

# QUADERNI FIORENTINI

per la storia del pensiero giuridico moderno

43

(2014)

Autonomia  
Unità e pluralità nel sapere giuridico  
fra Otto e Novecento

TOMO I



GIUFFRÈ EDITORE

GIACOMO DEMARCHI

AUTONOMIA E COSTRUZIONE DEL TERRITORIO:  
IL CASO SPAGNOLO FRA CONSERVATORISMO,  
AUTORITARISMO E DEMOCRAZIA (1898-1931)

Il 17 settembre 1931 il popolare quotidiano *Heraldo de Madrid* pubblicò la prima parte di una vasta inchiesta, realizzata fra i deputati delle *Cortes Constituyentes* della seconda Repubblica spagnola, rivolgendo una domanda che proprio in quei giorni stava infiammando i dibattiti assembleari: La Repubblica sarebbe stata federale o unitaria? <sup>(1)</sup>. Si trattò di un sondaggio a tappeto, per cui si interpellarono all'incirca duecento deputati: le risposte, nonostante la formulazione dicotomica della domanda (una scelta quest'ultima non priva di un forte connotato ideologico), restituirono un ventaglio di opzioni molto vario, fatto di forti contrapposizioni e di una certa confusione <sup>(2)</sup>.

Fra gli apparentemente chiari estremi di chi appoggiava l'opzione di un variamente definito *Estado federal* e di coloro che si proclamavano risolutamente *unitaristas* (anche se, si noti, praticamente nessuno centralista), vi fu un oggettivo florilegio di definizioni, alcune interessanti, altre curiose, molte oggettivamente imprecise: « autonomista », « federable », « federalizable », « unitaria con amplias autonomías regionales », « de tendencia federal » furono

---

<sup>(1)</sup> *La República española, ¿será federal o unitaria?* in « Heraldo de Madrid », 17 settembre 1931, p. 15; 18 settembre 1931, p. 13; 19 settembre 1931, p. 9; 20 settembre 1931, pp. 15-16.

<sup>(2)</sup> L'« Heraldo de Madrid » dava peraltro chiara manifestazione delle sue intenzioni in un articolo di spalla introduttivo all'inchiesta stessa, pubblicato in prima pagina lo stesso 17 settembre, il cui titolo, *Nuestra encuesta y la votación de esta tarde en las Constituyentes*, veniva significativamente integrato dall'occhiello *La difícil virtud de la consecuencia*.

alcune fra le molte che vennero utilizzate <sup>(3)</sup>. Ancora poco successo aveva la definizione di « integral », il cui inserimento nella versione finale del testo costituzionale fu il punto di arrivo di un lungo dibattito: per quanto il termine fosse già stato introdotto dal presidente de la *Comisión de Constitución*, il celebre penalista Luis Jiménez de Asúa, nel suo discorso di presentazione del progetto costituzionale, sino a quel momento non aveva ancora ottenuto un gran riconoscimento <sup>(4)</sup>. Quello che sembra piuttosto evidente è come spesso si utilizzassero o recepissero queste definizioni senza che in realtà vi fosse una reale coscienza di ciò che significassero: un problema, quello della superficiale conoscenza del tema della organizzazione territoriale da parte della maggioranza dei deputati costituenti, che in Aula venne a più riprese messo in rilievo <sup>(5)</sup>.

---

<sup>(3)</sup> J.F. GARCÍA SANTOS, *Léxico y política de la Segunda República*, Salamanca, Servicio de publicaciones de la Universidad de Salamanca, 1980.

<sup>(4)</sup> Diario de Sesiones de Cortes Constituyentes (DSCC), n. 28 del 27 agosto 1931, p. 644-645. Sul modello dell'*Estado Integral*: F. HERNÁNDEZ LAFUENTE, *Autonomía e integración en la segunda república*, Madrid, Encuentro, 1980; F. TOMÁS Y VALIENTE, *El estado integral: nacimiento y virtualidad de una fórmula poco estudiada*, in *La II República. El primer bienio. III Coloquio de Segovia sobre Historia contemporánea de España*, a cura di J. L. García Delgado, Manuel Tuñón De Lara, Madrid, Siglo XXI, 1987, pp. 379-396; J. E. ALBACETE EZCURRA, *El estado integral de la segunda república española*, Madrid, Nausicaa, 2006; C. A. CHERNICHERO DÍAZ, *El estado integral en la Constitución de la II República: proceso político, sistema parlamentario y conflictos territoriales*, Cádiz, Servicio Publicaciones UCA, 2007.

<sup>(5)</sup> Prova della poca chiarezza fu proprio il successo del termine « federable », che fu difeso da un personaggio di prima grandezza quale Niceto Alcalá Zamora, presidente del governo provvisorio e protagonista com'è noto di un appassionato discorso che proprio il 17 settembre bloccò la strada all'introduzione del termine federale. Una definizione quella di 'federable' molto vicino, nello spirito, alla definizione 'de tendencia federativa', apparsa ancora il 25 settembre nella penultima redazione dell'articolo primo proposta dalla *Comision de Constitución* e dal significato, questo sì, decisamente oscuro. Lo mise ben in chiaro Ortega y Gasset in quella stessa sessione, consultabile in *DSSC*, n. 45, p. 1255: « No fue para mí sorpresa grande, pero fue confirmación dolorosa, ver que en uno de los temas más graves que nos plantea al presente el destino, el de la autonomía regional, existía una extrema confusión de ideas y que, apenas comenzaba la campaña electoral, en la propaganda, en el mitin, en el periódico, y hasta en esta misma Cámara, se padecía, en general, una lamentable confusión entre ambos principios. ». Un concetto ribadito verso la fine del suo intervento, p. 1257: « Pues que, en este mismo artículo que se nos propone votar no se dice que la República española va a ser 'de tendencia federal que permita la autonomía de

Eppure in questo ventaglio di visioni ed ipotesi un punto sembrava accomunare, almeno formalmente, tutte le soluzioni, sia che fossero ispirate al più classico federalismo sinallagmatico, che al regionalismo nelle sue più diverse declinazioni o all'ideale della *Nación indisoluble*: la necessità che il concetto di autonomia costituisca il mattone fondamentale per costruire l'articolazione territoriale.

Per quanto dunque le risposte, escludendo un numero relativamente ridotto di casi, possano apparentemente ridursi a quattro grandi raggruppamenti, ovvero quello federale, il 'federabile', l'autonomista-regionalista e l'unitario, in realtà qualsiasi operazione di schematizzazione rischia di decontestualizzare il processo con cui si arrivò a definire la nuova costituzione territoriale repubblicana: una operazione che non solo non permetterebbe cogliere la complessità attraverso cui si mosse il dibattito sulla questione territoriale, ma che soprattutto corre il rischio di semplificare qualsiasi tentativo di ricostruzione storica a partire dalle successive evoluzioni della questione autonomista e regionalista <sup>(6)</sup>. Non bisogna inoltre dimenticare come gli stessi protagonisti del momento costituente repubblicano a identici significati attribuissero distinti significati, alla luce di processi ideologico-culturali differenti: l'unitarismo di molti socialisti era distante da quello propugnato da parte dei conservatori, esattamente come l'accezione federale di molti radicali aveva poco a che vedere con quella dei federalisti <sup>(7)</sup>. Né tanto meno si può dire che valesse una chiara disciplina di partito, quando addirittura in una formazione, in altri casi sufficientemente disciplinata, come il PSOE, le differenze furono piuttosto marcate <sup>(8)</sup>.

---

Municipios y regiones', como si para que fuera esto permisible fuese menester que un Estado se convirtiese en federal? Evidentemente, aquí hay gravísima confusión ».

<sup>(6)</sup> Di cui un buon inquadramento: F. BADIA, *El estado unitario, el federal y el estado autonómico*, Madrid, Tecnos, 1986.

<sup>(7)</sup> C. A. CHERNICHERO DÍAZ, *Cuestión autonómica y partidos políticos ante las Cortes Constituyentes de la Segunda República*, in *La escarapela tricolor: el republicanismo en la España contemporánea*, a cura di C. Cabrero Blanco, X. F. Bas Costales, V. Rodríguez Infesta, S. Sánchez Collantes, Oviedo, KRK, 2008, pp. 425-443.

<sup>(8)</sup> D. GUERRA SESMA, *El PSOE y el federalismo en el debate constituyente de 1931*, in « Cuadernos de Alzate: revista vasca de la cultura y las ideas », 41 (2009), pp. 25-58.

Occorre dunque domandarsi come l'idea di autonomia si trasformi in una sorta di 'parola magica', tanto affascinante quanto pericolosa, per lo studioso che voglia cercare di penetrare i diversi significati che le vennero attribuiti, nella complessa partita di ridefinizione della struttura territoriale messa in atto a partire dalla sovranità di un potere costituente democratico, obbligato a confrontarsi con molteplici nuclei di potere che rivendicavano una legittimità. Per fare ciò è necessario considerare il tutto sommato breve e concitato processo di redazione della carta repubblicana del 1931 come il punto di arrivo di un lungo cammino, che trova le sue radici più profonde in quella crisi politica, culturale ed identitaria che fu scatenata dalla perdita delle ultime colonie ultramarine nel 1898: un *Desastre*, come da subito si riconobbe, che attivò un ampio e complesso processo di riconsiderazione dei fondamenti stessi della Nazione, della sua sovranità e della articolazione territoriale <sup>(9)</sup>. Uno *shock* che spinse a trovare una soluzione tanto nella propria tradizione giuridico-culturale, quanto attraverso la *Europeización* della cultura spagnola, in una relazione con l'*Occidente* vissuta attraverso un singolare (ma non unico nel contesto europeo *fin de siècle*) duplice sentimento di attrazione-repulsione <sup>(10)</sup>. In questa complessa dinamica, tesa fra apertura e *casticismo*, il termine-concetto di autonomia, anche se non nuovo al lessico spagnolo, conobbe un sempre maggior protagonismo, iniziando però proprio per questo a divenir vieppiù sdruciolevole <sup>(11)</sup>.

---

<sup>(9)</sup> J. G. CAYUELA FERNÁNDEZ, *Proyectos de sociedad y nación: la crisis del concepto de España en el 98*, in *Sociabilidad fin de siglo: espacios asociativos en torno a 1898*, a cura di R. Villena Espinosa, I. Sánchez Sánchez, Cuenca, Ediciones Universidad de Castilla-La Mancha, 1999, pp. 45-72; *España en el tránsito del siglo XIX y XX: actas del IV Congreso de la Asociación de Historia Contemporánea*, a cura di R. Sánchez Mantero, 2 voll., 2000; J. P. FUSI AIZPURÚA, *Los nacionalismos y el Estado español: el siglo XX*, in « Cuadernos de Historia Contemporánea », 2000, n. 22, pp. 21-52; ID., *La patria lejana: el nacionalismo en el siglo XX*, Madrid, Taurus, 2003; A. ELORZA DOMÍNGUEZ, *El 98 y la crisis del Estado-Nación*, in *Los nacionalismos en la España contemporánea: ideologías, movimientos y símbolos*, a cura di J.-L. Guereña, M. Morales Muñoz, Málaga, Centro de Ediciones de la Diputación de Málaga, 2006, pp. 41-52.

<sup>(10)</sup> M. TUÑÓN DE LARA, *Medio siglo de cultura española — (1885-1936)*, Madrid, Tecnos, 1984.

<sup>(11)</sup> Per quanto sia vero, come ricorda recentemente R. POLO MARTIN in *Centralización, descentralización y autonomía en la España constitucional. Su gestación y*

L'uso e la proiezione di questo concetto, come la sua relazione con sovranità e territorio, si inserirono in una complessa e articolata riconsiderazione a cui venne sottoposto il costituzionalismo europeo durante il delicato passaggio fra i due secoli. Fra i molti testi che si potrebbero prendere a testimonio uno di quelli che forse meglio sintetizzò questo dibattito fu l'agile ma fondamentale saggio di Georg Jellinek intitolato *Über Staatsfragmente*, pubblicato nel 1896<sup>(12)</sup>. Ricompresa parzialmente in seguito in differenti punti della sua celebre *Allgemeine Staatslehre* (la quale, non si dimentichi, fu oggetto una decina di anni dopo di una fortunata traduzione ad opera di Fernando de los Rios, futuro protagonista della stagione costituente della II Repubblica spagnola<sup>(13)</sup>), questa breve pubblicazione affrontava in modo sistematico il delicato nodo della crisi del concetto monolitico di sovranità. Prendendo in esame realtà tanto diverse come lo statuto dell'Alsazia Lorena annessa al territorio prussiano, lo *status* dei territori canadesi nel Commonwealth britannico o l'articolazione dei *Länder* dell'Impero austro-ungaro, venivano evidenziate le differenti declinazioni pratiche che un concetto teoricamente antico come quello di autonomia poteva assumere nel complicato triangolo Stato-Nazione-Nazionalità, superando i limiti classici del decentramento amministrativo<sup>(14)</sup>. Una operazio-

---

*evolución conceptual entre 1808 y 1936*, Madrid, Dyckinson - Universidad Carlos III, 2014, pp. 18-19, che la ricezione del termine autonomia da parte del *Diccionario de la Lengua Española* della Real Academia risale solo al 1869, in realtà già anteriormente altri dizionari davano notizie del termine, fin da subito con un chiaro connotato giuridico-politico: primo fra tutti sembra essere quello di NUÑEZ DE TABOADA, che già nel 1825 nel suo *Diccionario de la lengua castellana*, Parigi, Biblioteca de Seguín, pp. 162 definiva autonomia come « Libertad de gobernarse por sus propias leyes ». A riguardo si veda: G. CLAVERÍA NADAL, *Historia del léxico en los diccionarios — la deuda del "Diccionario de la lengua Castellana" de la Real Academia Española con los diccionarios de M. Núñez de Taboada*, in « Revista de Historia de la Lengua Española », n. 2, 2007, pp. 3-27.

<sup>(12)</sup> G. JELLINEK, *Über Staatsfragmente*, Heidelberg, Koester, 1896 (è disponibile una versione tradotta e prologata in spagnolo da M. HERRERO DE MINÓN, *Fragmentos de Estado*, Madrid, Cívitas, 1978).

<sup>(13)</sup> G. JELLINEK, *Allgemeine Staatslehre*, Berlin, Häring, 1905, (traduzione e prologo in spagnolo della seconda edizione tedesca di F. DE LOS RÍOS URRUTI, *Teoría general del Estado*, Madrid, Victoriano Suárez, II voll. 1914-1915).

<sup>(14)</sup> Senza pur tuttavia giungere ad una chiara teorizzazione sul tema: lo stesso modello dell'autonomia *durch Länder*, che in Jellinek partiva soprattutto dalla consta-

ne culturale per certi versi opposta a quella che invece di lì a un anno realizzò in Italia Santi Romano, al momento di redigere la voce « Decentramento amministrativo » pubblicata nell'*Enciclopedia Giuridica Italiana*, in cui fin dal titolo è evidente come per il giurista palermitano qualsiasi problema relativo all'autonomia degli organi territoriali si potesse articolare solo in una chiara gerarchia discendente, dando difatti poco spazio allo stesso termine autonomia e privilegiando piuttosto l'uso, come limite estremo, del termine di autarchia <sup>(15)</sup>. Un approccio, quello di identificare l'autonomia locale con lo sviluppo in maggior o minor grado della pura auto-amministrazione, che di fatto negava qualsiasi dimensione di auto-governo locale, che invece fu il centro di attenzione di quegli autori che vedevano in una costruzione della piramide amministrativa dal basso la chiave per risolvere l'ormai annoso problema esistente fra democratizzazione della politica e sovranità dello Stato di Diritto: in questo senso paradigmatica è la pubblicazione nel 1901 della *Englische Lokalverwaltung* di Redlich, in cui l'autore austriaco smontava il parallelismo gneistiano fra *self-government* e *Selbstverwaltung*, sottolineando il valore politico ed il momento rappresentativo nell'amministrazione locale <sup>(16)</sup>. In Redlich l'autonomia dei corpi territoriali locali diveniva al contrario il motore primo della costruzione della sovranità: una prospettiva quest'ultima che significativamente, nel contesto tedesco-prussiano, Hugo Preuss, futuro padre della costituzione di Weimar, aveva già fatto sua anni prima in *Gemeinde, Staat, Reich als Gebietskörperschaften*, partendo in questo caso da

---

tazione di una oggettiva irriducibilità dei territori presi in considerazione a semplici circoscrizioni, senza che comunque vi fosse presente alcuna forma di patto federale. Per una buona sintesi sul pensiero di Jellinek e della sua proiezione: J. KERSTEN, *Georg Jellinek und die klassische Staatslehre*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2000 (qui soprattutto pp. 294-301).

<sup>(15)</sup> La voce fu pubblicata come separata: S. ROMANO, *Decentramento amministrativo*, Milano, Società Editrice Libreria, 1897.

<sup>(16)</sup> J. REDLICH, *Englische Lokalverwaltung - Darstellung der inneren Verwaltung Englands in ihrer geschichtlicher. Entwicklung und in ihrer gegenwärtigen Gestalt*, Leipzig, Duncker & Humblot, 1901. Significativamente l'opera conobbe una rapida traduzione all'inglese: *Local government in England*, London, Macmillan and Co., 1903. Sul tema si veda: F. RUGGE, *Selbstverwaltung. Metamorfofi di una nozione costituzionale nella Germania contemporanea*, in *Le autonomie e l'Europa — profili storici e comparati*, a cura di P. Schiera, Bologna, il Mulino, 1993 pp. 163-200.

una complessiva rilettura che permise di valorizzare in chiave democratica l'organicismo di matrice gierkiana (17).

Quest'ampio dibattito di portata continentale sul binomio autonomia-territorio trovò un terreno fecondo nella Spagna tardo-canovista, stretta com'era la monarchia spagnola fra le contraddizioni di un modello territoriale teoricamente centralista e una realtà in cui le *élites* locali erano il reale motore della vita politica della *Restauración* (18). Superare la costituzione del 1876, risolvendo gli antichi limiti del liberalismo spagnolo attraverso un concreto sviluppo dell'autonomia, fu la sfida che animò un dibattito costituzionale che, dalle prospettive più diverse e con le più differenti finalità, di fatto non terminò che con l'avvento della Repubblica (19).

Quasi ovvio fu che il fallimento del primo esperimento repubblicano federale obbligasse i suoi protagonisti ad una attenta riflessione, attraverso cui poter dare nuova credibilità al progetto: fu così che se un'opera come *Las Nacionalidades* di Pi y Margall iniziò a riallineare una tradizione federale di chiara matrice proudhoniana verso una maggiore attenzione al dato storico ed alla tradizione, la riflessione di Valentí Admirall aprì definitivamente in area catalana le porte all'idea di un'autonomia federale intesa come capacità di una nazionalità di gestirsi come corpo politico (20). Una nozione che,

(17) H. PREUSS, *Gemeinde, Staat, Reich als Gebietskörperschaften*, Berlin, Aalen Scientia Verlag, 1889. Per un esame approfondito del pensiero del padre della costituzione di Weimar: S. MEZZADRA, *La costituzione del sociale — il pensiero politico e giuridico di Hugo Preuss*, Bologna, il Mulino, 1999.

(18) M. SÁNCHEZ MORÓN, *La autonomía local: antecedentes históricos y significado constitucional*, Madrid: Servicio de publicaciones de la Facultad de Derecho, Universidad Complutense - Civitas, 1990.

(19) S. JULIÁ DÍAZ (a cura de): *La Constitución de 1931*, Madrid, Iustel, 2009, pp. 13-28.

(20) F. PI Y MARGALL, *Las nacionalidades: escritos y discursos sobre federalismo*, Madrid, Akal, 2009. Su Pi y Margall se fondamentale continua ad essere la monumentale opera di A. JUTGLAR, *Pi y Margall y el federalismo español*, Madrid, Taurus, 1976, II voll., per un profilo più aggiornato si veda: J. VILCHES GARCÍA, *Pi y Margall, el hombre sinalagmático*, in « Historia y política: Ideas, procesos y movimientos sociales », n. 6, 2001, pp. 57-90. Più in generale sul federalismo spagnolo ottocentesco, oltre al classico studio di G. TRUJILLO FERNÁNDEZ, *Introducción al federalismo español: (ideología y fórmulas constitucionales)*, Madrid, Cuadernos para el Diálogo, 1967, molto interessanti le considerazioni di J. L. VILLACAÑAS BERLANGA, *La idea federal en España*, in *Federalismo*



negli anni della Grande Guerra, Rovira i Virgili fu capace di traghettare verso una compiuta dimensione democratica, superando il positivismo deterministico della nazione di Admirall, a favore di una nozione di autonomia intesa come volontà del popolo catalano (21). In ogni caso sino almeno alla prima guerra mondiale sia il catalanismo politico come altri movimenti, tanto regionalisti come nazionalisti, in altre realtà territoriali spagnole, si mossero soprattutto nelle coordinate del tradizionalismo: sempre rimanendo sul caso catalano personaggi come Duran y Ventosa o lo stesso Prat de la Riba dettarono la linea che condusse i governi spagnoli di inizio Novecento a quel compromesso minimo che fu il progetto di *Mancomunidad*, iniziato durante l'ultimo periodo maurista (22). Un compromesso che in realtà era quasi più un volontario equivoco proprio attorno a che cosa si intendesse per autonomia, dato che dalla prospettiva di Maura si cercò di dare una risposta di tipo conservatore, che potesse almeno parzialmente soddisfare il regionalismo tradizionalista, attraverso una nozione di autonomia fondamentalmente amministrativa (23); al contrario progetti quali l'*Estatut de autonomia* del 1919 dimostrarono come la *Ley de Mancomunidades* fosse considerata come solo il primo tassello di un progetto

---

*y cuestión federal en España* a cura di M. Chust Calero, Castelló de la Plana, Servicio de Publicaciones de la Universitat Jaume I, 2004, pp. 115-160. Specificamente su federalismo e questione catalana: GONZALEZ CASANOVA, *Federalismo y autonomía Cataluña y El Estado Español 1868-1938*, Barcelona, Crítica, 1979; P. GABRIEL SIRVENT, *Republicanos federalismos en la España del siglo XIX: el federalismo catalán*, in «Historia y política: Ideas, procesos y movimientos sociales», n. 6 (2001), pp. 31-56.

(21) A. ROVIRA Y VIRGILI, *El nacionalismo catalán: su aspecto político, los hechos, las ideas y los hombres*, Barcelona, Editorial Minerva, 1917, pp. 309-310: «Desde el punto de vista político, no se trata ya de una cuestión de doctrina, ni de historia, sino de un hecho. La doctrina puede ser discutida, la historia puede ser interpretada diversamente. Pero el hecho no puede negarse: y este hecho es que Cataluña reclama su autonomía plena, política y espiritual». Un suo attualizzato profilo: X. FERRÉ I TRILL, *Antoni Rovira i Virgili*, in «Diàlegs: revista d'estudis polítics i socials», Vol. 17, n. 63 (2014), pp. 41-56.

(22) J. PITCH I MITIANA, *La génesis del Catalanismo político. De los inicios de la Restauración a la crisis del Centre Catalá*, in «Hispania - Revista española de historia», CSIC, v. LXVIII, n. 229 (2008), pp. 437-470.

(23) Con tema la *Mancomunidad* catalana e la produzione giuridica dell'epoca: X. ARBÓS MARÍN, *Los inicios del derecho público contemporáneo en Cataluña*, in «Revista Catalana de Dret Públic», 41 (2010), pp. 1-24.

ampio, di riforma costituzionale, in cui alle richieste di democratizzazione della vita politica spagnola si accompagnasse una ridefinizione dal basso del concetto di Nazione<sup>(24)</sup>. Fu in questo contesto che l'avvento del Direttorio militare primoriverista scalzò i differenti progetti di riforma, proponendosi sin da subito, con la introduzione fra 1924 e 1925 degli Statuti municipale e provinciale, di dare compiuto fondamento alla sovranità della Nazione politicamente unitaria, a partire da una nozione di autonomia municipale che, con forti venature di tipo corporativo, permetteva di comprimere al massimo qualsiasi reale forma di autonomia politica<sup>(25)</sup>. Spingere sull'autonomia municipale non era in contraddizione con la creazione di uno stato fortemente centralista, tutt'altro; lungi dall'essere solo infatti un artificio retorico, creare una bipolarità Municipio-Stato, intesi come l'alfa e l'omega della dimensione politica, aveva l'intenzione e la potenzialità di raggiungere contemporaneamente due obiettivi determinanti: svuotare di contenuto le forze autonomiste per costruire una chiara e nuova retorica nazionalista spagnola, impedendo allo stesso tempo la critica al Direttorio di insensibilità nei confronti della dimensione locale<sup>(26)</sup>.

La grande scommessa del sincretismo di Calvo Sotelo, principale artefice delle riforme locali primoriveriste, fu quella di osse-

---

<sup>(24)</sup> A. BALCELLS: *El projecte d'autonomia de la mancomunitat de Catalunya del 1919 i el seu context històric*, Barcelona, Parlament de Catalunya, 2010. Tutti questi documenti sono facilmente rintracciabili in J. A. SANTAMARÍA PASTOR, E. ORDUÑA REBOLLO, R. MARTÍN-ARTAJÓ, *Documentos para la Historia del Regionalismo en España*, Madrid, IEAL, 1977.

<sup>(25)</sup> M. A. PERFECTO GARCÍA, *El corporativismo en España: desde los orígenes a la década de 1930*, in « Pasado y memoria: Revista de historia contemporánea », n. 5 (2006), pp. 185-218.

<sup>(26)</sup> Riguardo agli Statuti municipale e provinciale primoriveristi, oltre alla testimonianza lasciata da J. CALVO SOTELO: *Mis servicios al estado. Seis años de gestión - Apuntes para la historia*, Madrid, IEAL, 1974 (2. ed.), si vedano: S. MARTÍN RETORTILLO, E. ARGULLOL MURGADAS, *Descentralización administrativa y organización política. Aproximación histórica (1812-1931)*, Madrid, Alfaguara, 1973, pp. 315-369; J. A. GARCÍA-TREVIJANO FOS (coord.), *Cincuentenario del Estatuto Municipal. estudios conmemorativos*, Madrid, INAP, 1975; E. ORDUÑA REBOLLO, *La reforma de la Administración local: de la frustración maurista al estatuto de Calvo Sotelo*, in *Reformistas y reformas en la administración española - 3. Seminario de Historia de la Administración*, Madrid, INAP, 2005, pp. 143-176.

quiere, almeno formalmente, le più diverse suggestioni del Regeneracionismo organicista, che avevano portato già da decenni sul banco degli imputati i *patrones* del liberalismo dottrinario (27). Occorre dunque fare un passo indietro per vedere, anche solo in forma sommaria, come organicismo, rigenerazione culturale ed armonizzazione dello Stato con la Società, avessero accomunato sin dagli inizi della Restaurazione canovista quelle differenti ideologie che cercarono soluzioni al problema politico-istituzionale di una Nazione spagnola che, per quanto in crisi, veniva considerata come un dato non discutibile.

Punto di partenza fondamentale era il rifiuto del modello individualista del liberalismo dottrinario e della rigidità delle sue categorie politico-giuridiche applicate all'amministrazione territoriale, anche se importate nel mondo spagnolo spesso su di un piano formale e con modalità frammentarie: per quanto difatti a partire dagli anni Quaranta del XIX secolo centralizzazione ed uniformità fossero più una finalità da raggiungere che una realizzazione concreta, lo stato amministrativo post-napoleonico divenne il simbolo stesso della volontà di creare un edificio pubblico che, considerando solo l'individuo come soggetto unico di diritto, cercava di ridurre la poliedrica e complessa realtà territoriale, culturale e storica della monarchia ispanica all'interno di categorie vissute come artificiali ed uniformanti (28). Fu in questo contesto che si venne delineando sempre più chiaramente quella bipolarità Municipio — Provincia, intesa come contrapposizione fra ente naturale e artificiale, consacrando così la rappresentazione dell'istituto provinciale quale *radix malorum* della crisi della Nazione (29). Una critica, questa, condivisa in buona sostanza tanto dai federalisti come dai regionalisti prima e dai nazionalisti poi, alla luce però di una visione delle necessità della Nazione spagnola diametralmente opposte: se difatti il federalismo

---

(27) Sul tema sempre valido: L. DIEZ DEL CORRAL, *El liberalismo doctrinario*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1984.

(28) Anche se focalizzato su una tematica specifica, si veda il monografico n. 7 (2008) de « Cuadernos de derecho judicial », dedicato a *La jurisdicción contencioso-administrativa en España. "Una" historia de sus orígenes*, a cura di M. Lorente Sariñena.

(29) *Provincia y nación: los territorios del liberalismo*, a cura di C. Forcadell Álvarez, M. C. Romeo Mateo, Zaragoza, Institución Fernando el Católico, 2006.

in un primo momento, e i diversi progetti legati alle nazionalità periferiche in seguito, considerarono che prioritario fosse il conseguimento dell'autonomia politica delle distinte regioni al fine di ricostruire una Nazione spagnola frutto di un patto, movimenti tanto diversi fra loro, quali il *costismo*, il neo-tomismo o lo stesso krausismo, per quanto cercassero di costruire anche dal basso la legittimazione della piramide amministrativa, partivano però dal punto fermo di una Nazione spagnola depositaria di una sovranità politica non discutibile, per quanto bisognosa, questo sì, di ritrovare la propria essenza <sup>(30)</sup>. Una volta individuati questi punti condivisi, non bisogna però cadere nel rischio di accomunare ideologie che si scontrarono al calor bianco: proprio la scommessa della riforma territoriale divenne il campo di battaglia dove si confrontarono differenti prospettive, accomunate da un lessico di matrice organicista, ma con cui si cercava di affermare una nozione di autonomia dietro cui si celavano presupposti in realtà profondamente differenti. Poco avevano a che vedere fra di loro il « regionalismo autonomico » dal sapore autoritario di Picavea in *El Problema nacional* con quello riformista di Posada <sup>(31)</sup>; come d'altronde totalmente differente è l'uso del termine autarchia nel Costa de *El Problema de la ignorancia del Derecho* rispetto all'opera di Azcárate <sup>(32)</sup>. In ogni caso in pochi movimenti come in quello krausista la riflessione sul concetto di autonomia ebbe tanta importanza, come è ben visibile proprio nello stesso Azcárate, autore del famoso saggio *El self-government y la Monarquía doctrinaria*. Il professore leonense sintetizzò in questo testo la fondamentale importanza che l'idea di autonomia aveva nel progetto krausista di rinnovamento dei pilastri

---

<sup>(30)</sup> Sul tema oltre al classico di J.J. GIL CREMADES, *El reformismo español — krausismo, escuela histórica, neotomismo*, Barcelona, Ariel, 1969, si veda: S. MARTÍN MARTÍN, *Funciones del jurista y transformaciones del pensamiento jurídico-político español (1870-1945) (I)*, in « Historia Constitucional: Revista electrónica de Historia constitucional », n. 11 (2010), pp. 89-125.

<sup>(31)</sup> R. MACÍAS PICAVEA, *El problema nacional*, Madrid, Librería General de Victoriano Suárez, 1899 (edizione utilizzata: Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1979).

<sup>(32)</sup> J. COSTA, *El Problema de la ignorancia del derecho y sus relaciones con el status individual, el referéndum y la costumbre*, Madrid, San Francisco de Sales, 1901.

costituzionali della Monarchia <sup>(33)</sup>: porre l'autonomia come principio preformatore della costituzione territoriale avrebbe avuto la capacità di far emergere la vera caratteristica dell'essere umano come essere autonomo in uno schema ordinatore superiore (ma non per questo deterministico).

Il motivo per cui Municipi, Provincie o Regioni dovevano avere una loro sfera di autonomia nasceva dunque dal loro essere organismi sociali, composti da individui di cui condividono in certa misura la natura. La sovrapposizione fra singolo ed organo (o meglio il funzionamento stesso dell'umanità come organismo), perfettamente giustificata all'interno del krausismo sociale, permette dunque di attribuire alle istanze sociali intermedie il diritto all'auto-amministrazione, ovvero alla salvaguardia della propria libertà come diritto naturale dell'uomo <sup>(34)</sup>.

Il vero problema della struttura territoriale spagnola sarebbe dunque stato quello di essere solo una rete amministrativa, che negava i propri diritti ai diversi individui collettivi esistenti, primo fra tutti il Municipio, base storica e naturale del consociazionismo <sup>(35)</sup>.

---

<sup>(33)</sup> G. CAPELLAN DE MIGUEL, *Prefazione* a G. de Azcárate, *El self-government y la Monarquía doctrinaria*, Madrid, Librerías de A. de San Martín, 1877, nell'edizione del CEPC, Madrid, 2007, pp. XXIV-XXV Seguendo infatti l'eccellente schema proposto da Capellan de Miguel il momento dell'autogoverno di sè (momento morale), delle libertà medievali (momento locale) e dell'affermazione della rappresentanza democratica (momento nazionale) vengono ad intrecciarsi e fondersi nell'opera dell'autore leonense. L'affermazione dell'autogoverno significa in realtà aver fatto trionfare la visione antropologica krausista. Ma proprio qui il pensiero krausista mostra i suoi principali limiti sul tema: al cercar di superare la contrapposizione fra Società e Stato di matrice hegeliana, il concetto di *self-government* come autonomia si avvicina molto ad un autarchismo, in cui lo Stato ricopre un ruolo minimale, sino quasi a scomparire. D'altra parte, però, proprio la necessità di dover iniziare il cambiamento dall'alto, secondo logiche elitiste, pone proprio nelle istituzioni pubbliche il motore del cambiamento sociale.

<sup>(34)</sup> Azcárate in *El self-government y la monarquía...* utilizza di preferenza il termine di origine anglosassone, per quanto in altre occasioni ricorra al termine autarchia, preferendolo a quello di autonomia. Se infatti ad autonomo spesso si associa anche il principio di sovranità, negato a qualsiasi ente diverso dallo Stato, autarchico è « la facultad de regir su vida libremente dentro de la ley » (« El programa de Manresa », in G. DE AZCÁRATE, *Municipalismo y regionalismo*, Madrid, INAP, 1979, p. 188).

<sup>(35)</sup> G. CAPELLAN MIGUEL, *La España armónica — el proyecto del krausismo español para una sociedad en conflicto*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2006, pp. 216-220. In

Non a caso Azcárate (come in seguito Posada) fu colui che consacrò definitivamente nei fatti il *topos* della artificialità della provincia al di fuori del pensiero regionalista. Artificialità, si badi bene, non tanto dovuta al suo carattere a-storico o anti-storico, quanto piuttosto al fatto che questa si sostituisce alla auto-amministrazione dei reali e vivi corpi sociali. Per questo Azcárate ritenne fosse necessario edificare una organica e coerente struttura territoriale che permettesse lo sviluppo dell'auto-governo all'interno della sovranità unica dell'organo Nazione <sup>(36)</sup>.

Chi pochi anni dopo sintetizzò ed in certa misura sistematizzò l'ideale krausista riguardo al problema autonomia e territorio alla luce del diritto pubblico comparato fu il già citato Adolfo Posada <sup>(37)</sup>. Il grande professore ovietense dedicò una moltitudine di opere al tema dell'organizzazione locale ed alla definizione del concetto di autonomia: proprio nel suo *Tratado de derecho administrativo* tentò di dare una chiara definizione dei termini in questione:

En mi concepto, en los sistemas políticos de Administración de los Estados contemporáneos, cabe distinguir el sistema centralizador y el sistema del

---

questo l'influenza della lezione di Ahrens e Thibirgen è patente. In realtà il tema del municipio come ente organico naturale e dotato di una sua originaria sovranità permette nuovamente di porre in evidenza il tema della più o meno volontaria ricezione della lezione krausista da un punto di vista interno alle tematiche che più interessano il presente lavoro.

<sup>(36)</sup> Nonostante ciò fu proprio Azcárate a dare un parziale riconoscimento all'autonomia della corporazione provinciale: in risposta al discorso della corona di apertura delle Cortes del 1907, disponibile in G. DE AZCÁRATE, *Municipalismo*, cit., pp. 261-280, dopo aver articolato una chiara difesa della necessità del riconoscimento di un regionalismo autonomico, Azcárate riconobbe come (p. 279): « que constituyendo esas 49 provincias una división artificial, por llevar ochenta años de existencia, han creado intereses, una cierta personalidad también, por virtud de las relaciones que se han determinado entre los miembros que las forman, y esa es otra cuestión a resolver; dificultades prácticas que demuestran, a la vez, cómo no pueden los unos ni los otros darla por resuelta dejando las provincias así y consagrar lo existente, ni suponer que de golpe se puede eso resolver en un día ». Un argomento che praticamente negli stessi termini fu ripreso durante il processo costituente della II repubblica da parte della *Comisión Jurídica Asesora* (CJA), nell'introduzione posta al suo *Anteproyecto*.

<sup>(37)</sup> Per un ottimo profilo bio-bibliografico su Posada (come peraltro su molti altri protagonisti della cultura giuridica spagnola): *Diccionario de catedráticos españoles de Derecho*, [http://portal.uc3m.es/portal/page/portal/instituto\\_figuerola/programas/phu/diccionariodecatedraticos](http://portal.uc3m.es/portal/page/portal/instituto_figuerola/programas/phu/diccionariodecatedraticos), 21/04/2014, 16:15.

Selfgovernment. Pero como consecuencia de la orientación seguida en el continente, merced á reacciones naturales contra la centralización, se ha producido también el sistema descentralizador, que difiere del sistema histórico de la autonomía <sup>(38)</sup>.

Qui, come in altre opere successive, emerge con chiarezza come per Posada gli strumenti concettuali necessari per costruire uno Stato, che avesse la sua ragion d'essere nell'autonomia, si muovessero fra il mondo anglosassone (nelle sue declinazioni britanniche ed americane) e quello germanico: *self-government* e *Selbstverwaltung* erano le coordinate polari a cui si sarebbe dovuta attenere la legislazione locale spagnola <sup>(39)</sup>.

Punto centrale di tutta quest'analisi è il municipio, l'organo per eccellenza in cui natura, società e diritto trovano in questa visione il loro momento d'equilibrio: opere come *El régimen municipal en la ciudad Moderna* o il prologo alla sua traduzione di Rowe sono emblematici al riguardo <sup>(40)</sup>. Per Posada, anzi, l'analisi della struttura municipale è in ultima istanza l'esame delle strutture stesse dello Stato:

Es, en rigor, el del municipio, el problema de un Estado: ya que el Municipio puede reclamar la condición de Estado, siendo legítimo hablar de Estado municipal <sup>(41)</sup>.

Parole queste che potrebbero ricordare quelle che alcuni anni dopo trovarono spazio nel prologo che venne anteposto all'*Estatuto municipal* primoriverista:

El Municipio, en efecto, no es hijo del legislador; es un hecho social de convivencia, anterior al Estado, y anterior también, y además superior, a la

---

<sup>(38)</sup> A. POSADA, *Tratado de derecho administrativo: según las teorías filosóficas y la legislación positiva*, Madrid. Victoriano Suárez, 1897, v. I p. 248.

<sup>(39)</sup> O meglio le letture che si diedero sul continente di questi sistemi, come già ricordato da B. CLAVERO, *Happy Constitución - Cultura y lenguas constitucionales*, Madrid, Trotta, 1997, pp. 208-214.

<sup>(40)</sup> L. S. ROWE, *Problems of city government*, New York, Appleton, 1908; edizione spagnola: *El gobierno de la ciudad y sus problemas*, con prólogo di Adolfo Posada, Madrid, Librería General de Victoriano Suárez, 1914.

<sup>(41)</sup> A. POSADA, *Escritos municipalistas y de la vida local*, Madrid, INAP, 1979, p. 301.

ley. Ésta ha de limitarse, por tanto, a reconocerlo y ampararlo en función adjetiva <sup>(42)</sup>.

In realtà dietro queste apparenti similitudini si nasconde una determinante differenza, essenzialmente sita nell'uso e nella funzione che il concetto di autonomia viene ad assumere: se difatti il *self-government* di Posada aveva come ultimo obbiettivo quello di rifondare il costituzionalismo spagnolo su un'idea di partecipazione plurale della società, facendo dell'autonomia il motore della sovranità, la linea di Calvo Sotelo, partendo da suggestioni di taglio decisamente conservatore, fa dello spazio autonomo dell'amministrazione locale la tomba di qualsiasi possibile autonomia politica territoriale.

Per meglio comprendere questo punto è necessario concentrarsi sull'*Estatuto provincial* del 1925, vero fulcro della costruzione territoriale primoriverista, che avrebbe dovuto trovare il suo definitivo coronamento nella costituzione che iniziò a elaborare la *Asamblea nacional* nel 1928. A tale scopo risulta essere oltremodo utile un libro pubblicato nel 1929 dal titolo *Régimen autonómico y financiero de las Diputaciones provinciales*, scritto da Basilio Martí y Ballesté, futuro commentatore della legge municipale repubblicana <sup>(43)</sup>. Un testo ufficiale, in cui vengono messe in risalto le possibilità di sviluppo del *provincianismo* a partire da una previa delimitazione di cosa si intendesse con autonomia:

la fijación científica de lo que es 'autonomía'; y lo que es 'autonomía' no puede saberse sin acercarse — aunque sea de modo somero — a lo que es su origen, es decir, a la *descentralización* <sup>(44)</sup>.

Cifra ideologica dell'opera è quella del conservatorismo organicista di Enrique Gil Robles e del suo *Tratado de derecho político*, al punto che diversi suoi brani sono trascritti e posti a giustificazione del concetto di autonomia, fondata su una indistinguibilità fra diritto politico e diritto amministrativo, che riduce il primo a una forma del

---

<sup>(42)</sup> *Exposición de los motivos de los estatutos municipales y provinciales*, a cura di A. Trevijano Fos, Madrid, IEAL, 1974, p. 26.

<sup>(43)</sup> B. MARTÍ BALLESTÉ, *Autonomía económica y financiera de las Diputaciones Provinciales*, Huesca, Editorial V. Campo y Comp., [1930].

<sup>(44)</sup> Ivi, p. 3.



secondo <sup>(45)</sup>. A partire da ciò risulta come in realtà anche le distinzioni fra stati federali e stati decentrati risultino in ultima istanza artificiali e non più adatte alla contemporaneità. Riprendendo praticamente alla lettera quanto detto da Gil Robles, Martí infatti affermò come

Son escarceos y artificios doctrinales establecer que el Estado Nacional moderno pueda distinguir su integración por federaciones, regiones, provincias y municipios bajo el aspecto de « entes territoriales » que forman la unidad Nación y bajo el aspecto de la organización de los servicios generales y hasta a las propias « constituciones o cartas » concedidas a esas entidades territoriales <sup>(46)</sup>.

Una posizione, questa, che permetteva non solo di fare di qualsiasi forma di Stato composto una forma di Stato unitario, ma che anche dava la possibilità di considerare tutte le parti dell'organismo statale ugualmente dotate di autonomia, in quanto semplice articolazione del binomio libertà-sovrantà. Detto in altri termini, la forma dello Stato diveniva abbastanza indifferente, a patto che se ne conservasse l'unità politica.

Obbiettivo dunque di qualsiasi progetto volto a costruire uno Stato modernamente inteso sarebbe stato quello di trovare quel giusto punto di equilibrio nell'autonomia locale che lasciasse il campo dell'azione politica alla Nazione unitaria.

Proprio in questo la provincia rivelerebbe la sua funzione di istanza intermedia ideale per costruire un sistema di decentralizzazione organica, intesa come gestione di quegli interessi naturali che, superiori all'ambito comunale, appartengono alla sfera locale, senza che questo metta in discussione l'unità della sovranità, ma che anzi concorra a rafforzarla: l'ente provinciale si inseriva nello schema come momento capace di cementare l'ideale nazionale costruito dalla dittatura, disinnescando le potenzialità del regionalismo e dei

---

<sup>(45)</sup> E. GIL ROBLES, *Tratado de derecho político: según los principios de la filosofía y el derecho cristianos*, Madrid, Afrodísio Aguado, 1961-1963; F. A. ROJAS QUINTANAS, *Enrique Gil Robles: la respuesta de un pensador católico a la crisis del 98*, in « Hispania Sacra », CSIC, n. 53 (2001), pp. 213-228.

<sup>(46)</sup> B. MARTÍ Y BALLESTE, *Autonomía económica y financiera*, cit., p. 6.

nazionalismi periferici attraverso un'autonomia amministrativa politicamente depotenziata (47).

Che d'altronde l'ideale della *Nación unitaria* fosse la chiave di volta ed il nodo gordiano di tutto il sistema lo chiarì lo stesso Primo de Rivera nel suo primo discorso ai membri della commissione costituzionale della Asamblea Nacional nel 1927:

Repito, pues descentralización cuanto sea posible; pero nada de concentración de regiones, porque no se puede olvidar que España está compuesta, no de regiones diversas, sino de naciones. En la memoria de los habitantes de esas regiones está todavía viva su historia como nación independiente, que llegó hasta el siglo XV (48).

La messa in marcia del mai concluso processo costituente primoriverista non solo portò il *Directorio civil* alla sua fine, ma soprattutto riattivò ai più diversi livelli il dibattito di riforma costituzionale interrotto nel 1923, non riuscendo a canalizzare buona parte delle forze intellettuali del paese nell'alveo del suo progetto, specialmente per quanto riguardava il delicato nodo territoriale (49): non casualmente uno dei punti caratterizzanti del *pacto de San Sebastián*, accordo a metà strada fra la piattaforma programmatica ed il *gentlemen agreement* fra le diverse anime del riformismo e repubblicanesimo anti-primoriverista (per quanto con la significativa eccezione dei socialisti) fu il riconoscimento dell'autonomia regionale (50). Ancora una volta, però, che cosa si intendesse con autonomia era tutt'altro che univoco: giusto per portare due esempi significativi fra il Rovira i Virgili dell'« Autonomia offerta — non imposta — a tutte le regioni » e l'Ortega y Gasset della *Gran*

---

(47) Per un panorama della ideologia nazionalista primoriverista: Alejandro QUIROGA FERNÁNDEZ DE SOTO, *Haciendo españoles. La nacionalización de las masas en la Dictadura de Primo de Rivera (1923-1930)*, Madrid, CEPC, 2008.

(48) *Acta de Sesiones de la Sección Primera de la Asamblea Nacional*: sesión del 26 de octubre 1927, p. 5, Archivo Congreso Diputados (ACD), *Serie General*, leg. 667, exp. 1(1).

(49) E. GONZALEZ CALLEJA, *La España de Primo de Rivera*, Madrid, Alianza, 2005 pp. 129-153 e pp. 373-379.

(50) Sul *Pacto de San Sebastián*, molto completo: F. HERNANDEZ LAFUENTE, *Autonomía e integración*, cit., pp. 16-45.

*Comarca* vi erano differenze sostanziali <sup>(51)</sup>. A ciò si aggiunga che tutto il processo costituente repubblicano dovette confrontarsi con un territorio che rimase tutt'altro che muto dinnanzi all'elaborazione della nuova carta: se difatti nota ed ampiamente commentata è la precoce mobilitazione che la *Generalitat* fece per elaborare una propria bozza di Statuto, con le corrispettive contromosse del governo di Madrid per riportare questi progetti sotto la sovranità unica delle *Cortes Constituyentes*, anche le provincie « de régimen común » fecero sentire la loro voce in merito <sup>(52)</sup>. Si tratta di un aspetto sin ora trascurato dalla storiografia e che merita in questa sede un maggiore spazio, specie alla luce della proiezione globale ma differenziata che volle assumere la costituzione del 1931 in materia territoriale: la Repubblica non doveva solo costruire i mezzi per l'autonomia regionale, quanto piuttosto superare i limiti ormai secolari della atrofia provinciale per costruire una vera struttura statale <sup>(53)</sup>. Proprio nel mese di settembre, momento culminante

---

<sup>(51)</sup> Il testo virgolettato è la traduzione di un passaggio di: A. ROVIRA I VIRGILI, *Catalunya i la República*, Barcelona, NAGSA, 1931, p. 16. Su Ortega y Gasset e la questione territoriale: F. H. LLANO ALONSO: *Reforma territorial y política nacional desde la perspectiva teórica de José Ortega y Gasset*, in « Revista de estudios políticos », n. 131 (2006), pp. 113-140.

<sup>(52)</sup> M. GERPE LANDÍN, *L'Estatut d'Autonomia de Catalunya i l'Estat integral*, Barcelona, Edicions 62, 1977.

<sup>(53)</sup> Un tema, quello della provincia nel modello territoriale dell'*Estado Integral*, che sembra essere attualmente di interesse, come dimostra il recente contributo di C. ÁLVAREZ ALONSO, *Estructura estatal, administración territorial e ideología en tiempos de crisis. El caso de las diputaciones provinciales en España*, in « Quaderni Fiorentini », n. XLII (2013), pp. 323-374, in cui l'autrice a p. 324 sottolinea come il suo articolo « no surge de una visión oportunista sino de la consulta del expediente de elaboración de la Constitución de 1931, pretende un acercamiento al significado de estas instituciones en la articulación territorial de los diferentes modelos estatales del moderno constitucionalismo español hasta 1931, las causas de su nacimiento y permanencia y, en la medida de lo posible, buscar una explicación a su desaparición en las Carta Magna de las etapas republicanas. Será solo un esbozo, apenas una aproximación, a un tema que requiere una dedicación más prolija y profunda. En realidad, ni siquiera se presenta como introducción, sino más bien como un planteamiento de sugerencias para un posible y deseable análisis más hondo ». A tal proposito mi sembra sia giusto puntualizzare che ho avuto occasione di trattare con attenzione tale tema e di utilizzare tali fonti nella mia Tesi di dottorato dal titolo *Costituzione, provincia e territorio nella seconda repubblica spagnola: una prospettiva comparata* (dir. proff. Livio Antonielli e Fernando Martínez Pérez).

della discussione del titolo riguardante l'organizzazione territoriale, ebbe inizio in Madrid la riunione delle *Diputaciones provinciales*, o meglio delle commissioni gestrici incaricate dalla repubblica fra i suoi primi atti straordinari: un incontro ormai ricorrente, che aveva assunto una cadenza quasi annuale, che nel clima della costituente attirò l'attenzione della carta stampata generalista, quando solitamente solo le riviste specializzate, come ad esempio la *Gazeta de Administración local*, si occupavano del tema <sup>(54)</sup>. Fra le varie testate significativo al riguardo lo spazio che un giornale risolutamente repubblicano come *Crisol* dedicò all'evento, considerandolo « de gran trascendencia para las corporaciones provinciales » <sup>(55)</sup>.

Gli articoli diedero particolare spazio alle conclusioni raggiunte: una volta assodata la propria legittimità deliberativa sul tema, nonostante il carattere non elettivo delle Commissioni provvisorie, l'Assemblea delle *Diputaciones* si ritenne autorizzata ad essere parte attiva nelle scelte costituzionali che riguardassero la struttura territoriale della repubblica. Furono incontri tesi, al punto che molti dei rappresentanti arrivarono a proporre che la stessa Assemblea delle *Diputaciones* sottoponesse alle *Cortes* la soppressione dell'ente provinciale. Una opzione che alla fine non passò: dopo uno scontro frontale fra coloro che sostenevano la personalità, e dunque il diritto, all'autonomia della provincia e quelli che stigmatizzavano la

---

Condotta in regime di cotutela fra la Università di Messina e la Autónoma di Madrid, la Tesi fu oggetto di una prima presentazione preliminare nel novembre 2011 nella stessa UAM, all'interno del Seminario permanente « Nuevos Horizontes de la Historia del Derecho » del *Departamento de Derecho Social, privado y económico*, per poi essere letta a marzo 2012. Attualmente il testo è in corso di traduzione e pubblicazione da parte dell'Università Carlos III di Madrid, con il titolo *Provincia y Territorio en la Constituyente de la segunda República española: las raíces europeas de una controvertida institución*.

<sup>(54)</sup> *Gazeta de Administración local*, n. 10, ottobre 1931, pp. 599-603. È interessante notare come nella *Gazeta* si trovino diversi commenti, spesso anche piuttosto pesanti, sull'evolversi della Costituente nei temi dell'amministrazione e della gestione del territorio. Lo stesso numero di ottobre si aprì con un lungo e critico editoriale del direttore del periodico, Jose Maria Fábregas del Pilar, dal titolo « Los intelectuales, la administración local y la democracia ».

<sup>(55)</sup> *Crisol*, 11 di settembre 1931, p. 16. *Crisol* coprì tutto l'evento, dal 9 all'11 settembre, pubblicando le conclusioni il 12.

provincia come la *radix malorum* dell'amministrazione locale spagnola, si giunse ad una risoluzione comune:

Qué, asimismo, la Asamblea eleve a las Cortes, por mediación del Gobierno, la súplica de que, al legislar sobre la estructuración de los organismos locales, reconozca la personalidad autonómica de la provincia, de la región y la comarca, las cuales podrán mancomunarse o federarse, dentro las condiciones que las respectivas leyes orgánicas determinen <sup>(56)</sup>.

Quanto effettivamente le *Cortes* o la *Comisión de Constitución* abbiano preso in considerazione le risoluzioni non è facile a determinarsi. Due fatti però sembrano chiari: in primo luogo le provincie ed i suoi organismi dimostrarono di poter essere parte creativa ed attiva nel disegno di una repubblica democratica; ma soprattutto emerse con chiarezza come l'autonomia venisse progressivamente ad essere il principio che doveva dare forma e sostanza a qualsiasi istanza territoriale nella costituzione territoriale repubblicana. Un'autonomia che, al divenire strumento della sovranità popolare, possedeva sempre una dimensione tanto politica come amministrativa: per quanto dunque lo statuto regionale fosse il momento di più alta e cosciente affermazione dell'autonomia, nel disegno dell'*Estado Integral* il medesimo principio doveva sostenere l'intera rete territoriale, per poter realmente costruire su basi democratiche lo Stato.

Con l'inizio del momento costituente della seconda Repubblica, il dibattito sul delicato triangolo autonomia territorio sovranità si trovò a dover in qualche modo canalizzare questo pluridecennale dibattito, per trovare una condivisibile nozione di autonomia che desse concretezza alla differenti dimensioni politiche del territorio spagnolo, senza che tuttavia venisse meno la sovranità unica del potere costituente democratico riunito in *Cortes* <sup>(57)</sup>.

Quando dunque Luis Jiménez de Asua rivendicava nel suo discorso introduttivo al progetto della *Comisión de Constitución* il modello dell'*Estado Integral* come superamento dei limiti del centralismo e del federalismo sul modello della lezione prussiana e delle ultime prospettive di riforma territoriale della costituzione di

---

<sup>(56)</sup> *Crisol*, 12 settembre 1931, p. 12.

<sup>(57)</sup> F. TOMÁS Y VALIENTE, *Soberanía y autonomía en las Constituciones de 1931 y 1978*, in *Autonomía y soberanía*, a cura di A. Iglesia Ferreirós, Madrid, Marcial Pons, 1996, pp. 113-131.

Weimar, non solo voleva per la repubblica un posto nel consesso delle più avanzate repubbliche democratiche, ma faceva suo l'ideale di una « auto-amministrazione potenziata » che Preuss cercò di porre a fondamento della prima costituzione democratica tedesca <sup>(58)</sup>.

Il modello di autonomia territoriale che venne prendendo forma nel processo costituente del 1931 non fu dunque il frutto di una riflessione improvvisata, quanto piuttosto il risultato di un ampio progetto di rinnovamento su nuove basi di un'idea di Stato che permettesse raggiungere la democrazia tanto nella sovranità nazionale come nell'autonomia dei differenti nazionalismi, appoggiandosi agli strumenti più all'avanguardia che il diritto pubblico aveva messo a disposizione fra le due guerre.

---

<sup>(58)</sup> G. DEMARCHI, *El Estado Integral y sus fuentes: una lectura comparada*, in *Actas IV Encuentro de Jóvenes investigadores en Historia Contemporánea*, Valencia, Servicio de publicaciones de la Universidad (in corso di stampa).