

Arianna Angeli

**La circolazione
del sistema francese
di decentramento
regionale
nell'Europa
centro-orientale**

FRANCOANGELI

Collana

di Diritto

SAGGI E RICERCHE

Informazioni per il lettore

Questo file PDF è una versione gratuita di sole 20 pagine ed è leggibile con



La versione completa dell'e-book (a pagamento) è leggibile con Adobe Digital Editions. Per tutte le informazioni sulle condizioni dei nostri e-book (con quali dispositivi leggerli e quali funzioni sono consentite) consulta [cliccando qui](#) le nostre F.A.Q.



I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: www.francoangeli.it e iscriversi nella home page al servizio “Informatemi” per ricevere via e.mail le segnalazioni delle novità o scrivere, inviando il loro indirizzo, a “FrancoAngeli, viale Monza 106, 20127 Milano”.

Arianna Angeli

**La circolazione
del sistema francese
di decentramento
regionale
nell'Europa
centro-orientale**

FRANCOANGELI

Collana

di Diritto

SAGGI E RICERCHE

Il volume è stato pubblicato con il contributo del Dipartimento di Studi Internazionali, Giuridici, Storico e Politici dell'Università degli Studi di Milano.

Il volume è stato sottoposto a un processo di *peer review* che ne attesta la qualità scientifica.



Copyright © 2018 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

Indice

Premessa	pag. 7
1. Tema e obiettivi della ricerca	» 7
2. Precisazioni terminologiche	» 9
3. Piano dell'opera	» 11
1. Lo Stato unitario e il decentramento regionale di tipo amministrativo in Europa	» 13
1. L'organizzazione territoriale dello Stato assoluto: dal superamento degli istituti feudali all'avvento dello Stato di polizia	» 13
2. Il consolidamento del modello unitario nella forma di Stato liberale	» 17
3. Il dibattito e i progetti di decentramento regionale amministrativo in Italia nel periodo liberale fino all'avvento del fascismo	» 19
4. Il decentramento regionale nello Stato democratico: il regionalismo di tipo amministrativo	» 21
2. Il decentramento regionale in Francia	» 25
1. Le caratteristiche peculiari del decentramento territoriale in Francia	» 25
2. L'evoluzione storica dell'organizzazione territoriale	» 28
2.1. Le origini dello Stato	» 28
2.2. Il consolidamento dello Stato assoluto	» 31
2.3. L'affermazione del modello giacobino-napoleonico	» 34

2.4. Dalla Monarchia orleanista al secondo dopoguerra (1830-1946). La nascita della <i>décentralisation</i> e della <i>déconcentration</i>	pag. 41
2.5. La IV Repubblica (1946-1958)	» 48
2.6. La Costituzione del 1958 e l'avvio di processi di decentramento regionale	» 53
3. Il decentramento regionale a partire dal 1982	» 60
3.1. L'Atto I del decentramento (1982-1986)	» 60
3.2. La revisione costituzionale del 2003	» 66
3.3. Le riforme territoriali del "quinquennato di Sarkozy" (2007-2012)	» 70
3.4. L'Atto III del decentramento	» 74
3. Il decentramento regionale nei paesi dell'Europa centro-orientale	» 79
1. Polonia	» 79
1.1. L'organizzazione territoriale nella storia	» 79
1.2. L'autogoverno regionale	» 102
1.3. I rapporti tra autogoverno territoriale e amministrazione statale decentrata	» 106
2. Repubblica ceca	» 108
2.1. L'evoluzione storica dell'organizzazione territoriale	» 108
2.2. Il decentramento regionale	» 131
3. Slovacchia	» 140
3.1. L'evoluzione storica della struttura territoriale	» 140
3.2. L'autogoverno regionale	» 150
4. Il decentramento regionale nell'Europa centro-orientale e in Francia: una riflessione comparata	» 159
1. I fattori che hanno influito sull'introduzione di enti di decentramento regionale nell'Europa centro-orientale. Le differenze col caso francese	» 159
2. L'organizzazione regionale nell'Europa centro-orientale. Analogie e differenze con il sistema francese	» 165
2.1. L'istituzione delle regioni	» 165
2.2. La natura e le funzioni degli enti regionali	» 167
2.3. Gli organi delle regioni	» 169
3. Brevi considerazioni conclusive	» 170
Bibliografia	» 175

Premessa

1. Tema e obiettivi della ricerca

Il presente lavoro si occupa dell'introduzione di forme di decentramento regionale in alcuni paesi dell'Europa centro-orientale – Polonia, Repubblica ceca e Slovacchia – focalizzandosi sulle motivazioni che hanno portato all'avvio di tali processi, sui sistemi regionali ai quali sembrano essersi ispirati e sulle modalità nelle quali hanno trovato attuazione.

Si tratta di paesi che sono stati per secoli parte di Imperi multinazionali e che hanno acquisito una propria statualità tardivamente, a seguito del primo conflitto mondiale, con la nascita rispettivamente della Seconda Repubblica polacca e della Prima Repubblica cecoslovacca. In quella fase si optò per un'organizzazione territoriale che favorisse il consolidamento dello Stato e sebbene fossero stati introdotti istituti di decentramento le relative parti delle costituzioni rimasero in larga misura inattuate, nel timore di compromettere l'unità del paese. Le costituzioni adottate nel periodo interbellico, tuttavia, hanno esercitato un'influenza determinante sulla successiva evoluzione costituzionale di Polonia, Repubblica ceca e Slovacchia¹.

L'avvento dello Stato socialista ha portato al superamento dell'organizzazione del territorio su più livelli, sostituita dalla dicotomia tra gli organi del potere statale centrali e locali (i consigli popolari), da un lato, e gli organi dell'amministrazione statale centrali e locali (i comitati esecutivi), dall'altro. Il nuovo sistema si basava sui principi del “centralismo democratico” e della “doppia dipendenza” per cui gli organi dipendevano orizzontalmente da chi li aveva eletti e verticalmente dagli organi superiori del-

1. R. Scarciglia, *La forma di governo locale e la circolazione dei modelli nell'Europa centro-orientale*, in R. Scarciglia, M. Gobbo (a cura di), *Nuove tendenze dell'ordinamento locale. Fonti del diritto e forme di governo nell'esperienza comparata*, Eut, Trieste, 2001, p. 143.

la stessa categoria. Di fatto, però, gli organi del potere statale ricadevano sotto il rigido controllo del partito comunista e l'organizzazione del partito "doppiava" quella statale ad ogni livello. Il livello intermedio rappresentava quello più importante, poiché assicurava la trasmissione dei comandi centrali a livello locale².

A seguito del crollo dei regimi comunisti – e del processo di disgregazione statale che ha portato allo scioglimento della Federazione nel caso della Repubblica ceca e della Slovacchia – i tre paesi hanno conosciuto profonde trasformazioni costituzionali, in un arco di tempo relativamente breve ed attraverso un processo pacifico, ispirandosi ampiamente alle proprie tradizioni costituzionali, oltre che ai modelli del costituzionalismo occidentale³. I tre paesi hanno dunque proceduto ad un profondo ripensamento della propria struttura territoriale, che consentisse di superare il rigido centralismo ereditato dal periodo socialista, all'interno di una ritrovata statualità o dell'acquisizione di una nuova statualità nel caso della Repubblica ceca e della Slovacchia.

L'adesione al Consiglio d'Europa e la ratifica della Carta europea dell'autonomia locale del 15 ottobre 1985⁴ hanno esercitato un'influenza determinante sulle riforme territoriali di Polonia, Repubblica ceca e Slovacchia⁵. Per segnare la rottura con il passato, i paesi oggetto di studio hanno innanzitutto reintrodotta «un sistema di governo locale autonomo e democratico»⁶, attraverso l'istituzione di consigli comunali elettivi. Il livello intermedio è risultato invece fortemente indebolito a causa del ruolo che aveva assunto nel periodo socialista, da cui si era fermamente intenzionati a prendere le distanze⁷. In una seconda fase, per rispondere alle nuove esigenze emerse nell'ambito del processo di consolidamento del nuovo or-

2. M. Ganino, *Democrazia e diritti umani nelle costituzioni dei paesi dell'Europa orientale*, in M. Ganino, G. Venturini (a cura di), *L'Europa di domani: verso l'allargamento dell'Unione*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 144.

3. S. Bartole, *Riforme costituzionali nell'Europa centro-orientale. Da satelliti comunisti a democrazie sovrane*, il Mulino, Bologna, 1993; G. De Vergottini, *Diritto costituzionale comparato*, Cedam, Padova, 2004; P. Biscaretti di Ruffia, M. Ganino (a cura di), *Costituzioni straniere contemporanee. Le Costituzioni di sette Stati di recente ristrutturazione*, Giuffrè, Milano, 1996; A. Rinella, *La forma di governo semi-presidenziale. Profili metodologici e "circolazione" del modello francese in Europa centro-orientale*, Giappichelli, Torino, 1997; G. De Vergottini, *Le transizioni costituzionali*, il Mulino, Bologna, 1998.

4. In www.coe.int/it/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/122/signatures?p_auth=SvWoCI6A.

5. G. Marcou, *L'adaptation des structures territoriales face à la politique régionale communautaire*, in *Revue d'études comparatives est-ouest*, n. 3, 2002, p. 132.

6. M. Ganino, *Democrazia e diritti umani*, cit., p. 145.

7. G. Marcou, *Structures territoriale et finances locales dans les pays du centre-est européen*, in *Politiques et management public*, n. 1, 1996, p. 113.

dinamento democratico e di adesione all'Unione europea, tali paesi hanno proceduto ad ulteriori riforme territoriali⁸.

La ricerca qui proposta parte dall'assunto che – nell'ambito di tali riforme – Polonia, Repubblica ceca e Slovacchia abbiano guardato al sistema francese di decentramento regionale. La dottrina locale non è molto esplicita a riguardo, a differenza di quella francese⁹. È possibile tuttavia dedurre questa somiglianza dall'analisi della regolamentazione costituzionale e legislativa, così come dal funzionamento pratico dei sistemi di decentramento regionale. La limitata presenza di riferimenti espliciti al sistema francese nella dottrina dei tre paesi non si considera di ostacolo all'indagine, dal momento che nel diritto comparato le “auto-qualificazioni” non costituiscono un elemento essenziale nell'identificazione della natura giuridica degli ordinamenti decentrati¹⁰.

Il confronto con l'esperienza francese verrà effettuato sullo sfondo di una più ampia prospettiva comparata. Infatti, al fine di mettere in evidenza la natura ed i tratti di fondo dei sistemi regionali introdotti in Polonia, Repubblica ceca e Slovacchia si terranno presenti le diverse tendenze del decentramento regionale in Europa.

L'analisi è finalizzata inoltre a mettere in luce in che misura differenze radicate nelle esperienze storiche dei tre ordinamenti oggetto di indagine, e riflesse nelle rispettive tradizioni giuridiche e costituzionali, abbiano condizionato i processi di decentramento ed i relativi esiti in termini istituzionali ed applicativi.

2. Precisazioni terminologiche

L'indagine si articola intorno al concetto di “decentramento regionale di tipo amministrativo” in Europa. Tra le diverse formule che definiscono

8. G. Marcou, *L'adaptation des structures territoriales*, cit., pp. 162-165.

9. G. Marcou, *La régionalisation en Europe*, Parlement Européen, Luxembourg, 1999, p. 26; M. Lesage, *Russie, Pologne: entre décentralisation et fédéralisme*, in *Revue française d'administration publique*, n. 96, 2000, pp. 623-638; M. Zaborowska, *La réforme administrative et territoriale polonaise dans le contexte européen*, in www.institutdelors.eu, 2001; D. Pejko, *État et Collectivités territoriales – Décentralisation de l'administration publique en Slovaquie*, in www.ena.fr, 2006, p. 15; F. Bafoil, *Regionalization and decentralization in a comparative perspective. Eastern Europe and Poland*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 2010, p. 12.

10. Prendendo in prestito un concetto elaborato con riferimento allo Stato federale, che può essere a parere di chi scrive riferito anche al decentramento regionale. L. Pegoraro, *Autoqualificazioni ed eteroqualificazioni del federalismo: il linguaggio della Costituzione e delle proposte di riforma*, in S. Baldin, L. Pegoraro, A. Rinella, *Tre lezioni sul federalismo*, Eut, Trieste, 1999, p. 19.

i tipi di Stato organizzati su più livelli di governo territoriale, si è optato per il termine decentramento, ossia quello dotato di una connotazione più «neutra»¹¹. Si tratta infatti di una formula generale relativa alla ripartizione delle tradizionali funzioni statuali tra il centro e la periferia, che può essere variamente graduata. Il decentramento regionale amministrativo, in particolare, realizza un trasferimento di potestà in favore di “enti intermedi”, generalmente definiti regioni, senza minare il carattere unitario dello Stato¹².

Tale tipo di decentramento regionale prevede il trasferimento di potestà amministrative a favore di enti che non sono dotati di autonomia politica, ai quali viene comunque affidato un effettivo potere decisorio e non meramente esecutivo, ma con l'esclusione di poteri di decisione politica e di indirizzo. Tra l'ente centrale e quello periferico non si instaura un rapporto gerarchico, bensì un rapporto basato sul criterio di competenza. Il concetto di “decentramento politico”, al contrario, prevede l'istituzione di enti territoriali dotati di un potere di indirizzo politico autonomo e che esercitano un potere normativo primario, e presenta una serie di elementi affini al *genus* del federalismo¹³. Nell'analisi si è escluso dunque il riferimento al termine “Stato regionale”, elaborato in un contesto politico-culturale differente rispetto a quello dei casi di studio, il quale sulla base delle classificazioni proposte dalla dottrina¹⁴ definisce ordinamenti che attuano forme di decentramento politico e che presenta affinità con lo “Stato federale”¹⁵.

Nel corso del lavoro sono emerse difficoltà nella trasposizione di concetti giuridici in contesti differenti. Spesso infatti termini impiegati per definire situazioni giuridiche o istituti di un ordinamento non corrispondono a quelli utilizzati in un altro ordinamento per designare fenomeni assimilabili. Ed all'inverso, termini foneticamente vicini possono richiamare istituti o situazioni giuridiche diversi¹⁶. È stato per questo necessario operare

11. M. Calamo Specchia, *La nozione di devolution tra teoria e prassi: una comparazione tra il modello britannico e l'esperienza francese*, in A. Torre, L. Volpe, *Processi di devolution e transizioni costituzionali negli Stati unitari (dal Regno Unito all'Europa)*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 30.

12. F. Cuocolo, *Forme di Stato e di Governo*, in *Digesto Disc. Pubbl.*, 1991, p. 501.

13. M. Volpi, *La distribuzione territoriale dei poteri: tipi di Stato e Unione Europea*, in G. Morbidelli, L. Pegoraro, A. Rinella, M. Volpi, *Diritto pubblico comparato*, Giappichelli, Torino, 2016, p. 373.

14. Secondo la classificazione proposta da Volpi, «si può parlare di Stato regionale in senso proprio solo quando le Regioni trovano il proprio fondamento nella costituzione o in leggi di rango costituzionale, si caratterizzano come enti politici autonomi, ricoprono l'intero territorio nazionale e sono titolari di competenze legislative». M. Volpi, *La distribuzione territoriale dei poteri*, cit., p. 374.

15. L. Pegoraro, A. Rinella, *Sistemi costituzionali comparati*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 288.

16. L. Pegoraro, *Autoqualificazioni ed eteroqualificazioni del federalismo*, cit., pp. 19-30.

delle scelte nelle traduzioni. Ciò vale soprattutto per il termine “regione”, che è stato utilizzato per tutti i casi di studio. Nei paesi dell’Europa centro-orientale si fa uso di termini dotati di una diversa radice linguistica per indicare le unità di autogoverno territoriale superiori, quali *województwo* in polacco, e *kraj* in ceco e slovacco. Tali termini designano però enti del tutto assimilabili alle regioni. Una difficoltà analoga non è emersa nel confronto con l’ordinamento francese nel quale il termine *région* corrisponde anche da un punto di vista etimologico all’italiano “regione”. L’individuazione di analogie e differenze tra i vocaboli utilizzati nei diversi ordinamenti rientra tra gli obiettivi della comparazione e consente di cogliere gli elementi caratterizzanti delle singole esperienze nazionali, che sono generalmente meno soggetti al cambiamento e tendono a rimanere inalterati nel tempo¹⁷.

In tutti e tre i casi di studio le “regioni” sono enti di decentramento territoriale inseriti nel testo costituzionale. Tuttavia, la Costituzione della Repubblica ceca è l’unica – a seguito della revisione costituzionale del 1997 – ad usare il termine regione, ossia *kraj* (art. 99, Cost.). In Slovacchia la Costituzione disciplina le “unità superiori di autogoverno territoriale” (*vyšší územný celok*), ma non utilizza il termine regione (che in slovacco è *kraj*), ciò significa che il legislatore potrebbe attribuire agli enti superiori di autogoverno territoriale una denominazione differente. In Polonia la Costituzione, all’art. 164, c. 2, rimanda alla legge ordinaria la definizione delle unità dell’autogoverno regionale (*jednostki samorząd regionalny*) o dell’autogoverno locale e regionale (*samorząd lokalny i regionalny*). L’istituzione delle regioni è stata in questo modo sottratta alla discrezionalità del legislatore, il quale ha conservato però la possibilità di istituire un ulteriore livello di autogoverno locale.

3. Piano dell’opera

Come necessaria premessa alla ricerca sui paesi individuati, verrà posta una parte introduttiva tesa alla ricognizione del fenomeno del decentramento regionale in Europa nella sua evoluzione storica e nelle sue differenziazioni attuali.

Successivamente, ci si focalizzerà sullo studio del decentramento regionale di tipo “amministrativo” – quale naturale portato dello Stato unitario e centralizzato, che ammette solo limitate forme di decentramento

17. G. Bognetti, *Introduzione al diritto costituzionale comparato. Il metodo*, Giappichelli, Torino, 1994, p. 120; B. Valdés, *La lengua del derecho y al derecho de la lengua*, Unam, México, 2005; B. Pozzo, M. Timoteo (a cura di), *Europa e linguaggi giuridici*, Giuffrè, Milano, 2008.

istituzionale e burocratico – per la rilevanza che esso assume nei casi di Polonia, Repubblica ceca e Slovacchia. Il decentramento regionale “politico” non verrà trattato poiché fondato su una serie di premesse estranee all’ordinamento giuridico e politico dei tre casi di studio, nei quali infatti mancano importanti tradizioni pre-unitarie (o laddove presenti non si riferiscono alle attuali regioni amministrative ma a macro-regioni storiche), una matura riflessione in tema di regionalismo, nonché di conseguenza l’attribuzione di marcate forme di autonomia (ovvero competenze normative primarie e di indirizzo) ad unità territoriali in ragione di peculiarità storico-culturali, etniche e linguistiche. Il decentramento amministrativo al contrario costituisce una formula organizzativa di ripartizione del potere sul territorio – propria del tipo di Stato unitario – tendenzialmente estranea ad elementi di carattere identitario.

L’istituzione di regioni “amministrative” rappresenta una soluzione peculiare nel panorama comparatistico europeo, più recente rispetto alla creazione di regioni politiche. Prima di essere recepito dai tre paesi dell’Europa centro-orientale, tale sistema ha trovato espressione nel sistema francese, che per questo motivo – come detto sopra – verrà considerato quale termine di paragone preferenziale.

L’introduzione di enti di decentramento regionale rappresenta un elemento di discontinuità nell’evoluzione costituzionale degli ordinamenti in esame, nei quali non si rilevano consolidate tradizioni in materia di decentramento. La ricerca vuole dunque fare luce sui fattori che hanno portato – nella riforma dell’organizzazione territoriale del potere – ad operare determinate scelte istituzionali, la cui identificazione permette di comprendere le modalità nelle quali tali riforme hanno trovato attuazione.

1. Lo Stato unitario e il decentramento regionale di tipo amministrativo in Europa

1. L'organizzazione territoriale dello Stato assoluto: dal superamento degli istituti feudali all'avvento dello Stato di polizia

Il processo che ha portato alla nascita dello Stato moderno – che si fa convenzionalmente corrispondere con la Pace di Westfalia del 1648 – si basa su una logica accentratrice e si è sviluppato attraverso il progressivo consolidamento dello Stato assoluto, tra il XIV e il XVII secolo¹. Nell'assolutismo il monarca riuscì ad imporre la propria sovranità, intesa da un lato come indipendenza da poteri esterni (il Papato e l'Impero), dall'altro come supremazia nei confronti della pluralità dei soggetti all'interno dello Stato². La transizione dall'ordinamento feudale allo Stato moderno interessò solo una parte del continente europeo, con particolare riferimento a Francia, Spagna, e per certi aspetti Inghilterra e Italia – ciascuna con le proprie specificità – ma non trovò attuazione nel Sacro Romano Impero³.

La conflittualità dettata da una crescente competizione tra gli Stati rese necessaria la creazione di eserciti permanenti e di un sistema fiscale moderno⁴. Allo stesso tempo, all'interno dell'ordinamento il sovrano riuscì ad

1. G.G. Florida, *La Costituzione dei moderni. Profili tecnici di storia costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1991, pp. 14-16; C. Martinelli, *Le radici del costituzionalismo. Idee, istituzioni e trasformazioni dal Medioevo alle rivoluzioni del XVIII secolo*, Giappichelli, Torino, 2016, pp. 22 ss.; L. Pegoraro, A. Rinella, *Sistemi costituzionali comparati*, cit., p. 56.

2. M. Volpi, *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo*, Giappichelli, Torino, 2016, pp. 30-34; M. Volpi, *Le forme di Stato*, in G. Morbidelli, L. Pegoraro, A. Rinella, M. Volpi, *Diritto pubblico comparato*, cit., p. 262-264; L. Pegoraro, A. Rinella, *Sistemi costituzionali comparati*, cit., p. 57; T. Groppi, A. Simoncini, *Introduzione allo studio del diritto pubblico e delle sue fonti*, Giappichelli, Torino, 2017, pp. 21-22.

3. P. Pieri, *Formazione e sviluppo delle grandi monarchie europee*, in E. Rota (a cura di), *Questioni di storia medievale*, Marzorati, Milano 1954, pp. 475-496.

4. C. Mortati, *Lezioni sulle forme di governo*, Cedam, Padova, 1973.

imporre la propria preminenza sulla pluralità di centri di potere, ed in particolare sulle forme di autonomia sociale e territoriale che avevano caratterizzato l'ordinamento feudale⁵. Si poté così assistere al progressivo svuotamento dei c.d. "poteri intermedi", ovvero delle prerogative, privilegi, usi e consuetudini dei signori locali, dei ceti e delle comunità territoriali propri dell'ordinamento feudale, attraverso un processo di unificazione territoriale e accentramento del potere nelle mani del Re⁶.

Lo Stato moderno nacque dunque come Stato unitario, caratterizzato da quattro elementi fondamentali: il centralismo, legato alla natura monocratica del potere sovrano il quale non incontrava limiti nell'esercizio delle proprie funzioni; la gerarchia, che subordinava al centro le articolazioni del potere sul territorio; la centralizzazione, relativa alla concentrazione del potere e delle risorse nel centro; e l'uniformità nell'organizzazione del potere che si presumeva indifferenziata e che escludeva il riconoscimento di diritti speciali in capo a singoli soggetti o territori, in contrapposizione al sistema dei privilegi che aveva caratterizzato l'ordinamento feudale⁷.

L'evoluzione storica dello Stato assoluto fu segnata da due fasi principali, ovvero l'assolutismo empirico e l'assolutismo illuminato⁸. L'assolutismo empirico (XVI-XVIII secolo) era caratterizzato da una sovrapposizione tra le finalità privatistiche e pubblicistiche dello Stato. Quest'ultimo appariva come un'entità patrimoniale nel quale non si godeva di diritti ma si vantavano pretese sulla base di titoli di proprietà, c.d. "Stato patrimoniale"⁹.

Lo Stato esercitava funzioni limitate, che consistevano nell'assicurare l'ordine interno e la difesa dei confini, garantire gli scambi commerciali e prelevare le risorse fiscali per svolgere tali attività. Parallelamente venne istituito un potere nuovo, ovvero l'amministrazione, in grado di sostenere lo sviluppo dello Stato moderno¹⁰. La funzione amministrativa venne pro-

5. F. Chabod, *Scritti sul Rinascimento*, Einaudi, Torino, 1967.

6. H. Pirenne, *Storia d'Europa dalle invasioni barbariche al XVI secolo*, Sansoni, Firenze, 1956; N. Bobbio, *Stato, governo, società*, Einaudi, Torino, 1995; G.F. Ferrari, *Atlante di diritto pubblico comparato*, Utet, Torino, 2010, p. 35; P. Anderson, *Lo Stato assoluto. Origini e sviluppo delle monarchie assolute europee*, il Saggiatore, Milano, 2014.

7. B. Baldi, *Stato e Territorio. Federalismo e decentramento nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Roma-Bari, 2007.

8. C. Mortati, *Lezioni sulle forme di governo*, cit., p. 16; A. Ramos Tavares, voci *Stato patrimoniale* e *Stato di polizia*, in L. Pegoraro (a cura di), *Glossario di Diritto pubblico comparato*, Carrocci, Roma, 2009, p. 165 ss.; L. Pegoraro, A. Rinella, *Sistemi costituzionali comparati*, cit., p. 57.

9. E. Bussi, *Dallo Stato patrimoniale allo Stato di polizia: studio di storia del diritto pubblico*, Marzorati, Como, 1944, pp. 21 ss.; C. Morati, *Lezioni sulle forme di governo*, cit., pp. 9 ss.

10. C. Mortati, *Lezioni sulle forme di governo*, cit., pp. 14-15; M. Fioravanti, *Lo Stato moderno in Europa. Istituzioni e diritto*, Laterza, Roma, 2015; C. Colapietro, G. Serges, *Governo, Amministrazione, giurisdizione. Principi costituzionali*, Giappichelli, Torino, 2016.

gressivamente separata da quella giurisdizionale e affidata ad un corpo di funzionari – di estrazione non feudale e non patrimoniale – dipendente direttamente dal sovrano, che si sostituì progressivamente agli apparati, organismi e corpi dell'ordinamento feudale. In Francia, particolare rilievo assunse la figura dell'intendente – istituita tra il XV ed il XVI secolo – ovvero il funzionario di nomina regia preposto a capo una circoscrizione territoriale (provincia o municipalità) ed incaricato di svolgere funzioni amministrative, contenziose (per la soluzione delle controversie sorte in relazione agli atti dell'amministrazione stessa) e, soprattutto, relative alla riscossione delle imposte. L'intendente agiva sotto la direzione sia del Consiglio del Re (che aveva sede nella capitale), che del Controllore generale (dotato invece uffici territoriali). Dalla carica dell'intendente ebbe origine, per quanto concerne in particolare l'esercizio delle funzioni amministrative, l'istituto prefettizio¹¹.

L'amministrazione nasceva come attività eminentemente regolamentare, mentre l'esecuzione e la gestione delle attività di interesse pubblico (per quanto concerne in particolare la realizzazione e la manutenzione delle opere pubbliche) venivano demandate, come in epoca medievale, ai privati.

Progressivamente però si moltiplicarono gli strumenti e le attribuzioni proprie dell'amministrazione, andando a ricomprendere una serie di attività un tempo riservate all'autogoverno della comunità e con un'incidenza sempre maggiore sulla vita delle persone. L'amministrazione divenne quindi un'organizzazione permanente, dotata di personale specializzato e incaricata di svolgere funzioni di interesse collettivo¹². Si poté inoltre assistere ai primi tentativi di riorganizzazione territoriale dello Stato – attraverso l'imposizione di un modello uniforme basato su circoscrizioni concentriche – finalizzati a migliorarne l'efficienza e consentire allo Stato di esercitare le nuove competenze acquisite. Il caso della Francia si considera in questo senso paradigmatico.

Parallelamente iniziò a formarsi l'idea di nazione, quale aspetto integrante del processo storico che portò alla formazione dello Stato, attraverso un'opera di omogeneizzazione linguistica e culturale volta alla ricomposizione delle identità locali preesistenti. Tali processi portarono nei secoli successivi all'affermazione e al consolidamento dello Stato nazionale, caratterizzato dall'identificazione tra le istituzioni sovrane, la cittadinanza e la nazione¹³.

11. L. Mannori, B. Sordi, *Storia del Diritto amministrativo*, Laterza, Roma-Bari, 2004.

12. M. Nigro, *Giustizia amministrativa*, il Mulino, Bologna, 1983.

13. F. Chabod, *L'idea di nazione*, Laterza, Roma-Bari, 1967.

L'avvento dello Stato assoluto non sancì il definitivo superamento del sistema feudale. Diversi istituti vennero infatti mantenuti – e coesisterono con elementi propri di un ordinamento moderno – tra i quali la divisione in ceti della società, la non commerciabilità della terra (per quanto concerne le terre feudali ed ecclesiastiche) e del lavoro (che continuò ad essere gestito nell'ambito delle corporazioni). Tali residui dell'ordinamento feudale rappresentavano però un grave ostacolo allo sviluppo dello Stato moderno e furono tra le cause che portarono infine al superamento dello Stato assoluto ed all'avvento dello Stato liberale. In Francia tale passaggio si realizzò con una violenta rottura con il precedente ordinamento, attraverso la Rivoluzione e l'instaurazione dell'Impero napoleonico¹⁴.

Con l'assolutismo illuminato (XVIII secolo) si affermò la piena concezione pubblicistica dello Stato. I beni e le attività pubbliche si consideravano proprie dello Stato stesso, quale entità impersonale. L'assolutismo illuminato, o “dispotismo illuminato”, segnò così l'avvento del c.d. Stato di polizia, ovvero una forma di Stato che si poneva come obiettivo il perseguimento del benessere della popolazione¹⁵. A tale scopo si attribuiva all'amministrazione il potere di regolamentare la vita sociale in maniera autoritativa. Le materie nelle quali lo Stato interveniva comprendevano: mestieri, strade, religione, costumi, sanità, sicurezza e tranquillità pubblica, scienze e arti liberali, commercio, manifatture, arti meccaniche, servitori domestici, braccianti, poveri. Queste hanno rappresentato il fulcro delle competenze dell'amministrazione, fino ad oggi¹⁶. La struttura dello Stato si articolava in tre grandi apparati: l'amministrazione, l'esercito ed il sistema tributario¹⁷.

Lo Stato di polizia trovò attuazione tra il XVII e il XVIII secolo, nel contesto dell'Illuminismo, e con riferimento ad un'area geografica limitata¹⁸. Si fa riferimento in particolare ai regni di: Maria Teresa d'Austria e del figlio Giuseppe II¹⁹, Federico II di Prussia²⁰, Caterina di Russia, Gustavo III di Svezia, Carlo III di Spagna, Pietro Leopoldo di Toscana, e Ferdinando I Re delle Due Sicilie²¹.

14. C. Martinelli, *Le radici del costituzionalismo*, cit., pp. 26 ss.

15. C. Martinelli, *Le radici del costituzionalismo*, cit., p. 30.

16. L. Mannori, B. Sordi, *Storia del Diritto amministrativo*, cit., p. 160.

17. C. Mortati, *Lezioni sulle forme di governo*, cit., pp. 14-15; M.S. Giannini, *Il pubblico potere. Stati e amministrazioni pubbliche*, il Mulino, Bologna, 1985.

18. E. Bussi, *Dallo Stato patrimoniale allo Stato di polizia*, cit., pp. 21 ss.

19. F. Valsecchi, *L'assolutismo illuminato in Europa. L'opera riformatrice di Maria Teresa e di Giuseppe II*, Ceum, Milano, 1952.

20. G. Corni, *Stato assoluto e società agraria in Prussia nell'età di Federico II*, il Mulino, Bologna, 1982.

21. L. Bulferetti, *L'assolutismo illuminato in Italia (1700-1789)*, ISPI, Milano, 1944.

Nei paesi dell'Europa centrale dell'area germanica il passaggio dall'ordinamento feudale allo Stato moderno avvenne senza rivoluzioni. In particolare nell'Impero, sotto il controllo degli Asburgo, l'incapacità di esercitare un effettivo controllo sul territorio – nel quale coesistevano principati, ducati, vescovati e città libere – impedì il consolidamento della monarchia assoluta²². La nascita dello Stato moderno si pose così in continuità con le strutture giuridiche e politiche preesistenti, senza generare rotture traumatiche come nel caso francese. Tale processo consentì inoltre la conservazione delle forme di autonomia territoriale con conseguenze di rilievo anche sui paesi dell'Europa centro-orientale sottoposti al dominio prussiano e austriaco.

In Francia, al contrario, il processo che portò al definitivo superamento del pluralismo politico di derivazione medievale che aveva caratterizzato il paese poté dirsi completo solo con la Rivoluzione²³.

2. Il consolidamento del modello unitario nella forma di Stato liberale

Lo Stato liberale ebbe origine dalle rivoluzioni inglese del 1689, americana del 1776 e francese del 1789²⁴ e si consolidò per quanto riguarda l'organizzazione territoriale – nonostante le differenze tra le diverse esperienze nazionali, sia sotto un profilo temporale che strutturale – in due principali tipologie, ovvero lo Stato unitario e lo Stato federale.

Lo Stato liberale si fondava sul principio di separazione tra la società civile, composta da individui ai quali dovevano essere riconosciute sfere di libertà inviolabili «in ogni ambito nel quale si esplica l'attività umana»²⁵, e lo Stato-apparato, che era chiamato a definire con precise norme giuridiche

22. G.F. Ferrari, *Atlante di diritto pubblico comparato*, cit., p. 37.

23. Secondo la classificazione proposta da Elazar, dalla metà del XVI secolo alla metà del XVIII secolo Francia, Inghilterra e Prussia optarono per uno Stato nazionale moderno e unitario; Svizzera e Paesi Bassi per un modello confederale tradizionale; gli Stati italiani e tedeschi per una versione moderna del governo personale di stampo medievale. La Rivoluzione e le guerre napoleoniche portarono a profonde trasformazioni nel sistema delineato. Il modello unitario di derivazione giacobino-napoleonica venne esportato nei Paesi Bassi, che abbandonarono la forma confederale, ed esercitò una profonda influenza sugli Stati italiani e tedeschi, ma non ebbe successo in Svizzera. L'Impero asburgico e zarista divennero imperi multinazionali moderni, anche se conservarono molti degli elementi propri delle autocrazie medioevali. Con l'avvento dello Stato liberale, infine, Svizzera, Germania, e per alcuni aspetti Austria e Russia, optarono in modalità diverse per un modello federale, che conoscerà un'evoluzione articolata in due fasi, ovvero del federalismo duale e cooperativo. Solo il modello russo rimarrà sostanzialmente inalterato fino al XX secolo. D.J. Elazar, *Idee e forme del federalismo*, Mondadori, Milano, 1998, p. 107.

24. C. Martinelli, *Le radici del costituzionalismo*, cit., pp. 47 ss.

25. G. Bognetti, voce *Federalismo*, in *Digesto Disc. Pubbl.*, Utet, Torino, 1986, p. 273 ss.

tali sfere di libertà ed assicurarsi che venissero rispettate. Si riconosceva dunque la capacità della società di organizzarsi autonomamente, limitando allo stesso tempo la possibilità dello Stato di interferire. Tale principio trovò attuazione soprattutto in ambito economico, nel quale si affermò un sistema di libero mercato, che avrebbe dovuto regolarsi sulla base della legge della domanda e dell'offerta. Lo Stato liberale si affermò quindi come Stato non interventista, fondato sul principio del *laissez-faire*, e mantenne competenze di rilievo in ambito economico solo in materia di commercio con l'estero²⁶. Dall'esigenza di separazione tra la società civile e lo Stato derivò inoltre un modello di organizzazione dello Stato-apparato fondato sul principio della separazione (orizzontale) tra i poteri, affidati ad organi distinti, a garanzia dei diritti e delle libertà dell'individuo. A partire dal XVIII secolo sia gli Stati che avevano optato per il modello federale che per il modello unitario cercarono di conformarsi a tale sistema²⁷.

Con l'avvento dello Stato liberale, inoltre, i diritti e libertà dell'individuo assunsero un valore centrale all'interno dell'ordinamento. Nel modello unitario, nel quale si realizzava una forte concentrazione di potere in un unico centro politico e che non riconosceva altri centri di potere al di fuori di sé, lo Stato divenne esso stesso garanzia delle libertà individuali, contro la pluralità di vincoli e obblighi che erano previsti dall'ordinamento feudale.

Sempre nell'ambito del modello unitario, al fine di migliorare l'efficacia e l'efficienza dell'azione di governo e nel rispetto del principio di unità dello Stato, iniziarono ad essere introdotte forme di decentramento del potere, attraverso il trasferimento di competenze dal centro a strutture o enti periferici. Si trattava di un processo guidato dall'alto e potenzialmente reversibile²⁸. La prima forma di decentramento, o meglio *déconcentration*, venne introdotta nell'ordinamento francese nel contesto della Rivoluzione con l'istituzione dei comuni (legge 14 dicembre 1789) e dei dipartimenti, con a capo un prefetto di nomina governativa (legge del 22 dicembre 1789). Si trattava di un trasferimento di funzioni sul territorio, dagli apparati centrali alle strutture periferiche, legate al centro da un rigido rapporto gerarchico. La riforma dell'organizzazione territoriale della Francia che seguì la Rivoluzione contribuì all'ulteriore centralizzazione del sistema, assicurando il controllo del centro sul territorio e la sua uniformità.

Con il consolidamento dello Stato liberale e l'ampliamento delle funzioni dello Stato anche il concetto di decentramento, da strumento di controllo

26. L. Pegoraro, A. Rinella, *Sistemi costituzionali comparati*, cit., p. 60 ss.

27. C. Martinelli, *Le radici del costituzionalismo*, cit., p. 212.

28. B. Baldi, *Stato e territorio*, cit., p. 7.

del potere centrale sul territorio, iniziò ad evolversi. Accanto alla deconcentrazione delle funzioni, vennero introdotte forme di decentramento amministrativo – a favore di enti dotati di personalità giuridica propria e dotati di maggiore autonomia nell’esercizio delle funzioni ad essi attribuite – finalizzate a migliorare l’efficienza dell’amministrazione nell’erogazione dei servizi e nell’attuazione delle politiche pubbliche. Nel caso della Francia le prime forme di *décentralisation* vennero introdotte con la legge del 10 agosto 1871 sui consigli generali di dipartimento e con la legge del 5 aprile 1884 sull’organizzazione dei comuni.

3. Il dibattito e i progetti di decentramento regionale amministrativo in Italia nel periodo liberale e fino all’avvento del fascismo

Il pensiero regionalista ebbe origine storicamente con il consolidamento dello Stato liberale in un’area geografica limitata, soprattutto in Italia e Spagna, intorno alla metà del XIX secolo. L’idea di istituire enti intermedi tra il livello centrale ed il livello locale dotati di forme più o meno ampie di autonomia si sviluppò in Stati che avevano optato per un modello accentrato in presenza di determinati fattori geografici, storici e culturali, per migliorare l’efficienza delle amministrazioni di fronte al moltiplicarsi delle funzioni dello Stato, senza però comprometterne l’unità.

In Italia il modello francese aveva avuto una forte influenza sugli ordinamenti preunitari. La legislazione rivoluzionaria e napoleonica era stata recepita dalle Repubbliche “sorelle” della Prima Repubblica francese (1792-1804), ovvero la Repubblica cispadana (1796-1797), poi confluita nella Repubblica cisalpina (1797-1802)²⁹, la Repubblica romana (1798-1799)³⁰ e la Repubblica napoletana (1799). Durante l’occupazione napoleonica, inoltre, la legislazione francese aveva trovato diretta applicazione in Italia, insieme a principi, idee, esperienze elaborati in Francia – per quanto concerne, tra gli altri aspetti, anche la struttura dello Stato – ed aveva caratterizzato gli ordinamenti preunitari anche a seguito della Restaurazione.

Con la nascita del Regno d’Italia, nel 1861, l’organizzazione territoriale del Regno di Sardegna, anch’essa di derivazione giacobino-napoleonica,

29. Nella Repubblica cisalpina venne introdotta una forma di governo direttoriale ispirata al modello della Costituzione francese del 1795. Il territorio venne diviso in dipartimenti, con a capo un’amministrazione centrale composta da cinque membri (nominati da Napoleone). C. Zaghi, *L’Italia di Napoleone dalla Cisalpina al Regno*, Utet, Torino 1991.

30. Nella Repubblica romana venne introdotta una struttura territoriale divisa in dipartimenti e venne adottato il calendario francese. *Collezione di carte pubbliche, proclami, editti, ragionamenti ed altre produzioni tendenti a consolidare la rigenerata Repubblica Romana*, Roma, 1798.