el Concierto económico de Vizcaya y de Guipúzcoa como castigo por no

haberse adherido a la sublevación, mientras ratificada el de Álava y el Convenio de Navarra.

*La transición política española (1975-1982), la Constitución de 1978 y el Estatuto de Gernika de 1979*

De acuerdo con la Disposición Transitoria Segunda de la Constitución Española de 1978, el País Vasco contaba con todos los requisitos para acceder a un régimen provisional de autonomía que le permitiría elaborar un proyecto de Estatuto de acuerdo con lo establecido en el artículo 151 de la misma. Así, si la Disposición Adicional Primera de la Constitución Española reconocía sus «derechos históricos» – que se actualizarían en el régimen autonómico que se pretendía construir –, el artículo 151 permitía, además, el acceso a la autonomía de aquellas regiones o nacionalidades que en el pasado hubieran votado algún proyecto de Estatuto de Autonomía y en el momento de promulgarse la Constitución tuvieran regímenes preautonómicos.

Ese mismo año se constituyen las Juntas Generales de las tres provincias vascas y Navarra (en adelante estas cuatro demarcaciones recibirán el nombre de «territorios históricos») y por Decreto de enero de 1978 se posibilitó la creación del Consejo General Vasco (órgano preautonómico con atribuciones de gobierno, compuesto por nueve representantes, siendo designados tres por cada una de las tres Juntas Generales. Esta fue una época muy convulsa por la generalización de los deseos de autonomía en casi todas las regiones españolas y por la falta de impulso y voluntad política en transferir competencias por parte del Gobierno central. Con todo, y siguiendo el mandato proveniente de la Asamblea de Parlamentarios Vascos, en diciembre de 1978 se creó una comisión para elaborar un anteproyecto de Estatuto de Autonomía, el cual, tras ser ratificado por la referida Asamblea, se remitió al Gobierno central el 29 de diciembre de ese año para ser presentado en las Cortes Generales. La cuestión navarra apareció en numerosas negociaciones del Consejo General Vasco, y al final (artículo 2) se logró una redacción de compromiso entre los diferentes partidos<sup>4</sup>.

El Estatuto de Gernika recoge que, para el adecuado ejercicio y financiación de sus poderes, Euskadi dispondrá de su propia

Hacienda. Las relaciones de orden tributario entre el Estado y el País Vasco se regulan mediante el sistema foral tradicional de Concierto Económico, de acuerdo con los poderes de las instituciones de los territorios históricos para mantener, establecer y regular el régimen impositivo, atendiendo a la estructura general tributaria del Estado, a las normas del Concierto Económico y a las que dicte el Parlamento. Esta cuestión, más que el número de las competencias transferidas – o que se pueden transferir, pues el proceso aún no ha sido completado – y que ya se ha señalado reiteradamente a lo largo de este capítulo, es lo que hace al Estatuto de Autonomía del País Vasco distinto a los demás, ya que la autonomía vasca se fundamenta en la foralidad histórica, reconocida en la Constitución española. A partir de este supuesto, el País Vasco obtiene un procedimiento de financiación especial (sólo equivalente al de Navarra). Igualmente, el Estatuto permite la formación de un cuerpo de policía propio, la *Ertzaintza*, con vocación de policía integral y desplegada por todo el territorio vasco.

Otro elemento, históricamente debatido, como la cuestión de la territorialidad, también queda recogido en el Estatuto de Gernika, y abre la puerta a una posible integración de Navarra (reconocida en la disposición transitoria cuarta de la Constitución Española de 1978, donde se establece el procedimiento para la incorporación de Navarra al País Vasco). Asimismo, en lógica con la concepción foral originaria, la estructura interna de la comunidad autónoma es básicamente confederal, lo que establece una organización territorial especial, en la que las Diputaciones forales (como órganos forales originarios) pueden en ocasiones colisionar competencialmente con el Gobierno Vasco. En este sentido, la Ley de Territorios Históricos (aprobada por el Parlamento Vasco el 25 de noviembre de 1983) constituye el marco jurídico básico que regula las relaciones y el marco de organización político-administrativa entre las Instituciones comunes de la Comunidad autónoma y los Órganos forales de sus territorios históricos.

### *Los Territorios y los Derechos Históricos*

En este último apartado, de la mano del profesor Miguel Herrero de Miñon, voy a tratar de reflexionar sobre una controversia que

quedaba latente en la exposición anterior: la naturaleza, el sujeto y la actualización de los Derechos Históricos como punto de partida para la reivindicación de la autonomía. Evidentemente, esta es una cuestión a debatir, y aprovecho esta ocasión para señalar una posición relevante respecto a esta controversia.

La disposición adicional primera de la Constitución española de 1978 señala en su primer párrafo que «La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales», mientras que en su párrafo segundo manifiesta que «la actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía». Se trataría, por tanto, de «modernizar un modelo arcaico, pasando a acto el principio de autogobierno cuya imprescriptibilidad reconoce la Constitución, pero que la legislación abolicionista de casi un siglo y las situaciones subsiguientes reducían a mera potencia»<sup>5</sup>.

Según Herrero de Miñón, negar relieve jurídico-político a los Derechos Históricos acabaría agostando las raíces de la peculiaridad autonómica vasco-navarra. Pero si, por el contrario, se pretenden mantener vivas estas raíces y articular la relación de Euskadi y Navarra con el resto del Estado, es preciso reconocer –más allá de una distribución cuantitativa de competencias– que la personalidad de los Territorios Históricos forma parte de la constitución sustancial de la Comunidad vasca y navarra, es decir, que las cláusulas forales de identificación de las normas básicas de estas dos comunidades autónomas forman parte del «marco» de actualización de los Derechos Históricos<sup>6</sup>.

Igualmente, para el profesor Herrero de Miñón, si nos referimos a los antecedentes históricos de los Derechos Históricos, es un hecho indiscutible e indiscutido el carácter estrictamente provincial de los Fueros Vascos, acentuado aún más a través del proceso de provincialización postabolicionista. Sin embargo, este rasgo, que pervive en el primer nacionalismo vasco y es clave en las fórmulas reivindicatorias de 1917, comienza por romperse con las pretensiones estatutarias iniciadas en 1931 y se quiebra definitivamente en la efímera pero efectiva vigencia del Estatuto de 1936. En definitiva, surge así una tradición estatutaria, que, al ser asumida por la izquierda con preferencia a la reivindicación de los Derechos Históricos, pesa extraordinariamente en el proceso político de la Transición española, como ya había ocurrido durante la II República, cuando planteaba-

mientos antiautonomistas de la derecha centralista se revistieron de foralismo provincial<sup>7</sup>.

En definitiva, que, según la Constitución española de 1978 y siguiendo el Estatuto de Autonomía del País Vasco de 1979, podemos concluir que la novación de los derechos históricos es una novación subjetiva, consistente en introducir que, junto a Vizcaya, Álava y Guipúzcoa, nace un nuevo titular de Derechos Históricos: País Vasco o Euskadi<sup>8</sup>. En el caso de La Comunidad Foral de Navarra esta novación procede de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra de 1982.

Por tanto, «los derechos históricos así novados tienen una titularidad plural. Por tanto, no se trata (en el caso del País Vasco) de saber si es Euskadi o sus Territorios los titulares de los Derechos, porque más bien es Euskadi y los Territorios, los Territorios y Euskadi, quienes han sido erigidos por la novación como titulares conjuntos de unos mismos Derechos. [...] Los Derechos Históricos son varios en cuanto a su contenido, y unas veces Euskadi, otras Alava, Vizcaya y Guipúzcoa, cada una por sí, son acreedores o deudores de determinadas prestaciones, ya de hacer, ya de dar».<sup>9</sup>

Se trata, en consecuencia, de una cotitularidad mancomunada, donde, como en el caso referido al Concierto económico, que, por ser indivisible por definición y suponiendo «un cupo global», funciona como obligación mancomunada «en mano común»<sup>10</sup>.

En cuanto a la forma de dicha novación, ésta se produce mediante una *delegatio* de los viejos titulares en favor de la nueva cotitularidad. Pero esta *delegatio* tiene lugar mediante un *concurso de voluntades* que históricamente tiene su hito más relevante en la adhesión de los Territorios Históricos al Consejo General Vasco de 1978, y siendo expresión sistemática de esta realidad el artículo 2 del Estatuto de Autonomía de 1979<sup>11</sup>, ya citado anteriormente.

Para Herrero de Miñón «este concurso de voluntades, como es propio de todo pacto, no puede quedar al arbitrio de ninguna de las partes. Ni los Territorios Históricos podrían hacer secesión de Euskadi ni las instituciones comunes del País Vasco abolir los Territorios Históricos. En este equilibrio consiste lo que, con razón, se ha denominado Constitución sustancial, de la cual son parte integrante las cláusulas de identificación foral del Estatuto, sin las cuales tampoco tiene sentido hablar de Derechos Históricos de Euskadi»<sup>12</sup>.

Si bien es cierto que la inexistencia de cauces procesales para que Álava, Vizcaya y Guipúzcoa hagan efectivos sus derechos impide cualquier supuesta garantía institucional al respecto, la consecuencia de ello, según Herrero de Miñón, sería la caducidad de los Derechos Históricos del propio Euskadi, es decir, la peculiaridad foral de su autonomía; lo que hoy sirve de cauce a una transferencia singular de competencias; a la par que explica jurídicamente, en cuanto a las relaciones de Euskadi con el Estado, el pacto político que subyace al Estatuto, y que es el mismo pacto político que internamente articula al País Vasco<sup>13</sup>.

El sistema autonómico español tiene la virtud de disgustar a todos, y una de sus dificultades procede, sin género de dudas, del hecho vasco-navarro. Por ello, para satisfacer su reivindicación, su identidad y sus competencias, así como su articulación definitiva con el Estado español, Herrero de Miñón considera necesaria la utilización de la noción de los Derechos Históricos, tal como se reconoce en la Constitución, se actualiza en el Estatuto vasco y en el Amejoramiento navarro, y puede seguir desarrollándose en el futuro.

<sup>1</sup> Este trabajo ha sido realizado en el marco del proyecto de investigación Un modelo de prosopografía parlamentaria en perspectiva comparada. Cambio y continuidad en el Parlamento español, 1810-1977 (COD. HAR2014-53974-P), financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad.

<sup>2</sup> Olábarri, Ignacio, *Un conflicto entre nacionalismos: la «cuestión regional» en España, 1808-1939*, en *La España de las autonomías* (Madrid, Instituto de Estudios de la Administración Local, 1985, II ed.), I, pp. 69-147., cita de pág. 123.

<sup>3</sup> Presidente autónomo del País Vasco.

<sup>4</sup> Artículo 2:

1. Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, así como Navarra, tienen derecho a formar parte de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

2. El territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco quedará integrado por los Territorios Históricos que coinciden con las provincias, en sus actuales límites, de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, así como la de Navarra, en el supuesto de que esta última decida su incorporación de acuerdo con el procedimiento establecido en la disposición transitoria cuarta de la Constitución.

<sup>5</sup> Miguel Herrero R. De Miñón: *La titularidad de los derechos históricos vascos*, en *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), nº 58, 1987, pp.198-199.

<sup>6</sup> Cfr. op. cit., p. 202.

<sup>7</sup> Cfr. op. cit., pp. 202-203.

<sup>8</sup> Cfr. op. cit., p. 210.

<sup>9</sup> Op. cit., pp. 211-212.

<sup>10</sup> Cfr. op. cit., pp. 211-212.

<sup>11</sup> Cfr. op. cit., p. 212.

<sup>12</sup> Op. cit., p. 212.

<sup>13</sup> Cfr. op. cit., p. 212.

## Insularità ed autogoverno

Lo Statuto siciliano, a settant'anni dalla sua approvazione (dapprima col decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, poi con la legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2), appare ancora caratterizzato da molteplici punti di forza, ma anche da intrinseche debolezze i cui effetti si sono poi manifestati in fase applicativa, inducendo taluno a constatarne i molteplici profili di inattuazione, causati quella «dequotazione della specialità» che Guido Corso aveva già rilevato nel 1983<sup>1</sup>, tanto far raggiungere la conclusione che l'autonomia abbia raggiunto il massimo livello di annichilimento dell'autonomia<sup>2</sup>.

E così si assisterebbe al fallimento di uno Statuto mai integralmente applicato, che appare rinchiuso nelle stanze dell'oppressione descritte da H. Pinter, dove tutto non è completamente falso, ma neanche completamente vero.

Sono molteplici le cause che hanno determinato l'agonia della specialità siciliana, ma, prima tra tutte, l'assenza del diretto coinvolgimento del popolo siciliano.

Ed infatti lo Statuto, che è stato redatto ed approvato al culmine di un'intensa e tumultuosa stagione costituente<sup>3</sup> la quale attraversò la Sicilia, al termine della seconda guerra mondiale e dell'occupazione degli alleati, può definirsi, *ab origine*, carente di una forte legittimazione popolare.

Una Sicilia che pur dilaniata dall'endemica povertà, dalle conseguenze disastrose della guerra e dalle antiche aspirazioni separatiste<sup>4</sup>, riuscì a trovare un assetto (l'autonomia regionale differenziata) di permanenza nello Stato italiano, da organi istituiti nella Regione senza il mandato popolare (la Consulta regionale). Ebbene i risultati di quella elaborazione, poi confluiti nel testo pubblicato, non soltanto non contemplavano istituti che riconoscessero un ruolo attivo e diretto della cittadinanza (referendum, proposte di legge di iniziativa popolare ecc.), ma non hanno mai ottenuto il suffragio popolare<sup>5</sup>.

Il testo fondativo della speciale autonomia regionale, invero ormai segnato dal tempo, se, da un lato, raccolse le innovative intui-

zioni del regionalismo italiano ed europeo<sup>6</sup>, dall'altro, intese riconnettersi alle direttrici costituzionali che, a partire dal 1812 e sino al 1860, animarono il confronto sull'autogoverno quale strumento per assicurare il riscatto della Sicilia<sup>7</sup> di cui lo stesso G. Salemi, guida sicura della Commissione che elaborò il testo<sup>8</sup>, delinea il contesto che ne accompagnò la genesi<sup>9</sup>.

Di fronte alla profonda crisi che attanaglia, oggi, l'istituto autonomistico, che prima che finanziaria e funzionale è di legittimazione, e che da sola imporrebbe di ripensare l'autonomia differenziata ormai giunta all'oblio, occorre chiedersi, nel momento in cui la revisione costituzionale esitata dal Parlamento ne consente il rilancio, su quali basi fondare la riscrittura delle norme statutarie nella nuova prospettiva pattizia.

In altre parole, occorre chiedersi nella stagione di risignificazione dell'autonomia differenziata che si prospetta, ed a fronte della grave perdita di credibilità che accompagna le sorti della specialità, quali ragioni possano (ancora o in termini nuovi) radicare un regime peculiare o piuttosto far propendere per la sbrigativa soluzione della omologazione dell'autonomia siciliana a quelle delle altre regioni ordinarie, in modo da limitarne gli effetti pregiudizievoli sulla collettività regionale.

1. E così lo Statuto autonomistico, nonostante le speciali prerogative conferite alla Regione, ad accezione di alcune fasi circoscritte nel tempo, ha finito per svolgere un ruolo inerziale soprattutto per le patologie (esogene più che endogene) che ne hanno scandito l'attuazione, trasformando l'autonomia in feticcio, troppo spesso utilizzato da classi dirigenti spregiudicate ed accompagnate da un basso livello di controllo sociale che non è riuscito a contrastare, per un verso, i molteplici tentativi di compressione della specialità e di progressiva riduzione di trasferimenti – tendenza che oggi ha raggiunto il culmine –, per altro verso, la degenerazione di clientele e privilegi per i titolari di quella intermediazione parassitaria che ha riguardato la politica, la burocrazia, ma anche ampi settori del sindacato e delle associazioni imprenditoriali.

I dati più recenti sull'andamento dell'economia, la disoccupazione giovanile, la migrazione studentesca, la qualità della vita delle città della Sicilia, come le tendenze finanziarie e demografiche per il futuro, non necessiterebbero di commenti, e potrebbero portare

alla conclusione, preferita da alcuni, che il diritto al progresso sociale ed economico dei siciliani ha trovato nell'autonomia regionale soltanto elementi depressivi piuttosto che opportunità di crescita<sup>10</sup>.

In altre parole, passerebbe l'assunto che in zone culturalmente ed economicamente depresse l'intervento dello Stato centrale (sia nella spesa diretta che nella gestione dei fondi europei) potrebbe offrire elementi di efficienza che non possono essere garantiti a livello regionale. Pur senza giungere alla non condivisibile conclusione che ciò sia ascrivibile ad una sorta di minorità antropologica, si riterrebbe che la soluzione di un dirigismo statale che non trova riscontro in altre dinamiche europee che si muovono in senso diametralmente opposto (basti pensare al Regno Unito, alla Spagna ed alla stessa Francia)<sup>11</sup>.

Il «fallimento dell'autonomia», in tal guisa, ne giustificherebbe non la riforma, il ripensamento con l'adozione di modelli innovativi, ma la semplice soppressione, formalizzando quella equiparazione al ribasso che il «bradisismo costituzionale» italiano ha determinato tra enunciazioni formali di rafforzamento (emblematica la riforma del Titolo V, parte seconda della Costituzione) e prassi interpretative, suffragate soprattutto dalla lettura fattane dalla Corte costituzionale, oltre che dal *self-restraint* delle stesse Regioni speciali, o quantomeno di quello delle più deboli tra queste.

Questa tendenza ha frastagliato ancor di più il variegato scenario del regionalismo italiano che le contrastate vicende del c.d. «federalismo fiscale» (l. n. 42 del 2009 e s.m.i. e la complessa normativa di attuazione), rimasto irrisolto nella sua geometria e nella parziale attuazione, hanno accentuato<sup>12</sup>.

Le Regioni speciali, che già da tempo hanno avviato una crescente differenziazione al loro interno – quelle del nord da una parte, le insulari/meridionali dall'altra –, risultano adesso profondamente diversificate, soprattutto per quella che viene ritenuta una delle principali peculiarità: l'autonomia finanziaria. E tale dualismo appare ancor più accentuato dal ritardo del percorso di attuazione del federalismo fiscale per la Sardegna, ma ancor più per la Sicilia<sup>13</sup>.

Di guisa che la differenziazione, piuttosto che contraddistingue l'autonomia delle Regioni speciali, diviene il connotato che caratterizza all'interno tale tipologia, trasformandola in una categoria giuridica frastagliata e contraddittoria<sup>14</sup>.

La variegata esperienza del regionalismo speciale in Italia, il rafforzamento delle spinte all'autonomia che emergono da altre democrazie europee, l'incapacità delle strutture statali di garantire interventi perequativi prescritti dalla Costituzione (come dimostrato dalla Banca d'Italia e dalla Svimez)<sup>15</sup> sia alle Regioni ordinarie che alle speciali del Mezzogiorno, il ritardo nell'impiego di risorse comunitarie di importanti programmi nazionali, il rilancio dei temi dell'insularità a livello europeo impongono tuttavia di prescindere da soluzioni semplicistiche, che avrebbero l'effetto di sostituire criticità ed alimentare il divario economico-sociale che aggrava il suo impatto sul Paese.

Sicché, se occorre partire dalla analisi della genesi di una carta fondamentale regionale che delinea una particolare declinazione della specialità<sup>16</sup>, dalla quale è emersa l'autonomia regionale che conosciamo e le fasi nelle quali si è poi concretamente e contraddittoriamente attuata, è tuttavia necessario guardare al suo futuro, all'appuntamento con la revisione dell'autonomia nella prospettiva del riassetto costituzionale e della dimensione europea.

Un futuro, quindi, che peraltro sembra prossimo, nel quale ripensare l'autonomia regionale siciliana non solo perché nel pieno di una crisi che prima che organizzativa e finanziaria è di legittimazione istituzionale, ma anche per l'irrompere della revisione costituzionale che, seppur contraddittoriamente definita a livello statale ed adesso in attesa dell'esito del referendum confermativo, ne impone la riscrittura.

Se ci si spinge a svolgere un'analisi articolata del complesso e contraddittorio fenomeno dell'autonomia, ancorando la disamina giuridico-istituzionale alle radici storiche ed alle dinamiche sociali e culturali, si possono individuare i problemi da aggredire per rilanciare l'autonomia speciale piuttosto che rassegnarsi al suo oblio.

La prevalente dottrina giuspubblicistica<sup>17</sup> esprime un giudizio di sostanziale inadeguatezza dell'esperienza maturata, in generale dalle regioni ad autonomia differenziata, ma soprattutto dalla Sicilia. Inadeguatezza che risulta ancor più accentuata nel recente periodo anche a causa delle misure di rigore economico connesse alle esigenze di risanamento del deficit di matrice europea e alla grave riduzione di investimenti che hanno colpito soprattutto il Mezzogiorno. Ma ad essa va correlata la conseguente esigenza di una profonda rilettura dell'autonomia speciale, delle sue radici, delle opportu-

nità, seppur non sempre colte, delle patologie che questa esperienza istituzionale ha manifestato, ma anche del permanere di molte delle ragioni che ancora oggi giustificano un regime differenziato dell'essere regione in Italia ed in Europa<sup>18</sup>.

Pertanto, ed è conclusione parimenti comune ai primi commenti, che con la riforma costituzionale approvata del Parlamento si apre una nuova stagione<sup>19</sup>.

La revisione degli Statuti speciali che consegnerà all'entrata in vigore delle nuove norme costituzionali, al termine del complesso e molto controverso percorso di riforma ed in esito al referendum confermativo, potrà consentirne una profonda riscrittura introducendo quegli elementi di innovazione e consentendo di rimuovere istituti ormai ibernati dalla giurisprudenza costituzionale, di cui la Carta fondamentale dell'autonomia siciliana abbisogna per garantire un confronto positivo ed un effettivo coordinamento con il rinnovato quadro costituzionale nazionale, ma soprattutto europeo.

Le profonde modifiche alla Costituzione, proprio per il peculiare contesto nel quale vengono collocate le autonomie differenziate, impongono così alla Regione un nuovo dinamismo negoziale con lo Stato per disegnare, in termini rinnovati, non solo ripartizioni di competenze legislative ed amministrative e legittime spettanze finanziarie, ma per delineare, in termini più ampi, una nuova forma dell'autonomia che riqualifichi il decentramento nell'allocatione del potere di decisione politica e possa costituire un valore aggiunto per i siciliani di oggi e di domani.

Soltanto all'esito di questo articolato percorso, che si presenta ancora incerto e per taluni versi controverso, anche a causa delle spinte verso un chiaro accentramento che sembra prevalere nella politica come nella giuspubblicistica italiana<sup>20</sup> – invero in controtendenza alle tendenze al decentramento che alla rilanciata sensibilità verso l'insularità a livello europeo –, potremo verificare quale nuova forma assumerà l'autonomia siciliana.

2. Va quindi precisato che, accanto alle pur permanenti ragioni che hanno fondato l'autonomia speciale siciliana (il retaggio storico, le condizioni economico-sociali, le antiche tradizioni culturali), si aggiunge una questione ulteriore che trova nell'ordinamento europeo la sua compiuta declinazione: l'insularità.

Questo istituto rinviene nel contesto della coesione economica, sociale e territoriale, disciplinata dal diritto primario europeo, il suo fondamento. In tale sede il tema dell'insularità, al quale in queste pagine possono soltanto dedicarsi taluni accenni<sup>21</sup>, seppur eliminato dalla Costituzione italiana già dal 2001 (si vedano l'originaria e l'ultima versione dell'art. 119), ha invece trovato un progressivo riconoscimento<sup>22</sup>.

In Italia, come noto, già la Costituzione del 1948 – dopo un articolato dibattito in Assemblea costituente – contemplava all'art. 119, terzo comma<sup>23</sup>, un chiaro e puntuale riferimento alle Isole ed al Mezzogiorno, considerate realtà svantaggiate dal punto di vista geografico, economico e sociale da valorizzare ed alle quali destinare misure ed incentivi straordinari. Nella riforma del Titolo V della seconda parte della Costituzione del 2001 deve registrarsi, invece, la scomparsa dell'insularità, con l'eliminazione dell'obiettivo di sostegno che prevedeva l'originaria stesura dell'art. 119, terzo comma, della Carta fondamentale<sup>24</sup>, riconducendo le esigenze di riequilibrio a criteri più generali<sup>25</sup>.

Il legislatore costituzionale del 2001 ha così espunto dall'art. 119 Cost. ogni riferimento a tali aree geografiche, senza peraltro ridisciplinare, alla luce dei mutamenti sociali e politici avvenuti nel corso degli anni, la particolare condizione giuridica delle zone insulari. Al riguardo va ricordato che queste aree, sono spesso caratterizzate da uno spiccato «orgoglio identitario», accompagnato dalla consapevolezza di costituire un'entità popolare omogenea, con un proprio statuto ontologico e una propria connotazione storico-culturale<sup>26</sup>.

In particolare l'ordinamento domestico ha ritenuto di non offrire più una specifica considerazione all'insularità ed alle condizioni di ulteriore di disequilibrio, che sono determinate dalla collocazione geografica (l'essere circondate interamente dalle acque, infatti, incide sugli scambi, sul commercio e sul trasporto), con differenze in alcuni casi marcate rispetto al restante contesto continentale. In disparte il profondo senso di appartenenza a un dato contesto che alimenta la specialità dei territori insulari, che si manifesta in un'identità con tradizioni culturali e storiche del tutto peculiari<sup>27</sup>.

Allo scemare della rilevanza dell'insularità nell'ordinamento interno è corrisposta, invece, una progressiva crescita di rilievo nell'ordinamento europeo e senza che le due tendenze possano essere correlate.

In particolare, è agli artt. 174 e 175 TFUE<sup>28</sup> che occorre riferirsi ed alla prospettiva della fiscalità di sviluppo o compensativa<sup>29</sup> che diviene una leva essenziale per sostenere la crescita nelle aree a sviluppo ritardato di fronte agli effetti depressivi della crisi economica che ha determinato una drastica riduzione degli investimenti pubblici per le aree svantaggiate<sup>30</sup>.

Va al riguardo ricordato che il tema delle misure di vantaggio fiscale introdotte da Stati membri e regioni<sup>31</sup> va compendiato con i principi in materia di aiuti di Stato<sup>32</sup>, ed in questo senso un ruolo determinate va riconosciuto alla giurisprudenza europea.

Più specificatamente dalle note sentenze «Azzorre»<sup>33</sup>, «Paesi Bassi»<sup>34</sup> e «Gibilterra»<sup>35</sup> emerge, con nitore, la sostanziale rivisitazione del requisito della «selettività territoriale» dell'aiuto secondo la quale, per esservi fiscalità di vantaggio, devono sussistere criteri puntuali.

Sulla scorta della richiamata giurisprudenza della Corte europea le circostanze sulla cui base va verificata l'autonomia hanno quale punto di bilanciamento l'inveramento del divieto di aiuti di cui all'art. 107 TFUE. Divieto che non può essere aggirato attraverso il semplice trasferimento formale delle competenze normative.

Ed è proprio dagli approdi raggiunti dalla giurisprudenza europea che possono enuclearsi tali criteri essenziali per contemperare l'adozione di misure di fiscalità di sviluppo con la disciplina in materia di aiuti:

– Autonomia costituzionalmente garantita: la decisione deve essere adottata da «un'autorità regionale o territoriale dotata, sul piano costituzionale, di uno statuto politico e amministrativo distinto da quello del governo centrale», non potendo rilevare, in senso preclusivo, eventuali principi di solidarietà e di armonizzazione fiscale che informano i rapporti tra i diversi livelli di governo<sup>36</sup>;

– Autonomia decisionale: la determinazione dell'autorità territoriale deve essere assunta «senza possibilità di un intervento diretto da parte del governo centrale in merito al suo contenuto», ciò è compatibile sia con eventuali procedimenti di concertazione (purché la decisione adottata in esito a tale procedimento sia adottata direttamente dall'ente regionale e non dal Governo centrale) (c.d. *profilo procedurale*);

– Autonomia finanziaria: le refluenze finanziarie che l'ente territoriale subisce dall'adozione della misura non devono essere com-

pensate «da sovvenzioni o contributi provenienti da altre regioni o dal governo centrale» (Sent. «Azzorre»); di guisa che le conseguenze finanziarie della riduzione dell'aliquota d'imposta nazionale applicabile alle imprese della regione si devono esaurire sul territorio interessato dalla misura e sulla sfera finanziaria dell'ente che le ha promosse, condizione che va verificata alla stregua dei meccanismi di trasferimento, nei quali non può ammettersi che il Governo centrale possa compensare il costo di una sovvenzione o di una misura fiscale di sostegno alle imprese di una determinata area (c.d. *profilo economico-finanziario*).

L'orientamento assunto dalla Corte di Giustizia con la sentenza «Paesi Baschi» induce poi, quando ne ricorrano i presupposti, a propendere per la tesi della piena compatibilità dei trasferimenti ex art. 119 Cost. con le regole comunitarie sulla concorrenza. Anche se occorre considerare che, per quanto i giudici comunitari si siano sforzati di esplicitare principi validi *erga omnes*, la complessità della materia rende rilevante – ai fini della valutazione della sussistenza della responsabilità economica delle misure agevolative – il riferimento specifico alle peculiarità dei diversi sistemi finanziari nazionali. Ne discende, quindi, che la sorte di siffatta tipologia di sostegni finanziari per aree svantaggiate dipende, in buona parte, dalla valutazione dei meccanismi di erogazione dei contributi perequativi<sup>37</sup>.

2.2. Da ultimo, occorre ricordare che, in materia, il Parlamento europeo ha recentemente approvato, con ampia maggioranza, la risoluzione del 4 febbraio 2016 sulla condizione di insularità (2015/3014(RSP))<sup>38</sup>.

In particolare la risoluzione, dopo aver ricostruito l'articolato quadro normativo di riferimento, esprime il proprio indirizzo alla Commissione<sup>39</sup> invitandola:

a) a definire un «Quadro strategico dell'Unione per le isole», al fine di collegare gli strumenti suscettibili di produrre un impatto significativo sul territorio;

b) ad istituire uno «sportello isole» collegato alla Direzione generale della Politica regionale e urbana (DG REGIO) della Commissione e costituito da funzionari incaricati di coordinare ed analizzare le tematiche connesse alle regioni insulari;

c) a presentare un'apposita comunicazione contenente una *Agenda per le regioni insulari dell'UE* e, successivamente, un *Libro bianco* che monitori lo sviluppo delle regioni insulari, sulla base delle migliori prassi e con la partecipazione delle autorità locali, regionali e nazionali e di altri attori pertinenti, ivi inclusi le parti economiche e sociali e i rappresentanti della società civile;

d) a considerare adeguatamente la situazione specifica delle regioni insulari in sede di preparazione della proposta relativa al prossimo quadro finanziario pluriennale.

La risoluzione estende poi il proprio monito anche agli Stati membri ed alle autorità regionali e locali, formulando espressamente l'invito a svolgere il proprio ruolo «nelle strategie di sviluppo delle isole sulla base di un approccio verticale che coinvolga tutti i livelli di governo, conformemente al principio di sussidiarietà, al fine di garantire lo sviluppo sostenibile delle isole dell'Unione europea».

Sicché l'approvazione della risoluzione, se non introduce ulteriori profili regolativi nella già articolata normativa europea in materia, esprime, tuttavia, un puntuale indirizzo politico alla Commissione per attuazione dell'art. 174 TFUE sulle politiche di coesione, le deroghe ai limiti per i regimi fiscali di aiuto, le misure perequative in materia di trasporti, e costituisce un rilevante precedente per lo stesso Parlamento europeo negli interventi di invero del diritto primario dell'Unione sul piano della coesione economica, sociale e territoriale<sup>40</sup>.

3. Proprio dalle refluenze che emergono dal riconoscimento europeo dell'insularità e dall'inferenza che essa determina sul regime della fiscalità di sviluppo per ciò che richiede sul piano istituzionale (speciali forme di autogoverno), non può revocarsi in dubbio che l'autonomia differenziata della Sicilia – ma ad analoghe considerazioni deve giungersi per la Sardegna – diventa essenziale per utilizzare importanti leve di sostegno allo sviluppo.

Vi è quindi, come ricordato, un'intima e profonda correlazione tra autonomia differenziata e forme di promozione dello sviluppo dei territori insulari mediante fiscalità di vantaggio: senza la prima non è praticabile la seconda.

In disparte la considerazione, che ci fa tornare alle radici storiche, culturali e politiche della specialità – che potremmo definire

necessarie, ma (ormai) non sufficienti – secondo la quale in Europa non si rinviene una grande isola o arcipelago che non siano uno Stato o una Regione ad autonomia differenziata.

In conclusione, le delineate linee evolutive scaturenti dall'ordinamento europeo se correlate alla nuova «stagione costituente» che si apre per le autonomie differenziate – anche e soprattutto per la Regione siciliana che, più delle altre, ha necessità di una profonda revisione – inducono ad auspicare un'occasione di rafforzamento della democrazia deliberativa di un'antica comunità regionale insulare, ma oggi, più che in passato, frontiera europea nel Mediterraneo.

<sup>1</sup> Così, G. Corso, *Sicilia*, in AA. VV., *La regionalizzazione*, II, Milano, 1983, 1589 sgg.

<sup>2</sup> Sia consentito rinviare, per una più articolata disamina delle ragioni del declino dell'autonomia speciale siciliana, al mio lavoro *Autonomia finanziaria e risanamento economico della Regione siciliana*, in *Dir. econ.*, 3-2013, 769 sgg.

<sup>3</sup> Una compiuta ricostruzione di quella stagione si rinviene in E. Rotelli, *L'avvento della Regione in Italia: dalla caduta del regime fascista alla Costituzione repubblicana (1943-1947)*, Milano, 1967.

<sup>4</sup> Per una costruzione di quella particolare fase storica della Sicilia, senza pretesa di completezza, si v. G. C. Marino, *Storia del separatismo siciliano*, Roma, 1979; F. Renda, *Storia della Sicilia dal 1860 al 1970*, Palermo, 1987, 15 sgg.; 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, 383 sgg. e più recentemente A. Caruso, *Quando la Sicilia dichiarò guerra all'Italia*, Milano, 2014.

<sup>5</sup> Su tale profilo v. per tutti F. Teresi, *Regione Sicilia*, in *Enc. dir.*, XXXIX, Milano, 1988, 388 il quale dello Statuto regionale ha evidenziato la scarsa sensibilità ai rapporti con la comunità regionale e l'ancoraggio «a vecchi schemi istituzionali». E sono proprio queste, tra le cause più rilevanti, che hanno determinato quel progressivo ed impetuoso processo di destrutturazione dall'istituto regionale che ha condotto, di recente, a parlare di «voragine Sicilia», il riferimento è al libro di G. Ciancimino, L. Passarello, *Voragine Sicilia, un viaggio nei segreti dell'Autonomia*, Palermo, 2016.

<sup>6</sup> Come noto, un fondamentale contributo teorico allo studio della Regione venne dal volume di G. Ambrosini, *Autonomia regionale e federalismo*, Roma, 1944, mentre sul piano politico una forte influenza esercitò Luigi Sturzo che articolò la proposta regionalista già nella relazione tenuta al terzo congresso del Partito popolare a Venezia, il 23 ottobre 1921, sui quali si veda per tutti N. Antonetti, U. De Siervo (a cura di), *Ambrosini e Sturzo, La nascita delle Regioni*, Bologna, 1988.

<sup>7</sup> Sul rapporto tra le questioni economiche del divario e le inferenze con le spinte autonomistiche la letteratura risulta assai vasta. Ai fini di meglio cogliere le valu-

tazioni che occuparono i redattori dello Statuto si veda per tutti E. La Loggia, *Sin-tesi storica della questione siciliana*, in AA.VV., *Storia della Sicilia post-Unificazione*, Bologna 1956, IX sgg.

<sup>8</sup> Per una dettagliata ricostruzione v. G. Salemi, *Prefazione*, in Consulta Regionale Siciliana, *Atti delle prime quattro sessioni*, v. I, Palermo, 1975, XII.

<sup>9</sup> Questi, Presidente della Commissione che redigerà lo schema di Statuto, parlando dei testi ispiratori del lavoro della stessa, ricorda: «Il rapporto del Consiglio di Stato straordinario di Sicilia del '60, i progetti Farini-Minghetti del '60-'61 sull'ordinamento del nuovo Regno d'Italia, le norme del Commissariato Civile istituito in Sicilia del '96, sono sembrati strumenti validissimi per intendere e valutare meglio la problematica, i caratteri generali e le esigenze manifestatesi nell'immediato dopoguerra e porre nella giusta luce le realizzazioni attuate nel 1943-1945», così G. Salemi, *Prefazione*, in Consulta Regionale Siciliana, *Atti delle prime quattro sessioni*, cit., 3 sgg.

<sup>10</sup> Si vedano, per i dati più recenti, quanto emerge (dopo oltre sette anni di recessione, la perdita di oltre 15 punti di PIL, un tasso di mancata partecipazione all'attività lavorativa del 42,1%, quasi tre volte il tasso del Centro-Nord) dagli osservatori congiunturali presentati da Banca D'Italia, *Economie regionali. L'economia della Sicilia*, novembre 2015, in [www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it), e da Fondazione Currella-Diste, *Report Sicilia, Analisi previsionale sull'economia siciliana, XLIV Rapporto, II-2015*, in [www.disteconsulting.net](http://www.disteconsulting.net) che conclude «gli strascichi della crisi continuano a farsi sentire su molti aspetti della vita economica regionale, a cominciare dal mondo della produzione. Segnali ostinatamente negativi provengono dalla demografia d'impresa, che registra il proseguimento della tendenza all'impo-verimento del fragile apparato produttivo».

<sup>11</sup> Si vedano al riguardo, tra gli altri, i contributi al volume *I sistemi regionali tra centralismo e secessione*, pubblicati in *Istituzioni del federalismo*, n.1/2012.

<sup>12</sup> Per una ricostruzione del claudicante percorso del federalismo fiscale v. per tutti L. Antonini, *Federalismo all'Italiana. Dietro le quinte della grande incompiuta*, Venezia, 2013, nonché G. Arena, F. Cortese (a cura di), *Per governare insieme: il federalismo come metodo: verso nuove forme della democrazia*, Padova, 2011; mentre per alcune considerazioni di tipo comparato I. Nicotra, *Principio unitario e federalismo fiscale negli ordinamenti a struttura decentrata*, in *Rivista Italiana di diritto pubblico comunitario*, 2005, 158 sgg.

<sup>13</sup> Si tratta, in particolare, di un elemento rafforzativo del puntuale rilievo mosso da L. Gardini, *Dalla «questione meridionale» alla «questione settentrionale»: l'amministrazione regionale in cerca di identità*, in *Istituzioni del federalismo*, 1-2, 2010, 38.

<sup>14</sup> Si veda al riguardo l'interessante studio di B. Baldi, *Regioni a statuto speciale e federalismo fiscale: un'analisi comparata*, in *Istituzioni del federalismo*, n.1/2012, 245 sgg.

<sup>15</sup> Per più puntuali riferimenti in materia sia consentito rinviare al volume da me curato *Federalismo fiscale e perequazione*, Roma, 2013.

<sup>16</sup> Su come, all'indomani dell'unificazione, la parola transiti dal linguaggio storiografico a quello giuridico si vedano le belle pagine di L. Mannori, *Autonomia. Tracciato di un lemma nel linguaggio amministrativo italiano dal Settecento alla*

Costituente, in P. Aimo, E. Colombo, F. Ruggie (a cura di), *Autonomia, forme di governo e democrazia nell'età moderna e contemporanea*, Scritti in onore di Ettore Rotelli, Padova, 2014, 199 sgg.

<sup>17</sup> Si rinvia ai contributi contenuti negli *Atti del Convegno Settant'anni di autonomia siciliana*, tenutosi all'Università di Palermo il 14-16 maggio 2015, in corso di pubblicazione (a cura di G. Armao e M. Saija) per i tipi di *Rubbettino* ed in parte già consultabili su [www.it.youtube.com](http://www.it.youtube.com).

<sup>18</sup> A sostegno del permanere delle ragioni della specialità hanno preso posizione, da ultimo, G. Silvestri, *Le autonomie regionali speciali: una risorsa costituzionale da valorizzare*, reperibile sul sito [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it); A. D'Atena, *Passato, presente... e futuro delle autonomie regionali speciali*, in *Dir. e soc.*, 2014, 605 sgg.; F. Palermo, *Diagnosi errata e terapia inefficace. Le Regioni nella riforma costituzionale*, in F. Palermo, S. Parolari (a cura di), *Riforma costituzionale e Regioni. Riflessioni a prima lettura sul nuovo Titolo V della Costituzione*, Bolzano, 2015.

<sup>19</sup> L'art. 39, comma 13, del testo di legge costituzionale, approvato in seconda votazione a maggioranza assoluta delle Camere (A.C. 2613-D, in G.U. del 15.4.2016) prevede che le nuove disposizioni relative al Titolo V della Costituzione non si applichino alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano «fino alla revisione dei rispettivi statuti sulla base di intese con le medesime Regioni e Province autonome». Mentre, in termini generali, aumentano le materie di competenza esclusiva dello Stato e viene soppressa la competenza concorrente tra Stato e Regioni. Diviene quindi ineludibile una profonda revisione – e non più, secondo la prima versione della norma di riforma, l'adeguamento – dello Statuto speciale e, in generale, una riconsiderazione degli spazi di autonomia speciale nel nuovo assetto costituzionale. Se la norma richiamata del testo di legge costituzionale consolida il principio pattizio affidandone la declinazione alla legge rinforzata che necessita della previa intesa tra Stato e la Regione ad autonomia differenziata, è altrettanto vero che a fronte del mutamento imposto dalla riforma costituzionale si può reagire, in termini recessivi, attraverso una sterile difesa di prerogative ormai incompatibili con le dinamiche ordinamentali o rilanciando l'autonomia in una prospettiva europea di garanzia dell'insularità.

Tra i molteplici interventi in dottrina sulla questione v. per tutti A. Saitta, *L'Autonomia siciliana alla prova della riforma costituzionale*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it).

<sup>20</sup> Va certamente registrata una reviviscenza di quella «poco benevola attenzione verso l'istituto dell'autonomia» che già rilevava G. Salemi, *La partecipazione del Presidente della Regione siciliana al Consiglio dei Ministri*, in *Scritti giuridici in memoria di V. E. Orlando*, Padova, 1957, II, 423 sgg., ascritta alla «tradizione unitaria del nostro diritto» e che oggi, se appare purtroppo corroborata dalla contraddittoria esperienza del regionalismo nel Paese si pone, tuttavia, in controtendenza con le spinte al decentramento (in taluni casi sino alla secessione ed all'indipendentismo) che pervadono molti Paesi d'Europa. Sulle riforme che in tal direzione sono state varate, l'importante apporto teorico offerto negli ultimi anni dalla dottrina giuridica ai temi del federalismo, sui quali si veda, nella vasta letteratura B. Caravita Di Toritto, *Federalismi, federalismo europeo, federalismo fiscale*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 9/2011, 1 sgg. e A. D'Atena, *Unità nazionale tra integra-*

zione sovranazionale e autonomie regionali, in AA.VV., *Costituzionalismo e Costituzione nella vicenda unitaria italiana*, Napoli, 2014, 307 sgg. ed alla dottrina ivi citata.

<sup>21</sup> Sul tema, oltre ai più diffusi riferimenti in dottrina di cui alle successive note, sia consentito rinviare al mio contributo *Insularità e perequazione infrastrutturale nell'ordinamento europeo*, in [www.strumentires.com](http://www.strumentires.com), 3/2015 nel quale si illustra l'evoluzione del concetto di insularità sin dalla presentazione del *Rapporto Viola (Relazione sui problemi delle regioni insulari dell'Unione europea- Commissione per la politica regionale)*, del 23 marzo 1988 DOC\_IT\RR\349\349633 PE 224.311, in [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu), che ha aperto la strada ad alcune deliberazioni parlamentari sul tema delle regioni insulari e strutturalmente svantaggiate.

<sup>22</sup> La questione dell'insularità nell'ordinamento europeo interseca, poi, la speciale disciplina che l'ordinamento europeo assegna a Regioni ultra periferiche (RUP) e paesi e territori d'oltremare dell'UE (PTOM). Infatti, gran parte dei territori ricompresi nelle due categorie ha carattere insulare ed aggiunge, al regime europeo dell'insularità, quello peculiare derivante dall'esser ricompreso in una o l'altra delle tipologie ricordate. L'Unione europea raccoglie otto Regioni ultra periferiche: 5 dipartimenti francesi d'oltremare: Martinica, Mayotte, Guadalupa, Guyana francese e Riunione; 1 comunità francese d'oltremare: Saint-Martin (dal 2009); 2 regioni autonome portoghesi: Madera e le Azzorre; 1 comunità autonoma spagnola: le isole Canarie. Anche la comunità francese d'oltremare di Saint-Barthélemy era una regione ultraperiferica dell'UE sino alla fine del 2011, ma in considerazioni delle forti peculiarità socio-economiche la Francia ha richiesto di modificare lo status di Saint-Barthélemy, che è così divenuta dal gennaio 2012 uno dei paesi e territori d'oltremare dell'UE. Le regioni ultraperiferiche, ai sensi 349 e 355 del TFUE, sono parte integrante dell'Unione europea e l'*acquis* comunitario si applica pienamente nei loro territori. Sul piano delle politiche di coesione (Risoluzione del Parlamento europeo del 18 aprile 2012 sul ruolo della politica di coesione nelle regioni ultraperiferiche dell'Unione europea nel contesto della strategia «Europa 2020» (2011/2195(INI) le RUP sono classificate quali regioni meno sviluppate, a prescindere dal loro PIL, i tassi di cofinanziamento a titolo dei fondi strutturali sono così fissati all'85% per tutti gli strumenti che forniscono aiuti alle regioni ultraperiferiche. I paesi e territori d'oltremare sono 25 e risultano ricompresi in quattro Stati membri dell'UE: Danimarca, Francia, Paesi Bassi e Regno Unito. Ai sensi dell'art. 355 del trattato di Lisbona il Consiglio europeo può mutare lo status di un paese o territorio d'oltremare francese, danese o olandese, facendolo diventare una regione ultraperiferica senza dover modificare il Trattato. I paesi e territori d'oltremare (PTOM) sono stati partner associati all'UE., pur non essendo stati sovrani, ed hanno legami costituzionali con quattro paesi dell'UE: Danimarca, Francia, Paesi Bassi e Regno Unito.

<sup>23</sup> La disposizione recitava «per provvedere a scopi determinati, e particolarmente per valorizzare il Mezzogiorno e le Isole, lo Stato assegna per legge a singole Regioni contributi speciali».

Una disposizione connotata, per dirla con A. Pubusa, in U. Allegretti, A. Pubusa, *Commentario della Costituzione. Le Regioni, le Province, i Comuni*, (a cura di G. Branca), *sub. Art. 119*, Bologna-Roma, 1985, 424 sgg., da una marcata «ratio pe-

requativa» che teneva conto delle molteplici differenziazioni (tra Regioni, tra nord e Mezzogiorno, tra Regioni continentali ed isolate) ed in una prospettiva comune avrebbe postulato il raccordo tra Stato e Regioni nel rispetto del principio autonomistico. La disposizione in esame, nella richiamata legge costituzionale sottoposta a referendum confermativo, rimane infatti intonsa (con la sola eccezione della soppressione del riferimento alle Province).

<sup>24</sup> Sul punto si consultino per maggiori approfondimenti, nella vasta letteratura, peraltro ampiamente richiamata: G. Della Cananea, *Autonomie e responsabilità nell'articolo 119 della Costituzione*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2002, n. 1, 65 sgg., A. Brancasi, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali: note esegetiche sul nuovo art. 119 Cost.*, in *le Regioni*, 2003, n.1, 41 sgg. ; A. Piraino, *Linee per l'attuazione dell'art. 119 Cost.*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it); ed A. Patroni Griffi, *Federalismo, Mezzogiorno e sviluppo solidale*, in [www.giustizia-amministrativa.it/documentazione/studi\\_contributi/patronigriffi\\_federalismo.htm](http://www.giustizia-amministrativa.it/documentazione/studi_contributi/patronigriffi_federalismo.htm), e più di recentemente A. Brancasi, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali di fronte ai vincoli europei ed alla riforma costituzionale sul «pareggio di bilancio»*, in *le Regioni*, nn. 1-2/2014, pp. 49 sgg.

<sup>25</sup> Ciò significa che non verranno più erogate risorse aggiuntive in base alla collocazione geografica, ma verranno utilizzati indicatori di benessere socio-economico, in linea con le disposizioni del TFUE, ex art. 174, sulla coesione economica, sociale e territoriale. Il nuovo dettato non considerava più lo svantaggio permanente delle isole, non attribuendo loro alcuna ulteriore specialità.

<sup>26</sup> Ed infatti quella norma è stata sostituita dall'art. 119 Cost., 5 comma: «Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni».

Sul tema di vedano P. Pinna, *Specialità e insularità dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in T. E. Frosini (a cura di), *Isole nel diritto pubblico comparato ed europeo*, Torino, 2007, 150 e ssg. ed T. E. Frosini, *Prefazione*, ivi, VIII.

<sup>27</sup> In tal guisa «specialità che non va intesa nel senso di eccezionalità, ma piuttosto di profonda diversità. Che emerge attraverso un riconoscimento giuridico-costituzionale (di tale specialità) e la presenza di un *modus vivendi* peculiare e di sentimenti di appartenenza molto spiccati. In un simile contesto, la specialità diviene strumento atto a valorizzare un tale status di particolarità» così T. E. Frosini, *op.cit.*, VII.

<sup>28</sup> Art. 174 TFUE (ex articolo 158 del TCE): «Per promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme dell'Unione, questa sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica, sociale e territoriale.

In particolare l'Unione mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite.

Tra le regioni interessate, un'attenzione particolare è rivolta alle zone rurali, alle zone interessate da transizione industriale e alle regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, quali le regioni più settentrionali con

bassissima densità demografica e le regioni insulari, transfrontaliere e di montagna».

Art. 175 TFUE (ex articolo 159 del TCE) «Gli Stati membri conducono la loro politica economica e la coordinano anche al fine di raggiungere gli obiettivi dell'articolo 174. L'elaborazione e l'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, nonché l'attuazione del mercato interno tengono conto degli obiettivi dell'articolo 174 e concorrono alla loro realizzazione. L'Unione appoggia questa realizzazione anche con l'azione che essa svolge attraverso fondi a finalità strutturale (Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia, sezione «orientamento», Fondo sociale europeo, Fondo europeo di sviluppo regionale), la Banca europea per gli investimenti e gli altri strumenti finanziari esistenti.

La Commissione presenta ogni tre anni al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni una relazione sui progressi compiuti nella realizzazione della coesione economica, sociale e territoriale e sul modo in cui i vari strumenti previsti dal presente articolo vi hanno contribuito. Tale relazione è corredata, se del caso, di appropriate proposte.

Le azioni specifiche che si rivelassero necessarie al di fuori dei Fondi, fatte salve le misure decise nell'ambito delle altre politiche dell'Unione, possono essere adottate dal Parlamento europeo e dal Consiglio, che deliberano secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni.»

<sup>29</sup> Sulla fiscalità di sviluppo nella copiosa letteratura v. L. Antonini, *La fiscalità di sviluppo*, in V. Nicotra, F. Pizzetti, S. Scozzese (a cura di), *Il federalismo fiscale*, Roma, 2009, 139 sgg., A. E. La Scala (a cura di), *Federalismo fiscale e autonomia degli enti territoriali*, Torino, 2010; P. Busetta (a cura di), *Fiscalità di vantaggio: motivazioni e opportunità*, Napoli, 2013.

<sup>30</sup> In particolare, in Italia e Spagna, si è manifestata la tendenza a ridurre drasticamente gli investimenti pubblici (-25/30% nel quinquennio), determinando l'insorgere della questione della capacità, da parte degli stessi, di rispettare il principio di addizionalità per cofinanziare i programmi della politica di coesione.

<sup>31</sup> I principi in materia di fiscalità europea, come noto, riguardano: a) l'armonizzazione fiscale; b) il principio di non discriminazione; c) il divieto di aiuti fiscali non settoriali.

<sup>32</sup> In generale il divieto di aiuti di Stato, codificato dall'art. 107 TFUE (ex art. 87 CE), dispone che: «sono incompatibili con il mercato comune, nella misura in cui incidano sugli scambi tra gli Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza».

L'art.107, par. 3, lettera c) TFUE consente l'utilizzo degli aiuti per agevolare lo sviluppo di talune aree, sempre che non alterino la concorrenza (regioni di «categoria c»). Le aree interessate comprendono le regioni con un PIL pro capite inferiore alla media dell'UE-25, le aree con una disoccupazione superiore al 15% della media nazionale o in fase di profonda ristrutturazione o di declino relativamente accentuato, nonché le regioni con una bassa densità demografica, le isole con una popolazione non superiore a 5 000 abitanti e altre regioni isolate geograficamente,

regioni limitrofe alle regioni di «categoria a». Gli aiuti a queste regioni, definite di «categoria c».

Sul tema, oltre alla dottrina citata nelle note successive, v. M. Barbero, *Decentramento fiscale e vincoli comunitari: in particolare, la questione della fiscalità di vantaggio alla luce del divieto di aiuti di Stato*, in *Riv. It. Dir. pubbl. Comun.*, 2007, 993 sgg.; R. Schiavolin, *L'autonomia tributaria degli enti territoriali e il divieto di aiuti di Stato*, in <http://paduaresearch.cab.unipd.it>.

<sup>33</sup> Corte di Giustizia CE, 6 settembre 2006, causa C-88/03. Sulla sentenza si vedano per tutti, anche per i riferimenti in dottrina, L. Antonini, M. Barbero, *Dalla Cgce un'importante apertura verso la fiscalità di vantaggio a favore delle imprese*, in *Riv. diritto fin. e sc. fin.*, 2006, n. 3, 117 sgg.; R. Sapienza, *Regimi agevolativi di natura fiscale e disciplina comunitaria degli aiuti di Stato. La decisione della Corte di Giustizia nella causa C-88/03*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, 1, 2007, pagg. 57 sgg.; L. Antonini, M. Barbero, *Apertura della Corte di Giustizia sulla fiscalità regionale di vantaggio*, in *Quaderni cost.*, 1, 2007, 184 sgg.; M. Barbero, *Decentramento fiscale e vincoli comunitari: in particolare, la questione della fiscalità di vantaggio alla luce del divieto di aiuti di Stato*, in *Riv. it. Dir. pubbl. com.*, 2007, 993 sgg.; A. Cuva, P. Vignarelli, *L'Autonomia finanziaria della Regione siciliana e la fiscalità differenziata*, in *Riv. Guardia di finanza*, 3-2010, 354 sgg.

<sup>34</sup> Corte di Giustizia 11 settembre 2008, Cause riunite C-428/06 a C-434/06 in *Raccolta della giurisprudenza*, 2008 I-06747 - *Union General de Trabajadores de la Rioja ( UGT-Rioja)*, -Corte di Giustizia, 11 settembre 2008, cause riunite da C-428/06 a C-434/06, UGT-Rioja. D. Armesto, *The ECJ's judgment regarding the tax autonomy of Basque country*, in *European Taxation*, 2009, 11 sgg.; R. Pin, *Il federalismo fiscale italiano si costruisce anche a Strasburgo*, in *Quaderni cost.*, 4, 2008, 910 sgg.; G. Cozzolino, *La CGCE torna a fare il punto sul rapporto tra divieti di aiuti di Stato e fiscalità di vantaggio a favore delle imprese attuata da enti infrastatali*, in *Riv. it. Dir. pubbl. com.*, 5, 2009, 1145 sgg.; F. Amatucci, *Il divieto di aiuti fiscali quale limite allo sviluppo delle imprese*, in *Corr. Trib.*, 13/2009, 1062 sgg.

<sup>35</sup> Tribunale di primo grado, 12 dicembre 2008, cause riunite da T-211/04 a T-215/04, Commissione c. Governatorato di Gibilterra e Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord sulla quale si v. P. Rossi-Maccanico, *Gibraltar and the Unsettled Limits of Selectivity in Fiscal Aids*, in *European State Aid Law Quarterly*, 1, 2009, 63 sgg. La pronuncia è stata poi impugnata in appello innanzi alla Corte di Giustizia UE, la quale si è pronunciata confermando sostanzialmente quanto stabilito dai giudici di prime cure con la sentenza 15 novembre 2011, cause riunite C-106/09 P e C-107/09 P, Commissione europea e Regno di Spagna c. Governatorato di Gibilterra e Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, con nota di P. Rossi-Maccanico, *Gibilterra: le colonne d'Ercole del controllo europeo in materia di aiuti fiscali*, in *Fiscalità e commercio internazionale*, 3, 2012, 28 sgg..

<sup>36</sup> In tal guisa l'autonomia politico-statutaria «deve ritenersi sussistente allorché l'ente decentrato sia titolare di una competenza autonoma rispetto a quella statale, che gli consenta un certo potere di autodeterminazione in ordine al contenuto del beneficio, e dunque la possibilità di perseguire obiettivi politico-economici autonomi rispetto a quelli dello Stato» con un evidente connotato di un'autonomia an-

che di tipo procedurale che non è pregiudicata dall'intervento dello Stato, ed infatti è stato osservato che «qualora lo Stato prenda parte ai procedimenti concertativi, lo stesso non sia titolare della competenza finale ad emanare l'atto, o di poteri di controllo, di veto, di modifica, che gli possano consentire di impedire o condizionare la decisione assunta dal livello di governo substatale, ad esempio imponendo un determinato contenuto». Mentre assume assoluta centralità l'esclusiva responsabilità delle conseguenze economiche dell'intervento, la Corte precisa al riguardo che la declinata condizione implica che lo sforzo fiscale sostenuto dall'ente non venga compensato attraverso contributi o sovvenzioni dirette provenienti da altre autorità centrali o locali (Sentenza «Paesi Baschi»)

<sup>37</sup> Su tali profili cfr. D. Immordino, *La fiscalità di sviluppo nell'evoluzione dell'autonomia tributaria delle regioni secondo la giurisprudenza comunitaria*, in *Federalismo fiscale*, n. 2/2009, 1 sgg., dello stesso A. v. anche *Politiche tributarie regionali e sviluppo economico territoriale*, in [www.strumentires.com](http://www.strumentires.com), 2/2014. Sul tema si vedano anche le monografie, con ampi riferimenti bibliografici, di C. Fontana, *Gli aiuti di Stato di natura fiscale*, Torino, 2012 e A. Uricchio (a cura di), *Imposizione di scopo e federalismo fiscale*, Santarcangelo di Romagna, 2013.

<sup>38</sup> In <http://www.europarl.europa.eu>.

<sup>39</sup> Alla stregua del quale «per le isole dovrebbe esistere una definizione/categorizzazione adeguata che tenga conto non solo delle loro differenze e peculiarità, ma anche della loro situazione specifica» richiedendo alla Commissione di articolare «una categoria omogenea, composta da tutti i territori insulari, basandosi sull'articolo 174 TFUE, che riconosce la condizione di insularità; invita altresì la Commissione a tener conto di altri indicatori statistici, oltre al PIL, in grado di riflettere la vulnerabilità economica e sociale conseguente agli svantaggi naturali permanenti».

<sup>40</sup> Sulle politiche di coesione europee v. R. Sapienza (a cura di), *Politica comunitaria di coesione Economica e Sociale e programmazione Economica regionale*, Milano, Giuffrè 2003; A. Claroni, *Le politiche di coesione*, in S. Cassese (a cura di), *Trattato di Diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale*, IV, Milano, 2003, 3793 sgg.; R. Leonardi, *Cohesion in the European Union, Regional Studies* 40, 2006, 155 sgg.; S. Cimini, M. D'Orsogna (a cura di), *Le politiche comunitarie di coesione economica e Sociale*, Napoli, 2007; F. Spagnuolo, *Attualità, tendenze e prospettive della politica di coesione europea*, in Riv. it. dir. pubbl. com., 2010, 845 sgg.; G. Colobini (a cura di), *Politiche di coesione e integrazione europea. Una riforma difficile ma possibile*, Napoli, 2011; C. Daw, *Cohesion Policy of the European Union: Facilitated by Supranational Institutions and Regional Autonomy or Hindered by National Sovereignty?*, Claremont-UC Undergraduate Research Conference on the European Union: Vol. 2012, Article 7; nonché, da ultimo, A. F. Di Sciascio, *Le politiche europee di coesione sociale fra amministrazione comunitaria e il sistema degli enti territoriali*, Torino, 2014, 99 sgg., Q. Camerlengo, *La dimensione costituzionale della coesione sociale*, in Rivista AIC, n. 2/2015; A. De Siano, *Autonomia finanziaria degli enti territoriali e politiche pubbliche di coesione*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 23/2015. Mentre, per alcune considerazioni giuridiche sull'ultimo ciclo di programmazione dei fondi strutturali, si rinvia a C.

Notarmuzi, *Le politiche di coesione e la gestione dei fondi strutturali europei nella programmazione 2014-2020*, in *Giorn. dir. amm.*, 6/2014, 567 sgg.

## Autogobierno financiero y tributario con riesgo unilateral en los territorios forales de los Países Vascos (Bizkaia, Gipuzkoa, Alava, Navarra) 1808-2015

La revolución liberal es un fenómeno común en Europa. En 1688 en el Reino Unido se consolidó el poder del Parlamento frente a la Corona y a partir de 1789 la Asamblea constituyente del Reino de Francia impulsó una nueva constitución política y la declaración de derechos del hombre con una proyección universal. La realidad político-institucional de los vascos era diversa: El Reino de Navarra y las asambleas representativas de los territorios forales de ambos lados del Pirineo se hallaban integradas en las monarquías compuestas de las Coronas de Francia en un conjunto de poderes con pluralidad de jurisdicciones. Desde 1793 hasta 1876 el País Vasco no solamente fue escenario de las guerras de la República y las napoleónicas sino también lugar de enfrentamiento entre vascos de diversas tendencias políticas, absolutistas y liberales. Las sucesivas guerras generaron enormes deudas públicas que fue preciso gestionar mediante procesos de consolidación fiscal. Precisamente en 1793 los representantes de las Juntas Generales de Álava, Gipuzkoa y Bizkaia se reunieron en Bilbao para proclamar sus poderes políticos en lo que denominaron una «Constitución de País». Por lo tanto, la institucionalización liberal arrancaba desde una sólida institucionalización de Asambleas representativas y sus respectivos gobiernos, en el marco de la monarquía compuesta y transoceánica de las Españas.

La presión fiscal era creciente y la solicitud de «donativos», servicios militares de la Monarquía, añadía una nueva carga tributaria. Las crisis de subsistencias, el desastre agrícola (1797-98) y las hambrunas (1803-1804) influyeron en la rebelión de sectores populares. Un descontento que se puso de manifiesto en la opo-

sición y ataque contra las clases pudientes y en el aumento de la delincuencia. En adelante se evidenciaron sectores favorables a la revolución liberal, las burguesías comerciales y las clases pudientes. En oposición sectores populares y agricultores apoyaban los postulados de la contrarrevolución. En 1848 estalló en Europa una nueva revolución de carácter democrático y social. Asimismo emergió el problema de las nacionalidades en el seno de las monarquías compuestas y su reconocimiento en los nuevos Estados-nación o la formación de nuevos Estados.

Así, para analizar la génesis y evolución del autogobierno tributario y financiero del Reino de Navarra y los territorios forales de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa en el marco de transición al Estado liberal y su evolución hasta el presente se precisan distinguir 3 períodos cronológicos:<sup>2</sup>

1. 1808-1878: Transición de un autogobierno político y tributario de las Asambleas representativas a su abolición para Álava, Bizkaia y Gipuzkoa por la ley del 21 de Julio de 1876. La modificación del sistema legal del Reino de Navarra sucedió en 1841. Ambas leyes fueron aprobadas al término de las guerras entre absolutistas y liberales.
2. 1878-1979: El Concierto Económico de 1878 y su evolución.
3. La Constitución española de 1978 y la aprobación del Estatuto de Autonomía en referéndum de 1979 y la consecución de un autogobierno fiscal y financiero mediante la devolución del sistema de Concierto en 1981.

### *1. La transición liberal*

En los debates constitucionales para dotar a la monarquía hispana de una nueva constitución política, en Bayona (País Vasco-Francia) en 1808 auspiciada por Napoleón así como la que protagonizaron los antinapoleónicos en Cádiz en 1812, se formuló la defensa y continuidad de las instituciones representativas vascas. En Bayona se proclamó la continuidad de las constituciones políticas vascas o «Constitución foral.» La asamblea de Bizkaia solicitó en 1812 la adaptación de ambas constituciones, la de Bizkaia y la nueva de Cádiz. Fernando VII, en su reacción antiliberal restableció la monarquía absoluta y también las Juntas Generales y el Reino de

Navarra (1814) y en 1815 se sucedieron dos acontecimientos que sirven para alumbrar y entender la problemática tributaria: Las consolidaciones fiscales para gestionar las deudas acumuladas en la guerra y la creación de una Junta en la Corte de Madrid para reformar el régimen político foral de los vascos.

### *1.1. Plan de consolidación fiscal de 1815*

Para resolver las obligaciones contraídas durante la guerra, en 1815 se reunieron en Bilbao representantes de la Diputación o gobierno de Bizkaia, el Consulado de Bilbao y la Villa de Bilbao. Las 3 comunidades o instituciones conformaban la realidad política de Bizkaia. Debían acordar un plan de amortización de la deuda. ¿De quién dependía la facultad de imposición y exigencia de impuestos? Todos los arbitrios, impuestos sobre consumos, creados por las Juntas Generales, el Consulado y las villas urbanas debían recibir la sanción real para su plena aprobación y su consiguiente aplicación y viceversa, ya que las exacciones reales debían recibir el pase o aprobación de las Juntas Generales o la Diputación General para su correspondiente aplicación.

Sin embargo, la competencia para exigir impuestos directos o repartimientos a los pueblos con cargo a la riqueza territorial o fortuna personal (de origen comercial en el caso de la mayoría de los pudientes bilbaínos y de los núcleos urbanos) lo ejercían de forma exclusiva las Juntas Generales. Así, cuando en 1816 se exigió el 3% sobre la propiedad o en el decenio 1823-1833, las Juntas acordaron la contribución del 10 % y más tarde el 6% sobre la propiedad, no se procedía al permiso real. Las Juntas Generales podían exigir impuestos directos sin limitación y los indirectos mediante sanción real. Por otro lado, la recaudación y administración de los arbitrios e impuestos siempre fue competencia exclusiva de las administraciones forales, excepto en lo relativo a la recaudación de aduanas y más adelante correos. Hasta 1841 el espacio vasco era de libre comercio o franco, es decir, la aduanas se situaban en el interior.

En 1818 y posteriores las Asambleas representativas impulsaron planes de reactivación económica y de aumento de los recursos

públicos. Por ejemplo las Juntas Generales de Bizkaia debatieron la conveniencia del establecimiento de tributos directos sobre la propiedad y la riqueza pero la moción resultó minoritaria, si bien aprobaron un ambicioso plan de construcción de infraestructura viaria que fomentara el comercio y crecimiento económico así como el mercado financiero de Bilbao ya que las expectativas de rentabilidad en los diversos sectores se habían reducido en un momento de profunda crisis del modelo económico.

### *1.2. «Junta de Reforma de los Abusos de Real Hacienda de las Provincias Vascongadas»*

El 6 de noviembre de 1815 el rey Fernando VII nombró una «Junta de Reforma de Abusos de Real Hacienda de las Provincias Vascongadas» que emitió su dictamen en 1819 con un preciso cuadro de medidas que se aplicó durante el siglo XIX: El traslado de las aduanas del interior a la costa y Pirineos y la integración económica de los territorios forales en el mercado nacional de la Monarquía. Asimismo proponía la limitación de los poderes de la Diputación, la derogación del pase foral y la eliminación del libre comercio en Bizkaia del tabaco y la sal. En consecuencia, el hierro y demás productos industriales vascos tendrían libre entrada en los puertos y ciudades de la Monarquía, sin que sufrieran recargo alguno. Más adelante, el 16 de febrero de 1824, Luis López Ballesteros, ministro de Hacienda de Fernando VII, trató de institucionalizar un cupo contributivo. Las autoridades forales de Bizkaia, Álava y Gipuzkoa se resistieron al pago del cupo de forma ordinaria pero finalmente aceptaron una contribución única de 7 millones de reales.

### *1.3. La Ley del 25 de octubre de 1839, un acta adicional a la Constitución de 1837*

Durante la guerra, los liberales fueristas de Bilbao, ante el temor de la abolición de las instituciones propias y la aplicación de la Constitución de 1812, modernizaron el discurso fuerista con referencias europeas. El 24 de mayo de 1836 los diputados generales de

Bizkaia, por un lado sitiados en Bilbao por el ejército absolutista-carlista que disfrutaba de un sólido apoyo popular de los vascos y por otro con el temor de una abolición del poder público foral, enviaron un memorándum a la reina para justificar la continuidad de las instituciones y poderes forales y, en este texto, denunciaban que las instituciones constitucionales despojaban a sus naturales de la «nacionalidad vascongada». Sin embargo, la nueva Constitución de 1837 y una Ley específica abolieron las instituciones forales. La finalización de la guerra con el abrazo de Bergara en 1839, con la intermediación de representantes de la Corona británica, acordó la entrega de armas de los carlistas así como el inicio de un debate en el parlamento nacional español sobre la naturaleza de las instituciones forales. Se aprobó la Ley del 25 de octubre de 1839 por el que se restablecieron las instituciones forales vascas, entendidas como propias o privativas, sin perjuicio de la unidad constitucional de España.

Arrancó un nuevo período en el que se procedió a la modificación del sistema institucional de los poderes forales. El Reino de Navarra se transformó de Reino en una provincia por la Ley de modificación de los fueros de 1841. Pero una provincia con autogobierno fiscal. El Cupo contributivo fijado en la nueva ley se destinaba a pagar los réditos de la enorme deuda pública y se consolidó el ascenso y hegemonía de una nueva burguesía que se había enriquecido en la guerra y que aspiraba a la protección de sus intereses por el nuevo Estado liberal.

En los otros territorios forales se realizó una modificación de los fueros por la vía de hecho: traslado de aduanas, régimen de justicia común, supresión del pase foral. Sin embargo las Asambleas representativas desarrollaron una administración propia y directa para la recaudación de los impuestos y consolidó la función ejecutiva de las Diputaciones con mandato imperativo de las Juntas Generales, de manera que las instituciones periféricas del nuevo Estado liberal fueron adaptadas en la práctica al ejercicio del poder de las Diputaciones forales. Así se consolidó un gobierno intermedio entre los poderes centrales y locales con pleno poder para la ejecución de presupuestos ordinarios con independencia del Estado liberal español. La rebelión de los carlistas-absolutistas provocó una nueva guerra. Los liberales vascos apoyados por el ejército español vencieron a los carlistas.

## 2. *El Concierto Económico y su evolución. 1878-1979*

Tras la última Guerra carlista, la solidez institucional impulsada por los liberales vascos quedó truncada al aprobar el Parlamento español la Ley de 21 de julio de 1876, con la introducción de la obligación a los territorios de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa de contribuir anualmente al esfuerzo nacional en hombres (quintas) y dinero (impuestos). Las Juntas Generales se negaron a aplicar la Ley y el Gobierno conservador presidido por A. Cánovas del Castillo en 1877 decidió la abolición de las Asambleas representativas y sus Diputaciones forales. Nombró por decreto unas nuevas Diputaciones provinciales. Comenzó la aplicación de quintas, con el ejército acantonado en los territorios vascos y en ese contexto las nuevas Diputaciones provinciales acordaron con el Gobierno central un sistema transitorio para que las provincias vascas se fueran incorporando al «concierto económico» general de la nación española. Esta expresión del preámbulo del R. D. de 28 de febrero de 1878 causó fortuna, de forma que desde primeros de los años 1880 ya se conoció el peculiar sistema de relación económico-administrativa de las Diputaciones Vascongadas con el Estado como Concierto Económico Administrativo o, abreviadamente, Concierto Económico.

El Concierto Económico se define como una disposición gubernamental – generalmente no pasaba del rango de Real Decreto – que fijaba una cantidad alzada anual (Cupo) que cada Diputación vascongada habría de abonar al Ministerio de Hacienda en equivalencia de las recaudaciones de ciertos impuestos (llamados concertados) a las que renunciaba el Estado. Las Diputaciones harían frente a estas sumas con recursos provenientes de los mecanismos de exacción o rentas propias sin ninguna relación obligatoria con los impuestos concertados, con el único límite de los acuerdos internacionales (desde 1906) y, lógicamente, dentro de los impuestos sujetos a acuerdo. El acuerdo genérico tenía una duración variable, desde los ocho años del Concierto de 1878 hasta los veinticinco del Concierto de 1926<sup>3</sup>. Las Diputaciones no tenían ninguna obligación de recaudar los impuestos concertados, por ello,

no se convertían en meras subrogadas del Ministerio, sino que se hacían cargo del abono del Cupo concertado a costa de sus propios ingresos. Por ejemplo en Bizkaia los beneficios del ferrocarril minero de Triano, propiedad de la Diputación, aportaba parte de los ingresos. No se produce una coordinación o una reglamentación igual, porque no la hubo. Cada Diputación optó por su propio modelo de financiación (dentro de un marco general común del país) que no sólo la separaba del Ministerio de Hacienda, sino que también lo hacía de las otras dos Diputaciones «hermanas». Los acuerdos de coordinación tributaria entre las tres Diputaciones, o incluso con Navarra, tendrán que esperar hasta los años de 1920. Por otra parte, el Concierto Económico no contenía sólo acuerdos de naturaleza fiscal, sino que respetaba las atribuciones económicas y administrativas «que vinieran ejerciendo» las Diputaciones. Nunca se fijaron tales atribuciones, lo que representaba, un problema y una ventaja.

La cantidad finalmente pagada por cada Diputación trimestralmente a su respectiva Delegación de Hacienda obedecía a un Cupo teórico calculado menos unos descuentos – originados por los gastos que las Diputaciones provinciales tenían en sus funciones administrativas y económicas que en el resto del país eran a cargo del Estado. El Concierto Económico tenía una consecuencia administrativa directa que era la amplia autonomía administrativa, directamente ligada y justificada por la autonomía económica. Con los ingresos propios, recaudados por sí o por medio de los Ayuntamientos, después de abonar el Cupo la diferencia resultante se destinaba al desarrollo de diversos servicios (carreteras, escuelas, policía, hospitales, etc). Las Diputaciones provinciales vascas estaban organizadas exactamente igual que las del resto del reino, pero sus acuerdos eran ejecutados directamente por el Presidente de la Corporación provincial y no por el Gobernador Civil, como en las de régimen común. La nueva burguesía industrial utilizó la autonomía fiscal para reducir la presión fiscal sobre las empresas. La relativa presión fiscal directa era inferior a la media establecida en las provincias de territorio común pero no afectó a la suficiencia presupuestaria porque los ingresos del ferrocarril de Triano y la gestión de los impuestos indirectos permitió desarrollar una saneada hacienda pública en los territorios forales. A partir de 1929 la crisis industrial redujo los ingresos y por otro lado a partir de 1931 las

haciendas vascas desarrollaron políticas para paliar el paro mediante inversiones públicas.<sup>4</sup> Asimismo desde 1917 se intensificó la demanda por la reintegración de los poderes ejercidos históricamente y en su defecto la reclamación de un «Estatuto de Autonomía». El Estatuto se logró en 1936 y se formó el primer Gobierno Vasco en plena guerra civil.

En 1937, cuando las tropas de Franco ocuparon Bilbao, Bizkaia y Gipuzkoa fueron consideradas «provincias traidoras». El Concierto económico fue derogado al igual que el recién fundado Gobierno Vasco. Durante el franquismo Álava y Navarra siguieron aplicando su modelo de concierto y convenio económico.

### *3. Constitución española de 1978, Estatuto de Autonomía de 1979, Ley del Concierto Económico de 1981 y Ley de «Amejoramiento» del Régimen Foral de Navarra de 1982*

La Constitución española de 1978, aprobada tras la muerte del dictador Francisco Franco, en su disposición adicional primera contempla que «ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales», es decir, de Álava, Bizkaia, Gipuzkoa y Navarra. El reconocimiento de los derechos históricos de los territorios forales habilita la existencia de una organización fiscal asimétrica dentro del Estado español. Además, la Constitución de 1978 prefiguró una nueva organización general del Estado de nacionalidades y autonomías (el «Estado de las Autonomías»). En ese nuevo contexto y tras la aprobación del Estatuto de Autonomía de 1979, el País Vasco ha recuperado en su integridad la autonomía política y administrativa. En cuanto al marco de relaciones económico-financieras con el Estado, el Estatuto de Autonomía establece en su artículo 41 que «las relaciones de orden tributario entre el Estado y el País Vasco vendrán reguladas mediante el sistema foral tradicional de Concierto Económico o Convenios»<sup>5</sup>.

Fruto de las negociaciones entre el País Vasco y el Estado, en 1981 se aprobó la Ley del Concierto Económico que estableció el marco de relaciones de orden tributario y financiero entre ambas administraciones. El Concierto Económico es el sistema de financiación propio del País Vasco, en virtud del cual se establecen y regulan las relaciones financieras y tributarias entre el País Vasco y

el Estado. De tal manera, el Concierto Económico quedó restablecido en Bizkaia y Gipuzkoa tras su derogación durante los años del franquismo y se adaptó a la nueva situación administrativo-institucional en Álava. Las Diputaciones forales gobiernan y gestionan sus regímenes tributarios propios y diferenciados, mientras las provincias de régimen común se rigen por la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas bajo la administración del Ministerio de Hacienda del Estado. Mientras el Estatuto de Autonomía faculta al País Vasco de autonomía política y administrativa, el Concierto Económico dota a las instituciones vascas de autonomía fiscal y financiera.

El Concierto Económico faculta a las Diputaciones vascas de competencias fiscales para gestionar y recaudar los principales impuestos, tanto directos como indirectos, que pagan los ciudadanos vascos. Entre otros, gestionan y recaudan el Impuesto sobre la Renta, el Impuesto sobre Sociedades, el Impuesto de Sucesiones o el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA).

En contraposición, el País Vasco tiene la obligación de pagar un Cupo al Estado. El Cupo es la contribución que el País Vasco tiene que pagar a las arcas estatales para sufragar las competencias que el Estado presta en beneficio de los residentes vascos, por las competencias que no han sido transferidas a la Comunidad Autónoma y que desarrolla directamente el Estado, tales como los gastos de Defensa, Exteriores, la Corona o el fondo de solidaridad interterritorial. Una de las principales novedades de la Ley del Concierto Económico de 1981 es que mientras en el pasado el País Vasco pagaba un Cupo fijo que se calculaba teniendo en cuenta la capacidad de ingresos del territorio, en la actualidad el Cupo se calcula sobre el gasto anual aprobado en los presupuestos generales del Estado. Desde 1981 hasta la actualidad el Cupo está establecido en el 6,24% (el peso supuesto que representa el PIB del País Vasco sobre el PIB del Estado). El País Vasco paga al Estado el 6,24% sobre los gastos que no están transferidos en el Estatuto de Autonomía y desarrolla el Estado directamente. De tal manera, cabe subrayar que el régimen de Concierto Económico es un régimen de responsabilidad o riesgo unilateral. El País Vasco debe contribuir a los gastos comunes con independencia de la situación de sus finanzas, ya que las cantidades que aporta (el Cupo) solo se calculan con variables que dependen de la exclusiva voluntad de la

administración del Estado<sup>6</sup>. Por ejemplo, si de un ejercicio presupuestario al siguiente el Estado decide aumentar el gasto de un capítulo no transferido en el Estatuto de Autonomía, el País Vasco tiene la obligación de pagar el 6,24% de ese aumento de gasto, con independencia de la evolución que haya sufrido su capítulo de ingresos.

La diferencia entre los ingresos obtenidos (principalmente la recaudación fiscal) y el Cupo pagado al Estado, queda en manos del País Vasco para desarrollar las políticas de gasto derivadas de su autonomía política y administrativa. Entre otros, el País Vasco financia y gestiona la sanidad y la educación pública vasca. La diferencia entre los ingresos obtenidos por el País Vasco y el pago del Cupo al Estado es la autonomía financiera del País Vasco. La evolución de la autonomía financiera repercute directamente sobre la capacidad de gasto de las instituciones públicas vascas. Dado el régimen de riesgo unilateral, la autonomía financiera varía de un ejercicio económico a otro. La autonomía financiera dependerá por una parte de la gestión fiscal y de ingresos de las instituciones vascas y por otra parte de las decisiones de la Administración del Estado en los capítulos de gastos no transferidos en el Estatuto de Autonomía.

El modelo de Convenio Económico de Navarra tiene características similares al sistema de Concierto Económico. El Convenio Económico de Navarra perduró durante el franquismo y se adaptó al nuevo marco administrativo-institucional posterior a la muerte del dictador mediante la Ley de Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra de 1982. El «Amejoramiento del Fuero» supone la actualización del régimen foral reconocido para Navarra en la Ley de modificación de Fueros de 1841.

En cuanto al encaje del sistema de Concierto y Convenio Económico en el proceso de integración europea, hay que resaltar la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea del 11 de septiembre de 2008, también conocida como «Sentencia Azores»<sup>7</sup>. En dicha sentencia el Tribunal Europeo señala que los territorios que forman parte de un Estado miembro pueden disponer de sistemas fiscales diferenciados y aplicar de forma distinta un mismo impuesto siempre que los territorios dispongan de autonomía suficiente de tres tipos: Institucional (disponer de un estatuto político diferenciado del Estado central), Procedimental

(que el Estado no pueda interferir en la decisión adoptada) y Económica (que la región soporte las consecuencias económicas de sus decisiones). Esta sentencia ha venido a avalar la continuidad y el encaje de los regímenes fiscales propios y diferenciados de los territorios forales dentro del proceso de integración europeo, ya que actualmente los territorios forales cumplen todos los requisitos señalados. La sentencia, entre otros aspectos, garantiza que de acuerdo con la normativa europea, el País Vasco pueda aplicar (y aplica actualmente) un Impuesto de Sociedades diferente al que rige en el territorio de régimen común administrado por el Ministerio de Hacienda del Estado español.

<sup>1</sup> Grupo de Investigación *Biograph&Parliament*. Este trabajo ha sido realizado en el marco del proyecto de investigación *Un modelo de prosopografía parlamentaria en perspectiva comparada. Cambio y continuidad en el Parlamento español, 1810-1977* (COD. HAR2014-53974-P), financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad. (Universidad del País Vasco-Euskal Herriko Unibertsitatea)

<sup>2</sup> AGIRREAZKUENAGA J. L'autogoverno Resiliente nei Paesi Baschi: Dalla difesa della Costituzione Forale allo statuto di nazione politica (1808-1918). *Nazioni e Regioni*. Nº 2, 2013, Bari (Italia) ISSN: 2282-5681, pp. 3-41

AGIRREAZKUENAGA J. *The Making of the Basque Question: Experiencing Self-Government, 1793-1877*. Reno, Center for Basque Studies-University of Nevada, 2011. ISBN 978-1-935709-21-3. pp. 311.

<sup>3</sup> Sobre las negociaciones del Concierto Económico, vid. Alonso Olea, E.J. *El Concierto Económico (1878-1937). Orígenes y formación de un Derecho histórico*. Oñate: Instituto Vasco de Administración Pública, 1995.

<sup>4</sup> Agirreazkuenaga J. E. Alonso Olea, M. Urquijo: Representative Assemblies and Taxes: The making of the «Taxation Agreement» (*Concierto Económico*) of the Basque Country (1839-1937), in *Assemblee rappresentative autonomie territoriali culture politiche. Representative Assemblies Territorial autonomies, Political Cultures*. Ed. A. Nieddu & F. Soddu. Sassari, Ed. Democratica Sarda, 2011, pp 503-510.

<sup>5</sup> Para entender el Concierto económico y ampliar conocimientos véase la web de la asociación Ad Concordiam: [www.conciertoeconomico.org](http://www.conciertoeconomico.org).

Asimismo nuestro grupo de investigación desarrolla el proyecto de Centro de documentación del Concierto económico y publica un newsletter quincenal ITUNA: [http://www.ehu.eus/ituna/index\\_es.html](http://www.ehu.eus/ituna/index_es.html).

<sup>6</sup> Esta información proviene de la web de la Asociación para la Promoción y Difusión del Concierto Económico Ad Concordiam. La Asociación para la Promoción y Difusión del Concierto Económico Ad Concordiam, es una entidad privada sin ánimo de lucro que tiene por finalidad la divulgación y el estudio de materias relacionadas con la fiscalidad y la hacienda pública, con especial referencia a los

aspectos derivados de la especialidad normativa e institucional existente en el Territorio Histórico de Bizkaia. Disponible online en distintos idiomas: [www.conciertoeconomico.org](http://www.conciertoeconomico.org).

<sup>7</sup> Sobre el encaje del Concierto Económico en el marco de la Unión Europea, vid. Alonso Arce, I. *El Concierto Económico en Europa. El equilibrio entre la autonomía tributaria foral y la construcción de la Europa del futuro*. Oñate: Instituto Vasco de Administración Pública, 2010.

MIKEL URQUIJO<sup>1</sup>

## La questione autonomistica nel dibattito parlamentare nella Spagna contemporanea<sup>2</sup>

Questa relazione cerca di offrire una visione generale del dibattito sul modello di struttura territoriale dello Stato in Spagna, che sarà completata dagli altri relatori con approfondimenti incentrati sui diversi periodi storici.

Il dibattito politico e parlamentare sul modello di struttura territoriale dello Stato in Spagna è una questione aperta durante tutta l'età contemporanea. Possiamo, in tal senso, rilevare due fondamenti di questo dibattito: la frammentazione storica della Penisola Iberica in diversi regni e le proposte democratiche sulla rappresentanza e l'organizzazione dello Stato.

Nel Medioevo l'attuale Spagna era divisa in differenti regni che in un lungo processo configurano la Corona di Castiglia, la Corona di Aragona e il Regno di Navarra, nonché altri regni, signorie, etc. Nel Cinquecento questi regni formano poi una monarchia composta che mantiene le diverse istituzioni politiche di ogni regno e le sue legislazioni. Con il sopraggiungere dei Borboni, nel Settecento, si determina un mutamento nel senso che si configura uno Stato ancor più centralizzato. Non basta la figura del re, si cerca di imporre una sola amministrazione ed una legge comune per tutti gli antichi regni che continuano come ripartizioni della Monarchia unificata. Ma la questione che poniamo in questo intervento è: ha avuto successo questa proposta politica?

Per cercare di rispondere a questa domanda occorre delineare quattro periodi della storia di Spagna: il periodo delle *Cortes di Cadice* per definire la nuova Costituzione, tra 1810 e 1812, il periodo della Prima Repubblica (1873), il periodo della Seconda Repubblica (1931-1939) e il periodo della transizione alla democrazia nella quale si elabora la nuova Costituzione dopo la morte di Franco (1975-1978).

## *Cortes di Cadice*

Nel 1810 si aprono le *Cortes* a Cadice. Sono *Cortes generales y extraordinarias*. *Generales* determina che sono composte da deputati provenienti da tutti i territori della Monarchia spagnola, non sono le Cortes di Castiglia o di Navarra, sono di tutti i territori della Monarchia, però la rappresentanza non è territoriale ma delle persone. *Extraordinarias* vuol dire che non sono convocate per il Re ma per il popolo.

Questo nuovo Parlamento si converte in un'Assemblea simile a quella di Francia, eletta a seguito della Rivoluzione. Non è diviso tra ceto nobile, clero e terzo stato, ma è costituito da un'unica Assemblea per rappresentare tutta la Nazione.

Si tratta di una nuova Assemblea, che prende il nome delle Assemblee rappresentative dell'Antico Regime: *Cortes*. Questo era il nome usato nelle Cortes di Leon, Castiglia, Aragona, Catalogna, Valencia, Mallorca. Questa scelta radica la legittimazione della nuova Assemblea nel retaggio.

Un'altra novità di rilievo di questo Parlamento è che si dichiara sovrano perché non c'è il Re e perché la sovranità risiede nella nazione. Si decide così di redigere una Costituzione che trasforma il sistema politico precedente.

Nel dibattito costituzionale si discute così sulla struttura dello Stato. Il modello prescelto è quello francese; la Nazione è divisa in Province e queste sono divise in Comuni. Tuttavia la sovranità risiede nella nazione, e pertanto nel Parlamento. Gli altri livelli: Province e Comuni hanno organi rappresentativi: la deputazione provinciale ed i consigli comunali, che tuttavia hanno natura di organi amministrativi, ma non politici. Sulla rappresentatività della deputazione provinciale si aprirà un rilevante dibattito nel Parlamento con i deputati americani.

In primo luogo, c'è un confronto sulla ripartizione provinciale. La proposta in Parlamento comportava la costituzione di 31 province nel territorio peninsulare e 15 nei territori americani. Gli americani erano tra 16 a 28 milioni di persone (non c'era un censo preciso), i peninsulari raggiungevano il numero di 12 milioni. I deputati americani non accettarono questa proposta e la ripartizione rimase

sospesa fino a che il Parlamento provvedesse ad elaborare una legge su questo argomento.

Sotto altro profilo va evidenziato che i deputati americani volevano che le deputazioni provinciali fossero organi rappresentativi degli interessi territoriali. Mentre i liberali peninsulari volevano che fossero i rappresentanti del Governo della Nazione. In questo modo furono quindi concepite, e la dimostrazione si rinviene nella circostanza che le deputazioni furono presiedute *Gobernador Civil*, il Prefetto.

Il dibattito verteva quindi sul potere e sulla concezione della sovranità. C'era un unico sovrano: la Nazione? O si poteva concepire, come richiedevano i deputati americani, che le Cortes rappresentassero la Nazione e le deputazioni del popolo del territorio? In questo dibattito l'idea dell'autonomia dei territori americani si poneva alla base del dibattito sul modello dell'organizzazione del nuovo stato liberale.

Questa idea della rappresentanza dei territori ha un'altra espressione durante tutto il secolo XIX, nelle Giunte locali (Juntas) nelle fasi rivoluzionarie dell'Ottocento. Nel 1820, 1833-1837, 1854, 1868... In ogni momento di mutamento politico, quando cade il governo, si organizzano giunte locali in tutta la Spagna per colmare il vuoto del potere. Altre volte troviamo inverata l'idea dell'autonomia locale con organi rappresentativi di carattere politico per prendere parte al governo del paese, legittimati sulla base del mandato cittadini.

### *Prima Repubblica*

Tra la caduta della Monarchia di Isabella II nel 1868 e l'esperienza democratica con la monarchia di Amadeo I giunge la Repubblica nel 1873. La rivoluzione trova una profonda radice democratica, come evidenzia il 1869 (prima costituzione democratica della storia di Spagna).

Si determina in tal modo un grande mutamento politico ed un nuovo progetto costituzionale repubblicano, nel quale rimane quasi eguale il fondamento dei diritti dei cittadini approvato in 1869, ma cambia la forma di governo da monarchia a repubblica e nuovamente si dibatte sul modello de organizzazione dello Stato. In que-

sto caso il modello repubblicano sarà federale. Il federalismo raccoglie la maggioranza dei consensi nel movimento politico repubblicano spagnolo in quel momento.

In questo periodo il federalismo si collega alla democrazia e la rappresentanza e anche al passato, alla storia degli antichi regni e signorie medievali. Si cerca una legittimazione democratica nel passato: nelle assemblee rappresentative (le *Cortes* del Medioevo) nonché nelle rivolte contro l'assolutismo, che sono presentate come espressioni democratiche.

F. Pi i Margall, uno dei leader del movimento repubblicano effettuava una comparazione della Spagna con la Svizzera o gli Stati Uniti, ricordava i diversi regni medievali e il movimento delle Giunte di tutto il secolo, tutto questo era la base per il federalismo: «Esta nación parece, como suele decirse, cortada para ser una República como las de Suiza y los Estados Unidos»<sup>3</sup>.

Nel progetto costituzionale, elaborato nel corso del dibattito nel 1873 si puntava a realizzare una divisione territoriale nuova che non si limitasse alle province, ma che puntasse a Stati più grandi, ciò al fine di garantire che tutte le funzioni dei nuovi stati fossero sviluppate, cercando di recuperare gli antichi regni della Penisola.

Nella Premessa del Progetto si precisava: «En la división territorial hemos encontrado grandes dificultades. ¿Sosteníamos las actuales provincias? ¿Cómo entonces fundar una verdadera Federación? ¿Cómo conseguir que Estados pequeños pudiesen ejercer todas las funciones que al Estado competen, y pagar todas las fundamentales instituciones que el Estado indispensablemente necesita? ¿Destruíamos las provincias? ¿Cómo desconocer que heríamos intereses que arraigan profundamente en el suelo y en las costumbres de la Patria? Para obviar todas estas dificultades y conciliar todos estos extremos, señalamos como nuevos Estados de la República los antiguos reinos de la Monarquía, y dejamos que los Estados por sí conserven, si quieren, las provincias, o regulen a su arbitrio la más conveniente y sabia división territorial»<sup>4</sup>.

Si creano così 17 Stati: Alta Andalusia, Bassa Andalusia, Aragona, Asturias, Baleari, Canarie, Castiglia la Nuova, Castiglia la Vecchia, Catalogna, Cuba, Extremadura, Galizia, Murcia, Navarra, Puerto-Rico, Valencia, Regione Basche (articolo primo) e altri territori: Filippine, Guinea e i territori del Nord dell'Africa, che diverranno successivamente Stati. Quest'articolo del progetto di costitu-

zione ha visto la presentazione di molteplici emendamenti poiché i deputati non erano d'accordo con la proposta di divisione territoriale in stati proposta. Gli emendamenti erano infatti fondati soprattutto su ragioni storiche. Ma alla fine il progetto costituzionale non giunge alla approvazione ed in conclusione la federazione non viene istituita.

La Repubblica termina con tre guerre: la Guerra di Cuba (1868-1878), la Guerra carlista (1872-1876) nel nord della Spagna tra assolutisti e repubblicani e la guerra cantonale (1873-1874). Nell'estate del 1873 si proclamano piccoli Stati (cantoni) che volevano sovvertire la Repubblica federale. Il più importante fu il cantone di Cartagena.

Questa instabilità politica è stata utilizzata durante il tempo della Monarchia, tra il 1876 e il 1931 come base per criticare il modello repubblicano e soprattutto il federalismo, in quanto considerato quali sinonimi di disordine e instabilità.

### *Seconda Repubblica*

Quando giunge la Seconda Repubblica il federalismo sembra sparire. Nessuna proposta in questo senso viene avanzata. Nel 1873 era difficile trovar repubblicani unitari, nel 1931 non c'erano federalisti, tuttavia il dibattito sull'organizzazione territoriale da conferire allo Stato trova un rinnovato vigore.

La novità che interviene nella Seconda Repubblica è la nascita del nazionalismo basco e catalano che intervenuta alla fine del XIX secolo complica adesso i temi politici. Per tale ragione nel 1931, quando cade un'altra volta la monarchia, la nuova Repubblica deve affrontare la questione dell'autonomia. La Costituzione coniuga lo statalismo integrale con la piena autonomia per regioni e comuni. A differenza della Costituzione italiana, del quale l'articolo 131 indica espressamente le regioni. Nel testo costituzionale spagnolo non vi è nulla di tutto questo.

Così accade che nel 1932 viene approvato lo statuto della Catalogna e nel 1936 quello Basco.

Mentre i progetti di Galizia e Aragona vengono discussi e approvati dal parlamento, Valencia e Andalusia non riescono ad ottenere lo stesso risultato.

In queste condizioni non è possibile individuare la morfologia del sistema autonomistico spagnolo così come invece era possibile nel 1873.

Nel dibattito che si scatena in Parlamento sulle proposte di autonomia, una parte rilevante della destra spagnola si mostra contraria e la difesa dell'unità della Spagna sarà uno dei punti di accordo delle diverse forze politiche di destra che prenderanno parte al colpo di Stato del 1936.

Chiusa la guerra civile con la vittoria di Franco (1939) si ritorna al modello centralizzato ottocentesco, con un rilevante controllo delle province attraverso i Governatori Civili e i sindaci nominati dal Governo.

#### Transizione

La morte di Franco (1975) apre una nuova stagione di profondo mutamento politico, nella quale si elabora ed approva una nuova Costituzione (1978). Nel dibattito parlamentare, ancora una volta, il modello di organizzazione territoriale sarà uno dei punti più discussi.

Pesa moltissimo la tradizione storica ed il fantasma dell'instabilità del federalismo viene utilizzato per opporsi ad una proposta di Stato federale.

Nel Parlamento le posizioni erano diverse. C'era chi chiedeva uno stato centralizzato con limitata autonomia amministrativa, chi desiderava un'autonomia per le regioni come era avvenuto nella Seconda Repubblica, chi auspicava per un modello federale con l'autonomia per ogni regione, e chi era favorevole al diritto di autodeterminazione. Per evitare un nuovo e acceso confronto, su iniziativa della maggioranza, si cerca un accordo. Nel secondo articolo si parla di nazionalità e regioni ma ancora una volta non vengono individuate le regioni e i rispettivi livelli di autonomie.

Inoltre, con l'articolo 150 della Costituzione non vi è una chiara demarcazione delle competenze tra stato e regioni. Tutto ciò ha generato uno stato di incertezza che avrà un notevole riscontro nelle discussioni future.

#### Conclusione

1. Il confronto sull'organizzazione dello Stato spagnolo resta aperto nell'età contemporanea.

2. Il modello unitario centralizzato francese nella sua versione liberale, democratica o dittatoriale ha certamente influenzato il periodo storico di riferimento.

3. Nei momenti di profonda trasformazione politica (1810,1873, 1931, 1975), tuttavia, quando sul sistema si è aperto il dibattito (assolutismo versus liberalismo, monarchia versus repubblica, liberalismo versus democratizzazione, dittatura versus democrazia) sono state contrapposte con forza alle proposte unitarie le proposte di decentralizzazione nelle loro diverse morfologie (federale, autonomia regionale asimmetrica , autodeterminazione...).

4. In questi dibattiti è risultata assai rilevante la storia degli antichi regni e signorie come fonte di legittimità.

5. Fin qui non è stato rilevato un modello stabile e non sottoposto a forte confronto dialettico.

### *Bibliografia*

Questo lavoro è stato preparato come relazione orale; per questa ragione non erano previste le note. Dato che il tempo per preparare il testo finale è stato breve, non si è avuto il tempo per riscriverlo. Per questa ragione si include la bibliografia utilizzata senza citazione nel testo.

ABELLÓ GÜELL, Teresa. *El debat estatutari del 1932*, Barcelona, Parlament de Catalunya, 2007.

ALVAREZ JUNCO, J. y MORENO LUZÓN, J. (eds.), *La Constitución de Cádiz: historiografía y conmemoración. Homenaje a Francisco Tomás y Valiente* Madrid, CEPC, 2006.

BLANCO VALDEZ, Roberto L., *Nacionalidades históricas y regionalismo sin historia. A propósito de la obsesión ruritana*, Madrid, Alianza Editorial, 2005.

CAMPUZANO CARVAJAL, Francisco (coord.), *Les nationalismes en Espagne: de l'état libéral a l'état des autonomies (1876-1978)*, Montpellier, Université Paul Valéry, Montpellier III, 2001.

CASANOVA, J. *República y Guerra Civil*, Madrid, Crítica – Marcial Pons, 2007 (*Historia de España*, coordinada por Josep Fontana y Ramón Villares; vol. 8).

- CEBREIRO NUÑEZ, J. I., *Los orígenes de la división provincial en España*, Madrid, INAP, 2012.
- CHUST, M., *La cuestión americana en las Cortes de Cádiz (1808-1814)*, Valencia, Universidad de Valencia, 1993.
- CHUST, M., *La cuestión nacional americana en las Cortes de Cádiz (1810-1814)*, Alzira (Valencia), Fundación Instituto de Historia Social, 199.
- CHUST, M., *Doceañismo, constituciones e independencia: la Constitución de 1812 y América*, Madrid, Fundación MAPFRE, 2006.
- CHUST, M. (ed.), *El Poder de la Palabra. América y la Constitución de 1812*, Barcelona, Acción Cultural Española, Consorcio para la Conmemoración del II Centenario de la Constitución de 1812, Lunweg Editores, 2012.
- FERNANDEZ SARASOLA, I., *La Constitución de Cádiz. Origen, contenido y proyección internacional*. Madrid, CEPC, 2011.
- FONTANA, J., *La época del liberalismo*, Madrid, Crítica – Marcial Pons, 2007 (*Historia de España*, coordinada por Josep Fontana y Ramón Villares; vol 6).
- GARCÍA ÁLVAREZ, Jacobo, *Provincias, Regiones y Comunidades Autónomas. La formación del mapa político de España*, Madrid, Secretaría General del Senado-Departamento de Publicaciones, 2002.
- GRANJA SAINZ, José Luis de la, *El nacimiento de Euskadi: el estatuto de 1936 y el primer Gobierno Vasco*, en *Historia Contemporánea*, 35 (2007) 427-450.
- GRANJA SAINZ, José Luis de la, *El oasis vasco. El nacimiento de Euskadi en la República y la Guerra Civil*, Madrid, Tecnos, 2007.
- HENNESSY, CA. M., *La República Federal en España. Pi y Margall y el movimiento republicano federal 1868-1874*, Madrid, Aguilar, 1967.
- MERINO MERCHÁN, J. F., *Regímenes históricos españoles*, Madrid, Tecnos, 1988.
- MOLINER, A., *Revolución burguesa y movimiento juntero en España*, Lleida, Ed. Milenio, 1997.
- MORAL RUIZ, J., PRO RUIZ, J., SUAREZ BILBAO, F., *Estado y territorio en España, 1820-1930*, Madrid, Los libros de la Cata-rata, 2007.

- OLTRA, J., *La influencia norteamericana en la Constitución Española de 1869*, Madrid, IEA, 1972.
- ORDUÑA REBOLLO, E., *Historia del Estado español*, Madrid, Marcial Pons - Fundación A. Martín Escudero, 2015.
- PEREZ GARZÓN, J. S., *Las Cortes de Cádiz, el nacimiento de la nación liberal (1808-1814)*, Madrid, Síntesis, 2007.
- PEREZ LEDESMA, M. (dir.), *De súbditos a ciudadanos. Una historia de la ciudadanía en España*, Madrid, CEPC, 2007.
- RAMOS SANTANA, A. (coord.), *Lecturas sobre 1812*, Cádiz, Ayuntamiento de Cádiz UCA, 2007.
- RAMOS SANTANA, A. (ed.), *La Constitución de Cádiz y su huella en América*. Cádiz UCA, 2011.
- REPETO, D. (coord.), *Las Cortes de Cádiz y la historia parlamentaria*, Cádiz, UCA, 2012.
- ROSANVALLON, P., *El modelo político francés. La sociedad civil contra el jacobinismo, de 1789 hasta nuestros días*, Buenos Aires, siglo XXI, 2007.
- SANCHEZ-ARCILLA BERNAL, José, *Historia de las instituciones político-administrativas contemporáneas (1808-1975)*, Madrid, DYKINSON, 1994.
- SANTANA MOLINA, M., *La Diputación Provincial en la España decimonónica*, INAP, Madrid 1989.
- SERRANO GARCIA, S. (dir.), *España, 1868-1874. Nuevos enfoques sobre el Sexenio Democrático*, Valladolid, Junta de Castilla y León, 2002.
- TOMAS VILLARROYA, J., *Breve historia del constitucionalismo español*, Madrid, CEC, 1982.
- TRUJILLO, G., *El federalismo español*, Madrid, EDICUSA, 1967.
- TUSELL, Javier, SOTO, Álvaro, *Historia de la transición (1975-1986)*, Madrid, Alianza, 1996.
- URQUIJO, M., *Coup d'état in Spain: from the antiliberal movements to the democratic revolution (1814-1874)*, in *Parliaments, Estates & Representation*, 20 (2000), 177-189.
- URQUIJO, M., 1873. *La España federal a debate. Respuestas desde la España foral y la España incorporada*, en *III Seminari Catalunya-Euskadi La qüestió catalana i la qüestió basca al debat parlamentari espanyol (1808-2008)*, Barcelona, Museu d'Història de Catalunya, 2009, pp. 33-70.

- URQUIJO, M., *The Democratic Revolution as a Path towards the Republic (Spain 1873)*, in «Bulletin for Spanish and Portuguese Historical Studies», 36-1 (2011).
- VARELA SUANZES-CARPEGNA, J., *Política y Constitución en España (1808-1978)*, Madrid, CEPC, 2007.
- VIDAL, José María (dir.), *Los estatutos vasco y catalán en la II República y la Constitución de 1978*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2005.
- VILLARES, R. y MORENO LUZÓN, J., *Restauración y Dictadura*, Madrid, Crítica – Marcial Pons, 2009 (*Historia de España*, coordinada por Josep Fontana y Ramón Villares; vol 7).

<sup>1</sup> Professore Ordinario di Storia Contemporanea (Università dei Paesi Baschi).

<sup>2</sup> Questo lavoro è stato elaborato nell'ambito del progetto di ricerca *Un modelo de prosopografía parlamentaria en perspectiva comparada. Cambio y continuidad en el Parlamento español, 1810-1977* (COD. HAR2014-53974-P), finanziato per il Ministerio de Economía y Competitividad. Vorrei ringraziare il Professore Gaetano Armao per la sua cortese revisione del testo in italiano.

<sup>3</sup> Citato in Tomas Villarroya, J. *Breve historia del constitucionalismo español*, Madrid, CEC, 1982, p. 98.

<sup>4</sup> *Diario de Sesiones del Congreso*, 17.07.1873, Apéndice segundo, pp. 1-2.

## L'Autonomia siciliana resta ancora un valore

L'attuale fase di trasformazione dell'assetto istituzionale del Paese coinvolge non soltanto l'architettura costituzionale dello Stato, ma anche la fisionomia delle Regioni.

Sebbene la riforma della Costituzione presentata dal Ministro Boschi investa in prima battuta le Regioni ordinarie, viene previsto che in un secondo momento si apra una stagione riformatrice per le cinque Regioni a Statuto speciale.

La Sicilia, tuttavia, ha deciso di non adottare una tattica attendista preferendo promuovere in anticipo un processo di riforma che parte proprio da una iniziativa regionale al fine di scongiurare revisioni che piovano dall'alto e che vengano discusse in fretta senza una preventiva e adeguata riflessione.

Dopo aver esaminato le norme effettivamente vigenti dello Statuto siciliano ed averle confrontate con quelle degli Statuti delle altre quattro Regioni, ritengo che quelle siciliane, sebbene nascessero per dare un'ampia autonomia, maggiore rispetto ad ogni altra Regione, siano state via via negli anni depotenziate, sicché oggi il sistema migliore sotto molti versi appare quello della Sardegna.

La Sicilia e la Sardegna, che sono le due Isole più importanti del Mediterraneo e più grandi d'Europa se si eccettuano quelle che costituiscono uno Stato, hanno una storia culturale, istituzionale e politica di primario livello e nel loro interesse devono agire in modo sinergico.

Il tema delle riforme in Sicilia si svilupperà sicuramente quantomeno su tre versanti:

1) in primo luogo dovrà essere valutata attentamente la strada di una revisione del testo dello Statuto che nell'ordinamento ha valore e rango costituzionale;

2) in secondo luogo occorrerà dare un impulso alla legislazione regionale derivante su molti temi dalla legge costituzionale n. 2 del 2001 che ha previsto una serie di leggi da approvare con maggioranza rinforzata ossia con il voto favorevole della metà più uno dei componenti dell'Assemblea regionale siciliana;

3) in terzo luogo servirà una profonda riflessione sull'assetto delle finanze regionali che metta in luce l'inadeguatezza della struttura attuale basata sull'art. 36 e consenta un avvicinamento al sistema previsto nelle altre Regioni a Statuto speciale (Sardegna, Trentino-Alto Adige e Friuli-Venezia Giulia).

Sotto il primo versante, i temi principali sono costituiti dal nuovo riparto di competenze legislative esclusive tra Stato e Regione, dalla valutazione sulla necessità di mantenere la competenza legislativa concorrente – purché sia uniformata con quella delle altre quattro Regioni a Statuto speciale – e dall'eliminazione dal testo di norme obsolete come quelle sull'Alta Corte che non può più costituire una rivendicazione attuale per la Sicilia ovvero quelle sui poteri di polizia del Presidente della Regione.

Sempre in tale ambito, la proposta di riforma potrà anche affrontare il tema della rapidità della risposta legislativa con la previsione di strumenti di legiferazione più rapidi rispetto a quelli attualmente esistenti.

Si potrà anche pensare l'opportunità di intervenire sul sistema di controllo delle leggi e sulla disciplina della loro promulgazione, entrata in vigore ed impugnazione.

La linea guida deve essere rappresentata dall'esigenza di offrire ai cittadini un sistema più efficiente.

Sotto il secondo versante, preme rilevare che il legislatore siciliano non ha dato piena attuazione alle potenzialità riformatrici derivanti dalle modifiche statutarie introdotte dalla legge costituzionale n. 2 del 2001 che ha novellato il testo introducendo nuove procedure di approvazione di leggi rinforzate. Tali leggi hanno valore super-primario e sub-costituzionale e possono essere approvate direttamente dall'Assemblea regionale siciliana. Se le diverse previsioni degli articoli 8 bis, 9, 10, e 41 bis venissero approvate si otterrebbe una riforma organica della struttura istituzionale dell'Isola in molti ambiti, dalla relazione tra Governo e Parlamento regionale, al rapporto di fiducia, al ruolo degli Assessori regionali e delle Commissioni parlamentari dell'Ars.

Sotto il terzo versante, si deve rilevare che finalmente oggi è emersa la realtà divenuta nota anche a seguito delle indagini conoscitive del Parlamento nazionale. Tale realtà ci dice che tra le cinque Regioni a Statuto speciale la Sicilia è quella che riceve minori risorse dalla compartecipazione al gettito dei tributi erariali. Tali risorse

sono poco superiori a quelle ricevute dalle Regioni ordinarie a fronte, però, di un numero di funzioni ben più ampio, come evidenziato fra l'altro dalla Commissione bicamerale per le questioni regionali.

Tale situazione va modificata. Essa sorge dal fatto che lo Statuto siciliano è l'unico tra quelli speciali che non prevede in modo chiaro la quota di compartecipazione della Regione al gettito delle diverse imposte erariali. Viceversa gli Statuti delle altre Regioni, come l'art. 8 di quello sardo, prevedono dettagliatamente la quota che spetta alla Regione per ogni entrata fiscale. In Trentino-Alto Adige (artt. 69, 70, 75) e in Friuli-Venezia Giulia (art. 49) vi sono norme analoghe.

Il sistema di tali Regioni è molto più chiaro di quello siciliano, evita il contenzioso e a differenza di quanto potrebbe apparire a prima vista non è affatto rigido. Infatti le norme inerenti la parte finanziaria degli Statuti speciali di Sardegna, Trentino-A.A. e Friuli-V.G. è stata decostituzionalizzata e può essere modificata con legge ordinaria previo accordo tra lo Stato e la Regione senza necessità di ricorrere al procedimento di revisione di cui all'art. 138 della Costituzione. Tale meccanismo consente di modificare rapidamente una singola voce del gettito in caso di ridenominazione delle imposte, ma non permette a nessuno di appropriarsi unilateralmente di risorse regionali approfittando dell'incertezza.

Altro tema rilevante sotto il profilo finanziario è la ricerca di modalità per allargare la base imponibile in settori legati al turismo e ai beni culturali anche con la possibilità di aprire case da gioco come in altre Regioni quali Valle d'Aosta, Lombardia, Liguria e Veneto.

Sul versante economico occorre poi riflettere sulle risorse necessarie al recupero della più grave piaga dell'Isola rappresentata dal ritardo infrastrutturale e soprattutto stradale, e dall'assenza di stabili ed efficienti collegamenti ferroviari con il Continente.

Questi temi saranno oggetto di ampio dibattito in seno alla Commissione Statuto, come in Aula e coinvolgeranno anche la politica nazionale nei prossimi mesi.

<sup>1</sup> *Presidente Commissione Statuto dell'Assemblea regionale siciliana. Intervento istituzionale.*

## IL CASO BASCO



## El debate de la (des)centralización española durante las dos repúblicas (1873 y 1931)<sup>2</sup>

### *Introducción*

La historia más reciente de España se caracteriza por una larga sucesión de monarquías y de pronunciamientos militares<sup>3</sup>. Hasta el año 1977, solamente hubo dos momentos en los que los ciudadanos pudieron ejercer su derecho al voto a través del sufragio universal: las dos repúblicas. La primera, proclamada en 1873, duró 11 meses y la segunda, proclamada en 1931, se mantuvo en pie hasta el levantamiento militar de 1936 (más otros tres años en guerra). En total, menos de diez años. Podría afirmarse que el ejercicio democrático en España ha sido una anécdota hasta hace muy pocos años, pero lo cierto es que los principales debates existentes en la historia contemporánea española conocieron su punto más álgido durante estos años, aunque no tuvieron tiempo para encontrar una solución. Nos referimos sobre todo al problema de los nacionalismos y la descentralización del Estado.

Las proclamaciones de ambas repúblicas fueron fruto de la flaqueza de las monarquías precedentes y la falta de alternativas por parte del liberalismo más conservador. La instauración de una república en España, sobre todo a mediados del siglo XIX, era una idea utópica que no armonizaba con la realidad social y política del momento. El republicanismo era joven y sus teorías no estaban bien definidas. La república representaba la oposición al antiguo régimen: la disminución del poder central, el pleno ejercicio democrático, el gobierno del pueblo para el pueblo, la separación del Estado y la Iglesia, el desarrollo económico y cultural... Es decir, la salvación de todos los males atribuidos a la monarquía.

### *I República: descentralización fallida*

La Primera República vino a raíz de la revolución militar conocida como La Gloriosa (1868)<sup>4</sup>. En muy pocos días, el programa liberal de los revolucionarios se extendió por todo el reino, transformando el contexto político español. Durante todo el siglo XIX, el debate político se centró en definir hasta qué punto había que limitar el poder de la monarquía. Después de la revolución, por primera vez en la historia española (a consecuencia de la aparición del republicanismo en el plano político), la disputa se centró en si España tenía que seguir siendo una monarquía o había que proclamarse la república<sup>5</sup>.

En enero de 1869 se celebraron las primeras elecciones mediante sufragio universal masculino (a partir de 25 años) donde el republicanismo no logró los resultados esperados. El resultado dio lugar a la nueva constitución basada en el principio monárquico después de que éstos obtuvieran 214 votos frente a los 55 de los republicanos. Quedó claro que el liberalismo español aún no estaba preparado para estructurar el Estado siguiendo los pasos de Francia o de los EEUU. La nueva constitución posibilitó la llegada de un nuevo monarca: Amadeo de Saboya, Duque de Aosta, hijo de Víctor Manuel, el primer rey de Italia.

La elección de Amadeo de Saboya fue debido a varias razones. Por un lado, Amadeo era el único candidato que ofrecía una cierta neutralidad dentro del contexto bélico europeo de mediados del siglo XIX. Por otro lado, su elección respondía al interés general de la clase política para intentar centralizar España mientras se ofrecía una imagen democrática a través la monarquía parlamentaria. Se quiso evitar la descentralización del Estado que defendía el republicanismo, ya que la mayoría de los republicanos eran partidarios del federalismo.

El principal teórico del republicanismo español fue un federal catalán llamado Pi y Margall. Pi y Margall había vivido en el País Vasco y gracias a ello, tenía conocimientos sobre las leyes y los derechos históricos de los catalanes (abolidos en 1714) y había conocido en primera persona las leyes y los derechos históricos vascos (todavía muy presentes en la sociedad vasca). Estas leyes y estos derechos (fueros) habían sido respetados por todos los monarcas españoles desde la Edad Media hasta el siglo XIX<sup>6</sup>.

Según Pi y Margall, históricamente España había sido y seguía siendo un reino donde convivían diferentes «*tendencias*» o nacio-

nalidades, cada una con sus propias tradiciones, cultura y lengua, por lo que veía fundamental respetar dicha heterogeneidad a la hora de organizar las estructuras políticas. Entre estas nacionalidades, estaban los vascos: «No los une a los demás pueblos de la Península (Ibérica) ni la raza, ni la lengua, ni el carácter; ni las costumbres, ni las leyes. Forman hace siglos parte de España (...) rigiéndose por instituciones administrativas propias y sin contribuir a los gastos generales del Estado»<sup>7</sup>. Por lo tanto, según éste, la única fórmula acorde con la realidad histórica de España era la fórmula federal, donde las regiones formarían estados basados en el autogobierno político y económico.

Los estados federados propuestos por Pi y Margall estarían organizados en base a una estructura parecida a una confederación. La relación entre ellas se llevaría a cabo mediante acuerdos entre iguales o pactos sinalagmáticos (*foedus*) y delegarían algunas pocas competencias en el gobierno federal central. Era una forma de organizar el Estado en el sentido más democrático, un estado construido desde abajo hacia arriba<sup>8</sup>.

Hubo dos momentos en los que se quiso poner en práctica las teorías de Pi y Margall, aunque en ambas el resultado fue bastante parecido. La primera vino un poco antes de la proclamación como rey de Amadeo de Saboya. Durante la primavera de 1869, los republicanos (federales) comenzaron a acordar dentro de las diferentes regiones históricas españolas las bases de los futuros estados que formarían la república federal. Una de aquellas regiones era el País Vasco, que se organizaría como Estado mediante la unión de las cuatro provincias históricas (Araba, Bizkaia, Gipuzkoa y Navarra). Entre los seis puntos acordados por los republicanos vascos, aparecía uno en donde se defendía la restitución de las libertades usurpadas durante el siglo XIX por las monarquías españolas, libertades que se basaban en el fuero y el autogobierno: «nos impulsan a agitarnos en pro de una idea que juzgamos la única capaz de salvar nuestra apreciada autonomía y la independencia de la patria»<sup>9</sup>.

El siguiente paso consistía en acordar las bases de la futura república federal, pero las divisiones internas dentro de la familia republicana y la prohibición del republicanismo impidieron cualquier acuerdo más allá de los pactos regionales<sup>10</sup>.

El segundo intento vino a raíz de la renuncia de Amadeo de Saboya en febrero de 1873. Aprovechando la situación, los republicanos proclamaron la Primera República. En aquel momento, todavía la opción mayoritaria dentro del republicanismo era el federalismo y las teorías de Pi y Margall. Por lo tanto, al proclamarse la República, estaba claro que sería una república descentralizada, aunque no estaba del todo claro la forma en que se debía de llevar a cabo dicho proyecto.

En mayo (1873) se celebraron las elecciones constituyentes mediante el sufragio universal masculino (21 años) con una participación de 4 millones y medio de ciudadanos<sup>11</sup>. Más del 90% de los representantes elegidos para el congreso fueron republicanos. En junio, el parlamento comenzó a debatir el primer artículo de la nueva constitución: «La forma de gobierno de la Nación española es la República democrática federal». El 99% de la cámara estuvo de acuerdo con dicho artículo (frente al 24% de 1868), aunque no todos entendían de la misma manera qué significaba dicha federación: «Para unos era el pacto, para otros la autonomía y para otros la más amplia descentralización»<sup>12</sup>.

El parlamento eligió a una comisión de 25 miembros para redactar un proyecto de constitución. Al final, el proyecto que más apoyo obtuvo fue la que se basaba en tres ideas generales: los derechos proclamados en la revolución de 1868, la separación de poderes y la división territorial de España. Fue éste último tema el que más controversia provocó, ya que chocaba con las teorías de Pi y Margall. Se hacía referencia a la soberanía popular, y dividía España en 17 estados<sup>13</sup>. La organización del nuevo Estado federal comenzaba por la autonomía municipal, seguida de la autonomía de los estados y en última instancia, la del Estado federal. Cada una de aquellas instituciones sería autónoma en aspectos económicos, administrativos y políticos, siempre y cuando no disputaran el poder y la exclusividad al Estado federal. Pero en la práctica, resultaba incuestionable que cada vez más, las pretensiones de los republicanos que querían estructurar el Estado partían desde un enfoque central, de arriba hacia abajo, y no comenzando por pactos entre regiones o estados. La fórmula planteada posibilitaba una amplia descentralización llevada a cabo de manera controlada, y sí admitía el autogobierno a los estados. Cada uno de ellos elaboraría su propia constitución y decidiría la organización interna acorde a

su realidad<sup>14</sup>. En el caso vasco, se mantendrían las diputaciones forales, que eran los órganos intermedios entre la región y el municipio y que estaban constituidos en base a las leyes y los derechos históricos. Por todo ello, algunos autores se han decantado por definir el proyecto de la constitución de la primera república como la base para una «república unitaria descentralizada»<sup>15</sup>.

Mientras se discutía el proyecto, España estuvo inmersa en una guerra civil en el norte, donde el tradicionalismo proclamaba la vuelta al antiguo régimen, y las guerras cantonales en el sur y en la costa oriental, donde los federales más radicales proclamaban más autonomía para sus regiones. Al final, se suspendieron las cortes para hacer frente a los conflictos bélicos. Antes de que se pudiera dar solución a los problemas, en enero de 1874, el golpe de estado del general Manuel Pavia deshizo la república y trajo la restauración borbónica.

Entre 1875 y 1931, España estuvo regida por una monarquía centralizada y parlamentaria donde se turnaron las dos principales fuerzas políticas, ambas monárquicas, aunque una más conservadora y la otra más progresista. Las diferentes regiones históricas, no tuvieron autonomía alguna durante este período. La única excepción fue el caso vasco. En el año 1876, fueron abolidas las últimas instituciones forales vascas y sustituidas por el Concierto Económico. El Concierto era una especie de acuerdo económico entre las diputaciones y el Gobierno Civil por el cual se les permitía mantener una autonomía económica a cambio de una compensación en relación a los ingresos obtenidos por cada diputación<sup>16</sup>.

En abril de 1931, se celebraron elecciones municipales que trajeron la Segunda República a España.

## *II República: centralización y autonomías*

Durante la Restauración (1875-1931), la base histórica que plantearon los federales para organizar el Estado fue perdiendo seguidores debido a que la imagen de la república se asoció a la ineficacia política de los republicanos y al fracaso de descentralización de España<sup>17</sup>. El debate entre una España federal o unitaria dejó paso a la idea general de una España centralizada que podría conceder una cierta descentralización.

La mayoría del republicanismo se volvió partidario de una centralización o una descentralización tibia. Según éstos, sería el gobierno central que en el caso en que así lo decidieran las Cortes, definiría la autonomía de las regiones reconocidas. Las únicas corrientes políticas que defendían una «descentralización» del Estado eran los nacionalismos surgidos a finales del siglo XIX. Los principales partidos nacionalistas se localizaban en el País Vasco y Cataluña, y en este último además, dicho nacionalismo supo colaborar con el republicanismo aumentando, como no sucedió en el País Vasco, el apoyo entorno por la autonomía.

En Diciembre de 1931, se proclamó la Constitución de la República que definió España como un Estado Integral (antecedente del actual Estado de las Autonomías). El nuevo estado concedía una cierta descentralización controlada desde arriba, acordado y dirigido por el poder central y debatido en el Parlamento. A su vez, cerró cualquier oportunidad de plantear una república federal. Además, a diferencia del proyecto de constitución de la Primera República, la nueva Constitución no definía cuáles iban a ser las regiones que podían proclamar su autonomía. Eran las propias regiones las que tenían que solicitarla. Dicha solicitud sería debatida en las Cortes, y en su caso aprobado, con o sin cambios, para su posterior aplicación. Las primeras regiones que solicitaron el nuevo estatus fueron justamente los vascos y los catalanes<sup>18</sup>.

El mismo día en que se proclamó la Segunda República (el 14 de abril de 1931), hubo dos proclamaciones acordes a las pretensiones nacionalistas de las mencionadas regiones. Por un lado, en Barcelona, el futuro presidente de la Generalitat Catalana Francesc Maciá, proclamó la República Catalana dentro Federación Ibérica. Por otro lado, horas después en Getxo (Bilbao), el también futuro primer Lehendakari (presidente) del Gobierno Vasco José Antonio Aguirre, proclamaría la República Vasca. Ante estas dos circunstancias, el Gobierno provisional central respondió de manera diferente<sup>19</sup>.

En el caso catalán, el Gobierno envió a tres de sus ministros para que negociaran con Maciá. Pronto lograron un acuerdo por el cual Cataluña renunciaba a un estado y aceptaba en su lugar una amplia autonomía que implicaba un reconocimiento legal, económico y jurídico de la región. Hay que subrayar que los catalanes, al igual que hicieron los vascos, nunca definieron la estructura federal de Espa-

ña; se limitaron a concretar su autogobierno dentro de una España descentralizada. El camino que seguirían el resto de las regiones era un asunto a tratar entre dichas regiones y el poder central.

Las bases para la autonomía de Cataluña se formularon a través del Estatuto de Nuria. El Estatuto catalán fue debatido y acordado por las Cortes en 1932: el poder central, mediante el parlamento como representación máxima de todos los ciudadanos españoles, aceptó que Cataluña tuviera su propio gobierno regional, llamado Generalitat. A partir de entonces, sería la Generalitat la que definiría la autonomía regional de los catalanes siempre y cuando no entrara en disputa con el poder central.

Dentro de una estructura definitivamente centralista, los catalanes lograron una relativa autonomía, pero lo cierto es que dicho acuerdo no contentó ni a los nacionalistas y a algunos republicanos.

Dos años después, en octubre de 1934, a raíz de la crisis económica y política que sufría España debido a una serie de huelgas generales extendidas por todo el Estado en respuesta a las políticas llevadas a cabo por el nuevo Gobierno, más conservador y católico que la anterior, Lluís Companys, presidente de la Generalitat catalana, proclamó por segunda vez el Estado Catalán dentro de la República federal española. Pero en aquella ocasión el Gobierno suspendió todos los derechos constitucionales, incluida la autonomía catalana. Los catalanes recobraron su autonomía después del inicio de la Guerra Civil (1936), pero por poco tiempo.

En el caso vasco, el Gobierno provisional de la Segunda República, no demostró ningún interés por negociar. Las ciudades que proclamaron la república vasca fueron directamente ignoradas, y pronto se pusieron en marcha para redactar las bases de su autonomía. El primer borrador fue encargado a una institución dedicada a asuntos relacionados con la sociedad y la cultura vasca. En base a éste borrador, surgieron dos propuestas. La primera, conocida como el Estatuto de Estella-Lizarrá, y la que más apoyo obtuvo inicialmente, fue presentada en a finales de 1931, pero las Cortes se negaron a aprobarla porque venía apoyada por las derechas nacionalistas y tradicionalistas (históricos oponentes políticos del republicanismo), cargándolo de una fuerte connotación religiosa. El parlamento republicano, caracterizado por sus pretensiones laicistas, nunca podría aceptar dicho Estatuto<sup>20</sup>.

El segundo proyecto fue defendido por los republicanos y socialistas, y de los nacionalismo después. Pero tampoco se llegó a debatirlo en el Congreso porque el cambio de Gobierno de 1933 y su postura hacia un Estado centralizado no lo aceptaron. Los vascos siguieron manteniendo el Concierto Económico que les permitía una cierta autonomía fiscal en comparación al resto de las regiones, pero no llegaron a tener la deseada autonomía hasta 1936. Al igual que sucedió con los catalanes, el Gobierno republicano aprobó la autonomía vasca (a las provincias de Araba, Bizkaia y Gipuzkoa) después de que comenzara la Guerra Civil (1936), gracias a la cual se pudo constituir el primer Gobierno Vasco. Pero la victoria franquista trajo consigo la prohibición y la instauración de un modelo centralista que se mantuvo en pie durante los 40 años de la dictadura<sup>21</sup>.

### *A modo de balance*

El liberalismo procedente de Europa trajo los primeros intentos de reorganizar el Estado en base a postulados igualitarios y uniformes de las regiones. Después del fallido intento de reinstaurar la monarquía con Amadeo de Saboya, el republicanismo federal no fue capaz de estructurar la república mediante una forma descentralizada y con su fracaso, terminaron para siempre todas las oportunidades para organizar España partiendo de las diferentes «tendencias» históricas. Con la proclamación de la II República, no hubo lugar para el federalismo, por lo que la solución acordada fue instaurar un Estado centralista que controlaría y permitiría en su caso, una cierta autonomía a las regiones que así lo solicitaran. Una vez más, los sectores conservadores y la Guerra Civil impidieron el desarrollo de las autonomías a excepción de la catalana.

Las dos repúblicas son el ejemplo claro de los problemas con los que históricamente se ha encontrado España a la hora de estructurar el Estado. El liberalismo influenciado por los franceses y puesta en práctica por los conservadores españoles no fue capaz de organizar un estado centralista como la vecina república. En contraposición, siempre se quiso mantener el equilibrio entre una centralidad controlada y una cierta heterogeneidad regional, que dio como resultado un Estado controlado por un poder central que tenía (y sigue

teniendo) la capacidad de adjudicar y deshacer las autonomías si el Parlamento así lo decide. La unión de España ha sido desde siempre la propuesta mayoritaria de las corrientes políticas españolas, aunque nunca ha ofrecido una solución efectiva para solventar los problemas del autonomismo o el nacionalismo<sup>22</sup>. El proceso hacia la independencia de Cataluña y las pretensiones autonomistas de los vascos siguen siendo en la actualidad ejemplos válidos de un proceso inacabado.

<sup>1</sup> University of the Basque Country.

<sup>2</sup> Este trabajo se ha realizado en el marco del proyecto de investigación *Un modelo de prosopografía parlamentaria en perspectiva comparada. Cambio en el Parlamento español, 1810-1977* (COD. HARD2014-53974-P), financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad.

<sup>3</sup> Solo desde 1808 hasta 1868, se contabilizan en España un total de 24 pronunciamientos; URQUIJO, M. «Coup d'état in Spain: from the anti-liberal movements to the democratic revolution (1814-1874)» en *Parliaments, Estates & Representation*, (2000), nº 20, pp. 177-189.

<sup>4</sup> Aunque se sigue utilizando el concepto de revolución, los cambios que trajo no estuvieron a la altura de lo que se puede considerar como una revolución liberal; Fontana, J.: *Cambio económico y actitudes políticas en la España del siglo XIX*, Barcelona, Ariel, 1981.

<sup>5</sup> Urquijo Goitia, M.: *Liberales y carlistas. Revolución y fueros vascos en el preludio de la última guerra carlista*, Bilbao, UPV/EHU, 1994.

<sup>6</sup> Agirreazhuenaga Zigorruga, J.: *Euskal Herriaren burujabetza. Euskal herritarren autogobernu auziaren bilakaeraz (1793-1919)*, Zarautz, Alberdania, 2012.

<sup>7</sup> Pi y Margall, Francisco: *La Nacionalidades*, Madrid, Alba, 1996, pp. 49-50 (1ª edición de 1876).

<sup>8</sup> Duarte, A.: «Republicanismo, federalismo y autonomías: De los proyectos federales de 1873 a la Segunda República y los estatutos de autonomía», en Guereña, J.J. y Morales Muñoz, M. (eds.): *Los nacionalismos en la España contemporánea. Ideologías, movimientos y símbolos*, Málaga, Centro de Ediciones de la Diputación de Málaga, 2006, pp. 187-206, y GABRIEL, P.: *El catalanisme i la cultura federal. Historia y política del republicanisme popular a Catalunya del segle XIX*, Reus, Fundació Josep Recasens, 2007.

<sup>9</sup> *Irurac-bat*, 27.06.1869.

<sup>10</sup> Belaustegi, U.: *Errepublikanismoa Gipuzkoan (1868-1923)*, Bilbao, UPV/EHU, 2015.

<sup>11</sup> Matínez Cuadrado, M. *Elecciones y partidos políticos de España (1868-1931)*, Madrid, Taurus, 1969, pp. 190-191.

<sup>12</sup> Fontana, J.: *La época del liberalismo*, Madrid, Crítica-Marcial Pons, 2007 (Historia de España/ coord. Josep Fontana y Ramón Villares, vol.6), p. 389.

<sup>13</sup> Andalucía Alta, Andalucía Baja, Aragón, Asturias, Baleares, Canarias, Castilla la Nueva, Castilla la Vieja, Cataluña, Extremadura, Galicia, Murcia, Navarra, Valencia y la Regiones Vascongadas, más Cuba y Puerto Rico.

<sup>14</sup> Diario de Sesiones, 17.07.1873, Apéndice segundo, pp. 1-2.

<sup>15</sup> Miguel Gonzalez, R.: *La pasión revolucionaria. Culturas políticas republicanas y movilización popular en la España del siglo XIX*, Madrid, CEPC, 2007, p. 382.

<sup>16</sup> Alonso Olea, E.: *El Concierto Económico (1878-1937). Orígenes y formación de un derecho histórico*, Oñati, IVAP, 1995.

<sup>17</sup> Diez Cano, L.S.: «¿Existió alguna vez la I República? Notas para recuperar un período historiográfico», en Serrano García, S. (dir.): *España, 1868-1874. Nuevos enfoques sobre el Sexenio Democrático*, Valladolid, Junta de Castilla y León, 2002.

<sup>18</sup> También comenzaron proyectos autonomistas otras regiones como Galicia, Aragón, Andalucía y Valencia. Estos tuvieron menos recorrido que los otros dos. Gonzalez Calleja, E. et al.: *La Segunda República española*, Barcelona, Pasado y Presente, 2015, pp. 276 y sgg.

<sup>19</sup> Granja Sainz, J. L. de la: *República y Guerra Civil en Euskadi (Del Pacto de San Sebastián al de Santoña)*, Oñati, IVAP, 1990, pp. 36 y sgg.

<sup>20</sup> Granja, J. L. de la: *II. Errepublikak eta Gerra Zibila*, en Granja, J. L. de la y Pablo, S. de (coord.): *Laurak bat. Euskadi eta Nafarroa XX.mendeak*, Bilbao. UPV/EHU, 2010, pp. 57 y sgg.

<sup>21</sup> Penche Gonzalez, J.: *Republicanos en Bilbao (1868-1937)*, Bilbao, UPV/EHU, 2010, pp. 146 y sgg.

<sup>22</sup> Las palabras de José Calvo Sotelo, uno de los referentes de la extrema derecha y católica española durante la II República, son un ejemplo claro de como en época contemporánea, la unidad española ha estado por encima de cualquier otro modelo de Estado: «Yo entre dos Españas, roja la una y rota por el separatismo la otra, me quedo con la España roja»; *El Día*, 12.11.1935.

## Construcción del «Estado de las Autonomías» en la transición democrática española (1977-1983)<sup>1</sup>

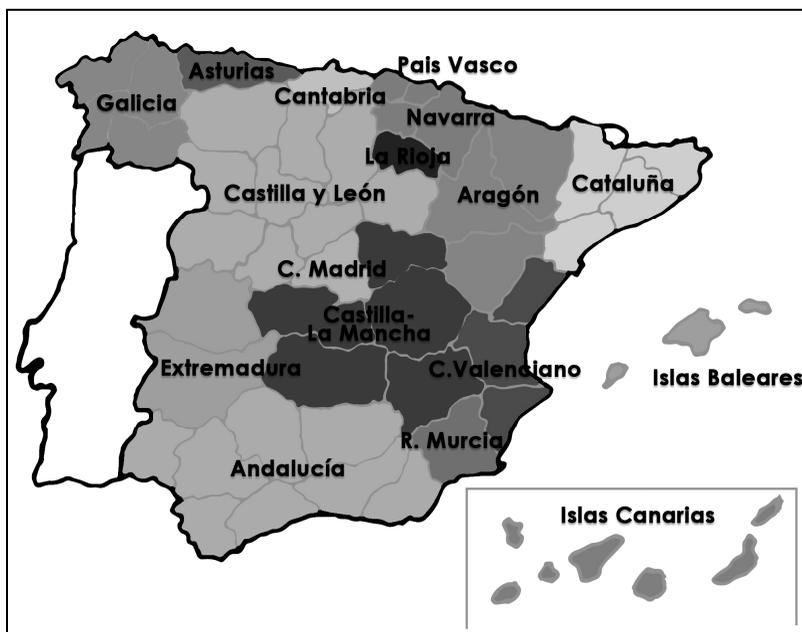
### *Introducción*

El proceso de cambio político desarrollado en España tras la muerte de Franco dotó finalmente a España de una nueva estructura político-administrativa, basada en una democracia parlamentaria. Pero paralelamente también se desarrolló una nueva organización territorial descentralizada, sustentada en la configuración de diferentes entes autonómicos, conocidos como Comunidades Autónomas, entidad territorial que, dentro del ordenamiento jurídico constitucional nacional, presenta ciertas competencias administrativas y autonomía legislativa y ejecutiva.

De esta forma, a día de hoy España presenta una organización territorial basada en un Estado Autónomo o Estado de Autonomías, entidades éstas, que como la propia Constitución define en su artículo 137, gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses. Actualmente España esta compuesta por 17 comunidades autónomas y dos ciudades autónomas (Ceuta y Melilla). Dicha composición deriva de una Constitución que reconoce y garantiza el derecho a la autonomía, siempre dentro de lo establecido por el citado texto, a las nacionalidades y regiones que integran el Estado<sup>2</sup>. Esta autonomía, a la cual están en derecho de acceder todas aquellas provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares o las provincias con entidad regional histórica que lo soliciten, se resume en el acceso a una organización institucional basada en una Asamblea legislativa, un Consejo de Gobierno y un presidente. Además, las Comunidades Autónomas, aunque con matices, gozan de una serie de facultades jurídicas autónomas específicas e independientes del poder central, determinadas en los respectivos Estatutos de Autonomía<sup>3</sup>. De esta forma, dentro de los términos de la Constitución, los Estatutos son

la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma y el Estado los reconoce y ampara como parte de su ordenamiento jurídico<sup>4</sup>. Los proyectos de dichos Estatutos son elaborados por una asamblea compuesta por los miembros de la Diputación u órgano interinsular de las provincias afectadas y por los diputados y senadores elegidos en ellas y será elevado a las Cortes Generales para su tramitación como ley<sup>5</sup>. Las Comunidades Autónomas pueden, así, organizar sus propias instituciones de autogobierno y dotarse de Asambleas Legislativas propias.

*Figura I. Mapa autonómico español, compuesto por 17 Comunidades Autónomas y conformado entre el 29 de diciembre de 1978 y el 2 de marzo de 1983 (fechas en las que, respectivamente, son publicados en el BOE la Constitución española y el Estatuto de de Autonomía de Castilla y León, el último en ser aprobado<sup>6</sup>).*



*Construcción del «Estado de las Autonomías»*

Durante la etapa constituyente<sup>7</sup>, al margen del principal cometido de elaborar la Constitución, el Gobierno tuvo que hacer frente a una serie de problemas que exigían ser abordados urgentemente. Entre ellos destaca la apremiantemente búsqueda de una solución a la cuestión regional, ya que España precisaba de una regulación de su organización territorial para, de esta forma, sobre todo, dar una salida a las tiranteces entre tendencias centralistas y regionalistas, arrastradas en Cataluña, País Vasco y Galicia. Las constituciones de 1873 y 1931 ya intentaron dar respuestas legales a dicha cuestión, lo que originó que durante la Segunda República fueran aprobados el Estatuto de Cataluña<sup>8</sup>, el 15 de septiembre de 1932, y el del País Vasco (quedando Navarra fuera del marco estatutario), el 4 de octubre de 1936, en el contexto de la Guerra Civil<sup>9</sup>. A su vez, en Galicia también llegó a ser plebiscitado su respectivo Estatuto de Autonomía, el 28 de junio de 1936, el cual no pudo lograr su tramitación parlamentaria en las Cortes tras el dominio del territorio por los sublevados<sup>10</sup>. «El modelo establecido por la República propiciaba las reivindicaciones de las regiones con personalidad histórica», sobre todo en aquellas en las que se plebiscitó y se obtuvo un estatuto, casos de Galicia, Cataluña y País Vasco», «y establecía un complejo procedimiento de elaboración y aprobación de los estatutos»<sup>11</sup>.

El centralismo franquista no logró apaciguar las reivindicaciones nacionalistas de dichos territorios. En realidad, produjo el efecto contrario, ya que la represión de los elementos identitarios incrementó la fuerza del nacionalismo. De esta forma, el restablecimiento de la democracia debía ineludiblemente abordar alguna forma de descentralización. En realidad, como señala el profesor Roberto Blanco Valdéz, la forma en la que los constituyentes españoles afrontaron la cuestión territorial tenía por finalidad fundamental dar una salida al viejo problema regional existente con respecto a Cataluña y el País Vasco<sup>12</sup>, y en menor medida Galicia, convertido, tras el largo paréntesis franquista, en problema nacional<sup>13</sup>.

Asimismo, a la cada vez mayor presión de los nacionalistas catalanes y vascos, y en menor medida gallegos, se les unieron con fuerza otras regiones. Así, donde hasta la fecha no habían proliferado movimientos políticos regionalistas o nacionalistas, también pasaron a demandar sus respectivas autonomías<sup>14</sup>. Destacó por ejemplo el caso de Andalucía, donde la autonomía pasó a representar una «reivindicación de todos los andaluces, los ciudadanos de a pie

y los políticos, tanto los de una ideología como los de otra», ya que «una idea tradicionalmente minoritaria se había convertido en extraordinariamente popular», sustentada no tanto en una identidad histórica propia, sino en la concepción de un autogobierno como medio para superar la marginación que el centralismo ejercía sobre Andalucía y como instrumento para el desarrollo socioeconómico del territorio<sup>15</sup>.

A su vez, elites locales de diferentes regiones españolas también se mostraron a favor de iniciar procesos de autonomía en sus territorios, como medio para impulsar el desarrollo económico en sus regiones; así como para oficializar su participación en la política regional y adquirir un mayor control de la gestión administrativa y económica desarrollada en las mismas.

De igual forma, también se sumaron las demandas de las fuerzas de herencia antifranquista, que desde hacia tiempo ya venían empleando el tema del reconocimiento de las identidades en una de sus principales proclamas para enfrentarse al Gobierno.

En gran medida estas últimas demandas se basaron en la extendida creencia de que la ruptura política con el régimen franquista pasaba por un nuevo modelo territorial que rompiera con el centralismo. Se consideró que el centralismo del régimen franquista era uno de los principales soportes del mismo, de hay que también fuese identificada la democracia con la descentralización territorial del poder. De todas formas, de acuerdo con la argumentación del profesor Jorge de Esteban, no debemos identificar centralización con autoritarismo, o democracia con descentralización. Aunque puedan darse dichos casos, es bien cierto que puede haber regímenes democráticos centralizados, lo mismo que pueden existir regímenes descentralizados y autoritarios<sup>16</sup>.

Para finalizar, también quisiera señalar el peso que pudo tener, en la aceleración del proceso y la concesión de los diferentes autogobiernos, la gran escalada de violencia política que conoció España en aquella época. Sobre todo, en lo que al País Vasco concierne, el Gobierno de Suárez entendía que la aprobación inmediata de un Estatuto de autonomía ayudaría a que sectores de la sociedad vasca se sumasen al camino de la reforma y abandonasen, así, la defensa de la vía armada defendida por las dos ramas de ETA (ETApm y ETAm). De igual forma, en otras regiones comenzaban también a proliferar diferentes grupos armados que amenazaba con seguir los

mismos pasos que ETA, basándose también en ideologías marxistas e independentistas. Este fue el caso de los Grupos Armados 28 de Febrero en Andalucía; Exèrcit Popular Català y Terra Lliure en Cataluña; Loita Armada Revolucionaria y la Liga Armada Galega en Galicia; o el movimiento independentista y africanista del MPAIAC (Movimiento por la Autodeterminación e Independencia del Archipiélago Canario) en las Islas Canarias, al optar por la actividad armada a partir del 1 de octubre por medio de los FAG (Fuerzas Armadas Guanches)<sup>17</sup>. La activación de los procesos de autogobierno y concesión de estatus autonómicos en muchas de estas regiones fue también empleada por el gobierno para intentar desacreditar estos movimientos armados, intentando así marginarlos y volverlos más minoritarios.

En un primer momento, el Gobierno de Suárez planteó que la organización territorial del Estado sería tratada en los debates de la Constitución y recogidos legalmente en la misma. No obstante, todos estos factores planteados obligaron al Ejecutivo de Suárez a buscar una solución anticipada. Así, durante el periodo constituyente se estableció un marco preautonómico provisional para que actuase como dique de contención al aluvión de reivindicaciones nacionalistas y autonómicas, a la espera de la definitiva regulación de la organización territorial en la Constitución.

De este modo, a iniciativa del Ministro Adjunto para las Regiones Manuel Clavero Arévalo, entre abril y octubre de 1978, el Gobierno procedió por decreto-ley a la creación de 14 entes preautonómicos. A pesar de que surgieron ciertas polémicas<sup>18</sup>, con este proceso generalista, la repartición de «la tabla de quesos», como lo denominó el propio Clavero, pudo alumbrarse gran parte de la composición del futuro mapa autonómico español<sup>19</sup>. Únicamente quedaron indefinidos los territorios de Santander (que después vendría a denominarse Cantabria) y Logroño (después llamado La Rioja) que entonces quebrarían dentro de Castilla-León; así como Madrid, ya que no se había fijado si se integraría en Castilla-La Mancha o se constituiría en Comunidad Autónoma en solitario. Por su parte, existía también un debate político en torno a la integración o no de Navarra en el País Vasco.

Figura II. Mapa preautonómico español conformado entre abril y octubre de 1978.



No obstante, como comenta Juan Pablo Fusi, la medida adoptada mostró numerosas deficiencias y no respondió a los planteamientos predominantes sobre la restructuración territorial del Estado:<sup>20</sup> los nacionalistas vascos y catalanes mostraron gran disconformidad al ver como sus casos se equiparaban al del resto de las regiones. El proceso preautonómico dificultaba la implantación de un modelo federal, por lo que los partidarios de dicho sistema, principalmente el PSOE y el PCE, tampoco lo aprobaron. Además, la resolución de Clavero acrecentó la tensión interna en el seno de la UCD debido a la diversidad de planteamientos existentes en el partido sobre la organización territorial<sup>21</sup>.

El investigador Eliseo Aja sostiene que «los efectos de esta primera forma de descentralización resultaron decisivos, primero, porque las Autonomías provisionales prácticamente configuraron el mapa futuro (lo que evitó a los constituyentes una difícil discusión territorial), y segundo porque generalizaron la organización auto-

nómica, haciendo impensable que la Constitución restringiera después la autonomía sólo a algunas regiones»<sup>22</sup>.

Sin embargo, como ya hemos señalado, aquella primera clasificación no fue aceptada de forma unánime y sin discusión en el marco de los diferentes procesos autonómicos.

Como era de esperar, la organización territorial del Estado fue una de las cuestiones más discutidas en los debates constitucionales. La disputa entre la divergencia de corrientes nacionalistas, federalistas o centralistas que procesaban las diferentes fuerzas políticas, o incluso que coexistían en el interior de ellos mismos, caso de la UCD, dificultaron el entendimiento para su arreglo.

Finalmente, la nueva Constitución de 1978 estableció una organización territorial que configuraba España como un «Estado de Autonomías», que reconocía el derecho a la autonomía de las regiones españolas, lo que, en definitiva, supuso el tránsito de un Estado unitario a un Estado descentralizado.

El texto establecía las previsiones constitucionales más relevantes sobre la organización territorial del Estado (El Título VIII establecía los límites y procedimientos) que el desarrollo autonómico tendría necesariamente que respetar. Ahora bien, ante las dificultades para alcanzar un amplio consenso, la propia Constitución no fijó las posiciones finales y relegaba el desarrollo y la concreción de los diferentes entes autonómicos a un posterior establecimiento de los correspondientes Estatutos de Autonomía<sup>23</sup>.

Una muestra de esta indefinición es que en la Constitución española no figuran los nombres de las comunidades autónomas a diferencia de la alemana, los nombres de los Länder se incluyen en el preámbulo, o la italiana, los nombres de las regiones se recogen en el artículo 131. Algo que trató de modificar el Gobierno español<sup>24</sup> en el año 2008 sin éxito, dado que no logró el consenso suficiente entre los partidos políticos.

Sin embargo, la Carta Magna española estableció que el acceso a la autonomía se podría realizar mediante dos procedimientos, uno establecido en el artículo 143 y otro diferenciado en el artículo 151. Las provincias o conjunto de provincias con características comunes, que desearan constituirse como Comunidad podrían optar por una autonomía de primer grado, con el máximo de competencias (art. 151.1); o por una autonomía de segundo grado, con menores competencias (art. 148.1, en relación con el art. 143). Pese a todo,

también se recogía que esa diferencia podría ser sólo transitoria, ya que transcurridos cinco años (art. 148.2) estas Comunidades Autónomas con menor nivel de competencias, mediante la reforma de sus Estatutos, tendrían capacidad para ampliar sus competencias igualándose incluso con las primeras. En definitiva, se establecía un diferente ritmo para el desarrollo de los estatutos de autonomía y la ampliación de sus competencias.

El objetivo principal de los constitucionalistas era asegurar una autonomía inmediata y más desarrollada para Cataluña y País Vasco, dejando abierta la posibilidad de autonomía para todas las demás regiones. La Constitución tampoco fijó el grado de autogobierno de la mayoría de los entes autonómicos, puesto que la vía del artículo 151.1 permitía el máximo nivel competencial a Cataluña, País Vasco y Galicia, pero lo restringía para aquellas que no fueran capaces de cumplir los requisitos más difíciles del artículo 151 de la Constitución<sup>25</sup>. Al margen de Cataluña, País Vasco y Galicia, que lo hicieron gracias a que en el pasado ya habían sido plebiscitados sus respectivos estatutos de autonomía de forma afirmativa, solamente Andalucía accedió a la autonomía por el cumplimiento de los requisitos recogidos en el artículo 151; mientras que el resto de regiones lo hicieron por la otra vía, la «vía lenta». De hecho, tras el beneplácito del Gobierno de la UCD (Unión de Centro Democrático), producto de la presión popular y política en la región, a que Andalucía se acogiera al procedimiento marcado por el artículo 151, el partido gubernamental y el principal partido de la oposición, UCD y PSOE (Partido Socialista Obrero Español), acordaron poner en marcha los denominados pactos autonómicos, que fructificaron con la aprobación de la LOPA (Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico) en las Cortes Españolas el 30 de julio de 1982, merced a los cuales se dificultó aun más que el resto de regiones pudieran acogerse al artículo 151, obligando así que tuvieron que encaminar sus procesos autonómicos por la vía 143.

Estos primeros pactos autonómicos, llevados a cabo, como hemos señalado, para imposibilitar que más regiones lograran un alto grado de competencias, se iniciaron el 31 de julio de 1981. Precisamente, tuvieron lugar entre Leopoldo Calvo-Sotelo, presidente del Gobierno, y Felipe González, líder de la oposición, quienes fijaron un mapa de 17 autonomías (diferente al de las 14 regiones planteadas en mapa preautonómico conformado entre abril y

octubre de 1978), y acordaron que los diferentes entes autonómicos dispondrían de las mismas instituciones pero con distintas competencias.

No obstante, a pesar de las reticencias del Gobierno socialista<sup>26</sup> a la ampliación de competencias, en 1987, se planteó una nueva disyuntiva para el ejecutivo, al abrirse la posibilidad de reforma de los estatutos tras el transcurso de los cinco años desde la aprobación de los mismos, tal y como señalaba el ya citado artículo 148.2 de la Constitución. Estas demandas dieron origen a los segundos Pactos Autonómicos, firmados en 1992 entre el entonces presidente socialista Felipe González, y el líder la oposición y del PP (Partido Popular), José María Aznar. En un intento por igualar los techos competenciales de las comunidades fueron transferidoras 32 nuevas competencias. Asimismo, producto de estos acuerdos se acordó la creación de las ciudades autonómicas Ceuta y Melilla.

En cualquier caso, la desigualdad entre comunidades es patente en más aspectos. La propia redacción final del artículo 2 de la Constitución Española evidenciaba una diferenciación, puesto que la referencia de «nacionalidades y regiones» planteaba la existencia de comunidades diferentes. Por otra parte, también mostraba las diferentes maneras de entender España entre los parlamentarios. Encontramos aquellos que consideraban a España como una única nación y aquellos que consideraban que en el marco del Estado español se agrupaban diferentes naciones, como la vasca, la catalana, etc. que para otros convertían a España en una «nación de naciones». En definitiva, una formulación que mostraba la existencia de diferentes visiones sobre las regiones españolas que se manifestaba en estas denominaciones y también en la demanda de acceso a la autonomía.

Esta diferencia que apuntaba en la propia Constitución y en el debate político dio inicio a una vertiginosa carrera de una parte de las regiones en la búsqueda de hechos diferenciales, en su mayoría sobre bases históricas, para justificar el acceso a la autonomía, su equiparación frente a las denominadas «autonomías históricas» y alcanzar así el mismo grado de autonomía que estas. La búsqueda de estos referentes de afirmación y construcción identitaria llevó a remontarse a la época romana en algunos casos o a los antiguos reinos medievales en otros<sup>27</sup>.

Simultáneamente, la búsqueda de legitimidad histórica en el pasado también fue utilizada en el proceso de la elaboración de los re-

spectivos Estatutos de Autonomía para decidir la organización interna de la Comunidades Autónomas (capitalidad, denominación de la Comunidad, delimitación de su territorio o la denominación y sede de las instituciones autonómicas). Muchas de las propuestas planteadas sobre las cuestiones señaladas dieron lugar a encendidas disputas en muchas de las regiones, al igual que suscitaron controversias y planteamientos alternativos. Pero junto con las bases históricas también influyeron en dichos debates cuestiones económicas y políticas.

### *Conclusiones y reflexiones finales*

El mapa autonómico español presenta un modelo de descentralización de estado puesto en marcha, sobre todo, para dar respuesta al contencioso histórico adosado a las reclamaciones nacionalistas de Cataluña y el País Vasco, cuya autonomía política, aunque con matices competenciales, hubo de ser extendida también al resto de regiones que lo solicitaron.

Igualmente, quisiera mostrar mi coincidencia con los planteamientos del profesor Jorge de Esteban, quien señala que la Constitución española de 1978 nació con un defecto congénito, al mostrar cierta ambigüedad en lo referente a el Estado descentralizado que parecía asumir<sup>28</sup>. Resulta igual de interesante la afirmación de que si uno de los fines del proceso constituyente era el de resolver el problema histórico que afectaba a Cataluña y al País Vasco, a día de hoy, a pesar de que se ha logrado generalizar el proceso al resto de regiones, podemos ver que dichos objetivos principales no han sido logrados, al no haberse resuelto totalmente la integración del País Vasco y Cataluña en una España plural. Síntoma de todo ello son, por ejemplo, la incrementación de demandas independentista en dichos territorios, sobre todo en Cataluña.

En este sentido también me gustaría puntualizar, a pesar de estar de cuerdo con las tesis de Jorge de Esteban, que realmente en el País Vasco existió entonces un considerable sentimiento popular independentista mayor al actual, que proclamaba un Estado Vasco; lo cual, en cierta manera, si logró disminuir el Gobierno por medio de las negociaciones con ciertas fuerzas nacionalistas (principalmente con el PNV (Partido Nacionalista Vasco) y con la concesión

de exclusivas y mayores competencias que al resto de regiones, sobre todo en el plano fiscal. Así, en este sentido podríamos hablar de cierto éxito por parte de los constituyentes. Un éxito en cualquier caso relativo, ya que aunque quizá no tan extendidas como la época de la Transición, las tendencias independentistas se han mantenido siempre con una presencia importante en el País Vasco.

Sobre el proceso de legitimización histórica explicado, cabe señalar también que la búsqueda de precedentes en el pasado sirvió para justificar la formación de unas autonomías que, en la mayoría de los casos, venían motivadas por objetivos demográficos, geopolíticos, ideológicos, sociales o económicos, y no tanto por razones identitarias o históricas.

Hemos de tener claro, pues, que la construcción de las Comunidades Autónomas en España debe, sobre todo, ser entendida bajo las realidades socio-económicas existentes entonces, y no tanto, por los autonomismos basados en remembranzas históricas.

<sup>1</sup> Este trabajo ha sido realizado en el marco del proyecto de investigación *Un modelo de prosopografía parlamentaria en perspectiva comparada. Cambio y continuidad en el Parlamento español, 1810-1977* (COD. HAR2014-53974-P), financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad de España.

<sup>2</sup> Constitución Española de 1978, Art. 2.

<sup>3</sup> El Título VIII de la Constitución únicamente establece los límites y el procedimiento a seguir para la formación de las Comunidades Autónomas, pero delega a los respectivos Estatutos de Autonomía la definición y fijación de las disposiciones finales (límites territoriales, denominaciones autonómicas, la opción por una autonomía política o administrativa, el grado de competencias, etc.). Aragón Reyes, Manuel: «La construcción del Estado autonómico», en *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, 54/55 (2006), pp. 78-80.

<sup>4</sup> Constitución Española de 1978, Título VIII, Capítulo Tercero, Art. 147.

<sup>5</sup> *Ídem.*, Art. 146.

<sup>6</sup> Esta valoración cronológica tan precisa es utilizada en la obra de Roberto Blanco Valdés anteriormente citada. Blanco Valdez, Roberto L.: *Nacionalidades históricas y regionalismo sin historia. A propósito de la obsesión ruritana*, Madrid, Alianza Editorial, 2005, p. 22.

<sup>7</sup> Periodo entre la celebración de las elecciones generales del 15 de junio de 1977 hasta la aprobación de la Constitución Española el 6 de diciembre de 1978.

<sup>8</sup> Sobre el Estatuto catalán de 1932 véase, Abelló Güell, Teresa: *El debat estatutari del 1932*, Barcelona, Parlament de Catalunya, 2007; VV.AA.: *República catalana : Generalitat de Catalunya i República espanyola: a l'entorn de la Generalitat de*

*Catalunya i la República espanyola de Francesc Maspons i Anglasesell*, Barcelona, Generalitat de Catalunya, 2006.

<sup>9</sup> El tema ha sido extensamente tratado por el profesor José Luis de la Granja en las obras: Granja Sainz, José Luis de la: *El oasis vasco. El nacimiento de Euskadi en la República y la Guerra Civil*, Tecnos, Madrid, 2007; id.: «El nacimiento de Euskadi: el estatuto de 1936 y el primer Gobierno Vasco», en *Historia Contemporánea*, 35 (2007), pp. 427-450.

<sup>10</sup> VV. AA.: *Galicia. Estatutos de Autonomía 1936 e 1981*, Santiago de Compostela, Parlamento de Galicia, 2011, p. 12. Sobre el nacionalismo gallego véase, Beramendi, Justo G.: «El nacionalismo gallego en la transición», en Maza Zorrilla, Elena, Marcos Del Olmo, María de la Concepción (coord.): *Estudios de historia: homenaje al profesor Jesús María Palomares*, 2006, pp. 245-258; id.: *El Nacionalismo Gallego*, Arco Libros, 1997; Núñez Seixan, Xosé M.: «Orígenes, desarrollo y mutaciones del nacionalismo gallego (1840-1982)», en Campuzano Carvajal, Francisco (coord.): *Les nationalismes en Espagne: de l'état libéral a l'état des autonomies (1876-1978)*, 2001, pp. 331-366

<sup>11</sup> Soto Carmona, Álvaro: *Transición y cambio en España. 1975-1996*, Madrid, Alianza Editorial, 2005, pp. 97 y 98.

<sup>12</sup> Sobre el problemática regional entre País Vasco y Cataluña respecto a España en la Transición véase, Conversi, Daniele: *The Basques, the Catalans, and Spain: alternative routes to nationalist mobilisation*, Reno, University of Nevada Press, 1997; Vidal, José María (dir.): *Los estatutos vasco y catalán en la II República y la Constitución de 1978*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2005.

<sup>13</sup> Blanco Valdez, Roberto L.: *Nacionalidades históricas y regionalismo sin historia. A propósito de la obsesión ruritana*, Madrid, Alianza Editorial, 2005, p. 39.

<sup>14</sup> Powell, Charles: *España en democracia...*, pp. 214 y 215.

<sup>15</sup> Sobre el proceso autonómico en Andalucía véase, Cano Bueso, J.: «El parlamento de Andalucía: Teoría estatutaria y dinámica política», en *Veinte años de vigencia del Estatuto de Autonomía de Andalucía. El proceso de construcción de la comunidad autónoma y sus instituciones*, Sevilla, Instituto Andaluz de Administración Pública, 2003; Lorca Navarrete, José F.: *Crónicas políticas: el proceso autonómico andaluz (1977-1992)*, Madrid, 1992; Ruiz Robledo, Agustín (ed.): *La formación de la Comunidad Autónoma de Andalucía en sus documentos*, Granada, Parlamento de Andalucía, Editorial Comares, 2003, pp. XLIII y XLIV.

<sup>16</sup> Esteban, Jorge de: *El naufragio del Estado Autonómico (Un análisis cronológico)*, Madrid, Iustel, 2015, p. 20.

<sup>17</sup> Sobre la evolución de muchos de estos grupos, así como de todo signo de la considerable violencia política conocida en España durante la transición véase, Sánchez Soler, Mariano: *La Transición Sangrienta. Una historia violenta del proceso democrático en España (1975-1983)*, Barcelona, Ediciones Península, 2010. Tras un exhaustivo análisis, el autor señala que desde el 20 de noviembre de 1975 hasta el 30 de diciembre 1983 (periodo cronológico en el que se enmarca su estudio), la Transición española se cobró más de 2.663 víctimas por violencia política, de las cuales un total de 591 perdieron la vida. En ese concepto son incluidos los terroristas de extrema izquierda, nacionalistas, de extrema derecha, la guerra sucia, la

represión en la calle, la tortura y otras manifestaciones de violencia política emanada de instituciones del Estado.

<sup>18</sup> El mapa preautonómico, que estableció una primera ordenación de las Comunidades Autónomas, suscitó debates y propuestas alternativas (sobre la capitalidad, denominación de la Comunidad, delimitación o ubicación de su territorio, la denominación y sede de las instituciones autonómicas, etc.), entendidas bajo las realidades históricas, políticas y económicas de las diferentes regiones. Sobre el tema véase, García Álvarez, Jacobo: *Provincias, Regiones y Comunidades Autónomas. La formación del mapa político de España*, Madrid, Secretaría General del Senado-Departamento de Publicaciones, 2002.

<sup>19</sup> Fusi, Juan Pablo: «El desarrollo autonómico», en Tusell, Javier, Soto, Álvaro: *Historia de la transición (1975-1986)*, Madrid, Alianza, 1996, p. 452.

<sup>20</sup> *Ibidem*.

<sup>21</sup> Dicha diversidad de planteamientos se hará aun más visible en 1980 con la renuncia de sus cargos y salida de la UCD del propio Manuel Clavero tras mostrarse en disconformidad con la postura adoptada por su partido en lo referente a la autonomía andaluza.

<sup>22</sup> Fernandez, Eliseo: «El Estado Autonómico en España a los 25 años de Constitución», en VV. AA: *Derecho constitucional para el siglo XXI: actas del VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Editorial Aranzadi, Vol. 2, 2006, p. 4291.

<sup>23</sup> Aragón Reyes, Manuel: «La construcción del Estado autonómico», en *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, 54/55 (2006), pp. 78-80.

<sup>24</sup> Consejo De Estado. *Informe sobre modificaciones de la Constitución española*, Madrid, febrero de 2006.

<sup>25</sup> Aja Fernandez, Eliseo: «El Estado Autonómico en España a los 25 años de Constitución», en VV.AA: *Derecho constitucional para el siglo XXI: actas del VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Vol. 2, 2006, p. 4291

<sup>26</sup> Tras la victoria del PSOE en las elecciones de octubre de 1982, donde vencieron con mayoría absoluta (48% de los votos y 202 de los 350 escaños al Congreso de los Diputados), los socialistas se mantuvieron en el gobierno hasta el año 1996.

<sup>27</sup> Una búsqueda de elementos de legitimización similar llevado a cabo en países en desarrollo es tratado en el artículo, McCarthy-Jones, Anthea, Turner, Mark: *Policy Transfer through Time and the Search for Legitimacy in Developing Nations*, en *Politics & Policy*, 43 (2) (2015), pp.215-238.

<sup>28</sup> Esteban, Jorge de: *El naufragio del Estado Autonómico (Un análisis cronológico)*, Madrid, Iustel, 2015.



## IL CASO SICILIANO



## Per una Sicilia libera e indipendente. La memoria del marchese Francesco Accordino

Nelle giornate immediatamente successive allo scoppio della rivoluzione del 12 gennaio 1848<sup>1</sup>, alcuni illustri siciliani, da Gioacchino Ventura allo storico Michele Amari, si affrettarono a far conoscere le loro riflessioni e a proporre progetti finalizzati a un «riordinamento statale dell'isola»<sup>2</sup>.

Tra le memorie che furono pubblicate allo scopo di offrire suggerimenti per una modifica della costituzione del 1812, vi fu quella del marchese di Patti Francesco Accordino<sup>3</sup>, *Sopra taluni miglioramenti che possan farsi in Sicilia libera ed indipendente*<sup>4</sup>.

Accordino, eletto alla Camera dei Comuni nel Generale Parlamento<sup>5</sup> di Sicilia, era «uno degli uomini più presenti» nelle discussioni sulle questioni siciliane, in particolare sulla questione agraria e sulle condizioni delle campagne<sup>6</sup>. Faceva dunque parte di quel gruppo di notabili che, tra il 1848 e il 1860, aveva cercato di denunciare il degrado, «lo stato di abbandono, di stento e di arretratezza», attribuito in gran parte alla mancanza di investimenti, a una rete viaria quasi inesistente, all'ignoranza, «all'assenteismo dei proprietari»<sup>7</sup>.

Il marchese di Patti aveva condannato lo sfruttamento dei contadini, «privi di terra propria», ma anche la concentrazione delle terre ex feudali in mano a pochi, che aveva prodotto una condizione patologica, tanto da scrivere: «i nostri villici in iscarso numero nelle campagne, sono come i selvaggi della nuova Olanda, e dell'America settentrionale immersi nella più estesa indigenza, senza vestimenta, senza case, poiché in miseri abituri come le belve si ricoverano con le loro famiglie, senza scorte per far fronte alle possibili carestie»<sup>8</sup>.

L'opuscolo di Accordino, pubblicato il 25 maggio 1848, si apriva con una lunga dedica che palesava anche un fine apologetico della memoria: «Al più grande eroe di Sicilia immortale e primo cittadino d'Italia Ruggero Settimo», al Presidente della Camera dei Comuni marchese Vincenzo Fardella di Torrearsa, a Domenico Lo

Faso duca di Serradifalco, presidente della Camera dei Pari, e a tutti i deputati e Pari del Generale Parlamento.

La rivoluzione siciliana aveva testimoniato il desiderio di rompere le catene di un governo dispotico, di essere «finalmente italiani», di costituire una «lega con tutti i popoli d'Italia», ed essere un solo paese: «Or siamo liberi – scriveva nell'introduzione alla sua *Memo-ria* – e la nostra libertà ha influito alla libertà dei popoli di gran parte di Europa, e della Italia intiera [...] se dunque la Sicilia è libera, ed indipendente, è tempo che niun stia pigro, ed indolente; è tempo che i Siciliani si sveglino dal lungo letargo, in cui la tirannia li ha tenuti sin'ora sepolti»<sup>9</sup>. L'eroismo «senza esempio» delle giornate rivoluzionarie aveva prodotto un Governo provvisorio emblema della rappresentanza della «nazione» siciliana. L'autore, a tal proposito, ricordava il coraggio della sua cittadina in provincia di Messina, Patti, che aveva appoggiato le vittorie palermitane costituendo un comitato segreto «sprezzando [...] i sgherri della tirannia sino allora dominati in quel capovalle»<sup>10</sup>.

Il moto rivoluzionario aveva spinto tutti i popoli europei al progresso di migliori riforme politiche. La guerra contro il governo austriaco, dall'esito ancora incerto, l'idea di una lega federale di tutti i popoli italiani, la non ancora chiarita politica di Pio IX, «l'oscurità» della politica britannica verso la Sicilia, l'Italia e l'Austria, erano solo alcuni aspetti di un «oceano di cose»<sup>11</sup> che avevano sollecitato prudenza. Ragioni, che avevano richiesto una forma di governo costituzionale «poggiata sopra elementi democratici ma convalidata e sostenuta dal prestigio e dalla forza morale di un monarca»<sup>12</sup>.

La Sicilia avrebbe dovuto dotarsi di una costituzione e governarsi con una monarchia costituzionale garante del principio di separazione dei poteri. Secondo il marchese di Patti la forza morale, più di quella fisica, aveva maggiore presa sulla mente e sui cuori degli uomini. E la scelta del Parlamento di affidare la corona siciliana a un principe italiano era avvertita come un vantaggio perché avrebbe confermato l'amicizia e la simpatia della maggior parte degli Stati italiani, facilitando l'ingresso dell'isola in una lega italiana.

Tra le riforme costituzionali, Accordinò auspicava un ampliamento delle liste elettorali con la sola esclusione dei minori, degli stranieri non naturalizzati, di coloro che avevano commesso reati o che non godevano dei diritti civili<sup>13</sup>. Gli elettori avrebbero votato i deputati da mandare in Parlamento ed eletto anche i membri del

consiglio civico ai quali era riservata la scelta del magistrato municipale.

Strenuo oppositore della centralizzazione, l'autore specificava che al magistrato municipale doveva essere riservata l'amministrazione degli affari del proprio comune. Gli eventuali contenziosi amministrativi sarebbero stati discussi e decisi dai tribunali ordinari.

Deputati e Pari avrebbero avuto un mandato quinquennale, ma la Parìa ereditaria – definita senza mezzi termini «rancido frantume di una non più esistente aristocrazia»<sup>14</sup> – sarebbe stata sostituita con una Parìa di uomini probi e meritevoli, nominati dalla Camera dei Comuni. Le leggi fatte da una Camera sarebbero state approvate dall'altra ed eseguite «senza bisogno di altra formalità o approvazione; essendo il dritto di far la legge dalla rappresentanza nazionale, e questo dritto sarebbe dimezzato quando l'approvazione sarebbe soggetta ad altra autorità»<sup>15</sup>.

La Guardia nazionale, «imponentissima nel numero», sarebbe stata dipendente dal Parlamento, al quale andava il compito di «risolvere a far guerra o pace, fare trattative di commercio, lega, o altre operazioni, che influiscono alla vita politica, dello Stato»<sup>16</sup>. Il re, capo del potere esecutivo, avrebbe presieduto il Parlamento, ma senza diritto di voto e non avrebbe potuto accrescere o diminuire il numero dei ministeri, prerogativa, questa, del Parlamento. Il potere giudiziario, indipendente, avrebbe fatto eseguire le leggi e i magistrati sarebbero stati eletti dal potere esecutivo dinanzi al quale erano responsabili.

Per migliorare la ricchezza della Sicilia, Accordino prospettava interventi sul commercio e sull'agricoltura. Le grandi estensioni di terra concentrate nelle mani di pochi erano una «cancrena», un inciampo al progresso dell'agricoltura e della ricchezza nazionale. Occorreva l'istituzione di una cassa di mutuo soccorso, utile a prestare denaro ai coltivatori della Sicilia a un tasso massimo del 3%.

La cassa, con sede a Palermo, sarebbe stata rappresentata «in tutto il regno da tutte le casse dipendenti dalla Tesoreria generale» che avrebbero pagato «per ordine della cassa centrale; in maniera che più facile e pronta fosse la somministrazione dei soccorsi»<sup>17</sup>. Per raggiungere gli obiettivi proposti, Accordino giudicava indispensabile l'introduzione della carta moneta, ma solo per un limitato periodo di tempo. Si trattava di una *extrema ratio* che avrebbe susci-

tato non poche perplessità tra i siciliani, tanto da scrivere: «ai mali estremi è necessità [...] a rimedi estremi ricorrere. E quindi io sarei di avviso di stabilirsi dal Governo la carta monetata, ossia biglietti di banco, o cedole di banco [...] affinché con essa si potesse accrescere il capitale esistente»<sup>18</sup>. Questa procedura aveva prodotto in alcune nazioni gravi inconvenienti che, tuttavia, secondo l'autore, erano derivati dal cattivo andamento nel regolare il sistema che aveva «diminuito la sicurtà nei particolari di tradurre ove il vogliono, i biglietti di banco in valori di oro o di argento; e così han cresciuta malafede, e scredito alla banca, di modo che i traenti si sono ad un colpo affollati per spendersi le polizze, per cui non potendo eseguirsi tosto il pagamento ne ha successo, che i biglietti di banco, han diminuito di valore in fronte al capitale in oro, o argento»<sup>19</sup>.

Si trattava dunque di un dissesto causato dagli abusi del governo di aumentare «qualche volta più del doppio» la carta moneta. Per evitare questi illeciti, Accordino proponeva di emettere biglietti di banco, carta moneta o cedole, per una durata stabilita dal Parlamento, «in tanta quantità quanto sarà il capitale di argento ed oro, che la nazione rimborserà alle imposte straordinarie, e da qualunque altro cespite». I biglietti spesi sarebbero stati esattamente pagati dalla banca; quelli spesi dopo avrebbero fruttato lo 0,50% in più per ogni mese di ritardo della riscossione.

Lo scarso progresso dell'agricoltura nell'isola, era dovuto, in particolare, alla mancanza di capitali, di spirito di associazione, di strade rotabili per facilitare il trasporto dei prodotti. Era necessario investire nelle opere di beneficenza, nell'istruzione pubblica, stabilire in tutte le università, collegi e seminari un numero proporzionato di cattedre di arti e di scienze economiche e agrarie, dotare gli istituti di cultura di libri, strumenti e macchine per un'istruzione teorica e pratica a favore delle giovani generazioni<sup>20</sup>.

Sulle strade rotabili, Accordino proponeva una legge che obbligasse il completamento delle opere in un termine stabilito dal potere legislativo. Bisognava «stabilirsi le norme, ed i regolamenti come potersene ottenere la esecuzione con minore spesa possibile; poiché quelle fatte sin'ora han costato alla nazione, più del doppio di quello che sarebbe stato necessario; l'amministrazione e la cura delle quali essendo stata nelle mani di persone puoco oneste e fedeli, si hanno sciupato tanto denaro col quale se ne avrebbon potuto

tante altre formare»<sup>21</sup>.

Per evitare la piaga della corruzione e dello sperpero del denaro pubblico, il marchese di Patti proponeva di mantenere un'amministrazione separata per le strade «composta da tante direzioni quanti sono i distretti del regno, e queste direzioni dipendenti tutti da una direzione generale residente in Palermo, dipendente dal ministero dei lavori pubblici». Tale sistema avrebbe, a suo avviso, eliminato l'inconveniente che era accaduto in passato quando queste opere dipendevano dalle autorità residenti nei capoluoghi di provincia. Le direzioni distrettuali, vicine ai luoghi dei lavori, avrebbero garantito una manutenzione più immediata: «Queste commissioni distrettuali dalla generale commissione di Palermo dipendenti – precisava l'autore – avessero la cura di soprintendere la buona manutenzione di tutte quelle strade del proprio distretto, d'intraprendere ed eseguire quelle provinciali e nazionali non solo, ma pure tutte quelle strade comunali, che servono per mettere in comunicazione tutti i comuni tra loro chiamate strade traverse»<sup>22</sup>.

Accordino suggeriva di riformare i regolamenti doganali affinché fossero meno «vessorj e angarici»; si trattava di misure urgenti che avrebbero incoraggiato l'industria con la eliminazione dei diritti promiscui, delle decime e delle prestazioni prediali<sup>23</sup> che danneggiavano l'agricoltura e bloccavano la crescita di capitali.

L'autore non aveva alcuna pretesa di poter incidere con la sua *Memoria* e determinare una rivoluzione politica e sociale: «Quand'anche il mio travaglio non sarà di alcun profitto, – egli scriveva – servirà almeno a muovervi e determinarvi più prestì a quelle generose imprese, che tosto ci fanno scampare non solo dalla miseria in cui viviamo; che pure ci fanno giugnere a quella ricchezza da poter destare invidia a quei paesi che sono di noi assai più innanzi»<sup>24</sup>.

Egli confidava che il progetto di costituzione presentato nella sua *Memoria* potesse essere inviato alla Commissione mista per lo statuto e discusso nel Parlamento di cui era membro. In caso contrario, la sua speranza era di riuscire, almeno, a risvegliare le coscienze: «E quando mai, che Iddio non voglia il Parlamento opinerà, che le mie idee non siano adattabili, ed i progetti da me fatti non saranno messi in opera prontamente, – concludeva – allora non mi resterà, che struggermi, e piangere la disgrazia della infelice mia patria, come la ho pianta da tanti anni, [...]. Ma però la speranza mi

consolerebbe, che il mio rammarico sfogare potrei, [...] e far palesi le mie idee scrivendo; idee che quantunque male espresse, e da poche dottrine avvalorate, pure saran capaci a svegliare le menti dei nostri generosi Siciliani; e questo mi basta per rendere il mio tributo che ogni buon cittadino è in obbligo di offrire alla sua patria»<sup>25</sup>.

Gli esiti del biennio liberale e delle riforme costituzionali furono ben diversi da quelli prospettati da Accordino e da tutti coloro che avevano accolto con entusiasmo la rivoluzione di gennaio.

Con l'invasione dell'esercito borbonico nel settembre '48, cominciarono a prevalere i sentimenti di «avvilimento e sconforto». Nell'ultima fase della rivoluzione si assistette alla fine della «intromissione della Francia e dell'Inghilterra negli affari interni delle due Sicilie»<sup>26</sup> a causa della disapprovazione della Russia.

Il 16 dicembre gli ambasciatori inglese e francese presentarono al governo borbonico una nota nella quale si chiedeva il riconoscimento da parte dei siciliani di re Ferdinando II, ma anche l'accordo di quest'ultimo di dare all'isola un proprio Parlamento, un proprio governo ed esercito.

Il re fece la sua controproposta con l'atto di Gaeta, elaborato il 28 febbraio 1849, un vero e proprio *ultimatum* e come tale fu presentato dai ministri inglese e francese al governo siciliano che respinse l'atto provocando la ripresa delle ostilità del generale Filangieri.

Il 23 aprile Ruggero Settimo rassegnò i poteri al municipio di Palermo e partì per Malta. Abbandonarono l'isola, tra gli altri, Torrearsa, Stabile, Michele Amari, Francesco Ferrara e Vito d'Ondes Reggio. Gioacchino Ventura da Roma partì per Parigi. Il 27 aprile 1849 il municipio di Palermo firmò l'atto di capitolazione, e i Borbone poterono ritornare al potere il 15 maggio successivo.

L'emigrazione isolana consentì di proiettare la questione siciliana nel contesto della questione italiana, finendo per trasformare, come ha scritto Niccolò Rodolico<sup>27</sup>, il moto di Sicilia in un moto di italianità.

Sotto l'iniziale impulso di opporsi a Napoli e ai Borbone, le figure più rappresentative della cultura siciliana guidarono la politica isolana in modo da non dissociarla dal problema italiano. Bisognava prendere atto, osservava Vincenzo Fardella di Torrearsa, che «i grandi interessi dell'equilibrio continentale europeo non lasciavano spazio ad una Sicilia che conquistasse la sua collocazione autonoma».

ma nella comunità statale internazionale»<sup>28</sup>. La rivoluzione del '48 fu così «il punto culminante della tradizionale aspirazione autonomistica isolana e, nello stesso tempo, il trapasso da un esclusivo separatismo [...] alla partecipazione attiva e consapevole al generale movimento politico europeo»<sup>29</sup>. Solo nel quadro dell'unificazione italiana la Sicilia avrebbe potuto mantenere la tanto agognata autonomia.

<sup>1</sup> Per una sintesi si veda Francesco Renda, *Storia della Sicilia dalle origini ai giorni nostri*, II, *Da Federico III a Garibaldi*, Sellerio, Palermo, 2003, pp. 922-945.

<sup>2</sup> Massimo Ganci, Prefazione a Salvatore Candido, *I giornali palermitani del biennio liberale (gennaio 1848-maggio 1849)*, Società Siciliana per la Storia Patria, Palermo, 1999, p. 6. Per approfondimenti sul costituzionalismo siciliano nel '48 cfr. Eugenio Guccione, *Il Costituzionalismo in Sicilia nel 1848*, in *Libertà e Stato nel 1848-49, idee politiche e costituzionali*, introduzione e cura di Franco Livorsi, 2001 Milano, Giuffrè Editore, pp. 179-198.

<sup>3</sup> La Sicilia fu sempre al centro degli interessi di Accordino che al miglioramento politico ed economico dell'isola dedicò altri lavori tra i quali: *Sistema di economia pubblica ed agraria per la Sicilia; ossia sopra taluni miglioramenti che possono farsi per accrescere la ricchezza nazionale* (Palermo 1848); *Su' mezzi di accrescere i letami in Sicilia, memoria premiata dal R. Istituto di Incoraggiamento di Sicilia*, (Palermo, Tipografia Clamis e Roberti 1851); *Sulla mozzatura de' tralci della vite come rimedio della dominante crittogamopatia* (Palermo 1853); *Progetto di una banca agraria per la Sicilia* (Palermo, Officina tipografica del Vapore, 1857). Sulla bibliografia di Accordino si veda: Giuseppe Maria Mira, *Bibliografia siciliana ovvero Gran dizionario bibliografico delle opere editate e inedite, antiche e moderne di autori siciliani o di argomento siciliano stampate in Sicilia e fuori*, Palermo, Ufficio Tipografico diretto da G.B. Gaudiano 1873, p. 8.

<sup>4</sup> Sul dibattito costituzionale del tempo mi permetto rinviare al mio saggio *Le finalità costituzionali dell'insurrezione palermitana del '48. Il contributo dei fratelli Francesco e Luigi Ventura*, in *Studi di Teoria politica*, a cura di Giuseppe Barbaccia, Palermo, Carlo Saladino Editore, 2012, pp. 109-145.

<sup>5</sup> Il Parlamento fu convocato il 25 marzo 1848 presso la Chiesa di San Domenico a Palermo. Accordino cominciò a parteciparvi dal 27 marzo.

<sup>6</sup> Cfr. Franco della Peruta, *Realtà e mito nell'Italia dell'ottocento*, Milano, FrancoAngeli, 1996, p. 74.

<sup>7</sup> Ivi, p. 75.

<sup>8</sup> *Memoria di Francesco Accordino marchese, rappresentante alla Camera dei Comuni del Generale Parlamento di Sicilia, sopra taluni miglioramenti che possono farsi in Sicilia libera ed indipendente*, 25 maggio 1848, Tipografia di Domenico Lo Bianco, Palermo, 1848, pp. 39-40. Nel 1857, Accordino denuncerà i tassi usurari ai quali erano sottoposti i fittavoli e i coltivatori. Cfr. *Progetto di una banca agraria per la Sicilia*, Palermo, Officina tipografica del Vapore, 1857, pp. 13-14.

Accordino proponeva pertanto la censuazione delle proprietà dei corpi morali e dei terreni di manomorta «in non piccole ma moderate porzioni». Francesco Accordino, *Su' mezzi di accrescere i letami in Sicilia, cit.*, in Franco della Peruta, op. cit., p. 75.

<sup>9</sup> *Memoria di Francesco Accordino marchese, cit.*, p. 10.

<sup>10</sup> Ivi, p. 14.

<sup>11</sup> Ivi, p. 18.

<sup>12</sup> Ibidem.

<sup>13</sup> Ivi, p. 20.

<sup>14</sup> Ivi, p. 21.

<sup>15</sup> Ibidem.

<sup>16</sup> Ivi, p. 22.

<sup>17</sup> Ivi, p. 45.

<sup>18</sup> Ivi, p. 62.

<sup>19</sup> Ivi, p. 63.

<sup>20</sup> Ivi, p. 70.

<sup>21</sup> Ivi, p. 48.

<sup>22</sup> Ivi, p. 49.

<sup>23</sup> Dal latino medievale *praediàlis* (che riguarda un fondo).

<sup>24</sup> *Cittadini siciliani*, in *Memoria di Francesco Accordino marchese, cit.*, seconda pagina non numerata.

<sup>25</sup> Ivi, p. 72.

<sup>26</sup> Francesco Renda, *Storia della Sicilia dalle origini ai giorni nostri*, II, cit., p. 941.

<sup>27</sup> Niccolò Rodolico, *Italianità della rivoluzione siciliana*, in *Atti del Congresso di Studi Storici sul '48 siciliano, Palermo (12-15 gennaio 1948)*, raccolti ed ordinati da Eugenio di Carlo e Gaetano Falzone, Palermo, Priulla, 1950, pp. 155-159.

<sup>28</sup> Francesco Renda, *Introduzione a Vincenzo Fardella di Torreatsa, Ricordi su la Rivoluzione siciliana degli anni 1848 e 1849*, Palermo, Sellerio Editore, 1988, p. XIX.

<sup>29</sup> Francesco Brancato, *L'Assemblea siciliana del 1848-49*, Firenze, Sansoni Editore, 1946, p. 5.

## Rappresentanza e istituzioni federaliste in Antonio Rosmini

La proposta federalista avanzata da Antonio Rosmini nella primavera del 1848 deve essere considerata all'interno di un discorso più ampio, di tipo filosofico, sulla natura dello Stato e sul problema della giustizia. La necessità di dare un assetto confederale allo Stato italiano risponde infatti per Rosmini a un bisogno profondo che scaturisce dalla sua particolare sensibilità filosofica. Ritengo che il federalismo rappresenti per Rosmini una sorta di applicazione, a livello politico, di quella «legge del sintesi» elaborata in campo ontologico che consiste in una visione organica del reale dove tutti gli aspetti della realtà si integrano vicendevolmente<sup>1</sup>.

Con le famose Cinque giornate di Milano, quando comincia a farsi strada l'idea che sia finalmente possibile scacciare gli austriaci, Rosmini rispolvera un progetto di costituzione preparato alcuni anni prima quando Pio IX aveva annunciato la sua volontà di concedere una costituzione ai sudditi dello Stato pontificio. Alla luce degli eventi milanesi, Rosmini si rende conto che modificandone alcuni articoli sia possibile adattarlo alle esigenze del futuro Stato italiano.

Il titolo di questo progetto è *La Costituzione secondo la giustizia sociale* che purtroppo viene messo all'Indice dal Sant'ufficio insieme al famoso scritto intitolato *Delle Cinque piaghe della Santa Chiesa*. Questo progetto di costituzione è accompagnato da un breve saggio intitolato *Sull'Unità d'Italia* nel quale Rosmini delinea la sua proposta di una Confederazione di Stati. Rosmini ritiene che da un punto di vista costituzionale sia necessario che l'Italia rispetti quella pluralità di anime che storicamente la compongono: «Unità la più stretta possibile in una sua *naturale* varietà: tale, scrive Rosmini, sembra dover essere la formula dell'organizzazione italiana»<sup>2</sup>.

Il modello che Rosmini rifiuta radicalmente è quello unitario e centralistico offerto dalla Francia: «Coloro i quali, scrive ancora Rosmini, sull'esempio della Francia vorrebbero livellare tutti i mu-

nicipi, tutte le province italiane, spianandone le diseguaglianze e le eminenze finché non vi fosse più che un'eminenza sola, quella della capitale, [...costoro...] pare a me che dimentichino quale l'Italia l'hanno fatta i suoi quattordici secoli d'invasioni straniere, di dissoluzione, d'individuale azione, di parziale organizzazione e d'intestina divisione»<sup>3</sup>.

Rosmini, in sostanza, è convinto che «unità» non debba necessariamente implicare l'«omologazione». Concretamente, Rosmini prevede pertanto che la Confederazione italiana sia articolata, alla fine di un delicato processo inclusivo, in quattro Stati: Il Regno dell'Alta Italia (che ingloberebbe il Regno di Sardegna e il Lombardo-Veneto), il Granducato di Toscana, lo Stato Pontificio e il Regno di Napoli.

Perché la federazione funzioni bene, Rosmini pensa che gli Stati debbano innanzitutto adottare una costituzione come quella descritta nel suo Progetto<sup>4</sup> e poi ritiene necessari tre presupposti. In primo luogo, è importante che i quattro Stati particolari abbiano un'uguale legislazione civile, penale e commerciale, uguale sistema monetario, l'uguaglianza di pesi e di misure e l'uguale diritto di cittadinanza. Il secondo presupposto è che l'organo federale, la Dieta, sia composta dai Nunzi inviati dai singoli Stati in proporzione alla consistenza della popolazione<sup>5</sup>, che sia presieduta dal Pontefice e abbia sede nella città di Roma. La Dieta è un organo che non «rappresenta interessi privati e opposti, come avviene nel caso delle Camere legislative a livello statale, ma il solo interesse dell'Italia come nazione, risultante dagli interessi degli Stati particolari, congiunti armonicamente come membra d'un sol corpo».<sup>6</sup> Infine, terzo presupposto, è necessario attribuire alla Dieta il nucleo forte della sovranità perché, per quanto sia giusto rispettare le autonomie locali, è fondamentale un potere centrale forte, in particolare nell'ambito della politica estera<sup>7</sup>, che permetta così di considerare l'Italia come un corpo unico. Esistono ragioni di tipo storico-politico e di tipo filosofico-concettuale dietro la proposte federaliste di Antonio Rosmini.

Per quanto riguarda le ragioni storico-politiche, è necessario ragionare sul bisogno, che Rosmini condivide con molti membri del clero del suo tempo, di garantire l'autonomia del potere pontificio dalle ingerenze del potere politico. Preoccupato dalla sensibilità e dalle politiche anticlericali perpetuate durante gli anni della Rivo-

luzione francese, Rosmini è convinto che già a livello costituzionale sia necessario prevedere un sistema di garanzie per la religione cattolica considerato l'importante ruolo giocato da quest'ultima nella società italiana. È giusto, tuttavia, ricordare che questo ruolo «pubblico» che Rosmini attribuisce alla Chiesa non implica affatto la creazione di uno Stato confessionale, tutt'altro: a differenza dello Statuto Albertino che ancora indica la religione cattolica come religione di Stato, Rosmini difende invece la piena laicità delle istituzioni<sup>8</sup>.

Al tempo stesso, però, Rosmini è convinto che il Pontefice sia la figura più indicata per svolgere una funzione di garanzia analoga a quella ricoperta dal Tribunale politico a livello statale. Ricordo brevemente che come spiegato ne *La Costituzione secondo la giustizia sociale* i singoli Stati dovrebbero prevedere un Tribunale politico avente funzioni di garanzia dei diritti dei cittadini contro eventuali abusi del potere politico. In sostanza, su richiesta dei cittadini stessi, questo Tribunale, quale organo giudiziario supremo, viene chiamato a garantire il primato della «giustizia», ossia dei diritti, sulla politica. Alla luce di quanto previsto a livello statale, Rosmini immagina che anche a livello federale si debba prevedere un'Alta Corte di giustizia da affidare al Concistoro pontificio il cui Presidente dovrebbe essere il Pontefice perché è giusto, così argomenta Rosmini, che il popolo italiano, essendo cattolico, possa ricorrere al legittimo rappresentante di Cristo per veder rispettata l'istanza giustizia.

Questo ruolo importante che Rosmini attribuisce al Pontefice e che, senza dubbio, suona eccessivo all'orecchio dell'uomo contemporaneo, ma non solo ad esso, si spiega anche alla luce delle ragioni di tipo filosofico-concettuali alle quali facevo prima riferimento.

Se volessimo provare a identificare le parole chiave attorno alle quali si articola la riflessione rosminiana intorno ai nessi tra politica, diritto e storia, mi sembra che queste siano quelle di «realismo» e «incivilimento». Cosa si intende per «realismo»? La sensibilità filosofica di Rosmini, benché si tratti di un pensiero a sfondo metafisico, è molto attenta alla storia, alla contingenza, all'imperfezione delle azioni umane e rifiuta per principio la possibilità di instaurare una società perfetta. Questo spiega il suo rifiuto, già negli scritti giovanili, di quelle che egli ritiene «astrazioni» provenienti dal Secolo dei Lumi<sup>9</sup>. È importante ricordare, però, che pur influenzato da

una certa cultura cattolica controrivoluzionaria (De Maistre, Bonald, von Haller), Rosmini non è mai stato un pensatore antimoderno. Piuttosto, Rosmini nel corso della sua maturazione filosofica e teologica è diventato sempre più sensibile nei confronti della «storia» e del ruolo positivo che il Cristianesimo avrebbe giocato nella modernità. Rosmini è convinto che la religione cristiana con la sua idea di persona abbia giocato un ruolo cruciale nell'evoluzione della società europea moderna contribuendo a innestare quel processo di «incivilimento» a cui alludevo prima<sup>10</sup>.

Adirittura, nella sua *Filosofia del diritto*, Rosmini sostiene che perfino nella Rivoluzione francese, se si assume una prospettiva storico-filosofica, è possibile ritrovare un «germe buono e salutare» e cioè l'affermazione dell'Ideale della società civile contro l'ideale della società signorile, ossia dell'*Ancien Régime*.<sup>11</sup> L'ideale della società civile rappresenta l'elemento positivo della Rivoluzione francese che bisogna saper distinguere dagli errori compiuti di alcune frange rivoluzionarie e incarna l'affermazione di quel principio di persona che Rosmini si sforza di tutelare a livello politico, sociale ed economico.

A questo punto, l'elemento di reale differenza tra la sensibilità filosofica rosminiana e quella della *forma mentis* tipica di un certo Illuminismo di matrice francese risiede nel diverso modo di intendere il ruolo dello Stato nella garanzia dei diritti della persona.

Se il modello francese è un modello che tende alla creazione di uno spazio pubblico omogeneo, disciplinato da una legge razionale frutto della Volontà sovrana, Rosmini, ispirandosi piuttosto all'esperienza costituzionale inglese e, parzialmente a quella americana conosciuta tramite la lettura di Tocqueville, è più interessato al tema della garanzia dei diritti e ai limiti da porre al potere politico.

Questo spiega le sue perplessità nei confronti dei movimenti democratici o socialisti del suo tempo caratterizzati da una *forma mentis* «perfettista», cioè volta a realizzare un mondo perfetto. Il suo definirsi «liberale» si spiega quindi in virtù del suo interesse prioritario nei confronti delle «libertà giuridiche» di cui deve godere il singolo rispetto al potere centrale. Per questa ragione, Rosmini è sempre stato un feroce oppositore del suffragio universale optando per una rappresentanza di tipo proporzionale dove il numero di voti a disposizione del cittadino dipende dalla quantità di imposte

versata allo Stato. Questa soluzione è necessaria, ai suoi occhi, per evitare l'avanzamento del socialismo e del comunismo<sup>12</sup>.

Questo è lo sfondo filosofico-concettuale che spiega la scelta federalista da parte Rosmini. Rispetto al modello centralista francese che di fatto si rivelerà vincente nel processo di formazione dello Stato italiano, Rosmini immagina un percorso diverso, che sia più rispettoso delle differenze esistenti tra le varie anime dell'Italia. Il rispetto di queste differenze va garantito proprio per evitare quello «zelo» livellatore figlio del «perfettismo» francese che immagina che la «giustizia» coincida con la creazione di uno spazio pubblico omogeneo dove non ci siano differenze, dove i diritti dei cittadini siano «dichiarati» tali e pertanto difesi dallo Stato.

Da «liberale», quale si dichiara più volte, Rosmini pensa al contrario che il problema fondamentale sia quello dei limiti da porre al potere garantendo il primato della «giustizia» tramite organi quali il Tribunale politico o l'Alta Corte di giustizia. La società «giusta» non è per Rosmini la società «perfetta», una società cioè dove tutti gli uomini siano eguali da un punto di vista «sostanziale» perché viene abolita, per esempio, la proprietà privata come vorrebbero i socialisti. Piuttosto, «giusta» è quella società dove ogni persona ha uno spazio, ossia la proprietà, dove esercitare i propri diritti. «Diritti» che esistono, da un punto di vista ontologico, «prima» dell'ingresso dell'uomo nella società la quale ha come compito quella di «rispettarli» e non di «crearli».

Come è stato mostrato in Italia dagli studi di Maurizio Fioravanti, uno dei lasciti dell'esperienza rivoluzionaria francese alla scienza giuridica ottocentesca è stata invece una certa impostazione statualistica che, in virtù del concetto moderno di sovranità, facendo coincidere «diritto» e «legge» e attribuendo allo Stato il compito di stabilire cosa sia «giusto», ha fatto passare in secondo piano l'esigenza giusnaturalista, pur presente nella Rivoluzione, di diritti «preesistenti» allo Stato e la cui tutela fosse attribuita al potere giudiziario, come accaduto proprio nell'esperienza americana<sup>13</sup>.

Hanno ragione pertanto coloro i quali hanno osservato che la soluzione federalista di Rosmini deve essere vista come il vero e proprio «compimento» della sua concezione costituzionale<sup>14</sup> che, osservo, si pone fuori dalla linea statualistica aperta dalla Rivoluzione.

Nella mente di Rosmini, pertanto, la soluzione federale si impone alla luce della sua concezione generale della società di chiara ispirazione liberale: la società deve essere una struttura articolata su più livelli dove trovano spazio società universali (come quella teocratica-religiosa, ossia la Chiesa) e società particolari (come quella domestico-familiare e quella civile).

Come valutare complessivamente queste proposte rosminiane?

Se, da un certo punto di vista, è comprensibile l'interesse di Rosmini per l'autonomia del potere religioso da quello politico è vero anche, però, che il ruolo che egli intende affidare al Pontefice nel suo progetto federale risulta difficilmente accettabile sia da parte di quella componente anticlericale dell'opinione pubblica italiana che vede nello Stato pontificio un ostacolo, piuttosto che una «risorsa», per il processo unitario sia da parte dei Principi italiani «gelosi» della loro autonomia politica rispetto al Papato.

Non è un caso, allora, che tra l'agosto e l'ottobre del '48, quando si reca a Roma in qualità di ambasciatore del governo piemontese, nel discutere il suo progetto di Confederazione, Rosmini è costretto a eliminare, vista l'ostilità dei suoi interlocutori, l'articolo sull'Alta Corte di giustizia, limitandosi a prevedere la presidenza perpetua della Confederazione affidata al Pontefice<sup>15</sup>.

D'altra parte, è questo il vero elemento di difficoltà nell'aggregare i vari sovrani italiani nella «causa unitaria»: sono tutti restii, compreso Papa Pio IX, ad affidare troppo potere a un eventuale organo confederale soprattutto nel campo della politica estera.

Questo è il motivo per cui, e a mio avviso a ragione, si è parlato di questa proposta federalista come di un «parto» della fantasia di Rosmini<sup>16</sup> perché le oggettive condizioni storiche e politiche dell'Italia di quel tempo rendevano quasi un'utopia tale proposta.

In primo luogo, Rosmini vorrebbe attribuire un delicato ruolo politico alla Chiesa essendo ben consapevole di quanto questa sia bisognosa di una «riforma» interna come quella di cui egli stesso ha parlato ne *Delle Cinque piaghe della Santa Chiesa*. Era pensabile allora che una Chiesa arroccata nella difesa dei suoi privilegi e caratterizzata da un netto rifiuto dei principi democratici e liberali potesse ricoprire un ruolo politico così delicato senza suscitare paure o sospetti da parte degli altri attori della vita politica italiana?

In secondo luogo, Rosmini è ben consapevole del ruolo necessario dei Principi per il conseguimento dell'unità nazionale e ha sem-

pre giudicato con un certo scetticismo le capacità politiche del popolo. Il rifiuto del suffragio universale ne è un chiaro esempio e lo pone fuori dalla logica politica democratica che si diffonde lentamente in Europa e in America. Purtroppo, a questo riguardo, il limite evidente di Rosmini è quello di legare concettualmente democrazia e socialismo come se il suffragio elettorale universale portasse *inevitabilmente* a uno Stato senza proprietà privata<sup>17</sup>. Deriva da qui, ai suoi occhi, il bisogno di limitare l'influenza politica delle masse.

In sostanza, nelle proposte di Rosmini, come spesso accade, è presente un misto di «realismo» e di «utopia»: da un lato, realisticamente, si spera di coinvolgere i Principi nella lotta per la liberazione dallo Straniero ma non ci rende conto di quanto «gelosi» essi siano della loro autonomia che potrebbe venir meno nello Stato unitario; dall'altro, egli immagina di poter accordare uno spazio di autonomia e di influenza politica per il Pontefice quando questi si rifiuta di muovere guerra a una nazione cattolica come l'Austria,<sup>18</sup> e, più generale, quando assume un atteggiamento di rifiuto della modernità e dei valori democratici e liberali. Non è ben chiaro, pertanto, come tutti questi elementi possano confluire in una sintesi riuscita.

Non stupisce che la missione di Rosmini a Roma si rivelerà un fallimento<sup>19</sup> anche a causa del suo progressivo isolamento all'interno della Chiesa, dovuta all'ostilità da parte di alcuni alti prelati della Curia. Ciò fa sì che il progetto federale rosminiano non abbia alcun impatto nelle reali dinamiche del processo unitario italiano.

Un'unità politica, tuttavia, è giusto ricordarlo, che si realizzerà secondo quel modello che Rosmini ha da sempre criticato e che è all'origine di una serie di conseguenze pericolose di cui Rosmini avverte già i primi segnali. Mi riferisco, per esempio, al conflitto Stato/Chiesa che segnerà in profondità la storia dello Stato unitario e al processo di «piemontesizzazione» che *de facto* ha costituito il leitmotiv del processo di unificazione con tutte le conseguenze nefaste ben note agli studiosi.

Insomma, la mia personale opinione è che se era giusto avanzare dubbi su questo «parto» della fantasia di Rosmini, è vero anche che le «paure» e le «istanze» che animavano questo progetto erano pienamente valide come appare evidente nei decenni successivi della storia d'Italia.

<sup>1</sup> Cfr. la voce *Sintesimo*, in A. Rosmini, *Dizionario filosofico*, a cura di G. Bonafede, Herbita, Palermo, p. 211.

<sup>2</sup> A. Rosmini, *Sull'Unità d'Italia*, in A. Rosmini, *Scritti politici*, SODALITAS, Stresa 1997, p. 256.

<sup>3</sup> Ivi, p. 255.

<sup>4</sup> Ivi, p. 259.

<sup>5</sup> I Nunzi sono nominati per un terzo dai Principi e per due terzi dalle rispettive due Camere.

<sup>6</sup> A. Rosmini, *Sull'Unità d'Italia*, cit., p. 263.

<sup>7</sup> Altri poteri della Dieta sono: la firma dei trattati di pace, di alleanza e di commercio, la mediazione tra eventuali controversie tra i singoli Stati, la regolamentazione del sistema delle dogane, il monitoraggio dell'uniformità delle legislazioni politiche a livello nazionale.

<sup>8</sup> Cfr. A. Rosmini, *La Costituzione secondo la giustizia sociale*, in A. Rosmini, *Scritti politici*, cit., pp. 70 sgg.

<sup>9</sup> Cfr. A. Rosmini, *Politica prima*, Città Nuova, Roma 2003. Nella *Filosofia della politica*, Rosmini parlerà, rifiutandoli, del «perfettismo» (cfr. A. Rosmini, *Filosofia della politica*, Città Nuova, Roma 1997, p. 104).

<sup>10</sup> Cfr. ivi, pp. 344 sgg. e A. Rosmini, *Filosofia del diritto*, Cedam, Padova 1969, vol. V, p. 1379.

<sup>11</sup> A. Rosmini, *Filosofia del diritto*, cit., p. 1401.

<sup>12</sup> Cfr. A. Rosmini, *Il comunismo e il socialismo*, in A. Rosmini, *Opuscoli politici*, Città Nuova, Roma 1978, pp. 81-121.

<sup>13</sup> Cfr. M. Fioravanti, *Appunti di storia delle costituzioni moderne. Le libertà: presupposti culturali e modelli storici*, Giappichelli, Torino 1991, p. 135.

<sup>14</sup> Cfr. M. Nicoletti, *Federalismo e costituzionalismo nel pensiero di Antonio Rosmini*, in AA.VV., *Stato Unitario e federalismo nel pensiero cattolico del Risorgimento*, p. 86.

<sup>15</sup> Si tratta di un progetto di confederazione approvato tra il 26 e il 31 agosto da una conferenza che vede come partecipanti: Rosmini, monsignor Giovanni Corboli Bussi (Stato Pontificio) e Domenico Pareto (Regno Sabauda), Scipione Bargagli (Toscana). Questo progetto di 6 articoli prevede la Presidenza perpetua del Pontefice e forte potere alla Confederazione nel campo della politica estera, del commercio, della legislazione... (cfr. M. D'Addio, *Libertà e appagamento. Politica e dinamica sociale in Rosmini*, Studium, Roma 2000, pp. 233 sgg.).

<sup>16</sup> Cfr. L. Malusa, *Il contesto storico e psicologico del commentario Della Missione a Roma negli anni 1848-'49*, in L. Malusa (a cura di), *Antonio Rosmini, Della Missione a Roma di Antonio Rosmini-Serbati negli anni 1848-'49. Commentario*, Edizioni rosminiane, Stresa 1999, p. XLIX.

<sup>17</sup> Cfr. S. Muscolino, *Genesi e sviluppo del costituzionalismo rosminiano*, Palumbo, Palermo 2006, p. 137.

<sup>18</sup> Allocuzione pontificia del 29 aprile e lettera del 3 maggio 1848.

<sup>19</sup> Con la crisi del governo pontificio tra l'agosto e il settembre 1848, la guida del governo viene affidata a Pellegrino Rossi il quale mostra interesse soltanto per la costituzione di un Regno dell'Alta Italia sotto i Savoia e convince il Papa ad ab-

bandonare il progetto rosminiano in favore di una semplice «Lega dei Principi» che avesse soltanto funzioni «difensive» senza alcun potere centrale autonomo.

## 1860. Un progetto per una Sicilia federata, ma aristocratica

Il progetto autonomista redatto dal Consiglio Straordinario di Stato nella Sicilia del 1860 è noto per avere messo in evidenza la filosofia anti accentratrice degli ottimati siciliani. La vicenda, seppure ripresa dalla storiografia contemporanea<sup>1</sup>, non ha, tuttavia, ricevuto l'attenzione che merita, soprattutto per il significato complessivo che, al di là dei profili storico-istituzionali, qualifica in modo inequivocabile il segno politico nel quale ha corso.

Nominato prodittatore di Sicilia da Garibaldi, Antonio Mordini, dopo una serie di tentativi di eleggere un'assemblea rappresentativa dei siciliani prima del plebiscito, accogliendo la proposta dello storico Michele Amari<sup>2</sup>, (uno dei più accesi sostenitori dell'annessione), decide di istituire un Consiglio Straordinario di Stato con il fine di dare al popolo di Sicilia ciò che era stato negato impedendogli l'elezione dei propri deputati.

Così, con il decreto n. 275 del 19 ottobre 1860<sup>3</sup>, si insediano 37 consiglieri da lui scelti e nominati con il compito di esporre al governo di Torino ciò che l'Isola intendeva per organizzazione dello Stato<sup>4</sup>.

Mordini stabilisce che le sedute del Consiglio non sarebbero state pubbliche, avrebbero avuto un carattere meramente consultivo e che le deliberazioni avrebbero dovuto essere prese entro 10 giorni (termine poi prorogato a 15)<sup>5</sup>.

Gli umori locali erano tutt'altro che sereni e la misura della tensione viene immediatamente fornita dalla non accettazione dell'incarico da parte di Emerico Amari:

...Tutti questi principi e tutte le conseguenze che legittimamente ne derivano – scrive il professore motivando la decisione – avrebbero dovuto essere prodotti da un'Assemblea siciliana eletta a suffragio del popolo come basi e condizioni della sua annessione. [...] Ma adesso questi principi, meramente indicati da un corpo consultivo, senza mandato popolare [...] non potrebbero essere riguardati che come semplici opinioni e modeste preghiere. [...] dove si è voluto far tacere la imponente e solenne voce di un'Assemblea eletta dal popolo, io non credo che la no-

stra debole e sommessa di privati cittadini, [...] possa valer tanto da farla accogliere e rispettare, da chi avrà in mano la somma delle cose e i destini della Sicilia<sup>6</sup>.

Grande sostenitore della soluzione regionalista, Emerico Amari, pur riconoscendo l'opportunità che gli veniva offerta di esprimere ufficialmente il suo punto di vista da un podio privilegiato quale era la vicepresidenza dell'organo, decideva di liquidare l'intera questione concludendo polemicamente: «Quest'organo, nominato dall'alto, altro ruolo non ha se non quello di anettere la Sicilia al Regno d'Italia»<sup>7</sup>.

E non era il solo a pensarla così. Anche Vito d'Ondes Reggio, decideva di non accettare l'incarico con le medesime motivazioni<sup>8</sup>. Non c'era però spazio per il dissenso. Tutto procedeva ormai verso una soluzione obbligata.

Nell'Isola pervasa dai fermenti isolazionisti di sempre, l'autonomismo era l'unica bandiera spendibile in un contesto politico generale nel quale i valori di quella Unità per la quale si era combattuto erano più forti di quelli della Nazione siciliana, tradizionalmente sbandierati dagli aristocratici intellettuali siciliani. Ed a leggere la relazione si comprende bene come i consiglieri abbiano dovuto preliminarmente fare i conti con questa dicotomia storica, adottando una sorta di compromesso ideologico che viene esplicitato sin da subito.

Così, nella premessa si fa significativo riferimento a tredici secoli di rivendicazioni di libertà del «popolo siciliano» tenendo presente la geografia e la storia dell'isola, ma si mette subito in chiaro che il desiderio dei componenti della Commissione è l'unità dello Stato, attuata con larghe franchigie nell'amministrazione locale e civile.

Fin da subito la questione principale è la scelta tra una Sicilia che gioca il ruolo degli interna corporis di uno Stato unitario oppure di una Sicilia come entità federata. I più opinano che dal momento che non c'è stata conquista di una nazione sull'altra, la soluzione non può che essere la seconda<sup>9</sup>. Quando, però, vengono rese note le linee esposte al Consiglio di Stato di Torino da Farini che pur nella indeterminatezza generale, sembravano seguire una via intermedia tra le due soluzioni sul tappeto, il Consiglio palermitano finisce per allinearsi<sup>10</sup>.

Si comincia a parlare di Regioni come entità politico-amministrative che riproducono su scala inferiore i poteri dello Stato da cui traggono legittimazione. Si ipotizza una divisione dell'Italia, nel rispetto delle diversità di usi costumi e prodotti del suolo. Si individua il criterio spartitorio avendo riguardo a quello che privilegia le popolazioni naturalmente associate per regolare i propri negozi<sup>11</sup>.

Certo, al fine di stemperare qualche preoccupazione, si precisa che non si intende sminuire il potere delle Province e dei comuni, ma che la presenza delle Regioni è il migliore degli antidoti per evitare il pericolo di uno Stato rigidamente accentrato, secondo il «nefasto» modello francese<sup>12</sup>.

Non ci sono in Sicilia – si sostiene – le condizioni topografiche ed economiche per una equa divisione legale del territorio e dunque spesso si devono usare circoscrizioni eccezionali e temporanee. Le opere pubbliche non sono paragonabili a quelle del resto d'Italia, e spesso non si può far riferimento a ciò che si è fatto ma solo a ciò che si deve fare. E per questa ragione le vie ferrate, i ponti e i porti necessitano di importanti interventi che per essere ben gestiti hanno l'esigenza di essere organizzati da autorità regionali, in stretto contatto con il territorio.

Attenzione particolare viene, poi, data alle opere di bonifiche dei terreni paludosi ed alla realizzazione di serbatoi d'acqua «tanto desiderati dall'industria agraria»<sup>13</sup>.

Dopo aver evidenziato, ancora una volta, le peculiarità dell'isola rispetto alle altre regioni dello Stato, si parla dell'aspetto finanziario sottolineando come difficilmente si potranno trapiantare in Sicilia le privative regie sulla produzione principalmente di sale e tabacco<sup>14</sup>.

Nella Sicilia descritta nel documento, il sale non è un semplice articolo di consumo domestico, ma rientra in un'industria di suprema importanza. Tale traffico rappresenta uno dei punti nevralgici della pubblica economia per la quale sussistono interi paesi<sup>15</sup>.

Pesavano, nella valutazione del consiglio i dati ufficiali da poco pubblicati dove si poteva leggere che tra il gennaio del 1855 e l'aprile del 1856 solo dal porto di Trapani erano state imbarcate 280.560 salme di sale, pari a 1.683.390 quintali<sup>16</sup>.

Non c'è dubbio che nel 1860 la produzione del sale costituisca un'indiscussa fonte di ricchezza ed è pienamente comprensibile come nel documento venga suggerito di lasciare il libero commer-

cio del sale all'interno e all'estero<sup>17</sup>. Non è però secondario il fatto che sulla sensibilità politica dei consultori influiva il fatto che i produttori di sale gestivano vasti movimenti di capitali, ricoprendo il ruolo di «cassieri comunali» che elargivano prestiti soprattutto alla nobiltà terriera<sup>18</sup>.

Così, allo stesso modo sembrava stare molto a cuore agli ottimati siciliani l'industria del tabacco che nella Sicilia preunitaria sembrava essere un settore in piena espansione. Al momento del Plebiscito, infatti, la produzione di tabacco ammontava a 9.050 quintali<sup>19</sup> e l'abolizione del monopolio, nel marzo del 1831, unita all'aumento del consumo che si era verificato negli anni Cinquanta aveva spinto i coltivatori a sostituire il tabacco agli ortaggi.<sup>20</sup>

Secondo Vincenzo Florio, la coltivazione di tabacco dava lavoro a migliaia di operai e spesso veniva gestita da una cerchia di aristocratici.<sup>21</sup>

Da qui il netto rifiuto da parte del Consiglio di Stato straordinario di accettare la possibile imposizione di un nuovo monopolio da parte dello Stato italiano. Anzi a scanso di equivoci, i consultori auspicavano con chiarezza che l'immunità della Sicilia potesse essere un esempio per l'abolizione dei monopoli statali in tutto il nascente Regno d'Italia.<sup>22</sup>

La questione delle imposte dirette, inoltre, rappresentava un altro punto nevralgico. I salari e la disponibilità di capitali del ceto medio basso della Sicilia – argomentava il Consiglio – non erano certo paragonabili a quelli del settentrione. Una imposta fissa e annua, quindi, non poteva che essere percepita dalla popolazione come una spietata oppressione. Con riferimento al periodo tanto odiato, in cui alla Sicilia erano state imposte Dogane protettrici durante la dominazione borbonica, si richiedeva quindi un sistema di scali franchi capaci di fare entrare ed uscire le merci liberamente<sup>23</sup>.

Grandi erano le aspettative isolate di sviluppo economico in vista della realizzazione del Canale di Suez e il libero commercio avrebbe potuto rendere la Sicilia «emporio universale del Commercio orientale in Europa» come lo era stato ai tempi dei Normanni. Non attraverso le dogane ma attingendo ad altre sorgenti, la Sicilia avrebbe potuto contribuire al tesoro pubblico.<sup>24</sup>

E tali sorgenti venivano individuate nella liquidazione del Tesoro del governo borbonico e del patrimonio degli enti ecclesiastici (manimorte).<sup>25</sup>

Per il complesso di queste ragioni – si affermava – che l’interesse locale non poteva essere gestito da un Parlamento generale ben lontano dai problemi reali e concreti, ed è per questo che il Consiglio suggeriva una suddivisione dei cespiti da confluire taluni al Tesoro dello Stato e i rimanenti a quello della Regione.

Nella terza parte, si rifletteva, poi, sull’amministrazione della giustizia e si auspicava che tutti i gradi della giurisdizione si completassero all’interno della regione stessa, per evitare che una giustizia amministrata fuori dalla regione potesse comportare onerosi spostamenti a beneficio esclusivo dei ricchi. Si auspicava, infine, il mantenimento alla Sicilia della *Legatia apostolica*<sup>26</sup>, concludendo con l’augurio che i lavori fossero riusciti a dare le basi per un ordinamento ispirato dai bisogni dell’isola e dall’amore verso la comune patria italica<sup>27</sup> ponendo in perfetto equilibrio la libertà della Regione con la forza dello Stato<sup>28</sup>.

In venti articoli, erano queste le linee salienti che delineavano uno Stato unitario regionale, con un’amministrazione decentrata, un Consiglio regionale composto da 50 membri nominati per elezioni dirette e un Luogotenente nominato dal Re che doveva rivestire la doppia funzione di delegato del potere esecutivo dello Stato e di capo del potere esecutivo della regione.<sup>29</sup>

C’era tutto. C’era la Sicilia configurata come un piccolo Stato, seppure dentro la più grande cornice dello Stato italiano. C’era il potere legislativo affidato ad un Parlamento. C’era un potere esecutivo con ampi margini di discrezionalità impositiva ed un potere giudiziario che celebrava in loco dal primo all’ultimo grado del giudizio.

Nessun criterio di merito indicava, però, il modo con cui veniva selezionata la classe dirigente. E, per una sensazione diffusa che si avverte leggendo il lungo articolato, sembra invece che questa dovesse essere la classe dirigente di sempre, certo, chiamata a gestire un nuovo ordine delle cose, ma saldamente arroccata sui tradizionali equilibri economici e sociali dell’Isola.

Il problema principale della Sicilia – come sarebbe stato di lì a pochi anni affermato da Franchetti e Sonnino – era quello della iniqua divisione delle terre che vedeva l’1% della popolazione proprietaria del 99% dei fondi potenzialmente produttivi e che di questi, per la pensione alla rendita della classe aristocratica, la

maggior parte fosse gestita malissimo con l'affidamento in gabella o addirittura con lo spreco della non coltivazione.

Qualche spirito illuminato aveva il coraggio di dire a chiare lettere che in Sicilia era necessario uno Stato etero diretto capace di affrontare finalmente la quotizzazione dei latifondi e così, nel marzo 1861, il giurista messinese Antonio Fulci, scriveva:

Ora che compiuti sono gli ordini nazionali, è mestieri di trovar modo di aumentare le ricchezze nostre. E ciò può ottenersi o frantumando l'estensione degli ex-feudi, o inducendo gli attuali percettori di rendita agraria a mutarsi in attivi e industriosi proprietari, mettendo a coltura la immensa quantità di incolto. E poiché è difficile che questa seconda trovi pratica attuazione per la inveterata nostra mentalità, solo resta la divisione che lo Stato nazionale può ottenere con forza di imperio, non avendovi qui la benché minima volontà di procedere<sup>30</sup>.

È difficile pensare che i consiglieri palermitani non si rendessero conto di questa semplice verità così nitidamente espressa da Fulci. Eppure, nessun accenno al problema giungeva dalla proposta statutaria del 1860 che pure sembrava volere affrontare i temi cardine per lo sviluppo della Sicilia. Anzi, l'unica volta che negli articoli veniva sfiorato il tema della proprietà era in relazione al regime del sottosuolo per il quale emergeva chiaramente la paura che qualcuno volesse ritoccare le regole.

Si sosteneva allora, a chiare lettere, che le ricchezze minerali costituivano una delle più importanti sorgenti della fortuna privata dei siciliani e si chiedeva che al proprietario delle superfici, secondo la concezione romanistica dell'*usque ad inferos et usque ad sidera*, venisse assicurata anche la proprietà delle viscere della terra. Il mutamento dell'attuale normativa – si specificava nella relazione – e la relativa espropriazione delle risorse tanto essenziali per moltissime famiglie, soprattutto delle miniere di zolfo, avrebbe rappresentato una grande ingiustizia che il Consiglio non avrebbe potuto ignorare.<sup>31</sup>

La ragione di tutto ciò era evidente. Dei 37 siciliani chiamati a programmare il futuro della Sicilia ben un terzo apparteneva alla aristocrazia o alla borghesia terriera, a quella classe insomma, che, insieme con le colpe dei predecessori per avere mantenuto in Sicilia, per otto secoli il modello feudale, aveva da costoro ereditato quei vasti possedimenti di terre per i quali, qualunque fosse stato il

nuovo ordine, sentiva tutta intera la responsabilità dinastica di doverli trasmettere intatti ai propri figli.

<sup>1</sup> La *Relazione del Consiglio Straordinario di Stato convocato in Sicilia per decreto dittatoriale del 19m ottobre 1860 onde avvisare su' modi come conciliare la unità italiana co' bisogni della Sicilia*, è stata pubblicata da Francesco. Renda (su questa pubblicazione si veda P.Violante, *L'alba dell'autonomia. La Sicilia scopre il federalismo*, in *La Repubblica*, 2011). Il testo si può leggere dal sito: <https://catalog.hathitrust.org>

<sup>2</sup> G. B. Siragusa, *Centenario della nascita di Michele Amari – Scritti di filologia e storia araba; di geografia, storia, diritto della Sicilia medievale; studi bizantini e giudaici relativi all'Italia meridionale nel medio evo*, Palermo, Stab. tip. Virzi, 1910, pp 16-17

<sup>3</sup> Decreto n.275 del 19/10/1860. In: *Raccolta degli atti...* cit.

<sup>4</sup> Sono il canonico Gregorio Ugdulena, presidente, Mariano Stabile ed Emerico Amari, vicepresidenti, avv. Andrea Guarneri, e sig. Isidoro La Lumia, segretari. Componenti consiglieri : Prof. Michele Amari, Sig. Giacinto Agnello, Magg. Generale Giacinto Carini, Prof. Oreste Cannizzaro, Avv. Giovanni Costantini, Pres. Pietro Calì, Dir. Gen. Gaetano Daita, Sig. Francesco Di Giovanni, Cav. Giovanni D'Ondes, Barone Vito D'Ondes, Dir. Gen. Francesco Ferrarara, Giudice Ercole Fileti, Sac. Giuseppe Fiorenza, Ispet. generale Gaetano La Loggia, Marchese Lungarini, Dr. Paolo Morello, Profess. Federico Napoli, Bar. Giuseppe Natoli, Bar. Casimiro Pisani, Segr. di Stato Domenico Peranni, Segr. di Stato Domenico Piraino, Cons. Francesco Paolo Perez, Avv. Matteo Raeli, Marchese Roccaforte, Dr. Giovanni Raffaele, Avvocato Filippo Santocanale, Conte Nicola Sommatino, Segr. di Stato Bar. Pietro Scrofani, Mar. Vincenzo Torrearsa, Bar. Nicolò Turrisi, Duca Giulio Verdura e Cav. Salvatore Vigo.

<sup>5</sup> Nella *Relazione presentata dal Consiglio Straordinario di Stato*: art. 2-3-4-5.

<sup>6</sup> M. Ganci, *L'Italia antimoderata. Radicali, repubblicani, socialisti, autonomisti dall'Unità ad oggi*, Palermo, 2 ed. Arnaldo Lombardi Editore, 1996, p. 156.

<sup>7</sup> Ibid.

<sup>8</sup> V. D'Ondes Reggio, *Discorsi del Barone D'Ondes Reggio V.2: Al Parlamento Italiano (1868)*, Kessinger Publishing Editore, 2010, p. 51.

<sup>9</sup> Nel testo della *Relazione* si legge: «or che la comune patria naturale divien patria legale, non per forza di conquista d'una provincia sull'altra, ma per impeto di tutte, spontaneo e pressoché simultaneo, sotto ... or è mestieri di studiare praticamente, senza preoccupazioni, né risguardo ad interessi minori ed effimeri, l'ordinamento proprio che a noi convenga per questo fatto d'unione», p.9.

<sup>10</sup> Nel testo della *Relazione* si legge: «il Consiglio lietamente s'accorge che il Governo del Re gli abbia di già spianata la via col concetto dei governi regionali, e-sperto dal Ministro Farini alla Commissione appositamente istituita presso il Consiglio di Stato in Torino..le idee...corrano parallele alle opinioni di questo Consiglio straordinario... Usando la parola felicemente adoprata dal Ministro Farini, noi chiameremo regioni le grandi divisioni territoriali dell'Italia.», p. 10.

<sup>11</sup> Nel testo della *Relazione* si legge: «La maggiore utilità della istituzione è che le popolazioni associate in virtù di essa, reggano da sé i propri negozi loro, quelli cioè che non interessino direttamente la grande associazione dello Stato, né le minori

che si addimandano province e comuni. Convenevole sia dunque, o piuttosto necessario, l'adattare alla regione, entro giusti limiti, il sistema di rappresentanza e responsabilità che regge lo Stato, al par che le province e i comuni.» p. 10.

<sup>12</sup> Nel testo della *Relazione* si legge: «Quelle attribuzioni che a sentimento nostro dar si dovrebbero alle autorità regionali, invece del potere centrale che le esercita in Francia o ne' reami modellati a foggia francese ... lungi dal rin vigorire i poteri dello Stato», p. 11.

<sup>13</sup> Nel testo della *Relazione* si legge: «Son da fare in Sicilia del tutto le vie ferrate, in gran parte le carreggiabili e i ponti, e con ciò novelli porti ... bonificare terreni paludosi, consegnare un sistema di serbatoi d' acqua tanto desiderati dall' industria agraria», p.12.

<sup>14</sup> Nel testo della *Relazione* si legge: «Fra le imposte difficili a trapiantarsi in Sicilia, primeggiano le privative regie sulla produzione e vendita del sale, del tabacco... La Sicilia non vi è mai stata soggetta; e sebbene, collaudare del tempo, non fosse impossibile abitarvela, pure il Consiglio ha creduto che, principalmente per il sale ed il tabacco, si farebbe opera di alta utilità comune, se non s' introducesse in Sicilia il monopolio di questi due articoli.» p. 14.

<sup>15</sup> Nel testo della *Relazione*, p. 15.

<sup>16</sup> F. Benigno, *Fra mare e terra: orizzonte economico e mutamento sociale in una città meridionale. Trapani nella prima metà dell'Ottocento* in *Il Mezzogiorno preunitario. Economia, società, istituzioni*, Bari, De Donato, 1988, pp. 865-866-877

<sup>17</sup> Nel testo della *Relazione* si legge: «giovrebbe assai meglio lasciare alla Sicilia il suo libero commercio del sale, all'interno ed all'estero», p. 15.

<sup>18</sup> F. Benigno, *Fra mare e terra: orizzonte economico e mutamento sociale in una città meridionale. Trapani nella prima metà dell'Ottocento...*cit., pp. 866-867.

<sup>19</sup> G. Barbera Cardillo, *Economia e società in Sicilia dopo l'Unità: 1860- 1894. I. L'agricoltura*, Librairie Droz, Genève 1982, p. 74.

<sup>20</sup> S. Cacopardo, *Sugli effetti sanitari del tabacco e della sua coltivazione*, in AAS, anno V, 2a serie, 1857, p. 69.

<sup>21</sup> G. Barbera Cardillo, *Economia e società in Sicilia..* cit., p. 75.

<sup>22</sup> Nel testo della *Relazione* si legge: «il Consiglio amerebbe... il tollerare che la Sicilia rimanga immune dal monopolio del tabacco, ed il suo esempio serva d'impulso all'abolizione in tutta Italia.», p.16. In realtà ciò non avvenne, anzi venne imposto un forte dazio governativo, aumentato ulteriormente nel 1866, con la conseguenza dell'insorgere di numerose fabbriche clandestine.

<sup>23</sup> Nel testo della *Relazione* si legge: «dovrebbe altamente favorirvi... il sistema delle scale franche, per modo che le merci entrassero con piena libertà ne' porti dell'Isola, e con pienissima libertà potessero uscirne di nuovo.», p. 17.

<sup>24</sup> Nel testo della *Relazione* si legge: «il Consiglio ha pur pensato alle speranze di un avvenire, che non è forse così lontano, come finora poté sembrare. Se il taglio, infatti, dell'istmo di Suez sarà effettuato, e sicuramente sulla Sicilia che il regno italiano dovrà contare per impossessarsi di quel commercio, che è destinato a ripopolare di navi il Mediterraneo. Allora, ciò che oggi può consigliarsi come conveniente, diverrebbe una necessità; ed interessa altamente a tutta Italia che la sua Si-

cilia possa apparecchiarsi sin d' ora a divenire un emporio universale del commercio orientale in Europa, come ai tempi normanni lo era», p. 17.

<sup>25</sup> Nel testo della *Relazione* si legge: «la Sicilia potrà forse esibire altre sorgenti di reddito pubblico, che altre province non hanno. Una è la massa de' crediti che oggi dovrebbero liquidarsi tra il suo Tesoro e quello di Napoli...Un' altra si potrà forse trovare in quella parte del patrimonio di manimorte, della quale lo Stato, senza offendere la giustizia ed il diritto, potesse legittimamente farsi padrone.», (*Relazione*, p.18).

<sup>26</sup> Nel testo della *Relazione* si legge: «il Dritto Ecclesiastico Siculo merita una speciale attenzione... è ricco di molte libertà e di larghe prerogative della Corona...e si distingue per uno speciale privilegio non ad altri concesso che alla Sicilia, detto la Legazia Apostolica... siccome quello che conserva maggiori libertà al potere temporale, e meglio che qualunque altro limita la potestà spirituale, si estendesse a tutta la Nazione Italiana, sarebbe al certo cosa poco sapiente il non serbarsi illeso in Sicilia con quella cura e quel affetto col quale a costo di grandi sacrifici, lo conservarono i nostri Padri.», pp.21-22.

<sup>27</sup> Nel testo della *Relazione* si legge: «il Consiglio straordinario si augura di essere riuscito all' abbozzo di un lavoro coscienzioso ed ispirato tanto dalla conoscenza dell'Isola, e de' suoi bisogni, che dell'amore verso la patria comune Italiana.», p. 22.

<sup>28</sup> Nel testo della *Relazione* si legge: «è sicuro di non aver nulla sacrificato né all' eccessive tendenze di un sistema di fusione, né all'esagerate pretese della locale autonomia... il Consiglio ha cercato di associare la libertà della Regione,e la forza dello Stato», p. 22.

<sup>29</sup> Si vedano i venti articoli trascritti nella *Relazione*.pp. 23-27.

<sup>30</sup> A. Fulci, *Memorabilia*, Stamperia del Peloro, Messina 1861, pp. 33-34, il brano è ripreso nel saggio di M. Saija, *L'equivoco del sicilianismo*, in G. Armao, M. Saija (a cura di), *Settant'anni di autonomia siciliana*, Rubbettino editore, Soveria Mannelli 2016. Edizione in corso di stampa.

<sup>31</sup> Nel testo della *Relazione* si legge: «La ricchezza minerale della Sicilia costituisce una delle precipue sorgenti della privata fortuna. Le vecchie leggi che appo noi hanno regolata siffatta materia... hanno sempre consacrato il principio che desse sono di ragion privata, e che il proprietario della superficie è domino altresì delle viscere della terra. Si è perciò che la ragion demaniale, che appo qualche Regione d'Italia governa la proprietà delle miniere, e delle saline non potrebbe venire sostituita in Sicilia ai principi di privata proprietà che vi regolano siffatta materia, senza implicare una flagrante ingiustizia, ed una aperta espropriazione di tutta la ricchezza minerale, e principalmente de' tesori di zolfo che costituiscono presso noi la doviziosa risorsa di moltissime famiglie» (*Relazione*, p. 21).

## Autonomia regionale ed unità nazionale nella riflessione di Sturzo

Terminato il conflitto mondiale e rientrato in patria dopo un lungo esilio durato due decenni ed affrontato con spirito indomito e di indefettibile fedeltà ai valori della democrazia, Luigi Sturzo visse una nuova stagione della sua vita in un contesto politico, per lui e per tutta la popolazione italiana, radicalmente inedito ove, appunto, si incominciava ad inaugurare la nuova forma dello stato italiano nella realizzazione dei suoi ordinamenti repubblicani.

Quantunque possa apparire paradossale e pur essendo moralmente uno dei Padri della nuova Italia antifascista e democratica, l'antico fondatore del Partito Popolare non aveva potuto ricoprire nessun ruolo pubblico nel processo di formazione della nuova carta costituzionale repubblicana.

Altrettanto singolare appare il suo destino di siciliano che aveva impegnato la propria esistenza e vocazione politica in una lunga e civile battaglia meridionalista rivolta all'emanipazione dell'Isola e dell'intero Mezzogiorno dal centralismo amministrativo e dal sottosviluppo economico e sociale.

Allorquando maturarono gli eventi per stabilire – nella storia di una Italia che si manteneva pur sempre unita dopo l'immane catastrofe bellica che l'aveva piagata con molte sofferenze ed anche divisa nella sua coesione identitaria – un rapporto istituzionale radicalmente diverso fra la Sicilia e lo Stato, la sorte gli precluse qualsiasi contributo diretto nel processo di elaborazione del testo dello Statuto speciale della Regione Siciliana ad opera della Consulta siciliana.

Nel momento, certamente storico, nel quale la sua battaglia regionalista veniva finalmente coronata dalla realizzazione

dell'istituto autonomistico, egli si trovava lontano, in terra d'America, separato dall'oceano. Come ricorda De Marco, «ormai si stava varando il progetto per l'autonomia siciliana e fervevano le discussioni e le prese di posizione dei vari partiti in proposito [...]. Sturzo avrebbe voluto certamente seguirne l'iter passo passo, ma la lontananza gli precludeva ogni possibilità di intervento»<sup>1</sup>.

Tuttavia il nostro esule non rimase mai del tutto estraneo dalle fasi di progettazione e di attuazione dell'autonomia siciliana. La sua attenzione fu sempre vigile sulle pieghe che prendevano il dibattito e la dialettica sull'autonomia, e sollecitò pressantemente i suoi interlocutori siciliani per ricevere notizie che lo aggiornassero in tempi rapidi sui lavori della Consulta regionale e sulla redazione dei progetti per l'autonomia ivi discussi.

I suoi corrispondenti più significativi, e senza dubbio per lui più attendibili, furono Salvatore Aldisio e Bernardo Mattarella, i quali non mancarono di inviargli tutto il materiale documentario che si stava elaborando sulla materia. Va comunque rilevato che la sua assenza fisica dalla Sicilia si rifletteva negativamente sulla possibilità di incidere nettamente, di influenzare con vigore lo spirito dello Statuto speciale secondo quella concezione regionalista che, con tanta preveggenza e lucidità, aveva proposto e fatto diventare punto programmatico in un lontano congresso del Partito Popolare Italiano.

Dall'altra sponda dell'oceano Atlantico Sturzo tuttavia non demordeva. Egli infatti sollecitava Aldisio per via epistolare il 3 gennaio del 1946 di trasmettergli sia le informazioni circa i progetti di autonomia che si stavano esaminando all'interno della Consulta siciliana sia le notizie stampa che li riguardavano<sup>2</sup>. Il suo interlocutore con lettera del 15 marzo gli mandava una copia del progetto approvato, nelle sue linee direttive, dal Consiglio dei Ministri<sup>3</sup>.

Nonostante il suo involontario impedimento a rientrare, Luigi Sturzo si rivelò un acuto esperto di questioni costituzionali sia sotto il profilo dottrinario, sia sotto quello giurisdizio-

nale, inserendosi ora nel dibattito sul coordinamento fra il testo costituzionale regionale siciliano e quello nazionale, ora ricoprendo la prestigiosa carica di giudice dell'Alta Corte.

Questi due aspetti dell'attività sturziana denotano una sua grande competenza di studioso di diritto costituzionale e di supremo magistrato dell'appena nato ordinamento giuridico pubblico riservato al controllo di legittimità dei provvedimenti legislativi che riguardavano la nuova forma di unione e di cooperazione tra lo Stato e la Regione Siciliana. Essi, perciò, non sono assolutamente secondari o marginali ma, al contrario, valgono come indicatori di una sincera professione di fiducia nella bontà dello Stato di diritto, il quale sottopone ogni possibile conflitto alla certezza della validità delle norme e alla non arbitraria interpretazione delle leggi.

Sturzo, infatti, mise un grande impegno nel suo ruolo di giudice effettivo dell'Alta Corte come estensore di alcune importanti sentenze, rilevando, altresì, il valore dell'attività giurisprudenziale svolta da questa istituzione. «Accennando rapidamente al lavoro dell'Alta Corte – egli sosteneva nel suo saggio *La Regione nella Nazione* – vale la pena notare l'utilità che può derivare dalla formazione di una giurisprudenza di diritto regionalistico nel guidare i primi rapporti tra Stato e Regione e nel far comprendere agli amministratori e ai burocrati i limiti derivanti dalla retta interpretazione della costituzione, degli statuti regionali e delle leggi che vi si riferiscono»<sup>4</sup>.

Compiaciuto e soddisfatto dalla promulgazione dello Statuto, il sacerdote di Caltagirone aveva intravisto in tale approvazione una conferma di antiche aspirazioni, cioè di quelle aspirazioni municipalistiche di cui si era fatto interprete quando era stato pro-sindaco della sua cittadina, ma anche la speranza di una nuova pacificazione per tutta la comunità italiana all'insegna di una condizione di autogoverno atta a riparare le disattenzioni dei precedenti governi nazionali a partire dal compimento dell'unificazione politica della penisola.

A fondamento del valore giuridico dell'autonomia speciale siciliana, Luigi Sturzo poneva un'idea di solidarietà nazionale

che il Paese avrebbe dovuto significare alla terra di Sicilia in una fase che si potrebbe chiamare, abbastanza veritieramente, col nome di *secondo risorgimento*. Partendo dalla riscossa di libertà del popolo italiano, dagli orrori della guerra e dalla mortificazione del sentimento nazionale durante l'occupazione nazista, sarebbe stato possibile edificare le ragioni di una nuova convivenza più rispettosa delle identità territoriali e più riequilibrata nella distribuzione delle risorse collettive.

Tali esigenze trovavano finalmente con la promulgazione dello Statuto siciliano una peculiare espressione normativa perfettamente compatibile con la coscienza unitaria del popolo italiano e col nuovo spirito democratico che stava per animarla. L'esercizio dell'autonomia, per la Sicilia, non infrangeva infatti il principio della coesione e dell'unità nazionale, anzi lo avrebbe rafforzato sia sul piano della capacità diffusa dell'auto-amministrazione, sia su quello del governo degli speciali interessi di una particolare comunità di consociati. In un contesto politico ove l'unità della nazione era sottoposta a fattori di separatezza di diversa natura, egli non nutriva alcun dubbio che si era mantenuta ferma e salda nel nucleo sociale italiano e siciliano una consapevolezza di reciprocità e di mutuo aiuto.

Né il regionalismo, né l'autonomismo, né l'autogoverno stavano perciò a significare un distacco, l'indipendenza, oppure la secessione dalla madre patria, la quale era e restava la madre patria di tutti perché la sua storia, dai Mille di Garibaldi al Monte Grappa, era per davvero la storia dell'intera nazione politica. Il regionalismo e l'autonomismo, dunque, non avevano invero come scopo quello di intaccare questa storia e neppure quello di espropriare gli italiani del loro più sincero sentimento nazionale.

Il regionalismo e l'autonomismo non entravano, poi, assolutamente in conflitto con l'unità della nazione, perché l'aspirazione che le comunità locali nutrivano a reggersi da sé non si traduceva in una rivendicazione di sovranità o in un desiderio di unione con altri Stati diversi da quello italiano: non

c'era, in realtà, nessun pericolo perché non c'era nessuna attrazione verso i paesi stranieri vicini e lontani.

In sostanza, sia il regionalismo sia l'autonomismo non postulavano un'*Italia in pezzi*, una nazione in frantumi regredita in tanti piccoli stati regionali, al contrario prospettavano, da un lato, una più intensa osmosi di interessi fra le parti e il tutto e, dall'altro, un più facile travaso della classe dirigente locale in quella nazionale affinché le innegabili fratture che si erano accumulate, come retroazione dell'opzione centralistica unitaria adottata dal risorgimento politico, potessero essere colmate da una più duttile sperimentazione di distribuzione e cooperazione delle responsabilità di governo. Se il centralismo era stato una dura risposta alle minacce di crisi provocate e dalle reazioni legittimistiche e dalle nostalgie temporalistiche, era arrivato finalmente il momento di riprendere la via della tradizione regionalistica italiana già indicata durante il risorgimento per uscire dal buio della crisi in cui tutta la nazione versava nel secondo dopoguerra. Sturzo, infatti, era più che convinto che l'Italia, in futuro, non si sarebbe ripresa senza una vera ed autentica rinascita della vita locale.

Nella sua offensiva anticentralistica, Don Sturzo si appellava alla continuità della storia d'Italia. Egli, pertanto, guardava al futuro, a quel futuro nel quale la vita politica avrebbe corso vari rischi di libertà se essa fosse stata confiscata senza rimedio da partiti a vocazione ideologica totalitaria oppure aventi spiccate tendenze prepotentemente pervasive delle diverse sfere delle istituzioni, dell'amministrazione e dell'economia.

Sturzo paventava non già il ritorno del nazionalismo sconfitto, ma quello del totalitarismo nascosto dietro il nobile volto della difesa dell'unità nazionale e proteso, proprio dietro questa maschera, a rafforzare l'uniformismo e l'interventismo statale nella società. I molti poli e le molte reti di vita locale, l'impegno municipale e regionale, avrebbero invece potuto sottrarre, con maggiore efficacia, il sentimento di identità col-

lettiva a quello a volte preponderante dell'appartenenza partitica.

L'autonomismo siciliano possedeva una portata di valore forse ben più importante di quella del semplice regionalismo. Con la promulgazione dello Statuto siciliano nel maggio del 1946, Sturzo sosteneva che si entrava in maniera netta e inequivocabile nel novero dei «paesi a legislazioni multiple sopra un medesimo territorio e sopra gli stessi soggetti»<sup>5</sup> in virtù di quella potestà legislativa primaria ed esclusiva che la di poco posteriore Costituzione italiana repubblicana avrebbe precluso alle Regioni a statuto ordinario.

Si configurava perciò una situazione del tutto originale rispetto ai precedenti ottantasei anni di vita del Regno d'Italia, una situazione che, però, faceva gravare anche una grossa ipoteca sui lavori dell'Assemblea Costituente a proposito del coordinamento formale con una Carta costituzionale sostitutiva di quella Albertina ma, in quel momento, ancora da redigere e neppure ipotizzabile come repubblicana.

In buona sostanza lo Statuto siciliano, elaborato al tramonto del Regno d'Italia, esprimeva una novità di rilievo prima che partisse il processo di rifondazione costituzionale dello Stato italiano e se ne potessero immaginare gli esiti referendari. La questione sta forse proprio in questi termini e sconta, appunto, il prezzo della sfasatura che intercorre tra la costruzione giuridica dell'autogoverno della comunità territoriale siciliana – concepita, come si è detto, prima del dibattito costituente e non sufficientemente paradigmatica per i Padri costituenti repubblicani – e quella dell'autogoverno delle altre comunità territoriali italiane che discende, invece, direttamente dalla Carta costituzionale repubblicana.

Lo Statuto siciliano aveva, infatti, realizzato una trasformazione dello Stato italiano in paese a molteplice ordinamento legislativo anteriormente e separatamente dal globale disegno di ingegneria costituzionale adatto alla nuova Repubblica e voluto dai rappresentanti eletti delle forze politiche popolari e democratiche. D'altra parte, il problema del coordinamento e

quello della ricezione delle leggi dello Stato nel sistema dell'autonomia speciale siciliana evidenziavano, anche sul piano della gerarchia delle fonti del diritto, alcune difficoltà di asimmetrie costituzionali.

Sturzo non si nascondeva il fatto, estremamente importante, che nel biennio tra il 1946 e il 1948 erano rinate e sorte, in maniera del tutto nuova, sul territorio nazionale due istituzioni parlamentari, cioè quella bicamerale dello Stato nazionale – riformata per quanto concerneva il Senato elettivo – e quella monocamerale dell'Assemblea Regionale Siciliana; peraltro, era venuto pure alla luce uno speciale organo giurisdizionale quale era l'Alta Corte. Egli, inoltre, aveva piena consapevolezza che, nel biennio in questione, erano stati redatti due documenti costituzionali, di cui uno era frutto di un'Assemblea rappresentativa costituente, mentre era riconducibile alle ottocentesche carte ottriate.

In questo breve arco di tempo, quindi, la quasi contemporanea entrata in vigore dello Statuto siciliano e della Costituzione repubblicana poneva in essere un modello costituzionale che, in parte, presentava analogie con i sistemi federali, in parte aggiornava e correggeva quello unitario.

Si trattava di valutare se, fra il 1946 e il 1948, si era spezzata la continuità della storia dello Stato in Italia e, per altro verso, di saper riflettere sul punto critico di siffatto assetto costituzionale. Nell'interpretazione di questi nodi problematici, Don Sturzo si fece portavoce della tesi della novità nella continuità, della distinzione nell'unità. Secondo il suo parere si era determinata in Italia una modifica della forma dello Stato e del regime politico precedente, ma non una sua interruzione. Era nato lo Stato regionale delle autonomie. La Regione autonoma Sicilia, a suo avviso, non metteva in discussione la sovranità dello Stato e neppure traeva la propria autorità fuori dalla volontà nazionale espressa nella Carta fondamentale dello Stato, dal momento che si doveva obbligatoriamente incidere in essa la Carta statutaria dell'autonomia.

Sotto questo punto di vista, egli reputava che si dovesse spendere qualche parola chiara contro l'opinione che mirava ad accentuare il valore dell'autonomia siciliana quale indicatore precipuo di un'architettura costituzionale italiana assai vicina alla soglia del sistema federale. Lo Stato repubblicano italiano non poteva essere configurato – in base a questa sua interpretazione – neppure come uno Stato confederale, ma andava invece considerato più esattamente come uno Stato regionale delle autonomie in quanto non si era interrotta la continuità della sua esistenza.

Alla luce di quanto esposto, appare chiaro che ne la pluralità dei soggetti titolari delle funzioni legislative ne quella dei centri di potere politico costituiscono, nel caso italiano, dei motivi sufficienti per stabilire che si è di fronte ad un sistema federale. Ciò che fa da discriminare tra questo e lo Stato unitario, articolato per regioni, sta nel fatto che, nel primo caso, la volontà nazionale è una ma la volontà originaria è molteplice mentre, nel secondo caso, la volontà nazionale è una ed è in uno con la volontà originaria.

Con questa argomentazione Sturzo cercava di risolvere, nel concetto di volontà unica e originaria dello Stato, alcune difficoltà dovute all'esistenza di una Carta elargita che precede la Carta non elargita e che – assunta da questa – fa valere riserve ed esclusioni su materie dell'attività dei rispettivi organi legislativi. Sembra, infatti, che con l'esclusività legislativa contemplata nello Statuto siciliano si rivendichi una forza di diritto pubblico, tale da rendere residuale la competenza del parlamento nazionale ad una produzione di leggi riservata ai rimanenti ambiti che non ricadono in quelli fissati dalla Carta elargita. Se così fosse effettivamente, la Carta ottriata limiterebbe una Costituzione che invece promana da un'Assemblea eletta con un preciso mandato costituente e che, in quanto tale, possiede un'autorità originaria.

In realtà, proprio nel suo nascere, la Carta elargita riconosceva un'autorità originaria alla Costituzione che si doveva ancora elaborare, allorquando veniva stabilita la sua sottopo-

sizione all'Assemblea costituente per il coordinamento con la nuova Carta fondamentale dello Stato. Ma, a rafforzare questo dato obiettivo, vale pure l'acuta considerazione di Pietro Virga secondo la quale, in Italia, tutto il sistema delle Regioni a statuto speciale costituisce un ordinamento costituzionale ottriato, dettato dagli organi costituenti dello Stato, di cui la Regione fa parte, al quale non fa eccezione la Sicilia «che ha uno Statuto che è stato emanato non già dalla propria assemblea regionale, bensì dagli organi costituenti statali»<sup>6</sup>, sia pure identificabili in una Consulta del Luogotenente facente funzioni di Capo dello Stato.

Non diversamente da questa linea di ragionamento, anche Sturzo imperniava la propria tesi sul monopolio del potere costituzionale, che spetta soltanto al Parlamento dello Stato e rispetto al quale l'Assemblea siciliana ne è ovviamente sprovvista. Non l'esclusività legislativa del Parlamento siciliano, ma la potestà costituzionale del Parlamento italiano fa, dunque, gioco nella gerarchia fra le due Carte costituzionali. «Sotto questo aspetto, il parlamento – che pur nella legislazione ordinaria ha per limite la Costituzione allo stesso modo che l'ha per limite la regione siciliana nella sua legislazione esclusiva – può di sua iniziativa trasformarsi in volontà costituente e deliberare leggi di valore costituzionale; la regione siciliana non può mai esprimere una simile volontà, sì che non potrà evadere il primo limite imposto alla sua legislazione, quello costituzionale»<sup>7</sup>.

Sturzo era fundamentalmente convinto che la Regione siciliana dovesse inchinarsi al monopolio del potere costituente dello Stato e mantenere la propria potestà legislativa esclusiva entro la potestà costituzionale dello Stato: ciò voleva dire che l'attività legislativa regionale non poteva esorbitare dall'enumerazione tassativa delle materie di competenza esclusiva, ma anche che lo Stato potesse legiferare pure su di esse, sebbene con leggi costituzionali e mai con semplici leggi ordinarie.

Quantunque Sturzo non ne fosse esattamente cosciente, va comunque sottolineato che tutto il suo discorso speso per pre-

cisare le differenze fra lo Stato regionale delle autonomie e lo Stato federale esplicita una questione di grande attualità, cioè quella della rigidità dello Statuto siciliano e della sua debolezza di autodifesa. Se, infatti, non c'è mai stato nessun *pac-tum unionis* all'origine della formazione dello Stato italiano, ma un semplice plebiscito di adesione dei siciliani, lo Statuto che si è varato nel 1946 non può attingere ad alcuno strumento di autotutela previsto dal patto politico. Esso è condannato alla sua fissità e rigidità dal momento che, non avendo ricevuto una vita da se stesso, non può rigenerarsi, non può essere rigenerato da una negoziazione e neppure può sopravvivere a quel potere costituzionale che lo ha posto in essere. Questo Statuto vive con questa Costituzione, non ha altra tutela, se non l'immutabilità di questa Costituzione.

<sup>1</sup> V. De Marco, *Sturzo e la Sicilia nel secondo dopoguerra. 1943-1959*, Torino, S.E.I., 1996, p. 44).

<sup>2</sup> Cfr. Archivio Luigi Sturzo, fasc. ES 699, c. 29.

<sup>3</sup> Cfr. *ivi*, fasc. ES 699, c. 89.

<sup>4</sup> L. Sturzo, *La Regione nella Nazione*, Bologna, Zanichelli, 1974, p. 93.

<sup>5</sup> L. Sturzo, *Scritti di carattere giuridico*, Bologna, Zanichelli, 1962, p. 21.

<sup>6</sup> P. Virga, *Diritto Costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1967, p. 400.

<sup>7</sup> L. Sturzo, *Scritti di carattere giuridico*, *cit.*, p. 22.

## Autonomia regionale e riforme costituzionali nella transizione del sistema politico italiano

A partire dalla crisi della cosiddetta «Prima Repubblica», cioè dai primi anni novanta ad oggi, il sistema politico italiano è entrato in una lunga fase di transizione che non è ancora approdata ad un nuovo assetto istituzionale e costituzionale stabile<sup>1</sup>. I cambiamenti, o i tentativi di cambiamento talvolta dissimulati, del sistema partitico-elettorale, del sistema di governo e del sistema statale, che si sono susseguiti nel corso dell'ultimo ventennio, hanno dato vita a parziali riforme costituzionali e a diverse riforme elettorali, spesso tra loro contraddittorie, ispirate, di volta in volta, da maggioranze politiche contingenti e risicate.

È in questo quadro generale che cercheremo di collocare, sia pur schematicamente, l'analisi dell'autonomia regionale in Italia, per comprendere i fattori che ne spiegano gli sviluppi, evolutivi o involutivi, nel corso dell'ultimo ventennio, senza rinunciare, tuttavia, ad alcuni indispensabili cenni alla fase precedente.

### *Il regionalismo nella Prima Repubblica*

Nel secondo dopoguerra una forte spinta democratica alla partecipazione, al pluralismo e all'autogoverno, anche in reazione al centralismo dello Stato fascista, indusse i costituenti a introdurre nella Carta un modello di regionalismo intermedio, una via di mezzo tra un sistema statale unitario e un sistema federale. Ma, com'è noto, mentre venivano gradualmente istituite le cinque regioni a statuto speciale (nel 1945 la Val d'Aosta, nel 1948 la Sicilia, la Sardegna e il Trentino-Alto Adige, nel 1963 il Friuli-Venezia Giulia), l'istituzione delle quindici regioni a statuto ordinario rimase inattuata fino al 1970.

Questo ritardo non fu casuale ma dovuto ad «un approccio minimalista» alla riforma regionale, che determinò dal 1946 al 1972 una «devoluzione più limitata possibile di poteri, finanziamenti e

personale»<sup>2</sup>. In una prima fase fu la Democrazia cristiana, erede della tradizione sturziana, a spingere per il decentramento, mentre il Partito comunista frenava, preoccupato che il regionalismo favorisse gli interessi e l'influenza delle forze agrarie meridionali. Ma dopo il 1947, con l'inizio della guerra fredda e l'estromissione delle sinistre dal governo, si verificò un rovesciamento delle posizioni, con il Pci più interessato alla devoluzione per valorizzare il forte radicamento elettorale nelle «regioni rosse», e la Dc che frenava per non lasciare spazio ai comunisti nei governi regionali.

Si arrivò così alle prime elezioni regionali soltanto nel giugno del 1970. Nello stesso anno furono definite le risorse da assegnare (l. 281/1970 e avviate le riforme amministrative (l. 775/1970), e nel 1972 (d.lgs. 1-11/1972) furono trasferite alcune funzioni amministrative, ma il governo nazionale mantenne un forte controllo discrezionale sulle regioni, considerate di fatto come una mera articolazione periferica dell'amministrazione centrale.

La fase successiva, dal 1972 al 1977, definita «fase di mobilitazione del fronte regionale»<sup>3</sup>, vide appunto la mobilitazione trasversale, tra governo e opposizione, delle forze regionaliste, che, partendo da una valutazione critica dei decreti che avevano trasferito, in modo insufficiente e frammentario, le funzioni previste dall'art. 117, portò all'approvazione della legge 382/1975 e del decreto applicativo 616/1977, che stabilivano il trasferimento dei poteri attribuiti dalla Costituzione alle regioni e attribuivano loro il 25% del bilancio nazionale, alcuni settori organici di competenza e alcune deleghe di funzioni statali.

Tuttavia, negli anni successivi all'attuazione tardiva e parziale del regionalismo, si apre una lunga fase di stagnazione<sup>4</sup> che perdura fino ai primi anni Novanta. L'autonomia legislativa delle regioni è costantemente ridimensionata da una legislazione nazionale invasiva. L'autonomia finanziaria non viene attuata e la finanza regionale rimane dipendente per l'80% da trasferimenti statali, provenienti dai vari fondi nazionali (sanità, trasporti, agricoltura), che vincolano l'autonomia di spesa a funzioni predeterminate. In assenza di una riforma di decentramento amministrativo anche le relazioni tra regioni ed enti locali rimangono indeterminate. In conclusione «alla fine degli anni Ottanta le regioni si presentano come istituzioni depotenziate, dotate di un'identità confusa, dedite per lo più all'esercizio di funzioni amministrative, prive di sostanziale autonomia,

guidate da Giunte instabili che riflettono le tensioni della politica nazionale»<sup>5</sup>.

L'unica ma parziale eccezione, in questo quadro, è rappresentata dalle regioni a statuto speciale, che potenzialmente hanno maggiori poteri legislativi, fiscali e di ordinamento locale, anche se non pienamente e uniformemente attuati, poteri che comunque non consentono di uscire da una condizione di subalternità rispetto al centralismo statale.

### *Il regionalismo nel primo decennio della transizione: la fase delle riforme*

Nei primi anni Novanta, sull'onda di «tangentopoli», dell'indignazione dell'opinione pubblica per la dilagante corruzione e dei successi elettorali della Lega, emerge il dibattito sul federalismo. Nel 1994 un rapporto della Fondazione Agnelli propone la formazione, per accorpamento omogeneo, di 12 macro-regioni. Nello stesso anno si concludono i lavori della seconda commissione bicamerale per le riforme istituzionali (1992-1994) che, tra le altre cose, propone un'ampia riforma del rapporto Stato-regioni, con il capovolgimento del criterio di competenza previsto dell'art 117 della Costituzione (enumerazione tassativa delle competenze statali e attribuzione di tutte le altre competenze alle regioni) e la definizione di nuovi istituti di garanzia per la tutela dell'autonomia regionale. Nel 1996 la regione Emilia Romagna propone il superamento del bicameralismo paritario e l'istituzione di un Senato federale.

A partire dalla seconda metà degli anni Novanta si apre una intensa fase di riforme amministrative, istituzionali e costituzionali che culminerà nella riforma del Titolo V della Costituzione. Una serie di leggi e decreti attuativi trasferiscono funzioni amministrative dallo Stato agli enti locali. In particolare la legge 59/1997, recante *Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa*, nota come Legge Bassanini, promuove il decentramento amministrativo basato sul principio di sussidiarietà e la semplificazione delle procedure amministrative e dei vincoli burocratici alle attività private. E il decreto 112/1998 prevede che siano le regioni ad individuare le dimensioni

territoriali più adeguate per lo svolgimento efficace ed efficiente dei compiti e dei servizi, prefigurando quindi un assetto a geometria variabile in cui comuni, province e regioni potranno svolgere funzioni amministrative differenziate.

La legge di riforma costituzionale 1/1999, che modifica gli art. 121, 122, 123 e 126, cambia la forma di governo introducendo l'elezione diretta del presidente della giunta regionale, prevede che il consiglio possa sfiduciarlo e conseguentemente autosciogliersi, riconosce alle regioni competenza legislativa concorrente sul sistema elettorale e l'autonomia statutaria di autodeterminare la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento, senza il visto di approvazione del governo nazionale che può eventualmente opporsi solo di fronte alla Corte costituzionale.

La legge 56/2000 introduce i principi del federalismo fiscale, abolendo buona parte dei trasferimenti statali vincolati e sostituendoli con la compartecipazioni ai tributi erariali – come già previsto fin dalla nascita per le regioni a statuto speciale – e, parallelamente, il governo centrale assicura un intervento finanziario di sostegno alla spesa sanitaria per garantire l'uniformità dei servizi essenziali a tutte le regioni. «Sebbene si tratti di riforme ispirate più al 'decentramento' che non al 'federalismo' – il potere legislativo in materia fiscale rimane saldamente nelle mani del governo centrale – il nuovo sistema consente di ridurre significativamente la dipendenza delle regioni dai trasferimenti centrali e, contestualmente, di ampliarne l'autonomia di spesa ovvero la possibilità di decidere liberamente dell'impiego delle risorse disponibili. In tal senso le riforme superano il sistema di finanza derivata e strutturano un nuovo assetto nell'ambito del quale le regioni finanziano con tributi propri (IRAP, addizionale IRPEF, tasse automobilistiche) circa il 30% delle loro attività e, in tale quadro, i trasferimenti vincolati finiscono per rappresentare solo il 22% delle loro entrate complessive»<sup>6</sup>.

Si arriva così, dopo quella del 1999, alla seconda più corposa riforma del Titolo V della Costituzione (l. cost. 3/2001)<sup>7</sup>, approvata in sede referendaria con un largo consenso popolare (64% dei voti validi), che, almeno teoricamente, porta a compimento e legittima le riforme degli anni Novanta. I punti principali della revisione costituzionale, che sopprime 5 articoli e ne riforma 12, sono: il superamento della supremazia gerarchica dello Stato, riconoscendo (in attuazione dell'art. 5 dei principi fondamentali) la parità costitutiva

della Repubblica di comuni, province, città metropolitane, regioni e Stato (art. 114); l'ampliamento dell'autonomia legislativa regionale ripartendo le competenze in «esclusive dello Stato», «concorrenti» ed «esclusive delle regioni», ma invertendo il criterio di riparto con l'attribuzione dei «poteri residuali»<sup>8</sup> alle regioni (art. 117); la possibile attribuzione di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» alle regioni a statuto ordinario sulla base di una intesa tra lo Stato e la singola regione interessata, prefigurando un modello flessibile e differenziato di autonomia e, ad un tempo, l'accorciamento delle distanze tra regioni speciali ed ordinarie (art. 116); la piena affermazione di un federalismo fiscale di natura solidale, fondato sui tre pilastri dell'autonomia impositiva, della compartecipazione al gettito dei tributi erariali riferibili al territorio, e del fondo perequativo per colmare eventuali squilibri derivanti dalla diversa capacità fiscale dei territori, con l'aggiunta di risorse statali straordinarie e di interventi speciali «per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona» (art.119); il recepimento dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza già contenuti nella legge Bassanini del 1997 e nel decreto 112/98 (art. 118); l'attribuzione allo Stato di poteri sostitutivi per rispettare obblighi internazionali, evitare pericoli per la sicurezza delle persone, garantire livelli minimi di diritti civili e sociali (art.120); l'abolizione del controllo dello Stato sugli atti della regione e del controllo della regione sugli atti di comuni e province.

Per fare un bilancio complessivo di questa fase riformista (1995-2001), si può dire, in linea di massima, che le regioni, sia pure con livelli di rendimento molto vari<sup>9</sup>, hanno reagito positivamente all'impatto delle più generali riforme amministrative tendenti a migliorare l'efficienza e l'efficacia delle amministrazioni pubbliche, misurandosi con principi e strumenti relativi alla distinzione tra politica e amministrazione e alla connessa riforma della dirigenza, alla privatizzazione del rapporto di lavoro pubblico, alla razionalizzazione, qualificazione e innovazione delle strutture amministrative. Sul piano istituzionale esse hanno ottenuto nuove competenze legislative e amministrative, maggiore autonomia fiscale e statutaria, nuove relazioni con il governo centrale e con gli enti locali e una maggiore stabilità governativa. Questo insieme di riforme ha certa-

mente rilanciato l'intero assetto del regionalismo in Italia e ha riaperto il dibattito sulle prospettive di una trasformazione federale del nostro ordinamento<sup>10</sup>.

### *Dagli anni Duemila ad oggi: il federalismo mancato*

Tuttavia, se allarghiamo il bilancio a tutti gli anni Duemila e arriviamo ai nostri giorni, non possiamo non vedere un esito deludente delle aspettative federaliste e una netta inversione di tendenza di segno centralista. Il primo indicatore della nuova tendenza è il blocco degli aspetti più innovativi della riforma del Titolo V della Costituzione, contraddetta dalla mancata approvazione delle norme attuative e dall'impugnazione di numerose leggi regionali considerate incostituzionali.

Il secondo è il mutamento di orientamento della maggioranza delle forze politiche e della stessa opinione pubblica, verificatosi nel 2006, quando viene respinto in sede referendaria con un largo consenso (61%) un'ulteriore progetto di riforma della Costituzione. La riforma prevedeva, tra le altre cose: l'attribuzione alle regioni di nuove competenze esclusive su istruzione, sanità e polizia locale; la riforma del bicameralismo perfetto con la compresenza di tre procedure di approvazione delle leggi (bicamerali o a prevalenza di una delle due camere) e la trasformazione del senato attraverso la presenza, accanto ai senatori eletti a suffragio universale, di rappresentanti delle regioni e delle autonomie locali senza diritto di voto.

Il terzo indicatore è la mancata attuazione del federalismo fiscale. La legge delega (l. 42/2009) per il varo dei decreti attuativi contiene importanti aspetti innovativi: razionalizzazione della spesa pubblica regionale ricondotta a «costi standard» di efficienza; distinzione tra diversi tipi di spesa in base alle modalità di finanziamento (spese vincolate ai livelli essenziali delle prestazioni riguardo a sanità, assistenza sociale e istruzione, con risorse regionali e finanziamento integrale garantito dal fondo perequativo; spese non vincolate negli altri settori di competenza, con risorse regionali ed eventuale accesso al fondo perequativo ma senza garanzie di copertura integrale; spese speciali per le aree arretrate, con trasferimenti centrali o fondi europei); possibilità limitata di istituire tributi propri (non esercitabile su beni già soggetti a imposizione erariale), ac-

canto a tributi «derivati» (istituiti e regolati da leggi statali, con pochi margini discrezionali per le regioni) e alla compartecipazione al gettito dei tributi erariali. Se tale legge configura il futuro della finanza regionale risulta evidente che l'autonomia regionale in ambito fiscale è destinata a rimanere in gran parte subordinata al potere decisionale dello Stato centrale. Per altro, bisogna rilevare che il quadro attuativo della delega risulta, ad oggi, ancora incompleto e che alcuni decreti già emanati sono stati oggetto, attraverso la legislazione ordinaria, di numerose e significative modifiche di segno centralistico. E, *last but not least*, bisogna aggiungere che la crisi economica e i crescenti vincoli economici e finanziari internazionali creano un contesto certamente non favorevole al federalismo fiscale, come dimostra l'ulteriore riforma costituzionale (l. cost. 1/2012), che sulla base del cosiddetto *fiscal compact* ha introdotto in Costituzione il principio del «pareggio di bilancio» e della «sostenibilità del debito delle pubbliche amministrazioni», modificando gli art. 81, 97, 117 e 119. In particolare, si trasforma la competenza di «armonizzazione dei bilanci pubblici» da concorrente ad esclusiva dello Stato (art. 117), attribuendogli, quindi, la possibilità di stabilire lo schema generale che le regioni devono seguire per l'elaborazione dei propri bilanci; e si introducono vincoli molto più stringenti che limitano ulteriormente l'autonomia finanziaria delle regioni e degli enti locali (art. 119).

Infine il quarto e ultimo indicatore della tendenza neocentralista è rappresentato dalla nuova riforma costituzionale, che è già stata approvata in prima e seconda deliberazione dal Senato e dalla Camera tra ottobre 2015 e aprile 2016, e che sarà sottoposta tra pochi mesi a referendum popolare. Il superamento del bicameralismo paritario, trasformando il Senato in un organo ad elezione indiretta in rappresentanza delle istituzioni territoriali, ma privo di poteri effettivi nell'approvazione di molte delle leggi più rilevanti per l'assetto regionalistico e di efficaci strumenti di concertazione fra Stato e regioni, non sembra in grado di rafforzare l'autonomia regionale né di favorire il superamento delle disfunzioni del nostro sistema istituzionale. Il farraginoso procedimento legislativo, più che dare vita ad un funzionale bicameralismo differenziato, rischia di configurare una eccessiva pluralità di procedimenti (bicamerale, monocamerale partecipato, monocamerale rinforzato, monocamerale di bilancio) con rischi di incertezze e conflitti istituzionali. La riforma del Titolo

V e, in particolare, l'ampia riscrittura dell'art. 117, in tema di competenze legislative e regolamentari, determina l'ampliamento delle materie di competenza esclusiva dello Stato, sopprime le competenze concorrenti e riduce sensibilmente le competenze delle regioni. Sembra, in conclusione, che «invece di limitarsi a correggere alcuni specifici errori della riforma del 2001, promuovendone una migliore attuazione, il nuovo progetto tende sostanzialmente, a soli quindici anni di distanza, a rovesciarne l'impostazione, assumendo obiettivi non solo diversi ma opposti a quelli allora perseguiti di rafforzamento del sistema delle autonomie»<sup>11</sup>.

Fin tanto che le riforme costituzionali saranno il frutto di interessi politici contingenti e di maggioranze che quando si alternano al governo cercano di cambiarle per avvantaggiarsene, senza comprendere che le regole del gioco democratico devono essere durature e largamente condivise, sarà difficile che la lunga transizione del sistema politico italiano giunga a compimento.

<sup>1</sup> Per un approfondimento del concetto di *transizione* applicato al caso italiano v. G. Pasquino, *La transizione a parole*, Bologna, il Mulino, 2000, pp. 202-208.

<sup>2</sup> R.D. Putnam, R. Leonardi, R.Y. Nanetti, *La pianta e le radici. Il radicamento dell'istituto regionale nel sistema politico italiano*, Bologna, il Mulino, 1985, p.34.

<sup>3</sup> Putnam, Leonardi, Nanetti, cit., p. 61.

<sup>4</sup> Putnam, Leonardi e Nanetti (cit., p. 62) la definiscono come «fase manageriale», con riferimento alla gestione regionale di una porzione del processo decisionale in materie socio-economiche e all'avvio di nuove modalità decisionali-operative.

<sup>5</sup> B. Baldi, *Le regioni*, in G. Capano ed E. Gualmini (a cura di), *Le pubbliche amministrazioni in Italia*, Bologna, il Mulino, 2011, p. 150.

<sup>6</sup> Baldi, cit. p. 165.

<sup>7</sup> Approvata in sede referendaria con un largo consenso (64% dei voti validi).

<sup>8</sup> Cioè tutte le altre materie non indicate e non rientranti tra quelle elencate nell'art. 117.

<sup>9</sup> Il rendimento si può spiegare in relazione al livello di sviluppo socioeconomico, alle tradizioni culturali e al grado di conflittualità politica intra e interpartitica. Cfr. R. D. Putnam, *La tradizione civica nelle regioni italiane*, Milano, Mondadori, 1993. Per un punto di vista critico sulle tesi di Putnam v. S. Lupo, *Il conio del capitale sociale. La questione meridionale dopo il Meridionalismo*, in «Meridiana», n. 61, 2008, pp. 21-41.

<sup>10</sup> V. per questo dibattito «i Quaderni di Italianieuropei», n. 1/2009. A parere di chi scrive, sulla base dei tre criteri fondamentali per misurare il grado di accentramen-

to o non accentrato dei sistemi statali (autonomia legislativa, autosufficienza fiscale e autorappresentanza elettorale), il sistema statale italiano è ancora lontano da un assetto di tipo federale. V. al riguardo S. Fabbrini, *Quale democrazia. L'Italia e gli altri*, Roma-Bari, Laterza, 1994, pp. 165-200.

<sup>11</sup> «Il documento di 50 costituzionalisti sulla riforma costituzionale», in *La Stampa*, 22 aprile 2016.

## Open Government, cittadinanza e autonomie locali. Il caso Parliament Watch Italia

In un convegno in cui la maggior parte degli interventi hanno analizzato i modelli di autonomia, le idee e le ragioni storiche che li hanno supportati, il senso complessivo del mio intervento è quello di indicare una possibilità presente e, contemporaneamente, anche una prospettiva per le autonomie locali di cui rimarcherei l'importanza nell'esercizio complessivo della democrazia.

Inizierò con l'introdurre il tema dell'*Open Government*, il suo rapporto con la cittadinanza attiva e, infine, il ruolo delle autonomie locali illustrato attraverso un progetto ad oggi in fase di sperimentazione, al fine di chiarire, con un esempio fra tanti possibili, cosa può comportare applicare tale modello al livello dei governi subnazionali.

Cos'è l'*Open Government*<sup>1</sup>? O, meglio, cosa vuol dire Governo Aperto? Cos'è l'«apertura» della *governance* democratica?

È un modello evolutivo dello Stato democratico rappresentativo i cui pilastri sono stati introdotti il 20 gennaio 2009, primo giorno di lavoro di Barack Obama nel suo ufficio di Presidente degli Stati Uniti. La storia «recente» registra l'evento come il lancio dell'*Open Government Initiative*.

«My administration is committed to create an unprecedented level of openness in government»<sup>2</sup>, questo è il proposito con cui Obama annuncia il modello con cui caratterizzerà la propria amministrazione.

Come? L'apertura è da ottenersi secondo tre pilastri annunciati di seguito e ripresi poi in forma sintetica nei documenti «attuativi» inviati ai dipartimenti e alle agenzie federali: «the government have to be *transparent, participatory, collaborative*.»<sup>3</sup>

Mi sembra opportuno notare che questi tre principi derivano da un implicito – si tratti di consapevolezza o volontà – che, nel pragmatismo americano della prassi di governo, non può emergere.

Riporterei quest'implicito ad una categoria che ha lavorato epistemologicamente in maniera sotterranea, nelle ultime decadi, nel

contesto di varie scienze: mi riferisco alla categoria di «relazione». L'OG è il riconoscimento, da parte di una delle più salde *leadership* del mondo occidentale, dell'importanza di sperimentare l'esercizio del governo entro una prospettiva «relazionale».

A prima vista, i tre pilastri OG sembrano indicazioni di tipo assiologico-morale, che, potrebbero sembrare una prescrizione da «buon pastore», se non ci fosse un quarto elemento che dona al progetto una dimensione nuova, concreta e pratica.

Trasparenza, partecipazione e collaborazione nella sfera pubblica non sono altro che l'ideologia democratica presa sul serio; nulla di nuovo. La differenza è marcata dalla possibilità di attuazione all'interno di un contesto che si avvalga dalle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT). L'innovazione è il quarto pilastro cui è affidato il compito di rivitalizzare questi principi, reiterandoli a un livello di potenza maggiore, grazie allo sviluppo della tecnica.

Vale la pena soffermarsi per comprendere la reale portata del processo: l'innovazione, in questo caso, è quella possibilità che la pubblica amministrazione *deve* mettere in atto – e sottolineerei il carattere necessario ed ineluttabile di tale processo –, cogliendo l'occasione per invertire il tradizionale rapporto politico fra governanti e governati.

L'accento qui fatto sul carattere necessario di questo cambiamento rappresenta un interessante punto di riflessione filosofica sul tema che non può qui essere sviluppato. Basti, per ora, porre la domanda in questo senso: a quali condizioni la tecnica può annoverare come fine la relazione?

Tale è dunque la struttura di cui il Governo Aperto è fenomeno: il ribaltamento della logica che regola, nell'inconscio del potere, il rapporto fra i governanti e i governati.

Notoriamente questo rapporto è regolato dalla possibilità di cessazione della relazione nelle sue varie forme: distanza, comando, imposizione, coercizione... etc. Tutte sotto specie della violenza che sta dietro il rapporto di dominio.

Lo Stato è il «monopolio legittimo della violenza» in quanto la violenza orizzontale deve essere bonificata e, tale bonifica, garantita da una relazione verticale tra i dominanti e i dominati. La relazione verticale, ancorché legittimata, rimane a vario titolo garantita

dal caso limite della possibilità della sua interruzione, ovvero dalla possibilità che la violenza sia effettivamente esercitata.

Anche se consideriamo il rapporto di tipo rappresentativo come un tentativo di restituire la relazione a sé stessa, il rapporto di rappresentazione, come rapporto fiduciario, è appunto garantito da una «fede» che, come tale, strutturalmente, non può essere supportata da garanzie esterne alla fede stessa.

Il Governo Aperto dunque è un paradigma che espande il rapporto rappresentativo/fiduciario. Lo rimodula senza negarlo, per giungere ad un rapporto di tipo collaborativo, in cui la garanzia della relazione, rappresentata dalla collaborazione, diventa più effettiva; più vincolata ai propri effetti.

Per essere in grado di affacciarsi a questo processo di transizione cosa deve fare la Pubblica Amministrazione?

Ci sono vari livelli che possiamo considerare d'intensità crescente ma, naturalmente, anche interconnessi e, senza dubbio, ci sono contesti differenti in cui alcune transizioni si impongono con maggiore coerenza rispetto ad altre.

Considerando la Sicilia, il percorso va intrapreso dall'inizio. Il punto di partenza irrinunciabile è la trasparenza, senza la quale gli altri obiettivi diventano complessivamente impossibili. All'interno della mutazione di contesto indicata la trasparenza assume la forma dell'apertura dei dati del patrimonio informativo della pubblica amministrazione e la pubblicazione digitale in formato cosiddetto «machine-readable», assimilabile, cioè, da applicazioni che lavorino sul computer. Tali dati devono essere disponibili e riutilizzabili da tutti coloro che ne hanno intenzione per sfruttarne a pieno il valore informativo ed economico intrinseco.

Il principio retrostante è semplice: i dati che la PA produce non le appartengono. Questo patrimonio informativo è, piuttosto, dei cittadini che finanziano, con il gettito fiscale, i processi, stipendiano gli amministratori e hanno, per ciò, il diritto di sapere cosa è stato fatto con i loro soldi. Sembra lapalissiano. Ciò nonostante ogni legge italiana che regola il diritto di accesso a tali dati appartiene ad una logica completamente diversa da questa. Solamente l'ultimo Decreto n°33 del 2013, formulato nell'ambito di un preciso impegno preso dall'Italia per l'«Approvazione di una più efficiente disciplina giuridica per la prevenzione e la lotta alla corruzione della PA»<sup>4</sup>, compie qualche passo in questa direzione, intervenendo in un

contesto in cui, complessivamente, la PA ha sempre considerato di avere la proprietà esclusiva del proprio patrimonio informativo.

L'apertura dei dati, naturalmente, rende più rischiosi e difficoltosi i processi di corruzione, prevenendoli, ed è un concreto strumento messo nelle mani della parte sana della Pubblica Amministrazione per incidere sul sistema complessivo.

Bisogna però precisare che non tutti gli aspetti correlati all'apertura dei dati e alla valorizzazione economica del patrimonio informativo sono annoverabili precisamente nel campo del Governo Aperto<sup>5</sup>. Non bisogna pensare che *Open Data* e *Open Government* siano fenomeni perfettamente coincidenti, altrimenti si corre il rischio di perdere lo specifico valore politico di tale operazione, che si traduce a sua volta in sviluppo economico, ma la cui importanza primaria si esplicita politicamente.

Il valore politico determina, a mio avviso, una preminenza nel campo dei fini dell'*accountability*, che si impone come valore guida di tutto il processo e che determina, appunto, la specificità dell'Open Government sulla generica apertura dei dati.

E in effetti questo è supportato anche storicamente dalla nascita del termine. *Open Government* come sinonimo di *Public accountability* (responsabilità pubblica) compare alla fine della seconda guerra mondiale quando ancora il concetto non aveva assunto tutti i connotati che possiamo rinvenire oggi. Nel secondo dopoguerra il governo americano versa in condizione di relativa opacità: la disciplina in materia di accesso alle informazioni attribuisce un generico potere decisionale al responsabile di ogni ufficio, a prescindere da qualsiasi valutazione sulla motivazione della richiesta. A questo va aggiunto il costume di segretezza sperimentato durante il conflitto e la particolare situazione psicologica determinata dai nuovi equilibri mondiali. La decade tra il 1945 e il 1955 vede la nascita di una battaglia per il *right to know* in seno all'ASNE (American Society of Newspapers Editors) che nel 1953 commissiona un *report* da parte del proprio avvocato, Harold Cross, intitolato *People right to know: Legal access to public records and proceedings*<sup>6</sup>. Qui compare per la prima volta la parola *Open Government* nel contesto di un «generale interesse della pubblica amministrazione» oltre che dei cittadini e della stampa. Il report diventa il manifesto della battaglia. L'istanza, poi, viene raccolta dal governo federale nel 1955 per mano soprattutto di John Emerson Moss<sup>7</sup>, deputato dei *Democrats*

nella *House of Representatives* che presiede un comitato incaricato di considerare la disciplina in materia di diritto di accesso alle informazioni. La riforma comunque rimane in sospeso e il tema entra nel dibattito pubblico. Un membro del comitato Moss, Wallace Parks, riprende la termine in un articolo del 1957, «*The Open Government Principle: Applying the Right to Know Under the Constitution*»<sup>8</sup>, notando come:

«From the standpoint of the principles of good government under accepted American political ideas, there can be little question but that *open government and information availability* should be the general rule from which exceptions should be made only where there are substantial rights, interests, and considerations requiring secrecy or confidentiality and these are held by competent authority to overbalance the *general public interest in openness and availability*»<sup>9</sup>.

Compare in questa frase il contrasto dialettico tra due tipi di razionalità che stanno dietro la costituzione di uno Stato democratico: la ragione pubblica e la ragion di stato. Quest'ultima deve essere considerata come «stato d'eccezione» e controbilanciare l'interesse pubblico generale a che la normalità si svolga secondo la logica della ragione pubblica. Ci vorranno altri nove anni e nel 1966 l'America si doterà di un *Freedom of Information Act*.

Dunque l'apertura (*openness*) è, all'origine del concetto, connotata con la disponibilità trasparente delle informazioni ai fini della responsabilità pubblica, che accomuna il versante dei governanti e quello dei governati, nel pubblico interesse.

Diversamente dalla semplice rappresentanza, si tratta della rappresentanza «responsabile»: della rappresentanza che da risposte. Gli altri pilastri dell'Open Government a voler ben vedere si configurano come mezzi rispetto a questo fine generale.

Cosa la cittadinanza dunque guadagna da tutto ciò e come evolve lo stesso concetto di cittadinanza attiva nell'ambito del Governo Aperto?

Se il perno attorno al quale si muove il senso politico complessivo dell'OG è la responsabilità politica – che collima con il dovere civico poiché ogni incaricato della cosa pubblica è ontologicamente diviso fra l'essere funzionario e cittadino – di essere chiamati a risposta, allora la società civile deve «chiedere», sapendo di ottenere risposte. Oppure, se al posto di «responsabilità» ascoltiamo la radi-

ce latina della parola inglese *accountability* la cittadinanza attiva deve essere *accountant*, deve «contare». Se ascoltiamo la radice latina nella lingua inglese, la lingua del pragmatismo, questo processo suona letteralmente come un rapporto tra ciò che è contabile – poiché messo in trasparenza – e ciò che, proprio perché si interfaccia con qualcosa di contabile, «conta». Mi sia concesso di notare che il contare non è solo un processo di misurazione del valore ma anche un processo che «avvalora» il misurante. Colui che conta, nel senso comune, non solo passa in rassegna il numero delle cose, ma assume valore egli stesso. «Conta»: vale numero piuttosto che nulla.

Nell'esercizio di cittadinanza si determina dunque un ribaltamento: la partecipazione, a partire da un certo grado di intensità, si è mossa tradizionalmente nell'alveo della richiesta – e qualora disattesa, della rivendicazione – qui invece si attiva «su richiesta», incentivata dal fatto che l'amministrazione si rende monitorabile o disponibile ad implementare le idee che vengono dal sapere disperso nella società.

Si dica lo stesso nella concezione generale del sapere che riguarda l'implementazione delle politiche pubbliche che, dall'autoritativo esercizio dell'*expertise* scientifica, secondo il modello illuminista, si rende disponibile a raccogliere le esigenze, i suggerimenti, i mandati progettuali ed i vincoli derivanti dal sapere «diffuso» nella società civile.

Anche qui è rilevante il ribaltamento dell'«inconscio» disfunzionale del potere. Tale rilievo si riferisce a strutture che non sottostanno alla legge del tempo, ma vale la pena dare un carattere storico-temporale all'affermazione. La generazione degli anni '80, di cui faccio parte, ha raccolto l'idea, diffusa nel ventennio precedente, secondo cui la partecipazione era la realizzazione concreta della libertà all'interno del sistema democratico, salvo poi constatare, nel ventennio appena trascorso, segnato dal populismo, che il sistema democratico voleva ambiguamente sbarazzarsi di qualsiasi sorta di partecipazione effettiva dei cittadini.

Le passioni civili, dal punto di vista di una psico-teoretica politica, sottostanno ad una struttura precisa: costituiscono un'enorme soddisfazione quando trovano la loro possibilità di espressione, come diventano pericolosamente ambivalenti di fronte alla frustra-

zione. Questa ambivalenza, ancora, conduce all'alternanza di due fenomenologie: l'esaltazione violenta e l'«apatia» depressiva.

Per tanto val la pena rimarcare che il più immediato guadagno della società civile, non è il processo complessivo che conduce al buon governo – che certo è la vera posta in gioco e, per quella stessa generazione, significa acquisire il diritto a non migrare – ma il piacere del fanciullo che giocando a dadi determina la sorte. Il fatto che il monitoraggio civico è divertente, spezza l'andamento monotono delle vite per restituire a ognuno il senso della propria funzione. È l'esercizio dei *doveri* di cittadinanza, in maniera divertente.

Rimane da menzionare come il quadro generale si accorda con la dimensione dell'autonomia locale e fornire un caso concreto che riguarda la Sicilia.

Non è neppure ipotizzabile, in Sicilia, alcun tipo di autonomia fiscale, accollando il rischio dello spreco e del disservizio della PA al popolo siciliano nel suo complesso, senza prima – o quantomeno contemporaneamente – creare un sistema efficace di contrasto alla corruzione, di responsabilizzazione della cittadinanza al monitoraggio della spesa pubblica; reti di integrità nutrite dal sodalizio tra cerchie «sane» della PA ed associazioni di cittadinanza attiva.

La tradizione autonomista della comunità basca – azzardo – si eleva da una tradizione autonomistica individuale che in Sicilia è scarsamente sperimentata e poco sovrascritta allo spirito gregario.

Le autonomie locali, per contro, sono il compimento della transizione al Governo Aperto e sono anche la dimensione in cui il quadro generale può ottenere gli effetti più trasformativi.

Tanto che un organismo come *Open Government Partnership*, nato per vincolare i governi che vi partecipano a *Piani d'Azione Nazionali*, ha previsto un *Subnational Government Pilot Program* per inserire nei piani d'azione nazionali degli specifici impegni per i governi locali. Di questo programma fa parte l'associazione che presiede, che si chiama Parliament Watch Italia e fa parte del *network* Parliament Watch attivo in Germania, Francia, Austria, Italia, Lussemburgo, Messico, Marocco, Tunisia, Uganda e Yemen.

Permettetemi di raccontare brevemente cosa sta facendo l'associazione per dare un esempio possibile, fra i tanti, di come nell'ambito dell'*Open Government* di cittadini associati possano, incontrando un'istituzione locale, far nascere delle buone prassi.

PWI è un coagulo di energie che nasce attorno al progetto per cui ha stipulato in Italia delle partnership importanti con Libera, Avviso Pubblico e Ondata, ovvero i più grossi stakeholder di settore, rispettivamente, per quanto concerne la capacità di mobilitazione della società civile, la costruzione di reti di integrità fra amministratori locali e l'applicazione delle tecnologie ICT<sup>10</sup> sul fronte trasparenza e *Data Journalism*. Il progetto è oggi in fase di sperimentazione nel comune di Messina. Conclusa la fase di sperimentazione verrà diffuso, in collaborazione con i partner, in governi locali distribuiti in tutta Italia. L'associazione ha ricevuto dal *network* una piattaforma informatica che sta adattando al sistema italiano e che consente di poter leggere in trasparenza l'attività istituzionale di ciascun politico espresso da un territorio, a tutti i livelli di governo. Oltre alla lettura semplice ed intuitiva dell'attività degli eletti, la piattaforma consente all'elettore, a questo punto informato, di porre domande dirette ai politici, moderate da una redazione che ne promuove le risposte.

La difficoltà principale nell'implementare questo tipo di progetto è determinata dal fatto che gli enti locali sono spesso molto indietro nell'ottemperare agli obblighi di legge in materia di trasparenza. I dati spesso non ci sono, se ci sono non sono completi, se sono completi non sono aggiornati, o sono messi on line con formati disomogenei. L'associazione entra nell'ente locale, crea le competenze necessarie per la creazione dei database che servono alla piattaforma e alla fine del processo l'operazione di cittadinanza attiva, congiunta alla disponibilità dell'ente locale a compiere il percorso, lascia sul posto le competenze necessarie, rende possibile il monitoraggio civico di una cerchia di utenti molto più ampia tramite *internet*, rende il comune più conforme alle norme in materia di trasparenza e più digitalizzato, operando, così, anche un passo nel campo della semplificazione dei processi della PA. Ciò ci sembra perseguire la strada della rivitalizzazione della democrazia e di quel lungo percorso «coscienziale» che, aiutato dalle riforme, è la vera base dell'approdo all'Autonomia.

<sup>1</sup> D'ora in poi OG.

<sup>2</sup> «My Administration is committed to creating an unprecedented level of openness in Government. We will work together to ensure the public trust and establish a system of transparency, public participation, and collaboration. Openness will strengthen our democracy and promote efficiency and effectiveness in Government.», Memorandum on Transparency and Open Government, 21 gennaio 2009.

<sup>3</sup> La frase riassuntiva viene dal «Memorandum Orszag» (n°M-10-06) dell'8 dicembre 2009. Il memorandum prende il nome da Peter Orszag, capo dell'ufficio esecutivo della presidenza. Il documento segna il passaggio dalla fase di *OG Initiative* precedentemente annunciata da Obama alla fase di *Directive*, fornendo il primo concreto esempio di implementazione dei principi OG su larga scala. Reperibile su [www.whitehouse.gov](http://www.whitehouse.gov).

<sup>4</sup> «Approval of a more efficient regulatory framework to prevent and fight against corruption within PA» Open Government Partnership, *Italy's National Action Plan 2012*, reperibile su [www.opengovpartnership.org](http://www.opengovpartnership.org).

<sup>5</sup> cfr. Harlan Yu, David G. Robinson, *The New Ambiguity of Open Government*, in «Ucla Law Review Discourse», n°59, 2012, p. 178-208

<sup>6</sup> Harold Cross, *The People's Right to Know. Legal Access to Public Records and Proceedings*, Harvard Law Review, Vol. 67, N°5, Marzo 1954, pp. 920-922

<sup>7</sup> Sul comitato Moss e L'attività del suo *chairman* John E. Moss cfr. Micheal R. Lemov, «*Peoples Warrior: John Moss and the Fight for Freedom of Information and Consumer Rights*», Farleigh Dickinson University Press, 2011

<sup>8</sup> Wallace Parks, *The Open Government Principle: Applying the Right to Know Under the Constitution*, in «George Washington International Law Review» n°26, 1 (1957), p.4

<sup>9</sup> citato in Harlan Yu, David G. Robinson, *The New Ambiguity of Open Government*, cit., p. 186.

<sup>10</sup> *Information and Communications Technologies*



## Indice

MARCELLO SAIJA, ESTEBAN ANCHUSTEGUI, GAETANO ARMAO:  
Introduzione. - 5

### *Relazioni di quadro*

MARCELLO SAIJA: Autogoverno ed Autonomia nella elaborazione  
dei giuristi medievali. - 11

ESTEBAN ANCHUSTEGUI: De la reintegración foral a la autonomía.  
El caso Vasco-Navarro (1839-1979). - 21

GAETANO ARMAO: L'insularità fondamento dell'Autogoverno. - 33

JOSEBA AGIRREAZKUENAGA, MIKEL ERKOREKA: Autogobierno fi-  
nanciero y tributario con riesgo unilateral en los territorios forales  
de los Países Vascos (Bizkaia, Gipuzkoa, Alava, Navarra) 1808-  
2015. - 50

MIKEL URQUIJO: La questione autonomistica nel dibattito parla-  
mentare nella Spagna contemporanea. 60

ANTONINO D'Asero: L'autonomia siciliana resta ancora un valore. -  
72

### *Il caso basco*

UNAI BELAUSTEGI: El debate de la (des)centralización española du-  
rante las dos repúblicas (1873 y 1931). - 77

ARITZ ONAINDIA MARTINEZ: Construcción del «Estado de las Au-  
tonomías» en la transición democrática española (1977-1983). 87

*Il caso siciliano*

CLAUDIA GIURINTANO: Per una Sicilia libera e indipendente. La memoria del marchese Francesco Accordino. - 103

SALVATORE MUSCOLINO: 1848. Rappresentanza e istituzioni federaliste in Antonio Rosmini. - 111

FEDERICA CORDARO: Un progetto per una Sicilia federata, ma aristocratica (1860). - 119

MANLIO CORSELLI: Autonomia regionale ed unità nazionale nella riflessione di Sturzo. - 128

CLAUDIO RIOLO: Autonomia regionale e riforme costituzionali nella transizione del sistema politico italiano. - 138

FRANCESCO SAIJA: Open Government, Cittadinanza, autonomie locali: Il caso Parliament Watch Italia. - 147



