

ano 12 - n. 49 | julho/setembro - 2012
Belo Horizonte | p. 1-288 | ISSN 1516-3210
A&C – R. de Dir. Administrativo & Constitucional

Revista de Direito
ADMINISTRATIVO &
CONSTITUCIONAL

A&C

A&C – REVISTA DE DIREITO ADMINISTRATIVO & CONSTITUCIONAL

IPDA

Instituto Paranaense
de Direito Administrativo

INSTITUTO DE DIREITO
ROMEUFELIPE
BACELLAR

© 2012 Editora Fórum Ltda.

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio eletrônico ou mecânico, inclusive por meio de processos xerográficos, de fotocópias ou de gravação, sem permissão por escrito do possuidor dos direitos de cópias (Lei nº 9.610, de 19.02.1998).



Luís Cláudio Rodrigues Ferreira
Presidente e Editor

Av. Afonso Pena, 2770 - 15º/16º andares - Funcionários
CEP 30130-007 - Belo Horizonte/MG - Brasil
Tel.: 0800 704 3737
www.editoraforum.com.br
E-mail: editoraforum@editoraforum.com.br

Coordenação editorial: Olga M. A. Sousa
Supervisão editorial: Marcelo Belico
Revisão: Adalberto Nunes Pereira Filho
Cida Ribeiro
Cristhiane Maurício
Marilane Casorla

Impressa no Brasil / Printed in Brazil
Distribuída em todo o Território Nacional

Bibliotecárias responsáveis: Ana Carolina Marques - CRB 2933 - 6ª Região
Luciana Gonçalves - CRB 2863 - 6ª Região
Tatiana Augusta Duarte - CRB 2842 - 6ª Região

Os conceitos e opiniões expressas nos trabalhos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores.

Capa: Igor Jamur
Projeto gráfico e diagramação: Virginia Loureiro

A246 A&C : Revista de Direito Administrativo & Constitucional. – ano 3, n. 11,
(jan./mar. 2003)- . – Belo Horizonte: Fórum, 2003-

Trimestral
ISSN: 1516-3210

Ano 1, n. 1, 1999 até ano 2, n. 10, 2002 publicada pela
Editora Juruá em Curitiba

1. Direito administrativo. 2. Direito constitucional. I. Fórum.

CDD: 342
CDU: 342.9

Revista do Programa de Pós-graduação do Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar (Instituição de Pesquisa especialmente credenciada pelo Ministério da Educação – Portaria nº 2.012/06), em convênio com o Instituto Paranaense de Direito Administrativo (entidade associativa de âmbito regional filiada ao Instituto Brasileiro de Direito Administrativo).

A linha editorial da A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional segue as diretrizes do Programa de Pós-Graduação do Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar em convênio com o Instituto Paranaense de Direito Administrativo. Procura divulgar as pesquisas desenvolvidas na área de Direito Constitucional e de Direito Administrativo, com foco na questão da efetividade dos seus institutos não só no Brasil como no direito comparado, com ênfase na questão da interação e efetividade dos seus institutos, notadamente América Latina e países europeus de cultura latina.

A publicação é decidida com base em pareceres, respeitando-se o anonimato tanto do autor quanto dos pareceristas (sistema double-blind peer review).

Desde o primeiro número da Revista, 75% dos artigos publicados (por volume anual) são de autores vinculados a pelo menos cinco instituições distintas do Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar.

A partir do volume referente ao ano de 2008, pelo menos 15% dos artigos publicados são de autores filiados a instituições estrangeiras.

Esta revista está indexada em:

- Ulrich's Periodicals Directory
- RVBI (Rede Virtual de Bibliotecas – Congresso Nacional)
- Library of Congress (Biblioteca do Congresso dos EUA)

A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional realiza permuta com as seguintes publicações:

- Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo (USP), ISSN 0303-9838
- Rivista Diritto Pubblico Comparato ed Europeo, ISBN/EAN 978-88-348-9934-2

Diretor-Geral

Romeu Felipe Bacellar Filho

Diretor Editorial

Paulo Roberto Ferreira Motta

Editores Acadêmicos Responsáveis

Ana Cláudia Finger

Daniel Wunder Hachem

Conselho Editorial

Adilson Abreu Dallari (PUC-SP)	José Mario Serrate Paz (Universidad de Santa Cruz – Bolívia)
Adriana da Costa Ricardo Schier (Instituto Bacellar)	Juan Pablo Cajarville Peluffo (Universidad de La República – Uruguai)
Alice Gonzalez Borges (UFBA)	Justo J. Reyna (Universidad Nacional del Litoral – Argentina)
Carlos Ari Sundfeld (PUC-SP)	Juarez Freitas (UFRGS)
Carlos Ayres Britto (UFSE)	Luís Enrique Chase Plate (Universidad Nacional de Asunción – Paraguai)
Carlos Delpiazzo (Universidad de La República – Uruguai)	Marçal Justen Filho (UFPR)
Cármem Lúcia Antunes Rocha (PUC Minas)	Marcelo Figueiredo (PUC-SP)
Célio Heitor Guimarães (Instituto Bacellar)	Márcio Cammarosano (PUC-SP)
Celso Antônio Bandeira de Mello (PUC-SP)	Maria Cristina Cesar de Oliveira (UFPA)
Clèmerson Merlin Clève (UFPR)	Nelson Figueiredo (UFG)
Clovis Beznos (PUC-SP)	Odilon Borges Junior (UFES)
Edgar Chiuratto Guimarães (Instituto Bacellar)	Pascual Caiella (Universidad de La Plata – Argentina)
Emerson Gabardo (UFPR)	Paulo Eduardo Garrido Modesto (UFBA)
Enrique Silva Cimma (Universidad de Chile – Chile)	Paulo Henrique Blasi (UFSC)
Eros Roberto Grau (USP)	Pedro Paulo de Almeida Dutra (UFMG)
Irmgard Elena Lepenies (Universidad Nacional del Litoral – Argentina)	Regina Maria Macedo Nery Ferrari (UFPR)
Jaime Rodríguez-Arana Muñoz (Universidad de La Coruña – Espanha)	Rogério Gesta Leal (UNISC)
José Carlos Abraão (UEL)	Rolando Pantoja Bauzá (Universidad Nacional de Chile – Chile)
José Eduardo Martins Cardoso (PUC-SP)	Sergio Ferraz (PUC-Rio)
José Luís Said (Universidad de Buenos Aires – Argentina)	Valmir Pontes Filho (UFCE)
	Weida Zancaner (PUC-SP)
	Yara Stroppa (PUC-SP)

Homenagem Especial

Guillermo Andrés Muñoz (in memoriam)
Jorge Luís Salomoni (in memoriam)
Julio Rodolfo Comadira (in memoriam)
Lúcia Valle Figueiredo (in memoriam)
Manoel de Oliveira Franco Sobrinho (in memoriam)
Paulo Neves de Carvalho (in memoriam)

Le prospettive del policentrismo in Italia – Radici e costruzioni identitarie tra storiografia e dottrina giuridica

Gianfranco Stanco

Professore di Storia del Diritto Medievale e Moderno,
Università LUM Jean Monnet, Bari, Italia.

La libertà è una pianta di molte radici. È un fatto che, mentre la natura francese, tanto calunniata, si mostra idonea in Ginevra e in Losanna alla più larga e popolare libertà, le fu sempre impossibile conservarla lungamente in Parigi tra l'unità dello Stato e l'unità della chiesa. Quando ingenti forze e ingenti ricchezze e onoranze stanno raccolte in pugno d'un'autorità centrale, è troppo facile costruire o acquistare la maggioranza d'un unico parlamento. La libertà non è più che un nome: tutto si fa come tra padroni e servi.

(C. CATTANEO)

Il più grande costruttore dello Stato italiano fu un altro Stato, lo Stato Piemontese e questo è il nostro peccato originale. Lo costruì come poté col cannone e la conquista, e, sotto la mano ferrea del soldato e del funzionario ignaro, adusati al comando breve e ad esperienze diverse, andarono in frantumi formazioni vibranti e delicate di organismi, di tradizioni e di solidarietà secolari e si fece press'a poco il deserto. E demmo al mondo lo spettacolo, forse unico, di uno Stato organizzato con forme perfettamente opposte a quelle che erano le indicazioni precise di una ricca storia millenaria.

(G. CAPOGRASSI)

Riassunto: Lo Stato italiano è stato fondato nell'Ottocento secondo un modello di dominio del territorio centralizzato e gerarchizzato, sacrificando le aspettative municipalistiche e federalistiche emerse durante il Risorgimento. L'autore indaga sui fattori che hanno determinato lo sviluppo accentrato dell'amministrazione pubblica nello Stato liberale e nello Stato autoritario fascista e sui tentativi della scienza giuridico-amministrativa di proporre moduli di organizzazione in linea orizzontale. La ricerca, utilizzando un approccio storico-comparativo, ricostruisce le linee del conflitto tra monismo e pluralismo giuridico nei secoli XIX-XX ed individua i percorsi evolutivi del policentrismo italiano nell'ordinamento costituzionale.

Parole-chiave: Policentrismo. Decentramento. Governance intermedia. Pubblica amministrazione. Riforme costituzionali. Storia della scienza giuridico-amministrativa. Storia del diritto amministrativo in Italia.

Sommario: **1** Lo Stato liberale tra opzioni autonomistiche e scelte di accentramento – **2** Il centralismo autoritario dello Stato corporativo – **3** Il pluralismo territoriale della Costituzione repubblicana – **4** La *Repubblica delle autonomie* – Regionalismo o municipalismo?

1 Lo Stato liberale tra opzioni autonomistiche e scelte di accentramento

Il rapporto tra l'organizzazione gerarchica e centralizzata dello Stato e le istanze di autogoverno locale si è sviluppato, in modo prevalente nella cultura giuridico-amministrativa italiana dell'Ottocento, secondo i moduli franco-piemontesi¹ dell'uniformità e dell'accentramento. Contrapposto al modello austriaco della "differenziazione" e a quello inglese del "self-government", apprezzati in alcuni settori riformistici della Restaurazione, il modello geometrico del "quadrillage administratif" si impose in molti ordinamenti degli Stati italiani preunitari e fu, poi, esteso all'intera penisola dalla l. 20 marzo 1865, n. 2248, all. A, ("art. 1 – Il regno si divide in provincie, circondari, mandamenti e comuni"), destando, in uno dei primissimi commentatori, qualche perplessità rispetto alla tradizione poliforme italiana:

Il COMUNE è il primo elemento della società, è la famiglia prima dello stato trovata e non creata dalla legge. Più comuni riuniti formano la PROVINCIA. È però nella circoscrizione di queste "non bisogna soltanto considerare la posizione, ma eziandio i rapporti naturali, industriali e storici dei popoli. Un ordinamento che non tiene conto di queste considerazioni e pretende modellare un paese come una

¹ Cfr. "Editto di S.M. pel buon reggimento delle Città e Comunità del Piemonte", 29 aprile 1733; regolamento per "le Amministrazioni de pubblici", 6 giugno 1775; r.d. 7 ottobre 1848, n. 807; r.d. 23 ottobre 1859, n. 3702. "Il territorio da elemento storico, carico di peculiarità, di elementi specifici e non omologabili, di giuridicità originarie, diventa concetto geometrico, interamente plasmabile, esattamente divisibile [...]. Storicità e descrizione geometrica del territorio trovano un punto di mediazione, da una parte, nella conservazione delle municipalità, dall'altra, nel ruolo strategico assegnato al dipartimento, mera circoscrizione di amministrazione statale nella quale "il prefetto solo sarà incaricato dell'amministrazione" (B. SORDI, *Il tempo e lo spazio dell'attività amministrativa nella prospettiva storica*, in *Studi in onore di Giorgio Berti*, v. III, Napoli 2005, p. 2371, 2374).

massa omogenea ed arrendevole, dividendola in spazi geometricamente uguali, o vuol tener conto di ragioni secondarie di uniformità, di semplicità, ferisce nel cuore la vita di un popolo e opera da potere rivoluzionario o dispotico". Il complesso di più provincie costituisce lo STATO [...]. Alcuni democratici vorrebbero nella divisione territoriale semplicemente i comuni e lo stato, asserendo inutile ogn'altro frapposto; ma costoro non avranno forse compreso che con tal sistema il potere centrale assorbirebbe tutte le forze della Nazione, ed indi ne conseguirebbe inevitabilmente un accentramento per quanto dispotico altrettanto funesto e dannoso.²

Anche i collaboratori de "L'Economista", legati alla scuola liberista del siciliano Francesco Ferrara, Ministro delle finanze nel 1867 e Direttore della Scuola superiore di commercio a Venezia nel 1868, denunciarono i limiti del sistema centralistico unitario, circa la tenuta delle finanze locali. Più che partecipare al contemporaneo dibattito sui criteri di partecipazione all'amministrazione degli enti locali, in tema di applicazione del principio di elettività per i sindaci, superando i requisiti di nomina regia e scelta governativa tra i consiglieri eletti, la scuola liberista proponeva un più rigoroso controllo governativo e la "stabilità degli amministratori".³

I redattori del "Giornale degli economisti", fondato a Padova nel 1875, invece, predicando la statolatria e il "maximum di benessere totale", ritenevano, che

Con l'unificazione delle tre zone d'Italia in un regno unico si sono avuti da tutte quante dei vantaggi materiali e morali. I vantaggi materiali consistono segnatamente nel conseguimento del libero scambio entro i confini della patria unificata, nell'acquisto di una amministrazione onesta, nelle possibilità (di cui il paese si è prevalso effettivamente), di coordinare i lavori pubblici nelle varie zone in tal modo che diano una utilità totale maggiore di quella che avrebbero data se fossero stati intrapresi indipendentemente, ossia disordinatamente nell'Alta Italia, nell'Italia media e nell'Italia bassa, e nella possibilità (sfruttata anch'essa) di utilizzare per il bene del paese intero le intelligenze e i caratteri migliori che ovunque si sono trovati disponibili. I vantaggi morali, poi, consistono principalmente nella libertà di pensiero, di coscienza e di azione

² N. CONTI-COLINO, *Commento alla nuova legge comunale e provinciale del Regno d'Italia del 20 marzo 1865... illustrata in alcuni punti dal confronto delle leggi dell'Inghilterra, della Francia, della Prussia, della Spagna, del Portogallo, del Belgio, del Veneto, della Svizzera e dell'America*, Napoli 1865, consultabile in formato digitale su <<http://ssai.interno.it/>>.

³ R. GHERARDI, *Le autonomie locali nel liberismo italiano (1861-1900)*, Milano 1984, p. 73.

conseguita da ogni cittadino, nella diffusione dell'istruzione e di abitudini e pratiche di moralità pubblica e privata superiori alle precedenti.⁴

L'attenzione in epoca risorgimentale per i temi dell'autonomismo e della decentralizzazione contro la "teoria dell'unità" del mazzinanesimo non era, tuttavia, mancata, attraversando, con diverse sfumature, il pensiero di Gioberti, Balbo, Torelli, Durando, Ferrari, e, soprattutto, quello del repubblicano Cattaneo, che riteneva applicabile per l'Italia, diversa per tradizioni di governo, strutture amministrative, sviluppo economico, sociale e culturale, una soluzione di tipo federale ricalcata sugli esempi di Svizzera, Belgio e Stati Uniti.⁵ Nel 1859, in occasione dell'annessione della Lombardia, sia la Direzione generale delle province italiane, affidata dal Cavour al Farini e al Minghetti, sia la Commissione Giulini⁶ mostrarono una peculiare sensibilità rispetto ai motivi intellettuali milanesi e alla dimensione regionale connotata da elementi di tipo "storico-etnico". Il r.d. 8 giugno 1859, n. 4325, mantenne pressoché inalterata l'efficienza amministrativa dell'ordinamento locale teresiano. Un regio decreto del 15 giugno lo estese, poi, alle province di Modena e Parma.

Il ritmo incalzante delle annessioni e del processo unitario, però, ammorbidì le precedenti convinzioni liberal-utilitariste dei moderati piemontesi in vista dell'organizzazione di un nuovo Stato, insidiato dalle istanze municipalistiche e federalistiche, in chiave antistatalista e liberista, che in tutta la penisola raccoglievano dissensi rispetto al dominio sabaudo di Torino, dei suoi rozzi militari e dei propri codici arretrati. La Sinistra parlamentare, in particolar modo, orientò l'agenda politica unitaria della monarchia nella direzione "del governo 'forte', al centro come alla periferia. Questo era considerato indispensabile, oltre che per il consolidamento dell'unità, anche per garantire, sulla base fra l'altro di corpi locali a carattere rappresentativo, ma con incisivi controlli governativi, e di altre limitate salvaguardie concesse ai cittadini, una 'ordinata' partecipazione di questi al maneggio della cosa pubblica ed un uniforme soddisfacimento dei loro interessi privati, correlati in ogni caso con quelli statuali".⁷

⁴ Cfr. D. DEMARCO, *Per la storia economico-sociale dell'ordinamento regionale italiano: Le origini intellettuali dell'art. 117 della costituzione*, "Rassegna di diritto pubblico", XX, 3, 1965, p. 566 nt. 22.

⁵ Cfr. L. MANNORI, *Modelli di federalismo e suggestioni americane nel costituzionalismo risorgimentale*, in *Culture costituzionali a confronto. Europa e Stati Uniti dall'età delle rivoluzioni all'età contemporanea*, Atti del Convegno internazionale (Genova, 29-30 aprile 2004), a cura di F. MAZZANTI PEPE, Genova 2005, p. 337-378.

⁶ Cfr. *Atti della Commissione Giulini per l'ordinamento temporale della Lombardia 1859*, a cura di N. RAPONI, Milano, 1962.

⁷ R. RUFFILLI, *Governo, Parlamento e correnti politiche nella genesi della legge 20 marzo 1865*

La riforma complessiva della pubblica amministrazione voluta dal ministro dell'Interno, Rattazzi, fu ispirata, secondo la relazione regia,

da un lato al principio dell'unità politica, al quale i grandi popoli moderni debbono la loro forza, la loro sicurezza, la loro prosperità [...] dall'altro lato [...] al principio di libertà, senza il quale l'accentramento politico ad altro non riuscirebbe per avventura che a scemare le sorgenti della vita civile in tutto lo Stato [...] così, mentre la legge più contrasta ad ogni tendenza federativa, assicura maggiormente le libertà locali.⁸

La legge comunale e provinciale del 23 ottobre 1859, n. 3702, in particolare, cercò di coniugare il modello napoleonico dei Regni sardo ed italico con i tipici criteri di efficienza lombarda, relativamente alla presenza di un governatore asservito al potere centrale e ai poteri di controllo sui comuni, senza trascurare, infine, le istanze liberali, circa l'ampliamento del suffragio elettorale.

Dopo il ritorno di Cavour al governo, la considerazione dei malumori di "piemontesizzazione" espressi dagli autonomisti napoletani e siciliani,⁹ dai moderati e democratici lombardi,¹⁰ dai toscani, emiliani etc., convinse il ministro dell'Interno Farini, con l. 24 giugno 1860, n. 4133, ad istituire presso il Consiglio di Stato una commissione deputata a studiare "un ordinamento amministrativo nel quale si accordino le ragioni dell'unità e della forte autorità politica dello Stato colla libertà delle provincie e dei comuni; libertà che deve prendere il posto delle vecchie autonomie politiche, spente per sempre".¹¹

Il 13 marzo 1861, il successore del Farini, Marco Minghetti, presentò alla Camera dei deputati quattro disegni di legge per la riorganizzazione amministrativa dello Stato, con i quali si affrontava il problema del decentramento amministrativo, secondo una prospettiva eminentemente politico-burocratica, conciliante nei riguardi dei detrattori dell'accentramento alla francese, tra i quali l'avvocato siciliano Francesco Crispi:

[1969*], in ID., *Istituzioni Società Stato. Il ruolo delle istituzioni amministrative nella formazione dello Stato in Italia*, a cura di M.S. PIRETTI, Bologna 1989, p. 280-281.

⁸ Cfr. G. ASTUTI, *L'unificazione amministrativa del Regno d'Italia*, Napoli 1966, p. 84.

⁹ Cfr. A. SCIROCCO, *Governo e paese nel Mezzogiorno nella crisi dell'unificazione (1860-61)*, Milano 1963; F. TESSITORE, *Aspetti del pensiero neo-guelfo napoletano dopo il sessanta*, Napoli 1963.

¹⁰ Cfr. C. PAVONE, *Amministrazione centrale e amministrazione periferica. Da Rattazzi a Ricasoli (1859-1866)*, Milano 1964; N. RAPONI, *Politica e amministrazione in Lombardia agli esordi dell'Unità*, Milano 1965.

¹¹ Cfr. G. ASTUTI, *L'unificazione amministrativa*, cit., 94.

L'accentramento amministrativo è un gran male, e il suo sviluppo minaccia la libertà nelle presenti condizioni d'Italia. Il decentramento io lo stimo una necessità, perché con esso verrebbero a sentirsi meno gravi i danni inevitabili che sono obbligati a subire, nel gran lavoro dell'unificazione nazionale, molte provincie che per lo innanzi erano Stati autonomi.¹²

Per "concorrere alla forza ed allo splendore della Nazione", il relatore delle proposte di legge riconosceva le "membrature naturali dell'Italia", e, pertanto, valutava la possibilità concreta di procedere all'istituzione di sei più ampi enti territoriali, come le Regioni, sotto forma di "consorzi permanenti di province", amministrate da governatori, di nomina regia e alle dipendenze del potere esecutivo nel campo dei servizi politici e pubblica sicurezza, e da Commissioni, elette per tre anni dai Consigli provinciali coinvolti. Le Regioni, come circoscrizioni amministrative autonome avevano potestà legislativa in materia di lavori pubblici ed istruzione. I comuni e le provincie, per i quali si profilavano aperture riguardo al principio di elettività, rimanevano, comunque, il perno dell'amministrazione periferica.

I progetti della destra liberale di riorganizzazione amministrativa dello Stato unitario¹³ furono accantonati, dopo la morte del Cavour (6 giugno 1861), e formalmente ritirati nel 1862 dal Ricasoli. Una medesima sorte ebbero sia le proposte di decentramento della c.d. "Commissione dei quindici", sia il disegno di legge Cadorna nel 1868, sia il "regionalismo" propugnato da Stefano Jacini,¹⁴ rilevando in quegli anni un interesse totalizzante, nell'ambito dell'amministrazione, al pareggio di bilancio.¹⁵ La difesa dell'Unità della Patria, ritenuta opera degli intellettuali più che delle masse popolari rivoluzionarie, da tutelare rispetto alle insidie delle idee federalistiche, del mantenimento dell'assetto preunitario e del brigantaggio, contribuì ad accantonare il pluralismo ordinamentale amministrativo, in luogo della scelta accentratrice ed uniformatrice, maturata dopo quattro anni di argomentazioni politiche e costituzionali, con la

¹² Cfr. A. CERNIGLIARO, *Presentazione, IX. Avvocati napoletani e del Mezzogiorno continentale, in Avvocati che fecero l'Italia*, a cura di S. BORSACCHI, G.S. PENE VIDARI, Bologna 2011, p. 598.

¹³ A. PETRACCHI, *Le origini dell'ordinamento comunale e provinciale italiano. Storia della legislazione piemontese sugli enti locali dalla fine dell'antico regime al chiudersi dell'età cavouriana (1770-1861)*, vol. I, Venezia 1962, p. 290-379.

¹⁴ Cfr. S. JACINI, *I conservatori e l'evoluzione naturale dei partiti politici in Italia. Considerazioni*, Milano 1879, p. 128 et seq.

¹⁵ Per un quadro storico-comparatistico del principio del pareggio di bilancio cfr. G. BOGNETTI, *Costituzione e bilancio dello Stato. Il problema delle spese in deficit*, in <http://www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/documenti_forum/paper/0217_bognetti.pdf>.

l. 20 marzo 1865, n. 2248,¹⁶ “modellata su quella francese o piuttosto belga (che, come fu notato, derivava storicamente da istituti olandesi), la quale divideva lo stato in provincie, non sempre in modo conforme alle ragioni storiche e territoriali, tutte immediatamente sottoposte alla vigilanza del governo centrale”.¹⁷

La nuova normativa estendeva all’intera penisola la legge comunale e provinciale razziana, pur con qualche ritocco relativamente al controllo dei comuni, applicando un “ibrido sistema fra liberale ed autoritario, che non è mai riuscito a trovare adeguati consensi nel paese”.¹⁸ Le chiavi dell’ordinamento amministrativo locale furono affidate al prefetto, “rappresentante del potere esecutivo e supremo organo dell’amministrazione statale nella provincia, nonché diretto partecipante dell’amministrazione locale come presidente della deputazione provinciale”.¹⁹

Lo Stato liberale unitario si affermò nella considerazione del suo protagonismo in campo sociale ed economico, perché ritenuto, secondo le parole di Silvio Spaventa, non come

qualcosa di esterno a noi, di divino o fatale, di casuale o di convenzionale; ma [...] intrinseco a noi come il nostro naturale organismo, perché la legge, il diritto, l’autorità, che ne sono le funzioni essenziali, sono pure volere umano: volere di cui noi ci sentiamo capaci, avente per scopo immediato non il bene nostro individuale, ma il bene comune, nel quale il nostro che vi è compreso, si purifica e idealizza.²⁰

¹⁶ “La borghesia italiana è nata e si è sviluppata affermando e realizzando il principio dell’unità nazionale. Poiché l’unità nazionale ha rappresentato nella storia italiana, come nella storia degli altri paesi, la forma di una organizzazione tecnicamente più perfetta dell’apparato mercantile di produzione e di scambio, la borghesia italiana è stata lo strumento storico di un progresso generale della società umana” (A. GRAMSCI, *L’unità nazionale* [1919*], in ID., *Scritti politici*, vol. II, Roma 1973, p. 28).

¹⁷ B. CROCE, *Storia d’Italia dal 1871 al 1915*, Bari 1967, p. 41.

¹⁸ “La realtà e che essi [i moderati] si sono resi conto — e per la verità se ne sarebbe reso conto qualsiasi forza che fosse arrivata al potere — dell’impossibilità di attuare al momento un ordinamento del tutto conforme ai principî liberali e più ancora a quelli liberistici, per la mancanza nel paese, in parte almeno, delle condizioni a tal fine indispensabili: fra l’altro, vitali ed armonici equilibri economico-sociali, un’istruzione ed una preparazione civica diffusa, e vaste classi dirigenti locali adeguatamente preparate. Solo che essi non si sono posti nel modo adeguato il problema di dar vita a strutture atte ad avviare il paese in tale direzione: cioè a favorire una sempre maggiore partecipazione dei cittadini al maneggio della cosa pubblica ai vari livelli, e contemporaneamente a mettere in moto con interventi organici dei pubblici poteri un equilibrato processo di sviluppo economico e sociale” (R. RUFFILLI, *Governo, Parlamento e correnti politiche*, cit., p. 327).

¹⁹ G. ASTUTI, *L’unificazione amministrativa*, cit., p. 78.

²⁰ Cfr. F. TESSITORE, *Crisi e trasformazioni dello Stato. Ricerche sul pensiero giuspubblicistico italiano tra Otto e Novecento*, Napoli 1963, p. 45-46.

Lo Stato, “come l’universale tutto in tutto”, era il garante imparziale “non solo [dei] diritti relativi ai beni privati, ma [di] ogni diritto e interesse che ciascun cittadino ha nell’amministrazione dei beni comuni, siano morali, siano economici”. “Mantenere la giustizia nell’amministrazione” significava, per il teorico dello Stato liberale, “avvalersi di uno Stato costituzionale²¹ con un’amministrazione [...] in cui siano solamente la legge e l’interesse generale, lo spirito e l’elemento che vi debbano dominare”.²² L’esponente meridionale della destra, nello sviluppare una concezione etica, attribuiva allo Stato la funzione di mediazione dei particolarismi locali e consortili di partiti e gruppi, da perseguire tramite “un diritto pubblico certo, chiaro e completo, che a noi manca”.²³

Agli esordi del Novecento, la scelta dell’accentramento amministrativo, che aveva spazzato in nome della ragion di stato e delle contingenze politiche

²¹ Sui caratteri della “monarchia costituzionale” cfr. M. VOLPI, *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e di governo*, Torino 2004, 95 et seq. L’utilizzo del termine “Stato costituzionale” nell’Ottocento è controverso, specie in relazione alle caratteristiche delle costituzioni democratiche dell’ultimo dopoguerra, con i tratti del potere costituente, origine di una norma fondamentale al vertice del sistema delle fonti del diritto. Secondo M. FIORAVANTI, l’esperienza delle monarchie costituzionali europee della prima metà dell’Ottocento si fonda “su un ideale regolativo di tipo compositivo e compromissorio, che come tale rifuggiva dalla individuazione di ogni *suprema potestas*, ed insieme rifiutava proprio il potere costituente quale scelta fondamentale per un certo sistema di valori” (*Potere costituente e diritto pubblico*, in ID., *Stato e Costituzione. Materiali per una storia delle dottrine costituzionali*, Torino 1993, p. 223). G. BOGNETTI, ritiene, invece, che “Lo stato liberale dell’Ottocento, checché se ne dica oggi, era un vero stato costituzionale e non — nemmeno in Europa — uno stato ove vigesse l’assolutismo del Potere legislativo. Anche in Europa, non solo in America, le società erano convinte che i Parlamenti non fossero dei despoti onnipotenti; li pensavano piuttosto come i migliori strumenti nella situazione, per la realizzazione nell’ordinamento della formula politica liberale, che era allora quella egemone. Ai valori della formula liberale i parlamentari dovevano inchinarsi, secondo l’opinione pubblica, tanto più se in tutto o in parte espressi in una Carta costituzionale (fedeltà alla quale allora i parlamentari dovevano giurare). Solo il formalismo del positivismo giuridico di fine Ottocento poté ignorare questa sostanziale subordinazione dei Parlamenti europei ai valori costituzionali della libertà. Oggi in tutti gli ordinamenti opera una Corte costituzionale. Ma se è vero quanto appena ho detto, allora la tutela della formula politica risulta attualmente come ripartita: tra una Corte che la realizza attraverso le procedure tradizionali della giurisdizione (e senza direttamente risponderne al popolo) e i Poteri politici (Legislatori in testa, ma anche Capi di stato, governi, ecc.) che vi provvedono nelle diverse forme tipiche della loro azione (e ne rispondono davanti al popolo). Il sistema europeo ottocentesco di tutela è stato ridotto ed è stato potentemente integrato, ma non è stato abolito” (*Teorie della Costituzione e diritto giurisprudenziale*, in <<http://archivio.rivistaaic.it/materiali/convegni/aic200210/bognetti.html>>). Circa il passaggio dallo Stato liberale di diritto, costruito intorno alla “certezza del diritto”, allo Stato liberale e sociale di diritto, come “Stato di prevenzione” cfr. E. DENNINGER, *Diritti dell’uomo e Legge fondamentale*, trad. it., Torino 1998, p. 78.

²² P. ROMANO, *Silvio Spaventa. Biografia politica*, Bari 1942, p. 215.

²³ “A tali soprusi non pone riparo il decentramento, contro cui osta la mancanza di una classe di possidenti atta ad assumerne ed a disimpegnarne i compiti laboriosi; contro cui milita la divisione del lavoro sociale, che è l’anima di una società industriale, come è la società moderna. Del resto, col *selfgovernment*, a parere di Spaventa, il problema delle ingerenze dei partiti non verrebbe risolto, ma solo spostato” (F. TESSITORE, *Crisi e trasformazioni dello Stato*, cit., p. 48).

le istanze autonomistiche e federalistiche risorgimentali²⁴ nonché le censure postunitarie in favore di un “discentramento regionale”, non fu più messa in discussione, rilevando, tra il 1902 e il 1908, solo interventi speciali per far fronte alle disfunzioni dell’amministrazione locale e per ridurre gli squilibri, come era già avvenuto con la legge “Napoli” del 1885, n. 2892, e con l’istituzione nel 1896 del commissario civile per la Sicilia.

A distanza di mezzo secolo dall’Unità, i rischi di disgregazione territoriale erano ormai alle spalle ma, nonostante la ripresa dell’eredità autonomistica e regionalistica del Cattaneo e del Ferrari da parte del repubblicano Ghisleri,²⁵ del socialista Salvemini²⁶ e del giurista abruzzese Capograssi,²⁷ all’orizzonte non si intravedevano sbocchi significativi sul piano normativo né sul versante del decentramento autarchico,²⁸ tanto meno su quello più ambizioso del “regionalismo”:²⁹

²⁴ “Tutto il movimento politico italiano, dalla seconda metà del secolo XVIII in poi, gravita intorno a due principî che sono come i due poli della vita politica italiana: l’idea romana e l’idea municipale. La prima fu la spinta più forte alla nostra unità politica e quindi al trionfo della monarchia; la seconda generò le idee federative col mantener viva la tradizione gloriosa dei Comuni e quindi col rendere ripugnanti le loro successive agglomerazioni (signorie, principati, stati) a confondersi in uno stato solo; e quando le idee federative vennero soffocate dal prevalere dell’idea contraria, il principio municipale cercò riaffermarsi, e tuttora sporadicamente si riafferma, in taluni temperamenti o correzioni del principio unitario, spesso amabilmente suggeriti, reclamati talvolta con ira” (A. MONTI, *L’idea federalistica nel Risorgimento italiano. Saggio storico*, Bari 1922, p. 11-12).

²⁵ Cfr. A. GHISLERI, *Lo Stato italiano e il problema del decentramento*, Roma 1943.

²⁶ Cfr. G. SALVEMINI, *La Questione Meridionale e il Federalismo* [1900*], in ID., *Scritti sulla questione meridionale (1896-1955)*, Torino 1955, doc. VII, p. 67-107.

²⁷ Cfr. G. CAPOGRASSI, *La nuova democrazia diretta*, Roma 1922.

²⁸ Secondo F. RUGGE, sul “finire del secolo XIX, il comune cessa di essere definito ‘ente autonomo’ e comincia ad essere definito ‘ente autarchico’ [...] La scelta per il vocabolo ‘autarchia’ segnala dunque l’intenzione della dottrina di sgombrare il campo da imbarazzanti coincidenze con il lessico politico e con le istanze che esso sottendeva” (*Autonomia ed autarchia degli enti locali: all’origine dello Stato Amministrativo*, in *I giuristi e la crisi dello Stato liberale in Italia fra Otto e Novecento*, a cura di A. MAZZACANE, Napoli 1986, p. 275-277). “Questa [la sovranità], in quanto suprema potestà di governo secondo un ordinamento originario, si distingue, come è noto, in tre potestà fondamentali: la legislazione, l’esecuzione e la giurisdizione. Quando queste tre potestà o, meglio, quando potestà analoghe a queste sono attribuite a soggetti non sovrani da un ordinamento originario, come quello statale, esse assumono le figure dell’autonomia, dell’autarchia e dell’autotutela, che così rimangono ben differenziate dalle prime” (S. ROMANO, *Autonomia* [1945*], in ID., *Frammenti di un Dizionario giuridico*, Milano 1983, p. 18). Per S. ROMANO l’autarchia implicava “un’amministrazione indiretta dello Stato” (*Principii di diritto amministrativo italiano*, Milano 1906, p. 134). V.E. ORLANDO descriveva i comuni come “organi dello Stato” (*Principii di diritto amministrativo*, Firenze 1915, p. 252). Una distinzione tra i concetti di *autonomia* e di *autarchia* è in P. VIRGA, *La Regione*, Milano 1949, 3 et seq. Per le difficoltà di una distinzione dogmatica tra i due concetti cfr. G. TREVES, *Autarchia, autogoverno, autonomia*, “Rivista trimestrale diritto pubblico”, VII, 2, 1957, p. 278-292. Secondo M.S. GIANNINI, l’autonomia interagiva con la funzione legislativa, mentre l’autarchia si collegava alla funzione amministrativa (*Autonomia. Saggio sui concetti di autonomia*, “Rivista trimestrale diritto pubblico”, I, 4, 1951, p. 852-883). Per un quadro dell’evoluzione storico-giuridica della nozione di autarchia cfr. almeno S. CASSESE, *Autarchia*, in *Enciclopedia del*

Riguardo all'Italia poi, si comprende come, per ragioni assai ovvie, non potesse parlarsi di un vero e proprio decentramento, prima che seguisse l'unificazione del regno [...]. Nella sua intenzione la questione fu affrontata dal legislatore italiano, quand'egli dovette creare l'organizzazione amministrativa del nuovo Stato. Va da sé che tale organizzazione, poco meditata, come l'urgenza imponeva, non preparata da tradizioni, né soccorsa da alcuna elaborazione scientifica, nacque con dei gravi difetti e numerose irregolarità ed inesattezze, che il volgere del tempo, lungi dal togliere, pare abbia aumentato [...]. Nella scienza, poi, la questione del decentramento non si è quasi mai esaminata senza larghi riferimenti al diritto inglese: anzi si può dire che la convinzione divenuta generale di non poter separare l'uno esame dall'altro abbia impedito qualche volta la netta percezione sistematica del problema, riducendo tutto ad uno studio alquanto sterile di legislazione comparata [...]. In secondo luogo, e ciò è di grande importanza [...] specie relativamente al fatto che fin dalla sua origine la questione si è circoscritta, più che ad altro, all'organizzazione degli enti comunali, si può ricavare che il decentramento non riguarda mai la costituzione, ma solo l'amministrazione dello Stato [decentramento burocratico], che esso per conseguenza non implica una divisione della sovranità fra due subbietti, il che è proprio dello Stato federale, e che infine l'amministrazione decentrata continua sempre ad essere amministrazione statale [...]. Concludendo: il decentramento autarchico territoriale in Italia [amministrazione indiretta dello Stato] è più nominale che reale; solo in riguardo agli organi comunali e provinciali si può dire che il legislatore abbia fatto il possibile per attuarlo convenientemente, non così per quel che riflette, ed è il sostanziale, le funzioni e i controlli [da un punto di vista esclusivamente giuridico, allora non dubitiamo di affermare che, così i Comuni come le provincie ripetono la loro esistenza da un atto legislativo e che la regione, per cui tale atto manca, non esiste affatto].³⁰

diritto, vol. IV, Milano 1959, p. 324 et seq.; G. CIANFEROTTI, *La nozione di autarchia nella storia della dottrina amministrativistica italiana*, "Rivista storica italiana", CVI, 3, 1994, p. 735 et seq.

²⁹ Cfr. M. MINGHETTI, *I partiti politici e la ingerenza loro nella giustizia e nell'amministrazione*, Roma 1881; P. BERTOLINI, *Saggi di scienza e diritto della pubblica amministrazione*, Roma 1889-1892; G. SAREDO, *La legge sulla amministrazione comunale e provinciale* (4 maggio 1898, n. 164), v. I, Torino 1901.

³⁰ S. ROMANO, *Decentramento amministrativo*, in *Enciclopedia giuridica italiana*, IV, I-III, Milano 1911, p. 432-433; 451; 457. Lo studio sul decentramento, pubblicato per la prima volta nel 1897, "è testimone di una sostanziale trasformazione del concetto di *Stato di diritto* (si vorrebbe dire da Stato costituzionale a Stato amministrativo) [...]. Se, dopo il '60, in ossequio "ad un malinteso principio di uguaglianza" si prestò maggiore attenzione al "meccanico sistema francese, che alle tradizioni amministrative" pre-unitarie, "più che altro regionali", dopo il '97 bisognava convincersi "che lo Stato deve quanto più astenersi dal creare o sopprimere

L'ultimo scorcio dell'Ottocento, tuttavia, sulla scorta della riflessione dottrina e dell'azione politica delle opposizioni extra costituzionali,³¹ aveva prodotto, prima, con le riforme Crispi e Rudini, almeno l'ampliamento del suffragio e l'elezione del sindaco da parte del consiglio comunale, ex l. 30 dicembre 1888, n. 5865, t.u. l. com. e prov. 10 febbraio 1889 e t.u. l. com. e prov. 4 maggio 1898, n. 164,³² e, poi, con il contatto tra il "socialismo municipale" e il "municipalismo sociale", l'avvio di una scienza comunale in grado di incidere sulla crisi dello Stato liberale e sulle trasformazioni dell'economia tradizionale, tramite le logiche della solidarietà, a partire dalla *Rerum Novarum* di Leone XIII (15 maggio 1891), e dell'assistenza sociale e dei servizi pubblici da assicurare alle classi più deboli.

A cavallo tra Ottocento e Novecento maturò la c.d. stagione del "rinascimento municipale" o "rinascita comunale", dopo che da "un Comune *corporativo*", caratterizzato da "una sorta di autogoverno *notabile*", si era giunti ad "un Comune *a guida borghese*, ormai come *corpo morale* di carattere 'pubblico', nel quale permangono tuttavia residui ideologici e pratici, di natura patrimoniale".³³ La Società Umanitaria, nata a Milano nel 1893 grazie al lascito testamentario di Prospero Moisè Loria, si trasformò nel più ascoltato interlocutore istituzionale in tema di edilizia popolare, assistenza, istruzione e lavoro, per risolvere le complesse trasformazioni della società italiana, da rurale e contadina in urbana ed

istituzioni decentrate" (F. TESSITORE, *Crisi e trasformazioni dello Stato*, cit., p. 195-196). Cfr. anche M. FIORAVANTI, *Stato di diritto e Stato amministrativo nell'opera giuridica di Santi Romano*, in *I giuristi e la crisi dello Stato liberale*, cit., p. 311-346).

³¹ "Mentre all'indomani dell'Unità la scelta della negazione delle istanze di autonomia locale, per esigenze politiche e di bilancio, veniva contestata da gruppi liberali moderati in nome del modello inglese del *self government*, con il passare degli anni acquisivano sempre maggiore forza in questa contestazione le formazioni extra costituzionali: per prima veniva la sinistra, con radicali, repubblicani e socialisti, e quindi i cattolici. Queste formazioni non si limitarono a criticare le modalità di conduzione del rapporto centro-periferia, ma chiesero la modifica delle basi stesse sulle quali poggiava la società liberale, e questa fu la ragione dell'alta caratterizzazione ideologica dei loro progetti di riforma per il nuovo assetto dello Stato" (O. GASPARI, *L'Italia dei Municipi. Il movimento comunale in età liberale (1879-1906)*, Roma 1998, p. 42).

³² "È quanto mai sintomatico in tal senso che la coalizione crispina sia artefice al tempo stesso e del consolidamento della struttura centripeta del sistema amministrativo italiano e della nuova tariffa doganale del 1887, destinata a capovolgere gli orientamenti liberisti praticati dalla classe dirigente italiana all'indomani dell'unità. Accentramento amministrativo e protezionismo sono dunque le risposte che, al di là di ogni sussulto della crisi, rappresentano una linea di continuità fra Stato di diritto e Stato amministrativo e risultano vincenti di fronte alle pur persistenti lamentazioni (invocanti di volta in volta il liberismo o il decentramento) sollevate da parte di alcuni ambienti" (R. GHERARDI, *Le libertà limitate: "discentramento" e liberismo tra vecchio e nuovo Stato*, in *I giuristi e la crisi dello Stato liberale*, cit., p. 263).

³³ P. AIMO, *Stato e poteri locali in Italia (1848-1995)*, Roma 1997, p. 77.

industrializzata. Nel 1901 nasceva l'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (Anci), "come l'espressione 'tecnico-politica' del movimento comunale italiano", cui si affiancarono l'Unione statistica delle città italiane (Usci), costituita a Bologna nel 1907, e la "Federazione delle aziende municipalizzate italiane", promossa a Brescia nel 1909 ed ufficializzata a Verona l'anno seguente.³⁴ Negli stessi anni, fu istituita a Roma l'Unione delle Province d'Italia (Upi).³⁵ Le iniziative promosse dall'Anci influenzarono la l. 24 marzo 1907, n. 116, in tema di sgravio dai bilanci comunali delle spese statali. In conformità ai nuovi t.u. l. com. e prov. 21 maggio 1908, n. 269, e t.u. l. com. e prov. 4 febbraio 1915, n. 148, i sindaci, vertice dell'amministrazione comunale ed eletti dal consiglio, erano ufficiali del Governo, ed i prefetti, utilizzati soprattutto nel Meridione da Giolitti con metodi polizieschi, erano i rappresentanti del potere esecutivo nella provincia.

Il processo di industrializzazione accompagnò la trasformazione della società italiana, il cui sviluppo fu caratterizzato dall'azione dei partiti e dei sindacati nazionali e dall'incisività dell'intervento pubblico nel campo dell'economia e del mercato, dei conflitti tra le vecchie e le nuove forze sociali, e delle interrelazioni tra gli interessi individuali e quelli collettivi. Dopo la prima guerra mondiale, il Partito socialista e il Partito popolare si trovarono a discutere, nei rispettivi congressi del 1921, dell'ascesa del fascismo e della crisi organica dello Stato, in preda a "speculazione parassitaria", "mercimonio di favori", "affarismo economico statale, dovuto ad una forte centralizzazione di una infinità di interessi pubblici e privati".

In occasione del III Congresso nazionale del Partito popolare a Venezia, l'interprete principale del movimento cattolico, il sacerdote siciliano Luigi Sturzo, illustrò nella sua relazione il progetto di riorganizzazione dello Stato articolato sui temi della "riforma del decentramento amministrativo-organico, delle autonomie locali e della istituzione della regione", per star dietro al "ritmo delle attività collettive", "all'impostazione di nuovi problemi sociali", alle "necessità di sviluppo delle singole energie", e per contrastare l'accentramento

³⁴ "Queste iniziative possono essere considerate come il tentativo autonomo della classe dirigente locale di rispondere in modo efficace alle sempre più forti ed estese esigenze delle proprie comunità. Comunità locali che, da parte loro, anche grazie al contributo dei nascenti partiti di massa, stavano organizzando un fitto tessuto di iniziative di carattere politico-economico, quali potevano essere le leghe operaie e contadine, le cooperative o le casse rurali, ma anche associazioni che erano espressione di una più ampia coscienza di solidarietà sociale, o semplici associazioni culturali" (O. GASPARI, *L'Italia dei Municipi*, cit. p. 83-84).

³⁵ O. GASPARI, *L'Unione delle Province d'Italia: dalle origini al periodo fascista*, in *Le amministrazioni provinciali in Italia. Prospettive generali e vicende venete in età contemporanea*, a cura di F. AGOSTINI, Milano 2011, p. 118.

statale e “l’elefantiasi burocratica”, causa dell’erosione “dell’amministrazione libera ed autonoma”. Attingendo al programma “autonomista” e del “decentramento amministrativo a base regionale”, sviluppato dal partito nel Congresso nazionale di Napoli e nel Consiglio nazionale del 1920 per la “questione meridionale”, le regioni dovevano configurarsi come “una unità convergente, non divergente dallo stato”, “non come una eventuale o burocratica o sistematica divisione di territorio, ma come una regione geografica, storica e morale, come una realtà esistente e vivente nell’unità nazionale e nella compagine statale”:

la regione da far sorgere deve essere sana, valida, completa, e quindi con la caratteristica fondamentale di ente *elettivo-rappresentativo, autonomo-autarchico, amministrativo-legislativo*, sommando in se stessa tutti gli interessi collettivi locali dentro i limiti del proprio territorio. Chiarisco le parole in corsivo: ente *elettivo-rappresentativo*, perché non sia formato tramite elezioni di secondo grado di enti locali, né per via di nomina statale, ma in base a elettorato diretto, a suffragio universale, comprese le donne, e a sistema proporzionale; ente *autonomo-autarchico*, perché esso in base alla sua legge costitutiva governi veramente, e da tale legge derivi il suo carattere; non sia quindi un ente statale, con poteri delegati che abbia per capo un governatore; ente *amministrativo-legislativo*, che abbia finanza propria, con facoltà di imporre tributi; che amministri tali fondi con legge di bilancio; che, nel complesso della sua attività specifica, statuisca leggi e approvi regolamenti tali da avere vigore nell’ambito del proprio territorio.

Le Regioni dovevano essere il perno di un’azione locale, in grado di far funzionare la nuova struttura dello Stato unitario, giammai federale, accanto a riformate province e comuni e alle organizzazioni sindacali, cooperative, assicurative e mutualistiche, con competenza nei settori dei lavori pubblici, industria e commercio, lavoro, agricoltura, istruzione (scuole secondarie e professionali), beneficenza e igiene, servizi statali delegati.³⁶

Il progetto sturziano di riorganizzazione dell’amministrazione pubblica in linea orizzontale, che mirava ad andare oltre gli obiettivi raggiunti dalla legge di “Riforma dell’Amministrazione dello Stato” del 13 agosto 1921, n. 1080, non ebbe modo di essere sviluppato ulteriormente per il precipitare degli eventi politici. La delega al Governo di “attuare un largo decentramento amministrativo”

³⁶ L. STURZO, *Relazione sulle Regioni*, in <http://www.istitutodegasperi-emilia-romagna.it/pdf/Sturzo_1921.pdf>.

non fu mai esercitata e la nuova riforma “in senso autonomistico” dei comuni e delle province, ex r.d. 18 maggio 1918, si arenò nelle sabbie mobili della Commissione speciale.³⁷ Il tema dell'autonomia rimase, con diverse sfumature, nei programmi delle opposizioni politiche, che, in condizioni precarie, cercarono di contrastare l'opera di centralizzazione promossa da Mussolini.³⁸ Il Partito comunista, invece, rimase in gran parte legato all'idea gramsciana dello “Stato proletario” come argine al “processo di dissoluzione dell'unità nazionale” innescato da una borghesia frantumata ed in balia dei processi di accumulazione del profitto. Gli operai e i contadini avevano sostituito la borghesia italiana della seconda metà dell'Ottocento, come “classe nazionale” che non poteva “permettere il disgregamento della nazione, perché la unità dello Stato è la forma dell'organismo di produzione e di scambio costruito dal lavoro italiano, è il patrimonio di ricchezza sociale che i proletari vogliono portare nell'Internazionale comunista”.³⁹

2 Il centralismo autoritario dello Stato corporativo

Dagli anni venti del 900, il modello “prefettizio” fu inglobato nel regime fascista degli “enti ausiliari dello Stato”, là dove, secondo le parole di Giovanni Gentile, lo “Stato corporativo mira ad approssimarsi a quell'immanenza dello Stato nell'individuo, che è la condizione della forza, e cioè dell'essenza stessa dello Stato e delle libertà degli individui”. Secondo Mussolini, “tutto è nello Stato, e nulla di umano o spirituale esiste, e tanto meno ha valore, fuori dello Stato”. Lo Stato corporativo⁴⁰ si differenziava dal precedente Stato liberale, dominato dalle “forze di disorganizzazione”, e si proponeva, nelle parole di Alfredo Rocco, come “lo Stato che realizza al massimo della potenza e della coesione l'organizzazione giuridica della società”.⁴¹

³⁷ Il r.d. 8 settembre 1921, n. 1319, “istituì una commissione consultiva per il riassetto amministrativo delle Regioni Trentino-Alto Adige e Venezia Giulia, finalizzato alla concessione di autonomie regionali” (G. ROLLA, *La costruzione dello Stato delle autonomie. Considerazioni sintetiche alla luce dell'esperienza italiana e spagnola*, “Le Istituzioni del federalismo”, 5, 2005, p. 800).

³⁸ Circa le diverse sensibilità, maturate rispetto ai temi dell'autonomia e del decentramento, da parte dei socialisti, liberal-democratici e popolari, in gran parte confluite poi nei dibattiti del secondo dopoguerra e in seno all'Assemblea Costituente, cfr. L. BOBBIO, *Le ideologie autonomistiche nell'Europa moderna*, in *Decentramento e riforma dello Stato: il caso italiano*, Roma 1980, a cura di M. LA ROSA, R. RUFFILLI, M. GORI, p. 105 et seq.

³⁹ A. GRAMSCI, *L'unità nazionale*, cit., p. 30.

⁴⁰ “Nel nostro diritto pubblico sono enti territoriali, oltre lo Stato, la Provincia, il Comune e il Governatorato di Roma. Come lo Stato, così una provincia, un comune, senza territorio, non esiste nel nostro diritto. Ed hanno tutti la figura della *corporazione* (corporazione territoriale)” (O. RANELLETTI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova 1935, p. 592).

⁴¹ Cfr. S. CASSESE, *Lo Stato fascista*, Bologna 2010, p. 8, 37, 47.

Il Governo fascista, da poco insediato, dopo la “marcia su Roma” e la fiducia al parlamento, si era mostrato, in un primo momento, favorevole al “decentramento istituzionale”⁴² e al “decentramento burocratico”,⁴³ secondo le parole del Presidente del Consiglio dei Ministri, Mussolini, riguardo alla “Riforma della pubblica amministrazione”, ex l. 3 dicembre 1922, n. 1601. Tra il 1922 e il 1924, Mussolini, potendo contare sull’appoggio di parte dei democratico-liberali e dei popolari, aveva rinunciato al progetto di capovolgere lo Stato dalle fondamenta in funzione antiburocratica e produttiva, in luogo di interventi correttivi per “accentuare il carattere ‘gerarchico-discendente’ dell’amministrazione e la ‘rispondenza’ alle esigenze di consolidamento del potere di governanti nuovi, accampati in una società ‘riottosa e divisa’”⁴⁴

La svolta, seguita all’assassinio di Giacomo Matteotti, fece sprofondare progressivamente l’Italia dallo Stato liberale allo Stato autoritario, per organizzare il quale furono accentuati nel corso di un decennio i profili dell’accentramento,⁴⁵ tramite la proliferazione di organizzazioni statali sociali, con funzioni di controllo, e la distribuzione sul territorio di organi amministrativi locali con il compito di curare gli interessi generali dello Stato.⁴⁶

⁴² “Si passerà, quindi, ad esaminare quali funzioni o servizi convenga conservare all’Amministrazione statale e quali affidare agli enti autarchici locali (Comuni e Province) per attuare quello che si chiama decentramento istituzionale; al triplice scopo di alleggerire l’amministrazione governativa, di sviluppare e rafforzare la vita dei Comuni, e di assicurare una migliore gestione degli interessi locali, ponendo in più diretto rapporto interessi ed amministratori” (R. RUFFILLI, *La riforma amministrativa del 1922-1924 e la crisi del liberalismo amministrativo con appendice di documenti* [1975*], in ID., *Istituzioni Società Stato*, cit., doc. 5, p. 514).

⁴³ “Si esaminerà, infine, quali funzioni e servizi da esercitarsi dallo Stato debbano essere affidati agli uffici centrali e quali agli uffici provinciali, per attuare quello che chiamasi decentramento burocratico, allo scopo di rendere l’azione governativa più rapida ed economica” (*Ibidem*).

⁴⁴ Ivi, p. 481. Cfr. il r.d. 30 dicembre 1923, n. 2839, che modificava alcune parti della legge comunale e provinciale; il r.d. 18 novembre 1923, n. 2538, in materia di finanze locali; i rr.dd. 30 dicembre 1923, n. 2885 e 15 novembre 1923, n. 2506, in materia sanitaria e stradale.

⁴⁵ Cfr. l. 18 giugno 1925, n. 1094, per la costituzione dei Consigli provinciali e della Giunta provinciale amministrativa (G.P.A.), organo giurisdizionale di controllo; l. 23 ottobre 1925, n. 2113, per il servizio ispettivo sui Comuni e sulle Province; l. 23 ottobre 1925, n. 2289, per le responsabilità degli amministratori locali in materia finanziaria; l. 4 febbraio 1926, n. 237 e l. 13 settembre 1926, n. 1910, per l’introduzione nel Comune del podestà; l. 27 dicembre 1928, n. 2962, per l’abolizione del Consiglio e della Deputazione provinciale, e l’istituzione di un preside; t. u. l. com. e prov., approvato con r.d. 3 marzo 1934, n. 383, per i severi controlli amministrativi, di legittimità e di merito.

⁴⁶ Cassese analizza il fenomeno della pluralizzazione dello Stato fascista, rispetto alla proclamata unitarietà, individuandolo a livello centrale nel sistema corporativo, con il controllo della conflittualità sociale, nel sistema dello sdoppiamento, attraverso l’istituzione di organi speciali, e nel sistema dell’entificazione, tramite le c.d. “amministrazioni parallele”. “La pluralizzazione del centro si rifletteva anche sui rapporti centro-periferia. A dispetto del governo unitario della vita locale affidato ai prefetti, infatti, vi erano altri canali di collegamento, quali quello

Il regime fascista riformò la tradizionale tripartizione dell'ordinamento provinciale liberale, basata sugli organi elettivi del Consiglio, della Deputazione, con compiti di preparazione ed esecuzione delle delibere consiliari, e del Presidente della Deputazione, con funzioni di direzione e rappresentanza. Al loro posto furono istituiti il Preside, nominato con decreto reale e coadiuvato da un vice, e il Rettorato, nominato con decreto del ministro dell'Interno. Il Prefetto, cui la riforma crispina aveva tolto l'amministrazione della provincia, ritornava al centro del sistema come organo di vigilanza e di tutela, non più in funzione di collaborazione.

La provincia diventava, così, una "corporazione territoriale" con potere "d'impero derivato", cioè con potestà regolamentare in conformità alle leggi e ai regolamenti statali, che sviluppava attività di amministrazione riguardo ai beni patrimoniali, creazione e gestione delle istituzioni pubbliche, manutenzione delle strade e degli argini, sanità ed educazione. Il Prefetto, come più alta autorità dello Stato nella provincia e rappresentante diretto del potere esecutivo, svolgeva un ruolo di indirizzo politico, di coordinamento tra gli uffici pubblici e di controllo di legittimità e di merito, tramite la Giunta provinciale amministrativa, sull'andamento dell'amministrazione comunale e provinciale. Riceveva la prestazione del giuramento dal podestà e poteva sospendere, con decreto, sia il podestà che il Rettorato per violazione dei doveri d'ufficio o per motivi di ordine pubblico.

Per quanto riguarda i comuni, questi erano configurati come enti amministrativi con potere "d'impero derivato" e come "corporazione territoriale", la cui appartenenza era determinata dalla cittadinanza dello Stato e dal domicilio, residenza o attività economica in essi svolta. I principi di elettività fissati dal t.u. l. com. e prov. 4 febbraio 1915, n. 148, furono aboliti. Il modello collegiale, rappresentato dal consiglio, giunta e sindaco, fu sostituito da un modello monocratico costruito intorno alla figura del podestà, funzionario onorario nominato con decreto reale. Questi coniugava le qualità di organo comunale, avente finalità di soddisfacimento dei bisogni e degli interessi collettivi della comunità, con la

costituito dal partito, che aveva il segretario federale in sede locale, e quello offerto dalla rete locale dei grandi enti pubblici. Nello stesso tempo, questa pluralizzazione del potere rendeva possibile l'affermarsi di tendenze centrifughe, ciò che richiedeva la moltiplicazione di sistemi di controllo dell'unitarietà di indirizzo politico e la presenza di una volontà unica al vertice [...] Di qui il paradosso dello Stato fascista: monolitico e pluralizzato al tempo stesso, fondato sul monopolio statale, ma culla degli enti e delle stesse corporazioni. Questi ultimi servono per estendere il controllo pubblico in aree prima dei privati (come l'economia), ma servono anche a canalizzare interessi di gruppi e categorie che, in questo modo, raggiungono il centro del sistema" (S. CASSESE, *Lo Stato fascista*, cit., p. 19-20).

caratteristica di organo dello Stato ed ufficiale del Governo, “primo grado della gerarchia degli organi statali dell’amministrazione dell’interno”,⁴⁷ munito di poteri di adempimento, “sotto la direzione delle autorità superiori”, di funzioni relative allo stato civile, pubblica sicurezza ed igiene, ordine pubblico etc.

Mussolini fu contrario, invece, sin dagli albori della sua esperienza governativa a qualsiasi ipotesi di regionalismo, contrastando le tesi abolizioniste delle province, in favore di una loro conservazione, “nelle linee fondamentali”, e di un ampliamento delle funzioni “sia nel senso dell’accentramento di servizi a caratteri intercomunali [...] sia nel senso del decentramento di servizi ora disimpegnati dallo Stato”.⁴⁸

A questo punto è da esaminare la questione della istituzione delle regioni amministrative; questione che io credo debba risolversi in senso nettamente negativo. Le regioni o dovrebbero essere dotate, come vogliono alcuni, di larghissima autonomia, non solo amministrativa, ma anche politica, perché possano vivere di vita propria, e si creerebbe, così, un grande pericolo per la compagine e la disciplina dello Stato unitario. Oppure dovrebbero costituire, secondo la concezione di altri, semplici circoscrizioni amministrative; e in questo caso si avrebbe [...] una maggiore complicazione di servizi ed un aumento della burocrazia [...] Neanche converrebbe, in tesi generale, sostituire, per l’organizzazione dei servizi governativi locali, le attuali circoscrizioni provinciali con circoscrizioni a base regionale.⁴⁹

Ranelletti, nell’indagare le finalità del nuovo t.u. l. com. e prov. 3 marzo 1934, n. 383, sottolineò come i cambiamenti sull’organizzazione del governo comunale, che prevedevano anche la possibilità di nomina di un vice-podestà o due e l’obbligo di istituzione di una consulta municipale nei casi stabiliti dalla legge, non avrebbero inciso né sulla sua personalità giuridica, né sulla sua autonomia amministrativa (autarchia), dovendo solo porre rimedio all’aberrazione di comuni “trasformati in fortilizi armati contro lo Stato e la Nazione”.⁵⁰

⁴⁷ O. RANELLETTI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 565.

⁴⁸ R. RUFFILLI, *La riforma amministrativa del 1922-1924*, cit., doc. 9, p. 530.

⁴⁹ *Ivi*, doc. 5, p. 514.

⁵⁰ “La riforma ha voluto sottrarre la vita comunale all’imperversare delle fazioni locali; garantire l’amministrazione da ricatti e da sperperi a scopo elettorale; assicurare al governo del comune una maggiore competenza e una maggiore speditezza nella trattazione dei pubblici affari; dare al capo dell’amministrazione un potere più stabile e più sicuro, quale dev’essere quello di un pubblico ufficiale, che deve, nella sfera delle sue attribuzioni, vegliare all’ordine, mantenere la disciplina, promuovere il bene comune [...] ricondurre i comuni italiani ad un più esatto

Seguendo tale prospettiva, in realtà, il comune, “*nominale* ed eterodiretto”, si trasformò in un “pallido simulacro di quella istituzione locale che, sia pure tra limiti giuridici e difficoltà operative, era stata una componente essenziale e insostituibile dello *Stato-Comunità*”, acquisendo il carattere di “una semplice appendice dello *Stato-Ordinamento*”;⁵¹ nonostante gli interventi in materia di municipalizzazione dei pubblici servizi e l’istituzione nel 1937 degli “Enti Comunali di Assistenza”.

3 Il pluralismo territoriale della Costituzione repubblicana

Nella stagione precedente alla liberazione dal nazifascismo, gli aderenti ai partiti liberale, democratico-cristiano, socialista, repubblicano, democratico del lavoro, comunista,⁵² avevano convenuto sulla necessità di superare le antiche forme del decentramento governativo e burocratico. Tra il “decentramento amministrativo” anglo-americano e l’accentramento francese, si era sviluppato un laboratorio di idee rivolto a riprendere alcuni spunti del primo Novecento, circa la necessità di un “decentramento moderato”, maggiormente aderente “all’indole e alla educazione politica degli italiani”, costruito intorno ad organismi nuovi, più ampi delle province per territorio e popolazione, al fine dello sviluppo di “un’adeguata amministrazione di grandi e vitali interessi”.⁵³

senso della loro natura e delle loro funzioni, che devono essere puramente amministrative e in armonia con le direttive del governo dello Stato” (O. RANELLETTI, *Istituzioni*, cit., p. 604-605).

⁵¹ P. AIMO, *Stato e poteri locali*, cit., p. 115. Per ulteriori interpretazioni storiografiche cfr. A. AQUARONE, *L’organizzazione dello stato totalitario*, Torino 1965; *Il fascismo e le autonomie locali*. Atti del convegno (St. Vincent, 23-24 settembre 1972), a cura di S. FONTANA, Bologna 1973; G. MELIS, *Storia dell’amministrazione italiana 1861-1993*, Bologna 1996, p. 345 et seq. Riguardo all’atteggiamento tradizionalistico della scienza amministrativistica italiana, circa l’evoluzione dell’ordinamento corporativo, cfr. P. GROSSI, *Scienza giuridica italiana. Un profilo storico 1860-1950*, Milano 2000, p. 226 et seq.; B. SORDI, *Corporativismo e dottrina dello Stato in Italia. Incidenze costituzionali e amministrative*, in *Korporativismus in den südeuropäischen Diktaturen*, hg. von A. MAZZACANE, A. SOMMA, M. STOLLEIS, Frankfurt a. M. 2005, p. 129 et seq. In merito all’evoluzione del rapporto tra le funzioni del podestà e quelle del segretario comunale cfr. F. LUCARINI, *Breve viaggio attraverso una presunta continuità? Per un riesame dell’assetto istituzionale e amministrativo del Comune italiano durante il fascismo (1926-1941)*, “Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno”, XXXIX, 2010, p. 437 et seq.

⁵² Cfr. A.C. JEMOLO, *Il decentramento regionale*, Roma 1944; G.L. IMBRIACO, *La Regione nel nuovo ordinamento dello Stato*, Roma 1947; L. STURZO, *La regione nella nazione*, Roma 1949, rist. Soveria Mannelli 2007; G. SALVEMINI, *Federalismo, regionalismo, autonomismo [1945*]* e *Federalismo e regionalismo [1949*]*, in ID., *Scritti*, cit., doc. LVII, p. 592-599, e doc. LVIII, p. 600-615; O. ZUCCARINI, *Un impegno costituzionale. Autonomie locali, Regione, Decentramento*, Milano 1957.

⁵³ G. LORIS, *Diritto amministrativo e cenni di diritto costituzionale*, Milano 1915, p. 148.

Rispetto alle istanze dell'età liberale, i sostenitori del decentramento italiano poterono nutrirsi anche delle sollecitazioni offerte dal "Government Ireland Act" del 1929,⁵⁴ ma soprattutto dalla "Constitución de la República Española" del 1931,⁵⁵ che aveva riformato, prima della Guerra civile e dell'epilogo franchista, l'*Organización Nacional*, ex art. 8: "El Estado español, dentro de los límites irreductibles de su territorio actual, estará integrado por Municipios mancomunados en provincias y por las regiones que se constituyan en régimen de autonomía". Dopo la seconda guerra mondiale,⁵⁶ il Costituente italiano guardò con interesse "all'Estado integral, compatible con la autonomia de los municipios y las regiones", ex art. 1 della *Constitución republicana*,⁵⁷ anche se non percorse la strada dell'autoidentificazione, promossa dall'art. 11, che conferiva agli enti territoriali, "límitrofes, con características históricas, culturales y económicas, comunes", la facoltà di aggregarsi in regioni.⁵⁸

Le autonomie territoriali furono trattate all'interno della seconda Sottocommissione dell'Assemblea Costituente, che iniziò i lavori il 26 luglio 1946, con la certezza di superare l'impostazione dell'art. 74 dello Statuto albertino (1848): "Le istituzioni comunali e provinciali, e la circoscrizione dei comuni e delle provincie sono regolati dalla legge". Durante la discussione, emersero almeno quattro orientamenti, secondo la sintesi dell'onorevole Tosato: Stato regionale, centrale, federale, confederale.⁵⁹

Il deputato cattolico siciliano, Gaspare Ambrosini, si fece promotore delle istanze in favore delle autonomie regionali, contro "il deleterio esperimento centralizzatore del fascismo" e per la soluzione dei "problemi specifici del Mezzogiorno e delle Isole". I temi del regionalismo e del decentramento, emersi, prima, nel Programma della Democrazia Cristiana redatto dal trentino Alcide De Gasperi, tra il 1943 e il 1944,⁶⁰ e nell'o.d.g. del Consiglio Nazionale della D.C.

⁵⁴ E. ROTELLI, *Regionalismo*, in *Dizionario di Politica*, a cura di N. BOBBIO, N. MATTEUCCI, G. PASQUINO, v. III, Novara 2006, p. 258.

⁵⁵ Cfr. G. AMBROSINI, *Un tipo intermedio di Stato tra l'unitario e il federale, caratterizzato dall'autonomia regionale*, "Rivista di diritto pubblico", 2, 1933, p. 94-100.

⁵⁶ Cfr. il r.d. 4 aprile 1944, n. 111, per le norme transitorie in materia di amministrazione dei Comuni e delle Province.

⁵⁷ Cfr. E. ROTELLI, *L'avvento della Regione in Italia. Dalla caduta del regime fascista alla Costituzione repubblicana (1943-1947)*, Milano 1967, p. 243.

⁵⁸ Cfr. F. TOMÁS Y VALIENTE, *Manual de historia del derecho español*, Madrid, 19834, p. 581; B. CLAVERO, *Evolución histórica del constitucionalismo español*, Madrid 1984, p. 129 et seq.; F. FERNÁNDEZ SEGADO, *Las Constituciones históricas españolas*, Madrid, 1986, p. 539 et seq.

⁵⁹ A.C., Il Sott., 29 luglio 1946.

⁶⁰ *Atti e documenti della Democrazia Cristiana 1943-1967*, a cura di A. DAMILANO, v. I, Roma 1967, p. 24.

nel 1945,⁶¹ erano stati, poi, sviluppati nel più ampio “Programma della D.C. per la nuova Costituzione”, stilato a Roma, tra il 24 e il 27 aprile 1946, nell’ambito riservato alle “Garanzie delle libertà”.⁶² Le tesi prospettate dal costituzionalista Ambrosini riscossero, via via, consenso, non solo tra i democristiani, repubblicani ed azionisti, ma anche presso una parte consistente dei liberali, socialisti e comunisti, i quali si erano dichiarati disponibili, in un primo momento, a trattare solo proposte contenute di decentramento amministrativo.⁶³

Per raggiungere questi scopi [eliminare gli inconvenienti dell’accentramento] non basterebbe l’istituto del decentramento burocratico, né basterebbe l’istituto del decentramento autarchico, il quale assegnerebbe dei compiti ad un nuovo ente autarchico ma lasciandolo esposto alle pressioni e all’ingerenza del potere centrale e dei governanti. Occorre quindi ricorrere all’adozione dell’istituto dell’autonomia politica regionale. L’autonomia dell’ente regione dovrebbe intendersi accentrata su un insieme di diritti della regione elevata a persona giuridica; diritti propri, diritti fondamentali sanciti nella costituzione, e quindi non modificabili o diminuibili con una legge ordinaria e perciò garantibili davanti ad una Carta Costituzionale

⁶¹ Ivi, p. 175.

⁶² “VI –Decentramento, autonomie, regionalismo. 1) Il centralismo è stato l’arma del dispotismo, ed è una delle cause della permanente ostilità contro il potere da parte dell’opinione pubblica. 2) Oggi non basta più il semplice decentramento amministrativo. Per garantire le libertà vogliamo non solo una riforma della burocrazia, ma anche uno Stato istituzionalmente decentrato. 3) Le autonomie comunali devono avere il massimo sviluppo (elettività degli amministratori, eliminazione degli inutili controlli, risanamento dei bilanci, ecc.). L’Italia deve ritornare alle sue gloriose tradizioni di libertà comunale. 4) Cardine fondamentale della riforma dello Stato deve essere l’istituzione dell’Ente Regionale. 5) La Regione sarà un Ente autonomo rappresentativo ed amministrativo degli interessi locali e professionali, nonché un mezzo normale di decentramento dell’amministrazione statale. 6) I rapporti fra la Regione ed il potere centrale devono essere determinati secondo il criterio di favorire un massimo di autonomia locale nel quadro dello Stato unitario. 7) Molteplici sono i benefici del rinnovamento dello Stato su basi regionali. a) Si agevola una più diretta *partecipazione del popolo* alla vita pubblica, essendo ogni individuo più atto a trattare i problemi che più *da vicino* lo riguardano. b) Si *snelliscono* i congestionati organi burocratici dello Stato rendendoli più efficienti. c) Si svuotano *le tendenze separatiste e federaliste*, arrivando a rafforzare *l’unità* anche con la rappresentanza delle Regioni nella seconda Assemblea Legislativa. d) Si rendono difficili, se non impossibili, *le avventure totalitarie*” (Ivi, p. 233-234).

⁶³ Cfr. il discorso pronunciato da Nitti, durante una seduta dell’Assemblea Costituente: “Quando noi parliamo della Repubblica, pensiamo a una grande Italia unita, libera e democratica, a una Italia forte perché indivisibile. Ringrazio l’onorevole Togliatti di avere avuto il coraggio di dire, dal primo momento, che bisognava opporsi ad ogni cosa che dividesse l’Italia. Io spero che egli non solo sia fermo in questo proposito, ma che spieghi in questo senso tutta la sua autorità. L’Italia non vivrà, se non sarà unita. Noi dobbiamo dare all’Italia profondo senso di unità. Se no, l’Italia andrà in rovina” (A.C., 19 aprile 1947).

[...] Altra questione di indole generale relativa all'istituzione della regione è quella del suo territorio. In Italia esistono regioni geograficamente o tradizionalmente determinate; ma bisogna tener presente la necessità che l'ente regione si istituisca in modo da essere vitale e quindi potrebbe sorgere la necessità di non seguire meccanicamente il criterio storico, ma di addivenire a fusioni o cambiamenti consigliati dalla valutazione di particolari interessi. Onde un'altra questione: quale sarebbe il potere competente per operare un eventuale cambiamento nella struttura politico-territoriale della regione? Pare indubbio che non possa essere che il potere centrale, naturalmente, sentita la regione o a richiesta della regione.

Riguardo al controllo di merito, di legittimità e di ispezione sui comuni, soprattutto rispetto all'opportunità del mantenimento dell'ufficio della prefettura, Ambrosini invitava a guardare con interesse al modello di "libertà" dei comuni inglesi, magari trovando dei correttivi con la rinuncia al solo controllo di mérito.⁶⁴

Il repubblicano Giovanni Conti accolse le linee programmatiche dell'Ambrosini, invitando la platea a considerare, come modello per definire le competenze del nuovo ente regionale, uno dei progetti preliminari dello statuto della "Generalitat de Catalunya" del 1931.⁶⁵ Il liberale Bozzi, condividendo la necessità di superare il centralismo burocratico, propose l'istituzione "facoltativa" delle regioni, rimettendo alle medesime "non soltanto la composizione di ogni eventuale conflitto territoriale; ma [...] alla loro volontà, manifestata col *referendum*, l'esistenza stessa", sull'esempio della Costituzione spagnola del 1931.⁶⁶ Il socialista Rossi (PSIUP) capeggiò lo schieramento antiregionalistico, che mirava all'ampliamento della potestà regolamentare per le province e i comuni,⁶⁷ mentre il deputato comunista Nobile insistette sulla necessità di conservare lo *status quo* per non dividere "il sistema unitario della Patria".⁶⁸

Il sardo-azionista Lussu, affiancato dall'autonomista valdostano Bordon,⁶⁹ auspicava, invece, uno Stato federale, nella considerazione della specificità dell'esperienza degli ordinamenti preunitari, anche perché il centralismo statale

⁶⁴ A.C., Il Sott., 27 luglio 1946.

⁶⁵ A.C., Il Sott., 29 luglio 1946.

⁶⁶ A.C., Il Sott., 29 luglio 1946.

⁶⁷ A.C., Il Sott., 29 luglio 1946.

⁶⁸ A.C., Il Sott., 30 luglio 1946.

⁶⁹ A.C., Il Sott., 30 luglio 1946.

era additato come il principale fattore di affermazione del fascismo e dell'arretratezza del Mezzogiorno.⁷⁰ Il comunista nolano La Rocca confutò la tesi del centralismo come presupposto della dittatura fascista, in quanto lo Stato decentrato della costituzione di Weimar non aveva impedito l'ascesa al potere di Hitler.⁷¹

Il *leader* del Movimento per l'Indipendenza della Sicilia, Finocchiaro Aprile, infine, era favorevole a prospettive di tipo confederale, anche con proiezioni mediterranee ed europee, essendo vitale per la Sicilia e la Sardegna l'autonomia, soprattutto quella giurisdizionale, a differenza di Piemonte, Lombardia, Liguria e Veneto, per le quali poteva bastare il solo decentramento. L'idea della Confederazione di Stati rappresentava un diritto delle popolazioni siciliane a vedersi risarcite dai 428 milioni d'oro delle casse borboniche e dai 650 milioni delle corporazioni religiose soppresse, quasi tutti impiegati per il porto di Genova, le ferrovie venete e le altre infrastrutture pubbliche del Nord.⁷² Sia Lussu, sia Finocchiaro Aprile, presero in considerazione i modelli degli Stati Uniti, della Svizzera, della Germania e dell'Austria.⁷³

Tra le voci isolate, il socialista Lami Starnuti (PSIUP) proponeva le regioni, nel loro territorio tradizionale e storico, come "strumento di decentramento amministrativo autarchico".⁷⁴ Einaudi, eletto nelle liste di Unione Democratica Nazionale, invitava a riflettere sull'abolizione delle province nel caso di attuazione delle regioni, per evitare la moltiplicazione degli uffici e degli sprechi,⁷⁵ richiamandosi, soprattutto per gli aspetti di carattere finanziario, ad alcune normative degli ordinamenti inglese e svizzero.⁷⁶ Il repubblicano Zuccarini, invece, sviluppò interessanti tesi argomentative sull'autonomia dei comuni, riservando alle regioni la caratteristica di "un libero raggruppamento di comuni o di consorzi di comuni", con "la facoltà di darsi lo Statuto":

I comuni devono avere tutti lo stesso regolamento, la stessa struttura? O si deve invece dare ai comuni quella autonomia, che consenta loro di modificare la propria struttura interna, secondo le varie situazioni e necessità ed anche secondo le diverse entità; secondo, ad esempio, che siano di mille o di due milioni di abitanti? Non basta dire che

⁷⁰ A.C., Il Sott., 27 luglio 1946.

⁷¹ A.C., Il Sott., 31 luglio 1946.

⁷² A.C., Il Sott., 29 luglio 1946.

⁷³ Cfr. *Scelte della Costituente e cultura giuridica. 1, Costituzione italiana e modelli stranieri*, a cura di U. DE SIERVO, Bologna 1980, p. 45-116.

⁷⁴ A.C., Il Sott., 29 luglio 1946.

⁷⁵ A.C., Il Sott., 27 luglio 1946.

⁷⁶ A.C., Il Sott., 31 luglio 1946.

si vuol riservare ai comuni certe facoltà; bisogna vedere se i comuni possono darsi, ciascuno, una struttura diversa, secondo i bisogni. Ci sono comuni rurali, comuni in parte rurali ed in parte urbani; ci sono dei grossi agglomerati, che devono avere una costruzione diversa.⁷⁷

Il 1° agosto 1946 furono presentati gli ordini del giorno. Furono respinti, in primo luogo, l'ordine del giorno "Nobile", che escludeva la costituzione dell'ente regionale, e quello proposto da Finocchiaro Aprile sullo Stato confederale, secondo il quale "con la caduta della monarchia, è venuta meno l'adesione all'unità italiana che la Sicilia e il Mezzogiorno manifestarono con i plebisciti del 1860⁷⁸ e che i loro popoli hanno riacquisito il diritto di sovranità e di autodecisione".⁷⁹ La sintesi tra i restanti ordini del giorno fu trovata dal vicesegretario politico della D.C., Attilio Piccioni, che consentì, con qualche lieve ritocco, l'immediata approvazione del testo:

La seconda Sottocommissione, presa in esame la questione delle autonomie locali, sulla cui larga attuazione si è trovata concorde per il rinnovamento democratico e sociale della Nazione, in aderenza alla sua tradizionale e naturale struttura; riconosciuta la necessità di dar luogo alla creazione, sancita dalla nuova costituzione, dell'ente regione (persona giuridica territoriale): a) come ente autarchico (cioè con fini propri d'interesse regionale e con capacità di svolgere attività propria per il conseguimento di tali fini); b) come ente autonomo (cioè con potere legislativo nell'ambito delle specifiche competenze che gli verranno attribuite e nel rispetto dell'ordinamento giuridico generale dello Stato); e) come ente rappresentativo degli interessi locali, su basi elettive; d) come ente dotato di autonomia finanziaria; domanda ad una propria sezione la formulazione di un progetto di ordinamento regionale, tenute presenti le premesse suindicate, le situazioni particolari esistenti (Sicilia, Sardegna, Val D'Aosta, Trentino-Alto Adige) e gli altri criteri informativi risultati dall'ampia discussione svoltasi in seno alla Sottocommissione.⁸⁰

Lo stesso giorno, la Sottocommissione istituì un Comitato di redazione per l'autonomia regionale.

⁷⁷ A.C., Il Sott., 27 luglio 1946.

⁷⁸ Sui profili dei plebisciti in merito all'unificazione politica italiana cfr. G.S. PENE VIDARI, *Considerazioni sui plebisciti italiani del 1860*, "Rivista di Storia del Diritto italiano", LXXXIII, 2010, p. 5-24.

⁷⁹ A.C., Il Sott., 1° agosto 1946.

⁸⁰ A.C., Il Sott., 1° agosto 1946.

Il 13 novembre 1946, il "Comitato dei dieci", presieduto da Ambrosini, presentò alla Sottocommissione il progetto elaborato sullo schema dell'ordine del giorno "Piccioni". Fu approvato, in particolare, l'art. 1 del progetto: "Il territorio della Repubblica è ripartito in Regioni e Comuni. La Provincia è una circoscrizione amministrativa di decentramento regionale".⁸¹ Il 31 gennaio 1947, la Commissione per la Costituzione, in seduta plenaria, elaborò il testo definitivo, facendo propria la tesi del comune come "unità primordiale" e della regione come "zona intermedia ed indispensabile tra la Nazione ed i Comuni": "La Repubblica si riparte in Regioni e Comuni. Le Provincie sono circoscrizioni amministrative di decentramento statale e regionale". Il 27 giugno 1947, il Presidente della Commissione per la Costituzione, Ruini, riassunse tutte le problematiche relative all'accantonamento delle province, che determinarono la riscrittura e l'approvazione definitiva dell'art. 114 da parte dell'Assemblea Costituente, con il riconoscimento della ripartizione in "Regioni, Provincie e Comuni":

Apredo una parentesi, dichiaro che io parlo sempre di "ente autonomo" e non di "ente autarchico". Quest'ultima è una categoria scientifica, introdotta dal mio predecessore al Consiglio di Stato, professor Santi Romano; ed io potrei esprimere dubbi e riserve; ad ogni modo, nella Costituzione, non possiamo introdurre formule teoriche, discutibili e controverse, ma attenerci alla designazione classica, che ha le più chiare e continue tradizioni nelle leggi e nella vita pubblica italiana, di enti autonomi. La Commissione dei Settantacinque, pur mantenendola per altri aspetti in vita, non aveva conservato alla Provincia la natura di ente autonomo. Ma poi si è avuto, in seno all'Assemblea, un diverso orientamento [...] Si sono addotte ragioni storiche, si è ricordata l'esistenza tradizionale, qualcuno ha detto millenaria, della Provincia; mi limiterò a ricordare che un nostro maestro, Orlando, ha scritto, in un suo magnifico studio, che la Provincia è storicamente propria della parte d'Italia ove sono esistiti i Comuni, ed appunto attorno al maggiore di essi si è raggruppata la Provincia, mentre in altre parti, specialmente del Mezzogiorno, dove non ha allignato il Comune, non è esistita storicamente neppure la Provincia; ma — ha aggiunto Orlando — sebbene istituita dovunque in Italia soltanto dal 1860, dopo l'unità nazionale, sebbene dunque non abbia, in certi luoghi, che ottanta anni di età, la Provincia si è ormai fondata, consolidata, ed ha acquistato una sua, pur recente, tradizione storica. È un vivente organismo con attribuzioni un po' magre, che si riducono, oltre che ad una categoria di strade, all'assistenza dei pazzi e dei

⁸¹ A.C., Il Sott., 14 novembre 1946.

trovatelli, ed a qualche materia aggiuntiva, sempre prevalentemente assistenziale. Però siffatti organismi hanno uffici solidi e struttura tale da poter adempiere anche funzioni maggiori. Ecco le ragioni pratiche, più ancora che storiche, invocate per la permanenza dell'ente Provincia. È stato poi accennato, fra gli altri argomenti in favore della Provincia, al timore che, sopprimendola e creando la Regione, si ottenga l'effetto non di decentrare, ma di accentrare funzioni amministrative, che le popolazioni desiderano portate, più che è possibile alla loro porta ed a contatto immediato con chi se ne deve servire. Vero è, debbo notarlo, che con la conservazione della Provincia e la fondazione della Regione, bisogna evitare di moltiplicare eccessivamente i gradini burocratici e le ruote inutili del carro; al che dovremo porre mente con avvedimenti, di cui parleremo sempre qui, a suo tempo. Vi è infine un argomento di opportunità, del quale io personalmente sento il grande valore: se noi, per creare la Regione, distruggessimo la Provincia, susciteremmo un ambiente di malcontenti, di diffidenze, di gelosie, di urti, entro il quale non conviene che sorga la Regione. Quest'ente nuovo, che la maggioranza dell'Assemblea ha deciso di fondare, deve avere la maggior collaborazione possibile, anche di coloro che vedono nella Provincia il loro nido, la loro tradizione, il loro sentimento.⁸²

La Costituzione del 1948 evidenziò “lo stretto nesso esistente tra autonomia locale e democrazia”,⁸³ ma, a differenza della Costituzione spagnola della Seconda Repubblica, diresse dall'alto il processo di regionalizzazione, con l'approvazione della potestà legislativa concorrente e l'elezione dei membri del Senato su “base regionale”, escludendo la proposta del Lussu di una seconda Camera rappresentativa degli interessi delle regioni.⁸⁴ Le diciannove regioni,⁸⁵ costituite dall'art. 131, si richiamarono ai confini di rilievo storico e geografico dei compartimenti statistici della seconda metà dell'Ottocento. La Costituzione, in ogni modo, riuscì a risolvere il problema della compatibilità tra unità ed autonomia, ispirandosi alla “decentralizzazione territoriale” iberica.⁸⁶

⁸² A.C., 27 giugno 1947.

⁸³ G. ROLLA, *L'autonomia dei comuni e delle province*, in *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, a cura di T. GROPPi e M. OLIVETTI, Torino 2003, p. 207-208.

⁸⁴ Cfr. P. AIMO, *Bicameralismo e regioni*, Milano 1977, p. 113-176.

⁸⁵ Cfr. la l. cost. 27 dicembre 1963, n. 3, che, con la separazione del Molise dagli Abruzzi, ha aggiunto un'altra regione.

⁸⁶ “In questa tendenza alla decentralizzazione e distribuzione dei processi decisionali si nota una rottura, evidente tanto in Spagna quanto in Italia, nella continuità della storia costituzionale, dal momento che il costituzionalismo liberale si proponeva di riconoscere l'interesse nazionale, di manifestare la volontà generale, di rappresentare l'intera Nazione, di garantire l'eguaglianza di tutti i cittadini dinanzi alla legge: non già di alimentare le differenze ed i privilegi territoriali” (G. ROLLA, *La costruzione dello Stato delle autonomie*, cit., p. 798).

Il disposto di cui all'art. 106 del progetto costituente fu traghettato, in conformità alla proposta del Perassi e senza variazioni significative, dal Titolo V ai *Principi Fondamentali*, imponendo, nella nuova veste di art. 5 Cost.,⁸⁷ l'autonomia e il decentramento come cardini "della struttura della Repubblica": "La Repubblica italiana, una ed indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali. Attua, nei servizi che dipendono dallo Stato, un ampio decentramento amministrativo. Adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento".

L'alba democratica e repubblicana frantumò il monismo giuridico e l'organizzazione verticistica dello Stato monoclasse.⁸⁸ La Costituzione, configurando lo Stato come "garantista", "democratico" e "popolare, intesa tale espressione in un senso specifico che vuole indicare tanto l'omogeneità della base sociale quanto la sua strutturazione pluralistica e decentrata",⁸⁹ fissò all'art. 5 le coordinate di un percorso, ancora tutto da esplorare, diretto a costruire "un modello peculiare di policentrismo, nell'unità della Repubblica, fondato sul riconoscimento delle autonomie di diverso livello, quindi sulla presa d'atto di una pluralità di soggetti territoriali".⁹⁰

⁸⁷ Cfr. G. BERTI, *Principi fondamentali, Art. 5*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. BRANCA, Bologna 1975, p. 278.

⁸⁸ Cfr. P. GROSSI, *L'Europa del diritto*, Roma-Bari 2007, p. 223; S. CASSESE-G. GUARINO, *Dallo Stato monoclasse alla globalizzazione*, Milano 2000. Rispetto alla tradizionale chiave di lettura formulata da M.S. GIANNINI (*I pubblici poteri negli stati pluriclasse*, "Rivista trimestrale diritto pubblico", 1979, 389 *et seq.*), Bognetti sostiene l'impraticabilità della contrapposizione tra il modello dello Stato liberale ottocentesco, come "Stato monoclasse", e quello dello Stato contemporaneo, come "Stato pluriclasse", soprattutto se l'orizzonte classificatorio riguarda anche gli Stati Uniti. Il medesimo distingue, invece, lo Stato liberale dallo Stato "interventista" e "sociale" (G. BOGNETTI, *Governo* [1996*], in <[⁸⁹ C. MORTATI, *Costituzione dello Stato. Dottrine generali e Costituzione della Repubblica Italiana*, in *Enciclopedia del diritto*, v. XI, Milano 1962, p. 229.](http://www.treccani.it/enciclopedia/governo_(Enciclopedia_delle_Scienze-Sociali)/>).</p>
</div>
<div data-bbox=)

⁹⁰ G. C. DE MARTIN, *Il processo di riassetto dei ruoli istituzionali dello Stato, delle regioni e degli enti locali*, in *Studi in onore di Giorgio Berti*, II, Napoli 2005, p. 954-955. "Se tramite il principio di decentramento il costituente ha inteso porre in collegamento funzione amministrativa statale e territorio, con la parte finale dell'art. 5 il costituente ha messo in rapporto di mezzo a fine la funzione legislativa rispetto al pluralismo politico-territoriale. Ponendo i principi dell'autonomia e del decentramento come centrali per la realizzazione di tale pluralismo, la Costituzione, attraverso questa norma di programma, obbliga il legislatore futuro ad adeguare principi e metodi della legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento [...] La storia di questa disposizione [...] coincide in fondo con la storia dell'inattuazione, prima, e della lenta attuazione, poi, dell'ordinamento regionale e, più ampiamente, del sistema degli enti territoriali" (R. BIFULCO, *Art. 5*, in *La Costituzione Italiana. Principi fondamentali. Diritti e doveri dei cittadini. Commento agli artt. 1-54*, a cura di ID., A. CELOTTO e M. OLIVETTI, Torino 2007, p. 150-151).

Mentre l'avvio delle forme differenziate in alcune Regioni dalle caratteristiche particolari, per essere zone di confine o isole maggiori, comportò la dotazione del carattere dell'autonomia speciale,⁹¹ neutralizzando le "rivendicazioni straniere" e le "pressioni di gruppi indipendentistici locali", il pluralismo territoriale ed istituzionale nel resto della penisola fu, in gran parte, mitigato dall'irrigidimento centralistico del sistema politico,⁹² proteso, secondo la relazione del segretario della D.C., Gonella, tenuta in occasione del Consiglio Nazionale nel 1951, a "fronteggiare l'assalto comunista allo Stato democratico" e "i pericoli della disgregazione democratica per opera del neo-fascismo".⁹³ L'attuazione dell'ordinamento regionale,⁹⁴ così come formulata nell'art. 117 Cost.,⁹⁵ fu, prima, prorogata, e, poi, bloccata *sine die*.⁹⁶

Il pluralismo territoriale, pertanto, iniziò a rarefarsi nella zona grigia della "deconcentrazione", diretta alla semplificazione e decongestione dell'attività dell'amministrazione pubblica, con trasferimenti di competenze dagli organi centrali a quelli periferici, nella logica del "decentramento organico o burocratico".⁹⁷ Soltanto nel "Programma della Democrazia Cristiana per il quinquennio 1958-1963", rafforzato dall'accordo programmatico di Governo tra la D.C. e il P.S.D.I. nel 1958, riaffermò l'impegno per "la graduale attuazione dell'ordinamento regionale nel pieno rispetto della unitaria integrità dello Stato"; per l'efficienza della Pubblica Amministrazione "da conseguirsi applicando criteri di fiducia e funzionalità, approfondendo l'azione di ammodernamento, semplificazione e decentramento, rivedendo il testo unico della Legge comunale

⁹¹ Cfr. l. cost. 26 febbraio 1948, n. 2 (Sicilia); l. cost. 26 febbraio 1948, nn. 3-5 (Sardegna, Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige); l. cost. 31 gennaio 1963, n. 1 (Friuli-Venezia Giulia).

⁹² Cfr. C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia 1848-1948*, Roma-Bari 1997, p. 426).

⁹³ Atti e documenti della Democrazia Cristiana 1943-1967, cit., p. 491.

⁹⁴ Cfr. G. AMBROSINI, *L'ordinamento regionale. La riforma regionale nella Costituzione italiana*, Bologna 1957.

⁹⁵ Cfr. l. 24 dicembre 1948, n. 1465; l. 25 ottobre 1949, n. 762; l. 10 febbraio 1953, n. 62.

⁹⁶ "Si evidenziava [...] la netta preferenza delle forze di centro per le tecniche di gestione accentrata del potere, favorite dallo stato di polarizzazione del sistema politico, con le forze di sinistra emarginate all'opposizione e ritenute inaffidabili anche nell'esercizio di quei poteri locali alla cui responsabilità sarebbero state con ogni probabilità chiamate dal consenso degli elettori nelle c.d. Regioni rosse dell'Italia centrale" (S. BARTOLE, *Le Regioni*, in ID., F. MASTRAGOSTINO e L. VANDELLI, *Le autonomie territoriali. Ordinamento delle Regioni e degli enti locali*, Bologna 1988, p. 17).

⁹⁷ "L'attuazione del decentramento ha faticato non poco a farsi strada nell'ordinamento giuridico italiano. Può ben dirsi che l'attuazione del principio autonomistico e del decentramento amministrativo — pensati dal costituente come processi paralleli [...] — hanno invece seguito percorsi a fasi, per così dire, alternate. Inizialmente, la mancata istituzione delle Regioni ad autonomia ordinaria ha finito per ostacolare il decentramento dei servizi statali [...] Da un punto di vista strettamente normativo [...] bisognerà attendere la metà degli anni novanta per assistere ad un'opera di effettivo decentramento amministrativo" (R. BIFULCO, Art. 5, cit., p. 149).

e provinciale per agevolare l'espletamento delle funzioni specifiche degli Enti locali, organi naturali di amministrazione la cui normale attività deve essere potenziata nell'interesse delle popolazioni e a riconoscimento della loro capacità di autogoverno"; per la riduzione del deficit degli enti locali, "ricorrendo a misure straordinarie che sgravino Province e Comuni dal peso di esorbitanti oneri passivi e consentano di ricondurre gli interventi statali alla originaria funzione equilibratrice"⁹⁸

Dopo la turbolenta stagione del secondo gabinetto Segni e del governo Tambroni, appoggiati dai monarchici e dai missini, si avviò la collaborazione tra la D.C. e i Partiti Liberale, Repubblicano e Socialdemocratico, con il III e IV Governo di Amintore Fanfani, coadiuvato da Attilio Piccioni nella veste di Vice Presidente del Consiglio. Nel 1960, sotto la presidenza del Piccioni, il Consiglio Nazionale della D.C. incassò dal Ministro degli Interni, Scelba, l'impegno a modificare la legge comunale e provinciale e ad occuparsi dell'attuazione delle Regioni, come "cardine di un'articolazione autonomistica dello Stato"⁹⁹ e della costituzione dei tribunali amministrativi regionali.¹⁰⁰ L'istituzione di una "Commissione di studio per l'attuazione delle regioni a statuto normale"¹⁰¹ riaprì ufficialmente il dibattito sulla realizzazione del principio di autonomia, del "decentramento autarchico o istituzionale" e del "decentramento per servizi", in modo da riparare al "tradimento" della Costituzione repubblicana che, secondo le parole di don Luigi Sturzo, aveva disegnato, dopo "anni di asfissiante uniformismo e di monopolismo centralizzato", i caratteri "del sano e vero regionalismo", garantendo all'Italia, "come tutti i paesi moderni e civili, una vita politica e amministrativa più articolata, un controllo pubblico più efficiente, una giustizia distributiva più proporzionata".¹⁰²

Il processo di completamento del Titolo V della Costituzione¹⁰³ si ebbe, tuttavia, solo nel 1970, con la nascita delle Regioni ad autonomia ordinaria e la prima consultazione generale per eleggere i Consigli. L'affermarsi del pluralismo territoriale produsse, sotto la spinta di alcuni settori politici, la ripresa della questione della "differenza ontologica" tra l'autonomia regionale e le autonomie

⁹⁸ *Atti e documenti della Democrazia Cristiana 1943-1967*, cit., p. 906 e 911.

⁹⁹ Cfr. il "Programma elettorale della D.C. per le Amministrative del 6 Novembre 1960. Per lo sviluppo delle autonomie locali e per l'unificazione sociale del Paese" (Ivi, p. 1094 *et seq.*).

¹⁰⁰ Ivi, p. 1092-1093.

¹⁰¹ Cfr. Presidenza del Consiglio dei ministri. *Commissione di studio per l'attuazione delle regioni a statuto normale*, Roma 1962.

¹⁰² L. STURZO, *La regione nella nazione*, cit., p. 108.

¹⁰³ Cfr. l. 10 febbraio 1953, n. 62; l. 17 febbraio 1968, n. 108; l. 16 maggio 1970, n. 281; d.p.r. 14-15 gennaio 1972, nn. 1-11; l. 22 luglio 1975, n. 382; l. 27 novembre 1976, n. 894, d.p.r. 24 luglio 1977, n. 616.

locali, emersa in ambito dottrinario all'entrata in vigore della Costituzione. Si evidenziò, in particolare, una tendenza a valorizzare in modo differente i due tipi di autonomia. Le Regioni erano considerate il centro del sistema delle autonomie, come "organismi substatuali ma sovraordinati ai comuni e alle province",¹⁰⁴ rilevando l'esclusività della garanzia costituzionale ex artt. 114 e 115, della potestà legislativa e del potere di sollevare conflitto di attribuzione a difesa delle proprie prerogative. La Corte Costituzionale non seguì, sempre, questa linea interpretativa, sostenuta, invece, da una parte rilevante della dottrina, che assecondò il motivo della "differenza ontologica", ripartendo, prevalentemente, la materia dell'ordinamento regionale all'interno della disciplina accademica del Diritto costituzionale, e quella degli enti locali nell'ambito del Diritto amministrativo.¹⁰⁵

La positiva evoluzione delle istanze regionaliste fu sostenuta dalla principale forza politica dell'epoca, la Democrazia cristiana che, in quella particolare stagione politica segnata dagli esperimenti dei governi di centro-sinistra,¹⁰⁶ aveva trovato aperture di dialogo anche con i comunisti, nella logica, tuttavia, tipicamente italiana, di una riforma non "pensata e voluta in una sola volta, secondo un'unica idea-guida, ma [...] realizzata *in progress*, attraverso un faticoso processo di negoziazioni".¹⁰⁷

4 La Repubblica delle autonomie – Regionalismo o municipalismo?

Il tema del policentrismo ha subito un nuovo impulso negli anni novanta del Novecento. La l. n. 142/1990¹⁰⁸ è stata considerata il definitivo grimaldello

¹⁰⁴R. ROMANELLI, *Centralismo e autonomie*, in *Storia dello Stato italiano dall'Unità a oggi*, a cura di ID., Roma 1995, p. 177.

¹⁰⁵"La ripartizione ha una sua logica, guarda allo statuto dei soggetti, cioè degli enti di cui si tratta, e porta alle logiche conseguenze la constatazione empirica che la disciplina di questi soggetti trova collocazione in Costituzione per quanto ha tratto alle Regioni, e nelle leggi ordinarie dello Stato per quanto di interesse degli enti minori" (S. BARTOLE, *Premessa*, in ID., F. MASTRAGOSTINO e L. VANDELLI, *Le autonomie territoriali*, cit., p. 9).

¹⁰⁶"In prospettiva storica, l'esperienza dei Governi di centro-sinistra rappresenta in ogni caso uno snodo significativo nel processo di avvento della riforma regionale in Italia. Il collegamento anche solo idealmente stabilito fra istituzione delle Regioni e programmazione lasciò capire che erano mutati i termini nei quali la questione regionale era stata posta all'Assemblea Costituente. L'idea essenzialmente garantista, che la concessione dell'autonomia alle Regioni dovesse anzitutto servire a tutelare le comunità regionali dalle interferenze dello Stato negli ambiti di più stretta afferenza ai loro interessi, appariva ormai inadeguata ai tempi. La società italiana si stava avviando ad essere una società industriale complessa con relazioni molto strette e inevitabili fra centro e periferia" (S. BARTOLE, *Le Regioni*, cit., p. 19).

¹⁰⁷Ivi, p. 20-21.

¹⁰⁸La l. n. 142/1990, quella dell'autonomia statutaria degli enti locali, è stata, però, completamente svuotata nel decennio successivo. Le riforme elettorali e quelle sulla dirigenza pubblica hanno

per rimpiazzare “la vecchia legislazione, espressione di uno Stato accentrato, con una normativa di principio adeguata all’assetto costituzionale e con il pieno riconoscimento di un potere statutario (e regolamentare) per gli enti locali”. La prospettiva di “far venire meno il principio della omogeneizzazione legislativa degli enti locali” ha offerto loro “l’occasione per ritrovare un proprio ruolo nell’organizzazione pubblica, assurgendo al rango di ordinamento munito di effettiva autonomia politica, amministrativa ed organizzativa”¹⁰⁹

Non si è trattato soltanto di un’opera di accomodamento degli equilibri tra i poteri delle regioni e quelli degli enti locali. Le l. n. 59/1997, l. cost. 1/1999, l. n. 265/1999, t.u. e.l. n. 267/2000, l. cost. n. 3/2001, l. n. 131/2003, hanno raccolto la sfida della costruzione di una “Repubblica delle autonomie”,¹¹⁰ con l’ago della bussola orientato sulla coesione e sulla solidarietà sociale. La XIII legislatura, quella dal 1996 al 2001, non ha dato, in realtà, segnali lineari ed omogenei sulla rotta da seguire. Nel primo biennio è apparsa all’orizzonte l’illusione della “grande riforma” costituzionale, con la commissione bicamerale. Una volta spente le luci della grande ribalta costituente, la legge “Bassanini”, n. 59/1997, ha impresso un’accelerazione nella direzione del “federalismo amministrativo”.

Dopo le “riforme parziali” fino al 1999, si è, infine, giunti alla rilevante riforma del Titolo V della Costituzione nel biennio successivo, in particolare con la legge cost. n. 3/2001,¹¹¹ che ha prefigurato un regionalismo ulteriormente

finito per comprimere qualsiasi possibilità di sviluppare forme originali di governo degli enti locali e di distribuzione delle competenze interne. Nel privilegiare l’apparato burocratico, in nome della capacità professionale, “lo statuto, nel testo unico del 2000, è ridotto a poco più di un regolamento di organizzazione” (G. SALA, *Sui caratteri dell’amministrazione comunale e provinciale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Studi in onore di Giorgio Berti*, III, Napoli 2005, p. 2241-2242). Dal 1999 al 2000 si è passati “dal comune ordinamento, al comune azienda, al comune sistema”. Cfr. P. CARROZZA, *La riforma del potere locale 1999-2000: dal Comune ordinamento, al Comune azienda, al Comune sistema*, in *Il nuovo corso dell’amministrazione locale: dal comune-ordinamento, al comune-azienda, al comune-sistema: sinergie e semplificazioni*, a cura di A. AZZENA, Pisa 2001, p. 19-43.

¹⁰⁹F. STADERINI, *Diritto degli enti locali*, Padova 2006, p. 74.

¹¹⁰Cfr. *La Repubblica delle autonomie*, cit.; *La repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale: regioni ed enti locali dopo la riforma del titolo V*, a cura di A. PIOGGIA e L. VANDELLI, Bologna 2006.

¹¹¹G. RIZZONI, *La riforma del sistema delle autonomie nella XIII legislatura*, in *La Repubblica delle autonomie*, cit., p. 23. “Tra le due alternative per la riforma delle autonomie locali (municipalismo versus neoregionalismo [...]), in fondo, il nuovo titolo V non ha operato una scelta precisa e si è collocato in qualche modo a metà strada. Solo la storia potrà dire se, col referendum costituzionale del 7 ottobre 2001, gli elettori italiani hanno decretato la nascita di un modello nuovo, ispirato alla sussidiarietà e ad un più largo decentramento politico, o se la legge cost. n. 3/2001, rinunciando a incentrare sulla regione il sistema delle autonomie abbia creato i presupposti perché gli enti locali siano tra loro un po’ come i polli di Renzo, destinati a beccarsi mentre altri conserva le redini del sistema e decide sul loro destino” (M. OLIVETTI, *Lo Stato policentrico delle autonomie (art. 114, 1° comma)*, in *La Repubblica delle autonomie*, cit., p. 45-46).

asimmetrico ex art 116, co. 3; lo Stato come ente a competenze enumerate ex art. 117, co. 2; una nuova disciplina della potestà legislativa concorrente ex art. 117, co. 3; la partecipazione delle Regioni alla formazione degli atti comunitari ex art. 117, co. 5; le intese interregionali ex art. 117, co. 8; gli accordi con Stati esteri ex art. 117, co. 9; la funzione amministrativa dei comuni ex art. 118, co. 1; l'autonomia finanziaria ex art. 119, co. 1; la potestà statutaria ex art. 123, co. 1-3; il Consiglio delle autonomie locali nelle Regioni ex art. 123, co. 4; un procedimento di controllo analogo per le leggi statali e quelle regionali.

Relazionando davanti alla I commissione "affari costituzionali" della Camera dei deputati nel febbraio 2003, Olivetti, ha evidenziato le trame del decennio 'policentrico', tra buone intenzioni ed operazioni di *maquillage* per l'incapacità, nonostante gli evidenti progressi, di liberarsi ancora dei dogmi otto-novecenteschi:

il nostro dibattito politico-istituzionale è da più di dieci anni estremamente ideologizzato e ingessato su contrapposizioni che tendono talora a coincidere con la divisione principale che attraversa lo scenario politico (quella destra-sinistra); esso è spesso consegnato a etichette di importazione (federalismo, *devolution*, divisione della sovranità, ecc.), e quindi molto astratto e sganciato dai problemi reali. Ciò in parte si spiega per l'indubbia esigenza di ricostruire un quadro costituzionale più adatto ai tempi per l'invecchiamento del titolo V, il quale, nella sua versione originaria, era ormai diventato una specie di "terra di nessuno" [...] ma questo approccio non si giustifica più oggi, in presenza di una cornice costituzionale non certo perfetta e senza dubbio da completare (basti citare il problema della seconda camera), ma comunque idonea a cambiare il tono del dibattito per renderlo più concreto: e cioè una discussione (pur sempre costituzionale, ma) non sui modelli astratti, bensì su "chi" concretamente fa "che cosa" e "con quali soldi".¹¹²

Già nel 1995, all'alba della "Seconda Repubblica", Janz e Siegrist avevano tratteggiato in modo fin troppo lungimirante la cifra del "nuovo" ceto politico post-guerra fredda e post-tangentopoli: "Nell'Italia di oggi quasi tutti gli schieramenti politici si dichiarano a favore di un rafforzamento delle istanze decentrate senza tuttavia che ciò abbia condotto sinora ad una riforma radicale".¹¹³

¹¹²M. OLIVETTI, Talking about devolution, in *La Repubblica delle autonomie*, cit., p. 276; Cfr. anche S. GAMBINO, *Regioni e autonomie locali nella riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, II, Napoli 2004, p. 933-934.

¹¹³O. JANZ e H. SIEGRIST, *Centralismo e federalismo in Italia e Germania: strutture e culture a confronto*, in *Centralismo e federalismo nell'Ottocento e nel Novecento. Italia e Germania a confronto* (Berlino, 7-9 dicembre 1995), a cura di ID. e P. SCHIERA, Bologna 1997, p. 9.

Non occorre dilungarsi sul fecondo impegno scientifico degli ultimi venti anni, che ha prodotto tantissimo, anche in conseguenza delle sollecitazioni delle diverse sensibilità politico-istituzionali, sui temi del regionalismo asimmetrico e differenziato.¹¹⁴ La stagione delle “passioni classificatorie” ha dovuto fare i conti, tuttavia, anche con alcuni gruppi dirigenti solleticati più da umori viscerali che da aspettative concrete di riforma per una “Repubblica federale”, compatibile con l’art. 5 Cost. nella veste di “Stato unitario composto”, dimostrando una naturale predisposizione per il “regionalismo a supremazia statale”.¹¹⁵ Si segnala, in ogni caso, il variegato interesse della dottrina e del ceto politico per il modello tedesco del Länder, il più gettonato, per lo Stato “autonomico” spagnolo, il regime “dualista” belga, la “démocratie de proximité” francese, la “Carta comunitaria della regionalizzazione” del 1988, il Comitato delle regioni previsto dal Trattato di Maastricht, ed, infine, per i principi della “Carta europea dell’autonomia locale” del 1985,¹¹⁶ ratificata in Italia con l. 439/1989.

La “Carta europea”, in particolare, ha offerto l’orizzonte di un’autonomia locale, come diritto di “regolamentare ed amministrare nell’ambito della legge, sotto la loro responsabilità, e a favore delle popolazioni, una parte importante di affari pubblici” (art. 3), ed ha introdotto nell’ordinamento italiano il principio di sussidiarietà ex art. 4, co. 3: “l’esercizio delle responsabilità pubbliche deve, in linea di massima, incombere di preferenza sulle autorità più vicine ai cittadini. L’assegnazione di una responsabilità ad un’altra autorità deve tener conto dell’ampiezza e della natura del compito e delle esigenze di efficacia e di economia”. Il disegno normativo comunitario, ciononostante, non è stato

¹¹⁴Sulla *devolution* cfr. J.F. LÓPEZ AGUILAR, *Lo Stato autonomico spagnolo: Stato composto asimmetrico e fatti differenziali nella Costituzione spagnola del 1978. Un’analisi dello Stato delle autonomie nella prospettiva del costituzionalismo comparato: federalismo asimmetrico e fatti differenziali costituzionalmente rilevanti*, trad. it. Padova 1999; L. ANTONINI, *Il regionalismo differenziato: la politica delle differenze, la welfare society e le prospettive del regionalismo italiano anche nel confronto con la riforma del regime speciale per il T.A.A.*, Milano 2000; S. MANGIAMELI, *La riforma del regionalismo italiano*, Torino 2002; *Il nuovo ordinamento regionale. Competenze e diritti*, a cura di S. GAMBINO, Milano 2003; *Regionalismo, federalismo, devolution. Competenze e diritti. Confronti europei (Spagna, Germania e Regno Unito)*, a cura di ID., Milano 2003; *Regionalismi e statuti. Le riforme in Spagna e in Italia*, a cura di ID., Milano 2008; J.-B. AUBY, J.-F. AUBY, R. NOGUELLOU, *Droit des collectivités locales*, Paris 2004; A. ANZON, *I poteri delle regioni: lo sviluppo attuale del secondo regionalismo*, Torino 2008.

¹¹⁵Cfr. R. BIFULCO, *La cooperazione nello stato unitario composto: le relazioni intergovernative di Belgio, Italia, Repubblica Federale di Germania e Spagna nell’Unione Europea*, Padova 1995.

¹¹⁶Cfr. F. ALICINO, *La Carta europea delle autonomie locali. Il Consiglio d’Europa e il processo europeo di decentralizzazione*, in *Processi di devolution e transizioni costituzionali negli Stati unitari (dal Regno Unito all’Europa)*. Atti del Convegno dell’Associazione di diritto pubblico comparato ed europeo (Bologna, 24-25 novembre 2006), a cura di A. TORRE, Torino 2007, p. 395-419.

affiancato da scelte politiche univoche circa lo sviluppo di “un sistema urbano policentrico ed equilibrato, in grado di evitare la polarizzazione eccessiva attorno a pochi centri e la marginalizzazione delle aree periferiche”;¹¹⁷ circa la legittimazione dei sistemi locali come “nodi” di reti di interazioni globali e regionali;¹¹⁸ ed, infine, circa il rafforzamento degli elementi federalistici-regionalistici e democratici, ritenuti indispensabili all’indomani della dissoluzione dell’Impero sovietico e del vertice di Maastricht nel 1991.¹¹⁹

Simili considerazioni, tuttavia, non sminuiscono i meriti acclarati di un percorso certamente accidentato, ma indirizzato alla realizzazione piena di un “pluralismo istituzionale paritario”, ex l. cost. 3/2001 e l. 5 giugno 2003, n. 131. Il legislatore, tramite una nuova formulazione degli artt. 114 e 118 Cost., ha confezionato per gli enti locali il *vestmentum* di “enti autonomi”, facendoli entrare in posizione di equiordinazione nel club esclusivo degli elementi costitutivi della Repubblica, con *dignitas* costituzionale pari a quella delle regioni, nonostante l’evidente squilibrio tra la funzione normativa ex art. 117 Cost. e l’autonomia statutaria ex art. 114, co. 2, Cost. La Corte costituzionale, con la sentenza 106/2002, ha ribadito “la comune derivazione” dello Stato e degli enti

¹¹⁷ Cfr. C. SALONE, *Le politiche urbane e territoriali nell’Europa comunitaria, in Il sistema urbano italiano nello spazio unificato europeo*, a cura di G. DEMATTEIS e P. BONAVERO, Bologna 1997, p. 79.

¹¹⁸ Cfr. G. DEMATTEIS, *Proiezione europea e coesione regionale dei sistemi urbani italiani, in Il sistema urbano italiano*, cit., p. 347-375.

¹¹⁹ “Comunque si costituirà l’Europa futura — come forma particolare dello Stato costituzionale, come “forma preliminare” dello Stato federale o in altre forme ancora — in una prospettiva teorica e politica c’è da auspicare, accanto al rafforzamento delle componenti dello Stato sociale di diritto, anche lo sviluppo di elementi regionalistici, federativi e democratici [...] Non solo all’interno dei singoli Stati, ma anche al suo “macrolivello” l’Europa deve essere il più possibile regionalistica e federalista. Ciò significa, in concreto, la creazione di una Camera regionale (come seconda o terza Camera) al livello della CE e ora dello Spazio economico europeo, garanzie finanziarie e diritti di partecipazione delle regioni (*Länder o cantoni*) sempre al livello europeo, garanzie di tutela giuridica, ad esempio, dinanzi alla Corte di giustizia delle comunità europee con sede nel Lussemburgo o dinanzi alla Corte europea dei diritti dell’uomo con sede a Strasburgo. Determinati ambiti politici dovrebbero restare patrimonio esclusivo delle regioni o delle province, tutelabile davanti alla Corte costituzionale [...] Un’ultima osservazione sulla *cultura europea*. L’Europa del pluralismo vive nella varietà delle sue culture nazionali e regionali; pur nell’unità esistente, l’identità europea si nutre di questo pluralismo che costituisce anzi il presupposto di tale unità. Dal punto di vista giuridico ciò significa che sebbene esistano alcuni ambiti di un diritto europeo della cultura, questi tuttavia devono restare circoscritti in nome di quel concetto aperto e pluralistico della cultura che si è sviluppato in questa Europa come un dono al mondo unitario. L’Europa e i suoi valori costituzionali fondamentali devono diventare un obiettivo dell’educazione e della formazione del cittadino, così come lo sono in alcuni paesi in via di sviluppo le loro Costituzioni o i diritti fondamentali. Ciò vale anche per la democrazia, il federalismo o il regionalismo. Il cerchio si chiude e si apre nello stesso tempo” (P. HÄBERLE, *Federalismo, regionalismo e piccoli Stati in Europa*, in *Il federalismo e la democrazia europea*, a cura di G. ZAGREBELSKY, Roma 1994, p. 86-87).

territoriali autonomi dal “principio democratico e dalla sovranità popolare”, chiudendo le porte definitivamente all’antica impostazione dottrina italiana dell’identificazione della Repubblica con lo Stato e della legislazione statale con l’espressione privilegiata, se non esclusiva, della sovranità popolare.

I concetti di patria e di comunità sono sottoposti alle sollecitazioni dello “spazio giuridico globale”¹²⁰ e dell’integrazione transnazionale della società civile.¹²¹ Ma mentre si discute “della crisi di uno degli elementi centrali del concetto di Stato, il territorio”,¹²² lo Stato-Nazione appare ancora in grado di dominare uno scenario squarciato dalle azioni centrifughe del pluriordinamentalismo da una parte e dei “microsistemi identitari” dall’altra, tra aspirazioni di autonomia ed inquadramento nell’ordinamento generale.¹²³ Il dilemma tra la costruzione unitaria dello Stato centrale e la considerazione della tradizione poliforme italiana, maturata in età medievale e moderna, potrebbe risolversi con una maggiore consapevolezza dei problemi connessi all’attuale regionalismo italiano, senza cedere alle fuorvianti sirene delle identità fittizie, dei fondamentalismi e del folclorismo.

L’incapacità di dipanare con regolare continuità gli strumenti democratici dell’alternanza, ogni qualvolta l’Italia è alle prese con gravi crisi finanziarie e/o politiche, ha prodotto e produce, tuttora, la necessità di sacrificare al banco della contabilità qualsiasi prospettiva d’ingegneria costituzionale in grado di portare a termine un razionale progetto policentrico delle autonomie, facendo leva anche sugli evidenti limiti evidenziati negli anni dagli enti locali¹²⁴ e sulle preoccupazioni della Corte costituzionale che, con sentenza 303/2003, ha inteso assicurare le briglie di

¹²⁰Cfr. *Diritto e amministrazioni nello spazio giuridico globale*, a cura di S. CASSESE e M. CONTICELLI, Milano 2006.

¹²¹Cfr. M.R. FERRARESE, *Le istituzioni della globalizzazione. Diritto e diritti nella società transnazionale*, Bologna 2000.

¹²²Cfr. S. CASSESE, *La crisi dello Stato*, Roma-Bari 2002.

¹²³Cfr. *La definizione del principio unitario negli ordinamenti decentrati*. Atti del convegno dell’Associazione di diritto pubblico comparato ed europeo (Pontignano, Università degli Studi di Siena, 10-11 maggio 2002), a cura di G. ROLLA, Torino, 2003; ID., *L’autonomia delle comunità territoriali. Profili costituzionali*, Milano 2008.

¹²⁴“Gli enti locali cercano di reagire a questo stato di cose, ma si avviluppano, così, con le loro mani, nel circuito della centralizzazione. Infatti, comuni e province sono collettivamente organizzati in potenti associazioni nazionali, che operano come gruppi di pressione a Roma, nel Parlamento e presso il governo, per ottenere provvedimenti favorevoli o osteggiare quelli sfavorevoli [...] Così facendo, però, i poteri locali rimangono prigionieri, quasi involontariamente, di un circuito di autocentralizzazione, perché accettano Roma come luogo dove vengono prese le decisioni e si riducono a meri rappresentanti delle collettività locali presso lo Stato” (S. CASSESE, *Lo Stato introvabile. Modernità e arretratezza delle istituzioni italiane*, Roma 1998, p. 51).

congegni volti a rendere più flessibile un disegno che, in ambiti nei quali coesistono, intrecciate, attribuzioni e funzioni diverse, rischierebbe di vanificare, per l'ampia articolazione delle competenze, istanze di unificazione presenti nei più svariati contesti di vita, le quali, sul piano dei principi giuridici, trovano sostegno nella proclamazione di unità e indivisibilità della Repubblica.

Sul piano più squisitamente culturale, ha pesato e pesa ancora in Italia il retaggio pregiudiziale sul policentrismo, diffusosi tra Otto e Novecento nella contrapposizione tra il Medioevo dei Comuni e la Modernità degli Stati.¹²⁵ La suggestiva interpretazione storiografica delle "due Italie" ha, poi, ulteriormente complicato qualsiasi tipo d'approccio unitario alla tematica del policentrismo a livello nazionale, muovendosi tra la celebrazione della libertà e dell'autonomia dei comuni del centro-nord, con i propri statuti, e il ridimensionamento della vicenda delle comunità locali del Meridione a mere propaggini del potere feudale e della Monarchia. Dopo i pionieristici lavori di Calasso,¹²⁶ gli storici hanno messo in evidenza il contributo della "legislazione statutaria" dei comuni meridionali "alla formazione del grande patrimonio amministrativo italiano e della sua esperienza istituzionale e normativa".¹²⁷ Solo recentemente, anche la storiografia giuridica¹²⁸ ha maturato la convinzione di valutare l'ordinamento

¹²⁵ "Nel clima generale diffusosi dopo il 1945, connotato da una forte preoccupazione riguardo alla forza e alla solidità dello Stato italiano contemporaneo (assai prima dei rivoluzionari eventi del biennio 1992-1994 che, se mai, hanno reso più viva questa inquietudine), si affermò un orientamento complessivo della storiografia politica portato a giudicare dannosi e regressivi i "particolarismi", i "localismi" e gli "interessi frazionali" e a ritenere l'accentramento e il potere statale su scala nazionale segni caratteristici della modernità e della maturità politica. Queste tendenze si congiunsero con una reazione negativa verso le interpretazioni ottocentesche in chiave romantica delle "libertà" dei comuni medievali, finendo per dar vita a un'immagine dei comuni diversa e in qualche ambiente del tutto negativa, che li dipingeva come una sorta di anti-Stato in cui il potere politico era irrimediabilmente frammentato, l'autorità pubblica debole e le fazioni e i gruppi di interesse in lotta tra di loro, talvolta apertamente per le strade e in ogni caso al di fuori della compagine di qualsivoglia 'Stato' esistesse sulla carta" (J.M. NAJEMY, *Stato, comune e "universitas"*, in *Origini dello Stato. Processi di formazione statale in Italia fra medioevo ed età moderna*. Convegno storico (University of Chicago, 26-29 aprile 1993), a cura di G. CHITTOLINI, A. MOLHO e P. SCHIERA, Bologna 1994, p. 651-652). Cfr. anche P. GROSSI, *Un diritto senza Stato (La nozione di autonomia come fondamento della costituzione giuridica medievale)*, "Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno", 25, 1996, p. 272).

¹²⁶ Cfr. almeno F. CALASSO, *La legislazione statutaria dell'Italia meridionale, parte prima*, Roma 1929, rist. an. Bari-Roma 1971.

¹²⁷ G. GALASSO, *Il Regno di Napoli. Il Mezzogiorno angioino e aragonese (1266-1494)*, in *Storia d'Italia*, XV, 1, a cura di ID., Torino 1992, p. 439.

¹²⁸ Cfr. M. SBRICCOLI, *L'interpretazione dello statuto. Contributo allo studio della funzione dei giuristi nell'età comunale*, Milano 1969; M. ASCHERI, *Introduzione. Gli statuti: un nuovo interesse per una fonte di complessa tipologia*, in *Biblioteca del Senato della Repubblica, Catalogo della*

delle città come campo promettente di ricerca, abbandonando il criterio metodologico dell'autonomia per quello dell'identità.¹²⁹

Il recupero della dimensione locale, con una particolare attenzione alla tradizione storica e al paesaggio, anche negli aspetti di tutela idro-geologica, di efficienza e risparmio nel settore energetico e di pianificazione territoriale,¹³⁰ deve poter offrire modelli di sperimentazione in grado di conciliare in modo originale le forme di partecipazione e di responsabilità con i principi di sus-

raccolta di statuti, consuetudini, leggi, decreti, ordini e privilegi dei comuni, delle associazioni e degli enti locali italiani dal medioevo alla fine del secolo XVIII, VII: S, a cura di G. PIERANGELI e S. BULGARELLI, Firenze 1990, p. XXXI-XLIX; *Statuti città territori in Italia e Germania tra medioevo ed età moderna*. Atti della XXX settimana di studio (Trento, 11-15 settembre 1989), a cura di G. CHITTOLINI, D. WILLOWEIT, Bologna 1991; V. PIERGIOVANNI, *Lo statuto: lo specchio normativo delle identità cittadine*, in Biblioteca del Senato della Repubblica, *Gli statuti dei comuni e delle corporazioni in Italia nei secoli XIII-XVI*. Catalogo della mostra (8 novembre 1995-8 gennaio 1996), a cura di S. BULGARELLI, Roma 1995, p. 13-19; M. CARAVALE, *La legislazione statutaria dell'Italia meridionale e della Sicilia* [ma 1984 con modifiche], in ID., *La monarchia meridionale. Istituzioni e dottrina giuridica dai Normanni ai Borboni*, Roma-Bari 1998, p. 167-200; G. S. PENE VIDARI, *Introduzione. Atteggiamenti della storiografia giuridica italiana*, in Biblioteca del Senato della Repubblica, *Catalogo della raccolta di statuti*, cit., VIII: T-U, a cura di S. BULGARELLI, A. CASAMASSIMA e G. PIERANGELI, Firenze 1999, p. XI-XCVI; *Diritto generale e diritti particolari nell'esperienza storica*. Atti del Congresso internazionale della Società italiana di storia del diritto (Torino, 19-21 novembre 1998), Roma 2001; A. ROMANO, *Le due Italie degli statuti: tra regno, signorie e comuni. Spunti comparativi*, in *Signori regimi signorili e statuti nel tardo medioevo*. VII Convegno del Comitato Italiano per gli Studi e le Edizioni delle Fonti Normative (Ferrara, 5-7 ottobre 2000), a cura di R. DONDARINI, G.M. VARANINI, M. VENTICELLI, Bologna 2003, p. 33-50; *Il diritto patrio tra diritto comune e codificazione (secoli XVI-XIX)*. Atti del convegno internazionale (Alghero, 4-6 novembre 2004), a cura di I. BIROCCHI, A. MATTONE, Roma 2006.

¹²⁹Cfr. A. CERNIGLIARO, *Civitas et insula de Yscla. Un centro marinaro tra Aragonesi e Asburgo*, "Studi Veneziani", 52, 2006, p. 20. "Identità civica" rinvia a 'cittadino' e a 'cittadinanza': rinvia cioè a quell'insieme complesso e storicamente variabile di condizioni che trasforma una molteplicità di individui nei membri di una comunità politica. Il cittadino non è un individuo genericamente umano; è un individuo determinato da uno specifico nesso di appartenenza: è un individuo che riconoscendosi ed essendo riconosciuto come membro di una determinata comunità politica trae da questo rapporto una serie di connotazioni che ne definiscono la condizione politico-sociale, che ne fissano, appunto, l'identità, o almeno una identità, appunto la sua identità civica, la sua identità nella *civitas*" (P. COSTA, *Civitas, respublica, corpus. Immagini dell'ordine e dell'appartenenza fra 'antico' e 'moderno'*, in *Unità e disunione della Polis*, a cura di G. CARILLO, Avellino 2007, p. 559-560).

¹³⁰Il riferimento è a "un vero 'progetto locale', le cui ambizioni non si tengono alla pura innovazione delle forme di democrazia interna, ma che aspirano a sottrarre il locale al suo imprigionamento nelle spire della globalizzazione — in cui non può che comportarsi da 'glocale' —, trasferendo il ruolo degli enti territoriali tradizionali 'dal governo dei servizi al governo dello sviluppo', collaborando ad attivare 'utopie concrete' in direzione di una riappropriazione e rivitalizzazione del 'territorio', secondo la vocazione particolare di ciascun 'luogo', da parte di 'energie da contraddizione', che sono particolarmente quelle dei soggetti deboli" (U. ALLEGRETTI, *La pubblica amministrazione e il sistema delle autonomie*, in *Il valore della Costituzione. L'esperienza della democrazia repubblicana*, a cura di M. FIORAVANTI, Roma-Bari 2009, p. 157-158).

sidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.¹³¹ Per evitare i rischi di una società verticale, qualsiasi sforzo di organizzazione della *governance* del territorio deve tener in debita considerazione il ruolo “dell'autonomia locale quale frontiera [della] democrazia amministrativa”.¹³²

In un contesto di comunità fluttuanti, il radicamento identitario, perciò, non può più costruirsi seguendo schemi e principi unici ed irriducibili, con meccanismi di esclusione che alimentano in qualche caso episodi di razzismo, ma deve rappresentare il momento di sintesi delle politiche d'integrazione, tramite diritti-doveri, idonee a determinare, nella cornice dell'unità statale, un partecipato sentimento locale, fecondamente arricchito ed innovato dalle differenze e dalle molteplicità culturali,¹³³ seguendo la prospettiva di affidare agli statuti degli enti locali la qualità di “fonte basilare della democraticità della nostra forma di Stato”,¹³⁴ nella considerazione “dell'autonomia [come] sistema integrato non come una sommatoria di una pluralità di enti, ma piuttosto di responsabilità attribuite a soggetti diversi necessariamente partecipi al processo di soddisfazione delle attese dei cittadini [...] l'amministrazione locale non è strumento dell'amministrazione dello Stato, secondo il modello dell'autarchia, ma è la parte a diretto contatto con i cittadini, di cui rappresenta gli specifici interessi quali membri della collettività locale, dell'amministrazione della Repubblica”.¹³⁵

Occorre tenere, tuttavia, in debita considerazione i dubbi e le perplessità della dottrina e della giurisprudenza sulla tenuta dell'ordinamento giuridico, riguardo alla gerarchia delle fonti normative, e alla fragilità del senso di comunanza diffusa (identità comune), che si riverberano anche sulle preoccupazioni di assicurare livelli di standard minimi su tutto il territorio nazionale.¹³⁶

¹³¹Cfr. *Sussidiarietà e Pubbliche Amministrazioni*. Atti del Convegno (Bologna, 25-26 settembre 1995), a cura di F. ROVERSI MONACO, Rimini 1997; *Sussidiarietà e ordinamenti costituzionali. Esperienze a confronto*, a cura di A. RINELLA, L. COEN e R. SCARCIGLIA, Padova 1999; E.M. MARENGHI, *Lo statuto comunale: l'altro modo di essere dell'autonomia*, in *Scritti in onore di Giorgio Berti*, II, Napoli 2005, p. 1447-1486.

¹³²A. BARONE, *La nuova Governance del territorio. Sistema delle autonomie e principi comunitari*, Acireale-Roma 2003, p. 185.

¹³³Cfr. A. CERNIGLIARO, *Dall'età dei diritti all'età dei doveri: la dissoluzione della soggettività nelle ragioni complessive dell'umanità*, in *Costituzione e ordinamento giuridico*. Convegno per il decennale della Facoltà di Giurisprudenza (Foggia, 24-25 novembre 2006), a cura di S. LORUSSO, Milano 2009, p. 43 *et seq.*

¹³⁴I.M. MARINO, *Sulla funzione statutaria e regolamentare degli enti locali*, in ID., *Aspetti della recente evoluzione del diritto degli enti locali*, Palermo 2002, p. 88-89.

¹³⁵G. SALA, *Sui caratteri*, cit., p. 2267-2270.

¹³⁶S. GAMBINO, *Regioni e autonomie locali*, cit., p. 944.

I tentativi di scardinare il "modello geometrico uniforme", ex l. 25 marzo 1993, n. 81, e di affermare il principio paritario tra legge e fonti locali, ex l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3, cozzano con una prassi parlamentare e giurisprudenziale che, facendo leva sulle criticità tra la nuova formulazione dell'art. 114 e l'art. 5 Cost., impedisce ai Comuni di esercitare qualità normative limitate soltanto dai principi costituzionali.

Il pluralismo istituzionale è, tuttora, sacrificato sull'altare del principio superiore dell'unità ed indivisibilità della Repubblica e del rafforzamento dell'identità comune, in un contesto reso ancor più difficile dall'inadeguatezza degli attuali gruppi dirigenti:

È da dire che la fase di euforia c.d. "costituente" è andata progressivamente scemando e molti Comuni, specie quelli di ridotte dimensioni, alla fine hanno adottato lo Statuto sulla base di modelli predisposti dal Ministero dell'interno con ciò vanificando l'intento principale della legge. Del resto, sebbene già prima della riforma costituzionale del 2001 le norme statutarie risultassero formalmente garantite dal limite imposto al legislatore, che ai sensi dell'art. 128 Cost. non avrebbe dovuto spingersi oltre la determinazione dei principi, la libera scelta degli enti locali risultava compressa oltre che nei profili funzionali suesposti, anche nella possibilità di scegliersi la forma di governo che, come da tradizione, risultava rigidamente disciplinata dalla legge per gli organi aventi rilievo esterno (Sindaco, Consiglio e Giunta).¹³⁷

Rispetto allo sfilciamento delle strutture verticali di autorità, occorre valutare l'opportunità d'intraprendere nuove strade. La recente crisi politica ed economica potrebbe aprire gli spazi per progetti di "*democrazia partecipativa*", di "*bilancio partecipativo*", di "*urbanistica partecipata*", allargando gli orizzonti e le tradizionali forme rappresentative dei governi locali ed impedendo che il *welfare* municipale sia continuamente ostaggio della centralizzazione e delle manovre finanziarie.¹³⁸

La proposta di riforma costituzionale elaborata dal Cinsedo nel 1997 è, tuttora, interessante per individuare i tratti di un ampio schieramento dottrinale e politico sfavorevole ad ogni ipotesi di federalismo municipale:

¹³⁷ A. TARZIA, *Le autonomie locali nella nuova organizzazione costituzionale italiana*, Curitiba 2008, p. 32.

¹³⁸ Sui caratteri definitivi della partecipazione politica cfr. G. SANI, *Partecipazione politica* [1996], in <[A&C – R. de Dir. Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 12, n. 49, p. 67-108, jul./set. 2012](http://www.treccani.it/enciclopedia/partecipazione-politica_(Enciclopedia_delle_Sienze_Sociali)/>.</p>
</div>
<div data-bbox=)

Prima della costituzione dello Stato unitario l'Italia era un paese frammentato. Questo ci ricorda che la tradizione municipale italiana è sì, per un verso, *un valore*, ma è al tempo stesso *un limite*. I Comuni rappresentano luoghi identitari, di auto-riconoscimento delle comunità locali. Ma sono anche, storicamente, luoghi di aspri conflitti reciproci. Basti questo a dire che il federalismo municipale ha davvero un debole fondamento, sul piano storico e sociale prima ancora che su quello funzionale.

La proposta mirava alla trasformazione dello "Stato a centralismo imperfetto" in una "Repubblica federale, fondata su un nuovo equilibrio tra ragioni della differenza e ragioni della coesione nazionale". Si prevedevano una Camera "politica" e una Camera (Senato) "non politica, ma rappresentativa degli Enti-federati". Il modello, vicino a quello tedesco, privilegiava la "riorganizzazione in senso federale di uno Stato unitario [...] attraverso la relazione tra Stato centrale (o Federazione) e grandi aggregati federati (nel linguaggio italiano: Regioni), garantendo al tempo stesso in Costituzione e a livello regionale le Autonomie locali".

Si è trattato di uno dei progetti più interessanti e completi di trasformazione dello Stato, che metteva in primo piano l'evoluzione del regionalismo italiano, ritenendo le autonomie locali non in grado di esercitare alcuna "funzione propriamente *politica*" e, quindi, legislativa, anche per le difficoltà di rappresentarle ed inglobarle nel Senato federale.¹³⁹

Ma dove si può andare col municipalismo? Il municipalismo è marcatamente diverso dal federalismo: esso non può conquistare il senso dell'unità nazionale al di là dei secessionismi ed è assolutamente particolaristico. Io credo che, se si vuole sviluppare l'unità nazionale in senso dinamico, occorre forzare nel senso della riproposizione forte delle regioni; naturalmente con tutti i dubbi che possono nascere di fronte all'idea di un federalismo proposto dall'alto. Ma di fronte alla gravità dell'ora non esisterà una classe politica capace di inventiva e di guida?¹⁴⁰

¹³⁹ *Proposta di riforma costituzionale in senso federalista. Sezione Atti e documenti Cinsedo, Centro Interregionale Studi e Documentazione, Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, presentazione di M. MOCHI ONORI, Milano 1997, parte I, §1, p. 17-22.*

¹⁴⁰ U. ALLEGRETTI, *Centralismo e federalismo nell'Italia repubblicana*, in *Centralismo e federalismo nell'Ottocento e nel Novecento*, cit., p. 360.

Nel medesimo anno, Schiera intravedeva nelle prospettive di riforma in senso federalistico uno sbocco alla conflittualità politico-istituzionale italiana,¹⁴¹ rimasta, invece, una costante irrisolta anche negli anni a venire.¹⁴²

A distanza di un quindicennio, la stagione delle celebrazioni del 150° anniversario dell'Unità d'Italia ha certamente rinvigorito, sotto l'azione della Presidenza della Repubblica, il senso della comunanza da contrapporre ai rischi di una "decomposizione territoriale", facendo emergere ciò che Astuti definiva "l'importanza eccezionale dell'unificazione" rispetto "al secolare pluralismo e particolarismo giuridico", premessa ad un innegabile progresso civile ed affermazione di uno Stato di diritto.¹⁴³ Rimangono, tuttavia, irrisolti, se non accentuati, i problemi ereditati dall'opera di unificazione politica, riguardo alla

¹⁴¹La caratteristica "italiana" della conflittualità e degli accentuati particolarismi è un *tòpos*, che trova spazio anche nella letteratura europea del *Grand Tour*: "È incredibile qui come nessuno vada d'accordo con l'altro; le rivalità provinciali e cittadine sono accesissime, come pure la reciproca intolleranza; i ceti sociali non fanno che litigare, e tutto ciò con una passionalità così acuta e così immediata che, si può dire, da mane a sera recitano la commedia e fanno mostra di sé" (J.W. GOETHE, *Viaggio in Italia*, trad. it., Milano 1983, 133).

¹⁴²"Per centralismo si deve ora intendere quella soluzione del problema statale che organizza l'attribuzione di tutte le competenze della sovranità a partire da un unico centro del territorio, da cui esse vengono esercitate o direttamente, mediante amministrazione diretta, o indirettamente, mediante amministrazione periferica [...] Per federalismo si deve invece intendere quella soluzione del problema statale che organizza (di solito in base a una situazione di fatto) la distribuzione delle competenze di sovranità fra enti territoriali diversi, sia pure senza pregiudizio dell'unità politica, che resta incardinata in un unico centro [...] Il concetto federale è più partecipativo ma più amministrativo, quello accentrato più efficiente ma più ideologico. Ne consegue che nel modello accentrato l'amministrazione (ovviamente centrale) finisce per svolgere un ruolo politico, mentre in quello federale l'amministrazione (essenzialmente locale) svolge un ruolo prevalentemente tecnico. Conseguenza è una più diffusa, costante e profonda tendenza alla drammatizzazione politica negli Stati a struttura accentrata, mentre in quelli a struttura federale prevale una cultura politica di tipo tecnico e funzionale, tendente alla neutralizzazione dei problemi e alla loro soluzione tecnica piuttosto che a farne costanti motivi di conflitto politico" (P. SCHIERA, *Centralismo e federalismo nell'unificazione statale-nazionale italiana e tedesca. Spunti per una comparazione politologica, in Centralismo e federalismo nell'Ottocento e nel Novecento*, cit., p. 38-40).

¹⁴³"Non occorre sottolineare l'importanza storica di questo processo. Il passaggio dal particolarismo tradizionale all'unità nella legislazione e nelle istituzioni pubbliche; la definitiva abolizione dell'antico regime di privilegi feudali, ecclesiastici, corporativi, personali e territoriali, che neppure la rivoluzione francese aveva potuto completamente distruggere, e l'instaurazione di un sistema giuridico fondato sul principio dell'eguaglianza di tutti i cittadini davanti alla legge; il ripudio delle forme più gravose e odiose del governo dispotico e del regime di polizia, e l'avvio alla libertà e alla democrazia mediante le istituzioni rappresentative, proprie del regime costituzionale parlamentare e l'attuazione del principio statutario della divisione dei poteri, costituiscono tappe fondamentali nella formazione del moderno Stato di diritto, e segnano un profondo rinnovamento della esperienza giuridica, presupposto e garanzia di sviluppo della vita civile nel campo politico, sociale, economico" (G. ASTUTI, *L'unificazione amministrativa*, cit., p. 110-111).

particolare fragilità della coscienza identitaria italiana¹⁴⁴ e alle limitazioni circa lo sviluppo delle esperienze democratiche di base, dei rapporti fra cittadini e pubblica amministrazione, delle forme di perequazione e di giustizia tributaria, che ostacolano le prospettive di una “via italiana” al federalismo, per ora individuato quasi esclusivamente sul piano fiscale,¹⁴⁵ bloccando perennemente il Paese al bivio tra regionalismo e municipalismo, nella logica della gerarchia e della competizione piuttosto che della cooperazione, ed esponendolo ai rischi di un eterno centralismo, così definito da Giuseppe Capograssi nel 1919:

Poiché infine il regionalismo se è liberazione dallo Stato è pure liberazione dello Stato: lo Stato restituito alle sue vere funzioni di definitore e gestore di tutti gli interessi nazionali. Finora lo abbiamo visto fare spesso la parte di un grosso consiglio comunale o di una società di commercio male amministrata. Non sarebbe tempo, tra tante statizzazioni, che si pensasse a statizzare lo Stato?¹⁴⁶

¹⁴⁴“L’identificazione degli Italiani con la loro terra non avviene attraverso le istituzioni politiche centrali [...], nei confronti delle quali, tranne poche eccezioni, [...] regna un generale scetticismo. Il legame relativamente forte con la patria ha piuttosto le sue radici negli ambiti sociali più ravvicinati: nelle famiglie, nei comuni e nelle regioni coscienti della propria storia, nelle culture quotidiane, insomma in ambito prenazionale” (J. PETERSEN, *L’Italia e la sua varietà. Il principio della città come modello esplicativo della storia nazionale*, in *Centralismo e federalismo nell’Ottocento e nel Novecento*, cit., p. 341).

¹⁴⁵Cfr. *Federalismo, sistema fiscale, autonomie: modelli giuridici comparati*, a cura di G.F. FERRARI, Roma 2010; *Federalismo fiscale: una sfida comparata*, a cura di F. PALERMO, E. ALBER, S. PAROLARI, Padova 2011; *Federalismo fiscale in Europa. Esperienze straniere e spunti per il caso italiano*, a cura di F. PALERMO e M. NICOLINI, Napoli 2012. “La tradizione municipale del nostro Paese è forte, costituisce un patrimonio prezioso di energia di governo e di amministrazione. Va perciò conservata e potenziata in tutte le sue positive realizzazioni e potenzialità. È, però, indubbio che in un contesto di medio-lungo periodo il decentramento e l’autonomia fiscale non possano essere conseguiti solo ad un livello capillare, come quello comunale, trascurando la funzione di ‘cerniera’ delle regioni, pena il fallimento di un progetto armonico di federalismo. L’ideale è, quindi, avere una visione organica e complessiva del federalismo fiscale a livello sia regionale che municipale, rispettando le competenze ‘naturali’ di ciascun ente, aiutando le regioni ad acquistare la dovuta efficienza e senza privilegiare l’uno o l’altro livello di governo” (F. GALLO, *Federalismo fiscale* [1996*], in *Enciclopedia giuridica*, 15, Roma 2007, p. 8).

¹⁴⁶R. RUFFILLI, *Pagine regionalistiche di Santi Romano e Giuseppe Capograssi* [1971*], in ID., *Istituzioni Società Stato*, cit., ap. 2, p. 425.

Perspectives of Italian Institutional Polycentrism – Roots and Identity between Historiography and Legal Doctrine

Abstract: On the basis of a centralized and hierarchical control of the territory, Italian State was founded in the nineteenth century. The historical process which concretely took place weakened the expectations of both local administrations and the federalist supporters emerged during the "*Risorgimento*". The Author analyses the factors that provoked the development of a centralized public administration in the liberal theory of the State and in the totalitarian ideology of fascism. He also examines the way scholars (interested in legal-administrative fields) recommended some legal models based on "horizontal approach" concerning the distribution of State-administrative powers. Taking into account a comparative-historical perspective, and focusing the attention over XIX and XX centuries, this paper aims at describing the contrasts between two academic-juridical approaches, legal monism and legal pluralism. In this sense, the Author identifies the way the Italian polycentrism has been evolving, in terms of constitutional law, since Italy's foundation.

Key words: Polycentrism. Decentralization. Local self-government. Levels of government. Public administration. Constitutional reforms. History of legal science, history of administrative law in Italy.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

STANCO, Gianfranco. Le prospettive del policentrismo in Itália: radici e costruzioni identitarie tra storiografia e dottrina giuridica. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 12, n. 49, p. 67-108, jul./set. 2012.

Data de recebimento: 19.01.2012

Data de aprovação: 21.08.2012