

SISTEMA DEL DIRITTO
AMMINISTRATIVO ITALIANO

Diretto da F.G. Scoca - F.A. Roversi Monaco - G. Morbidelli

GIANLUCA GARDINI - CLAUDIA TUBERTINI

L'AMMINISTRAZIONE REGIONALE



G. GIAPPICHELLI EDITORE – TORINO

PRESENTAZIONE

Il volume qui pubblicato nasce anzitutto da una constatazione relativa alla produzione scientifica riguardante il diritto regionale. Sin da quando si è iniziato a riflettere sulla fisionomia e sulle funzioni delle Regioni, ossia ben prima della loro effettiva istituzione, l'attenzione della dottrina italiana si è concentrata, in massima parte, sul profilo costituzionale di questi enti: il potere legislativo regionale, l'autonomia statutaria, i rapporti tra le fonti, la forma di governo, e più in generale i limiti derivanti dall'innesto delle Regioni all'interno di uno Stato che aveva da poco, e faticosamente, raggiunto la propria unità politica. La riprova di ciò si può ottenere da una rapida disamina della letteratura giuridica in tema di Regioni, in massima parte alimentata da studiosi di diritto costituzionale e, per tradizione, delimitata dagli argini robusti – quantomeno nel nostro sistema giuridico e universitario – del relativo settore disciplinare. In quest'ottica, le Regioni sono state percepite principalmente come articolazioni istituzionali della Repubblica, nel loro rapporto di permanente tensione con il centro e con la spinta centripeta che da esso proviene, nell'ambito di una più generale riflessione sulla forma di Stato italiana e sui suoi elementi differenziali rispetto ai più consolidati ordinamenti federali.

Questo approccio ha finito per lasciare parzialmente in ombra un aspetto che ha assunto crescente importanza: la natura di grandi apparati amministrativi delle Regioni, che occupano una parte rilevante, in termini di competenze e mezzi, della vasta galassia delle pubbliche amministrazioni. La crescita costante delle dimensioni dell'apparato amministrativo regionale diretto e indiretto, sintomo evidente di una torsione amministrativa rispetto al modello politico originario, è divenuto un elemento chiave, che non può più essere ignorato né sottovalutato per comprendere a fondo il funzionamento reale del nostro ordinamento. La progressiva affermazione delle Regioni come enti di amministrazione oltre che come centri di produzione legislativa, la loro attitudine a proporsi come rappresentanti degli interessi generali della comunità regionale, il rapporto (non sempre agevole) con gli enti territoriali minori, impongono all'analisi scientifica un diverso approccio. Il difficile equilibrio tra poteri autonomi, la comples-



sità dei livelli di governo compresenti all'interno nel medesimo ambito territoriale, la formazione di nuove organizzazioni per la rappresentanza e la cura degli interessi delle collettività, rappresentano oggi la ricchezza e, al tempo stesso, uno dei principali fattori di complessità dell'amministrazione italiana.

Un simile quadro è ben diverso da quello che si offriva ai Costituenti al momento di disegnare la fisionomia delle Regioni. Questa diversità ci ha spinto a proporre un'analisi dell'ordinamento regionale che pone al centro l'amministrazione nelle sue principali declinazioni (principi, organizzazione, attività, relazioni intersoggettive), pur senza trascurare la forma di governo e i tratti costituzionali delle Regioni, tradizionalmente oggetto dell'attenzione dottrinale. L'analisi si è concentrata prioritariamente sull'esperienza delle Regioni a statuto ordinario, tenendo però in considerazione anche le principali differenze (e le relative criticità) derivanti dalla loro coesistenza con le Regioni speciali.

La seconda ragione che ha ispirato questo lavoro è legata all'ondata di critiche che, negli ultimi dieci anni, ha investito e continua a investire le Regioni italiane.

A far data dall'inizio della violenta crisi finanziaria che, nel secondo decennio del XXI secolo, ha travolto l'economia globale, tutte le autonomie territoriali, incluse quelle regionali, sono state sottoposte a un ripensamento radicale, e l'intero fenomeno che va sotto il nome di decentramento autonomistico è stato messo in discussione nella propria ragione di esistenza.

Sferzati dalla crisi, gli Stati sono stati costretti a operare drastiche misure di razionalizzazione, che hanno determinato una massiccia fuga di investimenti e fiducia dalle autonomie in direzione del centro, in particolare verso gli esecutivi. Il fenomeno non ha riguardato solo l'Italia, ma l'intera Eurozona: osservando le riforme messe in atto in paesi come Grecia, Portogallo, Spagna, Francia, si percepisce in modo evidente il movimento in senso ascensionale del potere pubblico, che risale i diversi livelli di governo nella speranza di incontrare nello Stato un soggetto politico fornito di una visione unitaria, in grado di contenere la frammentazione delle sedi decisionali e di esercitare un controllo più efficace sulla spesa. Il «dilagante neocentralismo della legislazione della crisi» ha trovato in Italia un terreno particolarmente fertile, e il recupero da parte dello Stato di molte politiche, sia congiunturali che strutturali, già devolute alle autonomie territoriali, è divenuta la «ricetta nazionale» per la cura dei problemi economici del Paese. Le Regioni sono uscite fortemente indebolite dalla crisi, sia sul versante finanziario che nella loro capacità di legifera-

re, al punto che oggi molti sostenitori e promotori del regionalismo teorizzano, se non la riconfigurazione in apparati amministrativi privi di potestà legislativa, quantomeno un forte ridimensionamento del ruolo politico delle Regioni.

La battuta di arresto subita dal decentramento autonomistico non sfuma con l'attenuarsi del ciclo della crisi economica, ma viene anzi ulteriormente acuita e aggravata dall'emergenza sanitaria che si accende nel 2020, per la diffusione del virus Covid-19. Sin dall'esordio della Pandemia, molti studiosi e commentatori, con la stessa fermezza con cui in passato avevano sostenuto il progetto autonomistico, hanno evidenziato l'inadeguatezza dell'articolazione dei poteri tra centro e periferia, nonché le eccessive differenziazioni regionali e locali (non solo nella sanità), considerate un intralcio per la guida unitaria del Paese dinanzi alle emergenze.

Tenendo conto di questi elementi, questo volume cerca di riportare il dibattito sulle Regioni e sul regionalismo entro binari più certi, più oggettivi e meno condizionati dall'emotività che inevitabilmente è associata al verificarsi di fasi storiche avverse. Alzando lo sguardo oltre il dato congiunturale, si è provato a ripercorrere la parabola istituzionale di questi enti, mettendo a confronto il progetto originario con l'immagine attuale che le Regioni proiettano nella società. Il giudizio comunemente diffuso sulle Regioni e sulla classe politica regionale, questa è stata la premessa del nostro ragionamento, è spesso acriticamente negativo, e le Regioni vengono solitamente ricordate più come centri di spesa – e di spreco – che come enti cui sono ormai da tempo intestati la regia e lo sviluppo delle politiche territoriali.

In realtà, chi scrive ritiene che non sia possibile immaginare un ritorno al passato, ad uno Stato centralizzato e uniforme che dall'alto governa i territori, amministra le risorse, gestisce i servizi pubblici, cura l'interesse delle persone che abitano le diverse aree del nostro Paese. I singoli, le collettività, le istituzioni, oggi, non potrebbero più immaginare se stessi senza le Regioni, perché il regionalismo contiene un'intuizione formidabile, vitale, che riempie di significati nuovi il concetto di cittadinanza, intercettando il bisogno di fondo delle comunità di praticare la democrazia rappresentativa nei territori e a partire da essi. Il fatto che il "tipo di Regione" sin qui realizzato, tanto al Nord quanto al Sud del Paese, non abbia corrisposto alle aspettative, non autorizza a scartare questo modello di amministrazione, bollandolo come inutile, ma deve semmai spingere ad avviare un processo di riforma e rifondazione del regionalismo. L'efficienza dei servizi pubblici, l'effettività delle prestazioni e la soddisfazione dei diritti dipendono in gran parte dalla capacità delle Regioni di tra-



sformarsi in enti di governo, di assumere la funzione di agenzie per lo sviluppo dei territori, di fornire un indispensabile contributo per l'innovazione delle regole. Senza le Regioni, questo è il senso ultimo dell'analisi svolta, viene meno la possibilità di realizzare il concetto stesso di democrazia.

All'esito di un lavoro di ricostruzione storica e giuridica, che ripercorre gli ostacoli, esogeni ed endogeni, che l'attuazione delle Regioni ha incontrato in questi cinquant'anni di esistenza, vengono formulate alcune proposte per una possibile rifondazione del regionalismo, inteso qui come spirito più che come architettura istituzionale. La speranza è quella di riaprire un dibattito costruttivo sulle Regioni, che non abbia come obiettivo ultimo quello di assimilarle alle altre autonomie territoriali attraverso un processo di mero *downsizing* di funzioni e apparati, ma di riportare questi enti all'originario ruolo di regia del sistema territoriale, contenendone gli eccessi di burocratizzazione e valorizzandone al contempo il profilo rappresentativo e democratico.

Bologna, 10 gennaio 2022

Gli autori

CAPITOLO PRIMO

ALLE ORIGINI DEL REGIONALISMO. GENESI E STORIA DI UN ENTE CONTROVERSO

Gianluca Gardini

SOMMARIO

1. L'antefatto storico. – 2. La statualità del diritto pubblico nell'Italia post-unitaria. – 3. Il territorio tra decentramento, autonomia e autarchia. – 4. La "questione regionale" nel periodo tra le due Guerre mondiali. – 5. L'avvento del fascismo e l'eclissi dell'autonomia territoriale. – 6. La fase costituzionale. – 7. Il dibattito sulle Regioni in Assemblea Costituente. – 8. Le Regioni ad autonomia differenziata. – 9. Il decentramento autonomistico nella Costituzione del 1948 e le radici dell'anomalia regionale italiana. – 9.1. L'incerta mappa regionale. – 9.2. Un'autonomia in chiave "negativa". – 9.3. La mancata autonomia finanziaria. – 10. Le Regioni tra dimensione politica e vocazione amministrativa.

1 ***L'antefatto storico***

Il tema del regionalismo ha radici profonde, che affondano nel Risorgimento, nella lotta per l'indipendenza nazionale e nella costruzione dello Stato italiano unitario.

La prima e forse più nota iniziativa regionalistica, da cui prenderanno spunto le proposte successive, fu quella portata avanti dal governo Cavour, immediatamente dopo l'unificazione del paese. Il progetto regionalista fu ideato nel 1860 da Luigi Carlo Farini, allora ministro dell'interno, e nel 1861 venne sottoposto al Parlamento da Marco Minghetti (succeduto al primo nell'incarico ministeriale) con la finalità esplicita di conciliare la varietà di regole presente nelle diverse zone del territorio italiano con le esigenze di unità legislativa della Nazione ¹.

¹ Il disegno di legge venne presentato da Marco Minghetti alla Camera quattro giorni prima della proclamazione dell'Unità d'Italia, il 13 marzo 1861, e prevedeva l'istituzione di sei grandi unità territoriali, intese quali corpi intermedi tra lo Stato e le Province del regno,



A tal fine, il disegno di legge predisposto da Minghetti suggeriva la creazione di un "consorzio" interprovinciale permanente e obbligatorio, affidato alla guida di un governatore designato dal Governo in carica e di una commissione eletta dai consigli provinciali interessati, dotato di compiti di amministrazione diretta in molti settori di interesse per l'area vasta (bonifiche, lavori pubblici, istruzione superiore, accademie di belle arti, archivi storici, ecc.). Un organismo di secondo livello, con diritti propri, che scaturiva dalla collaborazione tra le Province esistenti: questo "ente morale", denominato appunto Regione, in origine si caratterizzava come uno strumento di amministrazione periferica dello Stato centrale, era soggetto al potere gerarchico statale e posto alle dirette dipendenze di un emissario del Governo.

L'idea di costruire la Regione come una circoscrizione di decentramento burocratico dello Stato centrale era dovuta alla volontà di non intaccare l'unità sostanziale di quest'ultimo: la strategia politica dell'unificazione amministrativa, all'epoca, risultava prevalere su ogni altra². Si volle quindi trovare una soluzione di compromesso che riuscisse a conciliare unità e differenziazione territoriale: l'idea di fondo che sosteneva il progetto di Farini e Minghetti era appunto quella di garantire la libertà locale (comunale e provinciale) e delle aree territoriali più vaste (Regioni) «evitando la piemontesizzazione dell'Italia», ossia la riduzione delle specificità territoriali presenti nel paese ad un unico modello uniforme, ispirato al Regno sabauda³. Il processo di progressiva estensione degli apparati

che avrebbero reso l'azione dello Stato «più incisiva ed efficiente, più vicina ai cittadini e, soprattutto, più efficace nel tentativo di ridurre i differenziali di sviluppo territoriale». Così S.B. GALLI, *L'evoluzione del regionalismo italiano. Il principio autonomistico in una prospettiva storica*, in AA.VV., *Un nuovo regionalismo per l'Italia di domani. Le Regioni italiane a 50 anni dalla loro istituzione: strategie per le riforme necessarie*, Roma, Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie, in corso di pubblicazione.

² Luigi Carlo Farini presentò alla Camera un disegno di legge, approvato il 24 giugno 1860, volto a istituire presso il Consiglio di Stato una Commissione legislativa per lo studio e la compilazione di progetti di legge sulla riforma dell'ordinamento amministrativo dello Stato. Il programma di Farini sull'ordinamento amministrativo e sulle Regioni si proponeva di chiarire i rapporti fra Stato e società, fra potere statale e poteri locali che la legge Rattazzi del '59 aveva fatto pendere in favore dello Stato, mortificando i poteri locali. Al contrario, il progetto di Farini mirava a favorire le libertà e lo spirito di iniziativa locali allentando il peso e i vincoli della burocrazia centrale dello Stato: rendere «più spedita e facile l'amministrazione», sottrarre il governo a «pretensioni indiscrete» e alle pressioni degli interessi particolari che dovevano essere lasciati alla gestione degli enti locali, consentire al Parlamento di badare ai fini generali dello stato formulando i «grandi giudizi politici». Cfr. N. RAPONI, voce *Farini, Luigi Carlo*, in *Dizionario biografico degli italiani, Enc. giur. Treccani*, vol. 45, Roma, 1995.

³ T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, Giuffrè, 2005, p. 3.

normativi piemontesi ad un paese che aveva da poco conquistato un'identità nazionale, in assenza di un vero coinvolgimento del Parlamento, appariva infatti come il tentativo di trapiantare e imporre a un «gigante» quello che di fatto era il «vestito d'un nano»⁴, portato avanti dall'esecutivo ai danni del potere legislativo⁵.

Nella prima fase del Regno d'Italia, dunque, il principale obiettivo perseguito con la formazione di enti regionali era quello di adeguare le strutture amministrative alle diverse condizioni sociali ed economiche che caratterizzavano il paese (specie il Meridione d'Italia), all'indomani della sua unificazione politica⁶. Siamo lontani dall'idea di auto-governo che, negli anni a venire, guiderà le autonomie locali e territoriali, all'insegna dei principi del pluralismo democratico e istituzionale, e che favorirà la moltiplicazione delle sedi decisionali, provando a dar voce agli interessi dei territori, riconoscendo le diversità, raccogliendo le richieste e promuovendo la rappresentanza delle comunità residenti.

A ben vedere, la soluzione di caratterizzare le Regioni come livelli amministrativi di area vasta nasce soprattutto da motivazioni pratiche, legate all'economicità e all'efficienza: nell'estensione interprovinciale veniva infatti individuata la dimensione ottimale a cui affidare la gestione di interi settori, per le ricadute positive in termini di economie di scala, riequilibrio territoriale e capacità di selezione delle personalità presenti sul territorio. Il vecchio impianto dello Stato liberale, articolato tra potere centrale ed enti locali, non appariva infatti più idoneo a rispondere alle diverse condizioni del Paese, specie per quanto riguarda il Mezzogiorno; si avvertiva pertanto la necessità di prevedere livelli di governo adeguati a gestire funzioni pubbliche da esercitare su aree geografiche sempre più estese, per fare fronte ai profondi squilibri territoriali che segnavano le diverse aree del Paese.

Alla base del proto-regionalismo vi è dunque un disegno tecnico volto a razionalizzare l'esistente e attenuare i divari di partenza, più che una vera spinta politica verso l'autonomia dei territori. Lo strano connubio che, nella fase post-unitaria, vede accomunati federalisti e regionalisti si fondava proprio sull'idea della *differenziazione*: entrambe le fazioni, seppure muovendo da premesse diverse e non senza qualche confusione terminologica, puntavano all'obiettivo comune del riconoscimento – in termini organiz-

⁴ Utilizzando l'espressione di G.F. MIGLIO, *Le contraddizioni dello Stato unitario*, in S.B. GALLI (a cura di), *Vocazione e destino dei Lombardi*, Milano, Fondazione Mondadori, 2020, pp. 89-109.

⁵ In questi termini S.B. GALLI, *L'evoluzione del regionalismo italiano*, cit.

⁶ L. PALADIN, *Diritto regionale*, III ed., Padova, Cedam, 1979, p. 2 ss.



zativi – di situazioni differenziate e di esigenze non omogenee, considerato indispensabile per garantire la tenuta dello Stato unitario⁷.

In quest'ottica, la dottrina del federalismo risorgimentale dei Gioberti, Rosmini, Cattaneo, Ferrari, si saldò alle istanze di decentramento provenienti dai Farini, Minghetti, Cavour e Mazzini, per evitare che la costruzione di un'unità nazionale mortificasse le esigenze di collettività locali tutt'altro che uniformi. È proprio a causa di questa mediazione tra ideologie diverse che, all'origine, il dibattito sull'istituzione delle Regioni si svolse in modo del tutto approssimativo, senza alcuna chiarezza sul tipo di funzioni (amministrative, regolamentari o normative) da attribuire ai nuovi enti e senza un'indicazione certa delle materie e dei limiti da assegnare ai nuovi livelli di governo.

Le aspirazioni regionalistiche affacciate alla fine del XIX secolo incontrarono però una forte opposizione da parte di coloro che, in generale, nella valorizzazione dei territori vedevano una minaccia al processo di formazione dell'unità nazionale⁸. Nel 1862 il Ricasoli, succeduto a Cavour al governo del paese, ritirò i progetti di decentramento regionale in ragione della loro pericolosità per l'unità del paese e per via dell'intrinseca contraddittorietà con l'intero movimento unitario. Alla pregiudiziale unitaria vennero rapidamente ad aggiungersi motivi legati alla moltiplicazione degli enti pubblici e dei relativi costi, che, insieme al timore di una nuova centralità regionale in danno delle tradizionali autonomie locali (in particolare, a temere per la propria esistenza erano le amministrazioni provinciali), favorirono il rapido abbandono dell'iniziativa regionalista⁹.

⁷F. CUOCOLO, voce *Regioni a statuto ordinario*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. XIII, Torino, Utet, 1997, p. 2.

⁸Questo perché, come evidenzia la dottrina, i concetti di unità e uniformità, «pure strutturalmente diversi, finiscono storicamente per confondersi. La riduzione dell'importanza dei corpi intermedi, prime fra tutte le dimensioni municipali, ed il loro riassorbimento nello Stato, da cui traggono giustificazione e legittimità, può leggersi sia nell'ottica dell'uniformità che dell'unità. Nel momento in cui si afferma, cioè, l'unità dello Stato, questa richiede ed afferma, in modi e forme peraltro variabili, un'uniformità giuridica che è riduzione e compressione degli spazi di (sovranità ed) autonomia». Cfr. E. CARLONI, *Lo Stato differenziato. Contributo allo studio dei principi di uniformità e differenziazione*, Torino, Giappichelli, 2004, p. 27.

⁹La visione regionalista di Farini e Minghetti era «troppo avanti per i tempi» e, pertanto, viene «bloccata da una mentalità timorosa e conservatrice. L'introduzione delle Regioni, infatti, destò larghe preoccupazioni che vennero in luce in numerose pubblicazioni comparse durante l'elaborazione dei quattro progetti di legge e durante la discussione di essi in Parlamento. Soprattutto, sulla questione si appantarono le opposizioni degli uffici ministeriali. Quattro uffici (il II, il III, il V e l'VIII) si dichiararono pregiudizialmente contrari all'istituzione della Regione. Tre uffici (il I, il VI e il IX) si pronunziarono contro la Regione come ente autarchico. Due uffici (il I e il IV), infine, votarono contro la Regione come circoscrizione statale, «sicché il progetto di

Si tornerà a parlare di decentramento solo due decenni più tardi, con il progetto Crispi del 1887, che mirava alla riorganizzazione delle prefetture su base regionale, svincolando l'ente provinciale dalla circoscrizione della prefettura e prevedendo la possibilità di delega al prefetto di molti poteri del Governo centrale. A differenza di quello ascritto alla volontà di Farini e Minghetti, il progetto crispino è però indirizzato esclusivamente al riassetto dell'apparato burocratico statale, non all'istituzione di enti regionali, e per di più destinato a decadere di lì a poco¹⁰.

In questo contesto sarebbe ingiusto concludere che, nell'Italia post-unitaria, prevalse il sentimento anti-regionalista a favore di quello localista: è l'idea stessa di autonomia territoriale ad essere osteggiata, prima ancora che la creazione di nuovi enti di area vasta, o Regioni che dir si voglia. La ragion di Stato, a cavallo tra i secoli XIX e XX, si identificava sostanzialmente con l'istanza centripeta di unificazione, e ogni iniziativa diretta allo sviluppo di singole porzioni di territorio era automaticamente vista come pericolosa per la tenuta dell'insieme nazionale. In altre parole, la preoccupazione di realizzare e mantenere l'unità condizionò fortemente l'assetto territoriale del Paese agli esordi della sua storia, portando all'affermazione di una sorta di dogma identitario tra unità nazionale e forma unitaria dell'organizzazione¹¹.

2 **La statualità del diritto pubblico nell'Italia post-unitaria**

Il primo trentennio del nuovo Stato italiano è caratterizzato da un lento processo di unificazione e uniformazione, che si compie attraverso l'introduzione di una legislazione comune, la graduale costruzione di istituzioni e apparati pubblici omogenei, l'elaborazione di un metodo giuridico coerente con l'edificazione delle strutture dello Stato unitario¹².

legge, nella sua parte essenziale, poteva considerarsi bocciato in partenza». Così M. STRAZZA, *Le proposte regionaliste agli albori del Regno d'Italia*, in *Storia in Network*, 1° maggio 2018.

¹⁰ G. LA BARBERA, *Diritto pubblico regionale*, Milano, Giuffrè, 1973, pp. 11-12.

¹¹ Sul punto, v. U. ALLEGRETTI, *Autonomia regionale e unità nazionale*, in *Regioni*, 1995, p. 9; e, successivamente, M. PICCHI, *L'autonomia amministrativa delle Regioni*, Milano, Giuffrè, 2005, p. 4. Come sottolinea S.B. GALLI, *L'evoluzione del regionalismo italiano*, cit., «A cavaliere tra i due secoli, parlare di regionalismo e di decentramento significava avere dei sentimenti antiunitari», richiamando in proposito un articolo di Giuseppe Prezzolini apparso su *La Voce*, 30 settembre 1909.

¹² G. MELIS, *La storia del diritto amministrativo*, in *Trattato dir. amm.*, a cura di S. Casese, vol. I, Milano, Giuffrè, 2000, p. 89.

La storia di questo periodo è soprattutto storia di un rapporto tra centro e periferia, tra Stato e autonomia locale, gerarchia ed autarchia, in cui l'assetto unitario faticosamente conquistato con «il sangue dei martiri ed il consiglio degli statisti»¹³ deve dimostrare la sua egemonia sulle forze centrifughe, sui particolarismi e sulle differenze territoriali, per permettere l'edificazione dello Stato nazionale.

In Italia, l'opzione a favore del modello franco-piemontese dell'uniformità giuridica, contrapposto al modello austriaco della differenziazione, viene sancito definitivamente dal blocco delle sei leggi di unificazione politico-amministrativa del 1865 (i cinque allegati alla legge n. 2448/1865, più la legge sulle espropriazioni per causa di pubblica utilità, n. 2359/1865). All'uniformità della legislazione e degli istituti corrisponde anche l'uniformità del regime municipale, che accomuna al di sotto di uno schema giuridico pressoché identico realtà giuridiche molto diverse, per dimensioni, popolazione, situazione geografica, storica ed economica. I Comuni e le Province sono lasciati privi di potestà statutaria, che invece spetta ad altri enti pubblici, mentre l'intera materia relativa all'organizzazione locale è considerata oggetto di riserva di legge¹⁴. Nel nome dell'uguaglianza formale si opera una scelta a favore di un ordinamento indifferenziato per tutti i Comuni, che caratterizzerà il sistema italiano per oltre un secolo¹⁵.

L'interesse pubblico stesso viene fatto coincidere con quello dello Stato, in una prospettiva di chiara subordinazione gerarchica del Comune al-

¹³V.E. ORLANDO, *I criteri tecnici per la ricostruzione giuridica del diritto pubblico*, in *Arch. giur.*, 1889, XLII, 1, p. 107; poi in *Diritto pubblico generale*, Milano, Giuffrè, 1940, p. 3.

¹⁴L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, VII ed., Bologna, il Mulino, 2018, p. 18. L'idea che l'organizzazione locale debba essere oggetto di riserva di legge rimane a lungo immutata e comporta, anche dopo l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, che eventuali delibere assunte dai Comuni per istituire nuovi organi, non previsti dalla legislazione vigente, siano considerate "nulle" dai giudici amministrativi, in quanto colpite da difetto assoluto di attribuzione o carenza di potere (cfr. Cons. Stato, sez. I, 31 ottobre 1975, n. 2242).

¹⁵«Il problema del rapporto fra eguaglianza e differenziazione, con una tendenza a confondere l'eguaglianza con l'uniformità, è assai risalente. Già nella Relazione accompagnatrice del disegno di legge del 1865 sull'unificazione amministrativa, si considerava infatti "evidentissimo che l'art. 25 dello Statuto non sarà una verità per tutti i cittadini fino a che in tutto il regno gli stessi servizi pubblici non siano egualmente posti a carico o dello Stato o della Provincia o dei Comuni". (...) Il culto per l'uniformità accompagna tutta la vicenda post-unitaria, anche quando il centralismo viene in parte superato con la creazione delle Regioni. Un assetto formalmente ispirato al rispetto delle autonomie, che sulla carta le rifornisce di cospicui poteri, ben può svilupparsi senza apprezzabili differenziazioni nei loro esercizi». Così C. PINELLI, *Cinquanta anni di regionalismo, fra 'libertà dallo Stato' e culto per l'uniformità*, in *Dir. pubbl.*, 2020, 3, pp. 751-752.

la sovranità statale¹⁶. Lo Stato riconosce sì poteri amministrativi agli enti locali, ma pretende di controllarne l'esercizio in forma *preventiva*, impedendo l'eventuale efficacia degli atti da questi emanati¹⁷. Si tratta di un sistema in cui «il carattere pubblico dell'interesse non può che risultare da un processo di statualizzazione dell'interesse collettivo. L'interesse che le persone giuridiche pubbliche mirano a soddisfare coincide e converge con quello a cui tende lo Stato: dunque il modo con cui queste persone giuridiche operano per il conseguimento dei loro fini non può essere indifferente allo Stato»¹⁸. In questo quadro, evidentemente, gli spazi per la creazione di nuovi livelli di governo autonomi sono assai ridotti, per non dire inesistenti.

A cavallo tra i due secoli la scienza giuridica italiana avvia un'opera di inquadramento teorico delle nuove istituzioni e delle politiche nazionali all'interno di concetti generali, vere e proprie sintesi logiche e semantiche di problematiche complesse, destinati ad esercitare una larga influenza su tutta la generazione di giuristi che si affaccia agli studi nell'ultimo decennio del XIX secolo. La "Prolusione" palermitana di V.E. Orlando del 1889, su «I criteri tecnici per la ricostruzione del diritto pubblico», racchiude l'enunciazione del metodo giuridico e della funzione storica dei giuristi nell'edificazione dello Stato giuridico nazionale¹⁹. Orlando si sforza di esporre un sistema di principi giuridici capaci di contenere ogni rappresentazione del reale, prescindendo dalla norma positiva e dai precetti legislativi. La ricerca orlandiana di un'identità disciplinare del diritto pubblico e amministrativo porta ad osteggiare l'eclettismo e l'ibridazione della scienza giuridica mediante l'impiego di concetti e nozioni tipiche di altre scienze, come la sociologia, l'economia, la scienza dell'amministrazione.

Nasce da queste premesse la "scuola giuridica nazionale", ispirata all'architettura concettuale pandettistica e al soggettivismo formale, da cui prenderà il via una stagione di grande produzione scientifica. I concetti di individuo e volontà dell'individuo formano il nucleo portante della dottrina c.d. del soggettivismo formale: in base ad essa, l'individuo del drit-

¹⁶ «Uniformità ed accentramento non sono, evidentemente, concetti coincidenti, posto che può esservi l'una senza l'altro; ma nell'evoluzione storica degli Stati nazionali tendono spesso a coincidere, o almeno così è nell'esperienza francese ed in quella, ad essa ricollegabile, piemontese ed italiana». Cfr. E. CARLONI, *Lo Stato differenziato*, cit., p. 79.

¹⁷ G. SALA, *Sui caratteri dell'amministrazione comunale e provinciale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Regioni*, 2004, p. 33.

¹⁸ U. FORTI, *I controlli dell'amministrazione comunale*, in V.E. ORLANDO, *Primo Trattato completo di diritto amministrativo*, vol. II, Milano, SEI, 1915, p. 651.

¹⁹ V. E. ORLANDO, *I criteri tecnici per la ricostruzione giuridica del diritto pubblico*, cit.



to romanistico trasfigura nella persona giuridica, pubblica e privata, dell'ordinamento liberale. Nel pensiero orlandiano, lo Stato e le collettività locali sono, prima di tutto, persone giuridiche, soggetti dell'ordinamento, che stabiliscono reciproche relazioni attraverso atti di volontà; ma, in particolare, Stato e enti territoriali sono soggetti di diritto pubblico, dove pubblico significa inevitabilmente statale, «e per diritto moderno non può significare altro»²⁰. Nella sfera pubblica, come ci ricordano i grandi studiosi dell'epoca, tutto trova origine nello Stato, ed «è pubblico tutto ciò che direttamente o indirettamente è di Stato»²¹.

In questo quadro gli enti territoriali vengono considerati «puramente e semplicemente come organi dello Stato», la cui attività è la mera «conseguenza di una delegazione di poteri che lo Stato fa ad essi»²²; o, nella migliore delle ipotesi, sono ritenuti enti *indiretti* dello Stato, dal momento che l'amministrazione locale (e in linea di principio anche regionale, come si è visto dai progetti di legge presentati dal governo Cavour) trae i propri poteri dalla volontà dello Stato ed ha un rapporto di dipendenza dalla direzione politica e amministrativa dello Stato. Alla base di questa costruzione si intravede lo sforzo dei giuristi orlandiani di subordinare gli enti territoriali al potere politico centrale, garantendo il consolidamento delle istituzioni nazionali e l'unità del paese.

Il *decentramento autarchico* rappresenta il tipico esempio di concetto generale forgiato dalla dogmatica orlandiana, in cui trovano sintesi e unità le differenze che permeano il tessuto sociale, economico e politico del paese. Il termine “decentramento autarchico” viene utilizzato per la prima volta nel 1897 da Santi Romano, nella voce dell'Enciclopedia giuridica italiana²³. Nel lessico comune, infatti, non esisteva fino a quel momento un vocabolo idoneo ad indicare l'esatta posizione del Comune, della Provincia e degli enti istituzionali nell'ambito dell'ordinamento giuridico dello Stato unitario²⁴. Di fronte al grande processo di unificazione allora in corso, so-

²⁰ S. ROMANO, *Il Comune*, in V.E. ORLANDO, *Primo Trattato completo di diritto amministrativo*, vol. II, Milano, Soc. ed. Libreria, 1908, p. 521.

²¹ O. RANELLETTI, *Il concetto di “pubblico” nel diritto*, in *Riv. it. scienze giur.*, 1905, XXXIX, p. 351.

²² V.E. ORLANDO, *Principii di diritto amministrativo*, Firenze, Barbera, 1891, p. 140.

²³ S. ROMANO, voce *Decentramento amministrativo*, in *Enc. giur. it.*, vol. IV, p.te I, Milano, Soc. ed. Libreria, 1911 (in realtà la voce appare nel 1897), ora in *Scritti minori*, vol. II, Milano, Giuffrè, 1950, p. 11 ss. Le citazioni a seguire faranno riferimento a quest'ultima versione.

²⁴ E. GUSTAPANE, “*Autarchia*”. *Profilo storico di un termine giuridico in disuso*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1980, p. 200.

pra ricordato, parlare di “autonomia” di questi enti sembrava infatti inappropriato e contraddittorio, dal momento che il termine veniva tradizionalmente associato alla capacità di un ente di adottare atti vincolanti, puntuali o generali, in forza di un *proprio* diritto e non in forza di una delega. Questa costruzione giuridica, peraltro, era indifferente al fatto che la dottrina giuridica tradizionale non esitasse a riconoscere la preesistenza del Comune rispetto allo Stato, quale formazione spontanea e naturale delle collettività insediate sul territorio locale²⁵.

Attraverso la chiave di lettura fornita dal decentramento autarchico vengono introdotti nell’ordinamento italiano i concetti fondamentali di autarchia territoriale, istituzionale e amministrazione indiretta dello Stato, destinati ad influenzare tutta la letteratura giuridica successiva. Studiosi come Carlo Francesco Ferraris, Luigi Raggi, Dante Majorana, Errico Presutti, Federico Cammeo, Umberto Borsi, Ugo Forti, Francesco Ferrara, dedicheranno parte della loro opera scientifica allo studio del decentramento e degli enti locali²⁶.

3 | I territori tra decentramento, autonomia e autarchia

La storia del decentramento amministrativo viene concepita, sin dall’origine, come la storia delle autonomie territoriali. A ben vedere, però, la

²⁵ In questo senso cfr. L. VIGNA, V. ALIBERTI, *Dizionario di diritto amministrativo* pubblicato con l’autorizzazione del Governo, II, Torino, Favale, 1841, p. 642 (voce *Comune*); nonché C. BORDA, *Manuale dizionario di amministrazione municipale, provinciale e delle opere pie*, vol. I, Torino, Franco e figli ed., 1860, p. 609 (voce *Comune*).

²⁶ C.F. FERRARIS, *Teoria del decentramento amministrativo*, Milano-Palermo, Sandron, 1898; L. RAGGI, *Esame critico delle varie teorie moderne sopra la nozione di autarchia*, in *Riv. it. sc. giur.*, 1902, XXXIII, p. 182; D. MAJORANA, *La nozione dell’autarchia amministrativa. Studio teorico di diritto amministrativo*, Roma, Loescher, 1900; E. PRESUTTI, *Sulla teoria del decentramento (a proposito di un libro recente)*, in *Giur. it.*, 1899, LI; ID., *Tendenze dell’evoluzione degli ordinamenti delle amministrazioni locali autarchiche nel secolo XIX*, in *Annuario della Università di Messina 1910-1911*, Messina, 1911; F. CAMMEO, *Questioni di diritto amministrativo*, Firenze, Tip. Luigi Niccolai, 1900; U. BORSI, *Le funzioni del Comune italiano*, Milano, Soc. ed. Libreria, 1909, poi ripubblicato in V.E. ORLANDO, *Primo Trattato*, cit.; ID., *Le libertà comunali nella terza Italia*, in *Annuario dell’Università di Macerata*, 1911; ID., *La determinazione degli enti autarchici territoriali nell’odierno diritto italiano*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1930, p. 432, apparso anche in *Studi di diritto pubblico in onore di Oreste Ranelletti nel XXXV anno di insegnamento*, vol. I, Padova, Cedam, 1931, p. 68 ss.; ID., voce *Comune*, in *Enc. giur. it.*, Roma, 1949, ristampa dell’edizione del 1931, XI, 15 ss.; U. FORTI, *I controlli dell’amministrazione comunale*, cit.; F. FERRARA, *Teoria delle persone giuridiche*, Torino, Utet, 1915.



distribuzione del potere costituisce un tema di importanza centrale per l'intera amministrazione pubblica, non solo nei rapporti tra Stato e autonomie: sarebbe infatti riduttivo voler circoscrivere il tema del decentramento ai rapporti tra centro e periferia, tra Stato e enti dotati di soggettività. Il decentramento è piuttosto un concetto che porta a sintesi un modello relazionale tra tutti i soggetti che operano nell'ordinamento, pubblici e privati, venendo a qualificare la natura e il modo d'essere del potere pubblico nella sua globalità²⁷.

Per questo il decentramento amministrativo, pur configurandosi come tema centrale nello studio dei giuristi, dotato di rilevanza assoluta nella vita amministrativa, manca sin dall'origine di confini definiti e certi: come segnalava oltre un secolo fa Santi Romano, «parrebbe quasi che l'unico problema da risolvere in tutta la sfera della pubblica amministrazione sia appunto quello del decentramento: eppure si può, senza timore di esser smentiti, affermare che, il più delle volte, non si ha un'idea chiara e precisa di ciò che realmente si intende con la parola indicare»²⁸. Né può affermarsi pacificamente che la nozione di decentramento abbia acquistato maggiore perspicuità nel corso degli anni: tanto l'accentramento amministrativo, quanto il suo opposto, il decentramento, restano nozioni dai contorni sfumati, incerti. Al punto che la dottrina pubblicistica, da un lato, tende a negare a questi concetti un valore immediatamente operativo, precettivo, preferendo classificarli come meri "indirizzi" per l'organizzazione e l'assetto di poteri²⁹; dall'altro, riconosce la possibilità soltanto teorica di riscontrare integralmente i modelli da essi disegnati, laddove la realtà ordinamentale appare piuttosto caratterizzata da assetti tendenziali, da forme organizzative intermedie, in cui la radicale contrapposizione di principi cede il posto ad un intreccio complesso di relazioni tra soggetti, enti e uffici³⁰.

Al di là dell'indeterminatezza semantica, la riflessione in merito al decentramento, e in particolare ai principi di autonomia e autarchia che su tale concetto principale si innestano, finisce per scandire tra Ottocento e

²⁷ F.A. ROVERSI MONACO, *Profili giuridici del decentramento nell'organizzazione amministrativa*, Padova, Cedam, 1970.

²⁸ S. ROMANO, voce *Decentramento amministrativo*, cit.

²⁹ Così A. AMORTH, *Il problema della struttura dello Stato in Italia*, Como-Milano, Tip. Marzorati, 1945.

³⁰ Sul punto, si veda F.A. ROVERSI MONACO, voce *Decentramento amministrativo*, in *Enc. giur. Treccani*, Roma, 2000; il quale riporta, in tema, l'attualissima valutazione di Maurice HAURIUO (*Précis de droit administratif et de droit public*, Parigi, Larose, 1933), secondo il quale tutti gli ordinamenti giuridici positivi presentano un grado di commistione tra i due principi, che pertanto si presentano come accentramento e decentramento imperfetti.

Novecento i grandi “tornanti” della letteratura amministrativistica italiana³¹, venendo a costituire l’ossatura, il «baricentro stesso del diritto amministrativo liberale»³². L’idea di autarchia, in particolare, occupa gran parte degli sforzi di sistemazione concettuale, volti a costruire un istituto capace di assorbire e conciliare, al proprio interno, le opposte spinte del centralismo gerarchico e dell’indipendenza municipale.

La nozione di “autarchia” ha una storia assai travagliata nel diritto pubblico: inizialmente impiegata nel senso di autosufficienza, nell’antico significato dell’*autarkeia* delle *polis* greche³³, viene poi erroneamente ricondotta all’autogoverno (nel senso anglosassone di *self-government*), contrapposta al concetto di gerarchia, collegata all’uso di strumenti autoritativi, fino scomparire progressivamente dal linguaggio politico e giuridico, come evidenzia la dottrina amministrativistica di fine Novecento³⁴. Di sicuro, l’evoluzione del concetto di autarchia ha proceduto di pari passo con quella del concetto di ente pubblico³⁵, divenendo vero e proprio sinonimo dell’idea di persona giuridica di diritto pubblico³⁶. Secondo gli studiosi della storia del diritto amministrativo italiano, l’invenzione romaniana dell’autarchia offre un esempio emblematico di come la scienza giuridica nazionale producesse «forme concettuali e linguistiche necessarie a descrivere la grande pubblicizzazione del diritto amministrativo»³⁷, volte a creare un nuovo diritto speciale delle pubbliche amministrazioni in cui le contraddizioni del reale vengono ridotte ad unità.

In linea con questo indirizzo, l’autarchia” viene definita da Santi Romano come «amministrazione indiretta compiuta da una persona giuridica per diritto subiettivo e nell’interesse oltre che dello Stato, anche proprio»³⁸. In seguito, nella successiva sistemazione del concetto compiuta nell’ambito della monografia sul Comune, pubblicata nel 1908 sulle pagine del

³¹ L’espressione è mutuata da S. CASSESE, *Centro e periferia in Italia. I grandi tornanti della loro storia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1986, p. 594.

³² G. CIANFEROTTI, *Storia della letteratura amministrativistica italiana*, vol. I, Milano, Giuffrè, 1998, p. 9.

³³ F. FILOMUSI GUELF, *Enciclopedia giuridica ad uso di lezioni*, Napoli, Jovene, 1885. Quest’uso riemerge in epoca fascista, quando il termine autarchia viene impiegato quale sinonimo di “autosufficienza economica” e utilizzato come parola chiave della propaganda del regime.

³⁴ E. GUSTAPANE, “Autarchia”, cit.

³⁵ F.A. ROVERSI MONACO, voce *Autarchia*, in *Enc. giur. Treccani*, Roma, 1988.

³⁶ G. ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1958.

³⁷ G. CIANFEROTTI, *Storia*, cit., p. 9.

³⁸ S. ROMANO, voce *Decentramento amministrativo*, cit., p. 52.



Trattato dell'Orlando, Santi Romano preciserà che «l'autarchia è amministrazione pubblica. Il che vuol dire che (...) i principi che la regolano sono inquadrati nel sistema di diritto dello Stato, che essa sostituisce l'attività di quest'ultimo»³⁹; ne consegue che «l'autarchia, complessivamente considerata, è un'amministrazione che tiene luogo di quella dello Stato, è un suo supplemento e può, per conseguenza, in questo senso, designarsi come un'amministrazione statale indiretta»⁴⁰.

Tramonta definitivamente, in questa prospettiva, la possibilità che gli enti locali e territoriali possano rivendicare una condizione di autonomia e una maggiore libertà⁴¹ nell'ambito dell'ordinamento giuridico statale unitario: si recepisce così una concezione rigida dell'unità, intesa come organizzazione unitaria che non ammette differenziazioni né tanto meno autonomia per i territori⁴².

Per quanto concerne i nuovi enti di decentramento su base regionale, di cui si inizia a ragionare in quel periodo storico, non possono che ripetersi le medesime conclusioni, con maggiore enfasi: come è stato giustamente rilevato, l'istituzione delle Regioni avrebbe favorito il mantenimento, se non l'incremento delle differenze tra i diversi ambiti territoriali, incrinando la tenuta del principio di uniformità posto alla base delle scelte istituzionali e introducendo un elemento di debolezza all'interno del sistema⁴³.

4 **La "questione regionale" nel periodo tra le due Guerre mondiali**

Dopo la prima fase dell'unificazione, basata sul paradigma del centralismo alla francese (di tipo gerarchico-piramidale, dall'alto verso il basso e dal centro verso la periferia), l'età giolittiana conosce un periodo di grande espansione delle funzioni amministrative.

Dopo la Grande guerra, l'amministrazione italiana assume una nuova dimensione, a causa dell'esplosione delle funzioni pubbliche, soprattutto in campo economico e sociale. Si verifica in questo periodo una rapida e inte-

³⁹ S. ROMANO, *Il Comune*, cit., p. 575.

⁴⁰ *Ivi*, p. 598.

⁴¹ Sul punto, v. E. GUSTAPANE, "Autarchia", cit., p. 204.

⁴² Cfr. E. CARLONI, *Lo Stato differenziato*, cit., p. 27.

⁴³ M.S. GIANNINI, *Problemi dell'amministrazione delle Regioni insufficientemente sviluppate*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1962, p. 555.

sa proliferazione di enti pubblici, modellati sul paradigma delle società commerciali, ma dotati di personalità di diritto pubblico (secondo il modello INA). Unitamente agli enti autonomi, aumentano anche i ministeri: questa crescita improvvisa delle strutture pubbliche, e del personale burocratico che vi opera, porta con sé l'avvento di una legislazione puntiforme, settoriale, che nel giro di qualche anno conduce alla rottura del quadro normativo lineare che aveva caratterizzato il periodo post-unitario, consolidando la crisi della legge generale e astratta già in atto in epoca giolittiana.

Nei primi anni del secolo XX si assiste dunque al “decollo” industriale del Paese, accompagnato dal “decollo” delle funzioni sociali dello Stato e degli enti pubblici, nonché dall'espansione di una legislazione specialistica, calibrata sulle esigenze particolari e sulle specifiche domande sociali⁴⁴. Le nuove leggi di settore vengono a disciplinare per la prima volta fenomeni e ambiti dell'economia sino ad allora ignorati dall'iniziativa pubblica (si va dai provvedimenti sul Mezzogiorno, alle assicurazioni sociali, al riscatto delle linee telefoniche, fino alle norme di polizia di cave e miniere e all'attività farmaceutica). In ciò si coglie il primo segno della tendenza del legislatore a riconoscere la diversità delle situazioni e della volontà di rispondere in modo differenziato a problemi specifici, rompendo il dogma dell'uniformità e dell'accentramento⁴⁵.

Questa nuova fase legislativa, conformata da esigenze e interessi particolari, segna sostanzialmente la fine della tecnica di normazione generale e astratta, utilizzata nell'edificazione dello Stato post-unitario; contestualmente, molti compiti in precedenza affidati allo Stato vengono trasferiti agli enti locali, «per la maggiore conoscenza che questi organi hanno dei concreti bisogni dei singoli paesi, la maggiore oculatezza e solerzia con la quale possono provvedere a soddisfarli, lo sfollamento degli affari presso gli uffici centrali»⁴⁶.

In questo peculiare momento storico, segnato dalla rottura dello Stato liberale monoclasse e dall'esplosione delle funzioni pubbliche, i giuristi italiani si impegnano nella difficile sfida di inquadrare le trasformazioni dell'amministrazione all'interno di una cornice concettuale adeguata, in grado di garantire continuità alle istituzioni unitarie e, al tempo stesso, di descrivere i mutamenti che si stavano verificando. Dinanzi al “decollo am-

⁴⁴ Cfr. G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana 1861-1893*, Bologna, il Mulino, 1996, p. 181.

⁴⁵ G. MELIS, *La storia del diritto amministrativo*, cit.

⁴⁶ U. BORSI, *Le funzioni del Comune italiano*, in V.E. ORLANDO, *Primo Trattato completo di diritto amministrativo*, cit., p. 436.



ministrativo” dello Stato, la generazione di giuristi formata alla Scuola orlandiana trova nella nozione di decentramento, in particolare di decentramento autarchico, la soluzione migliore per ricondurre ad unità concettuale il pluralismo sociale e politico che stava premendo contro le deboli pareti dello Stato-persona: in questo modo, la scuola giuridica nazionale tenta di racchiudere entro l’unità organizzativa dello Stato-persona il pluralismo delle vecchie e nuove autonomie, di assorbire al proprio interno il pericolo del policentrismo che accompagna la crescita dello Stato sociale e delle sue funzioni⁴⁷.

Si può addirittura sostenere che la dottrina giuridica dell’autarchia nacque e si affermò durante l’“età giolittiana”, agendo come potente freno per le rivendicazioni d’autonomia che in quel periodo stavano emergendo: l’epoca si caratterizza infatti per le istanze autonomiste avanzate dal Partito socialista, intenzionato a conquistare le amministrazioni territoriali del Nord Italia; e per la dottrina autonomistica degli enti locali, elaborata in forma più organica dal Partito popolare di don Sturzo. In direzione dell’autonomia locale e territoriale sembrano tendere anche alcuni punti qualificanti del programma politico di Giolitti, quale principale sostenitore della legge sulla municipalizzazione dei servizi pubblici⁴⁸.

L’autonomia regionale, in particolare, viene portata avanti con forza dal Partito popolare italiano, che vede in essa la soluzione organizzativa alla secolare questione meridionale. Concepite come livello nuovo di rappresentanza popolare, in grado di sfruttare le energie locali e di contenere effetti negativi di un accentramento esasperato, le Regioni sono presentate dal Partito di don Sturzo quale rimedio efficace ai problemi annosi dei territori meridionali, non più solo come formula per la riorganizzazione della struttura dello Stato.

L’idea dell’autonomia regionale nasce parallelamente ad una concezione democratica dell’organizzazione statale propugnata dal Partito popolare, in cui i pubblici poteri si aprono alle istanze partecipative prove-

⁴⁷ G. CIANFEROTTI, *Storia*, cit.

⁴⁸ In proposito, cfr. E. GUSTAPANE, “*Autarchia*”, cit., pp. 205-205, il quale ricorda come a Giolitti vada sì addebitato lo scioglimento di molte amministrazioni provinciali e comunali, non sempre giustificato da reali motivi di disordine amministrativo, ma che Giolitti, almeno al termine del suo percorso politico, dopo la prima guerra mondiale, si dichiarò favorevole al riconoscimento di ampie autonomie locali. Cfr. G. GIOLITTI, *Discorsi extraparlamentari*, Torino, Einaudi, 1952, p. 325. Nel 1901, ricorda ancora Gustapane, era stata costituita a Parma l’Associazione nazionale dei Comuni italiani (ANCI), alla quale aderirono 1.200 Comuni, «con il compito di potenziare le funzioni dei Comuni sottraendoli alla pesante tutela governativa».

nienti da territori e dalle comunità locali, al fine di attenuare il divario creatosi tra le popolazioni del Sud e quelle del Nord Italia. In quest'ottica di riequilibrio territoriale e partecipativo, nell'ordine del giorno del 20 luglio 1920 il Partito popolare delibera di «intensificare la propria azione parlamentare nella più energica ed insistente difesa di quegli interessi del Mezzogiorno continentale ed insulare, che solamente nelle autonomie regionali e nel decentramento amministrativo possono trovare le garanzie sufficienti ed il necessario incremento per la soluzione del grave problema meridionale, che deve essere finalmente affrontato e risolto come problema nazionale»⁴⁹.

L'idea di Regione avanzata da Sturzo si riferisce ad un ente elettivo-rappresentativo, caratterizzato da uno *status* di autonomia e da competenze di tipo amministrativo e legislativo, capace di svolgere azione di governo in materie di competenza propria, disponendo di autonomia finanziaria⁵⁰. Un ente intermedio funzionale alla rappresentanza di interessi radicati sul territorio, ma anche all'ingresso delle masse nella vita politica nazionale⁵¹. Si tratta, come è evidente, di un progetto sorretto da motivazioni essenzialmente politiche, più che tecniche, che punta a contrastare le degenerazioni centraliste della monarchia liberale e a introdurre istanze di democraticità e di uguaglianza sostanziale all'interno di un sistema organizzativo ispirato al dogma dell'unità, intesa come organizzazione unitaria che non ammette differenziazioni. La proposta del Partito popolare supera d'un balzo le astuzie concettuali del decentramento autarchico, gli spazi angusti della delega di funzioni, per attingere ad una concezione nuova di territorio, ispirata a ideali di partecipazione, solidarietà, autogoverno, differenziazione⁵².

Le aspirazioni verso un'autonomia regionale di tipo politico, tuttavia, si scontrano frontalmente con il programma statalista del regime fascista,

⁴⁹ L. STURZO, *La Regione nella Nazione*, Roma, Capriotti, 1949, p. 141. Sull'argomento v. G. LA BARBERA, *Diritto pubblico regionale*, cit., pp. 14-15.

⁵⁰ M. PICCHI, *L'autonomia amministrativa delle Regioni*, cit., p. 21.

⁵¹ Cfr. L. STURZO, *Mezzogiorno e classe dirigente*, a cura di G. De Rosa, Roma, Edizioni di Storia e Letteratura, 1986.

⁵² L'istanza regionalista avanzata dal Partito popolare è sostenuta da una potente visione avanguardistica e, grazie ad essa, riesce a cogliere con decenni d'anticipo due grandi equivoci del progetto unitario, che solo ottant'anni dopo, con la riforma del Titolo V Cost., verranno alla luce: l'«impropria sovrapposizione, storicamente determinata, dell'uniformità normativa e dell'uniformità amministrativa», da un lato, e «la sottovalutazione del rilievo della dimensione organizzativa nella prospettiva della soddisfazione degli interessi e dei diritti», dall'altro. Cfr. E. CARLONI, *Lo Stato differenziato*, cit., p. 200 ss.



che reprime ogni richiesta di autodeterminazione dei territori attraverso una sequenza di atti di accentramento. Come è stato rilevato, «in un regime entro il quale nemmeno la cosiddetta autarchia comunale e provinciale è riuscita a sopravvivere, nel senso pieno del termine, le autonomie regionali non potevano trovare posto per definizione»⁵³.

5 **L'avvento del fascismo e l'eclissi dell'autonomia territoriale**

La parcellizzazione legislativa tipica dell'età giolittiana si conferma anche negli anni Venti e Trenta, allorquando la normativa di settore assume rilevanza strategica (si pensi alla legge sul pubblico impiego del 1923; alla legge sull'ordinamento finanziario del 1923; al testo unico di pubblica sicurezza del 1931, al testo unico su Comuni e Province del 1934) e prende il via la grande proliferazione degli enti pubblici di settore, cui vengono affidate funzioni in passato di competenza dell'amministrazione centrale.

Al centro, il rafforzarsi dell'unione tra Presidente del Consiglio dei Ministri e Ministro dell'interno, avviata da Giolitti, conduce ad una netta verticalizzazione dell'organizzazione statale, cui si accompagna l'aumento di poteri attribuiti al Capo di Governo (1926).

In periferia, dopo un periodo di grande vitalità degli enti locali, legato all'affermazione generale del metodo elettivo per la nomina degli amministratori, la situazione precipita nel giro di pochi anni: a partire dal 1923 si assiste alla progressiva erosione delle funzioni locali, dovuta a diversi fattori, tra cui la crescente ingerenza degli organi statali, l'affermarsi del peso federale del Partito fascista, la nomina governativa del Podestà e del Presidente della Provincia⁵⁴. Nel 1926, l'Associazione nazionale dei comuni italiani viene costretta all'autoscioglimento per lasciare spazio alla "Confederazione nazionale degli enti autarchici", organizzazione sorta il 1° gennaio 1926 per volontà del Partito fascista. Nel 1928 viene definitivamente eliminata l'elettività degli amministratori locali, in un primo tempo conservata solo per i Comuni superiori ai 5 mila abitanti, poi cancellata per tutti i Comuni.

Dal punto di vista culturale, il Ventennio fascista segna la fine delle grandi sistemazioni scientifiche, della manualistica di taglio generale, aprendo la strada ad una produzione dottrinale di respiro minore. La fase

⁵³ L. PALADIN, *Diritto regionale*, cit., p. 5.

⁵⁴ S. CASSESE, *Le basi del diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1995, p. 31.