

4/

L'ente regionale siciliano: origini, caratteri e profilo istituzionale

Fausto PIETRANCOSTA*

Sembra innegabile che seppur fra diverse resistenze e notevoli ritardi, fra istanze autonomistiche e la nuova direzione politica nazionale del processo formativo statale vi fu una sostanziale convergenza. È pertanto del tutto condivisibile la tesi di Francesco Renda in base alla quale la Sicilia ha ottenuto il suo «sistema di libertà e autonomia» poiché l'Italia stessa ha sentito il bisogno di quella libertà, anche giuridico-istituzionale, e in quella libertà si è identificata.

1. Uno Statuto “specialissimo”

Una corretta indagine sull'istituto regionale siciliano non può prescindere dallo studio delle strutture politico-istituzionali fondamentali che dal 1948 hanno retto lo Stato italiano; questo perché le autonomie regionali, e in particolar modo l'autonomia regionale siciliana, hanno assunto, sia nel percorso di redazione della Carta costituzionale, sia nella sua successiva attuazione, un ruolo determinante. Tale ruolo si è concretizzato come novazione politica e istituzionale che di fatto ha rivoluzionato l'assetto dello Stato, configurando il rapporto fra istituzioni e cittadini in base a dinamiche del tutto nuove e mai conosciute in Italia. In tal senso l'autonomia regionale siciliana ha assunto, proprio per il suo carattere “specialissimo”, un ruolo di “avanguardia” giuridica e istituzionale non solo insinuandosi nei fondamenti costituzionali dello Stato ma anche introducendo, insieme agli altri statuti speciali, una nuova concezione delle autonomie locali e una visione dei rapporti fra centro e periferia che ha sensibilmente modificato il sistema degli equilibri fra poteri e

organi dello Stato¹. L'intero processo di attuazione che portò l'autonomia regionale siciliana a concretizzarsi come realtà politica tangibile abbraccia un arco temporale di circa trent'anni, ma il periodo 1943-1957 fu quello in cui maturarono le basi per gli sviluppi successivi; questo, per la ricchezza e la complessità degli eventi che lo caratterizzarono, costituì un capitolo a sé, forse il più importante, della storia siciliana degli ultimi sessanta anni. Esso si può suddividere in tre momenti distinti, eppure intimamente connessi fra loro: il primo momento coincise con gli anni compresi fra lo sbarco alleato in Sicilia del 1943 e le prime elezioni regionali nell'aprile del 1947; tale fase, come abbiamo visto, fu sicuramente la più delicata e gravida di conseguenze per gli anni avvenire. Con il ritorno della Sicilia sotto la sovranità italiana la classe dirigente siciliana iniziò a preparare una via d'uscita credibile e una valida alternativa istituzionale: questa si tradusse nella redazione dello Statuto autonomista siciliano, poi approvato da re Umberto II a seguito del parere favorevole della Consulta nazionale. Contestualmente la stessa classe politica siciliana si preparava a confrontarsi nelle prime elezioni regionali, tenutesi il 20 aprile 1947; queste portarono alla nascita del nuovo Parlamento regionale e all'elezione del primo Governo della Regione: il nuovo istituto regionale era così sorto. Il secondo momento fu quello che vide le istituzioni siciliane iniziare ad operare in un contesto nazionale di diffidenza, se non di aperta ostilità; si tratta del periodo che va dalla prima seduta dell'Assemblea regionale siciliana (25 maggio 1947) alla fine della seconda legislatura nel 1955. In questo periodo, definito dalla storiografia come "il felice settennio", la classe dirigente siciliana promosse un confronto dialettico tra il sistema autonomistico e le istituzioni repubblicane; prima nell'Assemblea costituente, per il coordinamento dello Statuto con la Carta costituzionale e in seguito nel Parlamento nazionale per la sua attuazione².

I primi quattro anni di vita della Regione siciliana furono anche quelli che videro l'introduzione degli organi regionali autonomisti nelle dinamiche politiche e istituzionali nazionali. Fu altresì il periodo in cui la classe dirigente siciliana conseguì il riconoscimento e la legittimazione "morale" della conquistata autonomia regionale da parte della politica nazionale. Questo anche perché le forze politiche rappresentate nel Parlamento siciliano diedero prova in quegli anni di grande maturità, mostrando consapevolezza della responsabilità che gravava su di loro, ma soprattutto dimostrando

¹ Cfr. ROTELLI, Ettore, TRIMARCHI BANFI, Francesca, PEDRAZZA GORLERO, Maurizio, *Commentario della Costituzione, Le regioni, le province, i comuni*, vol. 3, Artt. 128-133, Bologna, Zanichelli, 1990.

² Cfr. ROTELLI, Ettore, TRIMARCHI BANFI, Francesca, PEDRAZZA GORLERO, Maurizio, *Commentario della Costituzione, Le regioni, le province, i comuni*, cit., e ROTELLI, Ettore, *Amministrazione e Costituzione Storiografie dello Stato*, Bologna, CLUEB, 2008.

di possedere la capacità di far funzionare gli organi regionali e applicare lo Statuto in base a quei principi democratici sanciti dalla stessa Costituzione. Furono gli stessi anni in cui la classe dirigente siciliana si pose all'avanguardia, utilizzando lo strumento legislativo per promuovere profonde riforme dell'assetto politico-amministrativo, sociale ed economico dell'isola, modificando per la prima volta dopo secoli le strutture fondamentali della società siciliana³. Il terzo momento coincise con la terza legislatura regionale, dal 1955 al 1959; furono gli anni del consolidamento della prassi politica e istituzionale regionale e allo stesso tempo della sua degenerazione; questo terzo momento iniziò con la crisi della formula politica del centrismo, che aveva caratterizzato i primi sette anni di vita della Regione siciliana, e si concluse con il crollo dell'assetto politico e di governo che aveva caratterizzato l'istituto autonomista siciliano sin dal 1947. Lo sbocco di tale crisi sarà l'esperienza di governo di Silvio Milazzo, passaggio che segnerà la transizione verso una nuova fase della storia dell'autonomia regionale siciliana, la fase della maturità. Dall'analisi del sistema autonomistico siciliano emerge con forza la natura "specialissima" nei modi e nelle forme dello Statuto siciliano e allo stesso tempo la sua caratteristica pattizia; le modalità della sua nascita furono del tutto speciali, e possiamo concludere che esse vanno inserite nel quadro della nascita degli statuti speciali regionali, sorti al di fuori di una qualsivoglia forma di pianificazione giuridica o istituzionale, con conseguenze rilevanti sull'assetto costituzionale dello Stato italiano. In tale contesto ritengo sia condivisibile la tesi della rielaborazione dei rapporti di sovranità-autonomia, una rielaborazione per il nostro paese inedita e rivoluzionaria. Allo stesso tempo credo sia doveroso sottolineare come emerga la fondatezza della tesi che sostiene esservi stata una continuità non assoluta fra regime fascista e regime democratico, ma anche la persistenza di numerosi elementi di continuità sostanziale fra vecchio e nuovo regime.

Alcuni aspetti, e in particolar modo determinate caratteristiche peculiari del sistema autonomistico siciliano, risultano fondamentali: la personalità giuridica pubblica, l'autonomia legislativa che sta alla base di un'autonoma capacità di indirizzo

³ Soprattutto le riforme in ambito economico; quelle nel settore agrario e successivamente quelle per lo sviluppo industriale dell'isola, Cfr. Creazione dell'Ente per la riforma agraria in Sicilia: Legge Regionale n. 104 del 27 dicembre 1950, n. 104, dell'IRFIS (Istituto regionale per il finanziamento alle industrie in Sicilia): Decreto n. 714 del 31 ottobre 1952, emanato dallo Assessore regionale per le Finanze di concerto con quello per l'Industria ed il Commercio in base alla Legge 22 giugno 1950, n. 445 e per il quale sono state emanate nuove disposizioni con la Legge 11 aprile 1953 n. 298. Istituzione della CRIAS (Cassa regionale per il credito alle imprese artigiane siciliane): Legge Regionale n. 50 del 27 dicembre 1954, dell'EMS (Ente minerario siciliano): Legge Regionale n. 2 dell'11 gennaio 1963 e della SO.FI.S. (Società per il finanziamento dello sviluppo in Sicilia): Legge regionale n. 51 del 5 agosto 1957 poi divenuta ESPI (Ente siciliano per le promozioni industriali): Legge Regionale n. 18 del 7 marzo 1967.

politico, la corrispondenza tra competenza legislativa e funzione amministrativa e l'autonomia finanziaria. La specialità del sistema delle autonomie, non solo siciliano ma più in generale italiano, che ne è conseguito è appunto caratterizzato da questi assunti fondamentali, ed è proprio partendo dall'analisi di questi aspetti che emerge la rappresentazione di un quadro molto eterogeneo e asistemático dei rapporti fra centro e periferie. Lo Statuto siciliano inoltre somma, a quelle già menzionate, alcune caratteristiche proprie che lo differenziano dagli altri statuti speciali; in primo luogo l'assoluta rilevanza costituzionale che ha assunto il sistema autonomistico siciliano, rilevanza derivata prevalentemente dall'intreccio tra problema storico e soluzione giuridica prevalsa, la potestà legislativa esclusiva in diverse materie, e l'introduzione, in anticipo rispetto alla Carta costituzionale, del principio di solidarietà nazionale e del criterio di pianificazione economica. In tal senso possiamo affermare che alla base dello Statuto siciliano, come per la Costituzione, vi è un'idea del vivere comune o meglio la proposta di un sistema di convivenza in base a dei principi condivisi, con esso si è proposta e poi imposta un'alternativa a dei modelli istituzionali già sperimentati e dimostratisi inadeguati. L'analisi del dibattito sul coordinamento dello Statuto siciliano alla Carta costituzionale palesa con forza la divergenza fra le problematiche poste dalla congiuntura storica e le esigenze dei tecnicismi giuridici, in tal senso quella che emerge in maniera chiara è la divaricazione fra le valutazioni politiche che stavano alla base del ragionamento della delegazione siciliana e le valutazioni giuridiche che animavano le tesi degli antiautonomisti. Il dibattito in seno alle istituzioni nazionali, Consulta e Assemblea costituente, si è quindi caratterizzato per il confronto rappresentabile con l'equazione in base alla quale i deputati Giovanni Guarino Amella e Gaspare Ambrosini stavano a Luigi Einaudi come le valutazioni politiche stavano a quelle giuridiche. Possiamo concludere che la prevalenza delle prime sulle seconde è stata la chiave di volta dell'intera evoluzione delle vicende successive. Fu appunto questo il dato storico fondamentale: quando la Giunta di studio della Consulta nazionale riconobbe che non vi erano le condizioni per una reiezione dello Statuto siciliano e dunque dell'istituto regionale, già accolto nei fatti, affermò anche che nell'equazione prima proposta dovevano essere appunto le esigenze del fronte autonomista a prevalere, e questo perché la congiuntura storica, in quel determinato momento, mostrava di avere un peso maggiore rispetto alle questioni di principio o ai tecnicismi del diritto⁴. Non può tuttavia essere omesso il fatto che l'analisi degli eventi successivi, e specie dell'attività legislativa regionale dei primi dieci anni, dimostra che gli appunti critici e le osservazioni, avanzati da molti, sull'ambiguità di alcune norme presenti nello Statuto

hanno un reale fondamento. Un'accurata indagine svolta sulla legislazione regionale dal 1947 al 1959 porta a questa conclusione: la mancanza di una netta separazione dei poteri fra Stato e Regione, più volte sottolineata e denunciata da Luigi Einaudi – come dimostra la costante impugnazione degli atti regionali da parte del Commissario dello Stato – fu in effetti la principale fonte degli attriti fra i due enti; in tal senso a distanza di sessanta anni possiamo oggi riconoscere che parte delle tesi sostenute dal fronte antiautonomista hanno poi trovato conferma negli eventi e nelle vicende istituzionali dei decenni successivi. L'ambiguità di fondo dello Statuto siciliano fu dunque un elemento insito nello stesso processo che ha portato alla sua applicazione, e tale ambiguità fu anche il risultato della forzatura che la classe dirigente siciliana tentò di attuare rispetto alle istituzioni nazionali. Il fatto che il testo statutario approvato dalla Consulta regionale siciliana fosse passato attraverso l'esame di tutte le istituzioni nazionali in diversi momenti storici senza subire modifiche sostanziali, conferma il dato storico in base al quale prevalse la tesi autonomista e, dunque, il criterio secondo il quale allo Statuto del 1946 bisognava dare semplicemente vigore di legge costituzionale, come in effetti avvenne.

2. Origini e profilo istituzionale dell'autonomia regionale siciliana

Lo Statuto autonomista regionale siciliano nacque divenendo legge dello Stato italiano il 15 maggio 1946 con la firma del Regio Decreto Legislativo n. 455⁵ da parte del re Umberto II di Savoia. Le origini della vigente autonomia regionale siciliana vanno tuttavia ricercate nella peculiare situazione militare e politica interna e internazionale in cui si trovò l'Italia fra il 1943 e il 1947; cause la guerra persa e il congiunto crollo del regime fascista e, in un secondo tempo, la nuova collocazione internazionale dell'Italia nell'albo delle potenze alleate ad egemonia anglosassone, il cambiamento politico-istituzionale fu relativamente rapido e radicale⁶. L'ordinamento istituzionale italiano, centralizzato e di stampo fascista, non solo si configurava come contrario agli obiettivi politici generali delle potenze alleate ma anche estraneo alle loro tradizioni e concezioni politico-giuridiche; allo stesso tempo premeva loro ottenere un ampio ed effettivo

⁵ Regio Decreto Legislativo n. 455 del 15 maggio 1946 sull'Approvazione dello Statuto della Regione siciliana.

⁶ RENDA, Francesco, «I caratteri speciali di uno statuto speciale. Considerazioni sulle origini e la natura dell'autonomia siciliana», in ASSEMBLEA REGIONALE SICILIANA (a cura di), *L'autonomia regionale siciliana tra regole e storia*, Palermo, Pubblicazioni Renna, 1993, pp. 331-338. Si vedano anche RENDA, Francesco, *Storia della Sicilia dal 1860 al 1970*, Palermo, Sellerio, 1984-1987, pp. 15 et seq., AMBROSINI, Gaspare, *Questioni costituzionali e politica estera italiana dal 1948 al 1953*, Milano, Giuffrè, 1953, pp. 14 et seq.

decentramento dei poteri statali nelle sedi locali appropriate che permettesse alle forze in campo un concreto e totale controllo del territorio⁷.

Dopo la creazione dell'amministrazione militare alleata che svolgeva anche un ruolo politico-amministrativo ed era dotata di poteri civili e giudiziari, nel febbraio del 1944 l'isola tornò sotto la giurisdizione italiana con la clausola in forza della quale tutti gli atti della disciolta amministrazione militare alleata fossero riconosciuti rispettati e fatti rispettare come atti emessi dalle autorità italiane; le forze alleate imposero inoltre che organi civili e funzionari della disciolta amministrazione provvisoria fossero inquadrati nell'apparato amministrativo dello Stato italiano. È pertanto presumibile che il nascente ordinamento autonomistico siciliano e più in generale il sistema costituzionale italiano fondato sulle autonomie locali abbiano risentito della cultura e delle disposizioni di matrice anglo-americana emanate negli anni di occupazione alleata in Italia⁸. Si può altresì affermare che la scelta compiuta nel 1944 dai comandi alleati di imporre al governo Badoglio la nomina di un Alto Commissario⁹ per la Sicilia di origine siciliana, non militare e di indiscussa ispirazione autonomista abbia fortemente condizionato sia i modi che i tempi della nascita dello Statuto autonomista siciliano¹⁰. La crisi politico-militare del 1943 è da considerarsi come un passaggio fondamentale nella storia costituzionale e istituzionale italiana ma anche come la fase costitutiva preliminare della stessa nascita della Regione siciliana. Senza il crollo catastrofico dello stato sabauda nel 1943 infatti, difficilmente si sarebbe imposta con eguale urgenza la necessità di costruire un nuovo sistema statale non solo in senso istituzionale ma anche nella sua articolazione geopolitica; è appunto in tale contesto che si inserisce l'origine dell'ordinamento speciale della Regione siciliana¹¹.

Lo Statuto autonomista siciliano non si configurò tuttavia come uno strappo reso inevitabile dalle emergenze congiunturali di tipo politico, economico e sociale, anche se il peso di queste fu palese e innegabile, ma come risposta resa necessaria dall'esigenza di profondo rinnovamento avvertita sul piano nazionale dalla forze

⁷ RENDA, Francesco, «I caratteri speciali di uno statuto speciale. Considerazioni sulle origini e la natura dell'autonomia siciliana», in ASSEMBLEA REGIONALE SICILIANA (a cura di), *L'autonomia regionale siciliana tra regole e storia*, cit., p. 339.

⁸ *Ibidem*.

⁹ Si veda anche RENDA, Francesco, *Storia della Sicilia dal 1860 al 1970*, cit., pp. 21-24. Cfr. il Regio Decreto Legge n. 91 del 18 marzo 1944.

¹⁰ RENDA, Francesco, «I caratteri speciali di uno statuto speciale. Considerazioni sulle origini e la natura dell'autonomia siciliana», in ASSEMBLEA REGIONALE SICILIANA (a cura di), *L'autonomia regionale siciliana tra regole e storia*, cit., p. 340.

¹¹ DOMINICI, Gandolfo, *L'autonomia siciliana nelle sue premesse e nella sua attuazione*, Palermo, IRES, 1951, pp. 21-24. Si veda anche JACOVIELLO, Michele, *La Sicilia: dalle lotte per l'indipendenza dall'Italia all'autonomia regionale: 1943-1948*, Napoli, ed. Simone, 1978.

politiche del CLN¹². Lo Stato italiano si caratterizzò per la sua nuova ispirazione democratica e antifascista e come entità politica e istituzionale guidata da una nuova classe dirigente politica, la quale manifestava la disponibilità ad articolare il nascente stato repubblicano in autonomie regionali; in tal senso le due autonomie speciali approvate, la valdostana nel 1945 e la siciliana nel 1946 furono degli atti normativi con un rilevante carattere istituzionale, che ebbero enorme peso politico e condizionarono gli orientamenti e l'attività dell'Assemblea costituente¹³. Sembra innegabile dunque che seppur fra diverse resistenze e notevoli ritardi, fra le istanze autonomistiche e la nuova direzione politica nazionale del processo formativo statale vi fu una sostanziale convergenza¹⁴. È pertanto del tutto condivisibile la tesi di Francesco Renda in base alla quale la Sicilia ha ottenuto il suo «sistema di libertà e autonomia» poiché l'Italia stessa ha sentito il bisogno di quella libertà, anche giuridico-istituzionale, e in quella libertà si è identificata¹⁵.

Uno degli aspetti storico-politici più discussi dalla letteratura specialistica riguarda il coinvolgimento e la partecipazione dei siciliani alla causa autonomista. In tal senso possiamo affermare senza dubbio che l'autonomia è stata una istanza avvertita dalla popolazione isolana e dalla stessa sostenuta, anche aspramente: in nessuna regione come in Sicilia, infatti, la lotta per la conquista prima, e per la difesa poi dell'autonomia acquistò i connotati di lotta democratica appoggiata dalle forze politiche ed economico-sociali isolane¹⁶. La mobilitazione popolare siciliana per l'autonomia in particolare si è protratta dal 1944 al 1959 ed è stata una delle manifestazioni più caratteristiche e risolutive della storia contemporanea siciliana e del regionalismo italiano; per l'autonomia si sono infatti impegnati a vari livelli i ceti medi delle città, notabili e intellettuali ma anche operai, contadini e braccianti, e fu proprio da questa originaria specialità nei modi e nelle forme di lotta per l'autonomia che trasse origine il carattere "specialissimo" nella forma e nella sostanza dello Statuto siciliano¹⁷.

¹² RENDA, Francesco, «I caratteri speciali di uno statuto speciale. Considerazioni sulle origini e la natura dell'autonomia siciliana», in ASSEMBLEA REGIONALE SICILIANA (a cura di), *L'autonomia regionale siciliana tra regole e storia*, cit., pp. 341-342.

¹³ Cfr. LA LOGGIA, Enrico, *Autonomia e rinascita della Sicilia*, Palermo, IRES, 1953.

¹⁴ RENDA, Francesco, «I caratteri speciali di uno statuto speciale. Considerazioni sulle origini e la natura dell'autonomia siciliana», in ASSEMBLEA REGIONALE SICILIANA (a cura di), *L'autonomia regionale siciliana tra regole e storia*, cit., p. 343.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ Cfr. GANCI, Massimo, *Storia antologica della autonomia siciliana*, Palermo, F. Flaccovio, 1980.

¹⁷ RENDA, Francesco, «I caratteri speciali di uno statuto speciale. Considerazioni sulle origini e la natura dell'autonomia siciliana», in ASSEMBLEA REGIONALE SICILIANA (a cura di), *L'autonomia regionale siciliana tra regole e storia*, cit., pp. 344-345.

2.1. Le origini dell'autonomia regionale: contesto, visioni, modalità

Le particolari circostanze storiche che hanno caratterizzato la nascita dell'autonomia siciliana hanno fatto sì che questa assumesse forme speciali non solo nei contenuti ma anche nelle procedure; aspetto questo che ebbe una sua rilevante influenza per la determinazione dei contenuti giuridico-istituzionali dell'autonomia¹⁸. Per la costituzione dell'ordinamento autonomistico siciliano, a differenza che per le altre regioni, è stato seguito un procedimento eccezionale, lo Statuto, legge costituzionale della repubblica, prima ancora che a Roma fu discusso e definito a Palermo da un organo appositamente creato, la Consulta regionale siciliana, organo composto da siciliani e a ciò delegato dal Consiglio dei ministri. Il testo fu poi approvato sotto forma di disegno di legge compiuto in ogni parte e come tale proposto all'esame del Consiglio dei ministri e da quest'ultimo tramutato dopo il parere positivo della Consulta nazionale nel Regio Decreto Legislativo 15 maggio 1946, lo Statuto regionale siciliano fu successivamente convertito dall'Assemblea costituente nella Legge costituzionale n. 2 del 26 febbraio 1948¹⁹.

Siffatta procedura evidenzia come lo Statuto non sia stato un provvedimento concepito fuori della Sicilia o senza il concorso delle esigenze e volontà espresse dai siciliani né una concessione *motu proprio* del governo italiano, al contrario lo Statuto siciliano fu il frutto di un'ampia convergenza politica concretizzata in sede di Consulta regionale dalla classe dirigente isolana costituita dalle migliori personalità dell'antifascismo siciliano²⁰. La Consulta regionale fu quindi una sorta di Assemblea costituente siciliana e, come ribadisce Francesco Renda, la sua costituzione un provvedimento anticipatore di volontà politiche e di eventi che sul momento non era possibile regolare in modo diverso dalla forma consultiva e propositiva, ma della cui necessità e legittimità storica non vi era dubbio²¹. La posizione assunta dal governo italiano – che affidò la proposta di soluzione del problema dell'autonomia siciliana alla Consulta regionale senza la vincolante presenza di militari o rappresentanti

¹⁸ *Ibidem*, p. 349.

¹⁹ Legge costituzionale 26 febbraio 1946 n. 2.

²⁰ RENDA, Francesco, «I caratteri speciali di uno statuto speciale. Considerazioni sulle origini e la natura dell'autonomia siciliana», in ASSEMBLEA REGIONALE SICILIANA (a cura di), *L'autonomia regionale siciliana tra regole e storia*, cit., pp. 350-351. Cfr. MENIGHETTI, Romolo, NICASTRO, Franco, *Storia dell'autonomia siciliana*, Siracusa, Ediprint, 1987. Sulle dinamiche politiche interne alla Consulta regionale siciliana si vedano anche RENDA, Francesco, *Storia della Sicilia dal 1860 al 1970*, cit., SALEMI, Giovanni, *Lo Statuto della Regione siciliana: i lavori preparatori*, Padova, CEDAM, 1961.

²¹ RENDA, Francesco, «I caratteri speciali di uno statuto speciale. Considerazioni sulle origini e la natura dell'autonomia siciliana», in ASSEMBLEA REGIONALE SICILIANA (a cura di), *L'autonomia regionale siciliana tra regole e storia*, cit., pp. 352-353.

dell'apparato statale – costituì probabilmente una scelta azzardata e rischiosa, ma ebbe il provvidenziale effetto di depotenziare la carica eversiva della questione siciliana che il precedente centralismo monarchico e fascista aveva aggravato; tale scelta diede poi i mezzi necessari alla classe dirigente isolana per combattere la proposta e il messaggio separatista segnandone anche la sconfitta politica²².

La Consulta regionale siciliana condusse i suoi lavori tra il febbraio e il dicembre 1945: tenne cinque sessioni di lavoro e l'ultima fu quella di più intensa attività. Dei vari dirigenti politici siciliani gli unici a non prendervi parte furono quelli separatisti che di fatto si erano già collocati al di fuori della legalità costituzionale, pur tuttavia non cessando di far sentire la propria voce e quella del Movimento per l'indipendenza della Sicilia²³. Le questioni che maggiormente animarono il dibattito e che condizionarono le scelte finali della Consulta furono di natura politica: l'annona giornaliera, la disoccupazione, i reduci e i prigionieri di guerra, la sicurezza pubblica e la sicurezza personale, la ristrutturazione dello Stato nazionale in autonomie locali, la ricostruzione economica, il ritorno alla normalità democratica²⁴.

Nel corso dei lavori i consultori tennero sempre presenti e valorizzarono i precedenti e la tradizione autonomistica siciliana in base alle rispettive ispirazioni e matrici culturali, garibaldina, repubblicana o azionista, socialista o cattolica e liberale, facendo ricorso ai contributi dei maggiori giuristi e costituzionalisti isolani. Fra coloro che diedero il maggior contributo ci fu senz'altro il giurista Gaspare Ambrosini²⁵ che mise a disposizione della Consulta i suoi studi sui sistemi autonomistici e di

²² *Ibidem*, p. 354. Sull'andamento dei lavori preparatori dello Statuto siciliano e sui rapporti fra Consulta regionale e separatismo si vedano anche LA LOGGIA, Enrico, *Sintesi Storica della questione siciliana*, Palermo, Mori, 1955, MARINO, Carlo Giuseppe, *Storia del separatismo siciliano 1943-1947*, Roma, Editori Riuniti, 1979 e RENDA, Francesco, *Storia della Sicilia dal 1860 al 1970*, cit.

²³ Cfr. ASSEMBLEA REGIONALE SICILIANA (a cura di), «I lavori della Consulta nel 50° anniversario della delibera dello Statuto siciliano», *Atti e documenti del Convegno*, Enna, 18-19 novembre 1995, S.L., Publicicula, 1996.

²⁴ RENDA, Francesco, «I caratteri speciali di uno statuto speciale. Considerazioni sulle origini e la natura dell'autonomia siciliana», in ASSEMBLEA REGIONALE SICILIANA (a cura di), *L'autonomia regionale siciliana tra regole e storia*, cit., p. 355.

²⁵ Gaspare Ambrosini nato a Favara il 24 ottobre 1886, fu professore universitario di diritto costituzionale, insegnò prima a Messina e a Palermo, poi si trasferì a Roma dove insegnò diritto coloniale. Durante il ventennio ebbe una posizione di neutralità nei confronti del fascismo. Fu contro il separatismo e poi fautore e grande sostenitore dell'autonomia dell'isola, divenne uno dei padri fondatori dello Statuto speciale siciliano. Nel 1946 si candidò alla Camera dei Deputati con la Democrazia cristiana e fu eletto all'Assemblea costituente partecipando con la "Commissione dei 75" alla nascita della Costituzione repubblicana. Dal 1947 fu Presidente della Commissione degli Affari esteri, ed in questa veste Ambrosini cercò di garantire dignità ai lavoratori italiani residenti all'estero. Il 15 novembre 1955 fu eletto dal Parlamento giudice della Corte Costituzionale, di cui sarà Presidente dal 20 ottobre 1962 al 15 dicembre 1967. Morì a Roma il 19 agosto 1985.

decentramento presenti in Europa e il giurista Giovanni Salemi²⁶ che invece diede corpo e una sistemazione formale all'ordinamento autonomistico. A Salemi, docente palermitano di diritto amministrativo fu dato incarico di definire senza alcun predeterminato indirizzo la filosofia costituzionale dell'autonomia regionale e di tradurne il contenuto in forma di progetto legislativo con l'ausilio di una ristretta commissione tecnico-giuridica²⁷. Altri consultori o giuristi, come Mario Mineo o Enrico La Loggia²⁸, diedero il loro contributo sotto forma di contenuti normativi, ma mai in forma compiuta e sistematica come fece Salemi. Il suo testo fu quindi quello che venne adottato dalla commissione e poi, con qualche marginale modifica, dalla Consulta che, come tale, esprimeva le posizioni della maggioranza dei consultori. Solo nel definire l'articolo finale si pervenne ad un voto discordante; la maggioranza della Consulta – costituita da Democrazia Cristiana e liste di centro destra – riteneva che lo Statuto dovesse essere subito convertito in legge; la minoranza – costituita da comunisti, socialisti e azionisti – riteneva invece che il testo dovesse essere sottoposto all'esame della futura Assemblea costituente²⁹.

Il sostrato culturale cui i consultori facevano riferimento era quello della grande scuola meridionalista che annovera intellettuali come Luigi Sturzo, Napoleone Colajanni, Antonio Gramsci, Francesco Saverio Nitti, Gaetano Salvemini. A prevalere fu però l'impostazione di pensiero di Enrico La Loggia che considerava la questione siciliana come parte integrante della questione meridionale ma non per questo

²⁶ Giovanni Salemi, nato il 3 gennaio 1884, fu giurista e docente universitario, è considerato uno dei padri fondatori dello Statuto della Regione siciliana, fu infatti, il presidente della commissione che elaborò il progetto di statuto poi quasi interamente recepito dalla Consulta regionale. Fu anche componente del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana e fece parte del collegio di difesa della Regione per le questioni innanzi all'Alta Corte, insieme a Enrico La Loggia e a Salvatore Orlando Cascio.

²⁷ Cfr. AMBROSINI, Gaspare, *Relazioni e discorsi parlamentari*, Palermo, IRES, 1953, SALEMI, Giovanni, *Lo Statuto della Regione siciliana: i lavori preparatori*, op. cit., ASSEMBLEA REGIONALE SICILIANA (a cura di), «I lavori della Consulta nel 50° anniversario della delibera dello Statuto siciliano», op. cit.

²⁸ Mario Mineo, antifascista e militante socialista, dopo lo sbarco alleato in Sicilia con altri compagni di fede socialista ricostituì la sezione di Palermo del PSIUP. Membro della Commissione per la redazione dello Statuto regionale, fu poi eletto deputato del Blocco del popolo nella prima legislatura dell'Assemblea regionale siciliana. Enrico La Loggia, leader agrigentino del Partito socialista riformista, nacque a Cattolica Eraclea il 22 febbraio 1872. Nel 1919 viene eletto deputato alla Camera nel collegio della provincia di Agrigento. Fu rieletto deputato nel 1921 e ricoprì la carica di Sottosegretario di Stato alle Finanze nei due governi Facta. Rieletto ancora alla Camera nel 1924, durante il regime fascista tornò alla professione di avvocato. Dal 1943 fornì il suo contributo di studioso come membro della Consulta regionale siciliana e della Commissione per l'elaborazione dello Statuto, istituita in seno alla Consulta. L'articolo 38, e la tesi rivendicazionista dello Statuto, portano la sua firma.

²⁹ RENDA, Francesco, «I caratteri speciali di uno statuto speciale. Considerazioni sulle origini e la natura dell'autonomia siciliana», in ASSEMBLEA REGIONALE SICILIANA (a cura di), *L'autonomia regionale siciliana tra regole e storia*, cit., pp. 356-357.

risolvibile in quest'ultima³⁰. Tale concezione portò al prevalere della tesi riparazionista in base alla quale la Sicilia vantava un credito di ingiustizie e di torti che lo Stato italiano avrebbe dovuto compensare; non ebbe eguale successo la concezione in base alla quale l'autonomia era un processo che partiva dal basso e che lo Stato italiano non poteva non riconoscere, appare quindi chiaro come l'autonomismo siciliano ebbe in modo speculare i pregi e i difetti della cultura meridionalista intesa più nell'accezione economico-sociale che in quella intellettuale e morale.

L'ordinamento statale preso in esame dalla Consulta nel 1945 era quello monarchico-liberale modellato dall'ottocentesco statuto albertino. In effetti la repubblica democratica che avrebbe caratterizzato il nuovo impianto statale italiano doveva ancora essere concepita e formalizzata nel momento in cui, nel dicembre del 1945, i lavori della Consulta furono portati a termine e ciò ebbe un impatto determinante sull'assetto giuridico e istituzionale recepito dallo Statuto. Altrettanto determinante fu però il fatto che i membri della Consulta erano più monarchici che repubblicani e più moderati che progressisti, è evidente che tali visioni e orientamenti ebbero non solo l'effetto di arginare le tendenze progressiste provenienti dal nord, avvertite come estranee o minacciose dalla classe dirigente siciliana, ma anche quello di favorire la costituzione di un sistema autonomistico concepito da molti in funzione antitetica al cosiddetto «vento del nord» o addirittura come barriera nei suoi confronti³¹; in tale senso l'autonomia regionale doveva salvaguardare la Sicilia dal «contagio» delle tendenze sovversive di ispirazione socialista o comunista³².

Da questa visione scaturì l'appoggio al progetto autonomistico siciliano dei gruppi conservatori e delle forze reazionarie e, allo stesso tempo, la fretta affinché l'istituto autonomistico entrasse in funzione. Tali ambiguità produssero la divisione nel voto sull'articolo finale che vide il blocco moderato, timoroso di modifiche in senso più democratico dello Statuto, favorevole ad un'approvazione immediata del documento e il blocco progressista contrario all'immediata approvazione del documento, proprio nella speranza che venissero applicate modifiche in chiave progressista in sede di Assemblea costituente³³. Il carattere democratico fu tuttavia conferito allo Statuto

³⁰ Cfr. LA LOGGIA, Enrico, *Autonomia e rinascita della Sicilia*, cit., Id., *Sintesi Storica della questione siciliana*, cit.

³¹ Cfr. RENDA, Francesco, *Storia della Sicilia dal 1860 al 1970*, cit.

³² RENDA, Francesco, «I caratteri speciali di uno statuto speciale. Considerazioni sulle origini e la natura dell'autonomia siciliana», in ASSEMBLEA REGIONALE SICILIANA (a cura di), *L'autonomia regionale siciliana tra regole e storia*, cit., pp. 359-360.

³³ *Ibidem*, p. 361. Si vedano anche PARLAGRECO, Salvatore (a cura di), «La carta dell'autonomia: origini e ragioni, regole e competenze, diritti e doveri: 1947-1997», *50° anniversario della prima seduta del Parlamento siciliano*, Palermo, Ufficio studi legislativi dell'ARS, 1997, e GANCI, Massimo, *Storia antologica della autonomia siciliana*, cit.

speciale non dai gruppi politici periferici ma dagli stessi partiti politici nazionali che assunsero il ruolo di guidare le masse popolari e rifondare la basi sociali, politiche e culturali del nuovo stato. È pertanto condivisibile la tesi in base alla quale la nascita della Regione siciliana a statuto speciale fu un momento decisivo della più generale riforma della società italiana e ricostruzione dello Stato italiano³⁴. Il proposito autonomista riuscì a prevalere dunque perché prevalse nell'ambito dei partiti nazionali che ne fecero un punto programmatico essenziale, specie la Democrazia cristiana che aveva all'interno del proprio patrimonio politico-culturale una forte matrice regionalista poi formalizzata col manifesto e con gli scritti di Luigi Sturzo.

L'adesione della DC all'autonomia fu lineare e organica³⁵ e come tale priva di incertezze o contraddizioni, ed unica pregiudiziale posta dalla classe dirigente democristiana fu quella riguardante l'ipotesi separatista, da cui la totale indisponibilità del partito ad una qualsivoglia collaborazione col MIS³⁶. Superato l'antico integralismo clericale, oramai del tutto innaturale, la Democrazia cristiana ottenne di essere da tutti legittimata e riconosciuta come partito autonomista per antonomasia. In tale senso un ruolo determinante ebbero il leader della Democrazia cristiana Alcide De Gasperi e il ministro dell'interno del governo di unità nazionale e poi Alto Commissario per la

³⁴ RENDA, Francesco, «I caratteri speciali di uno statuto speciale. Considerazioni sulle origini e la natura dell'autonomia siciliana», in ASSEMBLEA REGIONALE SICILIANA (a cura di), *L'autonomia regionale siciliana tra regole e storia*, cit., pp. 362-363.

³⁵ Di tale linearità e chiarezza di intenti vi è dimostrazione già nella relazione di Franco Restivo al Congresso regionale della DC tenutosi il 25 novembre 1944 ad Acireale, in esso il dirigente democristiano traccia le motivazioni di fondo della scelta autonomista ed espone le linee programmatiche del partito; secondo Restivo «la struttura sociale del nostro paese individua fra i suoi nuclei fondamentali le regioni, queste rappresentano le “membrature naturali d'Italia” e debbono costituire le istituzioni più vive della nuova democrazia». Rivendicando poi la forza dei valori regionalisti ricorda che «il regionalismo difende la libertà svolgendo una funzione di equilibrio nella vita dello Stato, il quale se esorbita dai suoi limiti urta contro il diritto delle regioni, provocandone le forze di resistenza» continua dichiarando che «il regionalismo è avvertito come un elemento della nostra rinascita». Restivo si spinge poi oltre delineando anche la natura del futuro ordinamento regionale; così perché la posizione della Regione siciliana sia in effetti «paritaria rispetto a quella di alcune regioni continentali, che meno hanno sofferto in regime unitario o che sono caratterizzate da una meno spiccata individualità geografica ed economica, è necessario che qui le concessioni autonomistiche assumano intensità e forme che in altre regioni potrebbero essere ingiustificate o eccessive», precisa però che «le particolarità della soluzione siciliana vanno inserite in un generale ordinamento dello Stato, caratterizzato dal principio dell'autonomia della vita locale». Restivo quindi volge a delineare alcune caratteristiche fondamentali dell'ordinamento regionale siciliano sottolineando che per autonomia si intende «dispiegamento di attività normative» e dunque la capacità di porre in essere «una forma di legislazione regionale», configurando dunque un ente regionale spiccatamente «politico e non meramente amministrativo».

³⁶ Sui rapporti tra separatismo e autonomismo siciliano si vedano GANCI, Massimo, *Storia antologica della autonomia siciliana*, cit., MARINO, Carlo Giuseppe, *Storia del separatismo siciliano 1943-1947*, cit., TURCO, Natale, *L'essenza della questione siciliana: storia e diritto 1812-1983*, Catania, Centro studi storico-sociali siciliani, 1983.

Sicilia, Salvatore Aldisio³⁷, politico siciliano di mediocre cultura ma dotato di forte tempra pragmatica; entrambi i politici, seguiti dalla classe dirigente democristiana, garantirono al loro partito la leadership dello schieramento autonomista³⁸.

Il Partito comunista fornì l'altro pilastro politico-ideologico dell'autonomia: esso, a differenza di quello democristiano, non aveva alle spalle un solido retroterra storico e culturale nell'Isola e inizialmente nemmeno l'appoggio della maggioranza del partito. L'autonomia presso la classe dirigente del PCI fu in realtà intesa come bisogno sociale reale e imprescindibile, disatteso il quale il partito rischiava di rimanere estraneo ai sentimenti della popolazione, ma l'articolazione in autonomie locali non costituiva certo il progetto cardine della visione dello Stato del partito comunista. Nella conversione del PCI siciliano come di quello nazionale alla tesi autonomista risultarono determinanti i contributi di Girolamo Li Causi³⁹, siciliano cresciuto culturalmente nell'Italia settentrionale che nel 1944 prese la guida dei comunisti siciliani, e quello di Palmiro Togliatti⁴⁰ che alla nuova impostazione del pensiero autonomista del partito

³⁷ Salvatore Aldisio nato a Gela il 29 dicembre 1890, aderì, sin da giovane, al movimento cattolico. Nel primo dopoguerra divenne segretario del Partito Popolare Italiano di Caltanissetta e alle elezioni politiche del 1921 fu eletto nelle liste del PPI. Dopo lo sbarco alleato in Sicilia, assunse la guida regionale della nascente Democrazia Cristiana, entrando successivamente nella direzione nazionale del partito. Fu nominato prefetto di Caltanissetta, e ministro dell'Interno nel secondo Governo Badoglio. Nell'agosto 1944 venne nominato Alto Commissario per la Sicilia e in questo ruolo s'impegnò per l'affermazione dell'autonomia regionale. Eletto alla Costituente nel 1946, fu ministro della Marina Mercantile e dei Lavori Pubblici nei governi De Gasperi e dell'Industria nel primo governo Fanfani. Senatore nella prima legislatura, fu poi eletto deputato nella seconda, terza e quarta legislatura.

³⁸ Cfr. RENDA, Francesco, *Storia della Sicilia dal 1860 al 1970*, cit.

³⁹ Girolamo Li Causi, già dirigente socialista, aderì al Partito Comunista d'Italia nel 1924, venne arrestato per la sua attività antifascista e condannato a 21 anni di carcere. Liberato nell'estate del 1943 fu rimandato in Sicilia per organizzare la presenza del Partito Comunista e guidare il partito, divenendone il primo segretario regionale. Fu deputato all'Assemblea Costituente e nel 1948 fu eletto in Parlamento.

⁴⁰ Il segretario del Partito comunista ebbe un importante ruolo nella conversione e nell'affermazione delle tesi autonomiste all'interno del partito; da questo punto di vista è estremamente indicativo il discorso di Togliatti, tenuto a Palermo il 12 maggio 1946, pubblicato ne *La Voce della Sicilia* il 14 maggio 1946. In esso il segretario del partito comunista riconosce alla Sicilia in modo analitico i torti subiti ed il credito che vanta nei confronti del paese e, con approccio programmatico, dichiara che la questione siciliana non può più essere affrontata con le soluzioni del passato ma «dando alla Sicilia nell'organizzazione dello Stato italiano un posto diverso da quello che essa ha avuto sinora». Con la stessa risolutezza Togliatti afferma di essere «contro la soluzione separatista per due motivi essenziali: il primo è il danno mortale che si recherebbe all'Italia come stato unitario e indipendente in caso di separazione della Sicilia, il secondo riguarda la situazione peggiore in cui si verrebbe a trovare il popolo siciliano in uno stato siciliano indipendente». Segnando una vera e propria svolta per il partito e per la sinistra italiana Togliatti indica poi la soluzione ideale per la questione nella «elaborazione dei rappresentanti della Sicilia di un progetto di organizzazione autonoma della Regione siciliana», rivendicando poi i meriti del partito e ricordando che «è stato il compagno Li Causi a proporre nell'apposita commissione della Consulta nazionale di presentare questo progetto al governo per l'approvazione» e dichiara più avanti che «il partito prenderà decisamente nel governo posizione affinché questo progetto venga approvato». Più avanti lo stesso Togliatti indica le argomentazioni di fondo che hanno portato al nuovo approccio della classe dirigente comunista;

diede respiro e forma donando una sapiente opera di elaborazione teorica e di impegno operativo⁴¹. Uguale conversione politica non riuscì al Partito socialista di Pietro Nenni che vedeva nel progetto autonomista un tentativo di liberali e monarchici di bloccare le tendenze progressiste in Sicilia e nel resto d'Italia o, addirittura, come sostiene Francesco Renda, di inserire una reazione moderata all'interno della nascente democrazia repubblicana italiana⁴². Il contributo socialista alla redazione dello Statuto fu comunque cospicuo, concretizzandosi soprattutto nella formulazione istituzionale dell'articolo 15 che riconosce a comuni e province totale autonomia dai controlli

a suo parere infatti «l'organizzazione autonoma della regione siciliana darà risultati favorevoli al popolo siciliano e a tutta l'Italia solo se riusciremo a condurre in tutto il paese, in tutta l'Italia, un'azione politica che spezzi il blocco di forze reazionarie su cui ricade la responsabilità dei torti che sono stati fatti all'economia siciliana, quindi la soluzione del problema siciliano per noi è strettamente legata, né mai potrà essere separata dalla soluzione di tutti gli altri problemi italiani». Si vedano in tal senso M. GANCI, *Storia antologica della autonomia siciliana*, cit., pp. 287-300, RENDA, Francesco (a cura di), *Palmiro Togliatti La questione siciliana*, Palermo, Edizioni Libri siciliani, 1965.

⁴¹ RENDA, Francesco, «I caratteri speciali di uno statuto speciale. Considerazioni sulle origini e la natura dell'autonomia siciliana», in ASSEMBLEA REGIONALE SICILIANA (a cura di), *L'autonomia regionale siciliana tra regole e storia*, cit., pp. 364-365.

È significativo in tal senso il discorso pronunciato da Togliatti davanti ai dirigenti della federazione messinese del partito comunista l'11 aprile 1947, pubblicato in *Cronache meridionali*, 1957. Nel suo discorso il segretario del partito comunista rileva la grande novità che per il popolo siciliano ma anche per quello italiano rappresenta l'elezione di un parlamento regionale eletto democraticamente, come frutto di una lotta per l'autonomia e contro il separatismo, riconosce poi che all'interno del partito «non esiste una piena chiarezza di idee circa l'ordinamento dell'autonomia regionale, anzi possiamo dire che nel nostro partito e precisamente in Sicilia vi sono molte riserve circa la posizione che la direzione centrale del partito aveva preso a favore dell'organizzazione autonoma regionale della Sicilia» riserve che per Togliatti derivavano da due aspetti: le caratteristiche reazionarie di parte del movimento autonomista, e la prevalenza delle forze moderate e conservatrici in seno all'elettorato siciliano. Togliatti avanza poi un'esplicita elaborazione programmatica del tutto innovativa esortando i dirigenti della federazione a «far proprie tutte le rivendicazioni avanzate dal popolo siciliano, per riuscire ad avere una forma di autonomia che permetta al popolo di prendere nelle proprie mani i propri destini» poiché, e questa rappresenta un'importante intuizione del segretario comunista «bisogna conquistare le masse siciliane, che sono masse di proletari, di braccianti, di contadini, di piccoli e medi borghesi, sulle quali bisogna conquistare un'influenza decisiva, allora ci sarà una frattura fra le forze reazionarie dell'isola».

⁴² La posizione del partito socialista sull'autonomia regionale siciliana è sensibilmente lontana da quella delle altre forze politiche antifasciste; infatti, in base alla dichiarazione diramata dall'ufficio stampa del partito e pubblicata su *La voce socialista* del 5 gennaio 1945, la dirigenza del partito riteneva che «l'emancipazione del popolo è opera del popolo stesso. Se gli organi politici di questa emancipazione sono i partiti, gli organi economici sono i sindacati e le cooperative» e quindi «partendo da tutte queste forme di autogoverno il processo di democratizzazione sul piano amministrativo troverà il suo coronamento nel quadro di una autonomia regionale che lungi dal dissociare la Sicilia dal resto della Nazione, la salderà spiritualmente, economicamente e politicamente ad essa. L'autonomia regionale concepita sotto il profilo di un decentramento saldamente articolato con l'amministrazione e l'economia generale del paese è una delle più valide garanzie per lo sviluppo del popolo italiano». È quindi evidente come la visione di fondo e la base politico-programmatica del partito socialista sulle autonomie regionali fossero molto distanti dalle prospettive e dagli intenti degli altri partiti antifascisti.

prefettizi⁴³. Le altre forze politiche e gli altri politici e intellettuali come Enrico La Loggia o Giovanni Guarino Amella⁴⁴ ebbero insieme il merito di delineare i tratti essenziali del fronte autonomista, fronte che, con opposte sfaccettature, coinvolse l'intero arco delle forze politiche isolate e nazionali. L'accoglimento delle richieste provenienti dalla generalità dei siciliani e la traduzione sotto forma di norma legislativa di tali esigenze da parte di questo ampio schieramento ha conferito all'ordinamento autonomistico siciliano uno dei suoi caratteri principali: la natura pattizia. Lo Statuto che ne conseguì si configurò infatti come il patto costituzionale, contratto con il pieno accordo delle parti, regolante i rapporti tra Stato italiano e Regione siciliana⁴⁵.

2.2. Le forme dell'autonomia: il profilo giuridico e istituzionale

Sotto il profilo giuridico la specificità siciliana è costituita da ampi poteri di autogoverno legislativo, regolamentare e politico, che alla Sicilia sono stati riconosciuti soprattutto in forza degli articoli 14, 15, 17 dello Statuto. L'articolo 14 in particolare è, come afferma Francesco Renda, quello che fa della Sicilia una regione *sui generis* assai vicina ad uno Stato regionale; esso prevede infatti l'esercizio della potestà legislativa primaria in quasi tutti i campi della vita economica, soprattutto in materia agricola, industriale e mineraria, così come è altrettanto significativo è l'articolo 15 che sancisce per la Regione siciliana la potestà legislativa primaria in materia di enti locali e autonomie territoriali, stabilendo uno status giuridico per province e comuni siciliani differente dagli altri enti locali italiani⁴⁶; gli enti territoriali siciliani infatti non sono direttamente soggetti ai controlli dei prefetti delle circoscrizioni relative. L'articolo 17

⁴³ Il tema viene analizzato in BONANNO, Rosaria, *Prefetti e potere in Italia: storia dell'ordinamento territoriale italiano dall'età napoleonica all'autonomia regionale siciliana, 1801-1947: studio e testi*, cit.

⁴⁴ Giovanni Guarino Amella, nisseno di adozione, fu sindaco di Canicattì. In un primo momento vicino alle tesi separatiste, successivamente riprese in Sicilia il programma e l'azione politica della Democrazia sociale. Fu deputato per tre legislature e uno dei padri dell'autonomia regionale siciliana. Partecipò ai lavori della Consulta e contribuì alla stesura dello Statuto speciale. Fu anche Presidente della Commissione paritetica per la definizione delle attribuzioni che dallo Stato dovevano passare alla Regione siciliana, istituita il 9 ottobre 1946.

⁴⁵ RENDA, Francesco, «I caratteri speciali di uno statuto speciale. Considerazioni sulle origini e la natura dell'autonomia siciliana», in ASSEMBLEA REGIONALE SICILIANA (a cura di), *L'autonomia regionale siciliana tra regole e storia*, cit., pp. 366-367.

⁴⁶ DE FINA, Silvio, *Autonomia legislativa della regione siciliana*, Milano, Giuffrè, 1957, pp. 31-36.

poi prevede un ampio esercizio della legislazione concorrente entro i limiti dei principi e degli interessi generali cui si informa la legislazione dello Stato⁴⁷.

È bene precisare che il quadro giuridico definito dallo Statuto siciliano non risulta in contrasto con l'ordinamento statale unitario nazionale, che rimane il quadro di riferimento essenziale e inviolabile, ma, data la complessità del sistema sorto, fu inevitabile che sorgessero spinosi problemi riguardanti una difficile compatibilità fra gli ordinamenti e una complessa attuabilità dell'autonomia regionale siciliana, altrettanto complessi risultarono altresì i tentativi di coordinamento e adattamento dello Statuto alla Carta costituzionale repubblicana⁴⁸. Il più rilevante conflitto sull'attuazione dell'istituto regionale siciliano nell'ambito dell'ordinamento costituzionale italiano fu senza dubbio quello sulla compatibilità tra Alta corte per la Sicilia e Corte costituzionale⁴⁹; la logica costituzionale presupponeva che a guadagnar terreno fosse l'ordinamento regionale, in ossequio al processo di decentramento dei poteri statali già previsto dalla Costituzione: di fatto accadde il contrario, si procedette al recupero prima parziale, poi totale, dei poteri statali di giustizia costituzionale; analogamente si è concretizzata un'interpretazione limitativa e restrittiva degli articoli 14 e 15 dello Statuto e si è proceduto con la non applicazione di norme e istituti sanciti dallo Statuto come la Camera di compensazione per la raccolta delle valute⁵⁰.

Un carattere assolutamente originale dell'autonomia regionale siciliana è l'unicità dell'intreccio tra problema storico e soluzioni giuridiche che si è verificato tra il 1943 e il 1948; su questo carattere, così come sulla forte equivocità dell'istituto autonomista siciliano, insiste Pasquale Hamel⁵¹. Lo studioso sottolinea in particolare come la scelta fatta dai consultori siciliani costituì una sapiente mediazione tra la soluzione federalista e una mera autonomia amministrativa, ma soprattutto sottolinea come nelle classi dirigenti fu fortissima la volontà di costruire un progetto di sviluppo

⁴⁷ RENDA, Francesco, «I caratteri speciali di uno statuto speciale. Considerazioni sulle origini e la natura dell'autonomia siciliana», in ASSEMBLEA REGIONALE SICILIANA (a cura di), *L'autonomia regionale siciliana tra regole e storia*, cit., pp. 346-347.

⁴⁸ DE ROSSI, Giorgio, *Profili e problemi dell'autonomia regionale siciliana*, Milano, Giuffrè, 1962, pp. 18-23. Si veda DOMINICI, Gandolfo, *L'autonomia siciliana nelle sue premesse e nella sua attuazione*, op. cit., e RIOLO, Antonio, *Conversazione sui sessanta anni dello Statuto siciliano col prof. Francesco Renda in occasione del suo 85° compleanno: Palermo, 17 aprile 2007 Palazzo dei Normanni*, op. cit.

⁴⁹ Si veda LAURICELLA, Giuseppe, *L'Alta Corte per la Regione siciliana tra autonomia regionale e Costituzione: la realtà delle costituzioni straniere*, Palermo, I.L.A. Palma, 1988.

⁵⁰ RENDA, Francesco, «I caratteri speciali di uno statuto speciale. Considerazioni sulle origini e la natura dell'autonomia siciliana», in ASSEMBLEA REGIONALE SICILIANA (a cura di), *L'autonomia regionale siciliana tra regole e storia*, cit., pp. 347-348.

⁵¹ Si vedano HAMEL, Pasquale, ORLANDO, Vito, *I padri dell'autonomia siciliana*, Palermo, Edizioni Fondazione Federico II, 2006, HAMEL, Pasquale, *Da nazione a regione storia e cronaca dell'autonomia regionale siciliana 1947-67*, Caltanissetta, Salvatore Sciascia, 1984.

originale ed alternativo rispetto a quello fino a quel momento sperimentato e che aveva dato risultati quantomeno insoddisfacenti⁵². La tesi dello studioso si basa sull'assunto che la risposta giuridico-istituzionale ai disagi della Sicilia era la nuova forma di impegno correlata alle vocazioni locali della classe dirigente italiana. Era inevitabile sorgessero in modo speculare alle divisioni politiche nazionali due concezioni autonomistiche: l'autonomismo di matrice cattolica che vedeva in Sturzo il principale intellettuale di riferimento, l'autonomismo di matrice laoggiana che vedeva nell'autonomia lo strumento necessario per richiamare l'intervento dello Stato a compensare il gap nel processo di sviluppo tra la Sicilia ed il resto del paese.

Eppure quelle che Hamel indica come «le ragioni forti e di ampio respiro», quelle dell'autonomismo di matrice cattolica, non trovano a suo parere adeguata corrispondenza nel testo finale della Consulta, se non negli articoli 14, 15 e 16, che trattano dell'ordinamento locale e che intendono spezzare uno dei capisaldi del centralismo statale, il controllo da parte dell'istituto dei prefetti. Non vi è invece riferimento a quella «vocazione partecipativa e democratica che avrebbe sollevato i cosiddetti mondi vitali e che non avrebbe lasciato spazio all'emarginazione»⁵³. Al contrario viene introdotta nello Statuto la tesi riparazionista propugnata da Enrico La Loggia, che trova esplicazione nel testo all'articolo 38⁵⁴, in base al quale lo Stato è vincolato a versare annualmente una somma tendente a bilanciare il minore ammontare dei redditi di lavoro in Sicilia rispetto alla media nazionale⁵⁵. Nello Statuto vengono così formalizzati due principi per l'epoca innovativi: la solidarietà nazionale, principio etico che troverà spazio anche nella Carta costituzionale e, correlato al primo, il concetto di piano che a sua volta implica l'accettazione del principio di pianificazione; la somma versata dallo Stato alla Regione, così come previsto dalla formulazione di Restivo, doveva essere infatti il frutto di una pianificazione economica⁵⁶.

⁵² RENDA, Francesco, «I caratteri speciali di uno statuto speciale. Considerazioni sulle origini e la natura dell'autonomia siciliana», in ASSEMBLEA REGIONALE SICILIANA (a cura di), *L'autonomia regionale siciliana tra regole e storia*, cit., pp. 370-371.

⁵³ *Ibidem*, pp. 372-375.

⁵⁴ Cfr. CENTRO STUDI E INIZIATIVE DI POLITICA ECONOMICA IN SICILIA (a cura di), *La crisi dell'autonomia siciliana*, Roma, Editori riuniti, 1984.

⁵⁵ Sulle dinamiche fra norme e disposizioni in materia tributaria e finanziaria presenti nello Statuto e autonomia regionale si veda anche GIARDINA, Emilio, «La riforma della finanza locale come strumento delle autonomie a statuto speciale», In: *Convegno (V) di studi giuridici sulle Regioni*, Palermo - Catania, 1966.

⁵⁶ RENDA, Francesco, «I caratteri speciali di uno statuto speciale. Considerazioni sulle origini e la natura dell'autonomia siciliana», in ASSEMBLEA REGIONALE SICILIANA (a cura di), *L'autonomia regionale siciliana tra regole e storia*, cit., p. 376. Sulla formulazione finale elaborata dalla Consulta e sul dibattito fra i consultori è interessante la disamina presente in GANCI, Massimo, *Storia antologica della autonomia siciliana*, cit., LA BARBERA, Gaspare, *Lo*

Altro carattere fondamentale che informa il sistema autonomistico siciliano è il coordinamento dei poteri e delle funzioni previsto innanzitutto dall'articolo 124 della Costituzione e che trova poi riscontro nella norma statutaria in base alla quale il «Presidente regionale rappresenta nella Regione il Governo dello Stato», indicando così la prospettiva di delega agli organi regionali di funzioni spettanti allo Stato, come sancito dagli articoli 20 e 21 dello Statuto siciliano⁵⁷. Lo Statuto assume così un carattere integrativo e di precisazione che esclude la possibilità di applicazione di norme di carattere generale che possano esautorare totalmente l'azione di governo⁵⁸. All'articolo 20 dello Statuto è stabilito che il Presidente e gli assessori regionali svolgono nella Regione le funzioni esecutive e amministrative nelle materie di cui agli articoli 14, 15, 17 cioè in quelle per cui è conferita alla Regione siciliana potestà normativa e in quelle riservate alla competenza legislativa dello Stato «svolgono un'attività amministrativa secondo le direttive del Governo statale», fra queste ultime sono comprese anche le funzioni di pubblica sicurezza, come meglio chiarito nell'articolo 31⁵⁹.

Lo status giuridico, la suddivisione dei poteri e il funzionamento degli organi regionali (Assemblea, Presidente e Giunta) regolati dai primi 13 articoli, vengono ripresi agli articoli 24, 25, 26 e 27 che istituiscono l'Alta Corte per la Sicilia e stabiliscono composizione, funzioni e prerogative di tale organo di giustizia costituzionale. L'Alta Corte, formata da sei membri e due supplenti «nominati in pari numero dalle Assemblee legislative dello Stato e della Regione» si esprime sui casi di contrasto fra norme regionali e norme statali e sui reati compiuti da Presidente e Assessori regionali nell'esercizio delle loro funzioni, sollevati dall'Assemblea regionale o dal Commissario del Governo dello Stato, le leggi regionali, come previsto dall'articolo 28, sono inviate entro tre giorni dalla loro approvazione al Commissario che entro i successivi cinque giorni può impugnarle davanti l'Alta Corte, questa, come stabilito dall'articolo 29, entro venti giorni si esprime sulle leggi regionali impugnate, ma a loro volta, come prescritto dall'articolo 30 dello Statuto, anche il Presidente regionale e il Commissario del Governo possono impugnare davanti all'Alta Corte leggi e regolamenti

Statuto della Regione siciliana: commento raffronti con gli altri statuti regionali speciali, Palermo, De Magistris, 1950.

⁵⁷ Cfr. GANCI, Massimo, *Storia antologica della autonomia siciliana*, cit., R. BONANNO, *Prefetti e potere in Italia: storia dell'ordinamento territoriale italiano dall'età napoleonica all'autonomia regionale siciliana, 1801-1947: studio e testi*, cit., LA BARBERA, Gaspare, *Lo Statuto della Regione siciliana: commento raffronti con gli altri statuti regionali speciali*, cit.

⁵⁸ DE ROSSI, Giorgio, *Profili e problemi dell'autonomia regionale siciliana*, cit., pp. 25-26.

⁵⁹ *Ibidem*.

dello Stato entro trenta giorni dalla pubblicazione⁶⁰. Fra le materie e funzioni che rimangono di stretta competenza statale vi sono quelle che implicano valutazioni e responsabilità attinenti agli indirizzi generali in ordine a preminenti settori dell'ordinamento statale, collocati per loro stessa natura nella sfera di attività più propriamente politica dello Stato e, in quanto riguardano la collettività nazionale nella sua interezza, sono poteri che rimangono di esclusiva competenza statale; vanno qua ricordate le dispute e i dubbi giurisprudenziali sulla disposizione enunciata nel primo comma dell'articolo 31 dello Statuto siciliano la quale statuisce che nella Regione «la polizia dello Stato dipende disciplinarmente per l'impiego e l'utilizzazione dal Governo regionale» e che sono deferite «al Presidente regionale le funzioni inerenti il mantenimento dell'ordine pubblico»⁶¹. Gli articoli 32, 33, 34 dispongono l'attribuzione alla Regione dei beni del demanio e del patrimonio dello Stato e quelli privi di titolari esistenti sul territorio regionale; gli articoli 35 e 36 poi prevedono il mantenimento e l'assolvimento degli impegni e oneri finanziari assunti dallo Stato nei confronti dell'ente regionale e la facoltà per la Regione di istituire tributi. Risultano significativi anche gli articoli 37 e 39 che dispongono la potestà legislativa regionale sull'attività finanziaria di imprese industriali e commerciali operanti fuori dal territorio regionale e sul regime doganale.

Una volta approvato dalla Consulta regionale lo Statuto iniziò il suo iter per l'approvazione come legge costituzionale. Fu soprattutto in questa fase che il documento autonomista incontrò i maggiori ostacoli; prima come progetto sottoposto al parere della Consulta nazionale poi come provvedimento sottoposto all'esame analitico da parte dell'Assemblea costituente. Il Regio Decreto Legislativo n. 455 del 1946 vincolava infatti lo Statuto al coordinamento con la nuova Costituzione e smorzava di fatto le pretese di assolutizzare le norme in esso contenute⁶². Vi era dunque la precisa volontà che quel documento non restasse qualcosa di estraneo al nuovo ordinamento ma che ne facesse parte, rendendo però in questo modo l'autonomia conquistata *sub condicione*, l'Assemblea costituente ne avrebbe dovuto quindi modificare o limitare i poteri laddove si fosse scelta una forma di autonomia locale diversa o comunque non convergente. La scelta operata tuttavia si presentava come irreversibile, dal momento che erano stati già avviati dei processi che rendevano

⁶⁰ LA BARBERA, Gaspare, *Lo Statuto della Regione siciliana: commento raffronti con gli altri statuti regionali speciali*, cit., pp. 198-216.

⁶¹ DE ROSSI, Giorgio, *Profili e problemi dell'autonomia regionale siciliana*, cit., pp. 9-10.

⁶² RENDA, Francesco, «I caratteri speciali di uno statuto speciale. Considerazioni sulle origini e la natura dell'autonomia siciliana», in ASSEMBLEA REGIONALE SICILIANA (a cura di), *L'autonomia regionale siciliana tra regole e storia*, cit., p. 380.

operativo l'ordinamento autonomistico stesso. Il 20 aprile 1947 si era votato per eleggere la prima Assemblea regionale siciliana e dal 25 maggio dello stesso anno il Parlamento regionale era entrato nella pienezza delle sue funzioni emanando le prime norme legislative e dando vita ad un nuovo *corpus iuris*, nonostante mancassero ancora le adeguate norme di attuazione⁶³. In sede di Assemblea costituente, seppur con alcune riserve, si affermava la non necessità di modifiche sostanziali al testo dello Statuto e la sua specificità trovava esplicita conferma nell'articolo 116 della Carta costituzionale che disponeva per la Sicilia, come per altre quattro regioni, l'attribuzione di condizioni particolari di autonomia secondo statuti speciali adottati con leggi costituzionali. Il processo di coordinamento si rivelò tuttavia necessario per alcune norme che delineavano forme di democrazia più avanzata rispetto al testo dello Statuto; nel confronto fra la delegazione siciliana e la commissione incaricata di relazionare in sede di Assemblea costituente l'onorevole Alessi⁶⁴, Presidente della Regione siciliana, citando l'articolo 1 dello Statuto tentò di dimostrare come i principi democratici presenti nella Carta costituzionale fossero implicitamente presenti nello Statuto⁶⁵, ma l'Assemblea stessa con la XVII disposizione transitoria della Costituzione riaffermò il proprio diritto deliberativo sugli statuti speciali, ridefinendo quindi la gerarchia delle fonti normative e, soprattutto, fornendo una risposta a chi voleva considerare quella siciliana una forma di autonomia non dissimile dalla forma federalista⁶⁶. Il profilo istituzionale che ne scaturisce è incredibilmente simile allo schema disegnato da Luigi Sturzo; la Regione si configurava infatti come unità organica, convergente e non divergente rispetto allo Stato. Lo Statuto giunse comunque ad approvazione grazie soprattutto alla compattezza, risolutezza e determinazione della delegazione siciliana guidata dal giurista Gaspare Ambrosini; il testo venne approvato infatti in sede di

⁶³ *Ibidem*, p. 381.

⁶⁴ Giuseppe Alessi aderì giovanissimo al Partito Popolare Italiano e nel 1944 fu tra i fondatori della Democrazia Cristiana siciliana. Nello stesso anno è nominato presidente del Comitato di Liberazione Nazionale della provincia di Caltanissetta e fu anche membro della Consulta Regionale per la compilazione dello statuto della Regione Siciliana e della Commissione Paritetica per l'attuazione delle norme per lo Statuto Siciliano. Nell'aprile del 1947 fu eletto all'Assemblea Regionale Siciliana per la DC. È il primo presidente della Regione siciliana e guiderà la Giunta regionale siciliana anche dal 1955 al 1956. Dal dicembre 1956 al giugno 1959 sarà invece Presidente dell'Assemblea Regionale Siciliana. Fu eletto senatore nelle elezioni politiche del 1963 per la Democrazia Cristiana. È anche stato membro del Consiglio Nazionale e componente della Direzione Centrale della DC. Nel 1968 viene infine eletto deputato alla Camera.

⁶⁵ Si veda ALESSI, Giuseppe, *Lo Statuto siciliano si difende attuandolo: Discorso conclusivo sulla discussione svoltasi all'Assemblea regionale siciliana nella seduta del 21 febbraio 1948*, Palermo, S. Pezzino, 1948.

⁶⁶ RENDA, Francesco, «I caratteri speciali di uno statuto speciale. Considerazioni sulle origini e la natura dell'autonomia siciliana», in ASSEMBLEA REGIONALE SICILIANA (a cura di), *L'autonomia regionale siciliana tra regole e storia*, cit., pp. 382-383.

Assemblea costituente con 232 voti favorevoli, 54 contrari, 1 astenuto senza alcuna modifica.

*** L'autore**

Fausto Pietrancosta è dottorando di ricerca (PhD Student) in Storia contemporanea presso L'Alma Mater studiorum – Università di Bologna. Già dottore magistrale (Master's degree) in Storia d'Europa (Bologna, 2009) è impegnato nella ricerca inerente gli studi di Storia politico-istituzionale e di Storia del diritto. Attualmente le sue ricerche si focalizzano sullo studio delle interrelazioni fra istituzioni politiche regionali, promozione dello sviluppo industriale e società civile nell'Italia repubblicana.

URL: <http://www.studistorici.com/2008/09/14/fausto-pietrancosta/>

Per citare questo articolo:

PIETRANCOSTA, Fausto, «L'ente regionale siciliano: origini, caratteri e profilo istituzionale», *Diacronie. Studi di Storia Contemporanea. Dossier : Luoghi e non luoghi della Sicilia contemporanea: istituzioni, culture politiche e potere mafioso*, N. 3 2|2010,

URL:< http://www.studistorici.com/2010/07/30/pietrancosta_ente_dossier_3/ >

Diacronie Studi di Storia Contemporanea  www.studistorici.com

ISSN 2038-0925

Risorsa digitale indipendente a carattere storiografico. Uscita trimestrale. Autorizzazione n°8043 del Tribunale di Bologna in data 11/02/2010
redazione.diacronie@hotmail.it

Comitato di redazione: Marco Abram – Giampaolo Amodei – Jacopo Bassi – Alessandro Cattunar – Davide Chieriegatti – Alice de Rensis – Barbara Galimberti – Deborah Paci – Alessandro Petralia – Fausto Pietrancosta – Martina Sanna – Matteo Tomasoni



Diritti: gli articoli di *Diacronie. Studi di Storia Contemporanea* sono pubblicati sotto licenza Creative Commons 2.5. Possono essere riprodotti a patto di non modificarne i contenuti e di non usarli per fini commerciali. La citazione di estratti è comunque sempre autorizzata, nei limiti previsti dalla legge.