

Università degli Studi dell'Insubria
Dottorato di ricerca in Diritto e Scienze umane
XXX ciclo

**La circolazione del sistema francese di
decentramento regionale in Europa
centrale**

Relatore:

Chiar.ma Prof.ssa Angela Di Gregorio

Dottoranda:

Arianna Angeli

Anno Accademico 2016/2017

SOMMARIO

| | |
|------------------------------------|---|
| Premessa metodologica | 4 |
|------------------------------------|---|

Capitolo I

| | |
|---|---|
| Il decentramento regionale in Europa | 7 |
|---|---|

| | |
|--|----|
| 1. L'evoluzione storica del decentramento regionale in Europa..... | 7 |
| 1.1 <i>L'organizzazione territoriale dello Stato assoluto: dal superamento degli istituti feudali all'avvento dello Stato di polizia</i> | 7 |
| 1.2 <i>Il consolidamento del modello unitario nella forma di Stato liberale</i> | 11 |
| 1.3 <i>Lo sviluppo del pensiero regionalista in Europa nel passaggio dallo Stato liberale allo Stato democratico</i> | 15 |
| 1.4 <i>Il decentramento regionale nello Stato democratico</i> | 20 |
| 2. Forme e classificazioni del decentramento regionale..... | 24 |
| 2.1 <i>Decentramento e autonomia nella dottrina italiana</i> | 28 |
| 2.2 <i>I concetti di délocalisation/déconcentration/décentralisation nella dottrina francese</i> . 31 | |

Capitolo II

| | |
|---|----|
| Il regionalismo in Francia | 37 |
|---|----|

| | |
|---|----|
| 1. Premessa..... | 37 |
| 2. L'evoluzione storica dell'organizzazione territoriale della Francia..... | 39 |
| 2.1 <i>Le origini dello Stato</i> | 39 |
| 2.2 <i>Il consolidamento dello Stato assoluto</i> | 43 |
| 2.3 <i>L'affermazione del modello giacobino-napoleonico</i> | 46 |
| 2.4 <i>Dalla Monarchia orleanista secondo dopoguerra (1870-1946)</i> | 53 |
| 2.5 <i>La IV Repubblica (1946-1958)</i> | 60 |
| 2.6 <i>La Costituzione del 1958 ed i primi tentativi di regionalizzazione della Francia</i> | 65 |
| 3. L'evoluzione del regionalismo francese dal 1982..... | 73 |
| 3.1 <i>L'Atto I del decentramento (1982-1986)</i> | 73 |
| 3.2 <i>La revisione costituzionale del 2003 in relazione al decentramento territoriale</i> | 79 |
| 3.3 <i>Le riforme del "quinquennato di Sarkozy" (2007-2012)</i> | 83 |
| 3.4 <i>L'Atto III del decentramento</i> | 87 |

Capitolo III

| | |
|---|-----|
| Il decentramento regionale nei paesi dell'Europa centrale | 93 |
| 1. Polonia..... | 93 |
| 1.1 <i>Lo sviluppo storico dell'organizzazione territoriale in Polonia</i> | 93 |
| 1.2 <i>L'autogoverno regionale</i> | 117 |
| 1.3 <i>I rapporti tra autogoverno territoriale e amministrazione statale decentrata</i> | 121 |
| 2. Repubblica ceca | 123 |
| 2.1 <i>L'evoluzione storica dell'organizzazione territoriale delle terre ceche</i> | 123 |
| 2.2 <i>Il regionalismo nella Repubblica ceca</i> | 148 |
| 3. Slovacchia | 158 |
| 3.1 <i>L'evoluzione storica della struttura territoriale della Slovacchia</i> | 158 |
| 3.2 <i>L'autogoverno regionale in Slovacchia</i> | 169 |
| | |
| Considerazioni conclusive | 178 |
| 1. Premessa..... | 178 |
| 2. I fattori che hanno influito sull'introduzione di forme di decentramento regionale in Europa centrale | 179 |
| 3. L'organizzazione regionale nell'Europa centro-orientale. Analogie e differenze con il sistema francese | 185 |
| 3.1 <i>L'istituzione delle regioni</i> | 185 |
| 3.2 <i>La natura degli enti regionali</i> | 188 |
| 3.3 <i>Gli organi delle regioni</i> | 191 |
| 4. Considerazioni finali | 192 |
| | |
| BIBLIOGRAFIA | 194 |

Premessa metodologica

Il presente lavoro si concentra sull'introduzione di forme di decentramento regionale in alcuni paesi dell'Europa centrale – Polonia, Repubblica ceca e Slovacchia – con particolare riferimento alle motivazioni che hanno portato all'avvio di tali processi, ai sistemi regionali ai quali sembrano essersi ispirati ed alle modalità nelle quali hanno trovato attuazione.

Si tratta di paesi che hanno acquisito una propria statualità tardivamente, a seguito del primo conflitto mondiale, con la nascita della Seconda Repubblica polacca e della Prima Repubblica cecoslovacca. Tali esperienze hanno esercitato un'influenza determinante sulla successiva evoluzione costituzionale di Polonia, Repubblica ceca e Slovacchia. A seguito del crollo dei regimi comunisti – e del processo di disgregazione statale che ha portato allo scioglimento della Federazione nel caso della Repubblica ceca e della Slovacchia – i tre paesi hanno conosciuto profonde trasformazioni costituzionali¹, in un arco di tempo relativamente breve ed attraverso un processo pacifico, ispirandosi ampiamente alle proprie tradizioni costituzionali, oltre che ai modelli del costituzionalismo occidentale². Nell'ambito di un più ampio processo di transizione da una forma di Stato socialista ad una democratico-pluralista i tre paesi dell'Europa centrale hanno dunque proceduto ad un profondo ripensamento della propria struttura territoriale, che consentisse di superare il rigido centralismo ereditato dal periodo socialista, all'interno di una ritrovata statualità – o dell'acquisizione di una nuova statualità nel caso della Repubblica ceca e della Slovacchia – e nella prospettiva dell'ingresso nell'Unione europea.

La ricerca parte dall'assunto che – nell'ambito del processo di riforma dell'organizzazione territoriale – Polonia, Repubblica ceca e Slovacchia abbiano guardato al sistema francese di decentramento regionale. La dottrina locale non è molto esplicita a riguardo, a differenza di quella francese ed internazionale³. È possibile dedurre questa

¹ S. Bartole, *Riforme costituzionali nell'Europa centro-orientale. Da satelliti comunisti a democrazie sovrane*, Il Mulino, Bologna, 1993; G. De Vergottini, *Diritto costituzionale comparato*, Cedam, Padova, 2004; P. Biscaretti di Ruffia, M. Ganino (a cura di), *Costituzioni straniere contemporanee. Le Costituzioni di sette Stati di recente ristrutturazione*, Giuffrè, Milano, 1996.

² A. Rinella, *La forma di governo semi-presidenziale. Profili metodologici e "circolazione" del modello francese in Europa centro-orientale*, Giappichelli, Torino, 1997.

³ G. Marcou, *La régionalisation en Europe*, Parlement Européen, Luxembourg, 1999, p. 24; F. Balfoil, *Regionalization and decentralization in a comparative perspective Eastern Europe and Poland*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 2010, p. 12.

somiglianza dall'analisi degli aspetti costituzionali e legislativi, così come dal funzionamento pratico dei sistemi di decentramento regionale introdotti in questi paesi. Si tratta di un tema sul quale mancano studi specifici, che presenta però aspetti di grande interesse.

Il presente lavoro mira innanzitutto ad approfondire da un punto di vista teorico lo studio del decentramento regionale in Europa, nella molteplicità di forme che ha assunto, sia in una prospettiva diacronica che sincronica. Il regionalismo è un fenomeno recente, soprattutto se si considera che il pensiero regionalista si è sviluppato a partire dal XIX secolo, è stato recepito dai testi costituzionali nel secondo dopoguerra (con la parziale eccezione della Costituzione spagnola del 1931) ed ha trovato attuazione a partire dagli anni settanta del secolo scorso. L'analisi storica si ritiene utile a cogliere gli aspetti dinamici del fenomeno.

Il secondo luogo la ricerca si concentra sull'esame dell'esperienza della Francia, quale riferimento comparativo, su come sia circolata nei paesi dell'Europa centrale e sui fattori che ne hanno condizionato il recepimento. L'istituzione delle regioni quali enti territoriali dotati di autonomia in Polonia, Repubblica ceca e Slovacchia è stata influenzata sia da fattori interni di natura politica, economica e sociale – tra i quali l'acquisizione tardiva di una propria statualità, la presenza di minoranze nazionali e di regioni storiche – che da fattori esterni – tra i quali l'accesso ai fondi strutturali dell'Unione europea⁴.

Nel corso del lavoro sono emerse difficoltà nella trasposizione di concetti giuridici in contesti differenti. Spesso infatti termini tecnici impiegati per definire situazioni giuridiche o istituti di un ordinamento non corrispondono ai termini impiegati in un altro ordinamento per designare fenomeni simili. Ed all'inverso, termini foneticamente simili possono richiamare istituti o situazioni giuridiche diversi⁵. È stato per questo necessario operare delle scelte nelle traduzioni impiegate dei termini stranieri. Si fa riferimento in particolare al termine “regione”, che è stato utilizzato con riferimento a tutti i casi di studio. Nei paesi dell'Europa centrale si fa uso di termini etimologicamente differenti per indicare le unità di autogoverno territoriale superiori, quali voivodato o *województwo* in polacco, e *kraj* in ceco e slovacco. Tali termini da un punto di vista pratico sono però del

⁴ G. Marcou, *La régionalisation en Europe*, cit.

⁵ L. Pegoraro, *Autoqualificazione ed eteroqualificazioni del federalismo: il linguaggio della Costituzione e delle proposte di riforma*, in S. Baldin, L. Pegoraro, A. Rinella, *Tre lezioni sul federalismo*, EUT, Trieste, 1999, pp. 19-30.

tutto assimilabili al termine regione. Una difficoltà analoga non è emersa con riferimento all'ordinamento francese nel quale il termine *région* corrisponde anche da un punto di vista etimologico all'italiano "regione". L'individuazione di analogie e differenze tra i vocaboli utilizzati nei diversi ordinamenti rientra tra gli obiettivi della comparazione e consente di cogliere gli elementi caratterizzanti delle singole esperienze nazionali, che sono generalmente meno soggetti al cambiamento e tendono a rimanere inalterati nel tempo⁶.

Le regioni sono enti di decentramento territoriale inseriti nel testo costituzionale in tutti e tre i casi di studio. Tuttavia la Costituzione della Repubblica ceca è l'unica – a seguito della revisione costituzionale del 1997 – ad usare il termine regione o *kraj* (art. 99, Cost.). In Slovacchia la Costituzione disciplina le unità di autogoverno territoriali superiori (*vyšší územný celok*), senza menzionare direttamente il termine regione o *kraj*: l'espressione usata potrebbe riferirsi ad enti differenti. In Polonia la Costituzione, all'art. 164, c. 2, rimanda alla legge ordinaria la definizione delle unità dell'autogoverno regionale (*samorząd regionalny*) o dell'autogoverno locale e regionale (*samorząd lokalny i regionalny*). L'istituzione delle regioni è stata in questo modo sottratta all'arbitrio del legislatore, il quale ha conservato però la possibilità di istituire un'ulteriore unità di autogoverno locale ad un livello intermedio tra i comuni e le regioni.

⁶ G. Bognetti, *Introduzione al diritto costituzionale comparato. Il metodo*, Giappichelli, Torino, 1994, p. 120.

Capitolo I

Il decentramento regionale in Europa

1. L'evoluzione storica del decentramento regionale in Europa

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

Il processo che ha portato alla nascita dello Stato moderno – che si fa convenzionalmente corrispondere con la Pace di Westfalia del 1648 – si basava su una logica accentratrice e si sviluppò attraverso il progressivo consolidamento dello Stato assoluto, tra il XIV e il XVII secolo⁷. Nell'assolutismo il monarca riuscì ad imporre la propria sovranità, intesa da un lato come indipendenza da poteri esterni (il Papato e l'Impero), dall'altro come supremazia nei confronti della pluralità dei soggetti all'interno dello Stato⁸. La transizione dall'ordinamento feudale allo Stato moderno interessò solo una parte del continente europeo, con particolare riferimento a Francia, Spagna, e per certi aspetti Inghilterra e Italia – ciascuna con le proprie specificità – ma non trovò attuazione nell'Impero⁹.

La conflittualità dettata da una crescente competizione tra gli Stati rese necessaria la creazione di eserciti permanenti e di un sistema fiscale moderno. Allo stesso tempo, all'interno dell'ordinamento il sovrano riuscì ad imporre la propria preminenza sulla pluralità di centri di potere, ed in particolare sulle forme di autonomia sociale e territoriale che avevano caratterizzato l'ordinamento feudale¹⁰. Si poté così assistere al progressivo svuotamento dei c.d. “poteri intermedi”, ovvero delle prerogative, privilegi, usi e consuetudini dei signori locali, dei ceti e delle comunità territoriali propri

⁷ G.G. Florida, *Dal medioevo inglese al 1791*, in G.G. Florida, *La Costituzione dei moderni: profili tecnici di storia costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1991; C. Martinelli, *Le radici del costituzionalismo: Idee, istituzioni e trasformazioni dal Medioevo alle rivoluzioni del XVIII secolo*, Giappichelli, Torino, 2016.

⁸ M. Volpi, *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo*, Giappichelli, Torino, 2016; M. Volpi, *La distribuzione territoriale dei poteri: tipi di Stato e Unione europea*, in G. Morbidelli, L. Pegoraro, A. Rinella, M. Volpi, *Diritto pubblico comparato*, Giappichelli, Torino, 2016; L. Pegoraro, A. Rinella, *Sistemi costituzionali comparati*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 57; T. Groppi, A. Simoncini, *Introduzione allo studio del diritto pubblico e delle sue fonti*, Giappichelli, Torino, 2017, pp. 21-22.

⁹ P. Pieri, *Formazione e sviluppo delle grandi monarchie europee*, Marzorati, Milano 1954.

¹⁰ F. Chabod, *Scritti sul Rinascimento*, Einaudi, Torino, 1967.

dell'ordinamento feudale, attraverso un processo di unificazione territoriale e accentramento del potere nelle mani del re¹¹.

Lo Stato moderno nacque dunque come Stato unitario, caratterizzato da quattro elementi fondamentali: il centralismo, legato alla natura monocratica del potere sovrano il quale non incontrava limiti nell'esercizio delle proprie funzioni; la gerarchia, che subordinava al centro le articolazioni del potere sul territorio; la centralizzazione, relativa alla concentrazione del potere e delle risorse nel centro; e l'uniformità nell'organizzazione del potere che si presumeva indifferenziata e che escludeva il riconoscimento di diritti speciali in capo a singoli soggetti o territori, in contrapposizione al sistema dei privilegi che aveva caratterizzato l'*ancien régime*¹².

L'evoluzione storica dello Stato assoluto fu segnata da due fasi principali, ovvero l'assolutismo empirico e l'assolutismo illuminato¹³. L'assolutismo empirico (XVI-XVIII secolo) era caratterizzato da una sovrapposizione tra le finalità privatistiche e pubblicistiche dello Stato. Quest'ultimo appariva come un'entità patrimoniale nel quale non si godeva di diritti ma si vantavano pretese sulla base di titoli di proprietà, c.d. "Stato patrimoniale"¹⁴.

Lo Stato esercitava funzioni limitate, che consistevano nell'assicurare l'ordine interno e la difesa dei confini, garantire gli scambi commerciali e prelevare le risorse fiscali per svolgere tali attività. Parallelamente venne istituito un potere nuovo, ovvero l'amministrazione, in grado di sostenere lo sviluppo dello Stato moderno¹⁵. La funzione amministrativa venne progressivamente separata da quella giurisdizionale e affidata ad un corpo di funzionari – di estrazione non feudale e non patrimoniale – dipendente direttamente dal sovrano, che si sostituì progressivamente agli apparati, organismi e corpi

¹¹ H. Pirenne, *Storia d'Europa dalle invasioni barbariche al XVI secolo*, Sansoni, Firenze, 1956; N. Bobbio, *Stato, governo, società*, Einaudi, Torino, 1995; G.F. Ferrari, *Atlante di diritto pubblico comparato*, UTET, Torino, 2010, p. 35; P. Anderson, *Lo Stato assoluto. Origini e sviluppo delle monarchie assolute europee*, Il Saggiatore, Milano, 2014.

¹² B. Baldi, *Stato e Territorio. Federalismo e decentramento nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Roma-Bari, 2007.

¹³ C. Mortati, *Le forme di governo. Lezioni*, Cedam, Padova, 1973, p. 16; A. Ramos Tavares, voci *Stato patrimoniale* e *Stato di polizia*, in L. Pegoraro (a cura di), *Glossario di Diritto pubblico comparato*, Carrocci, Roma, 2009, p. 165 ss.; L. Pegoraro, A. Rinella, *Sistemi costituzionali comparati*, cit., p. 57.

¹⁴ E. Bussi, *Dallo Stato patrimoniale allo Stato di polizia: studio di storia del diritto pubblico*, Marzorati, Como, 1944.

¹⁵ M. Fioravanti, *Lo Stato moderno in Europa: Istituzioni e diritto*, Laterza, Roma, 2015; C. Colapietro, G. Serges, *Governo, Amministrazione, giurisdizione. Principi costituzionali*, Giappichelli, Torino, 2016.

dell'ordinamento feudale. In Francia, particolare rilievo assunse la figura dell'intendente – istituita tra il XV ed il XVI secolo – ovvero il funzionario di nomina regia preposto a capo una circoscrizione territoriale (provincia o municipalità) ed incaricato di svolgere funzioni amministrative, contenziose (per la soluzione delle controversie sorte in relazione agli atti dell'amministrazione stessa) e, soprattutto, relative alla riscossione delle imposte. L'intendente agiva sotto la direzione sia del Consiglio del Re (che aveva sede nella capitale), che del Controllore generale (dotato invece uffici territoriali). Dalla carica dell'intendente ebbe origine, per quanto concerne in particolare l'esercizio delle funzioni amministrative, l'istituto prefettizio¹⁶.

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

Progressivamente però si moltiplicarono gli strumenti e le attribuzioni proprie dell'amministrazione, andando a ricomprendere una serie di attività un tempo riservate all'autogoverno della comunità e con un'incidenza sempre maggiore sulla vita delle persone. L'amministrazione divenne quindi un'organizzazione permanente, dotata di personale specializzato e incaricata di svolgere funzioni di interesse collettivo¹⁷. Si poté inoltre assistere ai primi tentativi di riorganizzazione territoriale dello Stato – attraverso l'imposizione di un modello uniforme basato su circoscrizioni concentriche – finalizzati a migliorarne l'efficienza e consentire allo Stato di esercitare le nuove competenze acquisite. Il caso della Francia si considera in questo senso paradigmatico.

Parallelamente iniziò a formarsi l'idea di nazione, quale aspetto integrante del processo storico che portò alla formazione dello Stato, attraverso un'opera di omogeneizzazione linguistica e culturale volta alla ricomposizione delle identità locali preesistenti. Tali processi portarono nei secoli successivi all'affermazione e al consolidamento dello Stato nazionale, caratterizzato dall'identificazione tra le istituzioni sovrane, la cittadinanza e la nazione¹⁸.

L'avvento dello Stato assoluto non sancì il definitivo superamento del sistema feudale. Diversi istituti vennero infatti mantenuti – e coesistettero con elementi propri di un

¹⁶ L. Mannori, B. Sordi, *Storia del Diritto amministrativo*, Laterza, Roma-Bari, 2004.

¹⁷ M. Nigro, *Giustizia amministrativa*, Il Mulino, Bologna, 1983.

¹⁸ F. Chabod, *L'idea di nazione*, Laterza, Roma-Bari, 1967; B. Baldi, *Stato e Territorio*, cit., pp. 4-5.

ordinamento moderno – con particolare riferimento alla divisione in ceti della società, alla non commerciabilità della terra (per quanto concerne le terre feudali ed ecclesiastiche) e del lavoro (che continuò ad essere gestito nell’ambito delle corporazioni). Tali residui dell’ordinamento feudale rappresentavano però un grave ostacolo allo sviluppo dello Stato moderno e furono tra le cause che portarono infine al superamento dello Stato assoluto ed all’avvento dello Stato liberale. In Francia tale passaggio si realizzò con una violenta rottura con il precedente ordinamento, attraverso la Rivoluzione e l’instaurazione dell’Impero napoleonico¹⁹.

Con l’assolutismo illuminato (XVIII secolo) si affermò la piena concezione pubblicistica dello Stato. Per quanto concerne i rapporti tra il monarca e l’apparato statale, i beni e attività pubbliche si consideravano proprie dello Stato, quale entità impersonale. L’assolutismo illuminato, o “dispotismo illuminato”, segnò così l’avvento del c.d. Stato di polizia, ovvero una forma di Stato che si poneva come obiettivo il perseguimento del benessere della popolazione²⁰. A tale scopo si attribuiva all’amministrazione dello Stato il potere di regolamentare la vita sociale in maniera autoritativa. Le materie nelle quali lo Stato interveniva comprendevano: mestieri, strade, religione, costumi, sanità, sicurezza e tranquillità pubblica, scienze e arti liberali, commercio, manifatture, arti meccaniche, servitori domestici, braccianti, poveri. Esse hanno storicamente rappresentato il fulcro delle competenze dell’amministrazione, fino ad oggi²¹. La struttura dello Stato si articolava in tre grandi apparati: l’amministrazione, l’esercito ed il sistema tributario²².

Lo Stato di polizia trovò attuazione tra il XVII e il XVIII secolo, nel contesto dell’Illuminismo, e con riferimento ad un’area geografica limitata²³. Si fa riferimento in particolare ai regni di: Maria Teresa d’Austria e del figlio Giuseppe II²⁴, Federico II di Prussia²⁵, Caterina di Russia, Gustavo III di Svezia, Carlo III di Spagna, Pietro Leopoldo di Toscana, e Ferdinando I Re delle Due Sicilie²⁶.

¹⁹ C. Martinelli, *Le radici del costituzionalismo*, cit.

²⁰ E. Bussi, *Dallo Stato patrimoniale allo Stato di polizia*, cit.

²¹ L. Mannori, B. Sordi, *Storia del Diritto amministrativo*, cit., p. 160.

²² F. Chabod, *Studi sul Rinascimento*, Einaudi, Torino, 1967.

²³ E. Bussi, *Dallo Stato patrimoniale allo Stato di polizia*, cit.

²⁴ F. Valsecchi, *L’assolutismo illuminato in Europa: l’opera riformatrice di Maria Teresa e di Giuseppe II*, CEUM, Milano, 1952.

²⁵ G. Corni, *Stato assoluto e società agraria in Prussia nell’età di Federico II*, Il Mulino, Bologna, 1982.

²⁶ L. Bulferetti, *L’assolutismo illuminato in Italia: 1700-1789*, ISPI, Milano, 1944.

Nei paesi dell'Europa centrale – con particolare riferimento all'area germanica – il passaggio dall'ordinamento feudale allo Stato moderno avvenne senza rivoluzioni. In particolare nell'Impero, sotto il controllo degli Asburgo, l'incapacità di esercitare un effettivo controllo sul territorio – nel quale coesistevano principati, ducati, vescovati e città libere – impedì il consolidamento della monarchia assoluta²⁷. La nascita dello Stato moderno si pose così in continuità con le strutture giuridiche e politiche preesistenti, senza generare rotture traumatiche come nel caso francese. Tale processo consentì inoltre la conservazione delle forme di autonomia territoriale preesistenti con conseguenze di rilievo anche sui paesi dell'Europa centro-orientale sottoposti al dominio prussiano e austriaco.

Il processo che portò al definitivo superamento del pluralismo politico di derivazione medievale che aveva caratterizzato l'Europa poté dirsi completo solo con la Rivoluzione francese²⁸.

1.2 Il consolidamento del modello unitario nella forma di Stato liberale

Lo Stato liberale ebbe origine dalle rivoluzioni inglese del 1689, americana del 1776 e francese del 1789 e si consolidò per quanto riguarda l'organizzazione territoriale – nonostante le differenze tra le diverse esperienze nazionali, sia sotto un profilo temporale che strutturale – in due principali tipologie, ovvero lo Stato unitario e lo Stato federale²⁹. Lo Stato liberale si fondava sul principio di separazione tra la società civile, composta da individui ai quali dovevano essere riconosciute sfere di libertà inviolabili «in ogni ambito nel quale si esplica l'attività umana»³⁰, e lo Stato-apparato, che era chiamato a definire

²⁷ G.F. Ferrari, *Atlante di diritto pubblico comparato*, cit., p. 37.

²⁸ Secondo la classificazione proposta da Elazar, dalla metà del XVI secolo alla metà del XVIII secolo Francia, Inghilterra e Prussia optarono per uno Stato nazionale moderno e unitario; Svizzera e Paesi Bassi per un modello confederale tradizionale; gli Stati italiani e tedeschi per una versione moderna del governo personale di stampo medievale. In questo stesso arco di tempo, l'Impero asburgico e zarista divennero imperi multinazionali moderni, anche se conservarono molti degli elementi propri delle autocrazie medioevali. La Rivoluzione e le guerre napoleoniche portarono a profonde trasformazioni nel sistema delineato. Il modello unitario di derivazione giacobino-napoleonica venne esportato nei Paesi Bassi, che abbandonarono la forma confederale, ed esercitò una profonda influenza sugli Stati italiani e tedeschi, ma non ebbe successo in Svizzera. Con l'avvento dello Stato liberale, infine, Svizzera, Germania, e per alcuni aspetti Austria e Russia, optarono in modalità diverse per un modello federale, che conoscerà un'evoluzione articolata in due fasi, ovvero del federalismo duale e cooperativo. Solo il modello russo rimarrà sostanzialmente inalterato fino al XX secolo. D.J. Elazar, *Idee e forme del federalismo*, Mondadori, Milano, 1998, p. 107.

²⁹ C. Martinelli, *Le radici del costituzionalismo*, cit.

³⁰ G. Boggetti, voce *Federalismo*, Digesto Disc. Pubbl., Utet, Torino, 1986, p. 273 ss.

con precise norme giuridiche tali sfere di libertà ed assicurarsi che venissero rispettate. Si riconosceva dunque la capacità della società di organizzarsi autonomamente, limitando allo stesso tempo la possibilità dello Stato di interferire. Tale principio trovò attuazione soprattutto in ambito economico, nel quale si affermò un sistema di libero mercato, nel quale si escludeva l'intervento dello Stato che avrebbe dovuto regolarsi autonomamente sulla base della legge della domanda e dell'offerta. Lo Stato liberale si affermò quindi come Stato non interventista, fondato sul principio del *laissez-faire*, e mantenne competenze di rilievo in ambito economico solo in materia di commercio con l'estero³¹. Dall'esigenza di separazione tra la società civile e lo Stato derivò inoltre un modello di organizzazione dello Stato-apparato fondato sul principio della separazione (orizzontale) tra i poteri, affidati ad organi distinti, a garanzia dei diritti e delle libertà dell'individuo. A partire dal XVIII secolo sia gli Stati che avevano optato per il modello federale che per il modello unitario cercarono di conformarsi a tale sistema³².

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

Sempre nell'ambito del modello unitario, al fine di migliorare l'efficacia e l'efficienza dell'azione di governo e nel rispetto del principio di unità dello Stato, iniziarono ad essere introdotte forme di decentramento del potere, attraverso il trasferimento di competenze dal centro a strutture o enti periferici. Si trattava di un processo guidato dall'alto e potenzialmente reversibile³³. La prima forma di decentramento, o meglio *déconcentration*, venne introdotta nell'ordinamento francese nel contesto della Rivoluzione con l'istituzione dei comuni (legge 14 dicembre 1789) e dei dipartimenti, con a capo un prefetto di nomina governativa (legge del 22 dicembre 1789). Si trattava di un trasferimento di funzioni sul territorio, dagli apparati centrali alle strutture periferiche, legate al centro da un rigido rapporto gerarchico. La riforma dell'organizzazione

³¹ L. Pegoraro, A. Rinella, *Sistemi costituzionali comparati*, cit., p. 60 ss.

³² C. Martinelli, *Le radici del costituzionalismo*, cit.

³³ B. Baldi, *Stato e territorio*, cit., p. 7.

territoriale della Francia che seguì la Rivoluzione contribuì all'ulteriore centralizzazione del sistema, assicurando il controllo del centro sul territorio e la sua uniformità.

Con il consolidamento dello Stato liberale e l'ampliamento delle funzioni dello Stato anche il concetto di decentramento, da strumento di controllo del potere centrale sul territorio, iniziò ad evolversi. Accanto alla deconcentrazione delle funzioni, vennero introdotte forme di decentramento amministrativo – a favore di enti dotati di personalità giuridica propria e dotati di maggiore autonomia nell'esercizio delle funzioni ad essi attribuite – finalizzate a migliorare l'efficienza dell'amministrazione nell'erogazione dei servizi e nell'attuazione delle politiche pubbliche. Nel caso francese, che verrà approfondito nel successivo paragrafo, le prime forme di *décentralisation* vennero introdotte con la legge del 10 agosto 1871 sui consigli generali di dipartimento e con la legge del 5 aprile 1884 sull'organizzazione dei comuni.

1.2.1 Il decentramento nella dottrina francese dell'epoca liberale

In Francia si sviluppò una profonda riflessione sul concetto di decentramento³⁴, soprattutto a partire dal 1860, quando si poté assistere ad una progressiva liberalizzazione del Secondo Impero francese (1852-1870)³⁵. Lo stesso Imperatore Napoleone III in una lettera del 27 giugno 1863 indirizzata al presidente del Consiglio di Stato scriveva che, nonostante i vantaggi, il sistema centralizzato aveva portato ad un eccesso di regolamentazione ed esortava a proseguire in direzione di una riforma più incisiva dell'amministrazione dello Stato³⁶.

Sulla base delle considerazioni espresse dall'Imperatore il 16 febbraio 1865 vennero presentati al *Corps Législatif*, ovvero la camera bassa dell'allora parlamento, due progetti di legge, che furono poi approvati il 18 luglio 1866 e il 24 luglio 1867. In questi si prevedeva un considerevole ampliamento delle competenze dei consigli generali, ovvero

³⁴ Per una ricostruzione del pensiero regionalista francese tra l'ottocento e il novecento, si rimanda a: T. Flory, *Le mouvement régionaliste français. Sources et développements*, Presses Universitaires de France, Paris, 1966; R. Lafont, *La révolution régionaliste*, Gallimard, Paris, 1967; M. Philipponeau, *La Gauche et les régions*, Calmann-Lévy, Paris, 1967.

³⁵ Il Secondo Impero, che si colloca storicamente tra la Seconda (1848-1852) e la Terza Repubblica (1870-1940), viene convenzionalmente diviso in due fasi, ovvero la fase "autoritaria" (1852-1860) e la fase "liberale" (1860-1870). E. Lavis, *L'Histoire de la France contemporaine*, Hachette, Paris, 1920, in <https://archive.org/details/histoiredefran02lavi>.

³⁶ *1851-1870: du rétablissement de la centralisation à une libéralisation progressive*, in www.senat.fr/evenement/archives/D18/1851A.html

gli organi deliberativi dei dipartimenti, si attribuivano nuove competenze ai consigli municipali e si limitavano i poteri di controllo (*tutelle*) del prefetto.

Parallelamente molti giuristi dell'epoca contribuirono alla definizione del concetto di *décentralisation*. Il Conte di Chambord, nipote del Re Carlo X, in particolare denunciò gli eccessi del centralismo imperiale, paragonandoli ad una «piovra che soffoca l'indipendenza (...) del popolo»³⁷. A partire dal 1862, egli elaborò un programma politico di riforma che consentisse alla monarchia di trovare un giusto equilibrio tra «un potere forte ed una saggia libertà», nel quale arrivò a teorizzare forme di decentramento politico e amministrativo. Nel pensiero politico del Conte di Chambord, il principio del suffragio universale doveva essere inscindibilmente connesso con quello di decentramento. Egli proponeva l'istituzione di collettività territoriali ed una struttura dello Stato organizzata su tre livelli, municipale, provinciale e nazionale, ciascuno dei quali dotato di un organo rappresentativo. I consiglieri municipali sarebbero stati eletti direttamente a suffragio universale e a loro volta avrebbero eletto i consiglieri provinciali; questi ultimi infine avrebbero eletto i consiglieri nazionali, o deputati. Il Conte di Chambord arrivò infine a definire in due lettere scritte nel 1862 e nel 1865 il concetto di decentramento, distinguendolo da quello di deconcentrazione amministrativa, economica e sociale.

Nell'opera “De la centralisation et de ses effets” del 1861 Odilon Barrot – uno tra i più grandi studiosi in materia di decentramento, giurista, politico, poi Primo Ministro di Francia tra il 1848 e il 1849 – elencava quelli che egli considerava gli effetti “nefasti” della centralizzazione³⁸. Nel 1869, dopo un incontro con Napoleone III, Barrot accettò di presiedere un gruppo di lavoro incaricato di studiare i progetti in materia di decentramento. Dopo il crollo del Secondo Impero Barrot venne nominato dall'Assemblea generale membro del Consiglio di Stato.

Il giornalista e saggista francese Lucien-Anatole Prévost-Paradol, nell'opera “La France nouvelle³⁹” del 1869 sottolineò per la prima volta quanto fosse paradossale la situazione venutasi a creare in Francia, nella quale la nazione, che poteva considerarsi dotata attraverso le proprie assemblee parlamentari di prerogative sovrane, nella realtà quotidiana si trovasse privata «di tutti i diritti più indispensabili e delle libertà più modeste».

³⁷ D. de Montplaisir, *Le Comte de Chambord, dernier roi de France*, Perrin, Paris, 2008.

³⁸ O. Barrot, *De la centralisation et de ses effets*, Dumoineray, Paris, 1861.

³⁹ L.A. Prévost-Paradol, *La France nouvelle*, Michel Lévy, Paris, 1869.

Il concetto di decentramento era centrale anche nel pensiero di Alexis de Tocqueville, uno dei più grandi esponenti della filosofia politica liberale. A seguito dei moti del 1848, Tocqueville fu eletto all'Assemblea costituente e prese parte ai lavori della commissione incaricata di redigere la Costituzione, nell'ambito della quale si schierò in difesa delle istituzioni liberali, quali il bicameralismo, l'elezione del Presidente della Repubblica, il suffragio universale, ed il decentramento. L'anno successivo venne eletto all'Assemblea legislativa, della quale divenne vice-presidente. Tocqueville, nella sua ultima opera "L'ancien régime e la rivoluzione"⁴⁰ del 1856, che rimase incompiuta, mise in guardia contro i potenziali rischi di un'evoluzione della democrazia verso una dittatura della maggioranza in nome dell'uguaglianza, rigettando completamente qualsiasi orientamento socialista; sostenne invece il ruolo centrale dei corpi intermedi e del decentramento (*décentralisation*) dei poteri, in opposizione al centralismo giacobino. Sempre nell'opera "L'ancien régime e la rivoluzione" – nella quale proponeva una riflessione sul centralismo ricordando quanto fosse un retaggio del passato – Tocqueville sostenne la necessità «di sottrarre i cittadini dal proprio isolamento e promuovere la comprensione reciproca (...) nella gestione degli affari comuni»⁴¹.

1.3 Lo sviluppo del pensiero regionalista in Europa nel passaggio dallo Stato liberale allo Stato democratico

Il pensiero regionalista ebbe origine storicamente con il consolidamento dello Stato liberale in un'area geografica limitata, con particolare riferimento ad Italia e Spagna, intorno alla metà del XIX secolo.

L'idea di istituire enti intermedi tra il livello centrale ed il livello locale dotati di forme più o meno ampie di autonomia si sviluppò in Stati che avevano optato per un modello accentrato in presenza di determinati fattori geografici, storici e culturali, per migliorare l'efficienza delle amministrazioni di fronte al moltiplicarsi delle funzioni dello Stato, senza però comprometterne l'unità.

In Italia il modello francese aveva avuto una forte influenza sugli ordinamenti preunitari. La legislazione rivoluzionaria e napoleonica era stata recepita dalle Repubbliche "sorelle" della Prima Repubblica francese (1792-1804), ovvero la Repubblica cispadana (1796-

⁴⁰ A. de Tocqueville, *L'ancien régime e la rivoluzione*, Rizzoli, Milano, 1996.

⁴¹ A. de Tocqueville, *L'ancien régime e la rivoluzione*, cit.

1797), poi confluita nella Repubblica cisalpina (1797-1802)⁴², la Repubblica romana (1798-1799)⁴³ e la Repubblica napoletana (1799). Durante l'occupazione napoleonica, inoltre, la legislazione francese aveva trovato diretta applicazione in Italia, insieme a principi, idee, esperienze elaborati in Francia – per quanto concerne, tra gli altri aspetti, anche la struttura dello Stato – ed aveva caratterizzato gli ordinamenti preunitari anche a seguito della Restaurazione.

Con la nascita del Regno d'Italia, nel 1861, l'organizzazione territoriale del Regno di Sardegna, anch'essa di derivazione giacobino-napoleonica, venne estesa a tutto il territorio dello Stato, che venne diviso in province con a capo un prefetto di nomina regia. Tuttavia, il tema del regionalismo permeò il dibattito politico e istituzionale italiano fin dalle origini dello Stato unitario e per tutta la sua successiva evoluzione⁴⁴. Un primo progetto per l'istituzione delle regioni venne presentato dal Ministro dell'Interno del Regno di Sardegna Luigi Carlo Farini, ancora prima dell'unificazione, nel 1860, nel quale si proponeva l'istituzione di enti intermedi tra le province e lo Stato corrispondenti alle regioni storiche del paese al fine di coniugare il principio dell'unità dello Stato «con lo sviluppo della vita locale»⁴⁵. Nel progetto si prevedeva l'istituzione di una commissione regionale, quale organo deliberante eletto dai consigli provinciali, e venivano attribuite alle regioni importanti competenze (relative a strade, ponti, fiumi, assistenza sociale, istruzione pubblica superiore, università, accademie delle belle arti, foreste, agricoltura e caccia) che queste avrebbero esercitato nei limiti previsti dalla legge dello Stato⁴⁶.

Nella visione di Mazzini, espressa nell'opera “Dell'Unità Italiana⁴⁷”, lo Stato si sarebbe fondato su due elementi, ovvero la nazione ed il comune. Egli proponeva inoltre l'istituzione di dodici regioni a loro volta formate da distretti e comuni (con almeno 20

⁴² Nella Repubblica cisalpina venne introdotta una forma di governo direttoriale ispirata al modello della Costituzione francese del 1795. Il territorio venne diviso in dipartimenti, con a capo un'amministrazione centrale composta da cinque membri (nominati da Napoleone). C. Zaghi, *L'Italia di Napoleone dalla Cisalpina al Regno*, UTET, Torino 1991.

⁴³ Nella Repubblica romana venne introdotta una struttura territoriale divisa in dipartimenti e venne adottato il calendario francese. *Collezione di carte pubbliche, proclami, editti, ragionamenti ed altre produzioni tendenti a consolidare la rigenerata Repubblica Romana*, Roma, 1798.

⁴⁴ Per un'ampia disamina della storia del regionalismo italiano, dall'unificazione alla fine del secondo conflitto mondiale si rimanda a R. Ruffilli, *La questione regionale dall'unificazione alla dittatura (1862-1942)*, Giuffé, Milano 1971 ed all'ampia bibliografia ivi citata.

⁴⁵ E. Longobardi (a cura di), *Regionalismo e regioni in Italia: 1861-2011*, Gangemi, Roma, 2016.

⁴⁶ E. Longobardi (a cura di), *Regionalismo e regioni in Italia*, cit.

⁴⁷ G. Mazzini, *Dell'Unità Italiana e altri scritti*, Gwynplaine, Ancona, 2011.

mila abitanti). Una maggiore ampiezza dei comuni avrebbe contribuito a ridurre le differenze tra città e campagna⁴⁸.

Il 13 marzo 1861, pochi giorni prima della proclamazione del Regno d'Italia, venne presentato alla Camera del Regno di Sardegna il progetto di Minghetti, relativo all'istituzione delle regioni quali consorzi di province (dotate di competenze analoghe a quelle previste dal progetto Farini) ed alla necessità di procedere con interventi perequativi a vantaggio dei territori più poveri. Il progetto però venne rigettato dal Parlamento del Regno d'Italia, per il pericolo che esso poteva presentare per la unità italiana, tanto faticosamente ottenuta⁴⁹.

Con la morte di Cavour nel 1861 e la sconfitta in Parlamento del progetto sull'istituzione delle regioni di Minghetti il tema della regionalizzazione uscì dall'agenda politico-istituzionale del paese (nonostante uno dei punti chiave del programma con il quale la Sinistra storica vinse le elezioni del 1876 fosse proprio il regionalismo) almeno fino al primo dopoguerra, salvo sporadici tentativi non coronati da successo. Tra questi si ricorda il progetto per l'istituzione delle regioni redatto da Giuseppe Saredo nel 1887, elaborato su richiesta del Primo Ministro Depretis. Saredo sottolineava la presenza in Italia di grandi regioni storiche individuabili sulla base della conformazione geografica del paese, oltre che di interessi e tradizioni comuni, le quali avrebbero potuto erogare servizi di utilità regionale. Il conferimento a tali enti di un'ampia autonomia amministrativa non avrebbe costituito una minaccia all'unità del paese e avrebbe favorito una maggiore efficienza del sistema. L'istituzione delle regioni, inoltre, non avrebbe fatto venire meno la funzione dello Stato di perequazione delle risorse tra regioni e avrebbe assicurato una serie di vantaggi, tra i quali una maggiore capacità di rispondere ai bisogni locali, la semplificazione dell'amministrazione dello Stato, lo sviluppo di una classe politica a livello regionale ed un minore clientelismo al centro. Il progetto non ebbe seguito a causa della morte del Primo Ministro Depretis quello stesso anno.

Dopo la fine del primo conflitto mondiale due fattori contribuirono all'ulteriore sviluppo del pensiero regionalista, ovvero la nascita di partiti su base regionale (come il Partito sardo d'azione) e di partiti di massa con programma regionalista, come il Partito popolare di Luigi Sturzo. Nel pensiero di Sturzo, il concetto di regionalismo veniva posto in antitesi

⁴⁸ M. Boneschi, *Le libertà locali*, Rosa e Ballo Editori, Milano, 1946.

⁴⁹ P. Virga, *Diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1979.

con quello di federalismo. Si escludeva per questo l'introduzione di forme di regionalismo politico e di federalismo, proponendosi invece l'istituzione di organi regionali eletti a suffragio universale con sistema proporzionale, quali enti autonomi e autarchici, dotati di competenze amministrative e legislative e di risorse finanziarie proprie.

L'esperienza spagnola, infine, si ritiene particolarmente significativa, poiché accanto al contributo teorico che diede alla definizione del concetto di regionalismo, la Spagna riuscì almeno in parte – e per un periodo di tempo limitato – a dare attuazione alle riforme introdotte ed ha costituito un modello per tutte le esperienze successive⁵⁰.

Già durante la Prima Repubblica spagnola (1873-1874) venne elaborato un progetto di Costituzione di stampo “federale” che però non entrò mai in vigore⁵¹. Il giorno stesso dell'abdicazione del Re Amedeo di Savoia, l'11 febbraio 1873, in Spagna venne proclamata la Repubblica, la quale fu caratterizzata per tutta la sua breve esistenza da una profonda instabilità politica testimoniata dal succedersi di ben cinque Presidenti alla guida del paese. Dopo la breve presidenza di Estanislao Figueras la maggioranza “federalista” elesse come Presidente della Repubblica Francisco Pi y Margall, ovvero il principale teorico del federalismo repubblicano. Nel 1873 venne elaborato un progetto di Costituzione nel quale si prevedeva l'istituzione di uno Stato federale composto da 15 Stati federati (o 17 con Cuba e Puerto Rico)⁵². Il progetto di Costituzione non entrò mai in vigore e la profonda instabilità che segnò il paese portò al cantonalismo, ovvero ad una fase della Prima Repubblica spagnola nella quale diverse regioni del paese dopo avere proclamato la propria indipendenza dichiararono guerra allo Stato (o tra di loro). Le rivolte furono però duramente represses dall'esercito. Dopo Nicolás Salmerón le *Cortes* elessero Presidente della Repubblica Emilio Castelar, al quale concessero poteri straordinari per riportare l'ordine nel paese. A seguito del colpo di Stato di Manuel Pavía, nel 1874, il generale Francisco Serrano divenne il nuovo capo dello Stato. Infine, il 29 dicembre dello stesso anno venne restaurata la monarchia borbonica sotto la guida di Alfonso XII.

⁵⁰ L. Pegoraro, A. Rinella (a cura di), *Sistemi costituzionali comparati*, cit., p. 315.

⁵¹ A. Pérez Ayala, *La I República, marco político y proyecto constitucional*, in *Revista de estudios políticos*, 1999, pp. 29-71.

⁵² Proyecto de Constitución Federal de la República Española de 1873, in www.eroj.org/biblio/consti73/consti73.htm

I tentativi di riforma dell'organizzazione dello Stato ripresero con l'avvento della Seconda Repubblica (1931-1939). Dopo la proclamazione della Repubblica e l'esilio del Re Alfonso XIII, il 28 giugno 1931 si tennero le elezioni delle *Cortes Constituyentes*, che furono vinte dalla sinistra⁵³.

Nel frattempo il Governo provvisorio aveva nominato una commissione (*Comisión Jurídica Asesora*) incaricata di elaborare un progetto di Costituzione da presentare alle *Cortes*. La struttura dello Stato fu una delle questioni più dibattute durante i lavori della commissione governativa. La soluzione federale venne respinta fin da subito, ma al suo posto venne elaborato un concetto nuovo, quello di "regione autonoma", ovvero "un'entità autonoma per fini amministrativi o politici". Tali entità sarebbero state istituite sulla base della volontà di ciascuna regione. Si offriva per questa via una soluzione alla questione della Catalogna, che si era nel frattempo proclamata indipendente, senza precludere anche alle altre regioni la possibilità ottenere forme di autonomia. Tale progetto non venne però presentato dal Governo provvisorio alle *Cortes*, poiché troppo conservatore.

Il 21 luglio 1931 le *Cortes* elessero i 21 membri della commissione costituzionale incaricata di redigere il progetto di Costituzione. In considerazione del poco tempo a disposizione, i lavori della commissione costituzionale presero però avvio proprio dal progetto governativo. La soluzione alla questione regionale (e della Catalogna in particolare) prospettata dalla commissione governativa – che prevedeva l'istituzione di regioni autonome in luogo dell'introduzione di un sistema federale – venne mantenuta. A differenza del progetto governativo venne però prevista l'introduzione di un Parlamento unicamerale (attraverso l'abolizione del Senato) e venne sancita la separazione tra Stato e Chiesa. Il testo, presentato alle *Cortes Constituyentes* il 27 agosto 1931, venne approvato il 9 dicembre dello stesso anno⁵⁴. La Costituzione del 1931 restò formalmente in vigore fino al 1939, nonostante il clima di profonda instabilità che caratterizzò tutta l'esperienza della Seconda Repubblica spagnola e sebbene a partire dal 1936 il

⁵³ G. Jackson, *The Spanish Republic and the Civil War, 1931-1939*, Princeton University Press, Princeton, 1967.

⁵⁴ Constitución de la República española (1931), in www1.icsi.berkeley.edu/~chema/republica/constitucion.html.

funzionamento delle istituzioni repubblicane fosse gravemente compromesso dalla guerra civile⁵⁵.

Nella Costituzione del 1931 la Spagna veniva definita uno «Stato integrale, compatibile con l'autonomia delle municipalità e delle regioni» (art. 1, c. 3). Le regioni autonome sarebbero state istituite tra province confinanti e si sarebbero dotate di un proprio statuto, approvato tramite referendum a maggioranza dei due terzi e successivamente dal Parlamento (artt. 11-12).

Per quanto concerne la ripartizione delle competenze tra Stato e regioni, erano previste materie di competenza esclusiva sia dello Stato che delle regioni (queste ultime individuate con criterio residuale) e materie di competenza concorrente Stato/regioni (artt. 14-16).

Lo statuto della Catalogna – approvato il 14 luglio 1931 e sottoposto a referendum il 6 agosto 1931 – era stato elaborato nella prospettiva dell'introduzione di un modello federale e venne di conseguenza modificato a seguito dell'entrata in vigore della Costituzione ed approvato dal Parlamento spagnolo il 9 settembre 1932. Si trattò dell'unico statuto di una regione autonoma ad essere approvato prima della guerra civile. L'organizzazione territoriale disciplinata dalla Costituzione del 1931 restò così in larga misura inattuata, ma costituì il modello di tutte le esperienze successive ed in particolare di quella italiana.

1.4 Il decentramento regionale nello Stato democratico

Lo Stato regionale ha trovato attuazione solo in epoca relativamente recente (ad eccezione, come ricordato, dell'esperienza della Seconda Repubblica spagnola), ovvero nella seconda metà del XX secolo, a partire dagli anni Settanta «fino a diventare una costante nei processi di modernizzazione degli ordinamenti europei»⁵⁶.

Lo Stato regionale è un naturale portato dello Stato democratico sociale, nel quale si assiste al moltiplicarsi delle funzioni proprie dello Stato ed a un maggiore intervento pubblico nell'economia, per assicurare l'effettivo godimento da parte dei cittadini delle

⁵⁵ H. Thomas, *Storia della guerra civile spagnola*, Einaudi, Torino, 1963; P. Preston, *La guerra civile spagnola (1936-1939)*, Mondadori, Milano, 2011.

⁵⁶ P. Carrozza, *I rapporti centro-periferia: federalismi, regionalismi e autonomie*, in P. Carrozza, A. Di Giovine, G.F. Ferrari, *Diritto costituzionale comparato*, Laterza, Roma, 2017, p. 763.

libertà⁵⁷. Le mutate dimensioni dell'apparato statale – notevolmente accresciute rispetto alla fase liberale – hanno richiesto un ripensamento dell'organizzazione territoriale dello stesso, finalizzato a soddisfare esigenze contrapposte, tra le quali quella di democraticità (per evitare un'eccessiva concentrazione del potere in un unico centro, attraverso l'affermazione del principio del pluralismo territoriale accanto a quelli già consolidati del pluralismo politico ed istituzionale) e quella di uniformità (nell'erogazione delle prestazioni pubbliche attraverso una crescente centralizzazione del prelievo fiscale), oltre ad assicurare la capacità dello Stato di agire in diversi punti del territorio⁵⁸.

Accanto a forme di regionalismo maturo (Italia e Spagna) si è potuto osservare lo sviluppo di processi di decentramento regionale in Stati tradizionalmente unitari (Regno unito e Francia), di regionalizzazione per dissociazione che hanno infine portato alla creazione di uno Stato federale *sui generis* (Belgio), di attribuzione di forme di autonomia a porzioni circoscritte del territorio in considerazione di fattori di natura storica, linguistica, etnica, geografica e legati alla condizione di insularità (Portogallo, Danimarca, Finlandia) ed infine di regionalizzazione di paesi ex-socialisti in Europa centrale, i quali si sono richiamati in parte alle proprie tradizioni costituzionali ed in parte ai modelli del costituzionalismo occidentale nell'introduzione di riforme in senso regionale (Polonia, Repubblica ceca, Slovacchia)⁵⁹. Una profonda riflessione sul tema del regionalismo e sull'istituzione delle regioni è stata portata avanti anche in paesi ex socialisti che ad oggi non hanno ancora introdotto forme di decentramento regionale (Romania, Ungheria e Bulgaria).

Lo Stato regionale si è affermato in forme molto diverse tra di loro. Di fronte ad un'esigenza di sistematizzazione, la dottrina italiana ha fatto riferimento a tre principali tipologie di regioni, ovvero la regione “funzionale” (decentramento burocratico), la regione “amministrativa” e la regione “politica”⁶⁰.

Prima della *devolution* il Regno Unito rappresentava il principale esempio di decentramento burocratico, nel quale non era possibile individuare la formazione di un

⁵⁷ G.A. Ritter, *Storia dello Stato sociale*, Laterza, Roma, 2011.

⁵⁸ E. Balboni, *Decentramento amministrativo*, in *Digesto Disc. Pubbl.*, Utet, Torino, 1989, pp. 517-518.

⁵⁹ G. Rolla, *Regimi speciali di autonomia delle comunità territoriali. Profili di diritto comparato*, in G. Rolla (a cura di), *Regimi giuridici speciali di autonomia delle comunità territoriali. Profili di diritto comparato*, Giuffrè, Milano, 2013, pp. 7 ss.

⁶⁰ S. Gambino, *Il decentramento politico-istituzionale. L'esperienza italiana nell'ottica comparata*, in <http://scienze politiche.unical.it/bacheca/archivio/materiale/18/GAMBINO-Decentramento.pdf>;

vero e proprio livello intermedio tra Stato ed enti locali⁶¹. Sebbene fossero presenti numerose istituzioni a livello territoriale – che rappresentavano strutture decentrate di dipartimenti centrali o miste – non si consolidarono mai strutture regionali omogenee ad un livello intermedio tra quello locale (comuni e contee) e quello centrale. La sola eccezione al quadro appena delineato era rappresentata dall'Irlanda del Nord, la quale dal 1920 al 1972 godette di particolari forme di autonomia politica. L'Irlanda del Nord era infatti dotata di una propria assemblea legislativa con competenze generali di carattere residuale rispetto a quelle attribuite in via esclusiva al Parlamento di Westminster⁶². L'introduzione di forme di autonomia regionale, c.d. *devolution*, nel Regno Unito – con lo *Scotland Act*, il *Northern Ireland Act* e il *Government of Wales Act* del 1998 – è stata fortemente condizionata dalle eredità storiche di un paese che non si è mai considerato quale Stato nazione, ma come «un ordinamento nel quale convivono ordinamenti dotati di una propria identità nazionale»⁶³. Considerazioni di carattere storico hanno inoltre esercitato un'influenza determinante nelle modalità nelle quali la *devolution* ha trovato attuazione⁶⁴.

Nell'ambito del regionalismo di tipo amministrativo alle regioni viene riconosciuta autonomia amministrativa ma non legislativa: è il caso della Francia, con la l. 213/1982 e del Regno Unito con il *Regional Assemblies Act* del 2003⁶⁵. Quest'ultima legge attribuiva al Vice-Primo Ministro il potere di indire referendum sull'istituzione di assemblee regionali elettive nelle regioni dell'Inghilterra ad eccezione della Greater London (e su modello dell'assemblea della Greater London). Nel caso i referendum avessero avuto esito positivo i comuni e le contee (*shire and counties*) sarebbero stati unificati in un unico livello di governo. Tre referendum si sarebbero dovuti tenere nel 2004 (*Northern England referendums*) per le regioni del North East England, del North West England, e dello Yorkshire and the Humber. Tuttavia, a seguito della vittoria dei no al referendum tenutosi nel North East England (con il 77,93% dei voti) il Vice-Primo Ministro John Prescott decise di non indire i successivi referendum. Il *Regional*

⁶¹ M. Volpi, *La distribuzione territoriale dei poteri*, cit.

⁶² G. De Vergottini, *Diritto costituzionale comparato*, cit., p. 318.

⁶³ G. Rolla, *Regimi speciali di autonomia delle comunità territoriali*, cit., pp. 26-27.

⁶⁴ S. Parolari, *Il regionalismo inglese: the dark side of devolution*, Cedam, Padova, 2008.

⁶⁵ In www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/10/contents.

Assemblies Act è stato poi abrogato dal *Local Democracy, Economic Development and Construction Act* del 2009.

Il regionalismo politico ha trovato attuazione in Italia, Portogallo⁶⁶ con riferimento alle Azzorre e Madera (si parla in questo caso di regionalismo parziale), Spagna e Belgio (prima dell'evoluzione dell'ordinamento in senso federale). Le regioni politiche sono dotate di organi elettivi e di competenze legislative primarie. Nelle materie di propria competenza le regioni perseguono il soddisfacimento dell'interesse generale della rispettiva comunità ed hanno potere di indirizzo politico-amministrativo autonomo.

L'Italia fu il primo paese, al termine del secondo conflitto mondiale, ad optare per un modello regionale che venne introdotto con la Costituzione del 1948, titolo V, il quale prevedeva l'istituzione di quindici regioni ordinarie e cinque regioni a statuto speciale (le quali in virtù di contingenze internazionali e per ragioni di carattere storico, linguistico e culturale necessitavano di particolari forme di autonomia). Il titolo V della Costituzione ha rappresentato un elemento di discontinuità nell'evoluzione della forma di Stato italiana, che ha dato vita ad un «assetto istituzionale “intermedio” tra lo Stato federale e l'ordinamento unitario accentrato»⁶⁷. Sebbene non si sia trattato di una scelta improvvisata, l'introduzione di un sistema regionale ha costituito un elemento fortemente innovativo per l'ordinamento italiano⁶⁸.

Per quanto concerne l'istituzione delle regioni ordinarie, la disciplina costituzionale trovò concretamente attuazione a partire dagli anni settanta, con la legge del 16 maggio 1970, n. 281⁶⁹. Il titolo V è stato poi integralmente riformato con la legge di revisione costituzionale n. 3 del 2001. In particolare, la riforma del 2001 ha attribuito competenze esclusive enumerate allo Stato e competenze esclusive individuate con criterio residuale alle regioni (oltre alle competenze concorrenti tra Stato/regioni) e maggiore autonomia

⁶⁶ Nella parte continentale del paese le regioni previste dalla Costituzione del 1976, artt. 256 ss., non vennero mai istituite. M. Salema d'Oliveira Martins, *Il regionalismo portoghese*, in A. D'Atena (a cura di), *I cantieri del federalismo in Europa*, Giuffrè, Milano, 2008, pp. 317 ss.

⁶⁷ G. Rolla, *Regimi speciali di autonomia delle comunità territoriali*, cit., p. 8.

⁶⁸ A. Perelli, *Il dibattito sulla regionalizzazione dello Stato nel periodo transitorio*, in G. Rolla (a cura di), *Regimi giuridici speciali di autonomia delle comunità territoriali*, cit., pp. 321 ss.

⁶⁹ La legge del 10 febbraio 1953, n. 62 non era stata sufficiente a dare attuazione a quanto previsto dal titolo V. La disciplina delle regioni ordinarie rimase per questo inattuata fino ai primi anni settanta. In essa, all'art. 17, si delegava il Governo ad emanare decreti legislativi per realizzare il trasferimento di funzioni e personale dallo Stato alle regioni. Sulla base di quanto previsto dall'art. 17 della legge del 16 maggio 1970, il Governo ha emanato 11 decreti in totale. Tale disposizione è stata infine abrogata dal decreto legislativo del 18 agosto 2000, n. 267.

finanziaria alle regioni. La revisione costituzionale del 2001 ha inoltre eliminato il carattere preventivo del controllo dello Stato sugli atti delle regioni⁷⁰.

Dopo la caduta del Franchismo, con la Costituzione del 1978, la Spagna ha optato per un modello regionale istituendo il c.d. “Stato autonomico⁷¹”, ispirandosi ampiamente sia alla propria Costituzione del 1931 che alla Costituzione italiana del 1948. Lo Stato autonomico presenta elementi in comune con l’esperienza italiana, soprattutto in relazione alla volontà di inserire il principio di autonomia tra gli elementi qualificanti della forma di Stato. A differenza dell’Italia però la Costituzione spagnola prefigura uno scenario poco prescrittivo, affidando alla fase di attuazione costituzionale la determinazione concreta dell’organizzazione delle *comunidades autónomas* e la ripartizione delle competenze tra i diversi livelli nei quali si articola la struttura dello Stato⁷². Nelle sue prime fasi, il regionalismo spagnolo ha trovato attuazione con molta lentezza, fino alla creazione di 17 comunità autonome⁷³. Il regime delle autonomie spagnole ha ottenuto significativi sviluppi negli anni successivi, fino ad essere definito come modello “federo-regionale⁷⁴”.

2. Forme e classificazioni del decentramento regionale

⁷⁰ Per approfondimenti si rimanda all’ampissima bibliografia in materia di regionalismo italiano. Cfr. S. Mangiameli, *La riforma del regionalismo italiano*, Giappichelli, Torino, 2002; A. D’Atena, *I nuovi statuti delle regioni ad autonomia ordinaria*, Giuffrè, Milano, 2008; A. Di Giovine, *Il regionalismo italiano in cerca di riforme*, Giuffrè, Milano, 2008; G. Rolla, *Il sistema costituzionale italiano*, Giuffrè, Milano, 2010; S. Mangiameli, *Il regionalismo italiano tra tradizioni unitarie e processi di federalismo. Contributo allo studio della crisi della forma di stato in Italia*, Giuffrè, Milano, 2012.

⁷¹ Per approfondimenti, si rimanda a: M. Aragón Reyes, *La construcción del Estado autonómico*, in *Cuadernos Constitucionales*, n. 54-55, 2006, pp. 75-95; E. Álvarez Conde, *Curso de Derecho Constitucional*, Tecnos, Madrid, 2009, pp. 445-669; E. Álvarez Conde, *Las reformas estatutarias y los sistema electorales autonómicos*, in *Revista de Derecho Político*, 05/2009, Issue 75/76; F. Balaguer Callejon, *Manual de Derecho Constitucional*, Tecnos, Madrid, 2010, pp. 325-487; A.M. Alegría, *Entre el federalismo y el confederalismo. Dificultades y problemas para la formulación de una teoría constitucional del Estado de las Autonomías*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, 28/2011; M.I. Álvarez Vélez, M.F. Alconyustas, *Estado y Comunidades Autónomas en España: Sistemas electorales y participación política*, Temas del Senado, 2012; P. Biglino Campos, *La reforma de los Estatutos de Autonomía: un problema que se desplaza, otro que se agudiza y otros por resolver*, in *Anuario de Derecho Parlamentario*, 25/2012; E. Álvarez Conde, A. García-Moncó, R. Tur Ausina, *Derecho Autonómico*, Tecnos, Madrid, 2013; E. Aja, *Estado Autonómico y Reforma Federal*, Alianza Editorial, Madrid, 2014.

⁷² G. Rolla, *Regimi speciali di autonomia delle comunità territoriali*, cit., p. 9.

⁷³ Nel 1979 vennero promulgati gli statuti della Catalogna e del Paese Basco; nel 1981 quelli di Galizia, Andalusia, Asturie, e Cantabria; nel 1982 quelli per la Rioja, Murcia, Valencia, Aragona, Castiglia-La Mancha, Canarie e Navarra; nel 1983 quelli dell’Estremadura, Baleari, Madrid, Castiglia-Leon; ed infine nel 1985 quelli speciali di Ceuta e Melilla.

⁷⁴ G. De Vergottini, *Diritto costituzionale comparato*, cit.

La grande varietà delle esperienze che hanno trovato attuazione negli ultimi anni ha portato al superamento della classificazione manichea delle forme di Stato, o meglio dei “tipi” di Stato⁷⁵, tradizionalmente operata dal diritto costituzionale che contrapponeva lo Stato unitario a quello federale, per inquadrare al meglio le recenti tendenze del costituzionalismo moderno⁷⁶. Il manifestarsi di tendenze centrifughe all’interno degli Stati unitari (decentramento) e di tendenze centripete all’interno degli Stati federali (*federalizing processes*⁷⁷), oltre all’affermazione di forme intermedie e difficilmente inquadrabili nelle due precedenti, con particolare riferimento allo Stato regionale, hanno richiesto una maggiore flessibilità nelle classificazioni proposte dalla dottrina.

Senza alcuna pretesa di completezza, è possibile individuare tre tendenze principali nelle classificazioni dello Stato regionale operate dalla dottrina italiana⁷⁸. Vi sono infatti autori che, facendo riferimento alla tradizionale dicotomia tra Stati unitari e federali, ricomprendono lo Stato regionale tra le fattispecie dello Stato unitario, non operando alcuna distinzione tra regioni ed enti locali oppure ritenendo che le differenze tra le competenze esercitate da regioni e da enti posti ad un livello inferiore siano unicamente di tipo quantitativo e non qualitativo⁷⁹. Altri autori invece considerano lo Stato regionale come una forma di Stato a sé stante dotata di caratteristiche proprie, che si differenzia sia dallo Stato unitario che da quello federale. Questi individuano inoltre differenze di tipo qualitativo tra le competenze esercitate dagli enti regionali e dagli enti locali⁸⁰. Infine, un ultimo insieme di autori fanno riferimento alla dicotomia tradizionale tra Stati unitari e Stati composti (caratterizzati da una certa misura di pluralismo territoriale), operando però una distinzione all’interno di questi ultimi tra Stati federali e regionali⁸¹.

⁷⁵ Secondo la definizione proposta da Volpi. M. Volpi, *La distribuzione territoriale dei poteri*, cit., pp. 359 e ss.

⁷⁶ B. Baldi, *Stato e territorio*, cit.

⁷⁷ C.J. Friedrich, *Trends of Federalism in Theory and Practice*, Praeger, New York, 1968.

⁷⁸ M. Volpi, *La distribuzione territoriale dei poteri*, cit., pp. 359 e ss.

⁷⁹ P. Biscaretti di Ruffia, *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, Giuffrè, Milano, 1988.

⁸⁰ Tra di essi si annoverano: F. Cuocolo, *Forme di Stato e di Governo*, in *Digesto Disc. Pubbl.*, 1991, p. 501; G. Ambrosini, *Autonomia regionale e federalismo*, Edizioni italiane, Roma 1944.

⁸¹ G. Lucatello, *Lo Stato regionale quale nuova forma di Stato*, in *Atti del I Convegno di Studi regionali*, CEDAM, Padova, 1955, pp. 169 ss.; G. Bognetti, *Federalismo*, cit., pp. 273 e ss.; A. Reposo, *Profili dello Stato autonomo. Federalismo e regionalismo*, Giappichelli, Torino, 2000; G. De Vergottini, *Diritto costituzionale comparato*, cit., pp. 316-317.

Per quanto decentramento e federalismo si considerino due fenomeni distinti, che hanno avuto origine da processi opposti e guidati da motivazioni differenti – nel caso dello Stato unitario per migliorare l'efficienza del sistema, nel caso dello Stato federale per la ricerca di un punto di contratto tra il rispetto delle diversità territoriale ed i benefici di un governo comune – entrambi hanno consentito lo sviluppo di tipologie statuali che si collocano in una posizione intermedia tra i due estremi⁸².

Si ritiene in questo modo possibile individuare da un punto di vista teorico una sorta di *continuum* tra lo Stato unitario e quello federale, divisibile in gradi intermedi, all'interno del quale si possono collocare le diverse esperienze nazionali⁸³. Lo Stato regionale può posizionarsi variamente nel quadro delineato in relazione ai due estremi, pur avendo storicamente avuto origine dallo Stato unitario⁸⁴.

Il termine decentramento è di per sé complesso e fa riferimento ad un insieme di aspetti che concernono l'organizzazione dello Stato – il quale non può operare in un unico centro – ma necessita di «strutture, enti, e soggetti che, altrove, abbiano il potere di adottare decisioni»⁸⁵. Si tratta dunque di una «formula organizzatoria»⁸⁶ che concerne la distribuzione del potere – o meglio la dislocazione delle attribuzioni e l'assegnazione delle competenze – tra soggetti diversi⁸⁷. Il decentramento regionale, in particolare, realizza un trasferimento di potestà in favore di enti intermedi, generalmente definiti regioni, senza minare il carattere unitario dello Stato⁸⁸.

Tra le diverse formule che definiscono i tipi di Stato organizzati su più livelli di governo territoriale, il termine decentramento è quello dotato di una connotazione più «neutra»⁸⁹.

⁸² B. Baldi, *Stato e territorio*, cit., p. 149.

⁸³ P. Carrozza, *I rapporti centro-periferia*, cit., p. 763.

⁸⁴ Nel quadro concettuale elaborato da Baldi si individuano numerose sotto-categorie nello spazio teorico che intercorre tra Stato unitario e federale. In particolare, si riconosce l'esistenza di sistemi centralisti (nei quali non è presente alcuna codificazione costituzionale delle forme di autonomia riconosciute ad enti posti ad un livello inferiore rispetto a quello centrale), regionali (nei quali si riconoscono funzioni legislative in capo agli enti regionali), neo-regionali (nei quali gli enti regionali sono dotati di poteri esclusivi o rilevanti per la politica nazionale), e federali, differenziabili a loro volta sulla base del potere di influenza del centro in Stati federali a basso, medio e alto potenziale centro-vincolante. B. Baldi, *Stato e territorio*, cit., p. 153.

⁸⁵ E. Balboni, voce *Decentramento amministrativo*, in *Digesto disc. pubbl.*, Torino, 1987, p. 517.

⁸⁶ Secondo la definizione data da Giannini del termine decentramento amministrativo. M.S. Giannini, *Il decentramento nel sistema amministrativo*, in AA.VV., *Problemi della pubblica amministrazione*, vol. I, Zanichelli, Bologna, 1958, p. 157.

⁸⁷ E. Balboni, voce *Decentramento amministrativo*, cit., p. 519.

⁸⁸ F. Cucolo, voce *Forme di Stato e forme di governo*, in *Digesto disc. pubbl.*, Torino, 1987, p. 501.

⁸⁹ M. Calamo Specchia, *La nozione di devolution tra teoria e prassi: una comparazione tra il modello britannico e l'esperienza francese*, in A. Torre, L. Volpe, *Processi di devolution e transizioni costituzionali negli Stati unitari (dal Regno Unito all'Europa): atti del Convegno dell'Associazione di diritto pubblico comparato ed europeo*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 30.

Si tratta infatti di una formula generale relativa alla ripartizione delle tradizionali funzioni statuali tra il centro e la periferia, che può essere variamente graduata. È possibile per questo operare una classificazione tra le diverse forme di decentramento. In particolare, la “deconcentrazione” o “decentramento burocratico” è la forma più debole di decentramento, cui si fa generalmente ricorso negli Stati unitari, che mira a realizzare un trasferimento di potere decisionale sul territorio, per decongestionare le attività che hanno sede nella capitale. Il “decentramento burocratico” realizza una ripartizione del potere all’interno di una stessa unità organizzativa, ovvero l’amministrazione dello Stato. Non si opera in questo modo alcun trasferimento di titolarità di funzioni ed il centro conserva poteri di controllo e direzione sulla periferia, sulla base di un rapporto gerarchico. Il “decentramento istituzionale” (o “autarchico”) implica un trasferimento di funzioni dallo Stato centrale ad enti territoriali separati, dotati di personalità giuridica. Rientra nell’ambito del decentramento istituzionale anche il “decentramento per servizi”, nel quale si realizza un trasferimento di funzioni amministrative specifiche e tecniche ad enti separati dallo Stato, ma privi del requisito della territorialità⁹⁰.

Il “decentramento amministrativo” prevede il trasferimento di funzioni amministrative a favore di enti che non sono dotati di autonomia politica, il quale comporta dunque un effettivo potere decisorio e non meramente esecutivo, ma esclude poteri di decisione politica e di indirizzo. Tra l’ente centrale e quello periferico non si instaura un rapporto gerarchico, bensì un rapporto basato sul criterio di competenza. Infine, il “decentramento politico” istituisce enti territoriali dotati di un potere di indirizzo politico autonomo e che esercitano un potere normativo primario. Affinché si possa parlare di “regione politica”, oltre all’elettività degli organi di governo, è necessario che nell’esercizio delle proprie funzioni, le regioni siano libere di perseguire il soddisfacimento degli interessi della collettività territoriale di riferimento⁹¹.

Anche lo Stato unitario – il quale per definizione non riconosce forme di autonomia politica agli enti territoriali e che si contrappone da un punto di vista teorico allo Stato federale ed allo Stato “decentrato”, “autonomico” o “policentrico⁹²” – non è mai totalmente accentrato. In particolare, la struttura dello Stato, salvo rare eccezioni (come nel caso dei micro-Stati), si articola generalmente su più livelli di amministrazione

⁹⁰ L. Pegoraro, A. Rinella (a cura di), *Sistemi costituzionali comparati*, cit., p. 288.

⁹¹ M. Volpi, *La distribuzione territoriale dei poteri*, cit.

⁹² L. Pegoraro, A. Rinella (a cura di), *Sistemi costituzionali comparati*, cit., p. 288.

territoriale. Vi è sempre infatti un livello di base rappresentato dal comune (con i comuni più grandi talvolta articolati in sub-partizioni), ed in taluni casi un livello intermedio, variamente denominato, e un terzo livello rappresentato dalle regioni⁹³.

La dottrina, così come le costituzioni e le leggi, talvolta utilizzano il termine decentramento con significati che divergono profondamente tra di loro. Non è per questo possibile fare riferimento a classificazioni rigide del fenomeno. Tuttavia, si ritiene necessario procedere con una breve disamina del significato del termine decentramento nella dottrina delle diverse esperienze nazionali, con particolare riferimento a quelle italiana e francese.

2.1 Decentramento e autonomia nella dottrina italiana

A seguito dell'unificazione, in Italia venne introdotta una struttura amministrativa ispirata al modello francese – di derivazione giacobino-napoleonica – nella quale il principio della gerarchia assicurava l'unità del sistema nel centro. Con il consolidamento del regime fascista, i rapporti di subordinazione gerarchica vennero rafforzati; parallelamente però furono sviluppate forme di decentramento funzionale – amministrativo e non politico – finalizzate a rendere più efficiente il sistema⁹⁴.

Il passaggio dalla forma di Stato liberale alla forma di Stato democratico-pluralista ha corrisposto all'evoluzione da un'organizzazione unitaria e accentrata dello Stato ad una ispirata ai principi di separazione, autonomia e decentramento. La Costituzione del 1948 ha segnato l'avvento dello Stato democratico-pluralista, nel quale accanto agli interessi nazionali si è riconosciuta l'esistenza di interessi di comunità minori, e che ha portato all'istituzione di strutture autonome e decentrate. Secondo quanto previsto dall'art. 5 della Costituzione, infatti, «la Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo...». I principi di autonomia e decentramento necessitano per questo di essere presi in considerazione congiuntamente, in quanto «espressione di un disegno

⁹³ L. Pegoraro, A. Rinella (a cura di), *Sistemi costituzionali comparati*, cit. p. 288.

⁹⁴ G. Brunelli, *Decentramento amministrativo*, *Nuovo Digesto Italiano*, UTET, Torino, 1938.

organizzativo unitario e forse enunciazione articolata di un unico fenomeno»⁹⁵, poiché lo sviluppo di un sistema di autonomie presuppone un ampio decentramento.

Il principio del decentramento ha costituito «il mezzo giuridico per l'affermazione di un pluralismo dei centri di potere»⁹⁶. Parallelamente, il sistema delle autonomie ha contribuito a definire la struttura dello Stato adempiendo ad una funzione precisa, ovvero quella di evitare una eccessiva concentrazione del potere in un unico centro di fronte al moltiplicarsi delle funzioni proprie dello Stato. I principi di decentramento e autonomia hanno così assunto all'interno dello Stato sociale una funzione del tutto analoga al principio della separazione dei poteri all'interno dello Stato liberale, quali garanzie di democrazia e di libertà⁹⁷.

La struttura pluralistica dell'ordinamento che ne è derivata – in risposta ad esigenze di separazione all'interno di un'organizzazione complessa – ha promosso allo stesso tempo la cooperazione tra enti territoriali e centrali ed escluso qualsiasi forma di «esasperata separazione»⁹⁸, pur attribuendo alle singole unità territoriali potere decisionale e non solo meramente esecutivo. Proprio in questo risiede la distinzione tra “enti decentrati” ed “enti deconcentrati”⁹⁹.

In maniera del tutto analoga al concetto di decentramento, anche il termine autonomia presenta un notevole grado di complessità in relazione all'ampio uso che ne è stato fatto negli ambiti più diversi. Per quanto concerne il significato giuridico del termine, esso fa riferimento alla potestà «di porre in essere atti giuridici o quanto meno giuridicamente rilevanti»¹⁰⁰. Il concetto di autonomia secondo Santi Romano esprime una relazione – e non una situazione – individuabile in virtù del riconoscimento che le deriva da parte di un'istituzione o ordinamento e non può per questo considerarsi originaria e illimitata (a differenza della nozione di sovranità, che è invece caratterizzata da entrambi gli elementi)¹⁰¹. L'ordinamento da cui derivano le autonomie o «ordinamento derivante»¹⁰² è

⁹⁵ F. Gullo, *Indagini critiche e spunti ricostruttivi in ordine al principio costituzionale del decentramento amministrativo*, in *Studi in memoria di E. Guicciardi*, Cedam, Padova, 1975, p. 660.

⁹⁶ F. Roversi Monaco, *Decentramento (e accentrato)*, in N. Bobbio, N. Matteucci, *Dizionario di politica*, UTET, Torino, 1987.

⁹⁷ C. Esposito, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana; saggi*, Cedam, Padova, 1954, p. 85.

⁹⁸ G. Treves, *L'organizzazione amministrativa*, Edizioni di comunità, Milano, 1966.

⁹⁹ M.S. Giannini, *Il decentramento*, cit., p. 167.

¹⁰⁰ A. Romano, voce *Autonomia nel diritto pubblico*, in *Digesto disc. pubbl.*, UTET, Torino, 1987, p. 31.

¹⁰¹ S. Romano, *L'ordinamento giuridico*, Sansoni, Firenze, 1962, p. 35.

¹⁰² A. Romano, voce *Autonomia nel diritto pubblico*, cit.

generalmente originario e, nella maggior parte dei casi, è rappresentato dallo Stato. È possibile inoltre che dall'ordinamento «derivante» derivino più ordinamenti derivati e che l'ordinamento derivante disciplini i rapporti tra questi. Nell'ordinamento italiano, ad esempio, la Costituzione delinea i rapporti tra le autonomie ed in particolare tra le regioni da un lato e gli enti locali, province, comuni e città metropolitane dall'altro. L'istituzione o ordinamento autonomo si qualifica non solo poiché distinto dall'istituzione o ordinamento da cui deriva, ma anche perché da esso trae legittimazione e garanzia¹⁰³.

La nozione di autonomia si ritiene intrinsecamente connessa all'attribuzione del potere di porre in essere atti normativi. Tra gli atti normativi posti in essere da enti autonomi rientrano lo statuto, ovvero un atto derivato nel quale si delineano i tratti più importanti dell'organizzazione e del funzionamento dell'ente stesso; i regolamenti, i quali definiscono norme generali e astratte; e, con riferimento all'ordinamento italiano, nel quale si è optato per una forma di regionalismo politico, le leggi regionali.

2.1.1 Autonomia, autarchia e autotutela nella dottrina italiana del XX secolo

Nella dottrina italiana degli inizi del XX secolo si è posta particolare enfasi sulle differenze esistenti tra i termini autonomia, autarchia e autotutela. Negli ordinamenti è possibile infatti individuare figure soggettive titolari di poteri pubblici, i cui atti sono equiparabili sotto il profilo della forza e del valore agli atti legislativi, amministrativi e giudiziari dello Stato-persona¹⁰⁴. Se l'attività legislativa "si prolunga" nell'autonomia normativa di enti diversi dallo Stato, l'attività amministrativa "si prolunga" nell'autarchia e quella giudiziaria nell'autotutela¹⁰⁵.

L'autarchia è stata definita come «la capacità propria degli enti pubblici di amministrare i propri interessi, svolgendo (...) un'attività avente gli stessi caratteri e la stessa efficacia giuridica dell'attività amministrativa dello Stato»¹⁰⁶. Si tratta di una formula sulla distribuzione delle funzioni statali, che ha assunto contenuti non sempre omogenei a seconda delle diverse definizioni che ne sono state date nell'ambito di regimi politici e concezioni dello Stato diversi, che si sono via via susseguiti¹⁰⁷.

¹⁰³ A. Romano, *L'ordinamento giuridico*, cit., p. 33.

¹⁰⁴ S. Cassese, *Autarchia*, in *Enc. Dir.*, IV, Milano, 1959.

¹⁰⁵ M.S. Giannini, *Diritto Amministrativo*, Giuffè, Milano, 1970.

¹⁰⁶ V. Zanobini, *Corso di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1956.

¹⁰⁷ P.A. Capotosti, *Autarchia*, in *Digesto Disc. Pubbl.* UTET, Torino, 1987.

La dottrina tedesca nel XIX secolo aveva significativamente contribuito alla definizione del concetto di autarchia sottolineando il carattere derivato del potere comunale, in quanto forma di autolimitazione dello Stato. L'autarchia veniva definita come una modalità di organizzazione dell'attività statale che trovava attuazione attraverso soggetti territoriali dotati di personalità giuridica¹⁰⁸.

La dottrina italiana della fine dell'Ottocento si è richiamata fortemente a quella tedesca, ed è arrivata ad identificare l'autarchia con la capacità degli enti locali di amministrare sia gli interessi della propria comunità di riferimento sia le competenze attribuite dal legislatore¹⁰⁹. A partire dagli anni Trenta del Novecento tuttavia, il termine è stato impiegato, invece che nel suo significato originario, per fare riferimento all'autosufficienza economica. In epoca più recente, si è sottolineato quanto la qualificazione degli enti territoriali come "autarchici" risulti ormai «insufficiente, e sia spesso smentita da disposizioni costituzionali che li definiscono espressamente come "enti autonomi"»¹¹⁰. Oltre al carattere rappresentativo dei propri organi, gli enti territoriali rappresentano gli interessi della rispettiva comunità territoriale, sono dotati di statuti e della potestà di determinare il proprio indirizzo politico-amministrativo.

L'autotutela è invece «quella parte dell'attività amministrativa con la quale la stessa pubblica amministrazione provvede a risolvere i conflitti (...) con altri soggetti in relazione ai suoi provvedimenti o pretese»¹¹¹ e si distingue in autotutela spontanea (annullamento d'ufficio, revoca, abrogazione, caducazione), necessaria (controlli) e contenziosa (ricorso amministrativo). L'autotutela rappresenta storicamente l'ultimo residuo del potere giurisdizionale in capo all'amministrazione dello Stato.

2.2 I concetti di *délocalisation/déconcentration/décentralisation* nella dottrina francese

Secondo Michel Verpeaux, la *délocalisation* può essere definita come il trasferimento di servizi sul territorio senza deconcentrazione, ovvero in assenza di un trasferimento di competenze ad altro ente pubblico¹¹². Si tratta di una politica finalizzata al miglioramento

¹⁰⁸ P. Laband, *Le droit public de l'Empire allemand*, Giard-Lebriere, Paris, 1900.

¹⁰⁹ G. Berti, *Caratteri dell'amministrazione comunale e provinciale*, Cedam, Padova, 1969.

¹¹⁰ M. Volpi, *La distribuzione territoriale dei poteri*, cit.

¹¹¹ G. Ghetti, voce *Autotutela*, in *Digesto Disc. Pubbl.*, UTET, Torino, 1987.

¹¹² M. Verpeaux, *Droit des collectivités territoriales*, Presses universitaires de France, Paris, 2014.

della gestione del territorio che può riguardare sia l'amministrazione centrale che i servizi erogati dallo Stato, che vengono trasferiti al di fuori della capitale.

La deconcentrazione, o *déconcentration*, è invece una tecnica di organizzazione delle amministrazioni che consiste nell'attribuzione di potere decisionale dello Stato ad autorità "deconcentrate" sul territorio, non dotate di personalità giuridica e dunque parte dell'amministrazione dello Stato. Le autorità deconcentrate sono nominate dalle autorità centrali ed agiscono in nome e per conto dello Stato. Mentre le autorità centrali adottano decisioni che hanno validità sull'intero territorio nazionale, le autorità deconcentrate esercitano le proprie competenze all'interno di un'unica circoscrizione amministrativa e adottano decisioni che hanno una validità territoriale limitata. La deconcentrazione è una tecnica impiegata nei sistemi centralizzati, che realizza un trasferimento di competenze dagli enti centrali agli enti periferici finalizzata a decongestionare l'amministrazione centrale (che ha generalmente sede nella capitale), e a ravvicinare «l'amministrazione agli amministrati»¹¹³. La deconcentrazione è stata felicemente definita dalla formula elaborata – in tono polemico – dal giurista e politico francese Odilon Barrot, nel XIX secolo, per la quale «è sempre lo stesso martello a colpire, ma con un manico più corto»¹¹⁴.

Con l'avvento dello Stato sociale ed il moltiplicarsi delle attribuzioni proprie dello Stato sia in ambito sociale che economico il principio della deconcentrazione ha assunto un ruolo di fondamentale importanza nell'assicurare lo sviluppo di politiche di gestione del territorio e di modernizzazione dell'economia¹¹⁵. Nel sistema francese, il territorio delle circoscrizioni amministrative (*déconcentrées*) e delle collettività territoriali

¹¹³ M. Verpeaux, *Droit des collectivités territoriales*, cit., p. XXV.

¹¹⁴ La Costituzione francese del 14 gennaio 1852 si ispirava ampiamente ai principi della centralizzazione dello Stato introdotti con la legge del 28 piovoso dell'anno VIII (che istituiva i prefetti). In particolare, all'art. 57, era previsto che i sindaci fossero nominati dal potere centrale anche al di fuori del consiglio municipale. Il carattere autoritario del sistema introdotto dalla Costituzione del 1852 era stato rinforzato anche da una serie di decreti – tra i quali il decreto del 25 marzo 1852 che ampliava notevolmente il potere dei prefetti – che si richiamavano ancora una volta alla celebre frase di Napoleone, per la quale «si può governare da lontano, ma si amministra da vicino». Il giurista e politico Odilon Barrot aveva aspramente criticato tali motivazioni con la celebre frase sopracitata. *1851-1870: du rétablissement de la centralisation à une libéralisation progressive*, in www.senat.fr/evenement/archives/D18/1851A.html.

¹¹⁵ Il principio di deconcentrazione si è affermato storicamente attraverso una serie di tappe, a partire dall'istituzione degli intendenti, durante l'Ancien Régime, e successivamente dei prefetti attraverso la legge del 28 piovoso anno VIII; i decreti del 25 marzo 1852 e del 13 aprile 1861 che hanno rafforzato i poteri dei prefetti, i quali hanno assunto importanti competenze proprie del capo dello Stato e dei Ministri; il decreto legge del 5 novembre 1926 che ha attribuito ai prefetti il potere di controllo sulle collettività territoriali; i decreti del 14 marzo 1964 che hanno istituito il prefetto regionale, dotato di competenze di coordinamento. La legge del 2 marzo 1982 sulla decentralizzazione ha notevolmente ampliato anche la deconcentrazione, con particolare riferimento al potere dei prefetti.

(*décentralisées*) coincide nel caso delle regioni, della collettività territoriale a statuto particolare della Corsica, dei dipartimenti, della città di Lione e dei comuni¹¹⁶. Con la legge del 6 febbraio 1992 (che ha introdotto nell'ordinamento francese il principio di sussidiarietà)¹¹⁷ e con la “Carta sulla deconcentrazione”¹¹⁸, la deconcentrazione è divenuta il principio cardine dell'organizzazione dell'amministrazione dello Stato¹¹⁹. La Carta sulla deconcentrazione è stata integralmente sostituita da un nuovo testo adottato con il decreto del 7 maggio 2015, nell'ambito dell'*Act III de la Décentralisation*¹²⁰.

Sulla base della definizione contenuta nell'art. 1 della Carta, la deconcentrazione «consiste nell'attribuire ai diversi livelli territoriali dell'amministrazione civile dello Stato il potere, i mezzi e la capacità d'iniziativa per animare, coordinare e dare attuazione alle politiche pubbliche definite a livello nazionale ed europeo, nel rispetto dei principi di efficienza, modernizzazione, semplificazione e perequazione territoriale, e di prossimità con gli utenti e gli attori locali. La deconcentrazione costituisce il principio alla base della ripartizione delle competenze e dei mezzi tra il livello centrale e territoriale dell'amministrazione civile dello Stato ed implica un'azione coordinata dei servizi deconcentrati e dei servizi territoriali degli enti pubblici dello Stato» (art. 1, Carta sulla deconcentrazione).

¹¹⁶ Vi sono inoltre una serie di unità amministrative alle quali non corrispondono collettività territoriali, tra le quali: le zone di difesa e sicurezza, il livello interregionale, il dipartimento di Parigi e la circoscrizione dipartimentale del Rodano, le circoscrizioni, i settori municipali e le circoscrizioni municipali.

¹¹⁷ Legge di orientamento 92-125 del 6 febbraio 1992 “Sull'amministrazione territoriale della Repubblica”, in www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000722113&dateTexte=&categorieLien=id.

¹¹⁸ Decreto n. 92-604 del 1° luglio 1992 “sulla Carta della deconcentrazione”, in www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000358070&dateTexte=&categorieLien=id.

¹¹⁹ Il processo di deconcentrazione ha subito una battuta d'arresto con la legge organica 2001-692 del 1° agosto 2001 che ha rinforzato le amministrazioni centrali. Successivamente con il decreto del 29 aprile 2004 sono state attribuite nuove competenze ai prefetti regionali in materia di coordinamento e promozione dell'attività dei prefetti dipartimentali. La riforma dell'amministrazione territoriale dello Stato (RéATE), del 2007, ha introdotto significative modifiche nell'organizzazione dei servizi dello Stato sul territorio. Infine, il decreto 2010-146 del 16 febbraio 2010 ha innovato ancora una volta la disciplina dei prefetti regionali.

¹²⁰ Decreto 2015-510 del 7 maggio 2015 “Sulla Carta della deconcentrazione” in www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000030558997. La Carta capovolge il principio organizzativo delle amministrazioni attribuendo alle amministrazioni locali potere di iniziativa e introduce il “principio di modularità” che consente l'istituzione di enti diversi sulla base delle esigenze del territorio, oltre ad una serie di principi operazionali (tra i quali l'elaborazione di piani pluriennali, la deconcentrazione dei bilanci, ecc.) e di disposizioni attuative della riforma. La Carta istituisce inoltre la Conferenza nazionale dell'amministrazione territoriale dello Stato (capitolo IV).

Gli atti degli agenti e dei servizi deconcentrati sono sottoposti ad un controllo gerarchico. I poteri di controllo spettano ai vertici dell'amministrazione dello Stato (Ministri, prefetti, esecutivi degli enti pubblici), dotati del potere di impartire ordini, sostituire o annullare retroattivamente un atto amministrativo e di sanzione.

Il principio di decentramento o *décentralisation* è particolarmente complesso e difficile da definire, in considerazione dell'ampio uso che ne è stato fatto sia in ambito politologico che giuridico. Storicamente, il termine *décentralisation* è apparso nel XIX secolo – anche se è stato impiegato in maniera non sempre uniforme – e si è sviluppato per rispondere ad esigenze diverse, tra le quali quella di assicurare la democraticità del sistema ponendo dei limiti al potere dello Stato centrale e quella di rafforzare il livello comunale, il quale essendo il livello più vicino ai cittadini avrebbe promosso l'affermazione di una cultura civica e la partecipazione alla vita pubblica. D'altra parte il decentramento ha anche assicurato allo Stato un ampio controllo del territorio, attraverso l'istituzione di enti dotati di poteri del tutto analoghi a quelli dello Stato, ma più prossimi ai cittadini¹²¹.

Attraverso il confronto con il principio di deconcentrazione, è possibile definire il decentramento come il riconoscimento – accanto allo Stato – di enti territoriali dotati di personalità giuridica ai quali sono attribuite per legge competenze amministrative.

Gli enti decentrati sono dunque soggetti titolari di diritti ed obblighi che rappresentano gli interessi della propria comunità. Nell'esercizio delle competenze ad essi attribuite, godono di una clausola di competenza generale. Gli enti decentrati sono dotati di organi eletti a suffragio universale (non nominati dallo Stato centrale come nel caso degli organi deconcentrati), di autonomia finanziaria (patrimonio e bilancio) e mezzi propri (personale, risorse materiali, ecc.). Gli atti e gli organi delle collettività decentrate sono soggetti ad un'attività di controllo non gerarchico da parte di agenti dello Stato – detto tutela o “*tutele*” – che assicura il rispetto del principio di legalità. La tutela non è un potere di controllo generale e incondizionato come il controllo gerarchico, nell'ambito del quale può essere esercitato un potere d'istruzione (ovvero il potere di dare ordini), di riforma e d'annullamento degli atti degli enti amministrativi. Il meccanismo di tutela sugli atti comprende un potere di annullamento, autorizzazione e approvazione che trova attuazione in modo più o meno ampio, in relazione ai principi di opportunità e legalità.

¹²¹ B. Faure, *Droit des collectivités territoriales*, Dalloz, Paris, 2016, pp. 2 ss.

La legge del 2 marzo 1982 ha soppresso il controllo gerarchico del prefetto sulle collettività territoriali, mentre è stato mantenuto il controllo di legalità sugli atti (art. 72, c. 6, Cost.), che possono essere impugnati dal prefetto e annullati dal giudice amministrativo. Lo Stato ha conservato inoltre un potere di controllo speciale che consente l'annullamento da parte del Consiglio di Stato di decisioni delle collettività territoriali per ragioni di difesa nazionale, la sostituzione di una collettività territoriale con un'autorità dello Stato in una serie di materie importanti (polizia amministrativa, urbanistica, e finanze) e l'autorizzazione a contrarre prestiti¹²².

A seguito della revisione costituzionale del 28 marzo 2003, la Costituzione esordisce, all'articolo 1, affermando che «l'organizzazione della Repubblica è decentrata». Tale principio, oltre a riaffermare l'impegno dello Stato nel procedere ad un ulteriore decentramento delle proprie competenze, esclude che lo Stato francese possa essere definito come federale o autonomico¹²³.

È possibile individuare un'evoluzione dei rapporti tra lo Stato centrale e le collettività territoriali, che sembra avere portato ad un parziale superamento del principio di decentramento – inteso trasferimento con legge di competenze amministrative ad enti territoriali dotati di personalità giuridica – in favore di altre tecniche giuridiche, che coesistono col principio di decentramento, tra le quali i principi dell'auto-amministrazione, della libera amministrazione, e della co-amministrazione.

Per quanto concerne il concetto di auto-amministrazione, non è possibile ricondurre al decentramento tutte le competenze assunte dalle collettività territoriali nell'interesse delle comunità di riferimento. Non si tratta infatti di competenze che appartenevano precedentemente allo Stato trasferite per legge alle collettività territoriali, ma di attribuzioni nuove. Nella fase attuale, si ritiene per questo che i principi di decentramento e auto-amministrazione operino congiuntamente. Inoltre, per assicurare l'autonomia delle collettività territoriali nell'esercizio delle proprie competenze – oltre alle garanzie che la Costituzione riconosce agli enti territoriali – si è assistito al consolidamento del principio di libera amministrazione. Infine, la moltiplicazione dei livelli nei quali si articola l'amministrazione decentrata, la sovrapposizione di competenze che ne è derivata e le risorse limitate a disposizione hanno favorito lo sviluppo di forme di co-amministrazione

¹²² B. Faure, *Droit des collectivités territoriales*, cit. p. 11.

¹²³ M. Verpeaux, *Droit des collectivités territoriales*, cit., p. XXIV.

tra enti territoriali, ovvero di esercizio congiunto di competenze, non imposto per legge attraverso un trasferimento di competenze unilaterale da parte dello Stato¹²⁴.

È necessario operare ancora una distinzione tra il decentramento territoriale fino a qui descritto e il decentramento funzionale, che consiste invece nell'istituire enti pubblici dotati di personalità giuridica incaricati della gestione di servizi pubblici. In quest'ultimo caso, gli enti sono dotati di un'autonomia limitata e a differenza delle collettività territoriali non sono dotati di competenze generali e di organi elettivi. Vi sono infine gli enti pubblici territoriali, ovvero dei raggruppamenti di collettività territoriali che possono essere collocati da un punto di vista teorico tra le collettività territoriali e gli enti pubblici che erogano servizi, tra i quali rientrano ad esempio gli enti pubblici di cooperazione intercomunale (EPCI).

¹²⁴ B. Faure, *Droit des collectivités territoriales*, cit., pp. 6-7.

Capitolo II

Il regionalismo in Francia

1. Premessa

La Francia ha ereditato dal periodo rivoluzionario e napoleonico un sistema fortemente centralizzato, che ha prodotto conseguenze di rilievo nella successiva evoluzione dei rapporti tra centro e periferia. Nonostante ciò, la Francia si è dimostrata in grado di introdurre forme di decentramento di “carattere amministrativo¹²⁵”, in favore di collettività territoriali dotate di consigli elettivi e di potere regolamentare (non autonomo). L’esperienza francese di decentramento è stata per questo definita dalla dottrina come “paradossale¹²⁶”, poiché sviluppatasi con successo in uno Stato che ha per lungo tempo costituito il prototipo stesso dello Stato unitario.

Il processo di decentramento ha interessato dapprima i comuni (che divennero delle collettività territoriali già con la legge del 5 aprile 1884) ed in parte i dipartimenti (con la legge del 10 agosto 1871¹²⁷). Il decentramento regionale ha trovato attuazione solo in una fase successiva. Le regioni furono istituite quali circoscrizioni amministrative nel 1956, vennero riconosciute quali enti pubblici nel 1972 e divennero collettività territoriali solo con la legge del 2 marzo 1982, c.d. *Loi Defferre*, nell’ambito della prima fase di più ampio processo di riforma delle collettività territoriali, definito come *Act I de la décentralisation*¹²⁸.

¹²⁵ S. Gambino, *Continuità (molte) e discontinuità (poche) nel recente decentramento francese*, in *Amministrare*, 2/2003, pp. 253-284; *Country Profile. Francia. Le istituzioni nel quadro costituzionale*, in www.riformeistituzionali.gov.it/media/2406/francia.pdf, cit.; M. Volpi, *La distribuzione territoriale dei poteri*, cit.

¹²⁶ G. Marcou, *Décentralisation: approfondissement ou nouveau cycle?*, in *Les Cahiers françaises*, n. 318, 2004; *Country Profile*, cit., p. 232.

¹²⁷ I dipartimenti divennero propriamente delle collettività territoriali solo con la legge del 2 marzo 1982 la quale all’art. 25 prevedeva che il presidente del consiglio generale (ovvero l’organo deliberativo del dipartimento) divenisse l’organo esecutivo del dipartimento, in luogo del prefetto.

¹²⁸ Con il termine *Act I de la décentralisation* si fa riferimento all’insieme di leggi adottate tra il 1982 e il 1985 che hanno profondamente innovato l’amministrazione territoriale francese. J.B. Auby, *La riforma dell’amministrazione territoriale in Francia*, in *Amministrare*, n. 2, 2003, p. 173.

La revisione costituzionale del 28 marzo 2003, la seconda grande riforma delle collettività territoriali (c.d. *Act II de la décentralisation*¹²⁹), ha rappresentato un evento di portata epocale per queste ultime poiché, oltre ad ampliarne gli spazi di autonomia, ha dato fondamento costituzionale alle regioni, ha introdotto il principio di sussidiarietà oltre a quello di libera amministrazione, ed infine ha riconosciuto un ampio potere regolamentare in capo alle collettività territoriali.

La costituzionalizzazione delle regioni ha dato soluzione ad una situazione che permaneva irrisolta fin dal 1982. L'impossibilità di procedere ad una revisione della Costituzione negli anni ottanta aveva infatti lasciato le regioni prive di copertura costituzionale per oltre vent'anni¹³⁰. Con l'entrata in vigore della riforma costituzionale del 28 marzo 2003 la Francia si può annoverare tra gli Stati "regionali", sulla base delle classificazioni proposte dalla dottrina italiana¹³¹.

Tuttavia, la nuova formulazione dell'art. 72, c. 1 – che include le regioni nella lista delle collettività territoriali accanto a comuni, dipartimenti, enti a statuto particolare ed enti d'oltremare – non ha trasformato le regioni in enti "intermedi" tra lo Stato e gli enti territoriali, «ribadendo non solo l'equiparazione degli enti territoriali tra loro, ma soprattutto la subordinazione dei medesimi rispetto allo Stato centrale»¹³².

¹²⁹ Con il termine *Act II de la décentralisation* si fa riferimento alla legge di revisione costituzionale del 28 marzo 2003 e alle leggi organiche, leggi ordinarie e regolamenti che vi hanno dato attuazione. S. Gambino, *Continuità (molte) e discontinuità (poche) nel recente decentramento francese*, cit., p. 271.

¹³⁰ M. Verpeaux, «*L'organisation décentralisée de la République*» (*Loi constitutionnelle du 28 mars 2003*). *La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République: libre propos*, in *Revue française de droit administratif*, luglio-agosto, 2003, pp. 660-661.

¹³¹ Secondo la classificazione proposta da Volpi, «si può parlare di Stato regionale solo quando l'ente "Regione" è previsto nella (...) Costituzione». M. Volpi, *La distribuzione territoriale dei poteri*, cit. Cfr. M. Calamo Specchia, *Un nuovo "regionalismo" in Europa. Il decentramento territoriale della Repubblica francese*, Giuffrè, Milano, 2004; Id., *La nozione di devolution tra teoria e prassi*, cit.; C. Martinelli, *La Francia*, cit., p. 243; L. Pegoraro, A. Rinella, *Sistemi costituzionali comparati*, cit., p. 317. Secondo una parte della dottrina francese non sarebbe invece possibile qualificare la Francia come uno "Stato regionale". In primo luogo, si determinerebbe la forma di Stato sulla base di una sola delle collettività territoriali che compongono la struttura territoriale del paese; in secondo luogo, si individuerebbe una gerarchia tra le collettività territoriali, in contrasto con quanto previsto dalla Costituzione che proibisce qualsiasi forma di tutela di una collettività territoriale su di un'altra collettività territoriale. F. Laffaille, *Decentralizzazione ed evoluzione della forma di Stato in Francia (ovvero il "regionalismo francese" inteso come ossimoro)*, in A. D'Atena (a cura di), *I cantieri del federalismo in Europa*, Giuffrè, cit., pp. 437 ss.

¹³² L. Pegoraro, *Il decentramento territoriale nella novella costituzionale francese*, in *Amministrare*, n. 2, 2003, p. 298.

Le riforme adottate a partire dal 2013 nell'ambito della presidenza Hollande (c.d. *Act III de la décentralisation*¹³³), di portata sicuramente più limitata rispetto alle precedenti, hanno proceduto ad un riordino della ripartizione delle competenze tra lo Stato e le collettività territoriali. Infine, con la legge del 7 agosto 2015, che ha trovato attuazione a partire dal 1° gennaio 2016, il numero delle regioni è stato ridotto a 18, di cui 12 regioni della Francia metropolitana, cui si somma la Corsica che viene definita collettività territoriale a statuto particolare¹³⁴, e 5 regioni d'oltremare – ovvero Mayotte, Guyana, Martinica, Guadalupa e Réunion – retaggio del passato coloniale.

La Francia ha così optato per un sistema di decentramento asimmetrico «differenziato sia in una logica verticale che orizzontale, nell'ambito di uno Stato policentrico»¹³⁵. Nella presente trattazione ci si concentrerà in particolare sul sistema introdotto nella Francia metropolitana (c.d. “*Hexagone*”), il quale ha esercitato un'influenza determinante nell'introduzione di forme di decentramento regionale nei tre paesi oggetto di indagine ovvero Polonia, Repubblica ceca e Slovacchia.

Infine, in Francia la regione è allo stesso tempo una collettività territoriale – ovvero un ente territoriale decentrato, dotato di personalità giuridica, di un consiglio elettivo, di libertà di amministrazione, di potere regolamentare subordinato nell'esercizio di competenze definite dalla legge – e una circoscrizione amministrativa dei servizi deconcentrati dello Stato¹³⁶. Si tratta di un elemento che forse più di ogni altro contribuisce a definire il sistema di decentramento francese e che caratterizza tutti i livelli nei quali si articola l'amministrazione territoriale del paese.

2. L'evoluzione storica dell'organizzazione territoriale della Francia

2.1 Le origini dello Stato

Il Regno dei Franchi, fondato nel 20 d.C. costituì la prima entità proto-statuale della Francia. Con la dinastia dei Merovingi, tra il V e il VIII secolo, venne introdotta

¹³³ M. Mazzoleni, *La riforma degli enti territoriali francesi: l'agenda della presidenza Hollande*, in *Amministrare*, 1/2015, pp. 99-120.

¹³⁴ Codice delle collettività territoriali, Libro IV, titolo II “la collettività territoriale della Corsica”, in www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?jsessionid=5ADA8F367C93101AA42089DED063268E.tplgfr29s_2?idSectionTA=LEGISCTA000006164712&cidTexte=LEGITEXT000006070633&dateTexte=20171002.

¹³⁵ F. Laffaille, *Decentralizzazione ed evoluzione della forma di Stato in Francia*, cit., p. 439.

¹³⁶ G. Marcou, *Décentralisation: approfondissement ou nouveau cycle?*, in *Les Cahiers françaises*, 318, 2004.

un'organizzazione duale del potere la quale poneva a fianco del sovrano la figura del "maestro di palazzo" – formalmente la seconda carica più importante del Regno, il cui potere arrivò però in taluni casi a superare quello del monarca. Il maestro di palazzo, oltre a funzioni di natura politica e giurisdizionale, aveva infatti il comando dell'esercito.

Il Re si assicurava il controllo sul territorio attraverso la nomina di conti (inizialmente solo funzionari militari che divennero successivamente anche funzionari civili). Le contee erano talvolta raggruppate in ducati (*provincia, ducatus regio*), al cui vertice era posto un duca, ovvero il più alto funzionario militare del Regno. Le città erano invece poste sotto il controllo di un vescovo, anch'egli nominato dal Re¹³⁷.

Il progressivo rafforzamento del potere dei maestri di palazzo a scapito di quello del monarca portò alla fine della dinastia merovingia ed all'ascesa dei Carolingi (750-987). Per consolidare il proprio potere, i sovrani elargivano benefici in cambio dei servizi resi, istituendo rapporti di vassallaggio. Carlo Magno fondò nell'800 l'Impero dei Franchi e introdusse un'organizzazione territoriale uniforme, basata su circa duecento contee. A capo di ogni contea vi era un conte, ovvero un rappresentante del sovrano; vi erano inoltre le diocesi, ovvero circoscrizioni ecclesiastiche con a capo un vescovo o un abate (le cui dimensioni potevano essere analoghe a quelle della contea o ricomprendere più contee, soprattutto nelle regioni di tarda cristianizzazione), nominato con il consenso del sovrano; mentre le circoscrizioni territoriali di confine erano chiamate marche, al cui vertice si poneva un margravio¹³⁸. Vennero inoltre istituiti i *missi dominici*, ovvero dei funzionari nominati dall'Imperatore che venivano inviati nelle diverse circoscrizioni (*missiaticum*) per assicurare il controllo dell'autorità centrale sul territorio dell'Impero. I *missi dominici* erano nominati in coppia, ovvero un laico (conte o duca) ed un ecclesiastico (vescovo o abate), generalmente tra i membri della corte (*palatinum*)¹³⁹.

L'organizzazione di un'amministrazione locale – o meglio di forme di "auto-amministrazione" – si affermò in Francia nell'ambito dell'ordinamento feudale, sia attraverso il consolidamento di principati territoriali, sia in opposizione allo stesso sistema

¹³⁷ Intorno al VII secolo i ducati regi si trasformarono in ducati autonomi e il titolo di duca divenne ereditario. Il duca esercitava la giurisdizione suprema del ducato e convocava la dieta. Cfr. T. de Sartori-Montecroce, *Corso di storia del diritto pubblico germanico*, Monauni, Trento, 1908, pp. 132-133.

¹³⁸ A. Barbero, *Carlo Magno: un padre dell'Europa*, Laterza, Roma, 2000.

¹³⁹ F. Cardini, M. Montesano, *Storia Medievale*, Le Monnier Università, Firenze, 2006.

feudale-signorile, grazie anche alla crescita economica che caratterizzò l'Europa dall'XI secolo¹⁴⁰.

Con l'avvento della dinastia dei Capetingi (987-1328), soprattutto a partire dal XII secolo, però la monarchia consolidò il proprio potere a scapito di quello dei grandi principi. Parigi divenne la capitale e il sovrano cessò di essere itinerante. Per assicurarsi il controllo del Regno, i monarchi istituirono la figura dei balivi (*baillis*), ovvero dei funzionari regi che esercitavano funzioni amministrative, giudiziarie e fiscali.

L'ascesa al trono di Filippo Augusto segnò l'inizio del "secolo d'oro" della Francia. Un lungo periodo di pace ed il benessere economico generato dalla crescita dei commerci avevano assicurato un grande potere alla monarchia. Filippo Augusto oltre ad estendere i propri domini procedette con una profonda riforma dell'amministrazione dello Stato. In particolare, l'istituto dei balivi e dei siniscalchi (*sénéchaussée*) venne notevolmente rafforzato¹⁴¹. Balivi e siniscalchi erano rappresentanti del sovrano nelle circoscrizioni territoriali dette rispettivamente baliaggio o siniscalchia, le quali erano organizzate sulla base delle antiche divisioni fiscali del Regno. Essi si sostituirono progressivamente alle corti inferiori preesistenti, tra le quali le prevosture reali, le viscontee, le castellanie, ecc. La corte di baliaggio era presieduta da un luogotenente generale (*lieutenant général*), sotto il controllo del balivo. Essa esercitava le funzioni di corte di prima istanza per gli affari concernenti la nobiltà e di prima corte d'appello delle corti inferiori negli altri casi, mentre la nobiltà poteva ricorrere in appello presso i parlamenti regionali. L'eccessivo carico di lavoro dei parlamenti portò il sovrano ad estendere i poteri di alcuni balivi, che divennero giudici di prima istanza per i reati di particolare gravità.

Nei secoli successivi però la figura del balivo risultò indebolita a vantaggio di altri funzionari. Questi si sostituirono progressivamente al balivo nell'esercizio di funzioni amministrative, giurisdizionali e fiscali, con particolare riferimento al luogotenente generale di baliaggio, per quanto concerne l'esercizio di funzioni giurisdizionali, agli esattori del Re, nell'esercizio di funzioni fiscali, ed ai governatori (*gouverneurs*) provinciali e successivamente agli intendenti (*intendant*) per quanto concerne le funzioni amministrative.

¹⁴⁰ P. Bodineau, M. Verpeaux, *Histoire de la décentralisation*, Presse Universitaires de France, Paris, 1996.

¹⁴¹ Il termine balivo era più diffuso nella Francia settentrionale mentre quello siniscalco nella Francia meridionale. G. Duby, *Storia di Francia: Nascita di una nazione, dinastie e rivoluzioni dalle origini al 1852*, Bompiani, Milano, 1998, p. 354.

Parallelamente, tra il XII e il XIV secolo si poté assistere ad un progressivo rafforzamento dei comuni, reso possibile dalle trasformazioni economiche e sociali che caratterizzarono l'Europa in quel periodo. A partire dal XII secolo, infatti, i centri urbani iniziarono ad espandersi oltre le fortificazioni e ad assumere dimensioni sempre maggiori. I signori concessero loro dei privilegi, spesso codificati in "carte", in cambio di benefici di carattere economico. Anche la monarchia favorì lo sviluppo dei comuni, ponendovi a capo i propri vassalli e confermando i privilegi ad essi riconosciuti. Tale movimento si sviluppò più rapidamente nella parte settentrionale del Regno rispetto alla parte centrale, e solo in alcuni casi portò a scontri militari, per concludersi intorno al XIV secolo.

I comuni erano dotati di un organo rappresentativo, ovvero l'assemblea generale degli abitanti (*assemblée générale des habitants*), di un organo collegiale ristretto (generalmente chiamato *chambre de ville*) i cui membri erano cooptati tra i ceti più elevati, incaricato dell'amministrazione del comune, ed infine di un sindaco (*maire*), a capo del comune. Il potere regio sui comuni si rafforzò progressivamente, soprattutto per quanto concerne la designazione dei funzionari comunali, ed i comuni divennero parte dell'amministrazione dello Stato. I membri della *chambre de ville* erano incaricati della gestione di fortificazioni, carceri, ospedali, strade, scuole, cura dei poveri, ecc. ed assunsero inizialmente funzioni analoghe a quelle dei signori nell'imporre obblighi ai propri cittadini. Tali prerogative si ridussero però nel tempo con il consolidarsi del controllo regio.

Alcuni territori godevano invece di uno *status* particolare all'interno del Regno. Alcune province (*pays*) annesse per effetto di trattati, conquiste o matrimoni – come la Bretagna, la Borgogna e la Linguadoca – conservarono infatti i propri privilegi e le proprie istituzioni (parlamenti, camere dei conti, stati particolari). Il termine provincia apparve intorno al XV secolo, per designare un insieme eterogeneo di circoscrizioni territoriali. Vi erano infatti province ecclesiastiche (*métropoles, diocèses, paroisses*), giudiziarie (*parlements, bailliages, sénéchaussées*), fiscali (*pays d'États, généralités, intendances*) e militari (prima *grands fiefs* e successivamente i *gouvernements*). Le province ecclesiastiche furono le più antiche e le più stabili circoscrizioni territoriali nelle quali venne diviso il Regno. Le circoscrizioni con uno stesso nome potevano avere un'estensione territoriale differente a seconda della funzione che erano chiamate a svolgere.

Analogamente, in altre province i grandi feudatari istituirono degli “stati particolari” (*états particuliers*), la cui struttura si richiamava a quella degli “stati generali” (*états généraux*) convocati dal Re. In essi sedevano i rappresentanti dei tre ordini – il clero, la nobiltà e il terzo stato – i quali erano chiamati ad approvare l’introduzione di nuove tasse ed a presentare doglianze. In alcune province, come il Delfinato e la Normandia, i parlamenti e gli antichi privilegi conservarono un ruolo di grande importanza e a partire dal XVII secolo gli stati particolari non furono più convocati. Invece in altre province, come la Borgogna, gli stati particolari si riunivano regolarmente e tra una sessione e l’altra operavano degli esecutivi collegiali composti da rappresentanti locali (*syndic*) e procuratori (*procureurs*).

Gli stati particolari erano inoltre incaricati della ripartizione e della riscossione delle imposte e potevano trattenere una parte di tali entrate per finanziare la realizzazione di opere pubbliche nella provincia. A partire dal XVII secolo la realizzazione di infrastrutture divenne un’attività di primaria importanza per gli stati particolari, che si dotarono di un’amministrazione ben organizzata e di personale tecnico qualificato.

Alla dinastia dei Capetingi successe dapprima il ramo cadetto dei Valois (1328-1589) e successivamente quello dei Borbone (1589-1792).

2.2 Il consolidamento dello Stato assoluto

Il processo che portò al superamento dell’ordinamento feudale ed al parallelo consolidamento dello Stato assoluto fu caratterizzato da una progressiva centralizzazione del potere, e dal parallelo sviluppo dello Stato nazionale.

Dal XVII secolo, il controllo del sovrano sul territorio del Regno si consolidò notevolmente e si procedette ad una profonda riorganizzazione dell’amministrazione. Si poté assistere così al passaggio da “un’amministrazione nel nome del Re” dei balivi e dei governatori ad un “governo del Re” esercitato attraverso gli intendenti¹⁴².

¹⁴² Intorno al XV secolo vennero istituiti dal sovrano dei controllori tra i membri dei parlamenti, delle camere dei conti e tra i consiglieri di Stato, che venivano inviati nelle province ed incaricati di supervisionare l’attività dei funzionari del Re. Questi a partire dal 1620 assunsero la denominazione di intendenti. Vi erano inoltre intendenti inviati presso gli eserciti, ed incaricati di funzioni di “polizia, dei viveri e delle finanze”. A. Petracchi, *Intendenti e prefetti: L’intendente provinciale nella Francia d’antico regime*, Giuffrè, Milano, 1971; P. Sueur, *Histoire du droit public français, XV-XVIII*, Presse Universitaire de France, Paris, 1989.

Nell'epoca di Richelieu e successivamente di Luigi XIV i poteri degli «intendenti di polizia, giustizia e finanze insediati nelle generalità del Regno per l'esecuzione degli ordini del Re»¹⁴³ vennero notevolmente ampliati. Si trattava di funzionari alla diretta dipendenza del monarca, i quali erano assegnati solo temporaneamente ad una provincia, per evitare di creare nuovi feudatari. L'intendente, nell'esercizio delle proprie funzioni era affiancato una rete di uffici (in realtà ancora molto poco sviluppata) e, a partire dal XVIII secolo, da “sotto-delegati”, nominati e revocati dall'intendente stesso, che solitamente ricoprivano anche la carica di sindaco. Questi ultimi erano insediati nelle città di maggiori dimensioni e tenevano una corrispondenza regolare con l'intendente.

Il controllo dell'intendente sulle città e sui comuni che gli erano sottoposti era particolarmente penetrante. Le sue competenze riguardavano tre ambiti in particolare, ovvero in qualità di intendente di giustizia l'intendente controllava il funzionamento dei tribunali, aveva diritto di avocazione (la facoltà di trasferire l'esame di un caso da un tribunale all'altro) e poteva esercitare direttamente la giustizia. In quanto intendente di polizia era incaricato del mantenimento dell'ordine pubblico. Infine, in quanto intendente delle finanze, controllava la ripartizione delle imposte, le finanze municipali e gli ufficiali incaricati della riscossione delle tasse¹⁴⁴. Inoltre, l'intendente esercitava un controllo sulla nomina dei funzionari dell'amministrazione e sull'attività della camera cittadina.

Nel 1659 venne introdotto un principio che eserciterà una grande influenza sull'organizzazione amministrativa della Francia in base al quale le delibere dell'assemblea generale del comune sarebbero diventate esecutive solo a seguito dell'approvazione dell'intendente, ovvero il rappresentante dello Stato nel comune. Anche il parere dei sotto-delegati era fondamentale nell'autorizzazione di qualsiasi decisione, sia amministrativa che finanziaria, che riguardasse il comune.

L'introduzione della venalità delle cariche dei sindaci nel 1692 e degli altri funzionari nel 1704 (più volte soppressa e reintrodotta negli anni successivi) limitò l'arbitrio degli intendenti.

Nel 1764, il controllore generale delle finanze di Luigi XV François L'Averdy promosse una riforma delle municipalità con la quale veniva soppressa nuovamente la venalità delle

¹⁴³ Denominazione che assunsero dal 1680. Cfr. A. Smedley-Weill, *Les intendants de Louis XIV*, Fayard, Paris, 1995, p. 370.

¹⁴⁴ B. Barbiche, *Les Institutions de la monarchie française à l'époque moderne*, Presse Universitaire de France, Paris, 1999.

cariche e introdotta un'organizzazione uniforme delle municipalità. Secondo quanto previsto dalla riforma, in ogni municipalità, le assemblee di notabili – elette dai corpi sociali o professionali – avrebbero nominato i corpi cittadini (*corps de ville*), composti di un numero di funzionari proporzionale alla popolazione, ovvero: tre consiglieri per i comuni con meno di 2000 abitanti; due funzionari e quattro consiglieri per i comuni da 2000 a 4500 abitanti; un sindaco (nominato dal monarca per tre anni tra i candidati proposti dall'assemblea), quattro funzionari e sei consiglieri per i comuni con più di 4500 abitanti¹⁴⁵.

Nelle campagne il territorio si divideva in villaggi, che corrispondevano alla divisione ecclesiastica delle parrocchie (sotto la guida di un curato). L'assemblea degli abitanti riuniva i capi delle famiglie in un luogo pubblico per assumere le decisioni più importanti per la comunità nel corso della quale veniva designato un rappresentante del villaggio (*syndic*). Nella parte meridionale del paese invece venivano generalmente designati due o tre consoli (*consuls*). Nel 1702 la carica di rappresentante del villaggio divenne venale e a vita, ma il malcontento degli abitanti dei villaggi impedì alla riforma di trovare attuazione.

Il rigido sistema di controlli imposto durante l'*Ancien Régime* mirava non solo a contrastare le spinte autonomiste provenienti da alcune province, ma anche a promuovere la modernizzazione dell'amministrazione ed assicurare lo sviluppo economico del Regno. Tuttavia, le riforme dell'amministrazione dello Stato introdotte negli ultimi anni dell'*Ancien Régime* incontrarono una notevole opposizione, sia da parte della nobiltà che sosteneva la necessità di abolire la figura dell'intendente e di reintrodurre gli antichi privilegi, che degli ambienti più illuminati, nei quali si riteneva che la struttura territoriale del Regno necessitasse di una semplificazione ed di maggiore omogeneità.

Durante il regno di Luigi XVI, all'epoca di Turgot e di Necker, venne dapprima teorizzata e successivamente parzialmente introdotta una struttura amministrativa con «configurazione geometrica»¹⁴⁶.

Turgot, dopo essere stato nominato controllore generale alla direzione delle finanze propose una profonda riforma dell'amministrazione dello Stato. Egli intendeva porre i proprietari alla base di tale sistema. Ciascuna città e parrocchia di campagna avrebbe

¹⁴⁵ P. Bodineau, M. Verpeaux, *Histoire de la décentralisation*, cit., p. 16.

¹⁴⁶ M. Fioravanti, *Lo Stato moderno in Europa: Istituzioni e diritto*, cit., p. 73-75.

eletto una municipalità – incaricata della ripartizione e riscossione delle imposte, della realizzazione delle opere di pubblica utilità, della cura dei poveri e di funzioni di rappresentanza – non più divisa in ceti, ma eletta e formata dai proprietari. Ad un livello superiore si sarebbe introdotta una municipalità di circondario, eletta dalle municipalità di comune. Consolidato tale ordine di cose, il ministro proponeva l'introduzione di una municipalità di provincia ed infine di una municipalità del Regno, ovvero un'assemblea consultiva. Il progetto di Turgot, del 1775, inviato in via informale al Re (come *Mémoire sur les municipalités*), venne giudicato troppo ambizioso e non trovò mai attuazione¹⁴⁷. Necker, divenuto controllore generale del Tesoro reale (non potendo diventare ministro del Regno perché di fede protestante), propose una riforma meno ampia e più prudente della struttura dello Stato, nella quale si perse gran parte del potenziale innovativo delle proposte di Turgot degli anni precedenti. Per limitare il potere extra-giudiziario dei parlamenti e il ruolo degli intendenti, Necker promosse la creazione di assemblee provinciali (*généralité*). In esse sedevano i rappresentati dei tre stati (la nobiltà, il clero, il terzo stato delle città e delle campagne) da questi ultimi eletti, con diritto di voto uguale per tutti i rappresentati, ma presiedute dal clero¹⁴⁸. Le assemblee provinciali erano incaricate della ripartizione e riscossione delle imposte, della manutenzione delle strade e di funzioni di rappresentanza della comunità presso il sovrano. Ne vennero istituite solo quattro (Berry, Haute-Guyenne, Dauphiné Bourbonnais), ma solo le prime due iniziarono ad operare concretamente¹⁴⁹.

2.3 L'affermazione del modello giacobino-napoleonico

Gli Stati generali, infatti, vennero convocati l'8 agosto 1788, ma iniziarono ad operare solo il 5 maggio 1789. L'incapacità di trovare un accordo sulle modalità di voto in seno all'Assemblea (per testa o per ordine), portò i rappresentanti del Terzo stato a dare vita

¹⁴⁷ A.R.J. Turgot, *Des administrations provinciales. Mémoire présenté au Roi*, Bibliothèque Royale, Lausanne, 1788, <<http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k469717/fl.item>>. J. Droz, C. Mauerhoffer, *Storia del regno di Luigi XVI negli anni che potevasi impedire o guidare la rivoluzione francese*, Libro I, Società tipografica de' classici italiani, Milano, 1811, pp. 94-96.

¹⁴⁸ Invero, le prime assemblee provinciali vennero nominate per un terzo dal Re, e questo terzo di rappresentanti avrebbe nominato i restanti due terzi dell'assemblea provinciale (tale meccanismo sollevò non poche critiche). Successivamente, i rappresentati sarebbero stati eletti dai ceti, con il consenso del Re.

¹⁴⁹ J. Necker, *Mémoire au roi sur l'établissement des administrations provinciales*, in *Œuvres complètes de M. Necker publiées par M. le Baron de Staël*, Paris, Treuttel et Wurtz, 1820-1821; J. Droz, C. Mauerhoffer, *Storia del regno di Luigi XVI negli anni che potevasi impedire o guidare la rivoluzione francese*, Libro II, Società tipografica de' classici italiani, Milano, 1811, p. 180.

ad un organo autonomo, l'Assemblea nazionale, che non si sarebbe sciolto fino a che non avesse dato una Costituzione alla Francia. Incapace di vincere la resistenza dei rappresentanti del popolo, il Re Luigi XVI, il 27 giugno 1789, ordinò ai rappresentanti del Clero e della Nobiltà di unirsi all'Assemblea nazionale – che divenne così l'*Assemblée nationale constituante* – la quale iniziò ufficialmente i suoi lavori il 9 luglio 1789, nel contesto di un drammatico susseguirsi di eventi che avrebbe portato allo scoppio della Rivoluzione francese.

La Rivoluzione segnò l'inizio di un importante periodo di riforme anche per quanto concerne l'organizzazione territoriale. Tale periodo fu dominato da due tendenze contrapposte, ovvero quella di assicurare forme di autonomia agli enti posti ad un livello inferiore rispetto a quello statale, che prevalse in una prima fase, e quella di uniformità e razionalizzazione dell'amministrazione dello Stato, che si consolidò invece con l'avvento della dittatura bonapartista.

Già nei *chapiers de doléances* si era sottolineata la necessità di procedere ad una riforma dell'amministrazione dello Stato, che consentisse il superamento degli istituti feudali, ed in particolare della struttura territoriale basata su province e circoscrizioni.

Nel contesto di un ampio sollevamento popolare contro la nobiltà, nella seduta del 4 agosto 1789, l'Assemblea nazionale costituente votò – su iniziativa del club bretone (ovvero il gruppo di deputati provenienti dalla Bretagna che daranno poi vita al club giacobino) – l'immediata abolizione dei privilegi feudali, ed in particolare dei privilegi delle province, dei principati, delle città e dei comuni¹⁵⁰. Tale decisione consentì per la prima volta l'unificazione amministrativa del regno e l'avvio del processo di riforma dell'organizzazione territoriale dello Stato¹⁵¹.

¹⁵⁰ Il decreto del 4 agosto 1789, ed i successivi decreti del 6, 7, 8, 11 agosto 1789, ricevettero la sanzione regia il 21 settembre 1789 e vennero promulgati il 3 novembre 1789. Si trattava di un testo di 18 articoli, nel quale si faceva riferimento al concetto di "distruzione del regime feudale", senza però darne alcuna definizione, o stabilire le modalità nelle quali avrebbe trovato attuazione, i diritti che sarebbero stati considerati "riscattabili" e quali modifiche sarebbero intervenute negli altri diritti feudali e censitari. J.B. Duvergier, *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements, avis du Conseil d'état*, Guyot et Scribe, Paris, 1834; C. Lepec, *Bulletin annoté des lois, décrets et ordonnances: depuis le mois de juin 1789 jusqu'au mois d'août 1830*, Dupont, Paris, 1834; M. de Cormenin, *Droit administratif*, Pagnerre, Paris, 1840, p. 477. Fino al 1792 il termine 'decreto' designava il testo approvato dall'assemblea legislativa, che diveniva legge dopo avere ricevuto la sanzione regia. *Le temps de l'invention (1789-1799). Loi et décrets*, in http://www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/histoire/histoire-de-l-assemblee-nationale/le-temps-de-l-invention-1789-1799#node_2054.

¹⁵¹ M.V. Ozouf-Marignier, *La formation des départements. La représentation du territoire français à la fin du XVIIIe siècle*, Éditions de l'École des hautes études en sciences sociales, Paris, 1989.

Con una serie di decreti approvati tra il dicembre 1789 e il febbraio 1790¹⁵², l'Assemblea nazionale costituente introdusse una struttura territoriale articolata su quattro livelli, ovvero i dipartimenti, i distretti, i cantoni, e infine le città e i villaggi. L'organizzazione territoriale basata sui dipartimenti consentì il superamento della struttura amministrativa con "configurazione geometrica", elaborato da Turgot e da Necker. Il termine "dipartimento" venne scelto per designare il nuovo livello territoriale nel quale si articolava l'organizzazione territoriale dello Stato, per marcare la differenza con il passato.

La legge del 14 dicembre 1789¹⁵³ istituiva le municipalità quali entità giuridiche distinte dell'amministrazione dello Stato e aboliva parallelamente le istituzioni locali esistenti, ovvero città, parrocchie, borghi e comunità, disciplinate dal diritto comune (art. 1)¹⁵⁴. Per quanto concerne gli organi delle municipalità, la legge prevedeva l'istituzione di un sindaco, ovvero l'organo esecutivo al vertice della municipalità (art. 4), direttamente eletto dalla popolazione per un mandato di due anni rinnovabile una sola volta (artt. 16, 43)¹⁵⁵; un corpo municipale, ovvero l'organo deliberativo della municipalità (art. 39), ed un'assemblea dei notabili – entrambi eletti dalla popolazione ogni due anni e rinnovati della metà ogni anno (art. 42). Il corpo municipale ed i notabili insieme formavano il consiglio generale del comune, ovvero un organo convocato esclusivamente per assumere le decisioni di maggiore rilevanza per il comune (art. 31), nelle materie elencate dall'art. 54. Vi era infine il procuratore, ovvero il rappresentante del sovrano nel comune, eletto secondo la stessa procedura del sindaco, ed incaricato di tutelare gli interessi del monarca

¹⁵² I comuni vennero istituiti con il decreto del 14 dicembre 1789, in https://fr.wikisource.org/wiki/Loi_relative_%C3%A0_l'organisation_des_communes_du_royaume_de_France. Dipartimenti, distretti e cantoni vennero istituiti con il decreto del 22 dicembre 1789, in www.assemblee-nationale.fr/histoire/images-decentralisation/decentralisation/loi-du-22-decembre-1789-.pdf. Il decreto del 15 gennaio 1790 stabilì il numero di dipartimenti (83) nei quali sarebbe stato diviso il territorio della Francia. Con il decreto del 26 febbraio 1790 vennero fissati i nomi, la superficie ed i confini degli 83 dipartimenti e dei 555 distretti. *Décret sur la division administrative du royaume en départemens*, in AA.VV., *Recueil général des lois, décrets, ordonnances, etc: depuis le mois de Juin 1789 jusqu'au mois d'Août 1830*, Tomo I, Administration du Journal des notaires, Paris, 1839, pp. 44-55. Infine, la nuova organizzazione territoriale della Francia trovò attuazione il 4 marzo 1790. *Recueil général des lois, décrets, ordonnances, etc ...*, cit., p. 56.

¹⁵³ Decreto dell'Assemblea nazionale relativo all'istituzione delle municipalità, in https://fr.wikisource.org/wiki/Loi_relative_%C3%A0_l'organisation_des_communes_du_royaume_d_e_France.

¹⁵⁴ M. Verpaux, *Droit des collectivités territoriales*, Presses Universitaires de France, Paris, 2008, p. 4.

¹⁵⁵ Le elezioni del sindaco si tenevano in tre turni. Qualora nessun candidato avesse raggiunto la maggioranza assoluta nei primi due turni, si sarebbe tenuto un ballottaggio tra i candidati che avevano ricevuto il maggior numero di voti al secondo turno (art. 16, legge 14 dicembre 1789).

e del comune (artt. 26-28). Il numero dei membri del corpo municipale era proporzionale alla popolazione della municipalità ed i corpi municipali con più di tre membri erano organizzati in un *bureau*, formato da un terzo dei membri del corpo municipale, e in un consiglio, formato dai restanti due terzi (artt. 34-35). Il suffragio era ristretto sulla base di requisiti censitari e di genere.

Gli organi municipali erano incaricati di svolgere “funzioni proprie” del comune e “funzioni delegate” dallo Stato (art. 48), elencate dagli artt. 50 e 51. Veniva in questo modo introdotto per la prima volta un modello duale dell’amministrazione pubblica e posti i fondamenti della distinzione tra i concetti di deconcentrazione (*déconcentration*) e decentramento (*décentralisation*) delle funzioni dello Stato. I due termini compariranno nel lessico giuridico francese solo più tardi, intorno alla metà del XIX secolo¹⁵⁶.

La legge del 22 dicembre 1789 “Sull’istituzione delle assemblee primarie e delle assemblee amministrative” introduceva la nuova divisione del territorio, che veniva organizzato in dipartimenti, distretti e cantoni (artt. 1-3). A livello di dipartimento veniva istituita un’assemblea superiore, detta “amministrazione di dipartimento” (art. 5), a livello di distretto un’assemblea inferiore, detta “amministrazione di distretto” (art. 6).

Secondo quanto previsto dalla Sezione II della legge del 22 dicembre 1789, le “assemblee primarie¹⁵⁷” eleggevano l’amministrazione di dipartimento, che si componeva di 36 membri (artt. 2 e 4 Sez. II). Tale legge introduceva delle clausole di incompatibilità per i membri delle amministrazioni di dipartimento, distretto e municipalità, degli organi fiscali e giudiziari (artt. 7-10, Sez. II). L’amministrazione di dipartimento veniva definita come un organo “permanente” e si sarebbe rinnovata della metà dei suoi membri ogni due anni (art. 12, Sez. II). Contestualmente all’elezione dei membri dell’amministrazione di dipartimento veniva eletto anche un procuratore generale, incaricato di assicurare la coerenza nell’azione degli organi dell’amministrazione del dipartimento e dotato di funzioni consultive (artt. 14-15, 17, Sez. II).

Per quanto concerne gli organi dell’amministrazione di dipartimento, questa si sarebbe composta di un consiglio di dipartimento, ovvero un “organo deliberativo¹⁵⁸” dotato di

¹⁵⁶ B. Faure, *Droit des collectivités territoriales*, cit.

¹⁵⁷ Le “assemblee primarie” erano degli organi istituiti in ogni cantone, incaricati di eleggere l’assemblea del dipartimento. Quest’ultima, a sua volta, eleggeva i membri dell’Assemblea nazionale, sezione I, legge del 22 dicembre 1789.

¹⁵⁸ M. Verpaux, *Droit des collectivités territoriales*, cit., p. 5.

competenze regolamentari, di approvazione delle spese e del conto di gestione, e di un direttorio di dipartimento, dotato di competenze esecutive (artt. 20-22, Sez. II). L'amministrazione di dipartimento avrebbe eletto tra i suoi membri un presidente, un segretario e gli otto membri del direttorio (che si sarebbe rinnovato della metà dei suoi membri ogni due anni). Le disposizioni relative alle amministrazioni di distretto riprendevano con poche differenze la disciplina prevista per le amministrazioni di dipartimento¹⁵⁹.

Alla Sezione III del decreto del 22 dicembre 1789 venivano disciplinate le funzioni proprie dell'amministrazione di dipartimento, tra le quali: la ripartizione e riscossione delle imposte; la cura dei poveri; la gestione di ospedali, istituti di carità, prigioni, centri di detenzione e correzione, dell'istruzione pubblica; il sostegno all'agricoltura ed all'industria; la gestione della proprietà pubblica, di foreste, fiumi, beni comuni, strade, canali e la realizzazione di opere pubbliche in generale; la manutenzione di chiese ed edifici di culto; l'ordine pubblico, ecc.

Le amministrazioni di dipartimento operavano nel rispetto delle leggi (art. 4, Sez. III). Le delibere delle assemblee di dipartimento in materia di amministrazione generale del regno, che prevedevano attività nuove o lavori straordinari dovevano ricevere l'approvazione del sovrano, mentre per le attività ricomprese nell'ordinaria amministrazione non era necessaria la speciale approvazione del monarca (art. 5, Sez. III). Infine, gli artt. 8-9, Sez. III abrogavano la precedente organizzazione territoriale dello Stato basata sulle province, stabilendo che gli Stati provinciali, assemblee provinciali e tutte le assemblee che si ponevano ad un livello inferiore, così come i commissari, gli intendenti e i sotto-delegati avrebbero cessato le proprie funzioni.

Si realizzava per questa via una prima forma di decentramento in Francia in grado di sostenere la complessità delle nuove funzioni assunte dallo Stato, rafforzata dalle disposizioni della Costituzione che verrà di lì a poco adottata, ma sempre all'interno di un ordinamento unitario e fortemente accentrato che non lasciava spazio alcuno a forme

¹⁵⁹ Mentre i dipartimenti e i distretti costituivano uno dei livelli nei quali si articolava l'amministrazione dello Stato, i cantoni rappresentavano unicamente una circoscrizione elettorale.

di autonomia¹⁶⁰. Secondo quanto previsto dalla Costituzione del 3-4 settembre 1791¹⁶¹, infatti “il regno è uno e indivisibile: il suo territorio è diviso in 83 dipartimenti, ogni dipartimento in distretto ed ogni distretto in cantone” (Titolo II, art. 1, Costituzione 1791). Solo i comuni potevano considerarsi quali enti rappresentativi di interessi distinti da quelli dello Stato e propri di una comunità territoriale (Titolo II, art. 8, Costituzione 1791), mentre i dipartimenti, i distretti ed i cantoni rappresentavano unicamente uno dei livelli nei quali si articolava l’amministrazione dello Stato.

Negli anni che seguirono la Rivoluzione, la situazione politica e istituzionale della Francia rimase particolarmente fluida e fu segnata dal susseguirsi in un breve arco di tempo di diversi testi costituzionali. La profonda instabilità sul piano interno e internazionale, inoltre, portò ad un’ulteriore centralizzazione dello Stato, favorita dall’uniformità nell’organizzazione del territorio introdotta durante la Rivoluzione.

La Costituzione del 24 giugno 1793¹⁶² non modificava la struttura territoriale dello Stato. In essa si faceva riferimento a dipartimenti, distretti e municipalità (art. 3 e artt. 78-84, Cost. 1793). I cantoni, sebbene non ricevessero più codificazione costituzionale, rimanevano disciplinati dalla legge del 22 dicembre 1789. Con il successivo decreto del 4 dicembre 1793 sul governo rivoluzionario, invece, vennero aboliti i consigli di dipartimento e le loro competenze furono trasferite alle amministrazioni di distretto, poste direttamente sotto il controllo del Comitato di Salute Pubblica, ovvero l’organo titolare del potere esecutivo.

La Costituzione direttoriale del 22 agosto 1795¹⁶³ introdusse una nuova struttura dello Stato, basata su dipartimenti, cantoni e comuni, la quale sopprimeva l’unità territoriale del distretto e limitava fortemente l’autonomia dei comuni (artt. 3-5, Titolo I e artt. 174-

¹⁶⁰ Secondo quanto previsto dalla Costituzione del 1791, in ogni dipartimento vi sarebbe stata un’“amministrazione superiore” ed in ogni distretto una “amministrazione inferiore”. Gli amministratori sarebbero stati agenti eletti periodicamente dal popolo, sotto il diretto controllo e l’autorità del Re, incaricati di svolgere funzioni amministrative (artt. 1-3, Sezione II, Capitolo IV, Titolo III, Cost. 1791), in www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/les-constitutions-de-la-france/constitution-de-1791.5082.html.

¹⁶¹ In www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/les-constitutions-de-la-france/constitution-de-1791.5082.html

¹⁶² Costituzione dell’anno I, 24 giugno 1793 (c.d. Costituzione della “Prima Repubblica”), in www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/les-constitutions-de-la-france/constitution-du-24-juin-1793.5084.html

¹⁶³ Costituzione dell’anno III, 22 agosto 1795 – 5 fruttidoro ano III (c.d. Costituzione del “Direttorio”), in www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/les-constitutions-de-la-france/constitution-du-5-fructidor-an-iii.5086.html.

201, Titolo VIII, Cost. 1795). La Costituzione direttoriale introduceva inoltre la figura del “commissario”, nominato dal Direttorio (ovvero l’organo titolare del potere esecutivo) in ogni amministrazione dipartimentale e municipale, incaricato di controllare l’esecuzione delle leggi (art. 191, Cost. 1795). Le amministrazioni municipali erano subordinate a quelle di dipartimento, e queste ultime ai ministeri (art. 193, Cost. 1795). La struttura amministrativa dello Stato risultava per questo rigidamente gerarchica.

In epoca napoleonica, la Costituzione del 13 dicembre 1799¹⁶⁴ faceva riferimento unicamente al dipartimento e ad una nuova unità territoriale, ovvero il circondario comunale, o *arrondissement communal* (art. 1, Titolo I, Cost. 1799). La nuova organizzazione territoriale dello Stato venne definita dalla Legge del 17 febbraio 1800¹⁶⁵, la quale riprese ampiamente il modello rivoluzionario articolato su quattro livelli: i dipartimenti, i circondari, i cantoni e le municipalità. I distretti venivano, infatti, sostituiti da una nuova unità territoriale, ovvero il circondario comunale, di dimensioni più ampie rispetto ai distretti. Secondo quanto previsto dalla legge, il dipartimento era amministrato da tre organi: il prefetto, il consiglio prefettizio e il consiglio generale i quali si sostituivano alle precedenti amministrazioni ed ai commissari di dipartimento, introdotti con la riforma del 1795. Il consiglio prefettizio si componeva da 3 a 5 membri, mentre il consiglio generale da 16 a 24 membri a seconda delle dimensioni del dipartimento (art. 2, legge 17 febbraio 1800). Quest’ultimo nominava al suo interno un presidente ed un segretario, era competente in materia di ripartizione delle imposte dirette tra i circondari comunali, di eventuali riduzioni delle imposte, del bilancio da sottoporre al prefetto, ed esercitava funzioni consultive per il Ministro degli Interni (art. 6, legge 17 febbraio 1800). Il consiglio prefettizio era competente in materia di contenzioso fiscale e si considera l’istituto che ha dato origine alla giustizia amministrativa (art. 4, legge 17 febbraio 1800). Tra le disposizioni di maggiore rilievo della nuova legge, l’art. 3 prevedeva che “il solo prefetto sarebbe stato responsabile dell’amministrazione”.

Per quanto riguarda il circondario comunale, questo era amministrato da un sotto-prefetto e da un consiglio di circondario composto da 11 membri (art. 8, legge 17 febbraio 1800).

¹⁶⁴ Costituzione dell’anno VIII, 13 dicembre 1799 – 22 frimaio anno VIII (c.d. Costituzione del “Consolato”), in www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/les-constitutions-de-la-france/constitution-du-22-frimaire-an-viii.5087.html

¹⁶⁵ Legge del 17 febbraio 1800 – 28 piovoso anno VIII, in www.u-picardie.fr/curapp-revues/root/45/Annexe.pdf_4a0d2b2344d22/Annexe.pdf.

Il Primo Console – e successivamente l’Imperatore – nominava il prefetto, i membri del consiglio prefettizio, i membri del consiglio generale del dipartimento, i sotto-prefetti, i membri del consiglio di circondario ed i sindaci delle municipalità di maggiori dimensioni. I membri del consiglio di dipartimento e di circondario erano nominati per tre anni, ed erano rinnovabili (artt. 18-19, legge 17 febbraio 1800). Infine, i prefetti nominavano (per tre anni, rinnovabili) e potevano sospendere i membri dei consigli municipali ed i sindaci delle municipalità più piccole (art. 19, legge 17 febbraio 1800). Per quanto tra gli obiettivi della Rivoluzione vi fosse il superamento del pluralismo premoderno, tipico dell’ordinamento feudale, non può dirsi che questa mirasse all’affermazione di uno “Stato monolitico”, come divenne invece lo Stato napoleonico, che costituì oltretutto il modello per tutti gli ordinamenti che vennero assoggettati al dominio francese.

A differenza del rapido susseguirsi di testi costituzionali adottati dalla Francia a partire dalla Rivoluzione¹⁶⁶, i principi definiti dalla legge del 17 febbraio 1800 rappresentarono un elemento fortemente stabile dell’ordinamento francese – durante il XIX e gran parte del XX secolo – tanto da essere definiti come una vera e propria “costituzione amministrativa” della Francia¹⁶⁷.

A partire dal 1814, con la Restaurazione, venne mantenuto il sistema amministrativo ereditato dall’Impero ed i numerosi progetti presentati in favore di un maggiore decentramento delle funzioni dello Stato trovarono attuazione solo dopo il 1830.

2.4 Dalla Monarchia orleanista secondo dopoguerra (1870-1946)

A seguito della Rivoluzione di luglio e dell’ascesa al trono di Luigi Filippo d’Orleans, il 14 agosto 1830 venne approvata la nuova Carta costituzionale¹⁶⁸. In essa all’art. 69 si prevedeva che nel più breve tempo possibile sarebbe stata approvata una specifica disciplina legislativa per introdurre a livello dipartimentale e municipale istituzioni elette direttamente dai cittadini. Tale disposizione trovò attuazione attraverso quattro leggi –

¹⁶⁶ A seguito della Costituzione del 1799 venne adottata la Costituzione del 4 agosto 1802 – 16 termidoro anno X (c.d. Costituzione del “Consolato a vita”), e la Costituzione del 18 maggio 1804 – 28 floreale anno XII (c.d. Costituzione “dell’Impero”).

¹⁶⁷ M. Verpoux, *Droit des collectivités territoriales*, cit., p. 7 ; *Historique de la décentralisation*, in www.collectivites-locales.gouv.fr/decentralisation.

¹⁶⁸ Carta costituzionale 14 agosto 1830, in www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/les-constitutions-de-la-france/charte-constitutionnelle-du-14-aout-1830.5104.html.

approvate rispettivamente il 21 marzo 1831, il 22 giugno 1833, il 18 luglio 1837 ed il 10 maggio 1838 – che consentirono in parte il superamento del centralismo napoleonico e della Restaurazione. Il termine “décentralisation” comparve nel lessico giuridico francese proprio in questa fase storica, con riferimento alle riforme liberali a vantaggio di comuni e dipartimenti con le quali vennero istituiti organi elettivi e trasferite a comuni e dipartimenti competenze proprie dello Stato¹⁶⁹.

La legge del 21 marzo 1831 “Sui consigli municipali” prevedeva l’istituzione di consigli municipali eletti per un mandato di sei anni e rinnovati della metà ogni tre anni. Il suffragio era ristretto sulla base di requisiti censitari e di genere, tuttavia il corpo elettorale per le elezioni municipali era sensibilmente più ampio rispetto quello previsto per le elezioni politiche e comprendeva circa il 10% della popolazione. Tutto ciò favorì lo sviluppo di una coscienza politica a livello locale. L’assemblea degli elettori eleggeva i consiglieri municipali, mentre il sindaco e i suoi vice erano nominati dal Re nei capoluoghi di circondario e nei comuni di maggiori dimensioni e dal prefetto nei comuni più piccoli. Come nei primi anni della Rivoluzione – e a differenza dell’età napoleonica e della Restaurazione – i sindaci erano eletti tra i membri dei consigli comunali e non più nominati dal Primo Console, poi Imperatore, o dal Re.

La successiva legge del 22 giugno 1833 “Sull’organizzazione dei consigli generali di dipartimento e circoscrizione” estendeva il sistema introdotto a livello municipale anche ai consigli generali di dipartimento – i quali erano eletti per nove anni e rinnovati di un terzo ogni tre anni – ed ai consigli di circoscrizione – che erano eletti per sei anni e rinnovati della metà ogni tre anni. Il consiglio generale si componeva di tanti membri quanti i cantoni che formavano il dipartimento e il prefetto era posto al vertice dell’esecutivo ed era responsabile della preparazione ed esecuzione delle delibere del consiglio generale¹⁷⁰.

Due successive leggi definirono le competenze che venivano attribuite agli organi territoriali, in particolare la legge del 18 luglio 1837 “Sull’amministrazione municipale¹⁷¹” riconosceva al comune personalità giuridica e il diritto di disporre di un proprio patrimonio. La legge elencava una serie di materie nelle quali il comune avrebbe potuto adottare autonomamente delle delibere e materie nelle quali esso avrebbe potuto

¹⁶⁹ B. Faure, *Droit des collectivités territoriales*, Dalloz, Paris, 2016.

¹⁷⁰ In www.senat.fr/rap/r07-074/r07-0742.html.

¹⁷¹ In <http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k54703495/f8.image>.

formulare unicamente dei pareri, poiché di competenza del prefetto. Al sindaco era attribuita una funzione “duale” sia di rappresentante dello Stato che di esecutivo del consiglio municipale. Analogamente, la legge del 10 maggio 1838 “Sui consigli generali di dipartimento e sui consigli di circondario”, riconosceva implicitamente personalità giuridica a dipartimenti e circondari, che avrebbero potuto disporre di un proprio patrimonio, e ne ampliava notevolmente le competenze, sia nelle materie nelle quali avrebbero potuto decidere autonomamente, che nelle materie nelle quali avrebbe potuto formulare pareri.

Nel contesto della Primavera dei Popoli e della breve esperienza della Seconda Repubblica (1848-1851), l’Assemblea legislativa eletta nel 1848 approvò – ancora prima del nuovo testo costituzionale – il decreto del 3 luglio 1848, il quale introduceva il suffragio universale maschile per l’elezione dei consigli territoriali e l’elezione del sindaco da parte dei consigli municipali, nei comuni con meno di 6.000 abitanti¹⁷². La Costituzione del 4 novembre 1848 manteneva l’organizzazione del territorio articolata in dipartimenti, circoscrizioni, cantoni e comuni (art. 76). Gli organi dell’amministrazione territoriale a livello di dipartimento erano il prefetto, il consiglio generale e il consiglio prefettizio; a livello di circoscrizione il sotto-prefetto; a livello cantonale il consiglio cantonale e a livello municipale il sindaco, i vice-sindaco ed il consiglio municipale. La Costituzione, all’art. 80, attribuiva al Presidente della Repubblica la facoltà di sciogliere i consigli generali, cantonali e municipali su parere del Consiglio di Stato¹⁷³. Non si produssero per questo modifiche di rilievo sull’organizzazione del territorio.

Con l’avvento del Secondo Impero (1852-1870), dopo una prima fase centralizzatrice – che si concretizzò con la Costituzione del 14 gennaio 1852, la quale all’art. 57 prevedeva che i sindaci fossero eletti dall’esecutivo, anche al di fuori del consiglio comunale – ebbe invece inizio un periodo di riforme, che portò ad una “deconcentrazione” dell’amministrazione dello Stato attraverso l’attribuzione di importanti competenze dei ministri ai prefetti (con particolare riferimento alle leggi del 25 marzo 1852 e del 13 agosto 1861). Il termine “déconcentration” – sviluppatosi da un punto di vista concettuale

¹⁷² *Historique de la décentralisation - Collectivités locales*, in www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/Historique_complet.pdf, p. 16.

¹⁷³ Costituzione 4 novembre 1848, in www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/les-constitutions-de-la-france/constitution-de-1848-ii-republique.5106.html.

a partire dagli anni della rivoluzione – comparve per la prima volta nel lessico giuridico francese proprio in questo periodo¹⁷⁴.

Negli ultimi anni del Secondo Impero trovò attuazione una seconda – e più ampia – riforma degli organi territoriali. Le leggi del 18 luglio 1866 e del 24 luglio 1867, oltre ad ampliare le competenze dei consigli generali, attribuivano ai consigli generali e municipali il potere di disciplinare autonomamente le materie di propria competenza, attraverso delibere direttamente esecutive, sottoposte però al controllo successivo da parte del prefetto che poteva procedere all’annullamento dell’atto per “eccesso di potere o violazione della legge”. Mentre la legge del 23 luglio 1870 reintroduceva l’elezione del presidente del consiglio generale e l’obbligo di nominare il sindaco tra i membri del consiglio municipale.

La sconfitta nella guerra con la Prussia¹⁷⁵ e la nascita della Terza Repubblica (1870-1940) segnarono l’inizio di una nuova fase della storia della Francia e di un importante periodo di riforme i cui effetti sono ancora evidenti.

All’interno dell’Assemblea nazionale, eletta l’8 febbraio 1871, venne istituita una commissione per il decentramento, i cui lavori si svolsero in un clima estremamente teso. Dopo che l’Assemblea nazionale ebbe firmato la pace con la Prussia e di fronte alla minaccia del ritorno della monarchia Parigi insorse e, cacciato il governo Thiers, diede vita ad un governo socialista, la c.d. “Comune di Parigi” (18 marzo-28 maggio 1871). La rivolta venne duramente repressa, sia a Parigi che in altre importanti città della Francia come Lione e Marsiglia¹⁷⁶.

In tale contesto, l’Assemblea nazionale trasferitasi a Versailles approvò la legge del 10 agosto 1871 “Sui consigli generali”, che costituirà la base della disciplina sui dipartimenti per più di un secolo, fino all’approvazione della legge del 1982.

¹⁷⁴ Il termine *déconcentration* venne utilizzato per la prima volta dal giurista Léon Aucoc, nel 1869, per definire le leggi del 25 marzo 1852 e del 13 agosto 1861. A Gazier, *Déconcentration*, in www.francejus.ru/upload/fiches_fr/Deconcentration.pdf; O. Gohin, *Institutions administratives*, LGDJ, Paris, 2006.

¹⁷⁵ La Terza Repubblica venne proclamata il 4 settembre 1870 a seguito della sconfitta nella battaglia di Sedan. Il Ministro degli Interni Léon Gambetta procedette alla nomina dei prefetti i quali vennero investiti di competenze in materia di sicurezza interna, reclutamento delle truppe e approvvigionamento della popolazione. Nel contesto della guerra franco-prussiana venne approvato il decreto del 25 dicembre 1870 con il quale venivano soppressi i consigli generali, sostituiti da commissioni dipartimentali composte da un membro per ogni cantone di nomina prefettizia. I consigli generali tornarono ad essere elettivi per effetto della legge del 29 marzo 1871.

¹⁷⁶ *Historique de la décentralisation - Collectivités locales*, cit., p. 20.

Secondo quanto previsto dalla legge del 10 agosto 1871 ogni dipartimento era dotato di un consiglio generale (art. 1), che eleggeva al proprio interno una commissione dipartimentale (art. 2). Il prefetto era il rappresentante del potere esecutivo nel dipartimento, incaricato di supervisionare l'esecuzione delle leggi, dell'indagine preliminare delle questioni riguardanti il dipartimento, dell'esecuzione delle decisioni del consiglio generale e della commissione dipartimentale (art. 3).

Il consiglio generale si componeva di un membro eletto per ogni cantone (art. 4). I consiglieri generali rimanevano in carica per un mandato di sei anni ed erano rieleggibili. L'organo si rinnovava della metà ogni tre anni (art. 21) e le elezioni si tenevano in due turni (art. 14)¹⁷⁷, con sistema maggioritario a suffragio universale maschile.

Il consiglio generale si riuniva in due sessioni ordinarie l'anno, una nel mese di aprile di non più di 15 giorni e una tra settembre e gennaio dell'anno successivo di non più di 30 giorni (art. 23). Il consiglio generale si riuniva inoltre in sessioni convocate per decreto, o su richiesta del prefetto, della commissione dipartimentale o di due terzi dei membri del consiglio stesso, di non più di 15 giorni (art. 24). Le delibere del consiglio generale erano adottate a maggioranza assoluta dei voti, alla presenza della metà dei suoi membri (art. 30).

La commissione dipartimentale era invece eletta ogni anno e si componeva di un numero di membri da quattro a sette (art. 69). Essa si riuniva in sessione ordinaria almeno una volta al mese e in sessione straordinaria su richiesta del prefetto o del proprio presidente (art. 73). Le decisioni della commissione erano approvate a maggioranza assoluta dei voti ed alla presenza di almeno la metà dei suoi membri (art. 72).

Per quanto concerne le competenze del consiglio generale, questo era incaricato della ripartizione delle imposte dirette, e delle addizionali, della gestione del patrimonio del dipartimento, di strade, lavori pubblici, concessioni, acque, servizi per l'infanzia, assistenza pubblica, bilancio del dipartimento, ecc. (art. 46).

La commissione dipartimentale era invece incaricata di disciplinare le questioni ad essa delegate dal consiglio generale, deliberava nelle materie stabilite dalla legge e formulava pareri indirizzati al prefetto, nell'interesse del dipartimento (art. 77). All'apertura della sessione ordinaria del consiglio generale, la commissione dipartimentale presentava un

¹⁷⁷ Risultava eletto al primo turno il candidato che avesse ricevuto la maggioranza assoluta dei voti o di un quarto dei cittadini aventi diritto. Risultava eletto al secondo turno il candidato che avesse ricevuto la maggioranza semplice dei voti.

rapporto sull'attività svolta, formulava al consiglio le proposte che riteneva necessarie e presentava un documento riassuntivo con le osservazioni sul bilancio proposto dal prefetto (art. 80).

Con le leggi costituzionali del 24 febbraio 1875 “Sull'organizzazione del Senato” e del 25 febbraio 1875 “Sull'organizzazione dei poteri pubblici”¹⁷⁸ l'Assemblea nazionale istituiva un sistema bicamerale perfetto composto da una Camera bassa, ovvero la Camera dei deputati, e da una Camera alta, ovvero il Senato, al quale veniva attribuito per la prima volta un ruolo di rappresentanza territoriale. In particolare, secondo quanto previsto dalla legge del 24 febbraio 1875, il Senato si componeva di 300 membri dei quali 225 eletti a suffragio indiretto nei dipartimenti e nelle colonie (art. 1) e 75 membri “inamovibili” eletti dall'Assemblea nazionale prima della propria dissoluzione (art. 7). I senatori dei dipartimenti e delle colonie erano eletti per un mandato di nove anni da un collegio che si riuniva nel capoluogo di dipartimento o della colonia composto dai deputati, dai consiglieri generali e dai consiglieri di circoscrizione eletti nel dipartimento e da un rappresentante di ciascuna municipalità eletto dai cittadini. Il Senato si rinnovava di un terzo ogni tre anni.

La nuova legislazione sui comuni venne approvata attraverso un processo più lento rispetto a quella sui dipartimenti. Venne progressivamente introdotto il principio dell'elezione del sindaco da parte del consiglio municipale. La legge del 12 agosto 1876 introduceva tale principio con riferimento ai comuni di minori dimensioni; la legge del 28 marzo 1882, ne estendeva l'applicazione ai capoluoghi di dipartimento, circoscrizione e cantone, ad eccezione di Parigi. Infine, il principio dell'elezione del sindaco da parte del consiglio municipale veniva codificato dalla legge sull'organizzazione municipale del 5 aprile 1884, la quale introduceva una disciplina uniforme per tutti i comuni¹⁷⁹.

Gli organi del comune erano il consiglio municipale, ovvero l'organo deliberativo¹⁸⁰ che restava in carica per quattro anni¹⁸¹, il sindaco ed il vice-sindaco, incaricati di dare

¹⁷⁸ In www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/les-constitutions-de-la-france/constitution-de-1875-iii-republique.5108.html.

¹⁷⁹ Per il testo della legge del 5 aprile 1884 si rimanda a: <http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k5455300x/f2.item>; *Les grands principes de la loi municipale du 1884*, in www.senat.fr/evenement/archives/D18/principes.html.

¹⁸⁰ Il termine “organo deliberativo”, molto comune nella letteratura di lingua francese, verrà ripreso anche nel conteso dei processi di decentramento dei nuovi membri dell'Unione europea.

¹⁸¹ Nel 1929 la durata del mandato dei consiglieri municipali venne esteso a sei anni, rinnovabili. L'organo a differenza del consiglio generale era rinnovato nella sua interezza.

esecuzione alle delibere del consiglio (art. 1). Il sindaco svolgeva una funzione duale, in quanto organo esecutivo della municipalità e rappresentante dello Stato, investito di competenze in materia di stato civile, polizia giudiziaria ed esecuzione delle leggi.

L'aspetto di maggiore rilievo relativo alla legge 5 aprile 1884 concerneva l'attribuzione al consiglio municipale di una "competenza generale"¹⁸² nelle questioni che riguardavano il comune (art. 61), in assenza di una elencazione esplicita (c.d. "clausola di competenza generale"¹⁸³). Parallelamente la facoltà di intervenire del prefetto veniva limitata ai casi nei quali fosse in pericolo "un interesse superiore". Il prefetto conservava invece il potere di annullare un atto comunale perché non conforme alla legge.

Con la legge del 5 novembre 1926 venne rafforzata l'autonomia dei dipartimenti, riconoscendo il potere decisionale dei consigli generali nelle materie di interesse del dipartimento; si trattava di un principio simile – ma più limitato – alla clausola generale di competenza dei comuni.

La legge del 10 agosto 1871 e del 5 aprile 1884 subirono solo modifiche di poco rilievo negli ultimi anni della Terza Repubblica e rimasero sostanzialmente inalterate fino alla seconda guerra mondiale¹⁸⁴.

Nel 1917 venne approvato un progetto per l'introduzione di 17 raggruppamenti delle camere di commercio in unità economiche regionali, che non produsse però conseguenze di rilievo sull'organizzazione territoriale della Francia.

La Repubblica di Vichy (1940-1944), uno Stato fantoccio del regime nazista, optò per un maggiore controllo del territorio, attraverso l'introduzione della nomina dei vertici degli organi territoriali, che escludeva qualsiasi forma di autonomia. La legge del 19 aprile 1941 introdusse inoltre 18 prefetti regionali, con competenze di polizia e in ambito economico, che entrarono presto in conflitto con i prefetti dipartimentali.

Un'ordinanza del Comitato francese di liberazione nazionale del 10 luglio 1944 istituiva i commissariati regionali della Repubblica, sotto la guida di un commissario regionale (o prefetto regionale), incaricati di gestire i servizi di primaria importanza per il territorio di

¹⁸² "Le conseil municipal règle, par ses délibérations, les affaires de la commune" (art. 61, legge 5 aprile 1884).

¹⁸³ Les collectivités territoriales, in www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/collectivites-territoriales/competences-collectivites-territoriales/qu-est-ce-que-clause-generale-competence.html.

¹⁸⁴ M. Verpaux, *Droit des collectivités territoriales*, cit., p. 12.

competenza, che vennero confermati dopo la fine del secondo conflitto mondiale dall'ordinanza del 24 ottobre 1945¹⁸⁵.

Infine, al termine della seconda guerra mondiale la riforma dell'impero coloniale francese portò a significativi cambiamenti della struttura territoriale della Francia. Con i decreti del 22 dicembre 1945¹⁸⁶ e del 20 febbraio 1946¹⁸⁷ venne innanzitutto soppresso il c.d. "codice dell'indigenato", ovvero l'insieme di disposizioni legislative e pratiche – che in realtà non vennero mai codificate in un unico testo – in vigore nei territori del secondo impero coloniale francese (1815-1946)¹⁸⁸. Si trattava di un regime fortemente discriminatorio riservato alle popolazioni autoctone, molto simile all'*apartheid* in Sudafrica. Successivamente, la legge del 19 marzo 1946¹⁸⁹ attribuiva a Guadalupa, Martinica, Réunion, e Guyana francese – i più antichi possedimenti coloniali francesi – lo status di dipartimenti d'oltremare (art. 1), i quali venivano così integrati da un punto di vista politico, giuridico e amministrativo nel territorio della Francia¹⁹⁰. La legge del 19 marzo 1946 prevedeva che venissero estesi a tali territori – tramite "decreti applicativi" (*décrets d'application*) – le leggi ed i decreti in vigore nella Francia metropolitana alla data del 1° gennaio 1947 (art. 2). Mentre le leggi adottate successivamente avrebbero trovato attuazione nei dipartimenti d'oltremare qualora ne fosse fatta menzione esplicita nel testo (art. 3)¹⁹¹.

2.5 La IV Repubblica (1946-1958)

2.5.1 Le collettività territoriali nella Costituzione del 1946

Le collettività territoriali – ovvero comuni, dipartimenti e territori d'oltremare – vennero costituzionalizzate solo a seguito del secondo conflitto mondiale. Il 27 ottobre 1946 venne

¹⁸⁵ *Les regions*, in www.senat.fr/rap/r07-074/r07-0743.html.

¹⁸⁶ Decreto 45-137 del 22 dicembre 1945 "Sulla soppressione in Africa occidentale francese, Africa equatoriale francese, Cameron, Togo, Somalia, Madagascar e Nuova Caledonia delle sanzioni ordinarie dell'indigenato".

¹⁸⁷ Decreto 46-277 del 20 febbraio 1946 "Sulla soppressione delle pene dell'indigenato in Africa occidentale francese, Africa equatoriale francese, Cameron, Togo, Somalia, Madagascar e Nuova Caledonia".

¹⁸⁸ C. Fiamingo, *L'Africa subsahariana: ambiente, storia, strutture di potere, lingue, popoli, religioni, cronologia, glossario*, Pendragon, Bologna, 2000, p. 49.

¹⁸⁹ Legge 46-451 del 19 marzo 1946 "Sulla classificazione di Guadalupa, Martinica, Réunion e Guyana francese quali dipartimenti", in www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006068018.

¹⁹⁰ V. Dimier, *De la France coloniale à l'Outre-mer*, in *Pouvoirs*, n. 2, 2005.

¹⁹¹ Tale termine venne posticipato al 1° luglio 1947 dalla legge 46-2914 del 23 dicembre 1946 ed infine al 31 dicembre 1947 dalla legge 47-1374 del 26 luglio 1947.

adottato un nuovo testo costituzionale che segnò l'inizio della Quarta Repubblica (1946-1958). La Costituzione dedicava alle collettività territoriali un apposito titolo – il titolo X “Delle collettività territoriali” – sancendone il passaggio da entità amministrative a soggetti di diritto costituzionale.

Il primo progetto di Costituzione – approvato dall'Assemblea nazionale costituente il 19 aprile, ma rigettato nel successivo referendum del 5 maggio – conteneva già un titolo dedicato alle collettività territoriali. In esso venivano introdotti una serie di principi importanti tra i quali: la riserva di legge per la definizione dell'organizzazione delle collettività territoriali, l'elezione dei consigli territoriali a suffragio universale, l'esecutivo rappresentato dal sindaco o dal presidente della collettività territoriale, il controllo dello Stato esercitato da un rappresentante del Governo nel dipartimento¹⁹².

La nuova Assemblea nazionale costituente, eletta il 2 giugno 1946, riprese molte delle disposizioni relative alle collettività territoriali – ovvero comuni, dipartimenti e territori d'oltremare – contenute nel testo di aprile.

Nell'ambito dei lavori sia della prima che della seconda Assemblea nazionale costituente emerse una manifesta ostilità nei confronti del livello regionale. Un solo deputato, Jacques Fonlupt-Esperaber del Movimento Repubblicano Popolare, sostenne – senza successo – l'idea di istituire una “circostrizione sopra-dipartimentale”¹⁹³. Nell'ambito della seconda Assemblea nazionale costituente si tenne, inoltre, un ampio dibattito sulla riforma dell'amministrazione dello Stato, che portò unicamente all'introduzione dell'art. 89, il quale prevedeva che «delle leggi organiche avrebbero ampliato il contenuto delle libertà dipartimentali e comunali». Tale disposizione non trovò mai attuazione. Il testo finale della Costituzione venne approvato dall'Assemblea nazionale costituente il 29 settembre 1946 e tramite referendum il 13 ottobre 1946¹⁹⁴.

Nel processo che portò all'adozione della Costituzione della IV Repubblica emerse per la prima volta la questione della natura e dei poteri delle collettività territoriali. Secondo quanto previsto sia nel testo di aprile che nella versione finale di settembre della Costituzione (art. 85), la Repubblica francese, una e indivisibile «riconosce l'esistenza

¹⁹² *Les collectivités territoriales dans les Constitutions françaises*, in www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/appfondissements/collectivites-territoriales-constitutions-francaises.html. In esso era stato aggiunto un apposito titolo per l'Unione francese (titolo VIII).

¹⁹³ J.F. Sirinelli, *Histoire des droites*, Gallimard, Paris, 2006.

¹⁹⁴ M. Verpaux, *Droit des collectivités territoriales*, cit., pp. 15-16.

delle collettività territoriali», ovvero «i comuni, i dipartimenti e i territori d'oltremare». Come sottolineato dalla dottrina, ammettendo l'esistenza delle collettività territoriali, il costituente si impegnava a rispettarne “la personalità giuridica, l'autonomia, ed il diritto ad amministrare i propri interessi”¹⁹⁵.

Come previsto dall'art. 87 della Costituzione, le collettività territoriali si amministravano liberamente attraverso i consigli eletti a suffragio universale, mentre i sindaci e i presidenti dei consigli territoriali erano incaricati di dare esecuzione alle decisioni dei consigli stessi. Veniva inoltre stabilito un principio fondamentale, che avrebbe segnato tutta la successiva evoluzione della disciplina sulle collettività territoriali, ovvero il principio della libera amministrazione. Un progetto di legge del 21 maggio 1947 sull'istituzione di un organo elettivo al vertice dell'esecutivo dipartimentale, al quale sarebbero state trasferite importanti competenze del prefetto, non venne approvato dal Parlamento, nel timore di introdurre una sorta di “sindaco a livello dipartimentale”, lasciando aperta una questione già emersa durante i lavori dell'Assemblea nazionale costituente¹⁹⁶.

Secondo quanto previsto dall'art. 88 della Costituzione il coordinamento dell'attività dei funzionari di Stato, la rappresentanza degli interessi nazionali e il controllo amministrativo delle collettività territoriali erano assicurate a livello dipartimentale da delegati del Governo, designati dal Consiglio dei Ministri. L'autonomia di gestione delle collettività territoriali veniva in questo modo compressa dal controllo dei funzionari governativi, oltre che per effetto della normativa che dava attuazione alle disposizioni costituzionali¹⁹⁷. Tuttavia, con l'attribuzione al delegato del Governo della rappresentanza degli interessi nazionali si riconosceva implicitamente l'esistenza di interessi locali distinti, propri delle collettività territoriali¹⁹⁸.

Per quanto concerne la struttura dello Stato, la Costituzione del 1946 istituiva l'Unione francese (titolo VIII “Sull'Unione francese”) composta dalla Repubblica francese – a sua volta formata dalla Francia metropolitana, dai dipartimenti e dai territori d'oltremare – e

¹⁹⁵ M.C. Rouault, *L'Intérêt communal*, Presses Universitaire de Lille, Lille, 1991, pp. 59 ss.

¹⁹⁶ *Séances de la Commission de la Constitution: comptes rendus analytiques imprimés en exécution de la résolution votée par l'Assemblée le 25 avril 1946*, Assemblée nationale constituante, Paris, 1946.

¹⁹⁷ M. Verpaux, *Droit des collectivités territoriales*, cit.

¹⁹⁸ M.C. Rouault, *L'Intérêt communal*, cit., p. 60.

dai territori e dagli Stati associati¹⁹⁹, che erano parte dell'Unione ma non della Repubblica (art. 60)²⁰⁰. Il titolo VIII dava copertura costituzionale ai dipartimenti d'oltremare (DOM)²⁰¹ ed istituiva i territori d'oltremare nei possedimenti coloniali più recenti e nei territori sotto tutela (TOM)²⁰². In particolare, l'art. 73 confermava l'estensione ai dipartimenti d'oltremare del regime giuridico dei dipartimenti metropolitani (introdotta dalla legge del 19 marzo 1946) e stabiliva che eventuali deroghe sarebbero state stabilite per legge; mentre l'art. 74 prevedeva che i territori d'oltremare fossero dotati di uno statuto particolare, il quale sarebbe stato approvato con legge della Repubblica, su parere dell'Assemblea dell'Unione francese ed a seguito della consultazione della rispettiva assemblea territoriale. In ciascun territorio sarebbe stato nominato un rappresentante del Governo posto a capo dell'amministrazione ed istituita un'assemblea eletta a suffragio ristretto i cui poteri erano però particolarmente limitati (artt. 76-77)²⁰³.

I costituenti optarono inoltre per introdurre un sistema bicamerale "asimmetrico" nel quale alla Camera alta – ovvero il Consiglio della Repubblica – veniva assegnato un ruolo di rappresentanza delle collettività territoriali, come nella Terza Repubblica. Il Consiglio della Repubblica, secondo quanto previsto dalla Costituzione all'art. 6, c. 2 era infatti eletto da comuni e dai dipartimenti «a suffragio universale indiretto»²⁰⁴. Tuttavia, la

¹⁹⁹ Con il termine "territori associati" si faceva riferimento ai mandati della Società delle Nazioni, mentre con il termine "Stati associati" si faceva riferimento ai protettorati.

²⁰⁰ P.F. Gonidec, *L'évolution des territoires d'outre-mer depuis 1946*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1958; T. Michalon, *L'Outre-mer français. Évolution institutionnelle et affirmations identitaires*, L'Harmattan, Paris, 2009.

²⁰¹ Come ricordato, istituiti con la legge del 19 marzo 1946 nei più antichi possedimenti coloniali della Francia, ovvero Guadalupa, Martinica, Réunion, e Guyana francese, cui si aggiungerà nel 1976 Mayotte, a seguito dell'indipendenza delle Comore.

²⁰² Con riferimento a Camerun, Comore, Costa d'Avorio, Dahomey (oggi Benin), Congo francese (oggi Repubblica del Congo), Guinea, Alto volta (istituito quale TOM nel 1947, oggi Burkina Faso), Indocina francese (traferita all'India tra il 1950 e il 1954), Madagascar, Mauritania, Niger, Nuova Caledonia, Oubangui (oggi Repubblica centrafricana), Polinesia francese, Senegal, Somalia francese (oggi Djibouti), Saint-Pierre-et-Miquelon, Sudan, Ciad, Terre australi ed antartiche (istituite quali TOM nel 1955 e considerati oggi i soli TOM a non essere inclusi tra le collettività d'oltremare), Togo, Wallis-et-Fortuna.

²⁰³ La legge del 5 ottobre 1946 istituiva collegi elettorali distinti nei territori d'oltremare per i cittadini francesi e per la popolazione autoctona (stato civile comune o locale) e riservava il diritto di voto solo ad una parte della popolazione autoctona, ovvero i notabili. Legge 46-2151 del 1946 "Sull'elezione dei membri dell'Assemblea nazionale", in www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000693370. V. Dimier, *De la France coloniale à l'outre mer*, cit.

²⁰⁴ Secondo quanto previsto dalla legge elettorale del 1947, il Consiglio della Repubblica si componeva da 315 senatori dei quali 5/6 sarebbero stati eletti "a suffragio universale indiretto" (ovvero 200 nella Francia metropolitana, 14 in Algeria, 3 in Marocco, 2 in Tunisia, 7 nei dipartimenti d'oltremare, 44 nei territori d'oltremare, 3 dai francesi risidenti all'estero) ed 1/6 dall'Assemblea Nazionale per un mandato di sei anni. Nel 1947 veniva reintrodotta l'appellativo "senatori" e nel 1948 l'elezione a suffragio universale

Camera alta era dotata unicamente di competenze consultive, fortemente ridimensionate rispetto a quanto previsto per il Senato dalla legge del 24 febbraio 1875²⁰⁵.

2.5.2 I prodromi del regionalismo francese

Nella Francia metropolitana la necessità di introdurre enti territoriali più ampi rispetto ai dipartimenti divenne sempre più evidente negli anni che seguirono il secondo conflitto mondiale. Le uniche collettività territoriali previste dalla Costituzione del 1946 erano infatti i comuni, i dipartimenti e i territori d'oltremare. Il livello di decentramento regionale – istituito quale forma di cooperazione tra le camere di commercio nel 1917 per rispondere ad esigenze di tipo economico – iniziò tuttavia ad assumere un ruolo sempre più rilevante negli anni del secondo dopoguerra.

Con il decreto del 30 giugno 1955²⁰⁶ vennero introdotti i programmi di azione regionale finalizzati a promuovere la crescita economica e sociale delle diverse regioni, coordinando l'azione delle amministrazioni con le iniziative locali e private (art. 1). In attuazione di quanto previsto dal decreto del 30 giugno 1955, con l'ordinanza ministeriale del 28 novembre 1956²⁰⁷ vennero istituite 22 circoscrizioni di azione regionale o regioni di piano (“*régions de programme*”²⁰⁸) – che divennero 21 dopo la fusione della regione del Rodano con la regione delle Alpi²⁰⁹. Per la prima volta dalla Rivoluzione del 1789, e dalla profonda centralizzazione dello Stato che ne era derivata, venivano introdotte le regioni quali “circoscrizioni amministrative”²¹⁰ – definite sulla base di una logica razionalizzatrice (o meglio “tecnocratica”²¹¹) ed il cui territorio non corrispondeva alle province storiche della Francia – per sostenere le politiche di pianificazione e gestione

indiretto per tutti i membri della Camera alta. Con la legge di revisione costituzionale del 7 dicembre 1954 si attribuivano nuovamente competenze legislative al Consiglio della Repubblica e veniva reintrodotta l'istituto della *navette*.

²⁰⁵ Legge costituzionale del 24 febbraio 1875 “Sull'organizzazione del Senato”, in www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/les-constitutions-de-la-france/constitution-de-1875-iii-republique.5108.html.

²⁰⁶ Decreto 55-873 del 30 giugno 1955 “Sull'istituzione di programmi di azione regionale”, in www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?numJO=0&dateJO=19550702&numTexte=&pageDebut=06638&pageFin=.

²⁰⁷ Ordinanza ministeriale del 26 novembre 1956, in www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT000000655884.

²⁰⁸ M. Verpaux, *Droit des collectivités territoriales*, cit., p. 18.

²⁰⁹ J.F. Sirinelli, *Histoire des droites*, cit.

²¹⁰ P. Piciacchia, *Decentramento francese ad una svolta?*, cit.

²¹¹ M. Verpaux, *Droit des collectivités territoriales*, cit., p. 18.

del territorio. Le regioni di piano erano dotate di competenze di coordinamento delle amministrazioni con le iniziative pubbliche locali e con le iniziative private finanziate dallo Stato o da un ente pubblico. Lo Stato dava così avvio ad una riorganizzazione delle funzioni amministrative facendo coincidere le circoscrizioni amministrative dei servizi deconcentrati con le circoscrizioni di azione regionale²¹².

Per quanto concerne la Francia d'oltremare, i limiti dell'organizzazione territoriale introdotta dalla Costituzione del 1946 divennero presto evidenti di fronte alle richieste di maggiore autonomia provenienti dai rappresentanti eletti nei territori d'oltremare²¹³, le quali trovarono in parte soluzione con la legge-quadro del 23 giugno 1956²¹⁴ (c.d. "legge-quadro Defferre") – che precedeva la più ampia riforma dei territori d'oltremare introdotta dalla Costituzione del 1958. La legge-quadro del 23 giugno 1956 autorizzava il governo ad adottare decreti in una serie di materie di competenza del Parlamento, con particolare riferimento alla possibilità di istituire "consigli di governo" incaricati dell'amministrazione dei servizi e di dotare le assemblee territoriali di poteri deliberativi in materia di servizi (art. 1, c. 2 e c. 3). La legge-quadro del 23 giugno 1956 introduceva inoltre le elezioni a suffragio universale nei territori d'oltremare (art. 10) ed istituiva i collegi unici (art. 12) in luogo dei collegi divisi sulla base dello stato civile, di diritto comune o locale, previsti dalla legge del 5 ottobre 1946.

2.6 La Costituzione del 1958 ed i primi tentativi di regionalizzazione della Francia

Nei lavori preparatori che portarono all'adozione della Costituzione del 4 ottobre 1958, tenuti inizialmente riservati²¹⁵, la questione delle collettività territoriali e della tutela degli interessi locali venne ampiamente dibattuta. In un primo progetto (o meglio *avant-projet*) presentato nel giugno del 1958 dal Ministro della Giustizia Michel Debré era previsto un

²¹² Nel 1963 venne sperimentata con successo la gestione dei servizi deconcentrati dello Stato a livello regionale, nelle regioni della Haute-Normandie e della Bourgogne.

²¹³ V. Dimier, *Décentraliser l'empire ? Du compromis colonial à l'institutionnalisation d'un gouvernement local dans l'Union française*, in *Revue d'histoire d'outre-mer*, 338-9, 2003, pp. 83-108; V. Dimier, *De la France coloniale à l'outre mer*, cit.

²¹⁴ Legge-quadro 56-619 del 23 giugno 1956 "Che autorizza il governo ad attuare le riforme e le misure necessarie per assicurare l'evoluzione dei territori dei quali è incaricato il Ministero per i territori d'oltremare", in www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000692222.

²¹⁵ I lavori preparatori della Costituzione del 1958 sono stati pubblicati solo a partire dal 1987. *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958, Comité national chargé de la publication des travaux préparatoires des institutions de la V^e République*, La documentation française, Paris, 1987.

apposito titolo dedicato alle collettività territoriali, ovvero le città (che non compariranno nella versione finale del progetto della Costituzione), i comuni, i dipartimenti ed i territori d'oltremare, nel quale si riconosceva il principio della libera amministrazione, la necessità di affidare ad un rappresentante dello Stato nelle collettività territoriali il compito di tutelare gli interessi nazionali e di assicurare il rispetto della legge, e infine la necessità di adattare la legislazione alle esigenze dell'autonomia amministrativa e del decentramento. Tale ultima disposizione – di portata fortemente innovativa – però non trovò posto nel progetto finale²¹⁶.

La nuova Costituzione del 4 ottobre 1958²¹⁷ non apportava significative modifiche alla disciplina sulle collettività territoriali – ovvero comuni, dipartimenti e territori d'oltremare, dalla quale restavano escluse le regioni – confermando quelle già introdotte dalla Costituzione del 1946, che si configuravano come enti decentrati, dotati di personalità giuridica, che esercitavano liberamente competenze amministrative (non meramente esecutive) attraverso consigli elettivi, nel rispetto di quanto previsto dalla legge²¹⁸. Si sottolinea che dei cinque articoli che componevano il titolo XI “Sulle collettività territoriali”, solo l'art. 72 conteneva delle disposizioni generali relative alle collettività territoriali, mentre gli artt. 73 e 74 riconoscevano dei regimi derogatori in favore dei dipartimenti d'oltremare e dei territori d'oltremare, così come gli artt. 75 e 76. L'art. 72, c. 1 elencava le collettività territoriali – ovvero i comuni, i dipartimenti ed i territori d'oltremare – e attribuiva al legislatore la facoltà di crearne di nuove. Tale disposizione, assente nella Costituzione del 1946, ha consentito l'istituzione delle regioni nel 1982. All'art. 72, c. 2 si riaffermava il principio della libera amministrazione, in base al quale le collettività territoriali si sarebbero amministrate liberamente, attraverso dei consigli elettivi, nel rispetto di quanto previsto dalla legge. L'art. 34 prevedeva inoltre che la legge avrebbe stabilito i principi fondamentali relativi alla libera amministrazione, alle competenze ed alle risorse delle collettività territoriali. Riservando alla sola legge la

²¹⁶ Per una disamina dei lavori preparatori, che portarono all'adozione della Costituzione del 1958, con particolare riferimento alle collettività territoriali si rimanda a M.C. Rouault, *L'Intérêt communal*, cit., pp. 62 ss.

²¹⁷ Costituzione del 4 ottobre 1958, in www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/la-constitution-du-4-octobre-1958/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur.5074.html#titre12.

²¹⁸ Come sostenuto da una parte della dottrina, la Costituzione del 1958, è sembrata “tirarsi indietro” da un ulteriore avanzamento nel processo di decentramento dello Stato. M. Verpaux, *Droit des collectivités territoriales*, cit., p. 17.

disciplina dei principi sull'organizzazione delle collettività territoriali, si metteva queste ultime al riparo dall'arbitrio delle autorità centrali e degli uffici decentrati²¹⁹. Infine, all'art. 72, c. 3, Cost. 1958, analogamente a quanto previsto dalla Costituzione del 1946, veniva definito il ruolo del rappresentante dello Stato (“*délégué du Government*”) nei dipartimenti e nei territori, il quale era incaricato della tutela degli interessi nazionali, del controllo amministrativo e del rispetto della legge.

La Costituzione del 1958 introduceva invece significative modifiche alle disposizioni sui territori d'oltremare, i quali avrebbero potuto conservare il proprio status all'interno della Repubblica, oppure sulla base di una delibera approvata dalla rispettiva assemblea territoriale acquisire lo status di dipartimento d'oltremare (DOM) o divenire uno Stato membro della Comunità francese²²⁰ (art. 76). Veniva in questo modo confermato il regime giuridico distinto per i territori che aspiravano ad essere amministrati secondo il sistema della Francia metropolitana, ovvero i dipartimenti d'oltremare (DOM) disciplinati dall'art. 73 della Costituzione, ed i territori che invece, pur volendo rimanere parte della Repubblica, rivendicavano una più ampia autonomia ed un'organizzazione territoriale specifica, ovvero i territori d'oltremare (TOM) disciplinati dall'art. 74²²¹. Solo cinque territori optarono nel 1958 per conservare lo status di TOM²²², la Guinea divenne indipendente, mentre gli altri territori divennero Stati membri della Comunità francese e ottennero l'indipendenza nel 1960, nell'ambito del processo di decolonizzazione²²³.

²¹⁹A. Delcamp, M.-J. Tulard, *La decentralizzazione francese: alla ricerca di un secondo impulso*, in *Amministrazione*, 2/2003, pp. 191-224.

²²⁰ La Comunità francese si sostituiva all'Unione francese ed era disciplinata dal Titolo XII “Della Comunità”, della Costituzione.

²²¹ B. Faure, *Le rôle du juge constitutionnel dans l'élaboration du droit des collectivités locales*, in *Pouvoirs*, n. 99, 2001, pp. 117-133.

²²² Ovvero le Comore (che a seguito del referendum del 22 dicembre 1974 dichiararono la propria indipendenza il 6 luglio 1975, ad eccezione di Mayotte), la Polinesia francese, la Somalia francese (che divenne indipendente nel 1977, con il nome di Djibouti), la Nuova Caledonia (la quale a seguito degli Accordi di Noumea del 5 maggio 1998 è divenuta una collettività a statuto particolare ed è disciplinata dal titolo XIII della Costituzione “Disposizioni transitorie relative alla Nuova Caledonia”, introdotto con la revisione costituzionale del 10 luglio 1998), Saint-Pierre-et-Miquelon (che divennero DOM nel 1976 e collettività a statuto particolare nel 1985), cui si aggiunsero Wallis-et-Fortuna che ottennero lo status di TOM nel 1961.

²²³ Si fa riferimento in particolare a Camerun, Costa d'Avorio, Dahomey (oggi Benin), Congo francese (oggi Repubblica del Congo), Alto Volta (oggi Burkina Faso), Madagascar, Mauritania, Niger, Oubangui (oggi Repubblica centrafricana), Senegal, Sudan, Ciad, Togo. G.P. Calchi Novati, *La decolonizzazione*, Loescher, Torino, 1983; R.F. Betts, *La decolonizzazione*, Il Mulino, Bologna, 2003; D.K. Kennedy, *Storia della decolonizzazione*, Il Mulino, Bologna, 2017.

Infine, la Costituzione all'art. 24, c. 3, attribuiva esplicitamente al Senato un ruolo di rappresentanza delle collettività territoriali e, come la Costituzione del 1946, stabiliva che i membri della Camera alta sarebbero stati eletti a suffragio indiretto. Le disposizioni sull'elezione dei senatori sono state modificate più volte nel corso degli anni, senza apportare però alcuna significativa mutazione ai caratteri di fondo della normativa. Secondo quanto previsto dal Codice delle elezioni attualmente in vigore, i senatori sono eletti in ogni dipartimento da un collegio elettorale composto da deputati, senatori, consiglieri regionali, consiglieri dipartimentali e dai rappresentanti consigli municipali del dipartimento (art. L 280, Codice delle elezioni)²²⁴.

Con il decreto del 14 marzo 1964²²⁵ venne istituita la figura del prefetto regionale, ovvero il prefetto del dipartimento dove si trovava il capoluogo di regione (art. 1), incaricato di dare attuazione ai piani di sviluppo economico del Governo e della gestione del territorio. In tale ambito territoriale il prefetto regionale era incaricato di controllare l'attività dei prefetti di dipartimento, dei vertici degli organi incaricati di erogare servizi, degli istituti pubblici e delle società miste pubblico-private (art. 2). Il prefetto regionale concorreva inoltre, per quanto concerneva la propria regione, all'elaborazione del piano di sviluppo economico e sociale del paese (art. 5).

Il 27 aprile 1969 si tenne il referendum *ex art. 11* della Costituzione "Sul progetto di legge sulla creazione delle regioni e la riforma del Senato²²⁶". Il referendum era stato annunciato dal Presidente Charles De Gaulle l'anno precedente – nel contesto delle proteste e degli scontri che avevano scosso il paese nel maggio del 1968 e che avevano portato ad una delle più gravi crisi sociali della storia della Francia – ma rimandato su richiesta del Primo Ministro Georges Pompidou per non turbare lo svolgimento delle elezioni parlamentari anticipate, fissate il 23 e 30 giugno 1968. Nel discorso del 24 maggio 1968, De Gaulle aveva sottolineato la necessità di introdurre riforme nell'ambito dell'università, dell'impresa e delle regioni. Per quanto concerne proprio la questione regionale, nell'autunno del 1968 si tennero una serie di consultazioni con i consiglieri

²²⁴ In www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070239.

²²⁵ Decreto 64-251 del 14 marzo 1964 "Relativo all'organizzazione dei servizi dello Stato nelle circoscrizioni di azione regionale", in www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000327696.

²²⁶ Decreto n. 69-296 del 2 aprile 1969 "Sulla decisione di sottoporre a referendum un progetto di legge", in www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT000000499637.

locali, i gruppi di interesse e la comunità accademica. Tuttavia, nessuna delle proposte formulate venne presa in considerazione nell'elaborazione del progetto di legge sottoposto a referendum, per quanto concerne in particolare l'istituzione di 8/12 regioni basate sul raggruppamento dei dipartimenti e dotate di competenze in materia fiscale, di esecutivi regionali indipendenti e consigli regionali eletti a suffragio universale²²⁷.

Il testo sottoposto a referendum prevedeva invece l'introduzione di limitate forme di decentramento regionale e la fusione del Consiglio economico, sociale e dell'ambiente con il Senato²²⁸. Il titolo I del progetto di legge avrebbe dato copertura costituzionale alle regioni, che sarebbero state comprese nell'elenco delle collettività territoriali (art. 1). Tuttavia, non era prevista l'istituzione di un consiglio regionale elettivo, il prefetto regionale di nomina governativa avrebbe assunto le funzioni di esecutivo regionale (in luogo del presidente del consiglio regionale) e si escludeva qualsiasi forma di autonomia fiscale per le regioni. Il progetto di legge prevedeva l'istituzione di 22 regioni corrispondenti alle 21 circoscrizioni di azione regionale²²⁹ cui si aggiungeva la Corsica, in considerazione della propria condizione di insularità (art. 3). Ciascuna regione sarebbe stata dotata di un consiglio regionale, con funzioni di "assemblea deliberativa²³⁰", incaricato di disciplinare le materie di competenza della regione e composto dai deputati all'Assemblea nazionale eletti nella regione, da rappresentanti eletti dai consigli comunali e generali, e da rappresentanti delle categorie socio-professionali (artt. 4 e 12). Tali disposizioni avrebbero favorito un ulteriore cumulo delle cariche. Si tratta di uno degli elementi caratterizzanti il sistema di decentramento francese, nel quale la possibilità di cumulare il mandato di consigliere locale con quello di parlamentare è finalizzata ad assicurare un contatto tra il livello locale e nazionale. Il consiglio regionale avrebbe adottato delibere pienamente esecutive ("*exécutoires de plein droit*"), ma sottoposte ad una procedura di approvazione preventiva – da definirsi con decreto del Consiglio di Stato – in una serie di materie elencate dalla legge e che potevano essere annullate con decreto del Consiglio di Stato, su richiesta del prefetto regionale (art. 31). Il prefetto regionale, in

²²⁷ V.A. Schmidt, *Democratizing France: The Political and Administrative History of Decentralization*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007, pp. 88-89.

²²⁸ F. Bon, *Le référendum du 27 avril 1969: suicide politique ou nécessité stratégique?*, in *Revue française de science politique*, vol. 20, 1970, pp. 205-223.

²²⁹ Come definite nel decreto n. 60-516 del 2 giugno 1960, in www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT000000521765.

²³⁰ C. Martinelli, *La Francia*, in AA.VV., *Costituzioni comparate*, Giappichelli, Torino, 2015, p. 240.

quanto rappresentante del Governo nelle regioni e organo esecutivo della regione, sarebbe stato responsabile dell'attuazione delle decisioni del consiglio regionale e dell'amministrazione della regione (art. 5). Le regioni avrebbero avuto competenze amministrative e di gestione (art. 9, c. 1) in materia di servizi pubblici, con particolare riferimento a sanità, servizi sociali, istruzione, cultura, formazione secondaria e professionale, sport, trasporti pubblici, acque, vie di trasporto, turismo, parchi naturali, ecc. (art. 6).

Il titolo II del progetto di legge disciplinava la riforma del Senato ed avrebbe portato alla fusione della Camera alta con il Consiglio economico, sociale e dell'ambiente, trasformandola in una sorta di organo "corporativo"²³¹. Il nuovo organo avrebbe rappresentato le collettività territoriali, oltre agli interessi delle organizzazioni socio-professionali, e sarebbe stato dotato di competenze consultive. Nel caso la riforma fosse stata approvata, il ruolo del Senato sarebbe stato notevolmente ridimensionato.

La decisione di introdurre forme di decentramento regionale tramite referendum invece che attraverso una legge approvata dal Parlamento, oltretutto in combinazione con la riforma del Senato, era stata osteggiata non solo dai partiti di opposizione ma anche da importanti esponenti del partito gollista e dei partiti alleati, quali Georges Pompidou e Valéry Giscard d'Estaing²³². La vittoria del no al referendum²³³ – che si ritiene legata in gran parte all'ostilità dell'elettorato nei confronti del Presidente della Repubblica più che ai contenuti del progetto di legge – segnò una battuta d'arresto nel processo di regionalizzazione della Francia. In conseguenza della sconfitta al referendum, come promesso, il 28 aprile 1969 il Presidente della Repubblica De Gaulle annunciò le proprie dimissioni e l'incarico di Capo dello Stato venne assunto *ad interim* dal Presidente del Senato Alain Poher, fino all'elezione del nuovo Presidente della Repubblica, Georges Pompidou, il 15 giugno 1969.

²³¹ A. Schmidt, *Democratizing France*, cit., p. 89.

²³² A. Gourevitch, *Paris and the Provinces: The Politics of Local Government Reform in France*, University of California Press, Berkley, 1980, pp. 134 ss; R. Pasquier, *La régionalisation française revisitée: fédéralisme, mouvement régional et élites modernisatrices (1950-1964)*, in *Revue française de Science Politique*, 1/2003, pp. 101-125.

²³³ L'affluenza alle urne nel referendum del 27 aprile 1969 fu dell'80% degli aventi diritto. Il 52,41 % dei votanti si esprime contro l'approvazione della riforma. D. Nohlen, P. Stöver, *Elections in Europe: A data handbook*, Nomos, Baden-Baden, 2010, p. 674.

Sebbene la riforma dell'organizzazione territoriale dello Stato sembrasse un tema destinato ad essere messo da parte per qualche tempo dopo la sconfitta al referendum, in realtà rimase sempre al centro del dibattito pubblico, soprattutto grazie alle campagne promosse dal Partito radicale (centrista). Il Governo rispose a queste sollecitazioni con tre importanti interventi nell'arco due anni. A partire dal novembre del 1970 vennero infatti approvati una serie di decreti sulla "deconcentrazione" della pubblica amministrazione (c.d. *décrets anti-remontées*²³⁴), il 16 luglio 1971 venne approvata la legge "Sulla fusione e sul raggruppamento dei comuni" (c.d. *loi Marcellin*²³⁵) ed infine, il 5 luglio 1972 la legge "Sulla creazione e sull'organizzazione delle regioni" (c.d. *loi Frey*²³⁶). Le riforme introdotte durante la presidenza Pompidou furono particolarmente caute, ma si tentò attraverso di esse di evitare gli errori del passato. In particolare, le regioni vennero istituite con una legge votata dal Parlamento, preceduta da una serie di consultazioni con gli enti locali e i lavori sul testo si protrassero per oltre un anno e mezzo²³⁷.

La legge del 5 luglio 1972 introduceva limitate forme di decentramento regionale. Le regioni venivano istituite quali enti pubblici (*établissement public*) dotati di personalità giuridica, in ciascuna circoscrizione di azione regionale, per un totale di 22 regioni (art. 1)²³⁸. Le regioni non potevano dunque essere annoverate tra gli enti deconcentrati ed allo stesso tempo non rientravano tra le collettività territoriali. Gli organi delle regioni erano il consiglio regionale (composto dai parlamentari eletti nella regione e da un eguale numero di membri eletti dai consigli comunali e generali), con funzioni deliberative; il comitato economico e sociale, con funzioni consultive; ed il prefetto regionale, ovvero l'organo esecutivo della regione, incaricato di dare attuazione alle decisioni del consiglio

²³⁴ Con particolare riferimento al decreto 70-1047 del 13 novembre 1970 "Sulla deconcentrazione delle decisioni dello Stato in materia di investimenti pubblici", in www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006071228.

²³⁵ Legge 71-588 del 16 luglio 1971 "Sulla fusione e sul raggruppamento dei comuni", in www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT000000509040.

²³⁶ Legge 72-619 del 5 luglio 1972 "Sulla creazione e organizzazione delle regioni", in www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT000000684297.

²³⁷ A. Gourevitch, *Paris and the Provinces*, cit., pp. 133 ss.

²³⁸ Con il decreto 70-18 del 9 gennaio 1970 "Sulla modifica decreto 60-516 del 2 giugno 1960 sull'armonizzazione delle circoscrizioni amministrative" il numero delle circoscrizioni di azione regionale della Francia metropolitana era passato da 21 a 22, attraverso la separazione della Corsica dalla circoscrizione Provence-Côte d'Azur, in www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT000000505391.

regionale. Per quanto concerne le competenze delle regioni, queste erano limitate al sostegno agli investimenti. Le regioni erano per questo dotate di risorse irrisorie.

A partire dagli anni settanta il *Conseil constitutionnel* contribuì in maniera determinante alla definizione del contenuto del principio della libera amministrazione²³⁹. Sebbene tale principio venisse già affermato nel precedente testo costituzionale, solo a seguito dell'istituzione del *Conseil constitutionnel* da parte della Costituzione del 1958 esso poté trovare pienamente attuazione. La creazione di un organo di giustizia costituzionale poneva un limite all'onnipotenza della legge²⁴⁰.

Il principio di libera amministrazione veniva fatto rientrare a pieno titolo tra i diritti fondamentali. Il *Conseil constitutionnel* ha così fatto ricorso ad una serie di tecniche per assicurarne l'osservanza, tra le quali il divieto di delegare al governo della disciplina delle collettività territoriali, la conciliazione con gli altri principi costituzionali, il ricorso ai principi di necessità e proporzionalità per derogare al principio di libera amministrazione e l'individuazione di un "nocciolo duro" del principio. Il principio di libera amministrazione ha assicurato non solo la possibilità delle collettività territoriali di amministrarsi liberamente nelle condizioni previste dalla legge (art. 72, c. 3, Cost.), ma anche di amministrarsi liberamente «contro la legge»²⁴¹, ovvero contro la possibilità del legislatore introdurre dei limiti alla disciplina delle collettività territoriali che ne mettesse in discussione l'esistenza. Oltre ad una "garanzia difensiva" il principio di libera amministrazione ha rappresentato anche una "garanzia di sostanza", volta ad assicurare alle collettività territoriali una definizione minima delle competenze²⁴² e delle risorse²⁴³ delle quali sono dotate. La giurisprudenza del *Conseil constitutionnel* in materia di collettività territoriali si è tuttavia caratterizzata per una grave assenza di sistematicità,

²³⁹ B. Faure, *Le rôle du juge constitutionnel*, cit., pp. 123-128.

²⁴⁰ B. Faure, *Droit des collectivités territoriales*, Dalloz, Paris, 2016.

²⁴¹ B. Faure, *Droit des collectivités territoriales*, cit.

²⁴² Il *Conseil constitutionnel* ha stabilito il diritto delle autorità locali a pronunciarsi sulla creazione e soppressione degli impieghi pubblici e sulla selezione dei propri collaboratori (*Cons. const.* 20 gennaio 1984, 83-168 DC), la libera scelta delle commissioni permanenti dei consigli regionali di riunirsi a porte chiuse (*Cons. const.* 14 gennaio 1999, 98-407 DC), la violazione del principio di libera amministrazione per "l'eccesso di tutela" (*Cons. const.* 20 gennaio 1993, 92-316), l'esigenza di un consiglio elettivo dotato di competenze effettive al vertice delle collettività territoriali (*Cons. const.* 8 agosto 1985, 85-196 DC).

²⁴³ Il *Conseil constitutionnel* ha stabilito che la limitazione delle risorse proprie delle collettività territoriali non è di per sé contraria al principio di libera amministrazione, entro certi limiti (*Cons. const.* 29 maggio 1990, 90-274 DC; *Cons. const.* 4 febbraio 1995, 95-115 DC; *Cons. const.* 12 luglio 2000, 00-432 DC, ecc.).

arrivando ad essere definita dalla dottrina attraverso una metafora particolarmente evocativa, come “un filtro per le zanzare che lascia passare i cammelli²⁴⁴”.

Le difficoltà del Consiglio costituzionale ad interpretare tale principio in maniera estensiva – dovendo salvaguardare allo stesso tempo i principi di indivisibilità dello Stato, di sovranità nazionale e di uguaglianza (sanciti agli artt. 1 e 3 della Costituzione) – hanno costituito un limite allo sviluppo del decentramento francese, contribuendo a conservare il carattere unitario dello Stato, ereditato dal periodo rivoluzionario e bonapartista.

3. L'evoluzione del regionalismo francese dal 1982

3.1 *L'Atto I del decentramento (1982-1986)*

L'elezione di François Mitterrand alla carica di Presidente della Repubblica il 10 maggio 1981 – seguita dallo scioglimento dell'Assemblea nazionale da parte del Presidente della Repubblica stesso il 22 maggio 1981, la vittoria del partito socialista alle elezioni legislative (che si tennero il 14 e il 21 giugno 1981) – segnarono l'inizio di una nuova fase nella storia della Francia e di un periodo di importanti riforme, che portarono all'introduzione per la prima volta di forme di decentramento regionale, la c.d. *décentralisation*²⁴⁵, che può essere definita come «il conferimento ad una autorità resa indipendente dall'elezione di un'autonomia di gestione riservata permanentemente in campo proprio di intervento»²⁴⁶.

La legge 82-213 del 2 marzo 1982 “Sui diritti e le libertà di comuni, dipartimenti e regioni²⁴⁷” (c.d. *loi Defferre*) costituì il punto di partenza della riforma – che venne introdotta senza apportare modifiche al testo costituzionale, in assenza delle condizioni politiche necessarie per approvare una revisione della Costituzione – alla quale seguirono una serie di leggi e decreti adottati tra il 1982 e il 1986²⁴⁸. Considerati i falliti tentativi di riforma degli anni precedenti, il Governo preferì optare per tale soluzione invece che per

²⁴⁴ J. Rivero, *Filtrer le moustique et laisser passer le chameau*, AJDA, 1981, p. 275; B. Faure, B. Faure, *Le rôle du juge constitutionnel*, cit., p. 128.

²⁴⁵ F. Moderne (a cura di), *La nouvelle décentralisation*, Dalloz, Paris, 1983; P. Mahon, *La décentralisation administrative: étude de droit public français, allemand et suisse*, Librairie Droz, Paris, 1985; D. Amirante, L. Ammannati, *L'amministrazione locale in Francia*, Cedam, Padova, 1986; J.B. Auby, *Droit des collectivités locales*, Presses Universitaires de France, Paris, 1990; P. Bodineau, *La régionalisation*, Presses Universitaires de France, Paris, 1995; A. Bourdin, *La question locale*, Presses Universitaires de France, Paris, 2000.

²⁴⁶ P. Piciacchia, *Decentramento francese ad una svolta?*, cit., p. 52.

²⁴⁷ In www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT000000880039

²⁴⁸ Si trattava di più di 40 leggi ed oltre 300 decreti, adottati tra il 1982 e il 1986. M. Verpeaux, *Droit des collectivités territoriales*, cit., p. 24.

un progetto organico sul decentramento. Secondo quanto previsto dall'art. 1 c. 2 della legge citata, infatti, delle leggi successive avrebbero disciplinato la ripartizione delle competenze tra comuni, dipartimenti, regioni e lo Stato; le risorse finanziarie delle collettività territoriali; l'organizzazione delle regioni; le modalità di elezione dei rappresentanti delle collettività territoriali; le modalità di cooperazione tra i diversi enti territoriali e la partecipazione diretta dei cittadini a livello territoriale.

La legge del 2 marzo 1982 inseriva per la prima volta le regioni tra le collettività territoriali (art. 59: «Les régions sont des collectivités territoriales»), in quanto tali dotate di autonomia amministrativa e di organi elettivi²⁴⁹. Regioni, dipartimenti e comuni divenivano sia circoscrizioni territoriali nelle quali avevano sede gli organi decentrati dell'amministrazione dello Stato, che collettività territoriali. Tale duplicità di ruoli rappresenterà negli anni successivi, ed ancora oggi, uno degli elementi caratterizzanti del sistema francese di decentramento territoriale.

Le elezioni dei consigli regionali, ovvero “l'organo deliberativo della regione²⁵⁰”, si tennero per la prima volta il 16 marzo 1986, in concomitanza con le elezioni politiche. Con la legge 85-692 del 10 luglio 1985²⁵¹ erano state stabilite le modalità di elezione dei consiglieri regionali. In particolare – in luogo dell'elezione indiretta da parte dei consigli generali e comunali (cui si aggiungevano i parlamentari eletti nella regione), prevista dalla legge del 5 luglio 1972 – venne introdotta l'elezione dei consiglieri regionali a suffragio universale, che si sarebbe svolta in ciascun dipartimento con scrutinio di lista, sistema proporzionale, liste chiuse e metodo della media più alta (art. L 338).

In secondo luogo, la legge del 2 marzo 1982 prevedeva che il presidente del consiglio regionale divenisse l'organo esecutivo della regione (art. 61), in luogo del prefetto regionale (come era invece previsto dalla legge del 5 luglio 1972, ma anche nel progetto di legge bocciato al referendum nel 1969). Come ricordato, il prefetto regionale – istituito con il decreto del 14 marzo 1964 e posto al vertice delle circoscrizioni di azione regionale – con la legge del 5 luglio 1972, che introduceva le regioni quali enti pubblici, aveva assunto le funzioni di esecutivo regionale. La legge del 2 marzo 1982 pose fine al

²⁴⁹ Come previsto dalla legge del 2 marzo 1982, la quale all'art. 1, c. 1 esordiva stabilendo che i comuni, i dipartimenti e le regioni si sarebbero infatti amministrati autonomamente attraverso dei consigli elettivi.

²⁵⁰ P. Piciacchia, *Decentramento francese ad una svolta?*, cit.; C. Martinelli, *La Francia*, cit., p. 240.

²⁵¹ Legge 85-692 del 10 luglio 1985 “Sulla modifica del Codice delle elezioni in relazione all'elezione dei consiglieri regionali”, in www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT000000511949.

dualismo delle funzioni del prefetto, quale rappresentante dello Stato e di organo esecutivo della regione. Il prefetto assunse così la denominazione di rappresentante dello Stato (*représentant de l'État*).

Infine, secondo quanto inizialmente previsto dalla legge del 2 marzo 1982, agli artt. 2, 45 e 69, le delibere e gli atti degli enti territoriali sarebbero stati “direttamente esecutivi” (*exécutoires de plein droit*), a condizione che venissero trasmessi al rappresentante dello Stato entro 15 giorni dall’adozione (artt. 3, 46 e 69), superando così il controllo preventivo sugli atti delle collettività territoriali. Nella decisione 82-137 del 25 febbraio 1982²⁵² il Consiglio costituzionale ritenne però tali disposizioni non conformi alla Costituzione, poiché il rappresentante dello Stato avrebbe dovuto avere la possibilità di conoscere il testo prima che questo divenisse esecutivo e di presentare ricorso di illegittimità. La legge venne per questo promulgata senza tali disposizioni e la successiva legge del 22 luglio 1982²⁵³ introdusse una nuova disciplina sul controllo amministrativo degli atti degli enti territoriali, la quale prevedeva che questi sarebbero divenuti direttamente esecutivi, a condizione che venissero pubblicati, notificati agli interessati e trasmessi al rappresentante dello Stato nel territorio (artt. 2, 5, 7). Nel caso il rappresentante dello Stato avesse ritenuto un atto non conforme alla legge avrebbe potuto presentare ricorso presso il tribunale amministrativo, informando l’ente locale competente della propria decisione (artt. 3, 5, 7). Tutto ciò allo scopo di favorire il dialogo tra le istituzioni.

Una serie di leggi adottate tra il 1983 e il 1986 realizzarono un trasferimento di competenze dallo Stato a comuni, dipartimenti e regioni²⁵⁴, con particolare riferimento alla legge 83-8 del 7 gennaio 1983 “Sulla ripartizione delle competenze [*répartition des compétences*] tra comuni, dipartimenti, regioni e Stato”²⁵⁵. Tale legge prevedeva che comuni, dipartimenti e regioni avrebbero concorso insieme allo Stato all’amministrazione ed alla gestione del territorio, allo sviluppo economico, sociale, sanitario, culturale, scientifico, alla protezione dell’ambiente ed al miglioramento della qualità della vita (art.

²⁵² In www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1982/82-137-dc/decision-n-82-137-dc-du-25-fevrier-1982.7990.html.

²⁵³ Legge 82-623 del 22 luglio 1982, in www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT000000504203&pageCourante=02347.

²⁵⁴ Si fa riferimento alle leggi 83-8 del 7 gennaio 1983, 83-663 del 22 luglio 1983, 85-97 del 25 gennaio 1985 e 86-17 del 6 gennaio 1986.

²⁵⁵ Legge 83-8 del 7 gennaio 1983 “Sulla ripartizione delle competenze tra comuni, dipartimenti, regioni e lo Stato” [*Sur la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État*], in www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT000000320197.

1). Al trasferimento di competenze dallo Stato a comuni, dipartimenti e regioni doveva corrispondere inoltre un adeguato trasferimento di risorse finanziarie (art. 5). La legge enunciava un principio che eserciterà una notevole influenza sui paesi che si ispireranno al sistema francese nell'introduzione di forme di decentramento regionale, ovvero che il trasferimento di competenze a comuni, dipartimenti e regioni, non autorizzava nessuna delle collettività territoriali ad esercitare un controllo sulle altre (art. 2). Non era dunque prevista alcuna gerarchia tra i diversi livelli nei quali si articolava la struttura territoriale dello Stato. Infine, il legislatore aveva previsto che venisse operata una ripartizione delle competenze tra Stato e collettività territoriali sulla base del criterio del trasferimento di blocchi di competenze (*“blocs de compétences”*²⁵⁶) (art. 3), «rigidamente ripartite in via esclusiva o residuale rispetto allo Stato, tra le varie collettività territoriali, tali per cui non vi sarebbero state competenze condivise tra più livelli territoriali»²⁵⁷. Tale disposizione non trovò però mai pienamente attuazione.

Infine, la legge del 26 gennaio 1984 contribuì a riformare la normativa sui funzionari pubblici a livello territoriale²⁵⁸, a seguito di una riforma più generale della funzione pubblica, e limitò²⁵⁹ il numero dei mandati che era possibile cumulare a livello nazionale e territoriale. Il divieto di cumulo del mandato di parlamentare e di consigliere territoriale è stato introdotto molti anni dopo, con la legge organica 2014-125 del 22 febbraio 2014, ed ha trovato attuazione a partire dal 2017²⁶⁰.

Le regioni beneficiarono solo marginalmente delle riforme succedutesi negli anni ottanta non avendo ricevuto copertura costituzionale, essendo prive di poteri normativi primari e dotate di competenze definite in maniera confusa²⁶¹. La frammentarietà di tali leggi,

²⁵⁶ M. Verpeaux, *Droit des collectivités territoriales*, cit., p. 20; A. Cole, P. John, *Local Governance in England and France*, Routledge, London, 2012.

²⁵⁷ P. Piciacchia, *Decentramento francese ad una svolta?*, cit., p. 51.

²⁵⁸ Legge 84-53 del 26 gennaio 1984 “Contenente disposizioni statutarie relative alla funzione pubblica territoriale”, in www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT000000320434.

²⁵⁹ Legge organica 85-1405 del 30 dicembre 1985 “Finalizzata a limitare il cumulo dei mandati elettorali e delle funzioni elettive per i parlamentari”, in www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000521294 e legge 85-1406 del 30 dicembre 1985 “Finalizzata a limitare il cumulo dei mandati elettorali e delle funzioni elettive per i parlamentari”, in www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000521295&dateTexte=.

²⁶⁰ *L'introduzione in Francia del divieto di cumulo tra mandato parlamentare e funzioni esecutive locali*, in www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DOSSIER/757373/index.html?part=dossier_dossier1-sezione_sezione1.

²⁶¹ P. Piciacchia, *Decentramento francese ad una svolta?*, cit., p. 53.

infatti, contribuì a rendere incerti i rapporti tra potere locale e centrale, ed in assenza di precisi riferimenti normativi le competenze attribuite alle regioni rimasero appannaggio del centro²⁶². La riforma in senso regionale dello Stato introdotta tra il 1982 e il 1986, tuttavia, non venne più messa in discussione, neanche a seguito del cambio di maggioranza parlamentare che seguì le elezioni legislative del 1986 e l'inizio della prima coabitazione tra il Presidente socialista Mitterrand e il Primo Ministro neogollista Jacques Chirac (1986-1988).

Nel biennio tra il 1986 e il 1988 il processo di riforma delle collettività territoriali subì un breve arresto. In questo periodo vennero però adottati due testi di rilievo: la legge 87-529 del 13 luglio 1987, che modificava la legge sulla funzione pubblica territoriale, assicurando maggiore autonomia agli esecutivi delle collettività territoriali nella nomina dei propri collaboratori e la legge 88-13 del 5 gennaio 1988, che limitava la possibilità delle comunità territoriali di intervenire nell'economia (in favore di imprese private, in particolare) e promuoveva la cooperazione intercomunale.

Con la legge 92-125 del 6 febbraio 1992²⁶³ si procedette ad un'ulteriore deconcentrazione delle funzioni dello Stato in favore delle collettività territoriali, il cui ruolo risultò fortemente rafforzato. La legge del 6 febbraio 1992 stabiliva che l'amministrazione del territorio sarebbe stata assicurata dalle collettività territoriali e dai servizi deconcentrati dello Stato (art. 1). Questi ultimi sarebbero stati organizzati a livello di regione, dipartimento e circoscrizione (art. 4). La legge del 6 febbraio 1992 disciplinava inoltre le forme di cooperazione interregionale (titolo III "della cooperazione locale", capitolo I "la cooperazione interregionale").

L'instabilità politica che segnò la Francia tra il 1993 e il 2002 – con la vittoria del centro-destra alle elezioni legislative del 1993 che diede inizio alla seconda coabitazione (1993-1995) tra il Presidente socialista Mitterrand e il Primo Ministro neogollista Édouard Balladur, seguita dalla vittoria di Chirac alle elezioni presidenziali del 1995, e dalla vittoria delle sinistre alle elezioni legislative del 1997, che inaugurò la terza coabitazione tra il Presidente Chirac e il Primo Ministro socialista Lionel Jospin (1997-2002) – non

²⁶² D. Amirante, L. Laurello, M.C. Scalia, *Funzioni e competenze degli enti locali nell'ordinamento della V Repubblica francese*, in S. Gambino, *Stati nazionali e poteri locali*, Maggioli, Rimini, 1999, p. 945.

²⁶³ Legge 92-125 del 6 febbraio 1992 "Sull'amministrazione territoriale della Repubblica", in www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000722113&categorieLien=id.

costituì un ostacolo al processo di riforma dell'organizzazione territoriale dello Stato. Vennero infatti adottati importanti leggi sul decentramento in relazione ai territori d'oltremare ed ai dipartimenti d'oltremare (Polinesia francese²⁶⁴, Nuova Caledonia²⁶⁵, Mayotte), alla gestione del territorio²⁶⁶ ed alla promozione della cooperazione intercomunale²⁶⁷ e, a livello regionale, in materia di elezioni, funzionamento dei consigli regionali ed alla questione della Corsica²⁶⁸.

Per quanto riguarda il livello regionale, la legge 98-135 del 7 marzo 1998 “Sul funzionamento dei consigli regionali” prevedeva che tutti i candidati alla carica di presidente del consiglio regionale dovessero presentare prima della votazione una dichiarazione scritta sul programma politico, economico e sociale che intendevano perseguire nel corso del proprio mandato (art. 1). Tale legge introduceva nuove disposizioni sull'approvazione del bilancio annuale che consentivano al presidente del consiglio regionale, qualora il bilancio non fosse ancora stato approvato al 20 di marzo, di presentare un proprio progetto, che avrebbe potuto essere rigettato dal consiglio solo attraverso una “mozione di rinvio” approvata a maggioranza assoluta (art. 3).

La legge 99-36 del 19 gennaio 1999²⁶⁹ riduceva la durata del mandato dei consiglieri regionali da sei a cinque anni (per allinearla a quella dei mandati nazionali) e introduceva a livello regionale un sistema elettorale misto analogo a quello dei comuni con più di 3.500 abitanti (in due turni, con liste chiuse, premio di maggioranza pari un quarto dei seggi da attribuire al partito che avesse conquistato la maggioranza assoluta al primo turno o la maggioranza relativa al secondo turno, attribuzione dei restanti seggi con sistema proporzionale, metodo della media più alta e soglia di sbarramento al 3%). Si manifestava in questo modo la volontà di assicurare maggiore stabilità agli esecutivi regionali. Con la legge 2003-327 dell'11 aprile 2003 il mandato dei consiglieri regionali tornava ad essere di sei anni, ma veniva mantenuto il sistema elettorale misto con premio di maggioranza. La legge del 5 aprile 2000, a differenza della disciplina precedente, consentiva di cumulare il mandato di parlamentare con quello di consigliere territoriale (a livello di

²⁶⁴ Legge organica 96-312 del 12 aprile 1996 e legge 96-313 del 12 aprile 1996.

²⁶⁵ Legge costituzionale 98-610 del 20 luglio 1998, legge organica 99-209 del 19 marzo 1999.

²⁶⁶ Legge 95-115 del 4 febbraio 1995.

²⁶⁷ Legge 99-586 del 12 luglio 1999.

²⁶⁸ Legge 2002-92 del 22 gennaio 2002 che fece seguito agli accordi di Matignon del 2002.

²⁶⁹ Legge 99-36 del 19 gennaio 1999, in www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000759094&categorieLien=id.

regione, dipartimento e comune). Tale scelta – in realtà peculiare nel panorama comparatistico – mirava a conservare il legame tra il mandato locale e quello nazionale, considerato come un principio consolidato nella storia della Francia.

Infine, si ricorda che nel 1996 ebbe inizio l’opera di codificazione del diritto delle collettività territoriali, con la pubblicazione del “Codice generale delle collettività territoriali²⁷⁰”, che verrà poi modificato numerose volte negli anni successivi. Si tratta di una raccolta di disposizioni concernenti le collettività territoriali divisa in cinque parti, ovvero disposizioni generali, comuni, dipartimenti, regioni e cooperazione locale. Il Codice generale riunisce in particolare le disposizioni concernenti le istituzioni, l’organizzazione e le forme di cooperazione tra le collettività territoriali mentre rimanda ad altre leggi per aspetti più specifici, quali ad esempio le competenze delle collettività territoriali.

3.2 La revisione costituzionale del 2003 in relazione al decentramento territoriale

La revisione costituzionale del 28 marzo 2003 “Relativa all’organizzazione decentrata della Repubblica²⁷¹” ha rappresentato la riforma più importante in materia di organizzazione amministrativa e territoriale dopo il 1958 ed ha segnato l’inizio di una nuova fase per il decentramento²⁷². La riforma è stata approvata nell’ambito di un clima politico di rinnovata stabilità grazie alla fine della terza coabitazione, alla rielezione del Presidente della Repubblica Chirac nel 2002 ed alla vittoria alle elezioni legislative del centro-destra, alla quale è seguita la formazione di un Governo guidato dal Primo Ministro Jean-Pierre Raffarin.

La legge costituzionale 2003-276 del 28 marzo 2003 “Relativa all’organizzazione decentrata della Repubblica” è stata approvata in un arco di tempo molto breve. Il progetto è stato deliberato dal Consiglio dei ministri il 16 ottobre 2002, approvato in prima lettura dal Senato il 6 novembre 2002, dall’Assemblea nazionale in prima lettura il 2 dicembre 2002, e in seconda lettura dal Senato l’11 dicembre 2002. Infine, è stato sottoposto al Congresso del Parlamento – ovvero l’organo formato dalla riunione congiunta

²⁷⁰

www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070633&dateTexte=19960224.

²⁷¹ Legge costituzionale 2003-276 del 28 marzo 2003, in www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT00000601882&categorieLien=id.

²⁷² P. Piciacchia, *Decentramento francese ad una svolta?*, cit., pp. 38, 51.

dell'Assemblea nazionale e del Senato, sulla base della procedura prevista dall'art. 89 della Costituzione – il 17 marzo 2003²⁷³. La revisione costituzionale del 28 marzo 2003 ha complessivamente modificato otto articoli della Costituzione e ne ha introdotti ben sei nuovi. In particolare, la riforma in questione ha introdotto modifiche rilevanti al titolo XII della Costituzione sulle collettività territoriali – emendando gli articoli 72, 73 e 74 ed aggiungendo cinque nuovi articoli (72-1, 72-2, 72-3, 72-4 e 74-1 Cost.)²⁷⁴ – ed ha contribuito a mutare «profondamente il quadro costituzionale dell'azione delle collettività territoriali»²⁷⁵.

La riforma del 28 marzo 2003 introduce il principio dell'organizzazione decentrata (*décentralisé*) della Repubblica (art. 1, Cost.)²⁷⁶, che assume un carattere fortemente simbolico in uno Stato tradizionalmente centralizzato, e segna un passaggio importante nella concezione del ruolo delle collettività territoriali²⁷⁷. Si tratta di un principio “di natura amministrativa”²⁷⁸, che non costituisce una minaccia per l'unità della Nazione²⁷⁹, ma che al contrario assicura maggiore democraticità al sistema. Il principio dell'organizzazione decentrata della Repubblica è affiancato al tradizionale principio secondo il quale «la Francia è una Repubblica indivisibile» (art. 1)²⁸⁰.

²⁷³ Il Presidente della Repubblica ha deciso di sottoporre il progetto al Congresso del Parlamento per l'approvazione definitiva, poiché sapeva di poter contare sul sostegno di una maggioranza in Parlamento di una maggioranza amplissima. C. Martinelli, *La Francia*, cit., p. 241.

²⁷⁴ La dottrina sia italiana che francese sulla revisione costituzionale del 28 marzo 2003 è molto ampia. Si citano solo a titolo di esempio J.B. Auby, *La riforma dell'amministrazione territoriale in Francia*, in *Amministrare*, 2/2003, pp. 173-189; A. Delcamp, B.M. J. Tulard, *La decentralizzazione francese: alla ricerca di un secondo impulso*, in *Amministrare*, 2/2003, 191-224; J.F. Brisson, «*La Francia è una Repubblica indivisibile...la sua organizzazione è decentralizzata*», in *Amministrare*, 2/2003, pp. 225-229; M. Doat, *Verso una concezione a-centralizzata dell'organizzazione della Francia*, in *Amministrare*, 2/2003, pp. 231-233; B. Faure, *Riforma costituzionale e decentralizzazione: degli slogan fanno legge*, in *Amministrare*, 2/2003, pp. 235-239; T. Groppi, *Verso un diritto comune europeo*, in *Amministrare*, 2/2003, pp. 241-251; S. Gambino, *Continuità (molte) e discontinuità (poche) nel recente decentramento francese*, in *Amministrare*, 2/2003, pp. 253-284; L. Pegoraro, *Il decentramento territoriale nella novella costituzionale francese: verso un superamento dell'uniformità*, in *Amministrare*, 2/2003, pp. 301-316; E. Balboni, *Il principio di uguaglianza nella Repubblica décentralisée francese*, in *Amministrare*, 2/2003, pp. 317-324.

²⁷⁵ P. Piciacchia, *Approvata in Francia la revisione costituzionale sulla “Organizzazione decentrata della Repubblica”*, in *Rivista AIC*, 11-06-2003, in http://archivio.rivistaaic.it/cronache/file/revisione_francia.html.

²⁷⁶ «La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. (...) Son organisation est décentralisée». In www.assemblee-nationale.fr/connaissance/constitution.asp.

²⁷⁷ T. Groppi, *Verso un diritto comune europeo*, cit., 241-242.

²⁷⁸ B. Faure, *Riforma costituzionale e decentralizzazione*, cit.

²⁷⁹ G. Marcou, *Le principe d'indivisibilité de la République*, in *Pouvoirs*, n. 100, pp. 45-65.

²⁸⁰ C. Martinelli, *La Francia*, cit., p. 242; G. Vedel, *La Constitution*, Édition du Seuil, Paris, 2016, pp. 43 ss.

In secondo luogo, viene interamente riformulato l'art. 72 della Costituzione, che dà copertura costituzionale alle regioni, alle collettività a statuto particolare ed alle collettività d'oltremare disciplinate dall'art. 74 (che sostituisce la precedente formulazione di "territori d'oltremare"); in esso si afferma inoltre il principio di sussidiarietà, il potere regolamentare ed il diritto di sperimentazione delle collettività territoriali. Il nuovo art. 72 rappresenta una delle novità di maggiore rilievo della riforma. All'art. 72, c. 2 viene enunciato il principio di sussidiarietà, il quale prevede che le collettività territoriali assumano decisioni sulle competenze che possono essere meglio esercitate al loro livello. Tale principio, attribuendo alle collettività territoriali la «vocazione ad esprimere l'interesse generale dello Stato»²⁸¹ rappresenta un punto di rottura con la tradizione giacobino-napoleonica francese.

Il nuovo articolo 72, c. 3 prevede inoltre che le collettività territoriali «dispongano di un potere regolamentare per l'esercizio delle proprie competenze». Non si tratta tuttavia di un potere regolamentare autonomo, poiché subordinato sia alla legge, la quale ai sensi dell'art. 34 Cost. determina i principi della libera amministrazione, le competenze e le risorse delle collettività territoriali, sia al potere regolamentare del Primo Ministro, ai sensi dell'art. 21 della Costituzione.

Secondo quanto previsto dall'art. 72, c. 4 si riconosce alle collettività territoriali – alle condizioni stabilite da una legge organica, a titolo sperimentale, per un oggetto ed una durata limitata – la facoltà di derogare alle disposizioni legislative o regolamentari che disciplinano le proprie competenze, che non riguardino le condizioni essenziali di esercizio di una libertà pubblica o di un diritto costituzionalmente garantito. Si tratta più che un diritto alla sperimentazione proprio delle collettività territoriali, di un diritto "a chiedere la sperimentazione"²⁸². Tale disposizione deve essere letta congiuntamente con quanto previsto dal nuovo art. 37-1, il quale prevede che la legge ed il regolamento possano comportare per un oggetto ed una durata limitata disposizioni a carattere sperimentale, che derogano alla norma generale. La pratica della sperimentazione, che ha una lunga tradizione nella storia della Francia, è stata limitatamente ammessa sia dal Consiglio costituzionale²⁸³ che dai tribunali amministrativi.

²⁸¹ P. Piciacchia, *Decentramento francese ad una svolta?*, cit., p. 48; J. Barroche, *La subsidiarité française existe-t-elle?*, in <http://droitconstitutionnel.org/congresParis/comC4/BarrocheTXT.pdf>.

²⁸² P. Piciacchia, *Decentramento francese ad una svolta?*, cit., p. 42.

²⁸³ Decisione del Consiglio costituzionale n. 93-322 del 28 luglio 1993.

Il nuovo art. 39 sembra rafforzare il ruolo del Senato nell'assicurare la rappresentanza delle collettività territoriali della Repubblica (art. 24, Cost.), prevedendo che i progetti di legge aventi per oggetto principale l'organizzazione delle collettività territoriali e i progetti di legge relativi alle istanze rappresentative dei francesi all'estero siano sottoposti in primo luogo al Senato.

L'art. 72-1 introduce inoltre strumenti di democrazia partecipativa a livello delle collettività territoriali, finalizzati a incentivare la popolazione a prendere parte alle decisioni pubbliche, ovvero il diritto di petizione – che consente agli elettori di richiedere l'iscrizione all'ordine del giorno dell'assemblea deliberativa della collettività territoriale di una questione rientrante tra le sue competenze – ed il referendum. Il referendum può essere richiesto sia dalle collettività territoriali, in relazione a progetti di delibere o atti relativi alle proprie competenze, sia dallo Stato, in relazione all'istituzione, la modifica dell'organizzazione o dei confini di una collettività territoriale a statuto particolare (art. 72-1, c. 2 e c. 3). L'art. 72-2 riconosce i principi della garanzia delle risorse e della loro libera disposizione e dell'autonomia fiscale e finanziaria.

Infine, la revisione costituzionale del 28 marzo 2003 ha introdotto importanti innovazioni alla disciplina dei territori francesi d'oltremare, i quali vengono ora definiti quali “collettività d'oltremare” (COM). In relazione a dipartimenti e regioni d'oltremare²⁸⁴ viene stabilito il principio dell'assimilazione legislativa (art. 73), mentre in relazione alle collettività d'oltremare²⁸⁵ viene fissato il principio di specialità legislativa (art. 74)²⁸⁶. Secondo quanto previsto dall'art. 74 le collettività territoriali sono dotate di uno statuto approvato con legge organica su parere della rispettiva assemblea deliberante, che ne definisce l'organizzazione interna, le competenze, le modalità nelle quali leggi e regolamenti vi trovano attuazione e le condizioni di autonomia delle quali possono godere.

Alla revisione costituzionale del 28 marzo 2003 hanno fatto seguito una serie di leggi organiche attuative, le quali hanno consentito il trasferimento di importanti attribuzioni alle collettività territoriali. Tra le leggi organiche che hanno definito i contenuti della

²⁸⁴ Con riferimento a Guadalupe, Réunion (dotate sia di un'assemblea dipartimentale che di un'assemblea regionale) e Martinica, Guyana e Mayotte (dotate di un'unica assemblea territoriale).

²⁸⁵ Polinesia francese, Saint-Barthélemy, Saint-Pierre-et-Miquelon, Wallis-et-Futuna, Saint-Martin.

²⁸⁶ Per approfondimenti si rimanda a *Country Profile. Francia*, cit.

riforma dell'organizzazione della Repubblica si ricordano in particolare la legge organica 2003-704 del 1 agosto 2003²⁸⁷ “Sulla sperimentazione da parte delle collettività territoriali”, alla base delle successive politiche differenziate di decentramento; la legge organica 2003-705²⁸⁸ “Sul referendum locale” finalizzata ad introdurre nuove forme di democrazia partecipativa a livello territoriale; e la legge organica 2004-758²⁸⁹ “Che dà attuazione all’art. 72-2 della Costituzione sull’autonomia finanziaria delle collettività territoriali” la quale oltre a contenere una definizione del termine “risorse proprie” stabilisce che queste ultime debbano costituire la parte determinante delle risorse delle collettività territoriali.

Al termine di un lungo dibattito parlamentare è stata infine adottata la legge del 13 agosto 2004²⁹⁰ “Sulle libertà e responsabilità locali”. Alle collettività territoriali sono state attribuite competenze in materia di sviluppo economico, turismo, formazione professionale, infrastrutture, gestione dei fondi strutturali, smaltimento rifiuti, sanità, edilizia popolare, istruzione (per quanto concerne soprattutto la gestione del personale tecnico e degli insegnanti), cultura e sport. Alcune di queste avrebbero avuto carattere provvisorio, per un periodo che non avrebbe superato i cinque anni. Alle regioni sono state riservate competenze nell’ambito del sostegno alle imprese, dell’elaborazione di piani sanitari regionali, di porti, aeroporti e trasporto ferroviario regionale. Secondo quanto previsto dalla legge, ad un trasferimento di attribuzioni sarebbe dovuto corrispondere un trasferimento di servizi e personale dallo Stato. A differenza di quanto inizialmente previsto, i dipartimenti – invece che le regioni – sono risultati rafforzati dalla nuova distribuzione delle competenze, soprattutto nell’ambito delle politiche sociali.

3.3 Le riforme del “quinquennato di Sarkozy” (2007-2012)

²⁸⁷ Legge organica 2003-704 del 1 agosto 2003 “Sulla sperimentazione da parte delle collettività territoriali”, in www.legifrance.gouv.fr/eli/loi_organique/2003/8/1/INTX0300039L/jo/texte/fr.

²⁸⁸ In www.legifrance.gouv.fr/eli/loi_organique/2003/8/1/INTX0300060L/jo/texte/fr.

²⁸⁹

In www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000787241&dateTexte=&categorieLien=id.

²⁹⁰

In www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000804607&dateTexte=&categorieLien=id.

Le riforme delle collettività territoriali approvate nel corso della presidenza Sarkozy, eletto il 6 maggio 2007, hanno segnato una rottura con il passato, ed in particolare con l'Atto I e l'Atto II del decentramento. L'obiettivo di tali riforme – ed in particolare della legge organica 2010-1563 del 16 dicembre 2010 – era quello di procedere ad una riorganizzazione della normativa sulle collettività territoriali finalizzata anche a ridurre la spesa pubblica²⁹¹.

Il 27 agosto 2007 è stata istituita con decreto del Presidente della Repubblica²⁹² la “*Commission pour la libération de la croissance française*”, o “Commissione Attali” dal nome del suo presidente, incaricata di formulare proposte per rilanciare la crescita economica della Francia, la quale ha concluso i propri lavori con il rapporto del 23 gennaio 2008²⁹³. In esso si raccomandava tra le altre cose la semplificazione dell'organizzazione territoriale dello Stato. A parere della commissione, l'esercizio di funzioni amministrative da parte di collettività territoriali, ministeri, servizi decentrati dello Stato ed autorità indipendenti creava sovrapposizioni di competenze e rallentamenti nell'assunzione delle decisioni. Si raccomandava per questo di rafforzare il livello regionale ed istituire agglomerazioni di comuni (*intercommunalité*) eliminando al contempo il livello intermedio del dipartimento.

Il 22 ottobre 2008 è stato istituito con decreto del Presidente della Repubblica²⁹⁴ il comitato “per la riforma delle collettività territoriali”, il c.d. “Comitato Balladur”, che ha presentato un rapporto al Presidente della Repubblica il 1 marzo 2009 giungendo a conclusioni simili a quelle della Commissione Attali. Nel rapporto del Comitato Balladur si indicava la necessità di ridurre il numero delle regioni, di istituire associazioni di comuni e aree metropolitane e si raccomandava di procedere ad una ridefinizione delle competenze proprie di ciascun livello e delle finanze locali. Parallelamente si sono svolti anche i lavori della commissione senatoriale istituita nel 2008.

²⁹¹ M. Mazza, *Verso l'Atto III del decentramento amministrativo in Francia?*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2009.

²⁹² Décret n°2007-1272 du 27 août 2007 instituant une commission pour la libération de la croissance française, in www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000428428.

²⁹³ *Rapport de la Commission pour la libération de la croissance française*, in www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/084000041.pdf.

²⁹⁴ Décret n° 2008-1078 du 22 octobre 2008 portant création du comité pour la réforme des collectivités locales, in www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=?cidTexte=JORFTEXT000019679795&dateTexte=&oldAction=rechJO.

Al termine di un processo lungo e meditato è stata adottata la legge 2010-1563 del 16 dicembre 2010 “Di riforma delle collettività territoriali”²⁹⁵. La legge mirava principalmente a riorganizzare la struttura territoriale della Francia intorno a due poli, ovvero dipartimenti-regioni e comuni-intercomunalità (“*intercommunalité*”, ovvero le diverse forme di cooperazione tra i comuni), ed a chiarire le competenze delle collettività territoriali. La legge consentiva inoltre di adattare l’organizzazione dei diversi enti presenti sul territorio alle specificità di un’area.

La legge del 16 dicembre 2010 sostituiva le cariche di consigliere regionale e di consigliere dipartimentale, con quella di consigliere territoriale, che avrebbe svolto funzioni ad entrambi i livelli (art. 1). I consiglieri territoriali sarebbero stati eletti per la prima volta nel 2014, ma l’art. 1 della legge del 16 dicembre 2010 è stato abrogato nel 2013²⁹⁶.

Le regioni, così come i dipartimenti, continuavano ad esistere sia come divisioni amministrative che come collettività territoriali e la riduzione del loro numero – a differenza di quanto previsto dal progetto Balladur – non veniva autoritativamente decisa per legge, ma promossa attraverso una serie di disposizioni specifiche²⁹⁷. In particolare, più regioni limitrofe avrebbero potuto chiedere di essere unite in un’unica regione: la richiesta doveva essere approvata dai rispettivi organi deliberativi e dalla popolazione tramite referendum, a maggioranza assoluta dei voti, corrispondenti ad almeno un quarto degli aventi diritto; infine la modifica dei confini delle regioni era approvata con decreto del Consiglio di Stato (art. 28). Una regione ed i dipartimenti che la componevano potevano costituire, su richiesta dei rispettivi consigli, un’unica collettività territoriale; tale richiesta doveva essere successivamente approvata con legge (art. 29). Più dipartimenti all’interno di una stessa regione potevano chiedere di essere uniti in un’unica collettività territoriale; la richiesta, approvata dai consigli generali e dalla popolazione – tramite referendum, a maggioranza assoluta dei voti corrispondenti ad un quarto degli aventi diritto – era soggetta alla successiva ratifica con decreto dal Consiglio di Stato (art. 26). Analogamente, a livello locale venivano introdotte nuove disposizioni atte a facilitare la fusione di comuni limitrofi. In particolare la richiesta di fusione poteva provenire dai

²⁹⁵ www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2010/12/16/IOCX0922788L/jo#JORFARTI000023239668.

²⁹⁶ Legge 2013-403 del 17 marzo 2013.

²⁹⁷ Legge 2010-1563, titolo II, capitolo IV “Raggruppamento e modifica dei confini di dipartimenti e regioni”.

rispettivi organi deliberativi, dai consigli comunali di due terzi dei comuni parte di un ente di cooperazione intercomunale a fiscalità propria (che avessero rappresentato i due terzi della popolazione), dall'organo deliberativo dell'ente di cooperazione intercomunale a fiscalità propria o dal rappresentante dello Stato nel dipartimento (art. 21).

Un apposito titolo era dedicato allo sviluppo, al completamento, alla razionalizzazione ed alla semplificazione della “intercomunalità²⁹⁸”. Venivano inoltre rafforzati gli istituti di democrazia locale attraverso l'istituzione di un organo deliberativo per ogni forma di cooperazione comunale, composto da delegati di ciascun comune membro (art. 8) e istituiti nuovi enti pubblici, ovvero le metropoli e i poli metropolitani.

La legge del 16 dicembre 2010 mirava inoltre a ridefinire la ripartizione delle competenze tra le collettività territoriali²⁹⁹. Innanzitutto, la clausola di competenza generale – in base alla quale si accorda alla collettività territoriale beneficiaria una competenza di intervento generale, in assenza di una elencazione esplicita delle sue attribuzioni – veniva riservata ai soli comuni. Come ricordato, la clausola di competenza generale era stata originariamente introdotta dalla legge del 5 aprile 1884, con riferimento ai comuni, e successivamente estesa dalla legge del 2 marzo 1982 ai dipartimenti ed alle regioni. A partire dal 2010 le disposizioni sulla clausola di competenza generale di dipartimenti e regioni sono state più volte modificate, come si chiarirà più avanti.

La legge del 16 dicembre 2010 attribuiva a comuni, dipartimenti e regioni “competenze proprie” – le quali in sole circostanze eccezionali potevano essere condivise tra più livelli³⁰⁰ – e “competenze condivise” in un numero limitato di materie, quali turismo, sport e cultura che potevano essere esercitate congiuntamente da comuni, dipartimenti e regioni. Tali disposizioni miravano essenzialmente a ridurre il numero delle competenze condivise le quali, a partire dalle riforme del 1982, avevano contribuito a generare una situazione di incertezza nell'esercizio delle attribuzioni delle collettività territoriali, che si era risolta a vantaggio dello Stato. Secondo quanto previsto dall'art. 73, inoltre, a partire dal 2015 le collettività territoriali avrebbero potuto adattare alle esigenze del territorio le

²⁹⁸ Legge 2010-1563, titolo III, “Renforcement de l'intercommunalité”.

²⁹⁹ Legge 2010-1563, titolo IV, “Clarification des compétences des collectivités territoriales”.

³⁰⁰ «*Les compétences attribuées par la loi aux collectivités territoriales le sont à titre exclusif. Toutefois, la loi peut, à titre exceptionnel, prévoir qu'une compétence est partagée entre plusieurs catégories de collectivités territoriales*», art. 72, legge 16 dicembre 2010.

competenze esercitate e l'organizzazione dei servizi. Infine, le collettività territoriali avrebbero contribuito insieme allo Stato alla riduzione del debito pubblico.

Per quanto concerne la capitale, la legge 2010-597 del 3 giugno 2010 riorganizzava la regione dell'Île-de-France – come previsto nel progetto elaborato dal comitato Balladour – riunendo i dipartimenti di Parigi e della c.d. “*Petite Couronne*” e dando vita ad una nuova collettività territoriale, ovvero la Grande Parigi.

Nel 2011 il Senato ha istituito gli “stati generali della democrazia territoriale”, un gruppo di lavoro finalizzato a stimolare una più ampia riflessione sull'organizzazione decentrata della Repubblica. Il lavoro degli stati generali si è articolato in tre fasi, ovvero la consultazione dei rappresentanti territoriali, una serie di incontri a livello dipartimentale ed un incontro finale a Parigi³⁰¹. I lavori si sono conclusi il 5 giugno 2012 con la presentazione di tre progetti di legge, ovvero il progetto di legge “Sulla modernizzazione dell'azione pubblica territoriale e sul consolidamento delle metropoli”; il progetto di legge “Sulla mobilitazione delle regioni per la crescita dell'impiego e l'uguaglianza dei territori; infine, il progetto di legge “Sullo sviluppo della solidarietà territoriale e della democrazia locale.

3.4 L'Atto III del decentramento

La vittoria di François Hollande alle elezioni presidenziali del 2012 – e del partito socialista alle elezioni legislative – ha segnato un repentino cambio di rotta nel processo di decentramento, che ha portato alla ridefinizione delle modalità di elezione dei consigli delle collettività territoriali e delle intercomunalità, delle rispettive competenze, dei confini delle intercomunalità ed infine alla riduzione del numero delle regioni.

Con la legge 2013-403 del 17 marzo 2013 “Sull'elezione dei consiglieri dipartimentali, dei consiglieri municipali e dei consiglieri intercomunali, e sulla modifica del calendario elettorale³⁰²” sono state introdotte significative modifiche al Codice delle elezioni.

³⁰¹ Les Etats généraux de la démocratie territoriale: le Sénat, à la rencontre et à l'écoute des élus locaux, in www.senat.fr/espace_presse/actualites/201209/les_etats_generaux_de_la_democratie_territoriale_le_senat_a_la_rencontre_et_a_lecoute_des_elus_locaux.html.

³⁰² In www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=8C9B43A0F77A92D5AD8C3B29B6F6F5AA.tpdjo08v_2?cidTexte=JORFTEXT000027414225&dateTexte=&oldAction=rechJO&categorieLien=id.

È stata innanzitutto abolita la figura del “consigliere territoriale”, il quale sulla base di quanto previsto dalla riforma del 2010 si sarebbe sostituito a partire dalle elezioni del 2014 ai consiglieri generali e regionali, operando ad entrambi i livelli (art. 48)³⁰³.

La legge 2013-403 ha modificato la denominazione degli organi deliberativi a livello di dipartimento, sostituendo i termini “consiglio generale” e “consigliere generale” coi termini “consiglio dipartimentale” e “consigliere dipartimentale” (art. 1) ed ha introdotto nuove disposizioni per assicurare la parità di genere nelle elezioni dei consigli dipartimentali. Si prevede che alle elezioni dipartimentali (precedentemente denominate “elezioni cantonali”) ciascun cantone³⁰⁴ elegga due rappresentanti di genere differente (art. 3) con un “sistema bi-nominale maggioritario a due turni” (art. 6). I consigli dipartimentali, a differenza della disciplina precedente la riforma del 2010, si rinnovano integralmente ogni sei anni (art. 5).

La legge 2013-403 ha introdotto inoltre l’elezione diretta dei “consigli comunitari” – ovvero gli organi deliberativi degli enti pubblici per la cooperazione intercomunale con fiscalità propria (c.d. intercomunalità) composti da comuni con più di 1.000 abitanti – invece dell’elezione da parte dei rispettivi consigli municipali (art. 33). L’art. 33 prevede inoltre che le elezioni dei consigli comunitari si tengano insieme a quelle dei consigli municipali e che i mandati dei due organi siano allineati. Le modalità di elezione dei consigli regionali – con sistema proporzionale, liste chiuse, e premio di maggioranza di un quarto dei seggi attribuiti – sono rimaste invariate.

I lavori sui progetti di legge elaborati nell’ambito degli “stati generali della democrazia territoriale” sono nel frattempo proseguiti. I tre progetti di legge sono stati riuniti in un solo testo, ovvero il progetto di legge “Sulla modernizzazione dell’azione pubblica territoriale ed il consolidamento delle metropoli”, presentato al Senato il 10 aprile 2013. Come sottolineato dal Ministro per le riforme dello Stato, del decentramento e della

³⁰³ Il primo progetto per l’abolizione della figura del consigliere territoriale era stato presentato in Senato già il 16 novembre 2011 e votato da entrambe le camere tra il 2011 e il 2012; tale disposizione è stata poi inserita nella legge 2013-403 ed approvata dunque il 17 marzo 2013. *Proposition de loi relative à l’abrogation du conseiller territorial*, in www.senat.fr/dossier-legislatif/pp110-800.html.

³⁰⁴ Il cantone, come ricordato, è una circoscrizione elettorale nella quale vengono designati i rappresentanti che siedono nel consiglio dipartimentale. Vennero istituiti nel 1790 insieme ai dipartimenti, ed il loro numero è successivamente variato nel corso degli anni in relazione alle variazioni demografiche. J.P. Derosier, *Le redécoupage des cantons: une opération générale et encadrée*, in *La Semaine juridique. Administrations et collectivités territoriales*, n. 47, 2013, p. 38-42; M. Verpeaux, *Réformes des modes de scrutin locaux: révolutions et continuités*, in *La Semaine juridique. Administrations et collectivités territoriales*, n. 26, 2013, p. 24-36.

funzione pubblica Marylise Lebrachu, a differenza delle precedenti riforme – ed in particolare della legge del 13 agosto 2004 finalizzata al trasferimento di competenze dello Stato alle collettività territoriali e della legge del 16 dicembre 2010, il cui obiettivo era chiarire le competenze delle collettività territoriali – il progetto di legge del 10 aprile 2013 «è finalizzato a migliorare l’efficienza degli enti pubblici, sia a livello Statale che territoriale, e la qualità dei servizi pubblici erogati, rafforzando l’azione delle collettività territoriali e definendone più chiaramente le competenze»³⁰⁵.

La legge 2014-58 del 27 gennaio 2014³⁰⁶ “Sulla modernizzazione dell’azione pubblica territoriale ed il consolidamento delle metropoli”, la c.d. “*loi MAPTAM*” ha così contribuito a definire ulteriormente la ripartizione delle competenze tra le diverse collettività territoriali (titolo I), ha reintrodotto la clausola di competenza generale per i dipartimenti e le regioni (art. 1) – abrogata già dalla legge 2015-991 del 7 agosto 2015 – e istituito le “conferenze territoriali per l’azione pubblica” (art. 4), ovvero degli organi presenti in ogni regione incaricati di promuovere forme di concertazione nell’esercizio delle competenze tra collettività territoriali e gli organi ed enti pubblici nei quali esse sono chiamate a cooperare. La legge del 27 gennaio 2014 ha inoltre riformato l’istituto dello *chef de file* – il quale consente di incaricare una collettività territoriale della gestione di una materia comune che richiede la collaborazione tra più entri territoriali – rafforzando il ruolo delle regioni, in particolare in materia di gestione e sviluppo durevole del territorio, protezione della biodiversità, clima, qualità dell’aria ed energia, sviluppo economico, sostegno all’innovazione ed all’internazionalizzazione delle imprese, organizzazione dell’intermodalità dei trasporti, sostegno all’insegnamento superiore ed alla ricerca. La legge ha promosso il consolidamento e l’istituzione di nuove metropoli, di cui tre dotate di uno statuto particolare, ovvero la Grande Parigi, Aix-Marseille-Provence e Lione.

Sempre nell’ambito dell’Atto III del decentramento, è stata introdotta una riforma del numero delle regioni. Un primo e poco ambizioso progetto di legge “Sul chiarimento dell’organizzazione territoriale della Repubblica³⁰⁷” dell’aprile 2014 è stato abbandonato il mese successivo a vantaggio di una riforma molto più ampia, che ha portato

³⁰⁵ Motivazioni, Progetto di legge del 10 aprile 2013 “Sulla modernizzazione dell’azione pubblica territoriale ed il consolidamento delle metropoli”, in www.senat.fr/leg/pj112-495.html.

³⁰⁶ In www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000028526298&categorieLien=id.

³⁰⁷ In www.maire-info.com/upload/files/projetloiclarifiantorganisationterritorialerepublique.pdf.

all'adozione della legge 2015-29 del 16 gennaio 2015 “Sulla delimitazione delle regioni, le elezioni regionali e dipartimentali e sulla modifica del calendario elettorale”.

La legge 2015-29 riduce – a partire dal 1° gennaio 2016 – il numero delle regioni della Francia metropolitana da 22 a 12 (cui si aggiunge la Corsica, la cui disciplina speciale non viene però modificata dalla riforma). La denominazione delle regioni era solo provvisoria e riportava il nome delle regioni raggruppate in ordine alfabetico (art. 1). Il nome definitivo, così come il capoluogo di regione, sarebbero stati fissati con decreto del Consiglio di Stato entro 1 ottobre 2016, sentito il parere dei consigli regionali delle neoistituite regioni (art. 2).

La legge 2015-29 modifica inoltre le disposizioni concernenti la richiesta di un dipartimento collocato al confine tra due regioni di essere trasferito ad una regione limitrofa. Come previsto dalla precedente legge del 27 gennaio 2014, la richiesta di trasferimento doveva essere presentata da almeno il 10% dei membri degli organi deliberativi delle tre collettività territoriali coinvolte ed approvata attraverso una consultazione popolare a maggioranza assoluta dei voti corrispondenti ad un quarto degli elettori aventi diritto. La legge 2015-29 modifica tale disposizione prevedendo che la richiesta di trasferimento sia approvata a maggioranza qualificata dei due terzi dei voti espressi e che trovi attuazione attraverso un decreto del Consiglio di Stato, invece che per legge (art. 3). Analogamente, la richiesta di più dipartimenti all'interno di una stessa regione, di più regioni limitrofe, di una regione metropolitana e dei dipartimenti che la compongono di costituire un'unica entità territoriale deve essere approvata a maggioranza dei tre quinti dei voti espressi in una consultazione popolare – oltre che dalle rispettive assemblee deliberative.

Per quanto concerne le disposizioni relative al calendario elettorale, secondo quanto previsto dall'art. 10 della legge 2015-29, le prime elezioni regionali a seguito dell'entrata in vigore della legge si sarebbero tenute nel dicembre 2015 (di conseguenza il mandato dei consiglieri regionali eletti nel marzo 2010 sarebbe terminato nel dicembre 2015) e le seconde nel marzo 2021. Analogamente, le prime elezioni dei consigli dipartimentali eletti nel marzo 2008 e nel marzo 2011 si sarebbero tenute nel marzo 2015 e quelle successive nel marzo 2021. In questo modo i mandati dei consiglieri dipartimentali e regionali sarebbero stati allineati.

Con il decreto del Consiglio dei Ministri del 31 luglio 2015 è stato adottato l'elenco provvisorio dei capoluoghi di regione e la legge 2015-29 è entrata infine in vigore il 1° gennaio 2016.

La rapidità con la quale è stata adottata la riforma e l'assenza di concertazione con le parti coinvolte hanno sollevato delle perplessità sia in Francia che a livello internazionale³⁰⁸. In particolare il Congresso delle Autorità regionali e locali del Consiglio d'Europa si è espresso in maniera fortemente critica sulle modalità nelle quali la riforma è stata adottata³⁰⁹.

Una serie di leggi hanno poi contribuito a dare attuazione all'Atto III del decentramento, tra le quali la legge 2015-991 del 7 agosto 2015 "Sulla nuova organizzazione territoriale della Repubblica", conosciuta con l'acronimo "NOTRe" attraverso la quale sono state conferite nuove competenze alle regioni e sono state definite più chiaramente le competenze delle altre collettività territoriali³¹⁰.

La legge 2015-991 elimina nuovamente la clausola generale di competenza per i dipartimenti³¹¹, prevede il trasferimento di talune competenze dai dipartimenti alle regioni e la parallela riduzione delle competenze dei dipartimenti, il trasferimento alle regioni di alcune competenze proprie dello Stato, la redazione di una nuova carta delle intercomunalità, il trasferimento di servizi e personale alle collettività territoriali, la parziale modifica della legge MAPTAM (per quanto concerne in particolare la Grande Parigi e la metropoli Aix-Marseille-Provence e la modifica della disciplina concernente la regione Corsica, la quale a partire dal 1° gennaio 2018 diventerà una collettività territoriale a statuto particolare, in sostituzione delle tre collettività territoriali della regione Corsica e dei dipartimenti dell'Alta e della Bassa Corsica). La legge del 7 agosto 2015 ha conservato il principio delle competenze "condivise" (o meglio "*partagées*"), in base al quale le competenze in materia di cultura, sport, turismo, promozione delle lingue

³⁰⁸ M. Bardin, *Francia. Le nuove regioni. Un riassetto e alcuni interrogativi*, in www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2015/04/bardin.pdf, 21-4-2015.

³⁰⁹ Recommendation 384 (2016). Local and regional democracy in France, in <https://rm.coe.int/1680718de2>.

³¹⁰ Per un'analisi dettagliata sul progetto di legge 636 "Sulla nuova organizzazione territoriale della Repubblica", nella versione originale presentata dall'esecutivo al Senato si fa riferimento a www.senat.fr/leg/pj113-636.pdf.

³¹¹ Legge 2015-991, titolo III "Solidarietà ed eguaglianza dei territori", capitolo I "cancellazione della clausola di competenza generale dei dipartimenti e definizione della loro capacità di intervento per la solidarietà territoriale e umana".

regionali ed educazione civica, sono condivise da comuni, dipartimenti, regioni e collettività a statuto particolare.

Per quanto concerne la clausola generale di competenza delle collettività territoriali si ricorda che questa era stata introdotta per la prima volta dalla legge del 2 marzo 1982. La legge del 16 dicembre 2010 aveva riservato la clausola generale di competenza ai soli comuni. Successivamente la legge del 27 gennaio 2014 (MAPTAM) aveva reintrodotta la clausola generale di competenza con riferimento a dipartimenti e regioni. Questa è stata infine abrogata dalla legge del 7 agosto 2015 (NOTRe), nella quale si stabilisce che dipartimenti e regioni esercitano unicamente le competenze ad essi attribuite per legge. L'Assemblea dei dipartimenti di Francia ha presentato ricorso di costituzionalità preventivo presso il Consiglio costituzionale, ritenendo la soppressione della clausola di competenza generale per i dipartimenti contraria al principio della libera amministrazione, stabilito dall'art. 72, c. 3 della Costituzione. Il Consiglio costituzionale si è pronunciato con la decisione del 16 settembre 2016, nella quale ha accertato la conformità alla Costituzione della soppressione della clausola generale di competenza per i dipartimenti³¹².

³¹² *Clause générale de compétence: une décision du Conseil constitutionnel*, in www.vie-publique.fr/focus/clause-generale-competence-decision-du-conseil-constitutionnel.html.

Capitolo III

Il decentramento regionale nei paesi dell'Europa centrale

1. Polonia

1.1 Lo sviluppo storico dell'organizzazione territoriale in Polonia

1.1.1 Dalle origini alla fine della Prima Repubblica polacca (-1772)

Le attuali terre polacche erano originariamente abitate da tribù celtiche e germaniche. Intorno al V secolo popolazioni slave iniziarono a stanziarsi nella Polonia sud-orientale, lungo il corso della Vistola e, a partire dal VI secolo, a spostarsi progressivamente verso occidente e verso settentrione³¹³. L'avanzata slava proseguì fino ad arrivare in prossimità del fiume Elba, prima di essere respinta dal Sacro Romano Impero.

Intorno al X secolo le popolazioni slave che abitavano la pianura compresa tra i fiumi Oder e Vistola iniziarono ad organizzarsi in “confederazioni di tribù”, tra le quali quella dei Slesiani nell'attuale regione della Slesia (Breslavia); dei Wisliani nella regione della Piccola Polonia (Cracovia); dei Mazoviani nella regione della Masovia (Varsavia); e dei Polani nella regione della Grande Polonia (Poznan e Gnesno)³¹⁴. Proprio da questi ultimi ebbe origine la prima formazione proto-statuale polacca, la Polonia (o *Polska*, in polacco³¹⁵), grazie all'opera di unificazione delle tribù polane ad opera di Mieszko I, con il quale ebbe inizio la dinastia dei Piasti³¹⁶.

Nel 966, Mieszko I ottenne il titolo ducale dall'Imperatore del Sacro Romano Impero Ottone I e lo stesso anno si convertì al cristianesimo di rito latino³¹⁷. Così facendo Mieszko I riuscì a liberare la Polonia dal controllo imperiale, ponendola sotto la protezione del Papa e assicurando alla propria discendenza il diritto ereditario del Ducato di Polonia.

Il figlio di Mieszko I Boleslao I proseguì l'opera di unificazione delle tribù slave occidentali, riunendo per la prima volta le terre polacche – ovvero la Grande Polonia, la

³¹³ H. Bogdan, *Histoire des pays de l'Est. Des origines à nos jours*, Perrin, Paris, 1982, pp. 152 e ss.

³¹⁴ A. Pitassio, *Corso introduttivo allo studio della Storia dell'Europa Orientale dall'antichità a Versailles*, Morlacchi, Perugia, 2007, p. 47.

³¹⁵ La parola *Polska* deriva dal sostantivo *pole*, ovvero campo. J. Wawrzyniak, *La Polonia e le sue Costituzioni dal 1791 ad oggi*, Maggioli, Rimini, 1992, p. 21.

³¹⁶ H. Bogdan, *Histoire des pays de l'Est*, cit., p. 52.

³¹⁷ Z. Wojciechowski, *Mieszko I and the Rise of the Polish State*, Instytut Bałtycki, Gdansk, 1936.

Piccola Polonia, la Masovia, la Slesia, la Pomerania (fino alla Lusazia e alla Moravia) – sotto il controllo di un unico centro politico e nel 1025 ottenne dal Papa il titolo di Re.

L'introduzione del feudalesimo nel Regno di Polonia, sul modello del Sacro Romano Impero, produsse un progressivo indebolimento del potere del monarca a vantaggio dei suoi vassalli e degli alti prelati di nomina papale.

A partire dal XII secolo l'arrivo di coloni tedeschi nel Regno di Polonia, così come nel Regno di Boemia, oltre a modificare la composizione etnica della popolazione, soprattutto nei centri urbani, favorì lo sviluppo di attività artigianali e commerciali. La popolazione tedesca andò a costituire parte della borghesia cittadina e del clero e favorì la diffusione del diritto del Magdeburgo e della riforma cistercense. Inoltre, i tedeschi promossero lo sviluppo delle attività estrattive e la costruzione di miniere³¹⁸.

In questa prima fase della sua storia, il Regno di Polonia fu costantemente sottoposto alle minacce di invasione di popolazioni prussiane, nonché dell'ordine dei Cavalieri teutonici, impegnati a diffondere militarmente il cristianesimo nelle regioni baltiche.

Quanto le terre polacche vennero invase dai mongoli, nel 1241, si trovavano in una condizione di grande debolezza frammentazione. Il Regno di Polonia era stato diviso in Principati tra i figli di Boleslao II e venne riunificato solo nel 1320 con Ladislao I. L'invasione mongola causò un drastico calo della popolazione polacca, che venne in parte arginato dall'arrivo di nuovi coloni tedeschi.

La comune minaccia dei Cavalieri teutonici favorì l'alleanza tra il Granducato di Lituania³¹⁹ ed il Regno di Polonia e portò alla nascita dell'Unione polacco-lituana – sancita dagli accordi di Krewa del 1385³²⁰. Tali accordi prevedevano il matrimonio tra la Principessa Edvige di Polonia ed il Granduca Jagellone di Lituania, che salì al trono polacco con il nome di Ladislao II, nel 1386.

L'unione personale delle due corone – sotto la dinastia degli Jagelloni – per quasi due secoli consentì alle due entità statuali di rimanere separate. A partire dal XV, tuttavia, il Granducato di Lituania iniziò ad essere oggetto di un'intensa opera di polonizzazione e la lingua e la cultura polacca divennero presto dominanti. Per questo, l'Unione polacco-

³¹⁸ H. Bogdan, *Histoire des pays de l'Est*, cit., p. 57.

³¹⁹ Il Granducato di Lituania nacque tra il XIII ed il XIV secolo attraverso la progressiva unificazione delle tribù lituane per resistere all'espansione dei Cavalieri teutonici. E. Bojtár, *Foreword to the Past: A Cultural History of the Baltic People*, Central European University Press, Budapest, 1999, p. 179.

³²⁰ C. Filippini, *Polonia*, Il Mulino, Bologna, 2010.

lituana non poté considerarsi come un'entità “proto-federale³²¹”, poiché uno dei soggetti fondatori aveva perso parte della propria identità statale essendo progressivamente incorporato nell'altro Stato³²². Anche il peso della popolazione di lingua tedesca, che nei secoli precedenti aveva colonizzato le terre polacche e si concentrava nelle città, risultò ridimensionato a partire dal XV secolo, a vantaggio della popolazione polacca.

Durante la dinastia degli Jagelloni l'Unione polacco-lituana si espanse notevolmente, arrivando ad estendersi dal Baltico alle pianure dell'Ucraina, fino a confinare direttamente con l'Impero ottomano, con il quale restò perennemente in conflitto, fino alla sconfitta di quest'ultimo nel 1683³²³.

Parallelamente si poté assistere all'ascesa di un nuovo ceto sociale, ovvero quello della piccola nobiltà, o *szlachta*, accanto alla grande nobiltà ed al clero, che riuscì progressivamente a consolidare il proprio ruolo nel *Sejm* – ovvero il Consiglio del Re – a scapito del potere del monarca³²⁴.

L'Unione polacco-lituana riuscì a contrastare i costanti tentativi di espansione dell'Ordine teutonico, fino alla definitiva sconfitta di questo nella battaglia di Grunwald, nel 1410, che rese i Cavalieri teutonici vassalli del Re di Polonia³²⁵.

Con l'Unione di Lublino, del 1569, l'unione personale del Regno di Polonia con il Granducato di Lituania si trasformò in un'unione reale, dando origine ad una nuova entità statale, ovvero la Confederazione polacco-lituana (*Rzeczpospolita Obojga Narodów*, o Repubblica delle due Nazioni), che fu retta da una monarchia elettiva fino al 1795³²⁶. Ciascuno dei due membri della Confederazione avrebbe conservato le proprie leggi, il proprio sistema di giustizia ed il proprio esercito. La storiografia polacca considera la

³²¹ M. Forsyth, *Unions of States*, Leicester University Press, Leicester, 1981.

³²² R. Frost, *The Oxford History of Poland-Lithuania: Volume I: The Making of the Polish-Lithuanian Union, 1385-1569*, Oxford University Press, Oxford, 2015, p. 336.

³²³ A. Pitassio, *Corso introduttivo*, cit., pp. 51-52; H. Bogdan, *Histoire des pays de l'Est*, cit., pp. 88-89.

³²⁴ L'istituto del *Sejm* trae origine dalle assemblee, o *wiec*, ovvero le prime forme di partecipazione alle decisioni che riguardavano la comunità dei popoli slavi. Con la dinastia dei Piasti si sviluppò un'ulteriore forma di partecipazione politica – riservata però ai soli membri dell'alta nobiltà – ovvero l'elezione del monarca, nei casi in cui non vi fosse un erede designato al trono. Tra il XII e il XIII secolo anche la partecipazione al *wiec* venne limitata all'alta nobiltà. J. Bardach, B. Lesnodorski, M. Pietrzak, *Historia państwa i prawa polskiego* (Storia dello Stato e del diritto polacco), Państwowe, Warsaw, 1987, pp. 20, 62-64. Dall'istituto del *wiec* ebbero origine anche i *Sejmik*, ovvero gli organi dell'autonomia territoriale dei nobili, che si consolidarono a partire dal XIV secolo. I *Sejmik* vennero formalmente riconosciuti con il Privilegio di Nieszawa, del 1454. D. Stone, *The Polish-Lithuanian State, 1386-1795*, Vol. 4, University of Washington Press, Washington, 2001.

³²⁵ A. Pitassio, *Corso introduttivo*, cit., p. 51.

³²⁶ C. Filippini, *Polonia*, cit.

Confederazione polacco-lituana come la Prima Repubblica polacca (1569-1795), cui sono seguite la Seconda Repubblica polacca (1919-1939) e la Terza Repubblica polacca (1989-ad oggi)³²⁷.

La Confederazione polacco-lituana era composta dal Regno di Polonia (a sua volta formato da due province (*provincje*) ovvero la Grande e la Piccola Polonia), dal Granducato di Lituania (che godeva anch'esso dello *status* di provincia) e da altri feudi (tra i quali il Ducato di Prussia, il Ducato di Livonia, ed il Ducato di Curlandia e Semigallia). Si trattava di uno Stato multinazionale, nel quale accanto alla maggioranza polacca coesistevano altri gruppi nazionali, tra i quali i tedeschi, i lituani e gli ucraini³²⁸. La Confederazione era governata dal Sejm generale (*Sejm wolny*)³²⁹, composto dalla Corona, dal Senato (nominato dal monarca, che fungeva anche da Consiglio privato del Re) e dal basso Sejm (nel quale era rappresentata la nobiltà ereditaria che costituiva il 10% della popolazione)³³⁰. Il Sejm generale, oltre ad eleggere il sovrano, aveva importanti competenze normative, sulla base di quanto previsto nell'atto del *Nihil Novi*, adottato dal Sejm del Regno di Polonia nel 1505. In esso si stabiliva il principio del *nihil novi nisi commune consensu*, il quale richiedeva l'approvazione da parte da parte del Senato e del basso Sejm delle leggi in materia di tassazione, bilancio, tesoro, politica estera e del conferimento del titolo nobiliare. Tale sistema di governo prese il nome di "democrazia nobiliare" o "libertà dorata" e rappresentò il periodo di massimo splendore della Confederazione polacco-lituana³³¹.

La struttura territoriale della Confederazione si articolava su quattro livelli, ovvero le province (*provincje*), i voivodati (*województwa*), le contee (*starostwa*) e le città

³²⁷ J. Wojtasik, M. Wagner, *Rzeczpospolita Obojga Narodów i jej tradycje* (La Repubblica delle Due Nazioni e le sue tradizioni), Akademii Podlaskiej, Siedlce, 2004; J. Bardach, B. Lesnodorski, M. Pietrzak, *Historia państwa i prawa polskiego*, cit., p. 15.

³²⁸ H. Bogdan, *Histoire des pays de l'Est*, cit., p. 90.

³²⁹ La convocazione delle assemblee nobiliari rappresentava sia nel Regno di Polonia che nel Granducato di Lituania una tradizione consolidata. Per quanto concerne il Granducato di Lituania, analogamente a numerose altre esperienze in Europa, le crescenti esigenze fiscali, dettate dalle continue campagne belliche, avevano rafforzato il ruolo dell'assemblea, o *Seimas*. In cambio del proprio sostegno, la nobiltà aveva infatti ottenuto dal monarca dei privilegi.

³³⁰ Il Sejm generale si componeva di circa 150 senatori e 200 deputati. Il numero dei membri venne infatti modificato più volte nel corso dei secoli. La durata e la frequenza con le quali veniva convocato il Sejm potevano variare, sebbene in media il Sejm venisse convocato ogni due anni, per una durata di 6 settimane.

³³¹ F. Dvornik, *Gli Slavi nella storia e nella civiltà europea*, Vol. I, Dedalo Libri, Bari, 1968; H. Bogdan, *Histoire des pays de l'Est*, cit., pp. 89-92.

(*miasta*)³³². Vi erano inoltre delle terre, o *ziemia*, generalmente centri urbani, che facevano eccezione a tale sistema. Tali terre non vennero mai trasformate in voivodati e conservarono particolari privilegi, tra i quali spesso quello di avere un proprio Sejmik³³³. I voivodati (*województwa*) erano governati da un voivoda (*wojewoda*) ed erano dotati di un proprio organo rappresentativo, o *Sejmik*, incaricato di eleggere il rappresentante del voivodato al Sejm generale, con mandato imperativo; mentre le contee (*starostwa*) erano guidate da un governatore (*starosta*).

Tra il XVII e il XVIII secolo il potere della grande nobiltà crebbe notevolmente, modificando il rapporto di forze tra i poteri dello Stato. Di conseguenza anche le istituzioni iniziarono ad operare diversamente e a subire deformazioni nel loro funzionamento. In particolare, il diritto di opporsi al sovrano e di confederarsi diedero origine a rivolte ed il “principio di unanimità” nell’assunzione delle decisioni del Sejm divenne un vero e proprio “diritto di veto”, il c.d. “*liberum veto*”³³⁴.

Quest’ultimo assicurava a ciascun membro del Sejm la possibilità di bloccare l’approvazione di qualsiasi riforma. Tutto ciò, portò ad una paralisi dell’attività del Sejm già a partire dalla seconda metà del XVII secolo ed infine ad una situazione di totale anarchia negli ultimi anni del XVIII secolo³³⁵.

L’elettività della monarchia, se da un lato aveva assicurato una maggiore democraticità del sistema, dall’altro contribuì all’indebolimento dello Stato, poiché nella scelta del monarca la nobiltà iniziò a privilegiare dinastie straniere o figure deboli a proprio vantaggio. Inoltre, il sistema politico della Confederazione era costantemente esposto all’influenza straniera, attraverso la corruzione dei rappresentanti che sedevano nel Sejm. Tutto questo decretò il passaggio dalla fase della “libertà dorata” al declino della Confederazione³³⁶.

1.1.2 Le spartizioni della Polonia (1772-1918)

A partire dal 1772 il territorio della Confederazione polacco-lituano venne diviso tra le potenze confinanti attraverso le tre spartizioni del 1772, 1793 e 1795³³⁷. Nel 1772 la

³³² M. Baliński, *Starożytna Polska* (La Polonia antica), Orgelbranda, Warszawa, 1843, p. 230.

³³³ F. Dvornik, *Gli Slavi nella storia*, cit.

³³⁴ J. Wawrzyniak, *La Polonia*, cit., p. 37.

³³⁵ N. Davies, *God’s Playground: A History of Poland*, Vol. 1, Oxford University Press, Oxford, 2005.

³³⁶ J. Wawrzyniak, *La Polonia*, cit., p. 38.

³³⁷ C. Filippini, *Polonia*, cit.

Confederazione polacco-lituana era talmente indebolita dal potere della grande nobiltà che gli Stati confinanti, ovvero l'Austria, la Prussia e la Russia si accordarono per spartirsene il territorio. A tale prima spartizione seguì un tentativo di riforma dello Stato, che portò all'adozione della c.d. Costituzione del 3 maggio 1791 (Legge governativa, o *Ustawa Rządowa*), con la quale si ripudiava il principio del *liberum veto* e si introduceva una monarchia costituzionale (sebbene fossero già presenti elementi propri della monarchia parlamentare, come gli istituti della controfirma ministeriale e dell'*impeachment* per i ministri del Re). La Costituzione del 1791 rimase però in vigore solo per pochi mesi. Nel 1793 la Prussia e la Russia procedettero con una seconda spartizione del territorio polacco. Infine, nel 1795, con una terza ed ultima spartizione, cui parteciparono Austria, Prussia e Russia, la Polonia cessò di esistere, per divenire parte delle tre potenze confinanti. Le spartizioni segnaronò la fine della Confederazione polacco-lituana e la divisione del territorio della Polonia in tre sfere di dominazione. In particolare, la Piccola Polonia, o *Małopolska* (la regione di Cracovia), nella parte meridionale del paese, venne incorporata nei domini asburgici; la parte centro-orientale del paese (che dal 1815 divenne il Regno del Congresso, o *Kongresówka*), venne posta sotto il controllo dell'Impero zarista; la Grande Polonia o *Wielkopolska* (la regione di Poznan), nella parte centro-occidentale del paese, divenne parte del Regno di Prussia³³⁸. I confini tra le tre zone di occupazione rimasero incerti dal 1795-1815, per divenire stabili tra il Congresso di Vienna e la prima guerra mondiale (1815-1914). La Polonia ottenne di nuovo l'indipendenza solo nelle ultime fasi del conflitto, nel 1918, per effetto del crollo degli Imperi centrali.

Nell'arco di tempo che va dal 1795 al 1914 emersero differenze sempre più marcate in ambito istituzionale, economico e culturale tra le tre zone sottoposte a dominazione straniera, che si ritengono ancora oggi caratterizzare il territorio polacco³³⁹. Se le differenze istituzionali, economiche (in termini di reddito e di produzione industriale) e

³³⁸ P. Swianiewicz, *The Polish Experience of Local Democracy: is Progress being made?*, in *Policy and Politics*, Vol. 20, n. 2, 1992, pp. 87-98.

³³⁹ R. Zukowski, *Historical path dependence, institutional persistence, and transition to market economy: The case of Poland*, in *International Journal of Social Economics*, Vol. 31, n. 10, pp. 955-973.

nel sistema scolastico vennero superate nel tempo, le differenze culturali e religiose, continuarono a caratterizzare in maniera determinante le diverse regioni³⁴⁰.

Il sistema economico ed amministrativo della Prussia esercitò un'influenza molto positiva sulla Grande Polonia, o *Wielkopolska* – la più ricca delle tre regioni sottoposte a dominazione straniera – soprattutto se comparata alla Piccola Polonia, o *Małopolska* sotto il controllo degli Asburgo. La Grande Polonia subì, inoltre, una dura repressione dal punto di vista politico e culturale³⁴¹ – soprattutto rispetto alla Piccola Polonia – e fu sottoposta ad una politica di germanizzazione forzata, in particolare dopo la nascita dell'Impero tedesco. Questi fattori contribuirono però a rafforzare l'identità nazionale polacca, attraverso l'istituzione di una rete di comitati civici³⁴².

I deputati polacchi alla camera bassa del *Landtag*, il parlamento bicamerale del Regno di Prussia, istituito nel 1849, difesero per anni il diritto della popolazione polacca a praticare la propria religione e ad usare la propria lingua nella vita privata, nelle scuole e nei rapporti con le pubbliche amministrazioni. Sebbene tali rivendicazioni non ricevettero mai codificazione con specifico riferimento alla comunità nazionale polacca, né nella Costituzione del 1848 né in quella del 1850 (nella quale si assicurava solo genericamente la libertà di religione³⁴³), esse trovavano attuazione su un piano fattuale.

In questo contesto, il crescente nazionalismo pan-tedesco – che portò in pochi anni alla nascita della Confederazione tedesca del Nord (1867) ed infine dell'Impero tedesco (1871) – veniva percepito dalla popolazione polacca come una minaccia, per il timore di perdere diritti ormai acquisiti, soprattutto all'interno di una nuova entità statale. Per questo, nel 1866, i deputati polacchi chiesero che i territori prussiani abitati da polacchi venissero esclusi dalla nascente Confederazione tedesca del Nord, ma la loro iniziativa non ebbe successo. Con nascita dell'Impero tedesco la politica di germanizzazione divenne ancora più evidente e si accentuarono ulteriormente le differenze esistenti nelle

³⁴⁰ I. Grosfeld, E. Zhuravskaya, *Cultural vs. economic legacies of empires: Evidence from the partition of Poland*, in *Journal of Comparative Economics*, Vol. 43, n. 1, 2015, pp. 77-75; T. Zarycki, *The electoral geography of Poland: between stable spatial structures and their changing interpretations*, in *Erdkunde*, Vol. 69, n. 2, 2015, pp. 107-124.

³⁴¹ La regione sottoposta al controllo tedesco fu l'unica nella quale l'educazione secondaria era impartita unicamente in tedesco e nella quale non furono fondate università fino al 1918.

³⁴² T. Zarycki, *The electoral geography of Poland*, *op.cit.*

³⁴³ Art. 12, Cost. Regno di Prussia 1850. J.H. Robinson, *Constitution of the Kingdom of Prussia*, American Academy of Political and Social Science, Philadelphia, 1894, in www.jstor.org/stable/pdf/1009032.pdf.

terre prussiane tra la comunità tedesca e quella polacca, rendendo la coesistenza tra i due gruppi nazionali sempre più difficoltosa.

La regione della Polonia che dal 1795 era sottoposta al dominio dell'Impero zarista, nel 1807 venne conquistata dalle truppe napoleoniche che vi istituirono il Ducato di Varsavia, ovvero un'entità statale sotto il controllo francese, nella quale tuttavia i nazionalisti polacchi riposero grandi speranze per la ricostituzione di uno Stato polacco indipendente. Il 22 luglio 1807 Napoleone concesse al Ducato di Varsavia una Costituzione ottriata³⁴⁴. Tuttavia, la sconfitta dell'Imperatore francese portò alla riaffermazione del diritto di Austria, Prussia e Russia di incorporare le terre polacche (ad eccezione di Cracovia, che conservò lo *status* di città libera)³⁴⁵. I confini definiti nel Congresso di Vienna (leggermente diversi da quelli stabiliti nel 1795) rimasero inalterati fino alla fine della prima guerra mondiale.

Nel 1815, sulla base di quanto stabilito al Congresso di Vienna, nella parte centro-orientale della Polonia (regione di Varsavia) sulle ceneri del Ducato di Varsavia venne istituito il Regno di Polonia, o Regno del Congresso (*Kongresówka*) sotto il controllo dell'Impero zarista³⁴⁶. Lo stesso anno, lo Zar Alessandro I concesse al nuovo Regno una Carta costituzionale, che si considera uno dei testi più liberali dell'epoca, ma che non trovò mai pienamente attuazione. In essa si stabiliva l'unione perpetua del Regno di Polonia con l'Impero zarista (art. 1); si garantivano particolari forme di tutela alla religione cattolica (professata dalla maggioranza della popolazione), oltre al principio generale della libertà di religione (art. 11); la lingua polacca era riconosciuta quale lingua ufficiale del Regno (art. 28); si assicurava ai soli polacchi il diritto di assumere incarichi pubblici, sia civili che militari (art. 29); e veniva istituito un organo di rappresentanza della nazione polacca, ovvero il Sejm, sul modello del Sejm Generale della Confederazione polacco-lituana. Secondo quanto previsto dall'art. 31, il Sejm era composto dal sovrano e da due camere: il Senato, nominato dal Re (art. 110), e la Camera dei Rappresentanti, eletta in parte dai Sejmik e in parte dal popolo (art. 118)³⁴⁷.

³⁴⁴ *Konstytucja Księstwa Warszawskiego z 22 lipca 1807 r.* [Costituzione del Ducato di Varsavia del 22 luglio 1807], in www.law.uj.edu.pl/users/khpp/fontesu/1807.htm.

³⁴⁵ J. Wawrzyniak, *La Polonia*, cit., p. 42.

³⁴⁶ Si veda, tra gli altri V. Criscuolo, *Il congresso di Vienna*, Il Mulino, Bologna, 2015.

³⁴⁷ A.A.V.V., *Constitutional charter of the Kingdom of Poland in the year 1815, with some remarks on the manner in which the charter, and the stipulations in the treaties relating to Poland, have been observed*, Ridgway, London, 1831, in <https://catalog.hathitrust.org/Record/008375316>.

A seguito dell'ascesa al trono dello Zar Nicola I, nel 1829, la popolazione polacca venne sottoposta a una dura politica di russificazione e assimilazione. La Costituzione del 1815 venne sostituita nel 1832, dopo l'“insurrezione di novembre” del 1830-1831, da uno “Statuto organico”. In esso si stabiliva l'incorporazione perpetua della Polonia nell'Impero zarista e l'abolizione del Sejm e dell'esercito polacco. Negli anni successivi il Regno del Congresso venne progressivamente privato del parziale regime di autonomia del quale aveva goduto nei primi anni della sua esistenza, per divenire a tutti gli effetti, soprattutto dopo l'“insurrezione di gennaio” del 1863, una provincia dell'Impero zarista, assumendo la denominazione di “Terre della Vistola³⁴⁸”.

Per quanto concerne l'organizzazione territoriale del Regno del Congresso, questa venne modificata più volte nel corso degli anni, passando da una struttura di ispirazione francese (1815-1816) che prevedeva una divisione in dipartimenti (*departaments*), ad una organizzata su tre livelli (1816-1837) ovvero i voivodati (*województwa*), le circoscrizioni (*obwody*) ed i distretti (*powiaty*). A seguito dell'insurrezione di novembre del 1830-1831, con la riforma del 1837 venne introdotta una struttura amministrativa più simile a quella dell'Impero zarista, con la divisione del territorio in governatorati (*gubernia*), in luogo dei voivodati. Dopo l'insurrezione di gennaio del 1863, con la riforma del 1867, le dimensioni dei governatorati vennero notevolmente ridotte, per assicurare un maggiore controllo del territorio, e venne introdotta una nuova unità territoriale a livello di base, ovvero i comuni (*gminy*).

La dominazione zarista del Regno del Congresso lasciò pesanti eredità nelle terre polacche – oltre ad un'economia non particolarmente sviluppata e fonte di tensioni sociali – tra le quali un'amministrazione corrotta, tendenze fortemente autoritarie ed una grande arretratezza nel riconoscimento dei diritti.

Nella regione della Confederazione polacco-lituana che divenne parte dei domini asburgici venne istituito nel 1772 il Regno di Galizia e Lodomeria, e Lemberg (oggi L'viv) ne divenne la capitale. A seguito della spartizione del 1795 le nuove terre acquisite dagli Asburgo (la regione di Lublino) vennero incorporate nel Regno. Il Regno di Galizia e Lodomeria era abitato principalmente da una popolazione di nazionalità polacca nella

³⁴⁸ R.C. Frucht, *Eastern Europe: An Introduction to the People, Lands, and Culture*, Vol. 1, ABC Clio, Santa Barbara, 2005, p. 19.

parte occidentale e di nazionalità ucraina nella parte orientale, con una significativa minoranza ebraica³⁴⁹.

Nei primi decenni del dominio asburgico, il controllo austriaco sulla regione polacco-ucraina – esercitato da una burocrazia germanofona formata da personale austriaco e ceco – fu particolarmente penetrante. Dopo l’insurrezione di novembre del 1830-1831, molti rifugiati polacchi raggiunsero la Galizia, rafforzando il movimento indipendentista polacco. Parallelamente, si sviluppò anche il movimento nazionale ucraino³⁵⁰. Tuttavia, i due movimenti esprimevano interessi contrastanti: mentre i polacchi chiedevano una maggiore autonomia per la Galizia, gli ucraini erano a favore della divisione della regione in due parti: una polacca ed una ucraina. A seguito delle rivolte del 1846, organizzate con il sostegno della nobiltà polacca, la città libera di Cracovia, che aveva goduto di particolari forme di autonomia sulla base di quanto stabilito al Congresso di Vienna, divenne a tutti gli effetti parte dell’Impero asburgico³⁵¹.

I moti del 1848 in Galizia vennero sedati senza difficoltà dalle autorità austriache e, per placare le richieste polacche di maggiore autonomia, venne nominato Viceré il Conte Goluchowski, un esponente conservatore dell’aristocrazia polacca. Questi avviò un processo di polonizzazione dell’amministrazione della Galizia, soffocando le istanze autonomiste ucraine.

A seguito della sconfitta militare dell’Impero asburgico in Italia (1859) ebbe inizio un periodo di riforme in senso federale dell’organizzazione territoriale dell’Impero, con l’emanazione del “Diploma di Ottobre” del 1860, e della “Patente di Febbraio” del 1861³⁵². Questi testi attribuirono poteri legislativi alle diete provinciali, tra le quali la Dieta della Galizia, che divenne l’organo legislativo del Regno (e finì ben presto sotto il controllo della nobiltà polacca). In questo contesto, l’insurrezione di gennaio del 1863 nel Regno del Congresso produsse forti ripercussioni sul Regno di Galizia e Lodomeria, rafforzando il carattere autoritario della dominazione austriaca³⁵³.

³⁴⁹ V.J. Kaye, *Kingdom of Galicia and Lodomeria, 1772*, in *Canadian Slavonic Papers*, Vol. 14, n. 3, 1972, pp. 454-464.

³⁵⁰ M. Hroch, *National Movements in the Habsburg and Ottoman Empires*, in J. Breuilly (ed.), *The Oxford Handbook of the History of Nationalism*, Oxford University Press, Oxford, 2013.

³⁵¹ R.C. Frucht, *Eastern Europe*, cit., p. 20.

³⁵² J. Berenger, *The Habsburg Empire 1700-1918*, Routledge, London-New York, 2014, p. 186.

³⁵³ A.J.P. Taylor, *Habsburg Monarchy 1809-1918*, University of Chicago Press, Chicago, 1976; C.W. Ingrao, *The Habsburg Monarchy 1618-1815*, Cambridge University Press, Cambridge, 2000; R. Okey, *The Habsburg Monarchy c.1765-1918: From Enlightenment to Eclipse*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2001.

Dopo la sconfitta nella guerra austro-prussiana nel 1866, l'Imperatore Francesco Giuseppe diede inizio ad una nuova fase di riforme. Per assicurarsi il sostegno della nobiltà magiara in un periodo difficile per l'Impero, nel 1867, con l'*Ausgleich*, venne istituita una monarchia duale austro-ungherese. Questa, da un lato deluse le aspettative delle popolazioni polacca e ceca di dare vita ad uno Stato federale, ma dall'altro segnò l'inizio di una nuova fase liberale nella storia dell'Impero. Il Regno di Galizia e Lodomeria divenne una regione di fatto autonoma, sotto il controllo della nobiltà polacca, con il polacco e l'ucraino quali lingue ufficiali. Al Sejm della Galizia vennero attribuite inoltre ampie prerogative in materia di istruzione, cultura e autogoverno locale.

Il Regno di Galizia e Lodomeria fu l'unica delle regioni storiche della Polonia a sperimentare un regime liberale ed ampi spazi di autonomia. Si trattava però della regione economicamente più povera non solo tra i territori che erano storicamente appartenuti alla Confederazione polacco-lituana, ma anche del resto d'Europa.

1.1.3 La Seconda Repubblica polacca (1918-1939)

Dopo oltre un secolo di dominazione straniera, con il crollo degli Imperi centrali, la Polonia riuscì a riottenere la propria indipendenza. Il confine orientale dello Stato polacco riunificato venne definito, a seguito della guerra polacco-bolscevica (1918-1920), con il Trattato di Riga (1921). Nel 1919 venne adottata la prima "Piccola Costituzione"³⁵⁴ – un testo costituzionale breve e dal carattere transitorio – con la quale il *Sejm Ustawodawczy* (o Dieta legislativa) attribuiva a Józef Piłsudski l'incarico di Capo dello Stato e definiva l'organizzazione dei poteri dello Stato fino all'adozione di una nuova Costituzione.

Il nuovo Stato polacco incontrò notevoli difficoltà nel ristabilire un'amministrazione centrale e locale unitaria: esso ereditava infatti dalle precedenti dominazioni sistemi amministrativi diversi, oltre a profonde differenze in campo economico, sociale e culturale³⁵⁵.

³⁵⁴ Risoluzione del Sejm del 20 febbraio 1919 che attribuisce a Józef Piłsudski la carica di Capo dello Stato (*Uchwała Sejmu Ustawodawczego z dnia 20 lutego 1919 r. w sprawie powierzenia Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa*), Dz. Pr. P.P. n. 19, pos. 226.

³⁵⁵ Si fa riferimento al sistema giuridico prussiano, austriaco (in Galizia e Slesia), ungherese (nelle aree di Orava e Spiss), e russo. Si ricorda che nel Regno di Polonia (o Regno del Congresso) vigeva un codice civile polacco-francese, ereditato dalla dominazione napoleonica. E. Sokalska, *The concepts of the local self-government in Poland in the first years of regaining independence*, in *Studia Prawnoustrojowe*, n. 28, 2015, pp. 305-320; R. Stawicki, *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej – zarys prawno-historyczny*, in www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatopracowania/134/plik/ot-638_internet_2.pdf.

L'organizzazione territoriale dello Stato dopo la riunificazione si basava al primo livello su villaggi (*gromada*) – dotati di un proprio organo assembleare (*zebranie gromadzkie*) e di un sindaco di villaggio (*sołtys*) – i comuni rurali (*gminy wiejskie*)³⁵⁶ – dotati di un'assemblea elettiva (*zgromadzenie gminne*) e di un esecutivo (*rada gminna*) composto dal sindaco (*wójt*) e da 12 membri eletti dall'assemblea – e comuni urbani, o municipalità (*gminy miejskie*)³⁵⁷ – dotati anch'essi di un consiglio municipale elettivo (*rada miejska*) e di un esecutivo (*magistrat*) composto dal sindaco (*prezydent*), dal vice-sindaco (*wice-prezydent*) e dai membri dell'organo esecutivo (*ławnik*). Ad un secondo livello si collocavano i distretti (*powiaty*)³⁵⁸, sotto il controllo di un governatore distrettuale (*komisarz powiatowy*) e dotati di un esecutivo collegiale composto da 6 membri (*wydział powiatowy*) e di un'assemblea (*sejmik powiatowy*) formata dai rappresentanti dei comuni urbani e rurali (nominati dall'assemblea, per quanto riguarda i comuni rurali, e dal consiglio municipale e dall'organo esecutivo – in seduta comune – per quanto concerne le municipalità).

Nei lavori che portarono all'adozione del nuovo testo costituzionale emersero tre visioni differenti con riferimento alla questione dell'organizzazione territoriale dello Stato. I conservatori sostenevano l'introduzione di un modello fortemente centralizzato ispirato a quello francese. I rivoluzionari di sinistra erano a favore di un modello più simile a quello sovietico. Infine, i moderati (Partito socialista e Partito agrario), la cui visione alla fine prevalse, erano a favore dell'introduzione di un ampio riconoscimento del principio dell'autogoverno³⁵⁹.

La Costituzione del 17 marzo 1921³⁶⁰ assicurò per la prima volta un fondamento costituzionale al principio dell' "autogoverno territoriale" (*samorządu terytorialnego*),

³⁵⁶ Legge del 2 marzo 1864 del Regno di Polonia, come emendata dal Decreto del 27 novembre 1918 "Sulla creazione dei consigli comunali".

³⁵⁷ Decreto del Capo di Stato del 13 dicembre 1918 "Sull'elezione dei consigli municipali nelle terre del Regno del Congresso" in <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19180200058> e Decreto del 4 luglio 1919 "Sull'autogoverno municipale" in <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19190130140> che istituirono, per la prima volta, organi dell'autogoverno a livello municipale nei territori che furono del Regno di Polonia.

³⁵⁸ Decreto del Capo dello Stato del 5 dicembre 1918 "Sull'elezione delle assemblee distrettuali", in dziennikustaw.gov.pl/D1918019005201.pdf e Decreto del Capo dello Stato del 4 febbraio 1919, "Sulla creazione di distretti (*powiaty*) nelle aree della partizione russa", in dziennikustaw.gov.pl/du/1919/s/13/141/D1919013014101.pdf.

³⁵⁹ E. Sokalska, *The concepts of the local self-government*, cit., p. 310.

³⁶⁰ Costituzione della Repubblica di Polonia del 17 marzo 1921, D.U. n. 44, pos. 267, in <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19210440267>

sulla base del quale sarebbero state attribuite agli organi dell'autogoverno territoriale adeguate competenze normative³⁶¹ in materia di amministrazione, cultura ed economia, da definirsi con legge dello Stato (art. 3, c. 4). La Costituzione prevedeva una divisione amministrativa dello Stato in comuni urbani e rurali (*gminy miejskie i wiejskie*), distretti (*powiaty*), e voivodati o regioni (*województwa*), i quali allo stesso tempo erano anche organi dell'autogoverno territoriale (art. 65). L'amministrazione dello Stato era organizzata sulla base del "principio di decentramento" (art. 66).

I consigli elettivi dei vari livelli avrebbero avuto potere decisionale in materia di autogoverno territoriale, mentre le funzioni esecutive a livello di voivodato e di distretto, sarebbero state esercitate da comitati esecutivi formati da membri eletti dai rispettivi consigli e rappresentati degli organi dell'amministrazione statale e da questi ultimi presieduti (art. 67). Gli enti territoriali – ovvero i voivodati, i distretti ed i comuni – erano sia organi decentrati della pubblica amministrazione che organi dell'autogoverno territoriale³⁶². Anche la Polonia, come la Repubblica cecoslovacca, ereditava dalla dominazione asburgica il «sistema del doppio binario»³⁶³.

L'organizzazione del territorio introdotta dalla Costituzione del 1921 trovò attuazione solo molti anni più tardi e con riferimento ad una porzione limitata del territorio della Repubblica polacca³⁶⁴. Nel periodo dal 1921 al 1939, i voivodati erano formalmente 16 più la capitale Varsavia. L'istituzione dei voivodati quali organi di autogoverno territoriale dotati di consigli elettivi trovò attuazione (o meglio, continuò ad operare) unicamente nella parte della Polonia che aveva subito la dominazione prussiana (nelle regioni di Poznań e della Pomerania). Nella parte che era stata assoggettata alla dominazione russa a livello di voivodato vennero istituiti solo dei consigli consultivi dei

³⁶¹ Art. 3, c. 4: "La Repubblica di Polonia, basando il suo regime su una larga autonomia territoriale, trasmetterà alle rappresentanze di questa autonomia la propria competenza normativa specialmente nel campo amministrativo, culturale ed economico, secondo le norme da stabilire per legge dello Stato ("Rzeczpospolita Polska, opierając swój ustrój na zasadzie szerokiego samorządu terytorialnego, przekaże przedstawicielstwow samorządu właściwy zakres ustawodawstwa, zwłaszcza z dziedziny administracji, kultury i gospodarstwa, który zostanie bliżej określony ustawami państwowymi").

³⁶² E. Sokalska, *The concepts of the local self-government*, cit., pp. 305-320.

³⁶³ T. Groppi, *L'Unione europea alla ricerca dei propri confini*, cit., p. 188.

³⁶⁴ Nel 1923 venne istituita una Commissione per la riforma dell'amministrazione. Nel 1924 il Governo presentò in Parlamento una serie di disegni di legge in materia di autogoverno territoriale, che vennero ritirati però nel 1926. M. Kulesza, D. Sześciło, *Local Government in Poland*, in A.M. Moreno, *Local Government in the Member States of the European Union: A Comparative Legal Perspective*, INAP, Madrid, 2012, p. 485.

governatori (eletti dai consigli cittadini e distrettuali)³⁶⁵. Infine, nella parte che aveva subito il dominio dell'Impero asburgico i voivodati non vennero mai istituiti, a causa delle tensioni etniche con la popolazione di nazionalità ucraina, che facevano temere il riemergere di istanze separatiste.

L'unificazione dell'organizzazione territoriale del paese richiese molto tempo e poté dirsi raggiunta solo a seguito dell'adozione della legge "Sulla modifica parziale del sistema di autogoverno territoriale" del 23 marzo 1933, o "legge di unificazione"³⁶⁶. Tuttavia, a partire dal 1926, si svilupparono tendenze fortemente autoritarie in Polonia. Con la legge del 1933 l'autonomia dei enti territoriali risultò fortemente limitata, così come le risorse finanziarie a loro disposizione, la posizione degli esecutivi venne rafforzata rispetto a quella delle assemblee a tutti i livelli, e le possibilità del centro di intervenire nelle materie di competenza degli organi dell'autogoverno territoriale vennero fortemente accresciute³⁶⁷. La Costituzione del 1935³⁶⁸ confermò tali tendenze accentratrici recependo le modifiche introdotte nell'ordinamento nel decennio precedente, senza apportare modifiche formali alla struttura territoriale dello Stato.

1.1.4 La Repubblica popolare polacca

A seguito delle invasioni tedesca e sovietica del 1939 (c.d. "quarta spartizione")³⁶⁹, lo Stato polacco cessò ancora una volta di esistere, per venire ricostituito solo nel 1945, sulla base dei confini definiti nella Conferenza di Teheran del 1943. Per effetto delle politiche di trasferimento forzato della popolazione, alla fine del secondo conflitto mondiale la Polonia risultò essere molto più etnicamente omogenea che in passato, anche se geograficamente spostata a ovest, rispetto ai territori che l'avevano storicamente costituita³⁷⁰.

³⁶⁵ Regolamento del Presidente della Repubblica del 19 gennaio 1928, D.U. RP n. 11, pos. 86.

³⁶⁶ Legge del 23 marzo 1933 "Sulla modifica parziale del sistema di autogoverno locale", D.U. RP, n. 35, pos. 294.

³⁶⁷ J. Regulski, S. Georg, H.T. Jensen, B. Needham, *Decentralization and Local Government: A Danish-Polish Comparative Study in Political Systems*, Transaction Publishers, New Brunswick-Oxford, 1988, pp. 60 e ss.

³⁶⁸ Legge costituzionale del 23 aprile 1935, in <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/kpol/e1935-spis.html>.

³⁶⁹ C. Filippini, *Polonia*, cit., p.

³⁷⁰ F. Bafoil, *Regionalization and decentralization in a comparative perspective. Eastern Europe and Poland*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warsaw, 2010, p. 5.

Il 30 giugno 1946 si tenne un *referendum* sull'approvazione della riforma agraria e di un piano di nazionalizzazioni, l'approvazione del confine lungo la linea Oder-Neisse, e l'abolizione del Senato. Vinse il sì in tutte e tre i quesiti e la Polonia ebbe inizio il processo di trasformazione in uno Stato socialista³⁷¹.

Nel 1947 venne adottata la seconda "Piccola Costituzione"³⁷², la quale introduceva una disciplina provvisoria dei poteri dello Stato, senza tuttavia alcun riferimento alla struttura territoriale del paese.

Con la Costituzione del 1952³⁷³ la Polonia assunse la denominazione di Repubblica popolare polacca e la struttura degli organi del potere statale venne definita sulla base dei principi socialisti dell'unità del potere statale, della doppia dipendenza e del centralismo democratico. La Costituzione introdusse un'organizzazione territoriale articolata in comuni rurali (*gminy*) città (*miasta*), distretti cittadini (*dzielnice większych miasta*), distretti (*powiaty*) e regioni o voivodati (*województwa*); ciascun livello territoriale era dotato di un proprio consiglio popolare, definito come "organo dell'autorità statale" ed eletto per un mandato di tre anni (art. 34)³⁷⁴. I consigli popolari erano considerati espressione del volere del popolo lavoratore e ne assicuravano la partecipazione alle funzioni di governo (art. 35-36). Ciascun consiglio popolare avrebbe eletto un proprio *presidium*, organo ristretto incaricato di svolgere funzioni esecutive ed amministrative (art. 42, c. 2), responsabile davanti al consiglio stesso ed al *presidium* del consiglio di livello superiore (c.d. meccanismo della "doppia dipendenza"³⁷⁵). Al di là di quanto previsto nel Capitolo V della Costituzione del 1952 sugli organi territoriali del potere statale, la Polonia divenne uno Stato fortemente centralizzato, sotto la guida di fatto del

³⁷¹ P. Biscaretti di Ruffia, M. Ganino, *Costituzioni straniere contemporanee*, cit., p. 292.

³⁷² Legge costituzionale del 19 febbraio 1947 "Sul sistema e le competenze degli organi superiori della Repubblica di Polonia", n. 18, pos. 71, in <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19470180071>. S. Ceccanti, *Il costituzionalismo polacco dal 1791 ad oggi*, federalismi.it, n.10, 2006, p.7.

³⁷³ Costituzione della Repubblica popolare polacca del 22 luglio 1952, in <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/kpol/e1952a-spis.html>.

³⁷⁴ Già la legge "Sull'amministrazione statale a livello locale" del 20 marzo 1950, n. 14, pos. 130 non faceva più alcun riferimento al principio dell'autogoverno locale, che non trovò codificazione neanche nella Costituzione del 1952.

³⁷⁵ Il principio della doppia dipendenza prevede che ogni consiglio popolare sia responsabile orizzontalmente verso i propri elettori (che possono in ogni momento revocarlo) e verticalmente verso il consiglio popolare di livello superiore (che può annullarne gli atti). Analogamente ogni organo dell'amministrazione è responsabile orizzontalmente verso il consiglio popolare che lo ha nominato e verticalmente verso l'organo dello stesso settore amministrativo del livello superiore. P. Biscaretti di Ruffia, *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, cit., p. 346.

Partito operaio unificato polacco (e dei partiti alleati, che in Polonia non cessarono mai di esistere)³⁷⁶.

La riforma amministrativa del 1975 e gli emendamenti alla Costituzione approvati nel 1976³⁷⁷, introdussero modifiche importanti nell'organizzazione territoriale dello Stato. La riforma dell'amministrazione venne avviata dal Comitato centrale del Partito operaio unificato polacco nel 1973 ed approvata dal Sejm il 28 maggio 1975³⁷⁸. La struttura territoriale dello Stato articolata su tre livelli (comuni, distretti e voivodati), venne sostituita da una struttura a due livelli (comuni e voivodati). Vennero così soppressi i distretti e il numero dei voivodati venne significativamente aumentato da 17 a 49, di cui 46 voivodati e 3 città alle quali era riconosciuto lo *status* di voivodato, ovvero Varsavia, Łódź e Cracovia. Non solo l'estensione territoriale, ma anche le competenze dei nuovi voivodati risultarono notevolmente ridimensionate rispetto alle precedenti. La riforma – in teoria finalizzata ad una semplificazione dell'amministrazione – generò di fatto un'ulteriore centralizzazione dello Stato³⁷⁹.

Con gli emendamenti del 1976 venne introdotto nel testo costituzionale il principio dell'autogoverno del popolo lavoratore (art. 5). I consigli popolari di voivodato, distretto cittadino, comune rurale e urbano venivano così definiti come organi territoriali (decentrati) dello Stato e organi dell'autogoverno sociale del popolo lavoratore (*terenowymi organami władzy państwowej i podstawowymi organami samorządu społecznego ludu pracującego*) (art. 43, Cost. 1976). Inoltre, ad ogni livello territoriale vennero introdotti esecutivi monocratici (*wojewoda, prezydent miasta, naczelnik miasta, naczelnik dzielnicy, naczelnik gminy*) quali organi territoriali dell'amministrazione statale ed organi esecutivi dei consigli popolari territoriali, responsabili sia verso il consiglio che verso l'organo dell'amministrazione statale di livello superiore, secondo il principio della doppia dipendenza (art. 51, Cost. 1976). Nei voivodati e nelle città con lo *status* di

³⁷⁶ P. Biscaretti di Ruffia, *L'amministrazione locale in Europa: U.R.S.S., Repubblica Socialista Cecoslovacca, Repubblica Popolare Polacca, Repubblica Democratica Tedesca*, Vol. 1, Giuffrè, Milano, 1964; P. Biscaretti di Ruffia, M. Ganino, *Costituzioni straniere contemporanee*, cit., p. 228; T. Napolitano, *Diritto sovietico e dei paesi socialisti*, in Enc. Giur. Treccani, XI, Treccani, Roma, 1989.

³⁷⁷ Gli emendamenti alla Costituzione del 10 febbraio 1976 introdussero modifiche sostanziali al testo, tanto da essere considerati un testo costituzionale a sé stante. Costituzione della Repubblica popolare polacca del 10 febbraio 1976, in <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/kpol/e1976.html>.

³⁷⁸ Legge del 28 maggio 1975, n. 16, pos. 91.

³⁷⁹ G. Sanford, *Democratic Government in Poland: Constitutional Politics since 1989*, Palgrave Macmillan, Basingstoke-New York, 2002; T. Majcherkiewicz, *Great expectations. The regional administrative reform in Eastern Central Europe in anticipation of the EU*, Centrum pro sociální a ekonomické strategie, Univerzita Karlova v Praze, Praha, 2003.

voivodato tali funzionari avrebbero svolto anche il ruolo di rappresentanti del Governo (*Rzqd*) (art. 52, c. 2).

1.1.5 La Terza Repubblica polacca (1989-)

A seguito del crollo del regime comunista i comuni rivendicarono fin da subito maggiore autonomia nella gestione delle questioni che li interessavano direttamente, soprattutto quelli collocati al confine occidentale, fortemente militarizzati per ragioni strategiche e sottoposti a rigidi controlli, a partire dal 1945, nel timore di rivendicazioni irredentiste.

Una prima riforma dell'autogoverno territoriale venne introdotta con la legge dell'8 marzo 1990 "Sull'autogoverno territoriale"³⁸⁰, alla quale seguirono le elezioni comunali il 27 maggio del 1990, che furono anche le prime elezioni libere della Polonia post-comunista³⁸¹. La legge dell'8 marzo 1990 prevedeva un sistema elettorale diversificato: i membri del consiglio comunale (*rada gminy*) nei comuni con meno di 40.000 abitanti sarebbero stati eletti con sistema maggioritario, mentre nei comuni con più di 40.000 abitanti con sistema proporzionale. Il Comitato civico *Solidarność* vinse le elezioni comunali del maggio 1990 con circa il 48% dei voti ed un'affluenza alle urne del 42% circa. Con l'elezione dei sindaci da parte dei consigli ebbe inizio una fase turbolenta, segnata dai continui conflitti tra i vertici degli esecutivi e i presidenti delle assemblee. Solo attraverso una serie di riforme, approvate tra il 1992 e il 1995 si pose rimedio alla situazione, rafforzando gli esecutivi a scapito delle assemblee. Ai comuni vennero attribuite competenze in materia di gestione della proprietà comunale, infrastrutture, urbanistica, servizi sociali e sicurezza pubblica. Tuttavia, la disciplina sulle risorse finanziarie proprie dei comuni venne adottata solo in una fase successiva e questi vennero infine dotati di risorse molto limitate.

Il principio dell'autogoverno territoriale venne successivamente codificato dalla terza "Piccola Costituzione", adottata il 17 ottobre 1992 (art. 70, c. 1)³⁸². In essa, i comuni

³⁸⁰ Legge "Sull'autogoverno territoriale", 8 marzo 1990, n. 16, pos. 95, in <http://dziennikustaw.gov.pl/du/1990/s/16/95>.

³⁸¹ A. Ptak, *Territorial Self-government during Poland's Transformation – The significance evolution and conclusions of the lege ferenda*, in *Studia i Prace Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie*, n. 12, 2010, pp. 311-321; G. Gorzalek, *Regional and local potential for transformation in Poland*, in *Regional and Local Studies*, Warsaw, n. 14, 1998.

³⁸² Piccola Costituzione del 17 ottobre 1992. M. Ganino, *Polonia*, in P. Biscaretti di Ruffia, M. Ganino (a cura di), *Costituzioni straniere contemporanee*, cit., pp. 289-335.

venivano definiti quali unità di base dell'autogoverno territoriale, mentre si rimandava alla legge per la disciplina degli altri livelli di autogoverno territoriale (art. 70, c. 4).

Una serie di eventi contribuirono a rallentare una più ampia riforma dell'organizzazione territoriale del paese in senso regionale. Innanzitutto, ci fu l'iniziale esitazione della Germania unita nel riconoscere il confine con la Polonia in corrispondenza della linea Oder-Neisse. In secondo luogo, la disgregazione della Jugoslavia ed il crollo dell'Unione sovietica facevano temere che l'avvio del processo di regionalizzazione del paese ne avrebbe messo a rischio l'unitarietà. Da un punto di vista più pragmatico, l'introduzione di forme di decentramento avrebbe comportato un aumento della spesa pubblica in un momento nel quale il paese si trovava in condizioni economiche difficili. Vi sarebbero state infine profonde ripercussioni sul sistema politico (e sui partiti in particolare, privi di un'organizzazione sul territorio), e sul sistema economico (alcune città avrebbero perso il proprio *status* di capoluogo di regione)³⁸³. Negli anni che seguirono il crollo del regime comunista però i temi della riforma dell'organizzazione territoriale del paese e dell'introduzione delle regioni rimasero sempre al centro del dibattito pubblico, soprattutto in relazione al numero delle regioni da istituire.

Un primo progetto per la riforma in senso federale della Polonia (nel quale sarebbe stato mantenuto il modello duale della pubblica amministrazione di derivazione asburgica) venne presentato tra il 1990-1991. L'ostilità nei confronti della Germania ed il timore di tendenze separatiste fecero sì che il progetto venisse scartato. I gruppi di lavoro sulla riforma dell'organizzazione territoriale dello Stato durante il governo Bielecki (1991) e il successivo Governo Suchocka (1992-1993) si concentrarono sull'introduzione di un modello regionale (ad eccezione di un progetto che prevedeva l'introduzione di forme di decentramento burocratico). Un progetto per reintrodurre i distretti (*powiaty*) ad un livello intermedio tra quello dei voivodati e quello comunale venne presentato già nel 1991, e dibattuto nel Sejm dal 1992 al 1993. A seguito delle elezioni politiche del 1993, tuttavia, il nuovo Governo di centro-sinistra formato dall'Alleanza democratica di sinistra (erede del Partito operaio unificato polacco) e dal Partito popolare polacco (agrario) abbandonò definitivamente il progetto³⁸⁴.

³⁸³ F. Bafail, *Regionalization and decentralization*, cit.

³⁸⁴ A. Ptak, *Territorial Self-government*, cit., pp. 316-317.

A partire dal 1995, l'Istituto per gli Affari Pubblici (*Instytut Spraw Publicznych*) – un organismo di ricerca indipendente – si incaricò dell'elaborazione di un progetto di riforma dell'organizzazione territoriale della Polonia. In esso vennero presi in considerazione – oltre alla struttura territoriale di paesi simili alla Polonia per dimensione e popolazione nel panorama europeo (Francia, Spagna e Italia) – anche importanti documenti in materia di regionalismo, tra quali in particolare la Carta comunitaria della regionalizzazione del 1988, la Carta europea delle autonomie locali del Consiglio d'Europa del 1985, nonché le disposizioni europee in materia di accesso ai fondi strutturali. Il progetto di riforma è stato completato nell'agosto del 1997 e presentato al Sejm lo stesso mese come progetto di legge³⁸⁵.

1.1.6 L'autogoverno territoriale nella Costituzione del 1997 e le leggi di attuazione

Secondo quanto previsto dalla Costituzione del 1997 la Polonia è uno Stato unitario (art. 3)³⁸⁶. Tuttavia, “l'organizzazione territoriale della Repubblica polacca assicura il decentramento del potere politico. La legge definisce la ripartizione territoriale fondamentale dello Stato considerando i legami sociali, economici e culturali e assicurando alle unità territoriali la capacità di eseguire compiti pubblici” (art. 15). Come nella Piccola Costituzione del 1992 si rinvia alla legge la definizione di una materia importante e particolarmente complessa³⁸⁷. Tuttavia, a differenza del precedente testo costituzionale, l'art. 164, c. 1-2 della Costituzione del 1997 specifica che i comuni (*gminy*) sono le unità di base dell'autogoverno territoriale, mentre “le altre unità di autogoverno locale o regionale sono stabilite dalla legge”. L'art. 164 opera in questo modo una distinzione tra gli organi dell'autogoverno “locale” e “territoriale”, a differenza dell'ordinamento francese, nel quale prima della revisione costituzionale del 2003 i termini collettività territoriali e collettività locali erano spesso utilizzati come sinonimi. La Costituzione ha introdotto forme di decentramento a favore di enti territoriali dotati di personalità giuridica (art. 165, c. 1), di organi deliberativi ed esecutivi (art. 169), che

³⁸⁵ J.A. Kerlin, *Social Service Reform in the Postcommunist State: Decentralization in Poland*, Texas A&M University Press, College Station, 2005, pp. 59-64.

³⁸⁶ J. Sawicki, *La Costituzione della Polonia (1997)*, in M. Ganino (a cura di), *Codice delle Costituzioni*, Vol. III, Cedam, Padova, 2013.

³⁸⁷ B. Banaszak, *Impact of European Integration on the Law and Constitutional System in Poland*, C.H. Beck, Varsavia, 2009, p. 233. M. Kallas, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* [The Constitution of the Repubblica polacca], PWN, Warszawa, 1997, p. 72.

esercitano funzioni proprie nell'interesse della comunità territoriale (art. 166, c. 1) e sono a tale scopo dotati di un patrimonio (art. 165, c. 1) e di risorse finanziarie proprie (art. 167). La Costituzione riconosce inoltre ampia autonomia alle unità dell'autogoverno territoriale nella definizione della propria organizzazione interna, nel rispetto della legge (art. 169, c. 4).

Tra gli aspetti di maggiore rilievo che caratterizzano il sistema polacco di decentramento territoriale si ha la duplicità di funzioni che gli enti territoriali sono chiamati a svolgere, ovvero le funzioni proprie, che esercitano nell'interesse della comunità territoriale e le funzioni ad essi delegate dallo Stato (art. 166). Secondo quanto previsto dall'art. 16 della Costituzione, l'autogoverno territoriale «partecipa all'esercizio del potere politico» ed esercita le competenze ad esso attribuite per legge «in nome proprio e sotto la propria responsabilità». Le competenze degli organi dell'autogoverno territoriale sono individuate con criterio residuale rispetto a quelle attribuite agli altri poteri pubblici dalla Costituzione e dalle leggi (art. 163). Nel Preambolo della Costituzione viene inoltre affermato il principio di sussidiarietà, senza tuttavia che ne vengano tuttavia definiti i contenuti. La dottrina polacca ha interpretato tale principio sostenendo che le competenze devono essere esercitate al livello “più basso possibile³⁸⁸”, a differenza di quanto previsto nel sistema francese, nel quale le collettività territoriali assumono decisioni sulle competenze che possono essere meglio esercitate al loro livello (art. 72, c. 2 della Costituzione francese).

Analogamente al sistema francese di *décéntralisation*, la Polonia adotta un modello di decentramento che esclude l'esercizio di potestà legislative da parte degli organi dell'autogoverno territoriale, riservate unicamente al Parlamento nazionale. Gli organi dell'autogoverno territoriale tuttavia sono dotati di competenze normative e possono adottare atti di diritto locale, generalmente vincolanti nel territorio di competenza dell'organo che li ha emanati (artt. 87, c. 2 e 94, Cost.).

Gli enti territoriali polacchi, al pari delle collettività territoriali francesi, sono privi di una “clausola generale di competenza”, sebbene una parte della dottrina abbia sottolineato la necessità di riconoscere, agli enti territoriali in generale ed ai comuni in particolare, la

³⁸⁸ B. Sitek, J.J. Szczerbowski, A.W. Bauknecht, *Comparative Law in Eastern and Central Europe*, Cambridge Scholars Publishing, Cambridge, 2014, p. 246.

competenza di intervenire in tutte le materie di interesse per la comunità territoriale di riferimento³⁸⁹.

Affinché gli organi dell'autogoverno territoriale possano godere di un'indipendenza effettiva, nell'esercizio delle funzioni che sono ad essi attribuite, sono dotati di risorse proprie, diritti di proprietà ed altri diritti patrimoniali (art. 165, c. 1, Cost.) e di un'adeguata partecipazione alle entrate pubbliche (art. 167, c.1, Cost.). Le risorse degli organi dell'autogoverno territoriale sono costituite da entrate proprie, sovvenzioni generali e da voci specifiche del bilancio dello Stato (art. 167, c. 2, Cost.).

Gli organi di controllo dell'attività dell'autogoverno territoriale sono il Primo Ministro e i Voivodi, e nell'ambito delle questioni finanziarie le camere contabili regionali (art. 171, c. 2, Cost.).

Il voivoda è il rappresentante del Consiglio dei Ministri nei voivodati. Si tratta di un organo decentrato dell'amministrazione statale il quale esercita un'attività di supervisione e controllo sugli organi dell'autogoverno territoriale (comuni, distretti, regioni) sulla base del principio di legalità (art. 171, c. 1, Cost.) e che in una prospettiva comparata può essere assimilato alla figura del "rappresentante dello Stato" nell'ordinamento francese. In particolare, il voivoda esercita un'attività di controllo sugli atti degli organi dell'autogoverno territoriale, per assicurarne la conformità con la legge e – a differenza della maggior parte degli ordinamenti europei – può annullare un atto di un organo dell'autogoverno territoriale senza impugnarlo davanti a un tribunale amministrativo; per questo, è pratica diffusa tra gli organi dell'autogoverno territoriale avviare una procedura di consultazione informale prima dell'adozione di un atto normativo, per evitare il successivo intervento del voivoda.

Il Primo Ministro, su richiesta del voivoda, può destituire un organo esecutivo dell'autogoverno territoriale, per una grave violazione dei principi costituzionali o della legge. Analogamente, il Sejm, su richiesta del Primo Ministro, può sciogliere un organo deliberativo che viola la Costituzione o le leggi (art. 171, c. 3). Gli organi dell'autogoverno territoriale possono a loro volta impugnare le decisioni degli organi di controllo davanti ad un tribunale amministrativo³⁹⁰.

³⁸⁹ J. Glaser, W. Szyszkowski, Z. Wąsik, Z. Witkowski, *Prawo konstytucyjne* [Diritto costituzionale], TNOiK, Toruń, 1994, p. 357; B. Banaszak, *Impact of European Integration*, cit., p. 239.

³⁹⁰ K. Prokop, *Polish Constitutional Law*, cit., p. 146.

Vi sono tre tipologie di rimedi giurisdizionali a garanzia degli organi dell'autonomia territoriale, ovvero i ricorsi presso le corti ordinarie, l'impugnazione di un atto dell'amministrazione centrale davanti a un tribunale amministrativo, e il ricorso di costituzionalità davanti al Tribunale costituzionale³⁹¹. Inoltre, secondo quanto previsto dall'art. 163, c. 3, le controversie sulla competenza tra gli organi dell'autogoverno territoriale e amministrazione statale sono decise dai tribunali amministrativi.

Il processo di riforma dell'organizzazione territoriale dello Stato è ripreso a seguito della vittoria alle elezioni del 1997 dell'Azione elettorale Solidarność e dell'Unione democratica (centro-destra). Tra gli obiettivi dei partiti eredi di Solidarność vi era infatti quello di introdurre forme di decentramento al fine di ridimensionare il ruolo del grande apparato burocratico ereditato dal periodo socialista, e procedere con la modernizzazione del paese³⁹².

Il legislatore polacco ha approvato la legge "Sull'introduzione della divisione territoriale dello Stato su tre livelli" del 24 luglio 1998³⁹³, la legge "Sull'autogoverno dei voivodati" del 5 giugno 1998³⁹⁴, la legge "Sull'amministrazione dello Stato nei voivodati" del 5 giugno 1998³⁹⁵, e la legge "Sull'autogoverno dei distretti (*powiaty*)" del 5 giugno 1998³⁹⁶. Le elezioni amministrative³⁹⁷ hanno avuto luogo quello stesso anno e il nuovo sistema territoriale ha iniziato ad operare a partire dal 1° gennaio 1999.

Le riforme approvate nel 1998 hanno introdotto una struttura territoriale articolata su tre livelli – i comuni (*gminy*), i distretti (*powiaty*) e le regioni (*województwa*) – in continuità con quella che era stata l'organizzazione territoriale storica del paese fino al 1975, ed un modello "duale" della pubblica amministrazione, il quale prevede che a livello distrettuale

³⁹¹ B. Nita, *The Access of the Local Self-Government Units to the Polish Constitutional Court*, University of Trento, Trento, 2007.

³⁹² J.A. Yoder, *Decentralization and Regionalization after Communism: Administrative and Territorial Reform in Poland and the Czech Republic*, in *Europe-Asia Studies*, Vol. 55, n. 2, 2003, p. 271.

³⁹³ In <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19980960603>.

³⁹⁴ In <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19980910576>.

³⁹⁵ In <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19980910577>.

³⁹⁶ In <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19980910578>.

³⁹⁷ L'affluenza alle urne alle elezioni amministrative in Polonia è sempre stata molto bassa, come in altri paesi dell'Europa centro orientale nei quali dopo un picco iniziale a seguito del crollo dei regimi comunisti si è assistito ad un costante declino della partecipazione al voto. In Polonia si è passati dal 42% registrato nelle prime elezioni comunali del 1990, al 35% delle elezioni del 1994, al 45% delle elezioni del 1998. C. O'Dwyer, *Runaway State-Building: Patronage Politics and Democratic Development*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2006, p. 127.

e regionale operino sia organi dell'autogoverno territoriale sia organi decentrati della pubblica amministrazione³⁹⁸.

I comuni possono essere classificati in tre tipologie distinte, ovvero il comune urbano (*gmina miejska*), il comune rurale (*gmina wiejska*), e il comune urbano-rurale (*gmina miejsko-wiejska*). I comuni possono a loro volta essere divisi in unità più piccole, ovvero le borgate (*osiedle*) ed i quartieri (*dzielnica*) nelle aree urbane, ed i villaggi (*sołectwo*) nelle aree rurali. Vi sono, inoltre, due tipi di distretto: i distretti territoriali (*powiaty ziemski*) e i distretti municipali (*powiaty grodzki*), o meglio città che godono dello *status* di distretto (*miasta na prawach powiatu*). Si tratta in quest'ultimo caso di quelle città che al 31 dicembre 1998 avevano più di 100.000 abitanti, le quali, con le riforme del 1998 avrebbero perso lo *status* di capoluogo di regione, di cui godevano nella struttura territoriale ereditata dal periodo socialista. La capitale Varsavia gode di uno *status* particolare, disciplinato dalla legge del 15 marzo 2002. Non esiste alcuna gerarchia tra le unità di autogoverno territoriale poste a livelli diversi, che si considerano dunque indipendenti dalle unità di autogoverno territoriale di livello superiore³⁹⁹.

Gli organi dell'autogoverno territoriale svolgono le proprie funzioni attraverso “organi deliberativi”⁴⁰⁰ (*organów stanowiących*) ed “organi esecutivi” (*organów wykonawczych*), secondo quanto previsto dall'art. 169, c. 1 della Costituzione. Per quanto concerne gli organi deliberativi, a livello comunale vi è il consiglio comunale (*rada gminy*), a livello distrettuale il consiglio distrettuale (*rada powiatu*) e a livello regionale il Consiglio regionale o *sejmik*. Mentre per quanto riguarda gli organi esecutivi a livello comunale non vi è un organo collegiale, ma un Sindaco (che assume la denominazione di presidente o *prezydent*, nelle città di maggiori dimensioni; *burmistrz* nei comuni urbani o urbani-rurali; *Wójt*, nei comuni rurali; *sołtys*, nei villaggi⁴⁰¹); a livello distrettuale vi è un comitato esecutivo distrettuale (*zarząd powiatu*) sotto la guida del capo del distretto (*starosta*) e a livello regionale un comitato esecutivo regionale (*zarząd województwa*) guidato dal

³⁹⁸ M. Kozłowska, *Aspetti costituzionali ed amministrativi del decentramento dello Stato unitario polacco*, in www.issirfa.cnr.it/maja-kozłowska-aspetti-costituzionali-ed-amministrativi-del-decentramento-dello-stato-unitario-polacco.html.

³⁹⁹ B. Banaszak, *Impact of European Integration*, ct., p. 245.

⁴⁰⁰ Il termine “organo deliberativo” utilizzato in Polonia per designare gli organi assembleari delle unità di autogoverno territoriale è lo stesso impiegato dalla dottrina francese per definire i consigli delle collettività territoriali.

⁴⁰¹ Tutti i termini riportati possono essere tradotti in italiano con la parola “sindaco” seguita dall'unità territoriale di riferimento.

maresciallo della regione (*marszałek*). Gli organi dell'autogoverno territoriale adottano un proprio statuto godono di un'ampia autonomia nella definizione della propria struttura organizzativa interna.

Le elezioni degli organi deliberativi dell'autogoverno territoriale, secondo quanto previsto dalla Costituzione all'art. 169, c. 2, sono generali, eguali, dirette e segrete; le modalità di svolgimento delle elezioni sono disciplinate dalla legge del 5 gennaio 2011, c.d. "codice delle elezioni"⁴⁰². I comitati esecutivi a livello distrettuale e regionale, invece, sono eletti dai rispettivi consigli⁴⁰³. Con la legge del 20 giugno 2002 "Sull'elezione dei sindaci" si è introdotta l'elezione diretta del sindaco – come in molti esempi in Europa occidentale e in Europa centro-orientale, tra i quali Slovacchia, Ucraina e Bulgaria⁴⁰⁴.

I comuni hanno competenze in materia di: tutela dell'ambiente, strade, spazi pubblici, traffico e trasporto pubblico locale, rete idrica e fognaria, rifiuti urbani, servizi sociali, istruzione primaria, cultura, sport e turismo⁴⁰⁵. Le competenze dei distretti sono più limitate, ed il ruolo dei distretti nell'organizzazione territoriale della Polonia è molto meno rilevante rispetto sia ai comuni che alle regioni. I distretti hanno competenze in materia di: istruzione secondaria, sanità, trasporti pubblici, infrastrutture, registrazione dei veicoli, assistenza sociale, forniture idriche, ecc.⁴⁰⁶.

Infine, a differenza del sistema francese, non vi è un sistema di reclutamento del personale a livello nazionale, ma ciascuna unità di autogoverno territoriale è responsabile per l'assunzione di personale qualificato sulla base di criteri di merito.

Nella fase attuale sono emerse due problematiche in relazione alle competenze attribuite agli organi dell'autogoverno territoriale. Innanzitutto, al trasferimento di competenze dagli organi dall'amministrazione statale agli organi dell'autogoverno territoriale non ha corrisposto sempre un adeguato trasferimento di risorse. Parallelamente si è assistito alla moltiplicazione delle disposizioni legislative e regolamentari concernenti materie di

⁴⁰² Codice delle Elezioni, legge 5 giugno 2011 (versione consolidata), in http://pkw.gov.pl/pliki/1488285492_kodeks_wyborczy_sejm_2017.pdf.

⁴⁰³ K. Prokop, *Polish Constitutional Law*, Wydawnictwo Temida 2, Białystok, 2001, p. 140, 143; S. Pawłowski, *Administrative Law*, in W. Dajczak, A.J. Swarcz, P. Wieliński (eds.), *Handbook of Polish Law*, Adam Mickiewicz University, Poznań, 2011, p. 259.

⁴⁰⁴ Legge 20 giugno 2002 "Sull'elezione diretta di *wójta*, *burmistrza* e *prezydenta miasta*", in <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20021130984>.

⁴⁰⁵ *Local and regional democracy in Poland*, cit. pt. 58.

⁴⁰⁶ *Local and regional democracy in Poland*, cit. pt. 60.

competenza degli organi di autogoverno territoriale che ne hanno limitato significativamente il grado di autonomia⁴⁰⁷.

1.2 L'autogoverno regionale

1.2.1 Gli organi delle regioni

La Polonia ha optato per una regionalizzazione omogenea, che prevede una disciplina uniforme per tutti gli enti regionali e l'istituzione di regioni le quali al pari di tutti gli organi dell'autogoverno territoriale non sono dotate di competenze normative primarie, ma adottano un proprio statuto e regolamenti nelle materie indicate dalla legge.

La legge del 24 luglio 1998, entrata in vigore il 1° gennaio 1999, ha istituito 16 regioni⁴⁰⁸ in luogo delle 49 previste dalla precedente legge del 28 maggio 1975. La denominazione si richiama alle regioni storiche della Polonia, a segnalare la continuità con il passato, mentre le regioni istituite durante il periodo socialista prendevano il nome dal capoluogo di regione. I confini invece, divergono parzialmente da quelli che furono delle regioni storiche della Polonia. Inoltre, si sono previste regioni più grandi rispetto alle precedenti, al fine di renderle più competitive nella prospettiva dell'ingresso nell'Unione, e di consentire loro un più facile accesso ai fondi strutturali e di coesione dell'UE⁴⁰⁹.

Gli organi della regione sono il consiglio regionale, il maresciallo della regione ed il comitato esecutivo⁴¹⁰. Il consiglio regionale è un organo normativo e di controllo della regione ed è eletto a suffragio universale per quattro anni. Il consiglio si compone di un numero di membri che varia sulla base degli abitanti della regione: nelle regioni con fino a 2 milioni di abitanti il numero di consiglieri regionali è di 30; ad essi si aggiungono 3 consiglieri ogni 500.000 abitanti che eccedono la soglia dei 2 milioni di abitanti⁴¹¹.

Il comitato è l'organo esecutivo della regione. Si compone di cinque membri, compreso il proprio presidente, ovvero il maresciallo della regione, e – non più di due – vice-presidenti. L'appartenenza al comitato esecutivo è incompatibile con incarichi negli

⁴⁰⁷ *Local and regional democracy in Poland*, cit. pt. 58.

⁴⁰⁸ Dolnośląskie, Kujawsko-Pomorskie, Lubelskie, Lubuskie, Łódzkie, Małopolskie, Mazowieckie, Opolskie, Podkarpackie, Podlaskie, Pomorskie, Śląskie, Świętokrzyskie, Warmińsko-Mazurskie, Wielkopolskie, Zachodniopomorskie.

⁴⁰⁹ C. Filippini, *Polonia*, cit.

⁴¹⁰ L'organizzazione della regione è disciplinata dallo statuto regionale, adottato previa consultazione con il Primo Ministro e pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale (*Dziennik Ustaw*).

⁴¹¹ B. Banaszak, *Impact of European*, cit., p. 246.

organi dei distretti e dei comuni, in altri organi dell'amministrazione statale, e con il mandato di deputato o senatore.

La forma di governo regionale è di tipo parlamentare. A differenza di quella comunale, non prevede la legittimazione diretta dell'esecutivo. Il consiglio regionale elegge tra i propri membri, a maggioranza assoluta, il maresciallo della regione, e su indicazione di questi i membri del comitato esecutivo regionale – che è responsabile davanti al consiglio regionale – entro tre mesi dalla proclamazione dei risultati delle elezioni regionali, a maggioranza assoluta dei componenti ed alla presenza di almeno la metà dei membri del consiglio. I vice-presidenti ed i membri del comitato esecutivo possono anche non essere membri del consiglio regionale (art. 32).

Il consiglio regionale viene sciolto qualora non sia in grado di eleggere il comitato esecutivo entro tre mesi dalla sua elezione. L'annuncio viene dato dal voivoda, e pubblicato sulla gazzetta ufficiale della regione. In tale circostanza si procede con elezioni anticipate, indette dal Primo Ministro entro tre mesi dallo scioglimento del consiglio regionale. Le funzioni degli organi regionali, fino all'elezione di un nuovo comitato esecutivo da parte del consiglio sono svolte dal voivoda. Qualora il consiglio regionale non sia per una seconda volta in grado di eleggere il comitato esecutivo entro tre mesi dalle elezioni, le funzioni delle regioni sono assunte dal voivoda in attesa della scadenza naturale degli organi dell'autogoverno regionale (art. 33).

Il consiglio regionale vota la sfiducia al comitato esecutivo regionale a maggioranza assoluta, alla presenza di almeno la metà nel numero statutario dei suoi membri (art. 34). Vi sono due meccanismi distinti per revocare i membri dell'esecutivo, a seconda che si tratti dell'intero comitato esecutivo o dei suoi membri, oppure del maresciallo della regione.

Il comitato esecutivo o i suoi membri, ad eccezione del maresciallo, possono essere destituiti sulla base di una mozione di sfiducia, presentata da almeno 1/3 dei membri del consiglio regionale e approvata a maggioranza dei 3/5, a scrutinio segreto (art. 35). Inoltre, il consiglio, su richiesta del maresciallo, può destituire un membro del comitato esecutivo a scrutinio segreto e maggioranza assoluta dei voti. La richiesta di destituzione non può essere esaminata prima di 14 giorni dalla sua presentazione.

Nei confronti del maresciallo della regione si può presentare solo una mozione di "sfiducia costruttiva". Il consiglio regionale può infatti destituire il maresciallo, con una

mozione scritta, su richiesta di 1/3 dei suoi membri, solo eleggendo contestualmente un nuovo maresciallo. La destituzione del maresciallo comporta inoltre lo scioglimento del comitato esecutivo (art. 37). Qualora la mozione di sfiducia di un membro o dell'intero comitato esecutivo o del maresciallo non ottenga il numero necessario di voti, una nuova mozione non può essere presentata prima di sei mesi dalla precedente (art. 38).

Il consiglio elegge, tra i suoi membri, il proprio presidente a maggioranza assoluta e a scrutinio segreto e non più di tre vice-presidenti, sempre tra i suoi membri a maggioranza assoluta e scrutinio segreto. Il presidente organizza i lavori del consiglio regionale e ne presiede le riunioni, o può delegare tali funzioni ai vice-presidenti. Inoltre, né il presidente né i vice-presidenti del consiglio regionale possono essere membri del comitato esecutivo (art. 20).

Il consiglio regionale viene convocato dal suo presidente almeno una volta ogni tre mesi. Inoltre, può essere convocato su richiesta del comitato esecutivo o di almeno un quarto dei membri del consiglio. La prima sessione del consiglio viene convocata dal presidente precedente, entro 14 giorni dalla proclamazione dei risultati delle elezioni (art. 21). I consiglieri regionali assumono le proprie funzioni dopo avere prestato giuramento (art. 22), ed hanno divieto di mandato imperativo poiché sono chiamati ad agire nell'interesse dell'intera comunità regionale. La carica di consigliere regionale è inoltre incompatibile con quella di consigliere distrettuale e comunale (art. 23).

Il consiglio regionale può istituire delle commissioni permanenti o *ad hoc*, per svolgere funzioni specifiche, la cui disciplina è contenuta nello statuto regionale (art. 28). In particolare, il consiglio regionale nomina una commissione di controllo per supervisionare le attività del comitato esecutivo, composta da consiglieri regionali rappresentanti di tutti i gruppi consiliari. Tale incarico è incompatibile con quello di maresciallo della regione, presidente e vice-presidente del consiglio regionale, e di membro del comitato esecutivo (art. 30).

Le risoluzioni del consiglio sono approvate a maggioranza semplice alla presenza della metà dei suoi membri, per votazione aperta o appello nominale. In caso di parità di voti, il voto del presidente del consiglio regionale è decisivo (art. 19). Le delibere del comitato esecutivo sono approvate a maggioranza semplice alla presenza di almeno la metà dei membri del comitato, con voto palese, a meno che la legge non disponga diversamente.

Infine, in caso di parità, il voto del maresciallo della regione è determinante (art. 31, c. 1-5).

1.2.2 Le competenze degli organi dell'autogoverno regionale

La regione agisce sulla base e nel rispetto dei limiti stabili dalla legge, ed esercita competenze nelle materie di rilevanza regionale, residuali rispetto a quelle degli organi dell'amministrazione statale (art. 2, Legge del 5 giugno 1998 "Sull'autogoverno regionale"). L'attività principale della regione riguarda l'elaborazione di piani di sviluppo; essa esercita competenze in materia di lotta alla disoccupazione, gestione delle infrastrutture, servizi pubblici, sicurezza pubblica, tutela dell'ambiente, salute, istruzione e cultura (Cap. II). La regione svolge le proprie funzioni autonomamente e sotto la propria responsabilità, dispone della proprietà regionale, gestisce autonomamente le proprie risorse finanziarie in conformità al bilancio regionale (art. 6).

Rientrano tra le competenze esclusive del consiglio, l'adozione di atti normativi (risoluzioni) per: l'approvazione dello statuto regionale; la gestione della proprietà regionale e delle strutture pubbliche; l'adozione della strategia di sviluppo regionale e dei programmi regionali a lungo termine; l'approvazione del bilancio e del consuntivo; la nomina di un revisore indipendente; l'adozione di regolamenti, nei limiti previsti dalla legge, in materia di tassazione locale; l'elezione e la destituzione del comitato esecutivo; la nomina e la revoca, su richiesta del maresciallo della regione del tesoriere della regione; l'organizzazione interna della regione (art. 18). Il consiglio adotta atti normativi in materie di rilevanza regionale, sulla base di quanto previsto dalla legge, i quali vigono sul territorio della regione o in una parte dello stesso.

Il comitato esecutivo amministra la regione e svolge le funzioni che non sono riservate al consiglio. Tra di esse rientrano: l'esecuzione delle risoluzioni del consiglio regionale; la gestione delle proprietà della regione; l'elaborazione del progetto e l'attuazione del bilancio regionale; la redazione e l'attuazione dei piani e delle strategie di sviluppo regionale; la promozione della cooperazione con organi regionali di altri paesi e con associazioni internazionali di regioni; e l'adozione del regolamento organizzativo dell'ufficio del maresciallo. I principi e le procedure del comitato esecutivo sono disciplinate dallo statuto della regione. Il comitato esecutivo esercita le proprie funzioni

fino all'elezione di un nuovo comitato (art. 41). Tale disposizione assicura la continuità nell'esercizio delle funzioni dell'organo.

Il maresciallo organizza i lavori del comitato esecutivo, gestisce gli affari correnti e svolge funzioni di rappresentanza esterna della regione. Nei casi di urgenza relativi ad una minaccia diretta per l'interesse pubblico, la salute, la vita o questioni in grado di causare danni materiali significativi, il maresciallo adotta le misure necessarie, generalmente di competenza del comitato esecutivo. Le iniziative intraprese per questa via devono essere presentate al comitato per la successiva approvazione.

Infine, le funzioni di supervisione delle attività degli organi dell'autogoverno territoriale sono esercitate dal Primo Ministro, dal voivoda, e in materia finanziaria dalla camera regionale dei conti. Le autorità di controllo possono intervenire nelle attività della regione solo nei casi previsti dalla legge (art. 78).

1.3 I rapporti tra autogoverno territoriale e amministrazione statale decentrata

Sul territorio della regione sono presenti anche gli organi decentrati dell'amministrazione statale, disciplinati, come già ricordato, dalla legge "Sull'amministrazione dello Stato nella regione" del 5 giugno 1998. Questi organi operano sulla base ed entro i limiti stabiliti dalla legge (art. 3).

Tra gli organi dell'amministrazione statale decentrata rientrano il voivoda, i c.d. organi dell'amministrazione statale "unificata" e gli organi dell'amministrazione statale "non unificata"⁴¹².

Il voivoda è il rappresentante del Consiglio dei Ministri nella regione, l'autorità suprema dell'amministrazione statale decentrata, nonché l'organo di controllo delle unità dell'autogoverno territoriale (art. 7). Questi è nominato e revocato dal Primo Ministro su proposta del Ministro degli Interni (art. 10), mentre il vice-voivoda è nominato e revocato dal Primo Ministro su richiesta del voivoda. Il voivoda è dunque un funzionario di nomina politica e le dimissioni del Governo, comportano le dimissioni anche dei voivoda e dei vice-voivoda, così come la formazione di un nuovo Governo porta alla nomina di nuovi voivoda e vice-voivoda.

⁴¹² Gli organi dell'amministrazione statale unificata sono circa 15 e sono posti direttamente sotto l'autorità del voivoda. Mentre gli organi dell'amministrazione non unificata dipendono direttamente dai Ministeri. C. Filippini, Polonia, cit.

Il voivoda, in quanto rappresentante del Consiglio dei Ministri, è responsabile per l'attuazione delle politiche di governo nella regione, ed è dunque un organo superiore e di supervisione (artt. 23, c. 1, 24, 25)⁴¹³.

Il voivoda svolge funzioni di controllo, per quanto concerne: l'esecuzione da parte degli organi decentrati dell'amministrazione statale dei compiti ad essi attribuiti; l'esecuzione da parte degli organi dell'autogoverno territoriale di compiti dell'amministrazione statale ad essi delegati sulla base di una legge o di un accordo con il Governo; inoltre, adatta gli obiettivi delle politiche governative alle condizioni della regione (art. 15, c. 1-3).

Per quanto concerne le funzioni di coordinamento, il voivoda garantisce la cooperazione tra tutte le unità organizzative dell'amministrazione statale decentrata e dell'autogoverno territoriale che operano nella regione e gestisce le loro attività nel campo della prevenzione delle minacce per la vita, la salute, la proprietà, l'ambiente, la sicurezza nazionale, il mantenimento dell'ordine pubblico, la tutela dei diritti civili, così come la prevenzione delle catastrofi naturali; inoltre, coordina e svolge attività nel settore della difesa e della sicurezza (art. 15, c. 4 e 6). Il voivoda ha competenze anche negli stati di emergenza, in relazione ai quali può emanare ordinanze che si applicano a tutti gli organi della pubblica amministrazione, informandone tempestivamente il Ministro competente (art. 16, c. 1).

Nell'ambito delle funzioni di rappresentanza, il voivoda rappresenta il Consiglio dei Ministri nelle cerimonie pubbliche ed in occasione delle visite di rappresentanti stranieri. Inoltre, collabora con le autorità competenti di altri paesi e con i rappresentanti di organizzazioni governative e non governative internazionali (art. 15, c. 5 e 7).

Infine, per quanto concerne le competenze normative, sulla base e nei limiti della legge, il voivoda può emanare atti di diritto locale che hanno validità sul territorio della regione (Cap. IV); il voivoda può emanare delle ordinanze (o direttive) per la protezione della vita, della salute, della proprietà, per assicurare la pace e la sicurezza pubblica e decisioni amministrative individuali (art. 23, c. 3).

⁴¹³ M. Możdżeń-Marcinkowski, *Introduction to Polish*, cit., p. 96-97.

2. Repubblica ceca

2.1 *L'evoluzione storica dell'organizzazione territoriale delle terre ceche*

2.1.1 *Dalle origini dello Stato all'età moderna (630-1526)*

A partire dal VI secolo, popolazioni slave che abitavano la regione tra la Vistola e il Don, iniziarono spostarsi verso occidente e verso meridione, stabilendo una continuità di insediamenti dalla pianura polacca all'Adriatico.

Intorno al 630, le popolazioni slave che si erano stanziato nelle regioni di Boemia, Moravia, Slovacchia, Lusazia e Carinzia diedero vita ad una prima entità politica sotto la guida di un condottiero di origine franca di nome Samo. Si trattava di un'organizzazione sovra-tribale che non sopravvisse alla morte del suo fondatore (intorno al 658), ma che rappresentò il primo esempio di unità politica delle popolazioni slave dell'Europa centrale. Dopo la caduta del Regno di Samo, gli slavi della Boemia e della Moravia rimasero assoggettati agli Avari e a popolazioni germaniche per oltre due secoli⁴¹⁴. Solo con la sconfitta degli Avari da parte dell'Impero dei Franchi riuscirono a riacquistare la propria autonomia.

Tra il IX e il X secolo venne fondata la Grande Moravia, ovvero la prima entità statale pre-moderna e proto-feudale degli slavi occidentali. La Grande Moravia nacque dall'unione del Principato di Nitra (Slovacchia centro-occidentale) col Principato di Moravia (Moravia sud-orientale e Slovacchia occidentale) ad opera di Mojmir I, attorno all'830, si consolidò con il suo successore, Rostislav, e raggiunse il proprio apogeo a partire dall'870, con Svätopluk I. Durante il regno di Svätopluk I (870-894), la Grande Moravia raggiunse anche la sua massima espansione territoriale, arrivando a comprendere – oltre alla Slovacchia ed alla Moravia – la Boemia, la Piccola Polonia (la regione di Cracovia), e la pianura del Danubio.

Grazie all'opera dei Santi Cirillo e Metodio, durante il regno di Rostislav (846-870), la Grande Moravia visse un periodo di grande fermento culturale. A Cirillo si deve infatti l'invenzione dell'alfabeto glagolitico, adatto alla fonetica slava, e la traduzione dei testi liturgici e della Bibbia, poi completata da Metodio, che si posero alla base della lingua e della letteratura slava⁴¹⁵.

⁴¹⁴ H. Bogdan, *Storia dei Paesi dell'Est*, Società editrice internazionale, Torino, 2002, pp. 44-45.

⁴¹⁵ A. Chiribiri, *Breve storia dei Paesi Cechi*, Celid, Torino, 2003, pp. 15-16.

La Grande Moravia non si consolidò mai pienamente come un'organizzazione statale di tipo medievale, ma rimase sempre fondata su di una struttura tribale, legata ai rapporti di parentela. Questo tipo di organizzazione era in realtà molto comune per l'epoca e caratterizzava molti dei territori che circondavano l'Impero dei Franchi. Si fa riferimento in particolare ai regni anglo-sassoni (Wessex, Mercia), scandinavi (Danimarca) e celtici (Wales e Irlanda)⁴¹⁶.

Da un punto di vista amministrativo, il territorio era probabilmente diviso in contee (*župa*), al cui vertice si collocava un capo (*župan*). Le terre che vennero successivamente incorporate nella Grande Moravia da Svätopluk I (regione della Boemia e della Vistola), invece, vennero affidate a vassalli o governatori e conservarono una certa autonomia⁴¹⁷. Le lotte interne tra i figli di Svätopluk ed i continui scontri con l'Impero orientale dei Franchi segnarono il declino della Grande Moravia, fino alla sua dissoluzione a seguito dell'invasione di tribù seminomadi magiare (X secolo)⁴¹⁸. Le popolazioni slave che abitavano la parte orientale della Grande Moravia, dopo un iniziale periodo di convivenza con i magiari, vennero progressivamente integrate nel nascente Regno d'Ungheria (X-XI secolo).

Nella parte occidentale della Grande Moravia si affermò un nuovo potentato, ovvero il Ducato di Boemia, sotto la guida della dinastia dei Přemyslidi, che dalla regione della Boemia si estese rapidamente alla Moravia, alla Slesia, fino alla Piccola Polonia (X secolo). In una prima fase il Duca di Boemia veniva eletto dalla nobiltà tra i membri della famiglia dei Přemyslidi e confermato dall'Imperatore del Sacro Romano Impero. Successivamente, a partire dall'XI secolo, il Duca di Boemia iniziò a fregiarsi del titolo di Re⁴¹⁹.

Il Regno di Boemia ottenne sia il riconoscimento del Papa (nel 1204) che dell'Imperatore (nel 1212) durante il regno di Přemysl Ottocaro I, ed il titolo di Re divenne ereditario

⁴¹⁶ J. Macháček, *Great Moravian state. A Controversy in Central European medieval studies*, in *Studia Slavica et Balcanica Petropolitana*, 1(11), 2012, pp. 18-19.

⁴¹⁷ L.E. Havlík, *Great Moravia between the Franconians, Byzantium and Rome*, in T.C. Champion, *Centre and Periphery: Comparative Studies in Archaeology*, Routledge, London, 2004, pp. 227-237. Storicamente il termine *župa* è stato ripreso dalla letteratura di settore nel XIX secolo ed utilizzato per designare le unità amministrative territoriali della Slovacchia dopo la nascita della Repubblica cecoslovacca, dal 1919 al 1928, e successivamente della Repubblica slovacca (Stato satellite del III Reich tedesco) dal 1940 al 1945.

⁴¹⁸ S. Harrison Thomson, *Czechoslovakia*, Princeton University Press, Princeton, 1953, pp. 241-242; S.J. Kirschbaum, *A History of Slovakia*, Mac Millan, Basingstoke, 1995, p. 40.

⁴¹⁹ A. Pitassio, *Corso introduttivo*, cit., p. 64.

(non avrebbe più richiesto l'elezione da parte della nobiltà e la ratifica imperiale). Il Regno di Boemia riuscì così ad emanciparsi all'interno del Sacro Romano Impero, del quale continuerà a fare parte fino alla sua dissoluzione, nel 1806⁴²⁰.

Negli ultimi anni della dinastia dei Přemyslidi e con la dinastia dei Lussemburgo, il Regno di Boemia visse un'epoca d'oro, divenendo lo Stato più potente del Sacro Romano Impero, in particolare durante il regno di Carlo IV di Lussemburgo che fu incoronato Imperatore nel 1355⁴²¹. Carlo IV razionalizzò l'amministrazione della Boemia e della Moravia e rese feudi del Regno di Boemia la Slesia (che rimase sotto la Corona boema fino al 1742), la Lusazia (fino al 1635) ed il Brandeburgo (fino al 1415, diventata dal 1701 il Regno di Prussia)⁴²².

A seguito di una serie di migrazioni, a partire dal XIII secolo, le terre ceche vennero progressivamente abitate anche da popolazioni tedesche (c.d. *Ostsiedlung*), segnando l'inizio della convivenza tra le popolazioni di lingua tedesca e ceca⁴²³. Queste ultime però rimarranno sempre predominanti. I sovrani della dinastia dei Přemyslidi, talvolta, incoraggiarono la colonizzazione della popolazione tedesca nel tentativo di indebolire la nobiltà ceca. Tutto ciò portò alla fine del XIII, nel corso della dinastia dei Lussemburgo, alle prime tensioni tra le popolazioni di lingua tedesca e ceca, che proseguiranno anche nei secoli successivi⁴²⁴.

Per quanto concerne l'organizzazione del Ducato (e poi Regno) di Boemia, in origine il potere del Duca (e successivamente del monarca) era assoluto ed a lui solo competeva la nomina dei funzionari di corte e dei governatori delle contee, o zupani (*župan*). Il Ducato di Boemia aveva ereditato la divisione del territorio in contee dalla Grande Moravia. Lo zupano era responsabile di attività di polizia, di gestione delle finanze e dell'amministrazione della giustizia. Solo a partire dal XIII secolo vennero introdotti speciali funzionari regi incaricati dello svolgimento di funzioni giudiziarie (*villici*)⁴²⁵.

⁴²⁰ J. Pánek, O. Tůma, *A History of the Czech Lands*, Charles University Press, Prague, 2009.

⁴²¹ Con la Bolla d'Oro del 1356, Carlo IV di Lussemburgo stabilì le regole per l'elezione degli Imperatori del Sacro Romano Impero che venne riservata a sette principi-elettori, tra cui tre principi ecclesiastici (Treviri, Colonia e Magonza) e quattro principi laici (Boemia, Sassonia, Brandeburgo e Palatinato). A. Chiribiri, *Breve storia dei Paesi Cechi*, cit., p. 24.

⁴²² S. Harrison Thomson, *Czecho-slovakia*, cit., p. 29.

⁴²³ A. Pitassio, *Corso introduttivo*, cit., p. 67.

⁴²⁴ A. Chiribiri, *Breve storia dei Paesi Cechi*, cit., p. 25.

⁴²⁵ F. Dvornik, *Gli Slavi nella storia e nella civiltà europea*, Vol. I, Dedalo, Bari, 1968, p. 174-183.

La diffusione del feudalesimo nel Regno di Boemia ed il ruolo assunto dalla nobiltà nell'amministrazione dello Stato (sia a corte che nelle contee), ne aumentarono il potere e il prestigio. Intronò al XIII secolo, la nobiltà iniziò così a considerare i benefici regi come ereditari e ad esercitare una giurisdizione diretta sui propri sudditi, indebolendo notevolmente il potere del monarca. Allo stesso tempo si consolidarono altre classi sociali, ovvero l'alto clero e più tardi la borghesia (a partire dal 1421). Le città fondate da una popolazione di lingua tedesca erano amministrate sulla base del diritto del Magdeburgo o di Norimberga, non erano soggette all'autorità degli zupani.

A partire dal XIII secolo, il Regno di Boemia divenne uno Stato "dualista", nel quale il potere politico era condiviso dal sovrano e dalle classi privilegiate, o "Nazione"⁴²⁶. I sovrani cechi tentarono con scarso successo di codificare i diritti regi, per limitare i privilegi della nobiltà, almeno fino all'adozione del codice di Carlo IV, o *Maiestas Carolina*, del 1355. Il codice si componeva di 109 statuti, che disciplinavano materie rientranti nell'ambito del diritto pubblico, costituzionale, penale, civile e processuale. Il *Maiestas Carolina* non venne però approvato dalla Dieta boema del 1355, e il sovrano si rifiutò di imporlo con la forza. Tuttavia, il codice contribuì notevolmente a rafforzare l'istituto monarchico nella formazione dello Stato boemo. L'Imperatore Carlo IV promosse inoltre una riorganizzazione della amministrazione del Regno di Boemia, il cui territorio venne diviso in 12 province, amministrate da due "capitani", eletti annualmente⁴²⁷.

Nei primi anni del XV secolo, la rivoluzione hussita, che proponeva una riforma della Chiesa ed un ritorno ai valori originari del cristianesimo, finì per acuire le tensioni tra la popolazione tedesca, che si opponeva alla riforma (soprattutto in Alta e Bassa Lusazia, Slesia e in alcune città della Moravia a maggioranza tedesca), e quella ceca, nella quale trovò invece maggiori adesioni (in Boemia)⁴²⁸. Il movimento hussita si diffuse anche in

⁴²⁶ Inizialmente il termine "Nazione" designava unicamente la grande nobiltà, per estendersi nei secoli successive ad altre classi sociali.

⁴²⁷ A.A.V.V., *Encyclopædia*, Dobson, Philadelphia, 1798, p. 342.

⁴²⁸ Il movimento hussita fu un movimento di riforma religiosa e poi nazionale che ebbe origine dalla predicazione di Jan Hus, il quale si ispirava agli scritti del teologo inglese John Wyclif. Hus predicava il ritorno della Chiesa alle sue origini, ai valori espressi nel Vangelo ed incarnati dalle prime comunità cristiane, dunque la rinuncia da parte della Chiesa al potere temporale, ai beni ecclesiastici e al potere politico. La sua dottrina venne fatta propria da molti professori dell'Università di Praga, soprattutto dopo che Hus ne divenne rettore, nel 1409. Hus morì sul rogo come eretico nel 1415, ma la sua morte non segnò la fine del movimento che pochi anni dopo, nel 1419, diede inizio ad una rivoluzione che condusse a decenni di disordini nel Regno di Boemia e di conflitti con i paesi confinanti e con la Chiesa di Roma. Il movimento

Slovacchia, soprattutto tra la piccola nobiltà⁴²⁹. Dopo quindici anni di scontri, dal 1419 al 1434, e la sconfitta delle componenti più estremiste tra gli hussiti, fu possibile trovare un accordo con i cattolici, nel 1436, i c.d. *Compactata*. Tuttavia, una vera e propria pacificazione del Regno venne raggiunta solo nel 1485, con la Dieta di Kutná Hora, nella quale i cattolici riconobbero la piena validità dei *Compactata*, ponendo temine a decenni di conflitti politico-religiosi⁴³⁰.

La rivoluzione hussita contribuì a consolidare l'identità nazionale ceca e la memoria di Jan Hus è ancora particolarmente viva nella popolazione. Egli divenne uno dei simboli di libertà della memoria condivisa sia dai cechi che dagli slovacchi⁴³¹.

La rivoluzione hussita ebbe conseguenze importanti per il Regno di Boemia. La grande nobiltà, la piccola nobiltà (c.d. cavalieri) e le città regie⁴³² acquisirono grande potere e prestigio con la rivoluzione, mentre il clero ne risultò indebolito e perse parte del proprio patrimonio fondiario. I confini tra le classi sociali, ovvero la grande nobiltà, la piccola nobiltà e la borghesia delle città regie – che fino al XV secolo erano stati particolarmente flessibili – divennero sempre più rigidi, fino a dare vita a corpi chiusi, c.d. “corpi costituiti”, i quali iniziarono progressivamente a definire le regole della propria organizzazione interna.

A partire dal XV secolo, la Dieta di Boemia – che dalla nascita del Regno si riuniva solo per eleggere il monarca – divenne l'organo più potente dello Stato, in particolare durante la dinastia degli Jagelloni. Essa si componeva di tre collegi, ovvero i signori (alta nobiltà), i cavalieri (piccola nobiltà) e i borghesi (abitanti delle città regie). Nelle Regno di Boemia si consolidò così un sistema fondato sui corpi costituiti⁴³³.

Accanto alla Dieta di Boemia, gli altri Paesi uniti sotto la Corona ceca – la Moravia, la Slesia e le Lusazie – conservavano il diritto di avere una propria Dieta territoriale, le quali

hussita risulterà fortemente indebolito dai particolarismi e dagli interessi regionali, che portarono infine alla formazione di quattro correnti principali: gli hussiti moderati ed estremisti della capitale Praga; gli horebiti, nella Boemia orientale (estremisti); i taboriti, nella Boemia meridionale (estremisti) ed una corrente meno influente nella Boemia settentrionale.

⁴²⁹ S.J. Kirshbaum, *A History of Slovakia*, cit., 1995, p. 48.

⁴³⁰ A. Chiribiri, *Breve storia dei Paesi Cechi*, cit., pp.26-34.

⁴³¹ A. Di Gregorio, *Repubblica ceca*, cit., p. 16.

⁴³² Le “città regie”, o “città libere” erano sotto il controllo diretto del sovrano e non erano sottoposte al regime feudale.

⁴³³ Si modificavano inoltre i rapporti tra le nazionalità, in particolare la popolazione tedesca dovette abbandonare Praga e le altre città hussite ed i suoi beni vennero confiscati e redistribuiti. A. Chiribiri, *Breve storia dei Paesi Cechi*, cit., pp. 34, 40.

risultarono rafforzate dai conflitti di religione, a scapito del potere del Re. Esse potevano adottare atti aventi forza di legge che non richiedevano l'approvazione reale e il sovrano poteva esigere nuove tasse solo con il loro consenso. Le Diete territoriali presentavano ciascuna delle particolarità. In Alta Lusazia la Dieta si componeva di due corpi costituiti (nobiltà e borghesia), in Moravia e Bassa Lusazia il clero aveva conservato il proprio diritto ad essere rappresentato, in Slesia una componente della Dieta dipendeva dal sovrano e l'altra dai principi. La Dieta della Boemia manterrà però una posizione preminente rispetto alle altre⁴³⁴.

Dopo il breve regno di Giorgio Poděbrady e della dinastia degli Jagelloni, la Dieta boema nel 1526 elesse Ferdinando I d'Asburgo quale nuovo Re. Ebbe così inizio il dominio degli Asburgo sul Regno di Boemia che terminerà solo nel 1918.

2.1.2 Il dominio asburgico (1526-1918)

Nonostante le promesse iniziali, Ferdinando I manifestò molto presto forti tendenze accentratrici, nel tentativo di introdurre uno Stato assoluto. Tutto ciò generò forti preoccupazioni nei corpi costituiti in relazione a due questioni principali, ovvero la riscossione delle tasse e la questione religiosa: Ferdinando I era infatti un fervente cattolico. La ribellione dei corpi costituiti del 1547 venne rapidamente sedata dal sovrano, ma non segnerà la fine dei contrasti con la nobiltà, per la difesa dei propri privilegi⁴³⁵.

In quegli stessi anni nei Paesi cechi si era diffusa anche la riforma protestante. Una parte degli hussiti si era avvicinata ai luterani (neoutraquisti), così come la popolazione di lingua tedesca della Boemia, della Slesia e della Lusazia; mentre una parte era rimasta fedele alle idee originarie (paleoutraquista). Il calvinismo si diffuse più limitatamente.

Nel 1609 Rodolfo II, abbandonate le posizioni cattoliche più intransigenti e nel tentativo di evitare nuovi conflitti, emanò la "Lettera di maestà per la libertà religiosa", nella quale si affermava che nessuno sarebbe stato obbligato ad aderire contro la propria volontà ad una confessione religiosa, cattolica o altra, ponendo fine alla persecuzione dei protestanti⁴³⁶.

⁴³⁴ A. Chiribiri, *Breve storia*, cit., pp. 40-42.

⁴³⁵ S. Harrison Thomson, *Czechoslovakia*, cit., pp. 97 ss.

⁴³⁶ La Lettera di maestà si pone in continuità con la Pace di Augusta del 1555 – nella quale era stato stabilito il principio del *cuius regio eius religio* – segnando un nuovo importante traguardo in materia di libertà religiosa. A. Turchini, *La Guerra dei Trent'Anni*, EDUCatt, Milano, 1998, pp. 37-43.

La violazione della “Lettera” da parte dei cattolici portò ad un nuovo sollevamento dei corpi costituiti non cattolici, nel 1618. La rivolta venne sedata ed i corpi costituiti sconfitti nel 1620, nella battaglia della Montagna bianca che segnò anche l’inizio della Guerra dei Trent’anni.

In conseguenza della sconfitta dei rivoltosi, la controriforma investì le terre ceche ed il Regno di Boemia perse la propria autonomia, venendo incorporato nei domini asburgici. Con la “Costituzione” (*Verneuerte Landesordnung*, in tedesco o *Obnovené zřízení zemské*, in ceco) del 10 maggio 1627, entrata in vigore in Moravia nel 1628, si stabiliva l’ereditarietà per gli Asburgo della Corona di Boemia, che perdeva le Lusazie; le Diete territoriali perdevano il diritto di eleggere il sovrano (e anche di esprimere il proprio gradimento), il potere legislativo e l’autonomia amministrativa, conservando solo il diritto di autorizzare il prelievo fiscale. Il cattolicesimo veniva proclamato quale unica religione e tutti coloro che non erano cattolici avrebbero dovuto convertirsi o abbandonare il Regno. La lingua cecca e quella tedesca vennero equiparate, ed il cecco perse così la propria preminenza nel Regno di Boemia. Inoltre, anche la composizione delle Diete venne modificata, con la reintroduzione del clero in posizione preminente, seguito dai signori, dai cavalieri ed infine in posizione marginale dalla borghesia. Venne introdotta la carica di Cancelliere di Boemia, con sede a Vienna, quale suprema autorità amministrativa e politica del Regno. Si poté così assistere al consolidarsi dello Stato assoluto e centralizzato, tipico dell’epoca moderna, che sancì il definitivo superamento dell’ordinamento medievale.

L’Imperatore del Sacro Romano Impero Giuseppe I proseguì l’opera di centralizzazione dello Stato. Le strutture amministrative esistenti non vennero abolite, ma affiancate da nuove strutture, che dovevano però tenere in considerazione le proposte dei corpi costituiti. Nel 1710 venne nominata una commissione per la revisione del *Verneuerte Landesordnung*. Tuttavia la morte dell’Imperatore Giuseppe I segnò anche la fine del periodo di riforme. Le Diete vennero progressivamente svuotate delle proprie funzioni e sostituite da “comitati territoriali”, incaricati dell’amministrazione generale nei periodi tra le convocazioni delle Diete⁴³⁷.

⁴³⁷ Un “comitato territoriale” venne introdotto in Moravia già nel 1686, e successivamente in Boemia nel 1714. A. Chiribiri, *Breve storia*, cit., p. 61.

Quanto l'Imperatore Carlo VI morì, nel 1740, senza eredi maschi, ebbe inizio una nuova guerra di successione austriaca con gli Stati confinanti. Maria Teresa d'Austria riuscì a succedere al padre ed il marito Francesco I divenne Imperatore del Sacro Romano Impero. Tuttavia, dovette cedere la Slesia a Federico II di Prussia.

La perdita della Slesia – una regione di fede luterana e lingua tedesca – recò un grave danno alla monarchia, ma favorì nel Regno di Boemia lo sviluppo della nazionalità e della lingua ceca. L'avvento al potere di Maria Teresa d'Austria segnò, inoltre, l'inizio di un periodo di importanti riforme nell'amministrazione dell'Impero e del Regno di Boemia in particolare. L'esistenza dei corpi costituiti, residui dell'epoca medievale, costituiva un pesante freno all'opera di riforma della sovrana, che venne progressivamente superata attraverso un processo di centralizzazione delle funzioni e l'introduzione di una burocrazia specializzata. Nel 1749 le cancellerie di Boemia e Austria (ovvero dei ministeri autonomi delle terre ceche e alpine) vennero sostituite da due organi comuni ai due paesi, ovvero il Direttorio per l'amministrazione politica e finanziaria (*Directorium in publicis et cameralibus*⁴³⁸) e il Supremo Ufficio giudiziario (*Nejvyšší soudní úřad*, in ceco o *Obreste Justizstelle* in tedesco)⁴³⁹. Nel 1760 venne istituito un Consiglio di Stato, per affiancare il monarca nell'amministrazione degli affari interni. A livello locale invece l'amministrazione del territorio era affidata alle cancellerie signorili ed ai consigli comunali. Nel 1751 venne istituita la carica del Prefetto, ovvero il funzionario a capo delle circoscrizioni regionali.

Con Maria Teresa prima, e con Giuseppe II poi, lo Stato assoluto assunse i connotati del tutto peculiari di uno Stato di polizia. In questi anni il Regno di Boemia iniziò

⁴³⁸ L'introduzione del Direttorio per l'amministrazione politica e finanziaria ha rappresentato una delle riforme teresiane più importanti nell'ambito del processo di riorganizzazione più generale delle istituzioni dello Stato e dell'apparato di governo. Gli organi titolari di competenze di carattere economico e finanziario, sostituendosi a quelli governativi e amministrativi, sono divenuti il centro di nuovi equilibri di potere, facendosi promotori di importanti riforme sia politiche che istituzionali. Si è trattato di un processo comune a diversi Stati europei, tra i quali Prussia (nella quale venne introdotto il Direttorio generale della guerra, delle finanze e del demanio), Francia (Controllore generale delle finanze, come già ricordato), Granducato di Toscana (Consiglio delle finanze), Regni di Napoli e Sicilia (nei quali venne creata prima la Giunta del commercio e più tardi il Consiglio delle finanze) e Milano (dove venne istituita la Giunta del Censimento). Si è potuto assistere parallelamente ad una separazione tra la funzione amministrativa e quella giudiziaria, consolidatasi definitivamente nell'Ottocento. M. Rosa, M. Verga, *Storia dell'età moderna: 1450-1815*, Mondadori, Milano, 1998, pp. 385-386.

⁴³⁹ Il Supremo Ufficio giudiziario riuniva le funzioni di Corte suprema e di Supremo Tribunale amministrativo.

progressivamente ad industrializzarsi, divenendo in pochi decenni una delle regioni più ricche tra i domini asburgici.

Dopo la rivoluzione francese e le guerre napoleoniche (e la dissoluzione del Sacro Romano Impero, nel 1806), il Congresso di Vienna del 1814-1815 sembrò ristabilire l'ordine in Europa. Agli inizi dell'Ottocento la composizione dell'Impero asburgico era oltremodo complessa, per il grande numero di territori, nazioni, etnie e religioni che riuniva. Il nazionalismo ceco si sviluppò così all'interno di un impero multinazionale, nel quale la popolazione ceca aveva assunto una posizione marginale, essendo l'uso della lingua tedesca necessario per lo svolgimento di qualsiasi incarico pubblico.

La lingua ed il suo uso divennero, almeno in un primo tempo, gli elementi fondanti del movimento nazionale ceco, e proprio in questa fase ebbe inizio il processo di codificazione e formalizzazione delle regole grammaticali del ceco⁴⁴⁰.

L'Insurrezione del Novembre 1830 del Regno del Congresso contro l'Impero zarista ebbe delle ripercussioni anche nel Regno di Boemia, dividendo il movimento nazionale ceco tra oppositori del sollevamento polacco contro un altro popolo slavo e sostenitori dei rivoltosi, che sottolineavano il carattere libertario della lotta dei polacchi.

Il movimento nazionale ceco iniziò progressivamente a politicizzarsi e a esprimere le proprie rivendicazioni presso le istituzioni territoriali. La nobiltà ceca chiedeva maggiori spazi di autonomia per la Dieta territoriale boema, mentre le idee del nazionalismo si rafforzavano nella borghesia, tra gli studenti e per la prima volta si diffondevano anche tra le masse di contadini.

Il movimento nazionale ceco emerse per la prima volta con un programma politico definito nel contesto della "Primavera dei Popoli", ovvero i moti che scossero l'Europa tra il 1848 e il 1849. Tuttavia, tra gli obiettivi del movimento non vi era lo scioglimento dell'Impero asburgico, ma una maggiore autonomia delle terre della Corona di San Venceslao – Boemia, Moravia e Slesia – all'interno di un'organizzazione statale di tipo federale, c.d. "austroslavismo"⁴⁴¹. Oltre a considerazioni legate al contesto internazionale ed alla consapevolezza – comune a molte delle nazioni minori dell'Europa centrale – che la disgregazione dell'Impero austro-ungarico avrebbe comportato l'assoggettamento alla Prussia o alla Russia, vi erano infatti ragioni di carattere economico. Boemia, Moravia e

⁴⁴⁰ A. Chiribiri, *Breve storia*, cit., pp. 81-83.

⁴⁴¹ A. Di Gregorio, *Repubblica ceca*, cit., p. 17.

Slesia erano tra le regioni più industrializzate dell'Impero austro-ungarico e parte di un sistema economico che gravitava attorno a Vienna⁴⁴².

Il movimento nazionale ceco si ispirava al pensiero dello storico František Palacký, uno dei “padri fondatori della patria ceca”, che ne definì le basi ideologiche. L'austroslavismo caratterizzerà il movimento nazionale ceco fino al crollo dell'Impero austro-ungarico, nel 1918.

L'11 marzo 1848 in un assembramento pubblico, i cittadini di Praga presentarono all'Imperatore Ferdinando I d'Austria una petizione contenente rivendicazioni non solo linguistiche, relative all'equiparazione della lingua ceca e tedesca, ma anche istituzionali, con il riconoscimento dell'unità delle terre ceche all'interno dell'Impero, e una maggiore rappresentanza delle città e dei distretti rurali nelle Diete territoriali. L'Imperatore accolse gran parte delle richieste contenute nella petizione, e istituì un Comitato nazionale, ovvero un organo di rappresentanza politica formato da 100 membri, sia cechi che tedeschi (questi ultimi però abbandoneranno quasi subito i lavori del Comitato)⁴⁴³.

Il 25 aprile 1848, Ferdinando I d'Austria concesse – per la prima volta nella storia dell'Impero – una Costituzione ottriata (c.d. Costituzione di Pillersdorf o *Pillersdorfsche Verfassung*) per le “terre ereditarie” degli Asburgo. Rimanevano esclusi dalla sua applicazione il Regno d'Ungheria e le terre italiane. Essa prevedeva un'organizzazione dello Stato e dei poteri ancora molto centralizzata, e rimase in vigore solo pochi mesi. La situazione a Praga precipitò di lì a poco, nel maggio del 1848, ma l'insurrezione venne rapidamente sedata dall'esercito.

Obiettivo dei cechi era quello di affermare la propria preminenza all'interno delle terre ceche e la posizione dell'Imperatore fu accomodante da questo punto di vista. Nel giugno del 1848 venne istituito un Congresso slavo a Praga, nel corso del quale venne definito – sotto l'egida di Palacký – il programma austroslavista, che proponeva la creazione di uno Stato federale, nel quale tutte le nazionalità sarebbero state poste sullo stesso livello. Palacký sosteneva inoltre la necessità di istituire una rappresentanza politica unitaria per tutti i popoli slavi che abitavano l'Impero, ovvero i cechi, gli slovacchi, i polacchi, i ruteni, gli sloveni, i croati ed i serbi.

⁴⁴² M. Waldenberg, *Le questioni nazionali*, cit., pp. 41-42.

⁴⁴³ *Revolutions of 1848*, in countrystudies.us/czech-republic/14.htm.

I tedeschi, soprattutto nella regione dei Sudeti, temevano che una riorganizzazione dell'Impero su base federale li avrebbe posti in una condizione di minoranza nelle terre ceche e sottoposti al controllo di popoli slavi. Essi sostenevano invece la riunificazione del popolo tedesco in un unico Stato, che avrebbe però segnato la fine dell'Impero asburgico. Venne così istituito un Parlamento pantedesco a Francoforte, al quale vennero inviati anche i rappresentanti dalla Boemia e dalla Moravia. L'iniziativa però fallì in breve tempo⁴⁴⁴.

La decisione dell'Imperatore di intervenire, nell'ottobre del 1848, per porre fine alla rivolta ungherese provocò dei sollevamenti anche a Vienna. L'Imperatore fu costretto ad abbandonare la capitale e a stabilirsi ad Olomuc, il Parlamento imperiale venne trasferito a Kromeriz, e nel dicembre 1848 Ferdinando I d'Austria abdicò in favore del nipote Francesco Giuseppe.

Francesco Giuseppe d'Austria introdusse una nuova Costituzione nel marzo 1849, la c.d. "Costituzione di Marzo" o "Costituzione di Stadion" (*Okroyierte Märzverfassung* o *Okroyierte Stadionverfassung*)⁴⁴⁵. La Costituzione del 1849 attribuì per la prima volta poteri legislativi alle Diete dei *land*, tra le quali le Diete territoriali del Regno di Boemia, del Margraviato di Moravia e del Ducato di Slesia. Si trattava di competenze molto limitate e le Diete territoriali rimasero solo organi consultivi della Corona. La Costituzione del 1849, insieme alla legge provvisoria sui comuni, istituì per la prima volta gli organi territoriali dotati di autonomia, ovvero le regioni, i distretti e i comuni⁴⁴⁶. La sconfitta dei rivoluzionari nel 1849 segnò l'inizio, quello stesso anno, di una nuova fase assolutistica dell'Impero, che portò all'abolizione di qualsiasi forma di autonomia e a una nuova centralizzazione dello Stato (Lettere patenti del 31 dicembre 1851)⁴⁴⁷.

⁴⁴⁴ Le elezioni del Parlamento pantedesco si tennero anche nelle regioni della Boemia e della Moravia. In Moravia vi fu un'ampia adesione da parte della popolazione e vennero eletti rappresentanti al Parlamento di Francoforte in 25 dei 28 distretti elettorali nei quali era stata divisa la regione, mentre in Boemia, solo in 18 distretti su 68 si tennero le elezioni. Questo dato evidenzia le differenze esistenti tra le due regioni, la cui composizione etnica era in realtà molto simile (in Boemia la popolazione tedesca era circa il 37% mentre in Moravia il 29%). S. Harrison Thomson, *Czechoslovakia*, cit., p. 173.

⁴⁴⁵ A.J.P. Taylor, *The Habsburg Monarchy, 1809-1918: A History of the Austrian Empire and Austria-Hungary*, University of Chicago Press, Chicago, 1976.

⁴⁴⁶ I distretti erano competenti in materia di ordine pubblico, infrastrutture, investimenti, imposte, istruzione, sanità, assistenza agli indigenti, mentre le regioni erano incaricate di supervisionare i distretti nell'esercizio delle loro funzioni. M. Brusis, *Czechoslovakia: State Formation and Administrative-Territorial Organization*, in D. Carimani, P. Flora, F. Kraus (eds.), *European Regions: The Territorial Structure of Europe, 1870-2000*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2016.

⁴⁴⁷ H. Bogdan, *Histoire*, cit., pp. 152 e ss.

Dopo la sconfitta in Italia, nel 1859, e la perdita del lombardo-veneto e di una serie di territori in Italia (Parma, Modena, Toscana, Romagna), nel 1860 l'Imperatore approvò il c.d. Diploma d'Ottobre (*Oktoberdiplom*, in tedesco), nel quale venivano stabiliti i fondamenti di un sistema federale. Nella Patente di Febbraio (*Februarpatent*, in tedesco) del 1861 le ampie aspettative che si erano generate l'anno precedente vennero in larga misura disattese⁴⁴⁸.

Venne istituito il Consiglio imperiale (che conservava il nome di *Reichsrat*), che si componeva di due camere: il Senato (*Herrenhaus*), composto dai rappresentanti della nobiltà e del clero e la Camera dei Deputati (*Abgeordnetenhaus*), formata da rappresentanti eletti dalle Diete territoriali (reintrodotte dopo essere state sciolte nel 1849). La Camera dei Deputati si componeva di 343 membri, di cui 120 rappresentanti dell'Ungheria e 20 delle Venezie. La rappresentanza politica ceca si consolidò in quegli anni, ma allo stesso tempo iniziarono a formarsi delle correnti politiche al suo interno: i Vecchi cechi, ovvero i conservatori e i liberali, ed i Giovani Cechi, ovvero i democratici radicali.

Le Diete territoriali (*Landtag*) vennero dotate di un proprio statuto (*Landesordnungen*) e le loro competenze ampliate. Le Diete erano dotate sia di competenze proprie che di competenze delegate e l'approvazione della legislazione territoriale richiedeva sia il consenso dell'Imperatore che della rispettiva Dieta. Con la Patente di Febbraio veniva introdotto un sistema amministrativo "duale", nel quale gli organi decentrati dell'amministrazione statale erano separati dagli organi territoriali dotati di autonomia amministrativa (*Selbstverwaltung*), ovvero la Dieta territoriale e il suo Consiglio esecutivo. Il sovrano era rappresentato nel *land* da un governatore (*Statthalter*), mentre il potere normativo a livello territoriale era attribuito alla Dieta territoriale, presieduta dal capo del *land* (*Hauptmann*).

L'organizzazione territoriale prevista dalla legge provvisoria del 1849 venne in parte ripresa dalla legge del 5 marzo 1862 sui principi dell'autonomia amministrativa a livello regionale, distrettuale e locale (*Reichsgemeindegesetz*). I distretti vennero istituiti di fatto solo in Boemia, tra il 1863 e il 1864, mentre in Moravia e Slesia, non trovarono attuazione a causa dell'opposizione della popolazione tedesca. Tra il 1860 e il 1868 gli organi

⁴⁴⁸ A. Laudiero, *Api e cinghiali. Culture politiche dell'europa Centrale: il caso ceco*, Rubettino, Catanzaro, 2000, p. 37.

dell'amministrazione statale a livello regionale vennero sciolti e le competenze trasferite ai governatori regionali ed agli uffici distrettuali (nei quali, in particolare, le funzioni amministrative e giudiziarie dello Stato vennero definitivamente separate). L'organizzazione territoriale introdotta dalla legge del 1862 (c.d. "sistema di Bach") resterà sostanzialmente inalterata fino alla fine della prima Repubblica cecoslovacca⁴⁴⁹. A seguito della sconfitta nella guerra con la Prussia del 1866⁴⁵⁰, l'Impero asburgico perse le Venezie a favore dell'Italia e l'Holstein a favore della Prussia, e dovette procedere ad una profonda riorganizzazione dello Stato. Con il Compromesso austro-ungarico del 1867 (*Ausgleich*) il territorio venne diviso in due parti, la Cisleitania (Austria) e la Transleitania (Ungheria). Si realizzava così un'unione tra l'Impero austriaco ed il Regno d'Ungheria sotto la guida degli Asburgo. Venivano istituiti due Parlamenti e due Primi Ministri distinti, sotto un unico Capo di Stato, ovvero l'Imperatore d'Austria e Re d'Ungheria, ed un'amministrazione comune, per quanto riguarda in particolare i Ministeri degli esteri, della difesa e delle finanze.

Nel 1867 venne adottata una nuova Costituzione per la Cisleitania (c.d. "Costituzione di Dicembre" o *Dezemberverfassung*, in tedesco) – ovvero una Costituzione "pluritestuale" – formata dalla legge sul Consiglio imperiale⁴⁵¹, la legge di Delega⁴⁵² e quattro leggi fondamentali: sui diritti generali dei cittadini, sulla Corte Suprema dell'Impero, sul potere giudiziario (nella quale veniva introdotta la separazione tra l'amministrazione e la giustizia), e sull'esecutivo.

La creazione di una monarchia austro-ungherese deluse le aspettative delle altre nazionalità che facevano parte dell'Impero asburgico, tra le quali i cechi, i polacchi, gli italiani e i serbi che rivendicarono fin da subito una condizione analoga a quella degli ungheresi ed un allargamento della monarchia duale⁴⁵³.

⁴⁴⁹ M. Brusis, *Czechoslovakia*, cit.

⁴⁵⁰ L'Impero austriaco e la Prussia avevano elaborato due progetti antagonisti di riunificazione della nazione tedesca (c.d. *grossdeutsche* e *kleindeutsche*), che portarono alla guerra austro-prussiana. La sconfitta del 3 luglio 1866 pose fine alle aspirazioni dell'Impero asburgico. S.J. Kirschbaum, *A History of Slovakia*, cit., pp. 61-67.

⁴⁵¹ Il Consiglio imperiale, da organo consultivo, diveniva un vero e proprio Parlamento, incaricato dell'approvazione delle leggi e delle imposte, e nei confronti del quale erano responsabili i Ministri.

⁴⁵² Con la legge di delega si ratificava per la Cisleitania quanto stabilito nel compromesso austro-ungherese del 1867.

⁴⁵³ M. Waldenberg, *Le questioni nazionali*, cit.

Alla fine del XIX si poté assistere anche nelle regioni della Boemia e della Moravia, le più ricche ed industrializzate dell'Impero asburgico, ad una moltiplicazione dei partiti politici. Per quanto riguarda la nazione ceca, accanto ai partiti dei Giovani Cechi e dei Vecchi Cechi, si affermarono una serie di partiti tra i quali quelli socialdemocratico, operaio, agrario e cattolico (quest'ultimo con una base elettorale più ampia in Moravia)⁴⁵⁴. Un processo analogo si sviluppò presso la popolazione tedesca della Boemia e della Moravia, ma soprattutto nella regione dei Sudeti, dove fattori economici e sociali portarono alla formazione di numerosi partiti – oltre alla tradizionale divisione tra sostenitori della monarchia asburgica e del Reich tedesco – a scapito della difesa dell'interesse della nazione⁴⁵⁵.

La convivenza dei gruppi nazionali ceco e tedesco, da secoli molto tesa, aveva reso difficile trovare un accordo su una riforma dell'organizzazione territoriale dello Stato che potesse essere accettato da entrambe le parti, non solo a causa della profonda eterogeneità etnica dei Paesi della Corona di San Venceslao e dell'elevata percentuale della popolazione di lingua tedesca presente sul territorio, ma anche del fatto che in alcune zone essa rappresentava la maggioranza della popolazione⁴⁵⁶. Un accordo venne raggiunto solo in Moravia, nel 1905, in base al quale tedeschi e cechi avrebbero avuto eguale rappresentanza nei consigli comunali cittadini (20 membri ciascuno) e sarebbe stata riconosciuta maggiore rappresentanza dei cechi nei consigli dei comuni rurali (39 cechi e 14 tedeschi) e nella Dieta territoriale della Moravia (14 cechi e 6 tedeschi). Negli anni successivi, si cercò di estendere tale sistema anche alla Boemia, ma senza successo. Difficoltà analoghe furono sperimentate anche in relazione alla questione dell'uso della lingua nella pubblica amministrazione, nell'apparato giudiziario e nell'istruzione pubblica e non trovarono mai soluzione.

2.1.3 La prima Repubblica cecoslovacca (1918-1939)

⁴⁵⁴ A. Chiribiri, *Breve storia*, cit., pp. 100-102.

⁴⁵⁵ S. Harrison Thomson, *Czechoslovakia*, cit., p. 182.

⁴⁵⁶ Nel 1910 la Boemia, la Moravia e la Slesia erano abitate da circa 6 milioni di cechi e 3,5 milioni di tedeschi. In Boemia il 63,2% della popolazione era ceca e il 36,8% tedesca. La popolazione della Moravia era costituita per il 71,7% da cechi e per il 27,6% da tedeschi. Mentre in Slesia il 24,3% della popolazione era ceca, il 43,9% era tedesca e il 31,7% polacca.

Con la prima guerra mondiale ed il crollo dell'Impero asburgico, per i Paesi cechi si inaugurò una nuova fase della propria storia nazionale che li vide dopo molti secoli riuniti alla nazione slovacca. Se nelle prime fasi della guerra l'ipotesi del crollo della monarchia asburgica non era stata nemmeno contemplata, nel prosieguo del conflitto le circostanze mutarono⁴⁵⁷.

Negli ultimi anni della guerra infatti la nazione ceca e quella slovacca si erano sentite accomunate dalla lotta all'oppressione straniera – austriaca per i cechi e ungherese per gli slovacchi – ed avevano dato vita, a Parigi, al Consiglio nazionale cecoslovacco, che venne riconosciuto dagli Alleati come Governo provvisorio il 14 ottobre 1918. Alle pressioni internazionali in favore della creazione di uno Stato cecoslovacco, si sommarono considerazioni di carattere interno legate alla complessità etnica della regione, ed in particolare alla presenza fortemente destabilizzante della popolazione di lingua tedesca – numericamente superiore alla popolazione di nazionalità slovacca – che in ultima analisi fecero propendere per la formazione di uno Stato unitario dei cechi e degli slovacchi.

All'origine dello Stato cecoslovacco venne per questo l'idea di “una nazione cecoslovacca unitaria”, ma si trattava di un concetto fittizio. Nonostante l'affinità linguistica e la contiguità geografica, infatti, nei secoli di appartenenza ad entità statuali diverse le due nazioni avevano maturato profonde differenze politiche, sociali, religiose e culturali⁴⁵⁸.

I cechi dichiararono l'indipendenza della Boemia e della Moravia il 28 ottobre 1918 e il giorno successivo gli slovacchi fecero lo stesso per la Slovacchia. Il 31 ottobre 1918, Karel Kramář, capo del Comitato nazionale di Praga e Edvard Beneš, rappresentante del Governo provvisorio a Parigi si incontrarono a Ginevra per discutere del futuro del nuovo Stato cecoslovacco. Masaryk sarebbe divenuto il primo Presidente della Repubblica, Kramář il Primo Ministro e Beneš il Ministro degli Esteri. Il 13 novembre 1918 venne adottata una Costituzione provvisoria, con la quale veniva assicurata la continuità del nascente Stato con l'Impero austro-ungarico e veniva istituita un'Assemblea nazionale costituente (un organo non direttamente elettivo formato da 201 membri⁴⁵⁹).

⁴⁵⁷ M. Waldenberg, *Le questioni nazionali*, cit., 171.

⁴⁵⁸ A. Di Gregorio, *Repubblica ceca*, cit., pp. 19-20.

⁴⁵⁹ L'Assemblea nazionale era formata da 132 rappresentanti designati dai partiti politici cechi che sedevano nel *Reichsrat*, sulla base dei risultati delle elezioni del 1911, e di 69 rappresentanti slovacchi cooptati dai cechi. J.M. Le Breton, *Una storia infausta. L'Europa centrale e orientale dal 1917 al 1990*, Il Mulino, Bologna, 1994, p. 280.

Alla Conferenza di pace di Parigi, che si aprì il 18 gennaio 1919, Beneš chiese e ottenne il riconoscimento delle frontiere storiche del Regno di Boemia che comprendevano la Boemia, la Moravia e la Slesia meridionale e per la Slovacchia il riconoscimento a nord della frontiera storica tra Polonia e Ungheria e a sud del confine naturale rappresentato dal Danubio, compresa la regione della Rutenia subcarpatica⁴⁶⁰. Le nuove frontiere vennero definite nel Trattato di Saint-Germain-en-Laye del 10 settembre 1919 e nel Trattato del Trianon del 4 giugno 1920.

Nell'ambito dell'Assemblea nazionale costituente emersero due visioni distinte, l'una sostenuta dai partiti conservatori che voleva l'introduzione del suffragio ristretto ed il mantenimento degli organi di rappresentanza territoriale, ossia le Diete territoriali (di derivazione medievale), e l'altra sostenuta dai partiti liberali, a favore del suffragio universale e di una struttura territoriale centralizzata, che alla fine prevalse. Lo slogan di Masaryk di dare vita ad una nuova Svizzera nell'Europa centrale si rivelò così illusorio⁴⁶¹. Lo Stato cecoslovacco nasceva come fortemente disomogeneo da un punto di vista etnico, ed ereditava così quei problemi che in passato erano stati propri degli Imperi⁴⁶². Al confine con la Germania, ed in particolare nella Boemia nord-occidentale e nella Slesia orientale, i tedeschi costituivano la maggioranza della popolazione e circa il 23% del totale degli abitanti della Repubblica. Vi era inoltre una significativa minoranza ungherese in Slovacchia, al confine con l'Ungheria, che rappresentava circa il 5% della popolazione totale della Repubblica. Inoltre, risultavano presenti sul territorio anche altri gruppi minoritari, ovvero gli ebrei, i polacchi e i ruteni⁴⁶³. Nonostante la complessità nella composizione etnica della popolazione, la Cecoslovacchia fu l'unico tra i paesi

⁴⁶⁰ La Rutenia subcarpatica, o *Podkarpatská Rus* in ceco e slovacco, è oggi una regione dell'Ucraina orientale. Per quasi un millennio, fino al 1918, fu parte del Regno d'Ungheria. Nel 1919, con il trattato di Saint-Germain-en-Laye, su richiesta degli esponenti del movimento nazionale ruteno, venne annessa alla Repubblica cecoslovacca. Nel 1944 divenne parte della RSS di Ucraina, ed a seguito della dissoluzione dell'URSS, dell'Ucraina indipendente. M. Mayer, *Rusyns of Hungary: Political and Social Developments, 1860-1910*, East European Monographs, Boulder, 1997.

⁴⁶¹ A. Di Gregorio, *Lo scioglimento della Cecoslovacchia: aspetti politico-costituzionali*, in A. Di Gregorio, A. Vitale (a cura di), *Il ventennale dello scioglimento pacifico della Federazione ceco-slovacca. Profili storico-politici, costituzionali, internazionali*, Maggioli, Rimini, 2013, p. 111.

⁴⁶² G. Lami, *Le motivazioni all'origine dello Stato cecoslovacco dopo la prima guerra mondiale. Letture di ieri e di oggi*, in A. Di Gregorio, A. Vitale, *op.cit.*, p. 30.

⁴⁶³ A. Chiribiri, *Breve storia*, cit. p. 123.

dell'Europa centrale e orientale a mantenere un sistema di governo democratico nel periodo tra le due guerre mondiali⁴⁶⁴.

Il 29 febbraio 1920 l'Assemblea nazionale approvò la Carta costituzionale della Repubblica cecoslovacca⁴⁶⁵. Si trattava, al pari di molte costituzioni coeve, di un testo ispirato ai valori democratici, che riecheggiava la forma di governo della Terza Repubblica francese. Inoltre, come nei precedenti esempi della Terza Repubblica francese (1875)⁴⁶⁶ e dell'Impero austro-ungarico, e delle esperienze coeve di Finlandia (1919)⁴⁶⁷ e Repubblica federale austriaca (1920), l'Assemblea nazionale instaurava un ordinamento costituzionale pluritestuale.

La legge del 29 febbraio 1920 – premessa alla Carta costituzionale – introduceva il controllo di costituzionalità (art. I) ed una Corte costituzionale formata da 7 membri (artt. II-III). La Carta costituzionale era seguita dalla legge che dava attuazione all'art. 129 della Costituzione sui diritti linguistici e dalla legge che istituiva il Senato, entrambe del 29 febbraio 1920. I tre testi, insieme alla legge fondamentale sui diritti generali dei cittadini del 1867, avrebbero costituito parte integrante della Carta costituzionale⁴⁶⁸. La Costituzione del 1920 è stato un documento fondamentale della storia sia dei cechi che degli slovacchi, tanto da divenire un punto di riferimento per i costituenti nel 1989 e da essere ripresa sia dalla Costituzione ceca che da quella slovacca (entrambe del 1992), a seguito dello scioglimento della Cecoslovacchia⁴⁶⁹.

La Repubblica cecoslovacca veniva definita come “Stato unitario”, nel quale solo la Russia (Rutenia subcarpatica) avrebbe goduto di particolari forme di autonomia, nel rispetto di quanto stabilito nel Trattato di Saint-Germain-en-Laye (art. 3, Cost. 1920). Sulla base di quanto previsto dalla Costituzione, veniva istituita una Dieta per la Russia, con competenze legislative in materia di lingua, istruzione, religione e amministrazione, la quale eleggeva i propri rappresentanti alla Camera ed al Senato della Repubblica

⁴⁶⁴ J.M. Le Breton, *Una storia infausta*, cit.

⁴⁶⁵ J. Hoetzl, V. Jachim, *The Constitution of the Czechoslovak Republic*, Politika, Prague, 1920.

⁴⁶⁶ La Costituzione della III Repubblica francese era composta da tre leggi distinte del 1875, ovvero la legge del 25 febbraio 1875 sull'organizzazione dei poteri, la legge del 24 febbraio sull'organizzazione del Senato e la legge del 16 luglio 1875 sui rapporti tra i poteri pubblici. *Constitution de 1875, IIIe République*, in www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/les-constitutions-de-la-france/constitution-de-1875-iii-republique.5108.html.

⁴⁶⁷ La Costituzione della Finlandia si componeva di quattro documenti fondamentali: la legge sulla forma di governo del 1919; la legge sulla responsabilità ministeriale e la legge sull'Alta Corte di Giustizia, entrambe del 1922; e la legge sull'Assemblea parlamentare del 1906, come emendata nel 1928.

⁴⁶⁸ J. Hoetzl, V. Jachim, *The Constitution of the Czechoslovak Republic*, cit.

⁴⁶⁹ A. Di Gregorio, *Repubblica ceca*, cit. p. 21.

cecoslovacca. Il Governatore della Russinia (l'organo a capo della regione), era eletto dal Presidente della Repubblica cecoslovacca su proposta del Governo, ed era responsabile davanti alla Dieta della Russinia (art. 3, Cost. 1920). Tale disposizione non trovò mai pienamente attuazione ed il controllo di Praga sulla regione fu sempre molto penetrante. Un'apposita sezione era dedicata alla tutela delle minoranze nazionali, religiose ed etniche (Sezione VI, Cost. 1920). Sulla base di quanto previsto dalla Costituzione, i cittadini cecoslovacchi sarebbero stati liberi di usare la propria lingua, qualsiasi essa fosse, nella vita privata, negli affari, nella religione, nella stampa, nelle pubblicazioni e nelle assemblee pubbliche (art. 128, c. 3, Cost. 1920); nelle città e nei distretti nei quali una percentuale significativa di cittadini (20% della popolazione del distretto o città⁴⁷⁰) avesse parlato una lingua diversa dal "cecoslovacco", avrebbe avuto diritto a ricevere un'istruzione nella propria lingua (art. 131, Cost. 1920); le minoranze avrebbero inoltre avuto diritto ad ottenere fondi pubblici per promuovere le proprie attività (art. 132, Cost.). La Carta costituzionale faceva così riferimento ad una lingua fittizia, il "cecoslovacco", che non esisteva di fatto. Il ceco e lo slovacco erano infatti due idiomi distinti e mantennero sempre le proprie specificità.

Per quanto concerne la struttura dello Stato, la Costituzione affidava alla legge ordinaria l'istituzione e la disciplina delle competenze degli organi dell'autonomia locale (art. 91, Cost. 1920), che venne approvata nel 1920. La legge prevedeva l'istituzione di contee e distretti, ed in particolare la creazione di consigli di contea e distretto (*župny/okresní zastupitelstvo*) direttamente elettivi, dotati di competenze amministrative in materia di sanità, assistenza sociale, trasporti, cultura, ma privi di competenze legislative, che avrebbero consentito il superamento del "modello duale" dell'amministrazione pubblica e del sistema delle Diete territoriali. Tuttavia, la legge del 1920 trovò solo parzialmente attuazione, per il timore di rivendicazioni separatiste da parte della minoranza tedesca nei Sudeti, e portò alla formazione di sistemi amministrativi distinti. In Slovacchia e Russinia che ereditavano dal Regno d'Ungheria la divisione del territorio in contee venne mantenuta la precedente struttura organizzativa, mentre in Boemia e Moravia solo gli esecutivi delle Diete territoriali continuarono ad operare e i distretti autonomi vennero sostituiti da "Commissioni amministrative distrettuali"⁴⁷¹.

⁴⁷⁰ Art. 1, legge che dà attuazione all'art. 129 della Carta costituzionale che disciplina i diritti linguistici della Repubblica cecoslovacca, del 29 febbraio 1920.

⁴⁷¹ M. Brusis, *Czechoslovakia*, cit.

Nel 1927, al fine di unificare l'organizzazione territoriale del paese, venne approvata la legge "Sull'organizzazione amministrativa" e vennero istituite quattro regioni, o *land*, ovvero Boemia, Moravia-Slesia, Slovacchia e Russinia, dotate di un Governatore e di una Dieta territoriale⁴⁷². L'organizzazione territoriale che ne risultò si articolava su quattro livelli: lo Stato centrale, le regioni, i distretti ed i comuni.

Il Governatore della regione era eletto dal Governo centrale e posto a capo di un ufficio regionale. Le Diete regionali erano gli organi dell'autonomia territoriale. Due terzi dei membri delle Diete erano eletti dalla popolazione mentre un terzo era eletto dal Governo centrale, per un mandato di 6 anni. La Dieta eleggeva il Consiglio territoriale (l'organo esecutivo della regione) e le Commissioni territoriali (incaricate di questioni specifiche). Il numero di membri delle Diete era stabilito sulla base del numero di abitanti della regione le elezioni si tenevano a suffragio universale, uguale, diretto e segreto, con sistema elettorale proporzionale. L'equilibrio di poteri che derivò dalla riforma del 1927 era ampiamente in favore dello Stato centrale, rispetto agli organi dell'autonomia territoriale. In particolare, il Governatore era responsabile dell'amministrazione della regione, convocava le sedute della Dieta, del Consiglio e delle Commissioni, ne definiva i programmi e ne presiedeva le riunioni, era responsabile dell'attuazione delle risoluzioni della Dieta e poteva deferire una questione al Governo qualora avesse ritenuto che la Dieta avesse oltrepassato il proprio ambito di competenza o emanato una risoluzione in contrasto con la legge. Allo stesso tempo la Dieta territoriale poteva ricorrere presso la Suprema Corte amministrativa qualora avesse ritenuto che il Governo centrale avesse invaso il proprio ambito di competenza⁴⁷³. La struttura organizzativa dei distretti rispecchiava pienamente la struttura "duale" a livello regionale, con un Governatore distrettuale di nomina governativa, e una Dieta distrettuale elettiva. Mentre a livello dei comuni, il sindaco era eletto dalla Dieta comunale, insieme al Consiglio comunale (esecutivo), ed incaricato dello svolgimento di funzioni proprie e funzioni delegate dallo Stato centrale.

⁴⁷² Legge n. 125 del 14 luglio 1927, entrata in vigore il 1 luglio 1928 e decreto n. 174 del 17 ottobre 1928, entrato in vigore il 1° dicembre 1928. Il decreto riuniva in un unico *land* le regioni storiche della Moravia e della Slesia. D. Trávníček, *Territorial Development of Moravia*, in *Scripta Fac. Sci. Nat. Univ. Masaryk. Brun.*, vol. 23, 1993, pp. 91-96.

⁴⁷³ E. Taborsky, *Czechoslovak Democracy at Work*, G. Allen & Unwin, London, 1945, p. 116-126.

Il sistema dei partiti della Repubblica cecoslovacca si presentava come particolarmente complesso. Oltre ai partiti cechi e slovacchi, molti dei quali si erano fusi a seguito delle elezioni del 1920, vi erano numerosi partiti etnici (tedeschi e ungheresi). L'introduzione di un sistema elettorale proporzionale a livello nazionale (oltre che regionale e distrettuale) portò alla formazione di una serie di governi di coalizione tra i principali partiti politici del paese. In particolare, tra il Partito agrario, il Partito Socialdemocratico Cecoslovacco, il Partito Socialista Nazionale Cecoslovacco, il Partito Popolare Cecoslovacco (cattolico) e il Partito Democratico Nazionale Cecoslovacco. Le principali questioni politiche che riguardavano il paese venivano preventivamente discusse dai *leader* di tali partiti, c.d. "gruppo dei cinque" e successivamente esaminate in Parlamento. Tale sistema iniziò ad evolversi a partire dal 1925 quando i rappresentanti politici della popolazione di lingua tedesca iniziarono a cooperare con il Governo cecoslovacco. Tutto ciò portò all'esclusione dei partiti socialisti e segnò l'inizio della partecipazione alla vita pubblica cecoslovacca dei partiti dei Sudeti⁴⁷⁴.

Nel 1935 nacque un nuovo partito tedesco la *Sudetendetsche Partei* (SdP), vicino alle idee naziste, il quale nel 1938 rivendicò l'autonomia dei tedeschi di Boemia e Moravia. La crisi da interna alla Repubblica divenne internazionale, e portò alla firma degli Accordi di Monaco del 30 settembre 1938. La Repubblica cecoslovacca dovette rinunciare alla propria integrità territoriale e cedere alla Germania (Terzo Reich) la regione di confine dei Sudeti, la regione di Teschen alla Polonia e la parte meridionale della Slovacchia e la Rutenia subcarpatica all'Ungheria. Gli accordi di Monaco segnarono così la fine della Prima Repubblica cecoslovacca⁴⁷⁵ e il 5 ottobre 1938 il Presidente della Repubblica Beneš abbandonò il paese. Il 14 marzo 1939 venne istituito uno Stato slovacco indipendente sotto la guida di Monsignor Joseph Tiso, che diventerà uno Stato satellite del Terzo Reich. Infine, il 16 marzo 1939 Hitler istituì il protettorato di Boemia e Moravia, parte del Reich tedesco⁴⁷⁶.

La Repubblica cecoslovacca venne ricostituita sotto la guida del Presidente della Repubblica Beneš. Dopo la liberazione dall'occupazione nazista ad opera dell'Armata

⁴⁷⁴ J. Kuklík, *Czech law in historical contexts*, Karolinium Press, Prague, 2015, pp. 94-95.

⁴⁷⁵ Segnando l'inizio della breve esperienza della Seconda Repubblica cecoslovacca che durò solo 169 giorni, dal 30 settembre 1938 al 15 marzo 1939.

⁴⁷⁶ R.J. Crampton, *Eastern Europe in the twentieth century*, Routledge, London, 1994, pp. 76-77.

rossa il nuovo Stato appariva molto più etnicamente omogeneo che in passato. L'Unione sovietica aveva infatti annesso la Rutenia, e la popolazione tedesca e ungherese era stata obbligata ad abbandonare le terre ceche attraverso le politiche di trasferimento forzato ed i suoi beni erano stati confiscati (c.d. Decreti Beneš⁴⁷⁷).

2.1.4 La Cecoslovacchia socialista (1948-1989)

A partire dal febbraio 1948 i Comunisti conquistarono il potere ed iniziarono il processo di trasformazione della Cecoslovacchia in uno Stato socialista. Nel 1948 venne adottata una nuova Costituzione, ispirata al modello delle democrazie popolari, nella quale si riconosceva l'esistenza di due nazioni, quella ceca e quella slovacca. La Slovacchia avrebbe avuto un proprio Consiglio nazionale⁴⁷⁸ ed un proprio Consiglio dei commissari⁴⁷⁹ quale organo esecutivo.

Dopo la liberazione nella Repubblica cecoslovacca era stata reintrodotta un'organizzazione territoriale analoga alla precedente, che fu modificata nel 1949. Il territorio della Cecoslovacchia venne organizzato su tre livelli – ovvero le regioni (*kraje*), i distretti (*okresy*), e i comuni (*obyčejný*) – dotati di un proprio Comitato nazionale (*Národní výbor*), art. 123, Costituzione 1948. Vennero istituite 19 regioni (di dimensioni più piccole rispetto alle precedenti) – di cui 13 regioni ceche e 6 slovacche, più la capitale Praga alla quale era riconosciuto uno *status* particolare (art. 129, c. 2, Cost. 1948) – ed i Comitati nazionali a livello regionale si sostituirono alle Diete territoriali.

⁴⁷⁷ Decreti del Presidente della Repubblica n. 5/1945, n. 12/1945, n. 28/1945, e Decreto costituzionale del Presidente della Repubblica n. 33/1945. I Decreti del Presidente della Repubblica e i Decreti costituzionali del Presidente della Repubblica, o “Decreti Beneš” erano atti legislativi e costituzionali adottati dal Governo in esilio cecoslovacco, durante l'occupazione tedesca, tra il 21 luglio 1940 e il 27 ottobre 1945. I Decreti Beneš vennero successivamente ratificati dall'Assemblea nazionale ad interim il 6 marzo 1946.

⁴⁷⁸ La Costituzione elencava le materie di competenza del Consiglio nazionale slovacco, tra le quali rientravano lo sviluppo della cultura nazionale, l'istruzione, la sanità pubblica, le fondazioni, la disciplina delle amministrazioni comunali e distrettuale (la modifica dei confini di comuni e distretti, la fusione e separazione di comuni e distretti, ecc.), le infrastrutture locali, l'agricoltura, le piccole imprese, statistiche e ricerche di interesse per gli slovacchi e le cure per l'infanzia. L'autonomia del Consiglio nazionale slovacco era fortemente limitata dalla possibilità del Primo Ministro di sciogliere il Consiglio stesso su richiesta del Governo.

⁴⁷⁹ Il Consiglio dei Commissari era nominato dal Governo ed incaricato di dare esecuzione alla legislazione slovacca, ceca ed ai regolamenti esecutivi ad eccezioni delle questioni rientranti nella difesa nazionale, nella politica estera e nel commercio estero. Il Consiglio dei Commissari esercitava funzioni esecutive in materia di amministrazione generale e finanziaria, sanità, servizi sociali e dell'impiego, amministrazione tecnica, giustizia, agricoltura, industria, commercio interno, istruzione, cultura, informazione, trasporti e servizi postali.

I Comitati nazionali si componevano di due organi, il Plenum ed il Consiglio esecutivo⁴⁸⁰, erano incaricati “dell’esercizio di funzioni statali nei comuni, nei distretti e nelle regioni, nonché della tutela dei diritti e delle libertà delle persone” (art. X, Disposizioni fondamentali, Cost. 1948)⁴⁸¹, e svolgevano funzioni relative all’amministrazione generale del territorio, alla cultura, all’istruzione, alla protezione dei lavoratori, alla sanità, ai servizi sociali ed all’amministrazione finanziaria (art. 124, c. 1, Cost. 1948). I Comitati nazionali erano subordinati ai comitati di livello superiore e agli organi del potere esecutivo – ed in particolare al Ministero degli Interni [*Národní výbory jsou podřízeny orgánům moci vládní a výkonné, zejména ministru vnitra*] (art. 131, commi 2-3, Cost. 1948). Tale disposizione assicurava una forte centralizzazione dell’organizzazione del territorio.

Con la successiva Costituzione del 1960, la quale sanciva la trasformazione della Cecoslovacchia in una Repubblica socialista, il numero delle regioni venne ridotto a 10⁴⁸². La Slovacchia conservava uno *status* speciale all’interno della Repubblica, tuttavia la Costituzione non conteneva un elenco delle competenze del Consiglio nazionale slovacco ed il Consiglio dei Commissari veniva abolito.

L’ulteriore centralizzazione dello Stato e le difficoltà economiche derivanti dall’economia di piano rafforzarono il movimento di riforma, soprattutto all’interno del Partito comunista slovacco, in favore di una federalizzazione della Cecoslovacchia, che divenne anche uno dei principali obiettivi della Primavera di Praga del 1968.

Con la legge costituzionale 77/1968 “sull’approntamento dell’ordinamento federale della Repubblica socialista cecoslovacca” e la legge costituzionale 143/1968 “sulla Federazione cecoslovacca” del 27 ottobre 1968, entrata in vigore il 1° gennaio 1969, la Repubblica socialista cecoslovacca divenne uno Stato federale, formato da due Repubbliche, la Repubblica socialista ceca e la Repubblica socialista slovacca.

La legge costituzionale 143/1968 attribuì alle Repubbliche la competenza di disciplinare l’organizzazione amministrativa del territorio. Questa venne organizzata su tre livelli, ovvero le regioni, i distretti e i comuni, dotati di un proprio Comitato nazionale, definito

⁴⁸⁰ M. Brusis, *Czechoslovakia*, cit.

⁴⁸¹ Legge costituzionale 150/1948 del 4 aprile 1948, Costituzione della Repubblica cecoslovacca, (150/1948 *Sb. Ústavní zákon ze dne 9. května 1948 “Ústava Československé republiky”*), in www.psp.cz/docs/texts/constitution_1948.html.

⁴⁸² Legge 36/1960 Coll.

dalla legge 143/1968 come “organo dell’autogoverno locale”⁴⁸³. L’introduzione di un modello federale può considerarsi come l’unico risultato tangibile del processo di liberalizzazione che prese avvio con la Primavera di Praga, nel 1968, che si esaurì però con l’occupazione sovietica e con dura politica di “normalizzazione” che segnò il paese per i venti anni successivi. Le epurazioni furono molto più consistenti nella parte ceca, rispetto a quella slovacca, e acuirono ulteriormente le differenze esistenti tra i due paesi. Con la legge costituzionale 125/1970 l’intera “concezione statale della Federazione cecoslovacca venne deformata⁴⁸⁴”, le competenze delle Repubbliche vennero indebolite a vantaggio di quelle della Federazione, e venne istituita l’Assemblea federale, quale organo supremo dello Stato, composta dalla Camera del popolo e dalla Camera delle nazioni. Con riferimento alla Camera delle nazioni venne introdotto il divieto del “principio maggioritario” (*zákaz majorizace*), in base al quale – nei casi elencati dall’art. 42, c. 2, l. cost. 125/1970 – era richiesta l’approvazione delle decisioni a maggioranza dei deputati di ciascuna delle due Repubbliche.

La legge costituzionale 125/1970 e le modalità nelle quali trovò attuazione introdussero in Cecoslovacchia un federalismo “fittizio”, di tipo socialista, e dunque fondato sul principio della centralizzazione del potere, rigidamente sotto il controllo del Partito comunista, che escludeva di fatto il godimento di qualsiasi forma di autonomia⁴⁸⁵.

2.1.5 La “rivoluzione di velluto” e il “divorzio di velluto” (1989-1993)

Il regime comunista crollò infine in modo improvviso e non violento con la “Rivoluzione di velluto”, nel 1989, dando inizio ad un processo di transizione verso una forma di Stato democratica ed un’economia di mercato. La Costituzione del 1960 venne più volte emendata dal 1989 al 1992, anno in cui la Federazione cecoslovacca cessò di esistere (c.d. “divorzio di velluto”).

Una serie di fattori contribuirono allo scioglimento della Federazione cecoslovacca, tra i quali il venire meno del Partito comunista e del suo ruolo unificante all’interno dello Stato (così come del principio del centralismo democratico), il riemergere di istanze

⁴⁸³ C. Filippini, *Dopo lo scioglimento: la riproposizione del problema della cessione delle competenze statali tra partecipazione all’Unione europea e regionalizzazione interna*, in A. Di Gregorio, A. Vitale, *op. cit.*

⁴⁸⁴ A. Di Gregorio, *Lo scioglimento della Cecoslovacchia*, cit., p. 118.

⁴⁸⁵ A. Di Gregorio, *Repubblica ceca*, cit., p. 27. G. Bognetti, voce *Federalismo*, in *Digesto disc. pubbl.*, VI, 1992.

nazionaliste (soprattutto tra gli slovacchi), la diversa composizione etnica delle due Repubbliche, ecc. Tra i più importanti, meritano di essere presi in considerazione anche il ruolo della Costituzione ereditata dal periodo socialista ed il venire meno di quei fattori che avevano portato alla formazione di uno Stato cecoslovacco unitario. La Costituzione era basata su una logica quasi “anti-maggioritaria”, a causa degli elevati *quorum* richiesti per l’approvazione delle modifiche al testo costituzionale, e costituì uno dei principali ostacoli alla transizione costituzionale della Cecoslovacchia verso un modello democratico, soprattutto nell’ambito della riforma dello Stato in senso genuinamente federale. I fattori che avevano contribuito alla formazione di uno Stato cecoslovacco unitario inoltre, tra i quali la presenza di numerose minoranze nazionali, avevano trovato una tragica soluzione già dopo la seconda guerra mondiale, attraverso il trasferimento forzato della popolazione tedesca e ungherese⁴⁸⁶. Inoltre, i nazionalisti slovacchi avevano un rapporto diverso con il passato comunista, soprattutto in relazione ai progetti di rafforzamento dell’autonomia slovacca che vennero formulati all’epoca della normalizzazione, considerati parte dell’identità slovacca. Si trattava di una visione inconciliabile con quella radicale dei nazionalisti cechi sul passato comunista, che nel 1991 aveva portato all’adozione di una legge di lustrazione tra le più dure tra tutti i paesi ex-socialisti⁴⁸⁷.

A seguito della Rivoluzione di velluto, nel 1990, i Comitati nazionali cessarono di funzionare e parallelamente vennero istituiti i comuni quali organi dell’autogoverno locale, dotati di personalità giuridica e del diritto di possedere dei beni propri⁴⁸⁸. A livello distrettuale vennero istituiti gli “uffici distrettuali⁴⁸⁹” quali organi deconcentrati dell’amministrazione dello Stato, mentre quelle che erano state le competenze dei

⁴⁸⁶ A. Di Gregorio, *Lo scioglimento della Cecoslovacchia*, in A. Di Gregorio, A. Vitale, *op. cit.*, pp. 124, 137-144.

⁴⁸⁷ La legge “Su alcune condizioni ulteriori per poter ricoprire una serie di funzioni in organi ed enti statali della Repubblica federale ceca e slovacca” 451/1991 del 4 ottobre 1991 non trovò di fatto attuazione nella Repubblica slovacca. La legge di lustrazione consentiva lo svolgimento dei processi di lustrazione fino al 1996, ma mentre nella Repubblica ceca il Palamento votò nel 1995 un’estensione della validità della legge di cinque anni, in Repubblica slovacca essa non venne rinnovata. A. Di Gregorio, *Epurazioni e protezione della democrazia. Esperienze e modelli di “giustizia post-autoritaria”*, Franco Angeli, Milano, 2012.

⁴⁸⁸ Legge “Sui comuni”, 367/1990; legge “Sulle elezioni dei consigli rappresentativi dei comuni” 368/1990. K. Davey, *The Czech and Slovak Republics*, in A. Coulson (ed.), *Local Government in Eastern Europe. Establishing democracy at the Grassroots*, Edward Elgar Publishing, Aldershot, 1995, p. 42.

⁴⁸⁹ Legge “Sugli uffici distrettuali” 425/1990.

Comitati nazionali a livello regionale vennero ripartite tra i comuni e gli uffici distrettuali⁴⁹⁰.

A partire dal 1990 un'apposita commissione parlamentare venne incaricata dell'elaborazione di una nuova Costituzione federale (che non vedrà mai la luce)⁴⁹¹. Allo stesso tempo però i rappresentanti politici dei due gruppi nazionali iniziarono a lavorare su testi costituzionali propri, nella prospettiva di uno scioglimento della Federazione.

Come era emerso nelle prime elezioni democratiche della Repubblica cecoslovacca, del giugno 1990, il sistema dei partiti era già nettamente diviso su basi nazionali e la visione dei cechi e degli slovacchi sulla riforma della Federazione differiva profondamente. Mentre i cechi erano a favore di una Federazione forte, gli slovacchi propendevano maggiormente per l'introduzione di un modello confederale.

Nelle elezioni politiche del 5-6 giugno 1992, nella Repubblica ceca prevalse il partito civico-democratico di centro-destra di Václav Klaus (*Občanská demokratická strana*, ODS), mentre nella Repubblica slovacca il movimento nazionalista e populista di Vladimír Mečiar (*Hnutie za demokratické Slovensko*, HZDS). I due leader assunsero la guida rispettivamente del Governo ceco e di quello slovacco, a livello federale venne formato un governo di coalizione, composto da figure di secondo piano di entrambi i partiti (ODS e HZDS). Parallelamente vennero portati avanti negoziati tra le diverse forze politiche sull'estinzione dello Stato⁴⁹².

Il 17 luglio 1992, il Consiglio nazionale slovacco adottò una "Dichiarazione di sovranità" ed una nuova Costituzione il 1° settembre 1992 (entrata in vigore il 1° ottobre 1992), mentre il Consiglio nazionale ceco adottò una nuova Costituzione il 16 dicembre 1992, che sarebbe entrata in vigore il 1° gennaio 1993. Infine, con la legge costituzionale 541/1992 "Sulla divisione dei beni della Repubblica federale cecoslovacca" e legge costituzionale 542/1992 "Sulla fine della Repubblica federale cecoslovacca", in vigore dal 1° gennaio 1993, si stabiliva la cessazione della Repubblica cecoslovacca. La Repubblica ceca nasceva come Stato indipendente il 1° gennaio 1993.

⁴⁹⁰ C. Filippini, *Dopo lo scioglimento*, in A. Di Gregorio, A. Vitale, *op. cit.*, pp. 145-148.

⁴⁹¹ P. Kresák, *Le riforme costituzionali nella Repubblica federale cecoslovacca*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 1992, pp. 431-458.

⁴⁹² A. Di Gregorio, *Lo scioglimento della Cecoslovacchia*, in A. Di Gregorio, A. Vitale, *op. cit.*, pp. 131-132.

2.2 Il regionalismo nella Repubblica ceca

2.2.1 L'istituzione delle regioni

Secondo quanto previsto dalla Costituzione del 1992, la Repubblica ceca è uno Stato unitario (art. 1, Cost.) che garantisce “l'autonomia delle unità dell'autogoverno territoriale” (art. 8, Cost.).

La struttura territoriale dello Stato si articola su due livelli: ovvero, le regioni che sono le unità territoriali superiori dell'autogoverno territoriale, e i comuni che sono le unità di base dell'autogoverno territoriale (art. 99, Cost.). Il testo originario della Costituzione del 1992 faceva riferimento unicamente alle “unità territoriali superiori di autogoverno”. Solo con la legge costituzionale 347/1997 è stata introdotta la denominazione “regioni” (*kraj*)⁴⁹³. In particolare, il territorio della Repubblica ceca si divide in 14 regioni⁴⁹⁴, compresa la città di Praga che gode dello *status* di capitale (*hlavní město Praha*), di regione e di comune⁴⁹⁵, e 6249 municipalità (*obce*)⁴⁹⁶. L'autogoverno territoriale è separato dal potere statale e garantito dalle ingerenze dello Stato, il quale può intervenire nell'attività di tali organi solo per assicurare il rispetto della legge (art. 101, c. 4, Cost. 1992). È prevista, inoltre, una riserva di legge costituzionale per la creazione o la modifica delle regioni (art. 100, c. 3, Cost.).

Le regioni sono dotate di un proprio organo rappresentativo (art. 101, c. 2, Cost.) eletto a scrutinio segreto e a suffragio universale, eguale e diretto per un termine di 4 anni, mentre le elezioni anticipate sono disciplinate per legge (art. 102, Cost.). La disciplina delle competenze proprie degli organi rappresentativi e delle competenze amministrative delegate dallo Stato è rimandata alla legge ordinaria (art. 104, c. 1 e art. 105, c. 1, Cost.). Infine, gli organi rappresentativi non hanno competenze legislative ma possono emanare regolamenti (art. 104, c. 3, Cost.).

Le regioni sono state istituite con la legge 129/2000 “Sulle regioni (istituzione delle regioni)” – che ha dato attuazione alla Costituzione ed alla legge costituzionale 347/1997. La legge “Sulle regioni (istituzione delle regioni)” disciplina in maniera dettagliata

⁴⁹³ Legge costituzionale del 3 dicembre 1997 “Sulla creazione delle unità territoriali superiori di autogoverno e modifica della Costituzione della Repubblica ceca, come emendata dalla legge costituzionale 176/2001”. In

www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/ustavni_soud_www/Pravni_uprava/AJ/347_1997_EN.pdf.

⁴⁹⁴ Legge 129/2000 Coll. “Sulle regioni (istituzione delle regioni)” del 12 aprile 2000.

⁴⁹⁵ Legge 131/2000 Coll. “Sulla capitale Praga” del 13 aprile 2000.

⁴⁹⁶ Legge 128/2000 Coll. “Sui comuni” del 12 aprile 2000.

l'organizzazione e le competenze degli organi regionali ed è entrata in vigore il 1° gennaio 2001⁴⁹⁷.

La regione viene definita come “una comunità di cittadini geograficamente identificabile che ha diritto all'autogoverno” (art. 1, c. 1, legge 129/2000). Si tratta di un organismo di diritto pubblico, o meglio “una corporazione di diritto pubblico” – che ha diritti di proprietà, è dotata di un reddito e gestisce un proprio bilancio, nelle modalità previste dalla legge – la cui attività è finalizzata allo sviluppo della regione stessa ed al soddisfacimento dei bisogni dei cittadini (art. 1, c. 2, 4 legge 129/2000). La terminologia utilizzata dalla legge 129/2000 si richiama alla definizione di Jiří Hoetzel, studioso della prima Repubblica, secondo cui l'autonomia territoriale è una corporazione di diritto pubblico, ovvero “un soggetto organizzativo parte dell'amministrazione pubblica cui è conferito il potere di adempiere autonomamente a compiti pubblici”⁴⁹⁸. La Repubblica ceca adotta un modello di regionalismo “amministrativo” – che prevede l'istituzione di regioni prive di competenze legislative – e “simmetrico” – poiché tutte le regioni sono dotate degli stessi poteri e dello stesso livello di autonomia. Le regioni esercitano competenze proprie (c.d. “poteri separati della comunità”) e competenze delegate dallo Stato (c.d. “poteri delegati della comunità). Lo Stato ha realizzato così sia forme di deconcentrazione, che forme di decentramento del potere.

2.2.2 *Gli organi delle regioni*

Gli organi regionali sono l'organo rappresentativo, o assemblea (*zastupitelstvo*), il consiglio (*rada*), il Presidente (*hejtman*) e l'Ufficio regionale (*krajský úřad*). La legge 129/2000 disciplina per le regioni una forma di governo di tipo parlamentare, con un esecutivo (presidente e consiglio) eletto dall'assemblea e responsabile di fronte a questa. Per quanto concerne l'assemblea regionale, questa si compone di un numero di membri elettivi direttamente proporzionale al numero di abitanti della regione, ovvero 45 membri fino a 600.000 abitanti, 55 membri da 600.000 a 900.000 abitanti e 65 membri oltre i

⁴⁹⁷ Legge “Sulle regioni (istituzione delle regioni)” 129/2000, Coll., successivamente emendata dalla legge 273/2001 Coll., legge 320/2001 Coll., legge 450/2001 Coll. e legge 231/2002 Coll.

⁴⁹⁸ A. Di Gregorio, *Repubblica ceca*, cit., p. 149.

900.000 abitanti. I membri delle assemblee regionali sono eletti con sistema proporzionale, liste chiuse, voto di preferenza e soglia di sbarramento al 5%⁴⁹⁹.

La prima seduta dell'assemblea regionale viene convocata dal Presidente della regione uscente non più tardi di 40 giorni dall'annuncio dei risultati delle elezioni e viene presieduta dal membro più anziano dell'assemblea stessa (fino all'elezione di un nuovo Presidente); in tale occasione vengono eletti il Presidente, il Vice-Presidente ed i membri del consiglio regionale. Qualora l'assemblea non riesca ad adempiere a tale compito, si riunisce nuovamente entro sette giorni dalla prima seduta (art. 39). Se la situazione perdura per oltre sei mesi dalla data delle dimissioni o dalla destituzione del Presidente, o dalla prima seduta dell'assemblea, il Ministro degli Interni scioglie l'assemblea e annuncia la data delle nuove elezioni (art. 45).

Il consiglio regionale è l'organo esecutivo della regione; questo è responsabile davanti all'assemblea nell'esercizio delle competenze proprie della regione; mentre assume decisioni autonomamente per quanto concerne l'esercizio delle competenze delegate dallo Stato, qualora ciò sia previsto dalla legge. Il consiglio si compone di un Presidente, un Vice-Presidente e di un numero di membri proporzionale alla popolazione della regione, ovvero 9 membri per le regioni con meno di 600.000 abitanti e 11 membri per le regioni con più di 600.000 abitanti – eletti e destituiti dall'assemblea regionale. Se il Presidente o il Vice-Presidente della regione rassegnano le proprie dimissioni o vengono destituiti, cessano automaticamente di essere membri del consiglio (art. 57).

Il Presidente della regione è eletto all'assemblea tra i suoi membri ed è responsabile davanti ad essa nell'esercizio delle proprie funzioni (art. 61, c. 2). L'assemblea può eleggere uno o più Vice-Presidenti della regione, incaricati di compiti diversi. Nel caso di il Presidente si dimetta o venga destituito, fino all'elezione di un nuovo Presidente, le sue funzioni sono assunte dal Vice-Presidente o da un membro del consiglio indicato dall'assemblea (art. 64a). Qualora l'assemblea non sia in grado di eleggere il Presidente alla sua prima seduta, il Presidente uscente continua ad esercitare le proprie funzioni fino all'elezione di un nuovo Presidente, o in alternativa l'assemblea individua uno dei membri del consiglio e lo incarica di svolgere le funzioni di Presidente (art. 64b).

⁴⁹⁹ Legge “Sulle elezioni dell'assemblea regionale e di emendamento di altre leggi”, 130/2000 Coll. del 12 aprile 2000.

L'Ufficio regionale è l'organo preposto allo svolgimento dell'amministrazione statale, si compone di un direttore e dei suoi funzionari ed è organizzato in sezioni e dipartimenti (art. 68). Il direttore dell'Ufficio regionale è nominato e revocato dal Presidente della regione con il consenso del Ministro degli Interni, mentre i funzionari dell'Ufficio regionale sono nominati e destituiti dal consiglio regionale, su proposta del direttore dell'Ufficio regionale. Il consiglio regionale determina inoltre il numero delle unità organizzative e dei funzionari e dell'Ufficio regionale.

Per quanto concerne il funzionamento degli organi regionali, l'assemblea regionale si riunisce ogni tre mesi, adotta regolamenti e decisioni ed effettua nomine a maggioranza semplice (art. 40). Le sedute dell'assemblea si ritengono valide alla presenza di almeno la metà dei suoi membri, in alternativa, la seduta viene rimandata dal presidente e la nuova seduta deve tenersi entro 15 giorni dalla precedente (art. 41). Qualora l'assemblea non sia in grado di raggiungere il *quorum* strutturale per sei mesi, si procede allo scioglimento dell'assemblea stessa, sulla base di quanto previsto dall'art. 45 della legge 129/2000. A seguito dello scioglimento, le funzioni dell'assemblea sono esercitate dal consiglio, in alternativa dal Presidente, o da un membro autorizzato dall'assemblea.

Un terzo dei membri dell'assemblea può richiedere la convocazione di una seduta dell'assemblea (art. 41), che è sempre pubblica. L'agenda provvisoria viene preparata dal consiglio ma può essere sempre modificata dall'assemblea (art. 42).

Le sedute del consiglio regionale sono convocate dal Presidente della regione e non sono pubbliche; risoluzioni, decisioni e nomine sono approvate a maggioranza semplice dei membri del consiglio (art. 58). Qualora il numero dei membri del consiglio non sia più tale da raggiungere il *quorum* strutturale previsto dall'art. 58 e nella seduta successiva dell'assemblea regionale non si proceda all'elezione dei consiglieri mancanti, le funzioni del consiglio sono temporaneamente svolte dall'assemblea, la quale può a sua volta incaricare il Presidente della regione dello svolgimento di taluni compiti. La legge 129/2000 assicura inoltre la continuità dell'attività del consiglio, il quale nel caso venga destituito nella sua interezza, continua a svolgere le proprie funzioni fino alla nomina di un nuovo consiglio (art. 60).

2.2.3 Le funzioni delle regioni

La legge 129/2000 ha proceduto sia al decentramento che alla deconcentrazione delle funzioni dello Stato, attraverso il trasferimento alle regioni di competenze proprie e competenze delegate, nell'esercizio delle quali le regioni rimangono subordinate allo Stato⁵⁰⁰.

L'assemblea esercita dunque sia competenze proprie della regione che competenze delegate dallo Stato (art. 35, c. 1). In particolare l'assemblea può presentare proposte di legge alla Camera dei Deputati; può presentare ricorso di costituzionalità per la violazione del proprio diritto all'autonomia contro l'ingerenza illegittima dello Stato presso la Corte costituzionale⁵⁰¹; adotta regolamenti regionali generalmente vincolanti; ha competenze in materia di sviluppo regionale, urbanistica, turismo, trasporti, cooperazione intraregionale e internazionale, bilancio; nomina e destituisce tra i propri membri il Presidente, il Vice-Presidente ed i membri del consiglio regionale; istituisce e abolisce le commissioni, ne nomina i presidenti ed i membri; decide sulla sospensione di una direttiva del consiglio da parte del Presidente della regione *ex art. 62* della legge 129/2000 (art. 25).

Per quanto concerne le competenze del consiglio, questo elabora proposte che verranno discusse dall'assemblea, dà attuazione ai regolamenti dell'assemblea, gestisce le finanze della regione sulla base del bilancio approvato dall'assemblea; determina il numero dei dipendenti, le unità organizzative e le retribuzioni dei dipendenti dell'Ufficio regionale; su proposta del direttore dell'Ufficio regionale nomina e destituisce i vertici dei dipartimenti dell'Ufficio stesso; nomina e destituisce le commissioni consiliari; delega all'Ufficio regionale lo svolgimento di funzioni proprie della regione e ne controlla l'esecuzione; esamina proposte e commenti da parte delle municipalità presenti sul suo territorio; adotta direttive regionali; esamina le proposte dell'assemblea regionale e delle commissioni consiliari (art. 59).

Il Presidente della regione esercita funzioni di rappresentanza esterna (art. 61); firma con il Vice-Presidente della regione i regolamenti; nomina e revoca il direttore dell'Ufficio regionale in accordo con il Ministro degli Interni; istituisce organi speciali per l'esercizio delle competenze delegate dallo Stato (disciplinati all'art. 65); ordina la revisione della

⁵⁰⁰ A. Di Gregorio, *Repubblica ceca*, cit., p. 143.

⁵⁰¹ Art. 87, c. 1, lett. c, Cost.; art. 72, c. 1, lett. b, legge "Sulla corte costituzionale" 182/1993 del 16 giugno 1993; www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/ustavni_soud_www/Pravni_uprava/AJ/Constitutional_court_act_182_1993.pdf.

gestione delle finanze della regione con riferimento all'anno precedente; dà pubblicità alle attività della regione; svolge funzioni in relazione alle competenze delegate dallo Stato; inoltre, il Presidente della regione presiede generalmente le sedute dell'assemblea regionale e del consiglio regionale (art. 61).

L'Ufficio regionale svolge funzioni nell'ambito delle competenze delegate dallo Stato alle regioni, che vengono ad esso assegnate dall'assemblea e dal consiglio regionale (art. 66). Tra le competenze dell'Ufficio regionale rientrano l'assistenza ed il controllo dei comuni per quanto riguarda l'esercizio delle competenze statali ad essi delegate e la valutazione dei risultati di tali attività; e la gestione e il coordinamento delle attività a sostegno dell'integrazione della comunità Rom⁵⁰² (art. 67). Il direttore dell'Ufficio regionale è responsabile davanti al Presidente della regione nello svolgimento dei suoi compiti, tra i quali rientrano: la proposta di sospensione dei regolamenti e delle direttive municipali al Ministro degli Interni in caso di difformità dalla legge; il coordinamento e la supervisione dell'attività dell'Ufficio regionale e la definizione delle sue regole organizzative; la formulazione di proposte al consiglio per l'adozione di direttive regionali. Infine, il direttore dell'Ufficio regionale non può essere iscritto ad un partito o ad un movimento politico, essere membro del parlamento o di un consiglio regionale (art. 69).

Per quanto concerne gli atti normativi degli organi regionali, l'assemblea regionale adotta regolamenti generalmente vincolanti (*obecné závazné vyhlášky*) in attuazione delle competenze proprie della regione; mentre il consiglio regionale adotta "direttive regionali" (*nařízení*) in attuazione delle competenze delegate, sulla base di quanto previsto dalla legge (artt. 6-7). I regolamenti regionali devono essere conformi alla legge, mentre le direttive regionali devono rispettare sia la legge che i regolamenti governativi e degli organi dello Stato centrale. I regolamenti e le direttive regionali entrano in vigore il quindicesimo giorno dalla pubblicazione sulla Gazzetta della legislazione regionale. L'entrata in vigore degli atti regionali può essere differita, o anticipata nei casi di urgenza (ma non può mai precedere la data della pubblicazione).

La legge "Sulle regioni (istituzione delle regioni)" disciplina inoltre la cooperazione tra le regioni e tra regioni e municipalità, che deve essere istituita attraverso un accordo scritto, approvato dai rispettivi consigli regionali o municipali per lo svolgimento di un

⁵⁰² Art. 6, c. 7, legge "Sui diritti dei membri delle minoranze etniche" 273/2001 Coll.

compito specifico (art. 24); sono previste inoltre forme di cooperazione con altri soggetti, individui o associazioni, con unità di autogoverno territoriale di altri paesi e con organizzazioni internazionali (artt. 27-28). Le regioni possono stipulare accordi di mutua cooperazione con unità di autogoverno territoriale straniere solo per quanto concerne le competenze proprie delle regioni. Tali accordi devono contenere una chiara indicazione delle parti, dell'oggetto della cooperazione, degli organi coinvolti, della durata dell'accordo; devono essere compilati in forma scritta ed approvati dalle rispettive assemblee regionali; e devono basarsi su un trattato internazionale di cui la Repubblica ceca è parte.

Le regioni esercitano inoltre competenze delegate dallo Stato che sono disciplinate per legge e devono ricevere adeguate coperture finanziarie dal bilancio dello Stato, tra le quali rientrano il controllo dell'attività delle municipalità nell'esercizio di funzioni statali (ovvero di funzioni ad esse delegate dallo Stato⁵⁰³), il rilascio di licenze in ambito forestale, di caccia e pesca e di commercio e la protezione della natura e delle risorse agricole. Le regioni adottano direttive sulla base di leggi e decreti, mentre svolgono le altre attività sulla base di leggi, decreti, regolamenti governativi, decreti ministeriali e degli organi centrali dello Stato (artt. 29-30).

L'ultima fase della riforma della riforma amministrativo-territoriale ha riguardato il miglioramento della disciplina delle regioni alle quali sono state attribuite nuove competenze e risorse proprie, l'abolizione degli Uffici distrettuali qual livello intermedio tra i comuni e le regioni, e la modernizzazione dell'amministrazione pubblica.

L'abolizione degli Uffici distrettuali ha portato ad una riforma della disciplina sui comuni ed all'istituzione di comuni speciali, cui sono state trasferite le competenze degli Uffici distrettuali (legge 314/2002). I comuni possono così essere classificati in tre categorie: i comuni con competenze delegate (categoria nella quale rientrano tutti i comuni); comuni "con ufficio comunale autorizzato" (qualora svolgano funzioni statali con riferimento ad un'area più ampia di quella del comune) e "con competenze estese" (qualora svolgano funzioni statali in un'area ancora più ampia).

⁵⁰³ Si ricorda che nell'esercizio delle competenze proprie non esiste una gerarchia tra le regioni e le municipalità che si considerano entrambe indipendenti. *Czech Republic. Division of Powers*, in <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/countries/MembersNLP/CR/Pages/default.aspx>.

Inoltre, nel 2006 sono stati istituiti i Comitati di coordinamento regionale, formati sia da rappresentanti delle regioni che dell'amministrazione statale, i quali operano nell'ambito della preparazione delle strategie di sviluppo regionale.

2.2.4 I controlli sulle regioni

Per quanto concerne infine la supervisione dell'attività degli organi regionali, con riferimento sia alle competenze proprie che a quelle delegate, questa è esercitata dai Ministri e dagli organi dell'amministrazione centrale dello Stato competenti per materia. Si tratta di un controllo di conformità alla legge *ex post* sugli atti normativi regionali, che esclude qualsiasi limitazione dell'autonomia delle regioni nell'esercizio delle competenze proprie e qualsiasi ingerenza ingiustificata nell'attività delle regioni (art. 80a).

Nell'esercizio dell'attività di supervisione, i Ministri e gli organi dell'amministrazione centrale dello Stato possono richiedere agli organi della regione l'invio di documenti e informazioni, la modifica o annullamento di provvedimenti non conformi alla legge entro una scadenza prestabilita, lo svolgimento di funzioni assegnate alla regione per legge (art. 81).

Il Ministro degli Interni (ed anche gli organi dell'amministrazione centrale nel caso delle direttive) può sospendere un regolamento generalmente vincolante (dell'assemblea) o una direttiva (del consiglio) se lo ritiene in contrasto con la legge. Qualora l'assemblea o il consiglio regionale non provvedano all'annullamento o alla modifica del regolamento/direttiva entro il termine di tre mesi dalla sospensione, il Ministro degli Interni/il capo dell'organo dell'amministrazione centrale competente possono impugnare il relativo atto presso la Corte costituzionale⁵⁰⁴. Qualora la Corte rigetti la richiesta di annullamento o interrompa il procedimento, la sospensione del regolamento o direttiva cessa (art. 83 e art. 85).

Il Ministro degli Interni può sospendere anche l'esecuzione di un atto regionale (risoluzione o decisione di un organo regionale) nell'ambito delle competenze proprie della regione se in contrasto con la legge o con un decreto governativo. Qualora l'organo regionale non provveda all'annullamento o alla modifica dell'atto entro tre mesi dalla sospensione, il Ministro degli Interni può impugnare l'atto davanti al tribunale amministrativo (art. 84). Per quanto concerne invece gli atti regionali emanati in

⁵⁰⁴ Art. 64, c. 2, lett. g, legge 182/1993 "Sulla Corte costituzionale".

esecuzione di competenze delegate dello Stato, il Ministro o l'autorità centrale competente possono sospendere e procedere direttamente, con una propria decisione, all'annullamento di tali atti (art. 86).

Per quanto concerne infine i rapporti tra il Governo ed i ministeri e gli organi dell'autogoverno territoriale, gli organi regionali sono subordinati ai ministeri nell'esercizio delle competenze delegate (art. 92). Questi ultimi possono esercitare un controllo sulle decisioni degli organi regionali nell'ambito delle competenze delegate e sulla relativa esecuzione (art. 92a).

2.2.5 *Le garanzie dell'autogoverno regionale*

Tra i meccanismi di tutela dell'autonomia territoriale degli organi regionali rientra la possibilità per essi di ricorrere presso la Corte costituzionale: l'assemblea regionale può presentare un ricorso di costituzionalità *ex art. 87, c. 1 lett. c, Cost.*, per una "ingerenza illegittima" da parte dello Stato in violazione del diritto all'autogoverno della comunità regionale (art. 72, c. 1, lett. b, legge 182/1993 sulla Corte costituzionale⁵⁰⁵). Tale disposizione si applica anche alle municipalità. Con il termine "ingerenza illegittima" si intendono i provvedimenti unilaterali, cioè le decisioni dei giudici, di uffici amministrativi, di organi dell'autonomia, come pure dell'attività di fatto di tali organi⁵⁰⁶. Presupposto per la presentazione del ricorso è l'esaurimento degli altri rimedi processuali per la tutela del diritto. Nel caso la Corte costituzionale accolga il ricorso di costituzionalità presentato dalla regione, può annullare la decisione impugnata o ordinare agli organi dello Stato di astenersi da qualsiasi ulteriore ingerenza negli affari regionali e ristabilire la situazione precedente all'infrazione (art. 82, c. 4, legge 182/1993). Inoltre, l'assemblea regionale può ricorrere presso la Corte costituzionale per l'annullamento di un atto normativo *ex art. 87, c. 1, lett. b Cost.* (art. 64, c. 2, lett. e, legge 182/1993). Infine, anche il direttore dell'Ufficio regionale può fare ricorso presso la Corte costituzionale per l'annullamento di un'ordinanza comunale.

⁵⁰⁵

www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/ustavni_soud_www/Pravni_uprava/AJ/Constitutional_court_act_182_1993.pdf.

⁵⁰⁶ A. Di Gregorio, *Repubblica ceca*, cit., p. 145.

In

Originariamente, la Costituzione attribuiva alla Corte costituzionale la competenza di decidere sui conflitti di attribuzione tra gli organi dello Stato e le regioni (art. 87, c. 1, lett. m, Cost. e art. 120, legge 182/1993). Tale competenza è stata successivamente attribuita alla Corte amministrativa suprema⁵⁰⁷ (art. 87, c. 3, Cost.) – istituita nel 2003 – insieme la competenza di annullare gli atti dei comuni e delle regioni in contrasto con la legge.

⁵⁰⁷ Legge 150/2002 entrata in vigore il 1° gennaio 2003, c.d. Codice della Giustizia amministrativa. La Corte suprema amministrativa (*Nejvyšší správní soud České republiky*) è l'organo supremo in materia di giustizia amministrativa (art. 11, legge 150/2002) e trae storicamente dalla Corte suprema amministrativa di derivazione asburgica, che aveva sede a Vienna. Con la nascita della Repubblica cecoslovacca venne istituita una Corte suprema amministrativa cecoslovacca (legge 3/1918 “sulla Corte amministrativa suprema e la soluzione dei conflitti di competenza”, che operò fino al 1948. In www.nssoud.cz/History/art/4?menu=174.

3. Slovacchia

3.1 L'evoluzione storica della struttura territoriale della Slovacchia

3.1.1 Dalle origini all'età moderna (630-1526)

La storia della Slovacchia – così come quella dei Paesi cechi – affonda le proprie radici nel Regno di Samo e successivamente nella Grande Moravia⁵⁰⁸. Non si tratta in questo caso di una storia di conquiste e di espansione, ma di una lotta continua per la propria esistenza⁵⁰⁹.

Sulle ceneri della Grande Moravia tra il X e l'XI secolo nacquero due entità statuali, ovvero il Regno di Boemia, nelle terre occidentali abitate da una popolazione slava dalla quale avrà origine la nazione ceca, ed il Regno d'Ungheria.

Stefano I della dinastia degli Árpádi venne incoronato primo Re d'Ungheria da Papa Silvestro II, nel 1000. Il Re, successivamente canonizzato dalle Chiese cattolica e ortodossa, favorì la diffusione del cristianesimo nelle terre del Danubio.

Con Stefano I il Regno d'Ungheria si consolidò come uno Stato medievale. Il Re distribuì terre ai suoi sostenitori, fondando la nuova organizzazione statale sui grandi proprietari terrieri e sui membri della Corte. Il capo della Corte, il “Conte palatino”, divenne la seconda figura più importante del Regno dopo il sovrano, incaricato dell'amministrazione della Corte e della sua economia, del mantenimento dell'ordine e della gestione delle proprietà regie. A partire dal XV secolo il Conte palatino verrà eletto dalla Dieta (il consiglio del Re).

Il Regno d'Ungheria venne diviso in contee (*vármegye*, in ungherese, o *župy*, in slovacco), organizzate attorno ad una fortezza ed amministrate da funzionari regi (*župan*)⁵¹⁰. Gli

⁵⁰⁸ Nella storiografia dell'Europa centro-orientale lo studio della Grande Moravia ha assunto un ruolo di primaria importanza non solo nel XIX, in connessione allo sviluppo dei movimenti nazionali, ma anche nel secolo successivo, a seguito della nascita dello Stato cecoslovacco, nel 1918, e poi negli anni cinquanta e sessanta. La Grande Moravia è stata così considerata come il diretto predecessore del Regno di Boemia (dinastia dei Přemyslidi), del Regno di Polonia (dinastia Piasti) e del Regno d'Ungheria (dinastia Árpádi). Si tratta però di una visione nazionalista e politicamente orientata, finalizzata a dimostrare una sorta di continuità nella storia dei tre paesi, non supportata dall'evidenza storica. J. Macháček, *Great Moravian state – a controversy in Central European medieval studies*, in *Studia Slavica et Balcanica Petropolitana*, n. 11 (1) Saint-Petersburg State University, Saint-Petersburg, 2012, pp. 5-26.

⁵⁰⁹ S. Harrison Thomson, *Czechoslovakia*, cit., pp. 238-239; S.J. Kirschbaum, *A History of Slovakia: The Struggle for Survival*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2005.

⁵¹⁰ Alcuni autori sostengono che il Regno d'Ungheria abbia ereditato l'organizzazione territoriale della Grande Moravia. T. Štefanovičová, *Osudy starých Slovanov* (“Il destino degli antichi slavi”), Osveta, Bratislava, 1989. Altri invece ritengono che si trattasse di un modello ispirato a quello dei Franchi, dei Bulgari, degli Ottomani e dei Boemi. G. Kristó, *A vármegyék kialakulása Magyarországon* (“L'istituzione delle contee in ungheria”), Magvető Könyvkiadó, Budapest, 1988, pp. 21-100.

župan erano rappresentanti del monarca nella contea, assicuravano il rispetto della legge ed erano incaricati della riscossione delle tasse, dei dazi e dell'amministrazione della giustizia. La figura del *podžupan*, ovvero il vice-funzionario regio, venne istituita solo successivamente, nel XIII secolo⁵¹¹.

Per quanto concerne le terre slovacche, Stefano I d'Ungheria istituì otto contee nella parte meridionale della regione: Abov, Boršod, Esztergom, Hont, Komárno, Nitra, Tekov e Zemplín⁵¹². La parte settentrionale, scarsamente popolata all'epoca, divenne invece parte del demanio forestale del monarca. Successivamente, tra l'XI e il XIII secolo, l'organizzazione territoriale della Slovacchia venne più volte riformata: le contee già esistenti nella parte meridionale della regione vennero riorganizzate e, nella parte settentrionale, vennero istituite le contee "forestali". Alla popolazione slovacca venne inoltre consentito di continuare ad utilizzare la propria lingua.

Tra il XII e il XIII secolo, nelle terre slovacche si creò una rete di borghi medievali nei quali si svilupparono sia attività commerciali che di estrazione mineraria ed ai quali vennero assicurati dei privilegi da parte del monarca e della nobiltà. I borghi erano dotati di un consiglio municipale ed di un funzionario comunale elettivi. Quest'ultimo doveva essere poi approvato dal sovrano e dalla nobiltà. Lo stesso modello era seguito dai villaggi. Il consiglio municipale ed il suo funzionario agivano anche come corti di prima istanza, le cui decisioni non erano appellabili davanti allo *župan*, ma direttamente di fronte al sovrano o alla nobiltà⁵¹³.

Contemporaneamente si poté assistere ad una intensa colonizzazione della parte centrale delle terre slovacche da parte di popolazioni germaniche ed in particolare di minatori, artigiani e mercanti provenienti da aree più sviluppate da un punto di vista sia economico che amministrativo che portarono con sé nuove tecniche di produzione e di gestione, un nuovo sistema giuridico (leggi del Magdeburgo o di Norimberga), oltre alla propria cultura. Tale fenomeno venne ampiamente incoraggiato dal monarca e dai feudatari magiari, che assicurarono alla minoranza tedesca particolari privilegi e autonomia

⁵¹¹ S.J. Kirschbaum, *A History of Slovakia*, cit., p. 43, 52.

⁵¹² G. Kristó, *A vármegyék kialakulása Magyarországon*, cit.

⁵¹³ All'inizio del XIII secolo nelle terre slovacche vi erano città dotate di giurisdizione autonoma, ovvero Banská Bystrica, Bratislava, Nitra, Krupina, Trnava ed altre con giurisdizione limitata, ovvero Babina, Dobra, Niva, Jasov, Košice, Svätý Kríž nad Hronom.

giurisdizionale, ponendola fin da subito in una posizione di rilievo all'interno del Regno⁵¹⁴.

Il dinamismo dei nuovi borghi medievali, rispetto alla statica società agraria feudale, consentì il miglioramento della condizione della popolazione slovacca, che riuscì ad integrarsi nelle attività di scambio e produzione di beni e di estrazione mineraria. Nel medioevo, le terre slovacche divennero così la regione più urbanizzata del Regno d'Ungheria.

L'invasione mongola del 1241 colpì duramente il Regno d'Ungheria e le terre slovacche al suo interno, e le epidemie e la carestia che seguirono ne dimezzarono la popolazione. Quando l'attacco dei mongoli si esaurì, l'anno successivo, ebbe inizio la riorganizzazione del Regno. Venne assicurata maggiore autonomia alla nobiltà terriera all'interno dei propri domini, a scapito del potere del monarca. Oltre alle famiglie della grande nobiltà, si rafforzò anche la classe media della società feudale, ovvero i piccoli proprietari terrieri e la borghesia. Le contee divennero così il principale terreno di scontro tra la grande nobiltà, che guidava il Regno, e la piccola nobiltà, le cui costanti rivendicazioni favorirono l'autonomia delle contee⁵¹⁵.

Verso la fine del XIII secolo, le continue dispute tra i membri della famiglia degli Árpádi rafforzarono ulteriormente il potere dei nobili, portando a significativi cambiamenti nella struttura amministrativo-territoriale del Regno. Le contee, ovvero le unità territoriali di base del Regno (c.d. "contee reali"), si trasformarono in unità amministrative indipendenti sotto il controllo della nobiltà locale (c.d. "contee nobiliari"). A partire dalla seconda metà del XV secolo l'autonomia delle contee venne ulteriormente rafforzata, attraverso la nomina del *podžupan* da parte dello *župan* tra i membri della nobiltà locale.

Nel XIV secolo, l'estinzione delle dinastie regnanti sia nel Regno di Boemia (Přemyslidi) che nel Regno d'Ungheria (Árpádi) – ed i conflitti interni che ne derivarono – portarono la grande nobiltà a scegliere casate provenienti dall'Europa occidentale, ovvero la dinastia dei Lussemburgo in Boemia e degli Angiò in Ungheria, che aprirono i due Regni all'influenza del mondo latino e della cultura francese in particolare⁵¹⁶.

⁵¹⁴ S. Harrison Thomson, *Czechoslovakia*, cit., p. 243; S.J. Kirschbaum, *A History of Slovakia*, cit., p. 50.

⁵¹⁵ S.J. Kirschbaum, *A History of Slovakia*, cit., p. 52.

⁵¹⁶ La dinastia degli Angiò era imparentata oltre che con il sovrano di Francia anche con la casa reale di Napoli e d'Aragona.

A causa dell'indebolimento della casa regnante negli ultimi anni della dinastia degli Árpádi, e delle conseguenti lotte di successione, agli inizi del XIV secolo il Regno d'Ungheria era sotto controllo di otto potenti famiglie aristocratiche⁵¹⁷. Tra di esse, la casata di Máté Csák riuscì ad imporre il proprio controllo sul territorio dell'attuale Slovacchia centro-occidentale arrivando a sfidare l'autorità del monarca, ma senza successo⁵¹⁸. Máté Csák morì nel 1321 senza eredi e il potere degli oligarchi si esaurì, a vantaggio del sovrano. Questo periodo però ebbe conseguenze importanti per lo sviluppo della nazionalità slovacca, rafforzando il senso di appartenenza della popolazione ad un'unica entità politico-territoriale (sebbene sotto il controllo di un nobile magiaro).

Nel XIV secolo la Slovacchia visse un periodo di prosperità e agli abitanti slavi delle città vennero concessi privilegi assimilabili a quelli della popolazione tedesca (che di fatto controllava le città). Tutto ciò contribuì ad evitare l'insorgere di antagonismi tra i due gruppi nazionali⁵¹⁹. La relativa autonomia assicurata dal sistema amministrativo-territoriale magiaro consentì agli slovacchi di maturare una propria coscienza nazionale, soprattutto nelle città e nei villaggi, ed allo stesso tempo un senso di appartenenza al Regno d'Ungheria⁵²⁰.

A partire dalla seconda metà del XV secolo, la Dieta del Regno d'Ungheria – che durante la dinastia degli Árpádi veniva convocata solamente per l'elezione o incoronazione del sovrano – iniziò ad essere convocata annualmente. In essa, oltre alle contee, anche le città e la chiesa avevano una propria rappresentanza.

Nel corso del XV secolo, l'hussitismo si diffuse nelle terre slovacche oltre che per motivi religiosi anche in relazione a considerazioni politiche, di lotta nazionale e rivendicazioni sociali. La nuova confessione non coinvolse mai le grandi masse, ricevendo adesioni solo da parte della piccola nobiltà, soprattutto nei periodi nei quali le armate hussite si trovavano nelle terre slovacche. L'hussitismo, così come più tardi la riforma luterana, favorirono la diffusione della lingua ceca a scapito di quella slovacca, che in quel periodo

⁵¹⁷ C.d. periodo del “governo oligarchico”, dal 1301 al 1310. Ad esclusione delle terre sotto il controllo diretto del monarca, il territorio del Regno d'Ungheria era diviso in otto grandi potentati, ovvero quello di Máté Csák, di Henrik Kőszegi, di Amadeus Aba, di István Ákos e D. Rátót, di Nikolaus Pók, di Kopasz Borsa, e di Ladislaus Kán.

⁵¹⁸ F. Dvornik, *Gli Slavi*, cit., pp. 194 e ss.

⁵¹⁹ In diverse città venne introdotto ufficialmente il bilinguismo slavo-ungherese. Inoltre, la metà dei seggi nel consiglio municipale erano riservati alla popolazione slava (ad es. il *Privilegium pro Slavis* che venne concesso nel 1381 alla città di Žilina). F. Dvornik, *Gli Slavi*, cit., p. 196.

⁵²⁰ S.J. Kirschbaum, *A History of Slovakia*, cit., p. 49.

non aveva ancora ricevuto codificazione formale e poteva considerarsi alla stregua di un dialetto.

Dopo la caduta di Costantinopoli nel 1473, gli Ottomani avanzarono sempre più verso nord e verso il cuore dell'Europa. Il Regno d'Ungheria venne sconfitto nel 1526 nella battaglia di Mohács, nella quale morì il Re di Boemia e Ungheria, Luigi II Jagellone. Il compito di arrestare le armate ottomane passò così al cognato Ferdinando d'Asburgo, che venne eletto Re dalla Dieta di Boemia (1526) e dalla Dieta d'Ungheria (1527). Iniziò così per il Regno d'Ungheria, e per le terre slovacche che ne erano parte, una nuova fase della propria storia.

3.1.2 La dominazione asburgica:

L'occupazione turca ed il consolidamento dello Stato assoluto (1526-1792)

La sconfitta nella battaglia di Mohács ebbe pesanti ripercussioni per il Regno d'Ungheria che venne spartito tra l'Impero ottomano e gli Asburgo⁵²¹.

La morte di Luigi II Jagellone aprì una dura lotta di successione tra Ferdinando I d'Asburgo e János Szapolyai, *voivoda* di Transilvania. Szapolyai chiese e ottenne il sostegno degli ottomani nella lotta per la successione al trono ungherese, e regnò sull'Ungheria meridionale (divenuta parte dell'Impero ottomano) fino alla sua morte nel 1540. Nel 1547 Ferdinando I d'Asburgo e il Sultano Solimano "il Magnifico" raggiunsero un accordo in base al quale Ferdinando I sarebbe stato riconosciuto quale legittimo sovrano dell'Ungheria reale e la Transilvania sarebbe divenuta un principato autonomo dell'Impero ottomano.

La parte meridionale del Regno (l'Ungheria propriamente detta) divenne parte dell'Impero ottomano, la Transilvania divenne uno Stato vassallo degli ottomani, mentre la Slovacchia divenne il centro dello Stato ungherese, o "Ungheria reale", sotto il controllo della monarchia asburgica (1538-1867).

La lotta di successione per il trono d'Ungheria favorì l'avanzata ottomana ed ebbe pesanti ripercussioni per la Slovacchia, che divenne oggetto di continui attacchi e razzie. La situazione di guerra perenne portò a devastazioni su entrambi i fronti e le terre slovacche dovettero subire per oltre un secolo e mezzo l'alternanza tra l'amministrazione magiara e quella ottomana notoriamente più rigida e che imponeva tributi decisamente più

⁵²¹ H. Bogdan, *Historie*, cit., pp. 81-83.

elevati⁵²². Nei periodi di occupazione ottomana il territorio venne organizzato in “sangiaccati” (*sancak*), ovvero le unità amministrative-militari dell’Impero ottomano.

La nobiltà magiara che risiedeva nella pianura ungherese cercò rifugio in Slovacchia, segnando il declino delle città-libere, ma allo stesso tempo dando avvio ad una nuova urbanizzazione della regione. Il coinvolgimento della popolazione slovacca nella lotta contro gli ottomani ne assicurò l’emancipazione e la cooptazione di alcuni membri nella piccola nobiltà. In città come Nitra, ungheresi, slovacchi e tedeschi ottennero eguale rappresentanza nel consiglio cittadino.

Nel 1699 l’Impero ottomano fu sconfitto dalla Lega santa, formata dal Sacro Romano Impero (sotto la guida di Leopoldo I d’Asburgo), dalla Repubblica di Venezia, dalla Confederazione polacco-lituana e dalla Moscovia. L’Ungheria propriamente detta, la Transilvania, la Croazia e la Slavonia tornarono sotto il controllo della monarchia asburgica⁵²³.

Un’altra minaccia che la dinastia degli Asburgo si trovò ad affrontare negli stessi anni dell’occupazione ottomana riguardava la diffusione del protestantesimo, che – come era avvenuto per il movimento hussita – aveva trovato terreno fertile in Slovacchia, soprattutto nella popolazione tedesca.

Nel XVIII secolo, con i regni di Carlo VI, Maria Teresa e Giuseppe II, si consolidò l’assolutismo asburgico⁵²⁴.

La fine dell’occupazione ottomana segnò l’inizio della riorganizzazione del Regno d’Ungheria. Venne reintrodotta il Consiglio palatino (*Consilium Locumtenentiale*) quale supremo organo amministrativo del Regno, con sede a Bratislava, sotto la guida del Palatino e composto da 22 consiglieri nominati dal Re tra la nobiltà magiara. Venne inoltre istituito un esercito permanente stazionato sulle terre ungheresi, composto per un terzo da ungheresi e per due terzi da militari di altre nazionalità, sotto il controllo del Consiglio di guerra imperiale, con sede a Vienna. L’esercito permanente divenne ben

⁵²² S.J. Kirschbaum, *A History of Slovakia*, cit., pp. 61-67.

⁵²³ H. Bogdan, *Historie*, cit., pp. 104-107.

⁵²⁴ La Dieta ungherese ratificò la Prammatica Sanzione – ovvero il decreto imperiale emanato da Carlo VI nel 1713 che assicurava la successione al trono per diritto primogenitura in linea maschile e, sussidiariamente, in linea femminile – con le leggi I-III del 1722-1723. La legge di successione austriaca, distaccandosi dalla “legge salica”, consentì a Maria Teresa d’Asburgo di salire al trono alla morte del padre, Carlo VI. J. Deér, *L’evoluzione dell’idea dello stato ungherese*, Edizioni Roma, Roma, 1941, p. 120.

presto un potente strumento nelle mani del monarca per assicurare l'attuazione delle proprie decisioni nelle terre ungheresi.

Carlo VI reclamò come prerogative regie in ambito finanziario tutte quelle competenze nelle quali non vi era una normativa precedente. Il potere della Dieta risultò fortemente limitato e il Consiglio palatino divenne di fatto responsabile per il proprio operato davanti alla Cancelleria di Vienna, invece che dinnanzi alla Dieta. Quest'ultima non venne convocata per lunghi intervalli di tempo, sia durante il regno di Carlo VI che di Maria Teresa.

Attraverso una serie di provvedimenti, Giuseppe II pose fine all'ordinamento feudale. Con le Patenti di Tolleranza del 1781, inoltre, Giuseppe II eliminò le restrizioni imposte ai protestanti nel periodo della Controriforma. I protestanti ed i greco-ortodossi vennero così posti su un piano di parità con i cattolici, mentre permanevano le restrizioni nel godimento dei diritti civili per gli ebrei.

Le contee (*župy*), anche nelle terre slovacche, persero gran parte della propria autonomia, e la figura del *podžupan* venne svuotata delle proprie competenze.

Giuseppe II avviò inoltre un'opera di germanizzazione, sia delle terre ceche che di quelle slovacche, incontrando una dura reazione soprattutto da parte della Dieta ungherese⁵²⁵. Il tedesco divenne infatti la lingua ufficiale nella pubblica amministrazione e nelle scuole, ad eccezione delle primarie. La morte del sovrano però pose fine a questo primo tentativo di germanizzazione delle terre sottoposte al dominio asburgico.

Con il regno di Giuseppe II ed il breve regno di Leopoldo II (1790-1792) si chiuse un'epoca di riforme, nella quale il monarca aveva assunto il ruolo di principale interprete ed artefice della trasformazione dello Stato, guidato dagli ideali dell'Illuminismo.

L'affermazione dello Stato liberale (1792-1918)

La rivoluzione francese, che coincise con l'ascesa al trono di Francesco II (1792-1835), segnò l'inizio di un periodo fortemente conservatore e reazionario nei domini asburgici.

La rivoluzione però favorì la diffusione dell'ideale del nazionalismo, che portò in breve tempo al risveglio delle coscienze nazionali in tutta l'Europa centrale. In questo stesso periodo vennero codificate le regole formali della lingua slovacca, ad opera di Anton

⁵²⁵ In epoca teresiana il latino era la lingua ufficiale Regno d'Ungheria. L'uso del latino consentiva ai diversi gruppi nazionali di essere trattati su un piano di parità, ostacolando però lo sviluppo delle lingue nazionali. H. Bogdan, *Histoire des pays de l'Est*, cit., p. 107.

Bernolák, e successivamente di Ľudovít Štur. La nuova lingua si pose fin da subito alla base di un'intensa produzione letteraria.

Il nazionalismo slovacco si sviluppò parallelamente a quello ungherese. La convivenza plurisecolare tra ungheresi e slovacchi non aveva prodotto significativi scontri tra i due gruppi nazionali. Sul finire del XVIII secolo e soprattutto agli inizi del XIX secolo, ebbe però inizio un ampio processo di magiarizzazione delle terre slovacche (soprattutto con la legge della Dieta ungherese del 1844 che restringeva la possibilità di utilizzare la lingua slovacca nelle scuole e nei rapporti con le amministrazioni), che andò a risvegliare la coscienza nazionale slovacca contro la nuova minaccia alla propria esistenza.

Tale processo si articolò in tre momenti principali: la presa di coscienza del proprio diritto di esistere come comunità nazionale indipendente, l'organizzazione di attività finalizzate al raggiungimento di tale obiettivo ed il rafforzamento dei contatti con le altre nazionalità slave (panslavismo)⁵²⁶.

Nel contesto della "Primavera dei Popoli" e con lo scoppio della Rivoluzione ungherese del 1848, i rapporti tra la popolazione ungherese e slovacca divennero sempre più tesi. Era ormai divenuto manifesto l'obiettivo della nobiltà di procedere alla magiarizzazione completa del Regno d'Ungheria.

Nel marzo 1848 i liberali ungheresi, sotto la guida di Lajos Kossuth, presentarono alla camera bassa della Dieta ungherese un progetto di riforma (che conteneva rivendicazioni molto simili a quelle dei cechi) finalizzato a creare uno Stato ungherese indipendente all'interno dell'Impero asburgico, la cui lingua ufficiale sarebbe divenuta l'ungherese. Il progetto venne adottato quello stesso mese da entrambe le camere della Dieta, c.d. "leggi di marzo"⁵²⁷, e ricevette la sanzione imperiale l'11 aprile 1848⁵²⁸.

Il mese successivo, i nazionalisti slovacchi presentarono al Governo ungherese un documento in quattordici punti (*Žiadosti slovenského národa* le richieste della nazione slovacca) nel quale rivendicavano il diritto al riconoscimento della nazione slovacca, la

⁵²⁶ S.J. Kirschbaum, *A History of Slovakia*, cit., pp. 114-115.

⁵²⁷ Le leggi di marzo prevedevano la nomina di un Viceré, l'istituzione di un Parlamento e di un Primo Ministro ungheresi (con sede a Budapest) in luogo della Dieta territoriale di Bratislava, il diritto di formare una guardia nazionale ungherese, di gestire autonomamente il bilancio dello Stato, avere autonomia nella definizione della politica estera e l'introduzione del suffragio ristretto. Inoltre, tutte le terre della Corona di Santo Stefano, tra cui la Transilvania e la Croazia, sarebbero divenute parte dello Stato ungherese. *March Law*, in www.britannica.com/event/March-Laws.

⁵²⁸ H. Bogdan, *Historire*, cit., pp. 155-158.

trasformazione dell'Ungheria in un Stato composto da nazioni eguali, dotate di un'eguale rappresentanza nella Dieta ungherese, ed il diritto ad usare la lingua slovacca nelle contee slovacche, oltre all'abolizione completa delle servitù, il suffragio universale e il rilascio dei prigionieri politici. Per tutta risposta, il Governo ungherese emanò un mandato d'arresto per i più importanti esponenti politici slovacchi⁵²⁹.

Il fallimento delle rivendicazioni portò i nazionalisti slovacchi a dare vita al Consiglio nazionale slovacco e a dichiarare la propria indipendenza dal Regno d'Ungheria, il 19 settembre 1848. Le forze slovacche vennero sconfitte nel giro di breve tempo, anche a causa dell'intervento delle truppe imperiali a fianco di quelle ungheresi.

La decisione dell'Imperatore di intervenire nell'ottobre 1848 per porre fine alla rivolta ungherese provocò nuovi sollevamenti anche a Vienna. I nazionalisti slovacchi si schierarono dalla parte degli austriaci, per ottenere l'indipendenza dal Regno d'Ungheria (restando all'interno della monarchia asburgica), e presentarono all'Imperatore richieste analoghe a quelle presentate al Governo ungherese. Nei territori occupati dalle truppe asburgiche vennero istituiti dei "consigli amministrativi reali", i quali si sostituirono alle amministrazioni delle contee. Per la prima volta, gli slovacchi ebbero accesso alle cariche della pubblica amministrazione.

A seguito dell'abdicazione dell'Imperatore Ferdinando I d'Asburgo in favore del nipote Francesco Giuseppe, con la Costituzione di Stadion del marzo 1849 vennero revocate le leggi di marzo, segnando l'inizio di una fase neo-assolutistica dell'Impero asburgico. Per tutta risposta, 14 aprile 1849, la Dieta ungherese proclamò l'indipendenza dell'Ungheria. Il precipitare degli eventi portò l'Imperatore a chiedere l'intervento dello Zar Nicola I, con il sostegno del quale vennero sconfitte le truppe ungheresi, l'11 agosto del 1849. Le rivendicazioni degli slovacchi al termine del conflitto rimasero ancora una volta inascoltate e il territorio della Slovacchia venne diviso in due unità amministrative, ovvero i distretti militari di Bratislava e Košice, all'interno di una riorganizzazione più ampia del Regno d'Ungheria che lo pose di fatto sotto il controllo militare degli Asburgo fino al 1860.

La Costituzione del 1849 rimase in vigore fino al 1851. Gli slovacchi però ottennero il diritto ad utilizzare la propria lingua nelle scuole primarie e nelle amministrazioni delle

⁵²⁹ S.J. Kirschbaum, *A History of Slovakia*, cit., p. 117.

contee, e molti di essi divennero funzionari pubblici; infine, la servitù venne definitivamente abolita con un decreto del 1848.

La riforma dell'Impero che seguì il Compromesso austro-ungarico del 1867 ebbe conseguenze fortemente negative per le nazionalità in generale, e per quella slovacca in particolare. Gli slovacchi si trovarono di nuovo ad essere parte di un'entità statale ungherese; nel 1865 non ottennero alcun seggio alla Dieta ungherese e il 1° dicembre 1868 venne approvata una nuova legge sulle nazionalità in cui si stabiliva che tutti i cittadini ungheresi erano parte della nazione ungherese, una e indivisibile. I diritti delle nazioni sarebbero rientrati nell'ambito dei diritti di libertà dell'individuo e del diritto di associazione, in particolare, e non sarebbero stati riconosciuti al gruppo nazionale in quanto tale. L'ungherese diveniva l'unica lingua ufficiale dello Stato, sebbene le altre lingue potessero ancora essere utilizzate nell'amministrazione e nelle scuole, a livello locale. L'idea di istituire unità amministrative slovacche fu respinta nella maniera più assoluta⁵³⁰.

Per quanto soggetti ad un processo di germanizzazione e, a seguito del Compromesso austro-ungarico, di magiarizzazione, le terre slovacche vissero in questi anni un periodo di profonda rinascita culturale che si concentrò in particolare attorno alla città di Turčiansky Svätý Martin, la quale divenne il centro del movimento nazionale slovacco e dell'associazione culturale Matica slovenská⁵³¹.

Negli anni '70 e '80 dell'ottocento, gli slovacchi non riuscirono ad eleggere alcun rappresentante alla Dieta ungherese; nel movimento nazionale slovacco si svilupparono di conseguenza sentimenti russofili che individuavano nel panslavismo l'unica soluzione per ottenere forme di autonomia e vennero promossi i contatti con Praga.

Nonostante i continui tentativi di magiarizzazione in corso tra la fine del XIX secolo e l'inizio del XX secolo, testimoniati dalle leggi sulla lingua del 1896 e del 1907, gli slovacchi in questi anni riuscirono nuovamente ad inviare i propri rappresentanti alla Dieta ungherese.

Lo scoppio della prima guerra mondiale ed il crollo dell'Impero austro-ungarico segnarono l'inizio di una nuova fase della storia della Slovacchia e del processo che portò alla nascita della Prima Repubblica cecoslovacca.

⁵³⁰ M. Waldenberg, *Le questioni nazionali*, cit., 1994, pp. 81-85.

⁵³¹ S.J. Kirschbaum, *A History of Slovakia*, cit., pp. 131-136.

Sotto molti punti di vista la Slovacchia era impreparata ad assumere un ruolo nel processo di formazione del nuovo Stato. Innanzitutto vi erano notevoli debolezze dal punto di vista politico: i partiti esistenti nelle terre slovacche, come il Partito sociale democratico, il Partito nazionale slovacco e il Partito popolare slovacco non potevano considerarsi partiti di massa e, almeno fino al maggio 1918 non avevano nemmeno preso in considerazione l'ipotesi di entrare a fare parte di una nuova entità statale. Mancava inoltre una chiara *leadership* politica alla guida della nazione. Da un punto di vista amministrativo, le terre slovacche erano divise in diciannove contee (*župy*) sotto il controllo di uno *župan* e di un *podžupan*, nominati dalle autorità ungheresi, generalmente sotto l'influenza della nobiltà locale, anch'essa magiara. Dopo la sconfitta dell'Impero austro-ungarico, gran parte di questi funzionari aveva fatto ritorno in Ungheria. Il paese era dunque privo di una classe dirigente e il sistema amministrativo collassò in breve tempo.

Tutto ciò contribuì a porre la nazione ceca, più preparata politicamente, alla guida del processo che portò alla formazione della Repubblica cecoslovacca. La storia slovacca e quella ceca sono rimaste legate per poco più di settant'anni – ad eccezione di un breve periodo, dal 1939 al 1945, nel quale la Boemia e la Moravia divennero un protettorato tedesco e la Slovacchia uno Stato satellite del *Reich*, sotto la guida di Monsignor Joseph Tiso⁵³² – fino al 1992, e al c.d. “divorzio di velluto”.

A seguito del crollo del regime comunista, nel 1989, il prosieguo delle divergenze con i cechi, soprattutto a seguito delle elezioni del giugno 1992, portarono allo scioglimento della Repubblica cecoslovacca, avvenuto nel dicembre 1992⁵³³.

3.1.3 Dalla Prima Repubblica cecoslovacca al “divorzio di velluto”⁵³⁴

3.1.4 La Slovacchia indipendente (1993-)

A seguito delle elezioni del giugno 1992 – che avevano segnato una dura sconfitta per i partiti moderati con la vittoria del partito civico-democratico (ODS) nella Repubblica ceca e del Movimento per una Slovacchia democratica (HZDS) nella Repubblica slovacca – i partiti slovacchi accelerarono il processo che avrebbe portato all'indipendenza

⁵³² Legge costituzionale 185/1938 o Costituzione della Prima Repubblica slovacca.

⁵³³ A. Di Gregorio, *La Costituzione della Slovacchia (1992)*, in M. Ganino (a cura di), *Codice delle Costituzioni*, cit., pp. 299-300.

⁵³⁴ Cfr. supra, par. 2 “la Repubblica ceca”.

nazionale. Il 17 luglio 1992 il Consiglio nazionale slovacco approvò una solenne Dichiarazione di sovranità. Il 28 luglio 1992 venne presentato in Parlamento il progetto governativo della nuova Costituzione, che venne approvata il 1° settembre 1992 ed entrò in vigore il 1° ottobre 1992, ad eccezione di alcuni articoli la cui entrata in vigore venne posticipata al 1° gennaio 1993.

La Costituzione slovacca del 1992 fu profondamente influenzata sia dalla Costituzione della Repubblica cecoslovacca del 1920, che da quella socialista del 1960. La rapidità con la quale venne elaborato il testo, tuttavia, richiese una serie di emendamenti negli anni successivi⁵³⁵.

La Repubblica slovacca è nata come Stato indipendente il 1° gennaio 1993.

3.2 *L'autogoverno regionale in Slovacchia*

3.2.1 *L'istituzione delle regioni: la revisione costituzionale dell'8 marzo 2001 e la legge 302/2001*

Per quanto concerne l'organizzazione territoriale del paese, la Costituzione slovacca, nella versione originaria, stabiliva che il comune era l'unità territoriale di base e che l'autonomia delle unità territoriali superiori e i loro organi sarebbero stati definiti per legge (art. 64, c. 3, Cost.). Tale disposizione trovò attuazione solo molti anni più tardi. Tra il 1993 e il 1996, l'organizzazione territoriale della Slovacchia rimase articolata su due livelli, ovvero i distretti e i comuni.

Nel 1996, con la legge 221/1996 "Sulla divisione amministrativa e territoriale della Slovacchia" vennero istituite 8 regioni quali organi deconcentrati dell'amministrazione statale, al cui vertice erano posti funzionari di nomina governativa. Parallelamente venne aumentato il numero dei distretti da 38 a 79 e vennero eliminati i sub-distretti. La riforma del 1996 introduceva una struttura territoriale articolata su tre livelli, ovvero le regioni, i distretti e i comuni. Solo questi ultimi però potevano essere considerati organi dell'autogoverno locale⁵³⁶.

A partire dal 2000, la Repubblica slovacca ha proceduto con un profondo ripensamento della propria organizzazione territoriale – che ha determinato il passaggio da un tipo di

⁵³⁵ A. Di Gregorio, *La Costituzione della Slovacchia (1992)*, cit.

⁵³⁶ C. Filippini, *Dopo lo scioglimento*, in A. Di Gregorio, A. Vitale, *op.cit.*, p. 151; J. Nemeč, P. Bercik, P. Kuklis, *Local Government in Slovakia*, in <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNTC/UNPAN013811.pdf>.

Stato unitario ad uno regionale – ed a una riforma dell'amministrazione pubblica. Il progetto del Governo, esposto nel documento “sul decentramento e la modernizzazione della pubblica amministrazione”, ha ricevuto il sostegno di tutti i partiti politici ed è stato approvato con la risoluzione del Consiglio dei Ministri n. 230 dell'11 aprile 2000.

La riforma della struttura territoriale del paese ha richiesto una revisione della Costituzione, approvata l'8 marzo 2001. Contemporaneamente il Consiglio dei Ministri, con la risoluzione n. 736 del 20 settembre 2000, ha richiesto al Ministro degli Interni di preparare il disegno di legge “Sull'autogoverno delle unità territoriali superiori” (*o samospráve vyšších územných celkov*), ovvero le regioni, entro il termine del 31 marzo 2001, che è stato presentato dal Ministro degli Interni già alla fine del 2000.

Il 4 luglio 2001, il Consiglio nazionale (*Národná Rada*), ovvero il Parlamento monocamerale slovacco, ha approvato la legge “Sull'autogoverno delle unità territoriali superiori (autogoverno regionale)”⁵³⁷ e la legge sulle elezioni regionali⁵³⁸.

La legge 302/2001 ha istituito otto regioni: la regione di Bratislava, con capoluogo Bratislava; la regione di Trnava, con capoluogo Trnava; la regione di Trenčín, con capoluogo Trenčín; la regione di Nitra con capoluogo Nitra; la regione di Žilina con capoluogo Žilina; la regione di Banská Bystrica con capoluogo Banská Bystrica; la regione di Košice con capoluogo Košice e la regione di Prešov con capoluogo Prešov (art. I, sez. 1, c. 3, legge 302/2001).

L'introduzione di forme di decentramento regionale si presentava come una questione particolarmente complessa, poiché non solo si inseriva all'interno del processo di adesione della Repubblica slovacca all'Unione europea, ma interessava anche i rapporti con le minoranze nazionali, ed in particolare con quella ungherese. La possibilità di istituire una regione ungherese è stata però scartata fin da subito, nel timore di rivendicazioni separatiste⁵³⁹. Un problema analogo non si poneva invece con riferimento

⁵³⁷ Legge del 4 luglio 2001, n. 302/2001 Coll. “Sull'autogoverno delle unità territoriali superiori (autogoverno regionale)” (*Zákon č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch)*). In www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2001/302/.

⁵³⁸ Legge del 4 luglio 2001, 303/2001 Coll. “Sulle elezioni degli organi di autogoverno regionale e sulla modifica del Codice di procedura civile” (*Zákon č. 303/2001 Z. z. o voľbách do orgánov samosprávnych krajov a o doplnení Občianskeho súdneho poriadku*). In www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2001/303/vyhlasene_znenie.html.

⁵³⁹ La minoranza ungherese rappresenta circa l'8,5% della popolazione slovacca e si concentra nelle regioni al confine con l'Ungheria, in <https://slovak.statistics.sk/>.

all'altra consistente minoranza della Repubblica slovacca, ovvero i rom, perché non concentrati territorialmente in un'unica regione⁵⁴⁰.

Nel dibattito che ha preceduto l'approvazione della riforma, inoltre, la questione del numero di regioni da istituire ha assunto un ruolo centrale. Come in Polonia, la proposta che raccoglieva il maggior numero di consensi tra la popolazione, così come tra le autorità locali e gli esperti – e che riceveva oltretutto il sostegno del Governo – prevedeva la creazione di 12 regioni, che rispettavano i confini delle regioni storiche – o meglio contee, o *župy* – della Slovacchia⁵⁴¹. Nell'approvazione del testo della legge “Sull'autogoverno delle unità territoriali superiori”, tuttavia, il Consiglio nazionale ha cercato di temperare interessi contrapposti ed ha per questo tenuto conto sia di considerazioni storiche che economiche, modificando il progetto iniziale presentato dal Governo.

Le regioni sono disciplinate sia dalla Costituzione che dalla legge 302/2001 “Sull'autogoverno delle unità territoriali superiori (autogoverno regionale)”. Tuttavia, mentre la Costituzione fa riferimento unicamente al termine “unità territoriale superiore” (*vyšší územný celok*), la legge 302/2001 utilizza il termine “regione autonoma” (*samosprávny kraj*), che sono per questo utilizzati come sinonimi.

La legge 302/2001 non rappresenta un testo onnicomprensivo limitandosi a delineare gli elementi fondamentali della struttura istituzionale dell'autogoverno regionale che vengono disciplinati nel dettaglio in altre leggi, tra le quali la legge “Sulla proprietà delle unità territoriali superiori”, la già ricordata legge “Sulle elezioni regionali”, la legge “Su stipendi e compensi dei Presidenti delle unità territoriali superiori”, la legge “Sulle regole di bilancio dell'autogoverno territoriale”, ecc.⁵⁴².

Gli organi di autogoverno regionale hanno iniziato ad operare a partire dal 1° gennaio 2002, a seguito delle elezioni tenutesi nel dicembre 2001⁵⁴³, e dopo un periodo transitorio

⁵⁴⁰ La popolazione rom, la cui composizione numerica è difficile da stimare, si aggira attorno al 5,6% della popolazione slovacca e si concentra prevalentemente nella parte orientale del paese.

⁵⁴¹ Qualora la riforma avesse tenuto conto della struttura territoriale storica della Slovacchia, articolata in contee, o *župy*, avrebbe dovuto istituire un numero di regioni tra 12 e 16. Non vi era consenso su questo numero. *Regional democracy in the Slovak Republic. Explanatory memorandum*, Congress of Local and Regional Authorities, 2006, in https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=1053065&Site=COE&direct=true#P87_7759.

⁵⁴² *Regional democracy in the Slovak Republic*, cit.

⁵⁴³ Il Congresso delle Autorità regionali e locali del Consiglio d'Europa ha rilevato un dato molto significativo, ed allo stesso tempo preoccupante, con riferimento alle elezioni in Slovacchia. Sebbene si trattasse infatti delle prime elezioni delle autorità regionali nella storia del paese, l'affluenza alle urne è stata del 26% al primo turno e del 22% al secondo. Alle seconde elezioni regionali tenutesi nella Repubblica

di due anni, sono divenuti pienamente operativi. Nel 2001 è stata approvata anche la riforma dell'amministrazione decentrata dello Stato, o "amministrazione statale territoriale"⁵⁴⁴.

L'organizzazione territoriale della Repubblica slovacca si articola in 8 regioni o unità territoriali superiori e 2891 comuni, o unità di base dell'autogoverno territoriale. Bratislava è la capitale della Repubblica slovacca e gode di uno *status* particolare disciplinato per legge (art. 10, Cost.).

La legge 302/2001 "Sull'autogoverno delle unità territoriali superiori (autogoverno regionale)" è stata più volte emendata dalla sua entrata in vigore, sulla base delle proposte dei Presidenti delle regioni e dell'esperienza acquisita a seguito dell'istituzione delle regioni⁵⁴⁵.

Le regioni vengono definite dalla Costituzione e dalla legge 302/2001 come "unità di autogoverno territoriale autonome e unità amministrative della Repubblica slovacca" (art. 64a, Cost. e art. I, sez. 1, c. 2 legge 302/2001); sono dotate di personalità giuridica e, sulla base di quanto stabilito dalla legge, gestiscono autonomamente i propri beni e il proprio reddito, e assicurano e proteggono i diritti e gli interessi dei propri cittadini (art. I, sez. 1, c. 5, legge 302/2001).

3.2.2 *Gli organi delle regioni*

Per quanto concerne l'organizzazione istituzionale delle regioni, questa si compone del consiglio dell'autogoverno regionale (*zastupiteľstvo samosprávneho kraja*), ovvero l'organo rappresentativo della regione e del Presidente dell'autogoverno regionale (*predseda samosprávneho kraja*), ovvero l'organo esecutivo della regione (art. I, sez. 2, legge 302/2001 e art. 69, c. 4, Cost.).

Il consiglio regionale è disciplinato dall' art. I, sez. 11 della legge 302/2001 e dall'art. 69, c. 5 della Costituzione. Quest'ultima prevede che il consiglio sia formato dai "deputati

slovacca l'affluenza alle urne è stata ancora più bassa, con circa l'11% degli aventi diritto. *Regional democracy in the Slovak Republic*, cit.

⁵⁴⁴ Gli uffici distrettuali e regionali 'integrati' sono stati aboliti e sostituiti da uffici 'settoriali' dell'Amministrazione dello Stato. Inoltre, sono stati istituiti uffici territoriali dei Ministeri nelle regioni. In particolare, il Ministero delle infrastrutture e dello sviluppo regionale ha uffici in ogni regione, incaricati della gestione dei fondi strutturali.

⁵⁴⁵ La legge 302/2001 Coll. è stata emendata dalla legge 445/2001 Coll., legge 553/2003 Coll., legge 369/2004 Coll., legge 583/2004 Coll., legge 615/2004 Coll., legge 583/2004 Coll., legge 628/2005 Coll., legge 16/2006 Coll., legge 334/2007 Coll, legge 445/2008 Coll.

dell'unità territoriale superiore, eletti dagli abitanti che risiedono sul territorio della regione per un mandato di quattro anni. Le elezioni dei deputati si svolgono a suffragio universale, eguale e diretto ed a scrutinio segreto". Il mandato dei consiglieri regionali termina con il giuramento dei nuovi rappresentanti eletti della regione (art. I, sez. 11, c. 1, legge 302/2001). Tale disposizione assicura la continuità dell'attività del consiglio regionale.

Il consiglio si riunisce almeno una volta ogni due mesi; la seduta del consiglio è convocata e presieduta dal Presidente della regione, o su richiesta di un terzo dei consiglieri regionali. In tal caso, il Presidente è tenuto a convocare la seduta del consiglio entro 30 giorni dalla data di ricezione della richiesta (art. I, sez. 11, c. 3, legge 302/2001).

Il *quorum* costitutivo del consiglio è rappresentato dalla maggioranza semplice dei suoi membri. Le risoluzioni sono approvate a maggioranza assoluta dei presenti, mentre i regolamenti sono approvati a maggioranza dei tre quinti dei suoi membri. Qualora il consiglio non raggiunga il numero legale, il Presidente convoca una nuova seduta entro 14 giorni dalla precedente (art. I, sez. 11, c. 4, legge 302/2001). Le risoluzioni ed i regolamenti del consiglio sono firmati dal Presidente entro 10 giorni dall'approvazione (art. I, sez. 11, c. 9, legge 302/2001).

Per quanto concerne il Presidente della regione, questi è eletto dagli abitanti della regione a suffragio universale, eguale, diretto ed a scrutinio segreto per un mandato di quattro anni (art. 69, c. 6, Cost.). Le elezioni del Presidente si svolgono in due turni. Il candidato che riceve più del 50% dei voti al primo turno risulta eletto. Qualora nessuno dei candidati raggiunga tale soglia si svolge un secondo turno. Risulta eletto il candidato che ottiene il maggior numero di voti al secondo turno.

La legge stabilisce i motivi e le modalità di revoca del Presidente della regione prima della scadenza del mandato elettorale (art. 69, c. 6, Cost.). In particolare, il Presidente cessa le proprie funzioni: in caso si rifiuti di prestare giuramento, dimissioni, condanna definitiva per un reato intenzionale o che preveda un periodo di reclusione, privazione o della limitazione della capacità giuridica, se trasferisce la propria residenza al di fuori del territorio della regione, sulla base del risultato di un *referendum* regionale, o per causa di morte (art. I, sez. 17, c. 1, legge 302/2001). La legge 628/2005 disciplina i rapporti tra il Presidente ed i suoi Vice e la possibilità di delegare competenze proprie del Presidente⁵⁴⁶.

⁵⁴⁶ *Regional democracy in the Slovak Republic*, cit.

3.2.3 Le competenze delle regioni

La Slovacchia ha optato per un modello di regionalismo omogeneo, nel quale tutte le regioni sono dotate delle medesime funzioni. Queste esercitano sia competenze proprie che competenze delegate dallo Stato. Le competenze proprie delle regioni sono disciplinate dall' art. I, sez. 4 della legge 302/2001.

Le unità territoriali superiori, nell'esercizio delle competenze proprie, promuovono lo sviluppo del territorio della regione al fine di soddisfare i bisogni dei propri cittadini. In particolare, danno attuazione al programma di sviluppo sociale, economico e culturale della regione; svolgono attività di pianificazione connesse al territorio della regione; svolgono attività di investimento; predispongono, modificano ed esercitano attività di controllo sul bilancio; sono competenti in materia di tutela dell'ambiente, servizi sociali e servizi per l'impiego, sanità, istruzione secondaria, beni e attività culturali, turismo, sport; cooperano con i comuni nella predisposizione di programmi di sviluppo sociale ed economico delle comunità e contribuiscono alla soluzione dei problemi che interessano i comuni della regione; promuovono forme di cooperazione con comuni ed altre entità territoriali a livello internazionale; infine, svolgono le competenze ad esse attribuite dalla legge (art. I, sez. 4, c. 1, legge 302/2001).

Il consiglio è competente nelle questioni più rilevanti che concernono le competenze proprie della regione, in particolare, stabilisce i principi di gestione dei beni della regione; approva il programma di sviluppo sociale, economico e culturale della regione, e i piani di sviluppo del territorio della regione; approva il bilancio della regione, le eventuali modifiche, e ne controlla l'esecuzione; indice il *referendum* regionale; approva gli accordi di cooperazione internazionale e di adesione della regione ad associazioni internazionali; nomina e revoca su proposta del Presidente il Vice-Presidente, o i Vice-Presidenti della regione; stabilisce il compenso dei propri membri; approva il proprio regolamento e le proprie regole di procedura (art. I, sez. 11, c. 2, legge 302/2001).

Il Presidente è l'organo esecutivo, amministra e rappresenta all'esterno la regione (art. 69, c. 6, Cost.). Qualora il Presidente ritenga che una risoluzione del consiglio sia contraria alla legge o vada contro gli interessi della regione, può rifiutare di apporvi la propria firma, ai sensi di quanto previsto dall' art. I, sez. 11, c. 9 della legge 302/2001. Il consiglio può superare il veto sospensivo del Presidente approvando nuovamente la

risoluzione a maggioranza di tre quinti dei suoi membri entro due mesi dalla sua prima approvazione, in caso contrario la risoluzione decade (art. I, sez. 16, commi 4 e 6, legge 302/2001). Il Presidente risponde alle interpellanze dei consiglieri regionali verbalmente o per iscritto, entro 30 giorni (art. I, sez. 16, c. 3, legge 302/2001).

Secondo quanto previsto dall'art. I, sez. 8 della legge 302/2001, come emendata dalla legge 16/2006, nell'esercizio delle competenze 'proprie', le regioni adottano "regolamenti generalmente vincolanti", che devono essere conformi alla "Costituzione, alle leggi costituzionali, ai trattati internazionali approvati dal Consiglio nazionale della Repubblica slovacca ratificati e promulgati secondo le modalità previste dalla legge, alle leggi ed ai regolamenti governativi". Nell'esercizio di competenze 'delegate' dall'amministrazione statale, invece, le regioni emanano regolamenti in attuazione e nel rispetto della legge di delega, oltre che della Costituzione, delle leggi costituzionali, dei trattati, delle leggi e dei regolamenti governativi.

Il testo del regolamento deve essere pubblicato sul sito della regione almeno 15 giorni prima della discussione in sede consiliare, in modo che sia persone fisiche che giuridiche possano presentare commenti, richiedere modifiche al testo o presentare osservazioni, ad eccezione dei casi d'urgenza, nei quali tale fase non ha luogo. Un'apposita commissione può essere incaricata di valutare i commenti al testo e presentare un documento riassuntivo entro tre giorni dalla discussione in consiglio. Qualora un'osservazione comune sia sostenuta da più di 200 persone, queste hanno diritto ad inviare un proprio rappresentante al consiglio che esponga la questione (in un tempo massimo di 10 minuti). Il regolamento entra in vigore il quindicesimo giorno dalla data della sua pubblicazione. Tale periodo di tempo è finalizzato a rendere conoscibile il testo, può essere abbreviato nei casi di urgenza, ma non può mai essere precedente alla data di pubblicazione del regolamento (art. I, sez. 8 della legge 302/2001).

Le regioni possono sviluppare forme di cooperazione transfrontaliera, attraverso la sottoscrizione di accordi internazionali e essere parte di associazioni internazionali. L'accordo internazionale deve indicare chiaramente le parti contraenti, l'oggetto dell'accordo di cooperazione, il periodo di validità e gli eventuali organi che devono essere istituiti. L'accordo deve essere concluso in forma scritta ed essere approvato dalla maggioranza assoluta dei membri del consiglio regionale. Deve inoltre essere conforme

alla Costituzione, alle leggi costituzionali, ai trattati, alle leggi, ed infine non deve andare a danno dell'interesse pubblico (art. I, sez. 5, commi 1-5, legge 302/2001).

La Repubblica slovacca ha sviluppato in maniera particolarmente intensa forme di cooperazione con enti territoriali di paesi confinanti, soprattutto nell'area dei Carpazi. Inoltre, tutte le regioni slovacche sono dotate di un proprio ufficio di rappresentanza a Bruxelles. Infine, esse inviano 6 rappresentanti ciascuna alla delegazione della Repubblica slovacca presso il Comitato delle Regioni.

3.2.4 I controlli sugli atti delle regioni

Le regioni sono soggette ad attività di controllo sia interne che esterne. Per quanto riguarda le attività di controllo esterne, lo Stato centrale può formulare raccomandazioni inerenti all'attività delle regioni e impugnare i singoli provvedimenti delle regioni presso i tribunali ordinari e la Corte costituzionale (nella pratica molto poco frequente)⁵⁴⁷.

In particolare, i regolamenti generalmente vincolanti delle regioni emanati nell'esercizio di competenze proprie (*ex art. 68, Cost.*) sono sottoposti al controllo di conformità alla Costituzione, alle leggi costituzionali, ai trattati internazionali ed alle leggi, da parte della Corte costituzionale, se di essi non decide un altro tribunale (art. 125, c. 1, lett. c, Cost.). Mentre per quanto riguarda i regolamenti emanati nell'esercizio di competenze delegate dall'amministrazione centrale dello Stato, la Corte costituzionale esercita un controllo di conformità – oltre che alla Costituzione, alle leggi costituzionali, ai trattati internazionali, ed alle leggi – anche in relazione ai decreti del Governo ed agli atti giuridici generalmente vincolanti dei Ministeri e degli altri organi centrali dell'amministrazione statale, sempre che di essi non decida un altro tribunale (art. 125, c. 1, lett. d, Cost.). Le unità territoriali superiori che hanno emanato tali norme giuridiche hanno l'obbligo entro sei mesi dalla pronuncia della decisione della Corte costituzionale di renderle conformi al parametro individuato dalla Corte; in caso contrario le norme, le loro parti o le singole disposizioni cessano di essere valide (art. 124, c. 3, Cost.).

Gli organi territoriali superiori possono impugnare una decisione o un atto incostituzionale o illegittimo che rientra nelle competenze proprie dell'autogoverno regionale presso i tribunali ordinari e la Corte costituzionale, a meno che di tale tutela non si occupi un altro organo costituzionale (art. 127a, Cost.). Un controllo esterno

⁵⁴⁷ *Regional democracy in the Slovak Republic*, cit.

sull'attività delle regioni è esercitato anche dalla Procura generale e dal Supremo Ufficio di controllo, in materia finanziaria in particolare.

Per quanto concerne i controlli interni, secondo quanto previsto dall'art I, sez. 19, della legge 302/2001, il consiglio regionale nomina e revoca un ispettore capo, il quale rimane in carica per un mandato di sei anni. Questi è un dipendente della regione, non può essere membro di un partito politico o movimento e non può intraprendere nessuna attività lucrativa. Tale restrizione non si applica alle attività scientifiche, didattiche, di traduzione, editoriali, letterarie o artistiche. L'attività di controllo dell'ispettore capo viene condotta in maniera indipendente e imparziale e riguarda tutte le attività della regione.

Considerazioni conclusive

1. Premessa

Nei precedenti capitoli si sono posti in evidenza gli elementi caratterizzanti le forme di decentramento regionale introdotte in tre paesi dell'Europa centrale, ossia Polonia, Repubblica ceca e Slovacchia. Il sistema francese di organizzazione regionale sembra avere esercitato un'influenza determinante su tutti e tre i paesi oggetto di indagine, sebbene sia stato recepito solo in maniera parziale, in relazione alle esigenze di ciascun ordinamento.

Si è tentato da un lato di mettere in luce le caratteristiche fondamentali del regionalismo francese, che ha trovato concretamente attuazione a partire dal 1982, e dall'altro di individuare le forme nelle quali tale sistema è stato recepito nei paesi dell'Europa centrale, all'interno del più ampio processo di transizione alla democrazia.

La ricerca è partita dall'assunto che i tre paesi oggetto di indagine abbiano introdotto forme di decentramento regionale ispirate al regionalismo francese, ovvero da una condizione di omogeneità tra i casi di studio, indispensabile ai fini della comparazione⁵⁴⁸. L'individuazione del regionalismo francese quale sistema di riferimento non si è basata su criteri di tipo assiologico, ma sulla constatazione che i casi di studio presentano – più di altri – elementi in comune con l'esperienza francese. La ricerca non mira essenzialmente a verificare se il sistema francese sia stato fedelmente riprodotto in Polonia, Repubblica ceca e Slovacchia, quanto piuttosto a individuare le modalità nelle quali si è guardato ad esso, attraverso un processo di adeguamento a quelle che sono le condizioni proprie di ciascun ordinamento⁵⁴⁹.

L'analisi delle singole esperienze nazionali condotta nei precedenti capitoli – attraverso un approccio storico-empirico – è finalizzata a cogliere le motivazioni, legate ad un insieme di fattori di carattere pregiuridico, che hanno portato ad operare determinate scelte istituzionali nell'introduzione di forme di decentramento regionale. Nel presente capitolo tali fattori verranno ricostruiti in un'ottica comparata, in relazione agli elementi che hanno portato all'istituzione delle regioni in Francia. Si procederà poi con un esame

⁵⁴⁸ Cfr. A. Rinella, *La forma di governo semipresidenziale*, cit., p. 357; A. Pizzorusso, *Sistemi giuridici comparati*, Giuffrè, Milano, 1998, p. 173; L. Pegoraro, *Introduzione metodologica*, in G. Morbidelli, L. Pegoraro, A. Rinella, M. Volpi, *Diritto pubblico comparato*, cit., p. 7.

⁵⁴⁹ G. Bognetti, *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, cit.

per analogie e differenze tra i singoli elementi che concorrono a caratterizzare il sistema regionale dei paesi dell'Europa centrale.

2. I fattori che hanno influito sull'introduzione di forme di decentramento regionale in Europa centrale

Una serie di elementi di natura storica, economica e sociale hanno contribuito a definire le modalità con le quali Polonia, Repubblica ceca e Slovacchia hanno proceduto all'istituzione delle regioni quali enti di autogoverno territoriale, ispirandosi variamente nell'ambito di tale processo al regionalismo francese, che hanno recepito almeno in parte. Come visto sopra, tutti e tre i paesi in esame hanno acquisito una propria statualità molto tardivamente – solo a seguito della prima guerra mondiale ed all'interno di uno Stato comune nel caso dei cechi e degli slovacchi – optando in questa fase per una struttura territoriale fortemente centralizzata. In particolare, la Polonia è nata come Stato indipendente nel 1918 e dopo oltre un secolo di dominazioni straniere ha dovuto fare fronte alle problematiche connesse alla riunificazione del territorio nazionale. La spartizione del territorio della Confederazione polacco-lituana (1772-1918) tra la Corona asburgica, l'Impero zarista e la Prussia aveva generato forti disparità tra le diverse regioni, lasciando pesanti eredità che hanno segnato il paese anche negli anni successivi. La Costituzione del 1921 prevedeva ampie forme di decentramento a favore degli enti territoriali (voivodati, distretti e comuni urbani e rurali), ma non trovò mai pienamente attuazione e a partire dal 1926 lo sviluppo di tendenze autoritarie contribuì ad un'ulteriore centralizzazione dello Stato. Tuttavia, la Costituzione del 1921 ha esercitato una profonda influenza sui testi che sono stati adottati successivamente, ed in particolare sulla Piccola Costituzione del 1992 e sulla Costituzione del 1997.

Le nazioni ceca e slovacca – accomunate da secoli di dominazione straniera, ovvero austriaca per i cechi (nell'ambito della quale venivano però assicurate particolari forme di autonomia) e ungherese per gli slovacchi (che escludeva invece qualsiasi forma di autonomia) – hanno conquistato la propria indipendenza e dato vita ad una prima entità statale comune solo nel 1918, con la Prima Repubblica cecoslovacca. La Costituzione del 1920 introduceva una struttura statale fortemente centralizzata e riconosceva solo limitate forme di autonomia alla Rutenia sub-carpatica (abitata da una popolazione a

maggioranza rutena), che però non trovarono mai pienamente attuazione. La Repubblica ceca e la Slovacchia sono nate come Stati indipendenti solo a seguito del “divorzio di velluto”, il 1° gennaio 1993.

La Francia al contrario ha assunto le caratteristiche proprie di uno Stato moderno nel periodo dell’assolutismo, a partire dal XVII secolo, costituendo il prototipo stesso dello Stato unitario. Tale sistema si è consolidato ulteriormente nel periodo rivoluzionario e napoleonico, nell’ambito di una forma di Stato liberale. Spinte al decentramento regionale si sono manifestate solo a partire dal secondo dopoguerra all’interno di uno Stato a struttura tradizionalmente accentrata e caratterizzato da una grande omogeneità da punto di vista etnico-nazionale⁵⁵⁰. La dottrina era arrivata a definire il centralismo come «*une manière d’être de l’état*»⁵⁵¹ ed a considerare che l’unità della Francia implicasse che la nazione dovesse essere assoggettata ad un medesimo regime giuridico, ovvero la legge del Parlamento espressione della *volonté générale*⁵⁵². Analogamente all’esempio francese – anche se in un contesto storico radicalmente differente – il processo di regionalizzazione dei paesi dell’Europa centrale si è sviluppato all’interno di ordinamenti fortemente centralizzati che ereditavano dal periodo socialista una struttura “monolitica” dello Stato, dalla quale erano fermamente orientati a prendere le distanze. Tuttavia, la forma di Stato socialista costituisce solo una delle fasi dell’evoluzione costituzionale di questi paesi, i quali hanno guardato alle proprie tradizioni costituzionali nell’ambito dei processi di transizione che hanno seguito il crollo dei regimi comunisti. Potrebbe infatti risultare fuorviante considerare il regime socialista quale causa di tutte le scelte operate in un ordinamento politico.

A differenza dell’esperienza francese, tra i fattori che più hanno influenzato l’introduzione di forme di decentramento regionale in Polonia, Repubblica ceca e Slovacchia vi è stata la profonda disomogeneità etnica che ha storicamente caratterizzato l’Europa centro-orientale, soprattutto nel momento in cui i relativi Stati hanno ottenuto l’indipendenza nazionale dopo la prima guerra mondiale. Tutti e tre i paesi in esame fino al primo conflitto mondiale erano parte di Imperi multinazionali e dopo avere ottenuto l’indipendenza hanno ereditato dagli Imperi un insieme di problematiche connesse alla

⁵⁵⁰ M. Calamo Specchia, *Un nuovo “regionalismo” in Europa*, cit., p. 3.

⁵⁵¹ M. Hauriou, *Précis élémentaire de droit administratif*, Sirey, Paris, 1943, p. 43.

⁵⁵² G. Beorgy, *Le Gouvernement et l’administration de la France*, Colin, Paris, 1967, p. 24.

profonda eterogeneità etnico-nazionale della popolazione – dovuta in parte anche alla tracciatura arbitraria dei confini, che non teneva conto dell'elemento nazionale⁵⁵³ – le quali hanno contribuito a frenare qualsiasi processo di decentramento a favore di enti regionali sub-statali. Nel caso della Prima Repubblica cecoslovacca proprio la presenza fortemente destabilizzante della popolazione di lingua tedesca nelle terre ceche, la quale superava numericamente quella slovacca, e della minoranza ungherese in Slovacchia erano stati tra i principali fattori che avevano portato alla formazione di uno Stato unitario cecoslovacco, creando artificialmente una nazione “cecoslovacca”. Per quanto concerne la Polonia, nel periodo tra le due guerre circa un terzo della popolazione apparteneva a minoranze nazionali – ucraina, ebrea, bielorusa, tedesca⁵⁵⁴ – fortemente ostili nei confronti dello Stato polacco, poiché oppresse, discriminate e, nel caso della minoranza ucraina e di quella bielorusa, oggetto di intensa opera di polonizzazione⁵⁵⁵. Al termine del secondo conflitto mondiale, la questione delle minoranze nazionali ha trovato drammaticamente soluzione in Polonia – oltre che per effetto delle politiche genocidarie intraprese dalla Germania nazista – attraverso il processo di trasferimento forzato della popolazione.

Analogamente, a seguito della ricostituzione della Repubblica cecoslovacca al termine della seconda guerra mondiale – sulla base di quanto stabilito alla Conferenza di Potsdam – si procedette all'espulsione dei tedeschi dalle terre ceche. Venne inoltre raggiunto un accordo tra la Slovacchia e l'Ungheria sullo scambio di popolazione tra i due paesi. Tuttavia, se il rimpatrio degli slovacchi dall'Ungheria poté considerarsi come un processo volontario, nel caso della minoranza ungherese in Slovacchia si trattò di un vero e proprio trasferimento forzato⁵⁵⁶. Per effetto dei c.d. decreti Beneš⁵⁵⁷ i tedeschi e gli ungheresi

⁵⁵³ M. Waldenberg, *Le questioni nazionali*, cit., pp. 227-228; J.M. Le Breton, *Una storia infausta*, cit.; A. Scottà, *La Conferenza di pace di Parigi fra ieri e domani (1919-1920)*, Rubettino, Catanzaro, 2000, p. 521.

⁵⁵⁴ Si stima che la minoranza ucraina contasse più di 5 milioni di persone (circa il 15% della popolazione della Seconda Repubblica polacca), gli ebrei erano circa 3 milioni (10% della popolazione), i bielorusi 1,5 milioni, ed i tedeschi circa 800.000. P.D. Stachura, *Poland, 1918-1945: An Interpretive and Documentary History of the Second Republic*, Routledge, London-New York, 2004, p. 79.

⁵⁵⁵ A. Roshwald, *Ethnic Nationalism and the Fall of Empires: Central Europe, the Middle East and Russia, 1914-23*, Routledge, London-New York, 2000, p. 164.

⁵⁵⁶ I. Gyurcsik, J. Satterwhite, *The Hungarians in Slovakia*, in *Nationalities Papers*, n. 3/24, 1996, pp. 509-524; M. Mandelbaum, *The New European Diasporas: National Minorities and Conflict in Eastern Europe*, Council on Foreign Relations, New York, 2000; A.J. Rieber, *Forced Migration in Central and Eastern Europe, 1939-1950*, Routledge, London-New York, 2000.

⁵⁵⁷ Decreto n. 5/1945, n. 12/1945, n. 108/1945 e decreto costituzionale n. 33/1945.

vennero privati dei diritti di proprietà⁵⁵⁸ e dei più basilari diritti civili, ed in particolare della cittadinanza cecoslovacca⁵⁵⁹. Gli ungheresi in Slovacchia furono inoltre assoggettati ad un intenso processo di “slovacchizzazione”. Nonostante le politiche adottate al termine del secondo conflitto mondiale, gli ungheresi hanno continuato a risiedere in Slovacchia meridionale ed i tedeschi in Boemia e Moravia⁵⁶⁰.

La presenza della minoranza ungherese (che costituisce circa l’8,5% della popolazione della Slovacchia⁵⁶¹) si considera tra i fattori che più hanno condizionato lo sviluppo di un processo di decentramento regionale⁵⁶². Nel dibattito che ha preceduto l’istituzione delle regioni nel 2001, l’ipotesi di introdurre una regione in Slovacchia meridionale che corrispondesse all’area abitata dalla minoranza ungherese è stata infatti presa in considerazione, ma scartata nel timore di rivendicazioni separatiste. Per scongiurare tale rischio, le aree abitate dalla minoranza ungherese sono state divise tra quattro regioni⁵⁶³. Difficoltà analoghe non sono invece emerse con riferimento alla minoranza rom, che rappresenta la seconda minoranza etnica della Slovacchia per dimensione. La popolazione rom infatti non si concentra territorialmente in un’unica regione, ma è distribuita in tutta la parte orientale del paese⁵⁶⁴. In Polonia e nella Repubblica ceca la presenza di minoranze nazionali ha assunto un ruolo marginale nel processo di riforma dell’organizzazione territoriale dello Stato che ha seguito il crollo dei regimi comunisti e

⁵⁵⁸ Decreto n. 12/1945 sulla confisca e riassegnazione delle proprietà agricole dei tedeschi e degli ungheresi, dei traditori e dei nemici della nazione ceca e slovacca e decreto n. 108/1945 sulla confisca dei beni del nemico e sul Fondo di recupero nazionale.

⁵⁵⁹ Decreto costituzionale del Presidente n. 33/1945 sulla modifica della cittadinanza cecoslovacca delle persone di nazionalità tedesca e ungherese.

⁵⁶⁰ Si stima che circa 160.000 tedeschi continuarono ad abitare le terre ceche. P. Eberhardt, J. Owsinski, *Ethnic Groups and Population Changes in Twentieth-Century Central-Eastern Europe: History, Data, Analysis*, Routledge, London-New York, 2015.

⁵⁶¹ B. Balogová, *Census: Fewer Hungarians, Catholics – and Slovaks*, in *The Slovak Spectator*, 5-3-2012.

⁵⁶² E.L. Paul, *Perception vs. Reality: Slovak Views of the Hungarian Minority in Slovakia*, in *Nationalities Papers*, n. 4/31, pp. 485-493.

⁵⁶³ C. Cerreti e N. Fusco, *Geografia e minoranze*, Carocci, Roma, 2007, pp.136-141; A. Angeli, *L’evoluzione costituzionale della tutela delle minoranze nazionali nella Repubblica slovacca*, in A. Di Gregorio, A. Vitale (a cura di), *Il ventennale dello scioglimento pacifico della Federazione ceco-slovacca. Profili storico-politici, costituzionali, internazionali*, Maggioli, Rimini, 2015, pp. 169-193.

⁵⁶⁴ *Slovak Republic*, in www.coe.int/en/web/minorities/slovak-republic.

l'avvio dei processi di transizione (costituendo tra il 2-3% della popolazione in Polonia⁵⁶⁵ e circa il 4% della popolazione nella Repubblica ceca⁵⁶⁶).

Un ulteriore fattore che ha contribuito a definire le modalità nelle quali il processo di regionalizzazione in Europa centrale ha concretamente trovato attuazione concerne l'esistenza di regioni storiche, il quale – insieme a considerazioni di natura economica e sociale – ha influenzato almeno in parte il numero, i confini e la denominazione delle regioni. In Polonia in particolare sono stati istituiti 16 voivodati la cui denominazione – ma non i confini – si richiama a quella delle regioni storiche, a segnalare la continuità con il passato e la rottura con il regime comunista. La legge del 28 maggio 1975, infatti, aveva introdotto una struttura territoriale articolata su due livelli (voivodati e comuni) e aumentato il numero dei voivodati da 17 a 49, contribuendo ad un ulteriore centralizzazione dello Stato. In Slovacchia, invece, sebbene siano stati presentati progetti di legge relativi all'istituzione di 12 regioni, corrispondenti alle 12 contee storiche slovacche esistenti nel Regno d'Ungheria (*zupy*), si è infine optato per la creazione di 8 regioni sulla base di considerazioni di carattere economico. Anche nella Repubblica ceca si è esclusa la possibilità di istituire unità di autogoverno territoriale superiore corrispondenti alle regioni ceche dell'Impero asburgico dotate di una propria Dieta territoriale, ovvero Boemia, Moravia e Slesia, nel timore del separatismo moravo⁵⁶⁷. Non sono mancate tuttavia proposte in tal senso, sostenute in particolare dall'ex Primo Ministro e successivamente Presidente del Senato Petr Pithart⁵⁶⁸.

Un ulteriore fattore che necessita di essere preso in considerazione è l'influenza esercitata dall'Unione europea sulla regionalizzazione dei paesi dell'Europa centro-orientale. Si

⁵⁶⁵ Vi sono tre categorie di minoranze riconosciute ufficialmente in Polonia: nove minoranze nazionali (bielorussa, ceca, lituana, tedesca, armena, russa, slovacca, ucraina, ebraica), quattro minoranze etniche (ebraica caraita, lemky o russina, rom e tatar) e una minoranza linguistica regionale, ovvero quella casciuba, che costituiscono insieme poco più del 3% della popolazione totale della Polonia. Gli slesiani non hanno ottenuto alcuna forma di riconoscimento. *Poland*, in www.coe.int/en/web/minorities/poland.

⁵⁶⁶ Vi sono 14 minoranze riconosciute nella Repubblica ceca, ovvero quella bielorussa, bulgara, croata, tedesca, greca, ungherese, polacca, rom, russa, russina, serba, slovacca, ucraina e vietnamita. *Government Council for National Minorities*, in www.vlada.cz/en/pracovni-a-poradni-organy-vlady/rnm/historie-a-soucasnost-rady-en-16666; Cfr. *Czech Republic*, in www.coe.int/en/web/minorities/czech-republic.

⁵⁶⁷ M. Mareš, *Separatist Currents in Moravian Fascism and National Socialism*, in *Fascism. Journal of Comparative Fascist Studies*, n. 2, 2013.

⁵⁶⁸ P. Zidek, *Dnešním politikům chybí odvaha, tvrdí Petr Pithart [I politici di oggi non hanno coraggio, afferma Petr Pithart]*, in www.lidovky.cz/dnesnim-politikum-chybi-odvaha-tvrdi-petr-pithart-z-uprchliku-strach-nema-1tj-zpravy-domov.aspx?c=A151017_130833_ln_domov_mct.

tratta di un elemento che ha caratterizzato i processi di allargamento dell'UE fin dagli anni ottanta⁵⁶⁹.

L'introduzione di forme di decentramento regionale non è mai stata inclusa tra i criteri politici indicati dall'Unione europea nell'ambito dei processi di adesione (c.d. *Copenhagen criteria*⁵⁷⁰). Per quanto concerne invece i criteri relativi alla capacità amministrativa e istituzionale di dare attuazione all'*acquis* e di assumersi gli obblighi derivanti dall'adesione all'UE, la Commissione ha sostenuto l'opportunità di introdurre forme di regionalizzazione⁵⁷¹. L'esistenza di enti regionali rappresentava infatti un requisito essenziale per aderire ai programmi di aiuto ed avere accesso ai fondi strutturali ed avrebbe fornito alla Commissione europea un interlocutore diretto nell'attuazione delle politiche comunitarie di sviluppo in determinate parti dei territori nazionali⁵⁷². Sebbene nell'ambito del processo di allargamento ad Est tra il 2004 ed il 2007 la Commissione europea si sia espressa in favore dell'introduzione di forme di decentramento regionale, non ha mai vincolato gli Stati candidati all'ingresso nell'Unione all'introduzione di uno specifico modello di regionalismo, lasciando ai singoli paesi la possibilità di individuare il sistema di decentramento più idoneo a dare attuazione all'*acquis*, nel rispetto delle proprie tradizioni politico-istituzionali.

Nella prospettiva dell'ingresso nell'UE, i tre paesi oggetto di indagine hanno introdotto significative riforme della propria organizzazione territoriale. Nel caso della Repubblica ceca l'adesione all'Unione europea ha costituito il fattore che probabilmente più di ogni altro ha portato all'istituzione delle regioni⁵⁷³.

Dall'insieme delle considerazioni formulate nel presente paragrafo si evince come l'istituzione delle regioni in Polonia, Repubblica ceca e Slovacchia – nonostante le peculiarità emerse in relazione a ciascuna esperienza nazionale – sia stata influenzata da un insieme di fattori comuni ai tre paesi ed abbia portato in molti casi all'introduzione di soluzioni simili, che necessitano per questo di essere esaminate congiuntamente.

⁵⁶⁹ F. Pizzetti, *Le autonomie locali e l'Europa*, in *Le Regioni*, 2002, pp. 936 ss.

⁵⁷⁰ *Accession criteria*, in https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/glossary/terms/accession-criteria_en.

⁵⁷¹ T. Cerruti, *L'Unione europea alla ricerca dei propri confini. I criteri politici di adesione ed il ruolo dei nuovi Stati membri*, Giappichelli, Torino, 2010, p. 173.

⁵⁷² F. Pizzetti, *Le autonomie locali e l'Europa*, cit.

⁵⁷³ T. Cerruti, *L'Unione europea alla ricerca dei propri confini*, cit., p. 188.

3. L'organizzazione regionale nell'Europa centro-orientale. Analogie e differenze con il sistema francese

3.1 L'istituzione delle regioni

Il processo che ha portato all'istituzione delle regioni in Polonia, Repubblica ceca e Slovacchia tra la fine degli anni novanta ed i primi anni duemila, sebbene si sia sviluppato in condizioni storiche profondamente differenti rispetto a quelle della Francia della Quinta Repubblica, prendeva le mosse da una condizione di base comune, ovvero una struttura territoriale fortemente accentrata e l'assenza di consolidate tradizioni in materia di decentramento.

In Europa centrale le regioni hanno trovato attuazione a seguito di una revisione della Costituzione nel caso della Repubblica ceca e della Slovacchia ed a seguito dall'adozione di un nuovo testo costituzionale nel caso della Polonia. In particolare, nella Repubblica ceca il testo originario della Costituzione del 1992 prevedeva che la struttura territoriale del paese si articolasse su due livelli, ovvero i comuni e gli "enti superiori di autogoverno territoriale", i quali avrebbero potuto assumere la denominazione di *země* o *kraj* (art. 99). La legge costituzionale 347/1997 ha emendato l'art. 99 della Costituzione, optando per la denominazione di *kraj* per le regioni⁵⁷⁴. La legge 129/2000 ha infine dato attuazione all'art. 99 della Costituzione, disciplinando in maniera dettagliata l'organizzazione e le competenze delle regioni. La Costituzione della Repubblica ceca è però l'unica tra quelle dei paesi in esame che fa riferimento direttamente alle regioni.

Per quanto concerne la Slovacchia, la Costituzione del 1992 nella sua versione originaria rinviava alla legge per la definizione dell'autonomia delle "unità di autogoverno territoriale superiori" (art. 65, c. 3). Nell'introduzione di forme di decentramento regionale la Slovacchia si è successivamente ispirata al sistema ceco. La legge di revisione costituzionale dell'8 marzo 2001 ha introdotto nel testo costituzionale disposizioni relative alle unità di autogoverno territoriale superiore, che hanno trovato attuazione con la legge 302/2001 "Sull'autogoverno delle unità di autogoverno territoriale superiore (autogoverno regionale)" ed hanno iniziato ad operare dal 1° gennaio 2002. La

⁵⁷⁴ Costituzione ceca, art. 99: «La Repubblica ceca si divide in comuni, che sono enti di autogoverno territoriale di base, e regioni, che sono gli enti di autogoverno territoriale superiori».

Costituzione slovacca non fa riferimento al termine “regione”, ma unicamente a quello di “unità di autogoverno territoriale superiore⁵⁷⁵”.

Analogamente, nell’esempio della Polonia la Costituzione del 1997 rimanda alla legge ordinaria la disciplina degli organi di “autogoverno regionale⁵⁷⁶” (art. 164), che sono disciplinati dalla legge del 24 luglio 1998, entrata in vigore il 1° gennaio 1999. All’art. 152, c. 2 della Costituzione si fa riferimento al termine “voivodati”, non in quanto unità di autogoverno territoriali, ma quali circoscrizioni territoriali nelle quali opera il voivoda, il rappresentante del Consiglio dei Ministri nel voivodato, assimilabile alla figura del prefetto regionale in Francia.

L’esperienza di Repubblica ceca, Slovacchia e Polonia si discosta da quella francese nella quale le regioni sono state istituite con legge ordinaria nel 1982 ed hanno trovato copertura costituzionale solo molti anni più tardi con la legge di revisione costituzionale del 28 marzo 2003. La mancanza di un riferimento esplicito alle regioni del testo costituzionale potrebbe tuttavia generare da un punto di vista teorico delle difficoltà nella classificazione di Polonia e Slovacchia tra gli Stati regionali – come è accaduto in relazione alla Francia fino al 2003⁵⁷⁷ – soprattutto con riferimento alle classificazioni proposte dalla dottrina italiana⁵⁷⁸.

3.1.1 Le dimensioni delle regioni ed il sistema di classificazione NUTS

Le dimensioni delle regioni sono un elemento che – insieme ad altri fattori quali le forme di autonomia di cui godono, le risorse finanziarie di cui sono dotate e se concorrono alla formazione degli organi nazionali (o se sono dotati di una rappresentanza nella camera alta) – incide direttamente sul ruolo e sul peso politico che assumono o che possono assumere gli enti regionali all’interno dello Stato.

La scelta operata dal legislatore francese nel 2015 appare da questo punto di vista emblematica. La legge del 16 gennaio 2015 ha infatti ridotto il numero delle regioni della

⁵⁷⁵ Costituzione slovacca, art. 64: «L’autonomia territoriale è costituita dal comune e dall’unità territoriale superiore».

⁵⁷⁶ Costituzione polacca, art. 164, c. 1: «L’unità di base dell’autogoverno territoriale è il comune. Le altre unità di autogoverno locale o regionale sono stabilite dalla legge».

⁵⁷⁷ Senza trascurare – come già ricordato – gli autori che non considerano la Francia come uno Stato regionale, anche a seguito della revisione costituzionale del 2003. F. Laffaille, *Decentralizzazione ed evoluzione della forma di Stato in Francia*, cit.

⁵⁷⁸ M. Volpi, *La distribuzione territoriale dei poteri*, cit., pp. 371 ss.; C. Martinelli, *La Francia*, cit., p. 243.

Francia metropolitana da 22 a 12 (cui si somma la Corsica, la cui disciplina però non ha subito modifiche) – ampliandone notevolmente le dimensioni, oltre a ridefinirne le competenze – che corrispondono al livello della nomenclatura delle unità territoriali statistiche (NUTS) di livello 2⁵⁷⁹. La riforma del 2015 si inserisce così all'interno del lungo processo di regionalizzazione della Francia che ha avuto inizio nel 1982 e che ha portato al un progressivo rafforzamento del livello regionale⁵⁸⁰.

In tutti e tre i casi di studio non si osservano invece simili tendenze. In Polonia, Repubblica ceca e Slovacchia, infatti, dopo una prima fase di assestamento del sistema di decentramento territoriale non si è proceduto ad un ulteriore approfondimento delle forme di autonomia di cui godono gli enti regionali. Come nell'esempio francese, la Polonia con la legge del 24 luglio 1998 ha optato per l'istituzione di 16 regioni che corrispondono al livello NUTS 2, invece delle 49 previste dalla precedente legge del 28 maggio 1975⁵⁸¹. Repubblica ceca e Slovacchia hanno istituito invece regioni corrispondenti al livello NUTS 3. Come ricordato, una serie di considerazioni di natura politica – con particolare riferimento al separatismo moravo – hanno prevalso su fattori storici ed hanno portato la Repubblica ceca ad optare per la creazione di 14 regioni (compresa la città di Praga capitale), il cui territorio corrisponde parzialmente ai NUTS di terzo livello⁵⁸². Analogamente in Slovacchia, qualora si fosse tenuto conto unicamente di fattori di natura storica sarebbero state istituite 12 regioni, un numero troppo elevato rispetto alle dimensioni geografiche e demografiche del paese; il legislatore slovacco ha per questo

⁵⁷⁹ La nomenclatura delle unità territoriali statistiche, cui si fa spesso riferimento con l'acronimo NUTS (dal francese: *Nomenclature des unités territoriales statistiques*), identifica la ripartizione del territorio dell'Unione europea a fini statistici. Sul sistema NUTS si basa la redistribuzione territoriale dei fondi strutturali della UE. Il NUTS è un indicatore importante nell'analisi degli enti regionali, poiché consente di inquadrare le dimensioni demografiche delle regioni a prescindere da quelle geografiche. Il livello NUTS 1 corrisponde a una regione abitata da 3 a 7 milioni di persone, il livello NUTS 2 da 800.000 a 3 milioni di persone, il livello NUTS 3 da 150.000 a 800.000 persone. In <http://ec.europa.eu/eurostat/web/main/home>.

⁵⁸⁰ *Projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral. Exposé des motifs*, 18-6-2014, in www.senat.fr/leg/pjl13-635.html; M. Mazzoleni, *La riforma degli enti territoriali francesi*, cit., p. 108.

⁵⁸¹ Per finalità statistiche sono state inoltre istituite 6 regioni (*regiony*) di livello NUTS 1 e 72 regioni di livello NUTS 3 (*podregiony*). Non si tratta in questo caso di organi di autogoverno territoriale.

⁵⁸² Con la legge 248/2000 nella Repubblica ceca – nella prospettiva dell'ingresso nell'UE – sono state istituite 8 regioni corrispondenti al livello NUTS 2 per facilitare l'adesione alle politiche europee di coesione regionale. Non si tratta in questo caso di autogoverno regionale. L'intero territorio nazionale corrisponde invece al livello NUTS 1 T. Cerruti, *L'Unione europea alla ricerca dei propri confini*, cit., p. 174.

privilegiato considerazioni di carattere economico ed ha istituito 8 regioni, corrispondenti al livello NUTS 3⁵⁸³.

Infine, da una prospettiva più ampia, si osserva che la Polonia – per le proprie dimensioni geografiche e demografiche – ha introdotto come la Francia una struttura articolata su tre livelli di autogoverno territoriale (voivodati, distretti e comuni), mentre Slovacchia e Repubblica ceca hanno un'organizzazione territoriale basata su due livelli, ovvero regioni e comuni.

3.2 *La natura degli enti regionali*

Una serie di elementi comuni caratterizzano le regioni nei tre paesi oggetto di indagine attraverso i quali è possibile cogliere appieno le modalità nelle quali il sistema francese di decentramento regionale è stato recepito in Europa centrale. Polonia, Repubblica ceca e Slovacchia hanno optato per una regionalizzazione omogenea, introducendo una disciplina uniforme per tutti gli enti regionali, che riprende molti degli elementi che caratterizzano il regionalismo francese dell'area metropolitana.

La Francia rappresenta allo stesso tempo un interessante esempio di regionalismo asimmetrico prevedendo una disciplina specifica per i territori d'oltremare, retaggio del passato coloniale, e particolari condizioni di autonomia per la Corsica, in considerazione di una serie di fattori di natura storico-culturale e della condizione di insularità.

Tutti e tre i paesi in esame hanno introdotto forme di decentramento regionale che non possono sicuramente essere inquadrati tra gli esempi del decentramento burocratico – o di *déconcentration* utilizzando il concetto elaborato dalla dottrina francese – che consiste nell'attribuzione di potere decisionale ad autorità territoriali non dotate di personalità giuridica gerarchicamente sottoposte alle autorità centrali. Allo stesso tempo questi paesi non possono essere classificati tra le forme di regionalismo politico, poiché in difetto di una serie di elementi essenziali che caratterizzano tale categoria in astratto, quali la titolarità in capo agli enti regionali di competenze normative primarie e del potere di indirizzo politico.

Gli enti regionali di Polonia, Repubblica ceca e Slovacchia sono invece dotati di personalità giuridica, di organi eletti direttamente dai cittadini, di un proprio patrimonio,

⁵⁸³ Per finalità statistiche il territorio della Slovacchia è inoltre diviso in 4 *oblasti* di livello NUTS 2. Il territorio nazionale corrisponde al livello NUTS 1.

di potere regolamentare e agiscono nell'interesse della comunità territoriale di riferimento sulla base di quanto previsto dalla legge. Appare evidente dalle caratteristiche elencate quanto il regionalismo in questi paesi presenti elementi in comune con il sistema francese di decentramento regionale, o meglio di *décéntralisation*. Come detto sopra la *décéntralisation* è solo in parte assimilabile al concetto di “decentramento amministrativo” elaborato dalla dottrina italiana⁵⁸⁴.

Un aspetto di grande rilievo che caratterizza tutti i paesi oggetto di indagine è l'assenza di gerarchia tra i diversi livelli di autogoverno territoriale e di poteri di controllo degli enti regionali sugli enti locali. Tale principio venne stabilito per la prima volta in Francia dall'art. 2 della legge 83-8 del 7 gennaio 1983 ed a seguito della revisione costituzionale del 2003 è sancito dalla Costituzione all'art. 72, c. 5⁵⁸⁵. Tutti i livelli dell'autogoverno territoriale si considerano per questo indipendenti nell'esercizio delle proprie funzioni.

In considerazione di tale caratteristica del sistema francese, una parte della dottrina ritiene inopportuna la classificazione della Francia tra gli Stati regionali, poiché l'assenza di gerarchia tra le collettività territoriali non dovrebbe consentire di attribuire maggiore rilievo ad una sola tra le collettività nelle quali si articola la struttura territoriale dello Stato⁵⁸⁶. Sulla base di considerazioni analoghe, ovvero tenuto conto dell'assenza di un rapporto gerarchico tra gli enti territoriali, una parte della dottrina ceca è arrivata ad interrogarsi sull'opportunità di distinguere tra enti “di base” ed enti “superiori” di autogoverno territoriale, con particolare riferimento alla distinzione operata dalla Costituzione all'art. 99⁵⁸⁷.

3.2.1 La duplicità di funzioni degli enti regionali

Uno degli elementi che contribuiscono maggiormente a definire il regionalismo dei paesi dell'Europa centrale è rappresentato dalla duplicità delle funzioni che gli enti regionali sono chiamati a svolgere. Le regioni sono infatti dotate sia di competenze proprie che esercitano nell'interesse della comunità territoriale di riferimento, che di competenze

⁵⁸⁴ M. Volpi, *La distribuzione territoriale dei poteri*, cit., pp. 371 ss.; A. Rinella, *Sistemi costituzionali comparati*, pp. 289 ss. Cfr. L. Pegoraro, *Autoqualificazione ed eteroqualificazioni del federalismo*, cit., pp. 19-30.

⁵⁸⁵ «Nessuna collettività territoriale può esercitare forme di tutela su un'altra».

⁵⁸⁶ F. Laffaille, *Decentralizzazione ed evoluzione della forma di Stato in Francia*, cit., pp. 437-438.

⁵⁸⁷ J. Jezek, *Návrhy na změnu sedmé hlavy Ústavy: územní samospráva [Proposte di modifica del settimo capitolo della Costituzione: autogoverno territoriale]*, in *Parlamentní zpravodaj*, n. 1, 2000, 11.

delegate dallo Stato. Polonia, Repubblica ceca e Slovacchia hanno ereditato tale sistema, definito come «sistema del doppio binario»⁵⁸⁸, dal periodo di dominazione asburgica. Il sistema del doppio binario è stato poi ripreso, a seguito del crollo dell'Impero, sia dalla Prima Repubblica cecoslovacca che dalla Seconda Repubblica polacca. Dopo il secondo conflitto mondiale e con l'avvento dei regimi socialisti il sistema del doppio binario è stato rigettato e si è parallelamente assistito ad un forte accentramento del potere ed all'affermazione di un sistema basato sul principio dell'unitarietà del potere statale, sotto il rigido controllo del partito comunista. Forme di decentramento del potere statale in favore di enti territoriali dotati di una duplicità di funzioni sono state reintrodotti solo a seguito del crollo dei regimi comunisti ed hanno successivamente ottenuto copertura costituzionale⁵⁸⁹.

La duplicità di funzioni degli enti territoriali, ai quali vengono attribuite sia competenze proprie che competenze delegate dello Stato, ha origini ben più antiche in Francia, dove è stata introdotta per la prima volta con riferimento ai comuni con la legge del 14 dicembre 1789. Come visto sopra, tale sistema si pone alla base della distinzione tra i concetti deconcentrazione (*déconcentration*) e decentramento (*décentralisation*) delle funzioni dello Stato.

Un ulteriore elemento accomuna il regionalismo polacco e slovacco al sistema francese, ovvero il fatto che a livello regionale (così come negli altri livelli nei quali si articola la struttura dello Stato) operino sia enti territoriali che organi decentrati della pubblica amministrazione⁵⁹⁰.

Nella Repubblica ceca si è optato per un sistema differente: è previsto infatti che a livello regionale invece che organi decentrati dello Stato operi un ufficio regionale (*krajský úřad*), ovvero un organo della regione preposto allo svolgimento di parte delle funzioni delegate dall'amministrazione statale alla regione (che vengono attribuite all'ufficio regionale dal consiglio regionale)⁵⁹¹. Nell'esercizio delle funzioni delegate dallo Stato la regione si ritiene gerarchicamente subordinata allo Stato. Analogamente, se nell'esercizio

⁵⁸⁸ T. Cerruti, *L'Unione europea alla ricerca dei propri confini*, cit., p. 188.

⁵⁸⁹ Art. 166, c. 1-2, Costituzione polacca; art. 71, Costituzione slovacca; art. 105, Costituzione ceca.

⁵⁹⁰ Costituzione slovacca, art. 64a: «Il comune e l'unità territoriale superiore sono unità territoriali di autogoverno autonome ed unità amministrative della Repubblica slovacca (...); Art. 152, Cost. polacca: «Il voivoda è il rappresentante del Consiglio dei ministri nei voivodati» e art. 3, Legge del 5 giugno 1998 «Sull'amministrazione dello Stato nella regione».

⁵⁹¹ Legge 129/2000, art. 69.

delle competenze proprie comuni e regioni si considerano organi indipendenti, nell'esercizio delle funzioni delegate dallo Stato il comune è subordinato alla regione.

3.3 Gli organi delle regioni

L'esempio francese è seguito anche per quanto concerne gli organi delle regioni ed i rapporti tra gli stessi. Come visto sopra, in Francia gli organi delle regioni sono il consiglio regionale (*conseil régional*), eletto a suffragio universale, il presidente del consiglio regionale (*président du conseil régional*), che è l'organo esecutivo della regione ed il consiglio economico, sociale e dell'ambiente (*conseil économique, social et environnemental régional*), che è un organo consultivo e non è stato recepito in nessuna delle esperienze in esame. Analogamente, in Polonia e Repubblica ceca le regioni sono dotate di un organo assembleare (definito come “deliberativo”⁵⁹², in Polonia) formato da un numero di membri elettivi proporzionale al numero di abitanti della regione, che assume la denominazione di *sejmik* in Polonia e di *zastupitelstvo* nella Repubblica ceca. L'organo assembleare è incaricato di eleggere l'esecutivo della regione, formato dal presidente (maresciallo del *sejmik* in Polonia e *hejtman* nella Repubblica ceca) e dal consiglio (*zarząd województwa* in Polonia e *rada* nella Repubblica ceca), responsabile di fronte all'assemblea. La Slovacchia ha optato per un sistema differente nel quale sia l'assemblea (*zastupitelstvo*) che il presidente (*preseda*) sono eletti a suffragio universale. In Polonia, accanto al maresciallo del *sejmik* si trova la figura del voivoda, ovvero il rappresentante del Consiglio dei Ministri nella regione. Il dualismo delle figure al vertice della regione – ovvero, il maresciallo del *sejmik* al vertice dell'autogoverno regionale ed il voivoda, al vertice dell'amministrazione statale decentrata – traduce a livello istituzionale la duplicità delle funzioni che la regione è chiamata a svolgere.

La figura del voivoda in Polonia può essere assimilata a quella del prefetto regionale, o meglio del rappresentante dello Stato nella regione, in Francia, il quale rappresenta ciascuno dei membri del governo, è responsabile della tutela degli interessi nazionali, del controllo amministrativo e del rispetto delle leggi (art. 72, c. 6, Cost.). Come nell'esempio francese, in Polonia, il voivoda è il rappresentante del Consiglio dei ministri nei voivodati

⁵⁹² Si sottolinea che nella definizione del *sejmik* quale organo “deliberativo” della regione, la Costituzione polacca si richiama alla Costituzione francese.

ed esercita un'attività di supervisione e controllo sugli organi dell'autogoverno territoriale sulla base del principio di legalità (art. 171, Cost. polacca).

4. Considerazioni finali

L'analisi dei tratti salienti dell'impianto regionale elaborato dal legislatore costituzionale e ordinario in Polonia, Repubblica ceca e Slovacchia consente di individuare una serie di affinità con l'esempio francese. La limitata presenza di riferimenti espliciti al regionalismo francese nella dottrina locale non si considera di ostacolo all'indagine, poiché si ritiene che le "autoqualificazioni"⁵⁹³ non costituiscano un elemento essenziale nell'identificazione della natura giuridica degli Stati regionali.

Dall'insieme delle considerazioni finora formulate in merito ai fattori che hanno influito sull'introduzione delle regioni e sull'organizzazione regionale in Europa centro-orientale – con particolare riferimento alla natura ed alla struttura istituzionale degli enti regionali – emerge che la Polonia, più di ogni altro paese, sembra avere recepito il sistema francese. Tale circostanza è stata favorita da elementi strutturali, quali la dimensione geografica e demografica, più simili a quelli della Francia rispetto agli altri due casi di studio, Repubblica ceca e Slovacchia⁵⁹⁴.

Inoltre, anche in una prospettiva storica il modello prefettizio di derivazione giacobino-napoleonica ha esercitato una profonda influenza sul sistema polacco, ed è stato recepito già nel corso dell'esperienza della Seconda Repubblica polacca. Tale influenza, che contraddistingue molti degli ordinamenti europei che furono soggetti alla dominazione napoleonica, ha continuato a caratterizzare l'ordinamento polacco anche a seguito del crollo del regime comunista ed appare ancora oggi evidente.

La Polonia è l'unico tra i tre paesi in esame ad avere introdotto una figura assimilabile a quella del prefetto: Repubblica ceca e Slovacchia hanno infatti optato per forme di controllo sugli atti e sugli organi regionali differenti. In particolare, nella Repubblica ceca la supervisione dell'attività degli organi regionali è esercitata dai Ministri e dagli organi dell'amministrazione centrale dello Stato, competenti per materia, per quanto riguarda sia

⁵⁹³ Prendendo in prestito un concetto elaborato dalla dottrina con riferimento allo Stato federale, che può essere a parere di chi scrive riferito anche alla forma di Stato regionale. L. Pegoraro, *Autoqualificazioni ed eteroqualificazioni del federalismo*, cit., p. 19.

⁵⁹⁴ F. Balfóil, *Regionalization and decentralization in a comparative perspective Eastern Europe and Poland*, in Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 2010, p. 12.

le competenze proprie che quelle delegate⁵⁹⁵. La Slovacchia si richiama ampiamente al sistema ceco in materia di controlli sugli atti e sugli organi delle regioni⁵⁹⁶.

Più in generale, l'affinità tra il regionalismo ceco e slovacco è connesso, oltre che ad una serie di fattori quali la dimensione territoriale e demografica (che hanno portato i due paesi ad introdurre enti regionali di livello NUTS 3), alla presenza di tradizioni costituzionali comuni, sviluppate storicamente all'interno della cornice istituzionale della Repubblica cecoslovacca – che non ha però annullato le peculiarità proprie di ciascun ordinamento.

La regionalizzazione di Polonia, Repubblica ceca e Slovacchia deve essere valutata in maniera fortemente positiva, in considerazione non solo del processo inclusivo e meditato attraverso il quale è stata introdotta, ma anche della grande stabilità che la nuova struttura territoriale ha assicurato ai tre paesi. Sebbene non sia possibile individuare un progressivo rafforzamento del livello regionale, a differenza di quanto si osserva in Francia, l'organizzazione regionale dello Stato non è stata mai messa in discussione in questi paesi ed ha saputo rispondere adeguatamente alle esigenze che avevano portato alla sua introduzione. Si fa riferimento *in primis* alla necessità di riorganizzare la struttura territoriale dello Stato nell'ambito di un più ampio processo di transizione, per consentire il superamento della struttura unitaria e centralizzata ereditata dal periodo socialista attraverso l'istituzione di enti in grado di esercitare funzioni e gestire servizi di rilevanza regionale. *In secundis*, per rispondere ad una serie di sollecitazioni nell'ambito del processo di adesione all'Unione europea, ed assicurare ai tre paesi l'accesso ai programmi di aiuto ed in particolare ai fondi strutturali.

⁵⁹⁵ Nell'ambito delle competenze proprie, i regolamenti e altri atti delle regioni possono essere impugnati dal Ministro degli Interni davanti alla Corte costituzionale o a un tribunale amministrativo (artt. 83-85, legge 129/2000). Mentre nell'ambito delle competenze delegate dallo Stato, i rapporti tra Governo, Ministeri e organi dell'autogoverno territoriale sono di natura gerarchica (art. 92, legge 129/2000).

⁵⁹⁶ In particolare, lo Stato centrale può formulare raccomandazioni inerenti l'attività delle regioni ed impugnare singoli provvedimenti degli organi regionali, presso i tribunali amministrativi e la Corte costituzionale.

BIBLIOGRAFIA

- A.A.V.V., *Encyclopædia*, Dobson, Philadelphia, 1798.
- AA.VV., *Recueil général des lois, décrets, ordonnances, etc: depuis le mois de Juin 1789 jusqu'au mois d'Août 1830*, Administration du Journal des notaires, Paris, 1839.
- A.A.V.V., *La Costituzione italiana: saggi*, Ceda, Padova, 1954.
- A.A.V.V., *Atti del I Convegno di Studi regionali*, CEDAM, Padova, 1955.
- AA.VV., *Problemi della pubblica amministrazione*, Zanichelli, Bologna, 1958.
- A.A.V.V., *Studi in memoria di E. Guicciardi*, Cedam, Padova, 1975.
- E. Aja, *Estado Autonómico y Reforma Federal*, Alianza Editorial, Madrid, 2014.
- E. Álvarez Conde, *Curso de Derecho Constitucional*, Tecnos, Madrid, 2009.
- E. Álvarez Conde, A. García-Moncó, R. Tur Ausina, *Derecho Autonómico*, Tecnos, Madrid, 2013
- G. Ambrosini, *Autonomia regionale e federalismo*, Edizioni italiane, Roma, 1944.
- D. Amirante, L. Ammannati, *L'amministrazione locale in Francia*, Cedam, Padova, 1986.
- P. Anderson, *Lo Stato assoluto. Origini e sviluppo delle monarchie assolute europee*, Il Saggiatore, Milano, 2014.
- J.B. Auby, *Droit des collectivités locales*, Presses Universitaires de France, Paris, 1990.
- F. Balaguer Callejon, *Manual de Derecho Constitucional*, Tecnos, Madrid, 2010.
- B. Baldi, *Stato e Territorio. Federalismo e decentramento nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Roma-Bari, 2007.
- S. Baldin, L. Pegoraro, A. Rinella, *Tre lezioni sul federalismo*, EUT, Trieste, 1999.
- F. Balfoil, *Regionalization and decentralization in a comparative perspective Eastern Europe and Poland*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 2010.
- M. Baliński, *Starożytna Polska [La Polonia antica]*, Orgelbranda, Warszawa, 1843.
- B. Banaszak, *Impact of European Integration on the Law and Constitutional System in Poland*, C.H. Beck, Varsavia, 2009.
- A. Barbero, *Carlo Magno: un padre dell'Europa*, Laterza, Roma, 2000.
- B. Barbiche, *Les Institutions de la monarchie française à l'époque moderne*, Presse Universitaire de France, Paris, 1999.

- J. Bardach, B. Lesnodorski, M. Pietrzak, *Historia państwa i prawa polskiego* [Storia dello Stato e del diritto polacco], Paristwowe, Warsaw, 1987.
- O. Barrot, *De la centralisation et de ses effets*, Dumineray, Paris, 1861.
- S. Bartole, *Riforme costituzionali nell'Europa centro-orientale. Da satelliti comunisti a democrazie sovrane*, Il Mulino, Bologna, 1993.
- J. Becquart-Leclercq, *Paradoxe du pouvoir locale*, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Paris, 1976.
- G. Beorgey, *Le Gouvernement et l'administration de la France*, Colin, Paris, 1967.
- J. Berenger, *The Habsburg Empire 1700-1918*, Routledge, London-New York, 2014.
- G. Berti, *Caratteri dell'amministrazione comunale e provinciale*, Cedam, Padova, 1969.
- P. Biscaretti di Ruffia, *L'amministrazione locale in Europa: U.R.S.S., Repubblica Socialista Cecoslovacca, Repubblica Popolare Polacca, Repubblica Democratica Tedesca*, Giuffrè, Milano, 1964.
- P. Biscaretti di Ruffia, *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, Giuffrè, Milano, 1988.
- P. Biscaretti di Ruffia, M. Ganino (a cura di), *Costituzioni straniere contemporanee. Le Costituzioni di sette Stati di recente ristrutturazione*, Giuffrè, Milano, 1996.
- N. Bobbio, *Stato, governo, società*, Einaudi, Torino, 1995.
- N. Bobbio, N. Matteucci, *Dizionario di politica*, UTET, Torino, 1987.
- J. Boć (a cura di), *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited, Wrocław, 2005.
- P. Bodineau, *La régionalisation*, Presses Universitaires de France, Paris, 1995.
- P. Bodineau, M. Verpeaux, *Histoire de la décentralisation*, Presse Universitaires de France, Paris, 1996.
- H. Bogdan, *Histoire des pays de l'Est. Des origines à nos jours*, Perrin, Paris, 1982.
- G. Bognetti, *Introduzione al diritto costituzionale comparato. Il metodo*, Giappichelli, Torino, 1994.
- E. Bojtár, *Foreword to the Past: A Cultural History of the Baltic People*, Central European University Press, Budapest, 1999.
- M. Boneschi, *Le libertà locali*, Rosa e Ballo Editori, Milano, 1946.
- A. Bourdin, *La question locale*, Presses Universitaires de France, Paris, 2000.
- J. Breuilly (ed.), *The Oxford Handbook of the History of Nationalism*, Oxford University Press, Oxford, 2013.

- G. Brunelli, *Decentramento amministrativo, Nuovo Digesto Italiano*, UTET, Torino, 1938.
- L. Bulferetti, *L'assolutismo illuminato in Italia: 1700-1789*, ISPI, Milano, 1944.
- E. Bussi, *Dallo Stato patrimoniale allo Stato di polizia: studio di storia del diritto pubblico*, Marzorati, Como, 1944.
- M. Calamo Specchia, *Un nuovo "regionalismo" in Europa. Il decentramento territoriale della Repubblica francese*, Giuffrè, Milano, 2004.
- F. Cardini, M. Montesano, *Storia Medievale*, Le Monnier Università, Firenze, 2006.
- D. Carimani, P. Flora, F. Kraus (eds.), *European Regions: The Territorial Structure of Europe, 1870-2000*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2016.
- P. Carrozza, A. Di Giovine, G.F. Ferrari, *Diritto costituzionale comparato*, Laterza, Roma, 2017.
- C. Cerreti, N. Fusco, *Geografia e minoranze*, Carocci, Roma, 2007.
- T. Cerruti, *L'Unione europea alla ricerca dei propri confini. I criteri politici di adesione ed il ruolo dei nuovi Stati membri*, Giappichelli, Torino, 2010.
- F. Chabod, *L'idea di nazione*, Laterza, Roma-Bari, 1967.
- F. Chabod, *Studi sul Rinascimento*, Einaudi, Torino, 1967.
- T.C. Champion, *Centre and Periphery: Comparative Studies in Archaeology*, Routledge, London, 2004.
- A. Chiribiri, *Breve storia dei Paesi Cechi*, Celid, Torino, 2003.
- C. Colapietro, G. Serges, *Governo, Amministrazione, giurisdizione. Principi costituzionali*, Giappichelli, Torino, 2016.
- A. Cole, P. John, *Local Governance in England and France*, Routledge, London, 2012.
- M. de Cormenin, *Droit administratif*, Pagnerre, Paris, 1840.
- G. Corni, *Stato assoluto e società agraria in Prussia nell'età di Federico II*, Il Mulino, Bologna, 1982.
- A. Coulson (ed.), *Local Government in Eastern Europe. Establishing democracy at the Grassroots*, Edward Elgar Publishing, Aldershot, 1995.
- R.J. Crampton, *Eastern Europe in the twentieth century*, Routledge, London, 1994.
- V. Criscuolo, *Il congresso di Vienna*, Il Mulino, Bologna, 2015.
- A. D'Atena (a cura di), *I cantieri del federalismo in Europa*, Giuffrè, Milano, 2008.
- A. D'Atena, *I nuovi statuti delle regioni ad autonomia ordinaria*, Giuffrè, Milano, 2008.

- W. Dajczak, A.J. Swarcz, P. Wieliński (eds.), *Handbook of Polish Law*, Adam Mickiewicz University, Poznań, 2011.
- N. Davies, *God's Playground: A History of Poland*, Oxford University Press, Oxford, 2005.
- G. De Vergottini, *Diritto costituzionale comparato*, Cedam, Padova, 2004.
- A. Di Giovine, *Il regionalismo italiano in cerca di riforme*, Giuffrè, Milano, 2008.
- A. Di Gregorio, *Repubblica ceca*, Il Mulino, Bologna, 2008.
- A. Di Gregorio, *Epurazioni e protezione della democrazia. Esperienze e modelli di "giustizia post-autoritaria"*, Franco Angeli, Milano, 2012.
- A. Di Gregorio, A. Vitale (a cura di), *Il ventennale dello scioglimento pacifico della Federazione ceco-slovacca. Profili storico-politici, costituzionali, internazionali*, Maggioli, Rimini, 2013.
- J. Droz, C. Mauerhoffer, *Storia del regno di Luigi XVI negli anni che potevasi impedire o guidare la rivoluzione francese*, Società tipografica de' classici italiani, Milano, 1811.
- G. Duby, *Storia di Francia: Nascita di una nazione, dinastie e rivoluzioni dalle origini al 1852*, Bompiani, Milano, 1998.
- J.B. Duvergier, *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements, avis du Conseil d'état*, Guyot et Scribe, Paris, 1834.
- F. Dvornik, *Gli Slavi nella storia e nella civiltà europea*, Dedalo, Bari, 1968.
- D.J. Elazar, *Idee e forme del federalismo*, Mondadori, Milano, 1998.
- B. Faure, *Droit des collectivités territoriales*, Dalloz, Paris, 2016.
- G.F. Ferrari, *Atlante di diritto pubblico comparato*, UTET, Torino, 2010.
- C. Filippini, *Polonia*, Il Mulino, Bologna, 2010.
- M. Fioravanti, *Lo Stato moderno in Europa: Istituzioni e diritto*, Laterza, Roma, 2015.
- G.G. Floridia, *La Costituzione dei moderni: profili tecnici di storia costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1991
- T. Flory, *Le mouvement régionaliste français. Sources et développements*, Presses Universitaires de France, Paris, 1966.
- M. Forsyth, *Unions of States*, Leicester University Press, Leicester, 1981.
- C.J. Friedrich, *Trends of Federalism in Theory and Practice*, Praeger, New York, 1968.
- R. Frost, *The Oxford History of Poland-Lithuania*, Oxford University Press, Oxford, 2015.

- R.C. Frucht, *Eastern Europe: An Introduction to the People, Lands, and Culture*, ABC Clio, Santa Barbara, 2005.
- S. Gambino, *Stati nazionali e poteri locali*, Maggioli, Rimini, 1999.
- M. Ganino (a cura di), *Codice delle Costituzioni*, Cedam, Padova, 2013.
- L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne* [Diritto costituzionale polacco], Liber, Warszawa, 2009.
- M.S. Giannini, *Diritto Amministrativo*, Giuff , Milano, 1970.
- J. Glaser, W. Szyszkowski, Z. Wąsik, Z. Witkowski, *Prawo konstytucyjne* [Diritto costituzionale], TNOiK, Toruń, 1994.
- A. Gourevitch, *Paris and the Provinces: The Politics of Local Government Reform in France*, University of California Press, Berkley, 1980.
- T. Groppi, A. Simoncini, *Introduzione allo studio del diritto pubblico e delle sue fonti*, Giappichelli, Torino, 2017.
- S. Harrison Thomson, *Czechoslovakia*, Princeton University Press, Princeton, 1953.
- M. Hauriou, *Précis élémentaire de droit administratif*, Sirey, Paris, 1943.
- J. Hoetzl, V. Jachim, *The Constitution of the Czechoslovak Republic*, Politika, Prague, 1920.
- C.W. Ingrao, *The Habsburg Monarchy 1618-1815*, Cambridge University Press, Cambridge, 2000.
- G. Jackson, *The Spanish Republic and the Civil War, 1931-1939*, Princeton University Press, Princeton, 1967.
- M. Kallas, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* [La Costituzione della Repubblica polacca], PWN, Warszawa, 1997.
- J.A. Kerlin, *Social Service Reform in the Post-Communist State: Decentralization in Poland*, Texas A&M University Press, College Station, 2005.
- S.J. Kirschbaum, *A History of Slovakia: The Struggle for Survival*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2005.
- G. Kristó, *A vármegyék kialakulása Magyarországon* [L'istituzione delle contee in Ungheria], Magvető Könyvkiadó, Budapest, 1988.
- J. Kuklík, *Czech law in historical contexts*, Karolinium Press, Prague, 2015.
- P. Laband, *Le droit public de l'Empire allemand*, Giard-Lebriere, Paris, 1900.
- R. Lafont, *La révolution régionaliste*, Gallimard, Paris, 1967.

- A. Laudiero, *Api e cinghiali. Culture politiche dell'Europa Centrale: il caso ceco*, Rubettino, Catanzaro, 2000.
- E. Lavissee, *L'Histoire de la France contemporaine*, Hachette, Paris, 1920.
- J.M. Le Breton, *Una storia infausta. L'Europa centrale e orientale dal 1917 al 1990*, Il Mulino, Bologna, 1994.
- C. Lepec, *Bulletin annoté des lois, décrets et ordonnances: depuis le mois de juin 1789 jusqu'au mois d'août 1830*, Dupont, Paris, 1834.
- G. Lombardi, *Lo Stato federale. Profili di diritto comparato*, Giappichelli, Torino, 1987.
- E. Longobardi (a cura di), *Regionalismo e regioni in Italia: 1861-2011*, Gangemi, Roma, 2016.
- J. Loughlin, J. Kincaid, W. Swenden (eds.), *Routledge Handbook of Regionalism and Federalism*, Routledge, London-New York, 2013.
- P. Mahon, *La décentralisation administrative: étude de droit public français, allemand et suisse*, Librairie Droz, Paris, 1985.
- T. Majcherkiewicz, *Great expectations. The regional administrative reform in Eastern Central Europe in anticipation of the EU*, Centrum pro sociální a ekonomické strategie, Univerzita Karlova v Praze, Praha, 2003.
- S. Mangiameli, *La riforma del regionalismo italiano*, Giappichelli, Torino, 2002.
- S. Mangiameli, *Il regionalismo italiano tra tradizioni unitarie e processi di federalismo. Contributo allo studio della crisi della forma di stato in Italia*, Giuffrè, Milano, 2012.
- L. Mannori, B. Sordi, *Storia del Diritto amministrativo*, Laterza, Roma-Bari, 2004.
- G. Marcou, *La régionalisation en Europe*, Parlement Européen, Luxembourg, 1999.
- C. Martinelli, *Le radici del costituzionalismo: Idee, istituzioni e trasformazioni dal Medioevo alle rivoluzioni del XVIII secolo*, Giappichelli, Torino, 2016.
- M. Mayer, *Rusyns of Hungary: Political and Social Developments, 1860-1910*, East European Monographs, Boulder, 1997.
- G. Mazzini, *Dell'Unità Italiana e altri scritti*, Gwynplaine, Ancona, 2011.
- F. Moderne (a cura di), *La nouvelle décentralisation*, Dalloz, Paris, 1983.
- D. de Montplaisir, *Le Comte de Chambord, dernier roi de France*, Perrin, Paris, 2008.
- G. Morbidelli, L. Pegoraro, A. Rinella, M. Volpi, *Diritto pubblico comparato*, Giappichelli, Torino, 2016.

- A.M. Moreno, *Local Government in the Member States of the European Union: A Comparative Legal Perspective*, INAP, Madrid, 2012.
- C. Mortati, *Le forme di governo. Lezioni*, Cedam, Padova, 1973.
- M. Nigro, *Giustizia amministrativa*, Il Mulino, Bologna, 1983.
- B. Nita, *The Access of the Local Self-Government Units to the Polish Constitutional Court*, University of Trento, Trento, 2007.
- E.J. Nowacka, *Polski samorząd terytorialny [L'autogoverno territoriale polacco]*, Lexis, Warszawa, 2006.
- C. O'Dwyer, *Runaway State-Building: Patronage Politics and Democratic Development*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2006.
- R. Okey, *The Habsburg Monarchy c.1765-1918: From Enlightenment to Eclipse*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2001.
- M.V. Ozouf-Marignier, *La formation des départements. La représentation du territoire français à la fin du XVIIIe siècle*, Éditions de l'École des hautes études en sciences sociales, Paris, 1989.
- J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego [Genesi e sviluppi dell'autogoverno europeo]*, Przemiany, Warszawa, 1934.
- J. Pánek, O. Tůma, *A History of the Czech Lands*, Charles University Press, Prague, 2009.
- S. Parolari, *Il regionalismo inglese: the dark side of devolution*, Cedam, Padova, 2008.
- L. Pegoraro (a cura di), *Glossario di Diritto pubblico comparato*, Carrocci, Roma, 2009.
- L. Pegoraro, A. Rinella (a cura di), *Sistemi costituzionali comparati*, Giappichelli, Torino, 2017.
- A. Petracchi, *Intendenti e prefetti: L'intendente provinciale nella Francia d'antico regime*, Giuffrè, Milano, 1971.
- M. Philipponeau, *La Gauche et les régions*, Calmann-Lévy, Paris, 1967.
- P. Pieri, *Formazione e sviluppo delle grandi monarchie europee*, Marzorati, Milano, 1954.
- H. Pirenne, *Storia d'Europa dalle invasioni barbariche al XVI secolo*, Sansoni, Firenze, 1956.
- A. Pitassio, *Corso introduttivo allo studio della Storia dell'Europa Orientale dall'antichità a Versailles*, Morlacchi, Perugia, 2007.
- P. Preston, *La guerra civile spagnola (1936-1939)*, Mondadori, Milano, 2011.

- L.A. Prévost-Paradol, *La France nouvelle*, Michel Lévy, Paris, 1869.
- K. Prokop, *Polish Constitutional Law*, Temida 2, Białystok, 2001.
- J. Regulski, S. Georg, H.T. Jensen, B. Needham, *Decentralization and Local Government: A Danish-Polish Comparative Study in Political Systems*, Transaction Publishers, New Brunswick-Oxford, 1988.
- A. Reposo, *Profili dello Stato autonomico. Federalismo e regionalismo*, Giappichelli, Torino, 2000.
- A. Rinella, *La forma di governo semi-presidenziale. Profili metodologici e "circolazione" del modello francese in Europa centro-orientale*, Giappichelli, Torino, 1997.
- G.A. Ritter, *Storia dello Stato sociale*, Laterza, Roma, 2011.
- G. Rolla, *Il sistema costituzionale italiano*, Giuffrè, Milano, 2010.
- G. Rolla (a cura di), *Regimi giuridici speciali di autonomia delle comunità territoriali. Profili di diritto comparato*, Giuffrè, Milano, 2013.
- S. Romano, *L'ordinamento giuridico*, Sansoni, Firenze, 1962.
- A. Roshwald, *Ethnic Nationalism and the Fall of Empires: Central Europe, the Middle East and Russia, 1914-23*, Routledge, London-New York, 2000.
- M.C. Rouault, *L'Intérêt communal*, Presses Universitaire de Lille, Lille, 1991.
- R. Ruffilli, *La questione regionale dall'unificazione alla dittatura (1862-1942)*, Giuffè, Milano, 1971.
- G. Sanford, *Democratic Government in Poland: Constitutional Politics since 1989*, Palgrave Macmillan, Basingstoke-New York, 2002.
- T. de Sartori-Montecroce, *Corso di storia del diritto pubblico germanico*, Monauni, Trento, 1908.
- V.A. Schmidt, *Democratizing France: The Political and Administrative History of Decentralization*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007.
- J.F. Sirinelli, *Histoire des droites*, Gallimard, Paris, 2006.
- B. Sitek, J.J. Szczerbowski, A.W. Bauknecht, *Comparative Law in Eastern and Central Europe*, Cambridge Scholars Publishing, Cambridge, 2014.
- A. Smedley-Weill, *Les intendants de Louis XIV*, Fayard, Paris, 1995.
- P.D. Stachura, *Poland, 1918-1945: An Interpretive and Documentary History of the Second Republic*, Routledge, London-New York, 2004.

- T. Štefanovičová, *Osudy starých Slovanov* [Il destino degli antichi slavi], Osveta, Bratislava, 1989.
- D. Stone, *The Polish-Lithuanian State, 1386-1795*, University of Washington Press, Washington, 2001.
- P. Sueur, *Histoire du droit public français*, Presse Universitaire de France, Paris, 1989.
- E. Taborsky, *Czechoslovak Democracy at Work*, G. Allen & Unwin, London, 1945.
- A.J.P. Taylor, *The Habsburg Monarchy, 1809-1918: A History of the Austrian Empire and Austria-Hungary*, University of Chicago Press, Chicago, 1976.
- H. Thomas, *Storia della guerra civile spagnola*, Einaudi, Torino, 1963.
- A. de Tocqueville, *L'ancien régime e la rivoluzione*, Rizzoli, Milano, 1996.
- A. Torre, L. Volpe, *Processi di devolution e transizioni costituzionali negli Stati unitari (dal Regno Unito all'Europa)*, Giappichelli, Torino, 2007.
- G. Treves, *L'organizzazione amministrativa*, Edizioni di comunità, Milano, 1966.
- A. Turchini, *La Guerra dei Trent'Anni*, EDUCatt, Milano, 1998.
- A.R.J. Turgot, *Des administrations provinciales. Mémoire présenté au Roi*, Bibliothèque Royale, Lausanne, 1788.
- F. Valsecchi, *L'assolutismo illuminato in Europa: l'opera riformatrice di Maria Teresa e di Giuseppe II*, CEUM, Milano, 1952.
- P. Virga, *Diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1979.
- G. Vedel, *La Constitution*, Édition du Seuil, Paris, 2016.
- M. Verpaux, *Droit des collectivités territoriales*, Presses Universitaires de France, Paris, 2008.
- M. Volpi, *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo*, Giappichelli, Torino, 2016.
- J. Wawrzyniak, *La Polonia e le sue Costituzioni dal 1791 ad oggi*, Maggioli, Rimini, 1992.
- Z. Wojciechowski, *Mieszko I and the Rise of the Polish State*, Instytut Bałtycki, Gdańsk, 1936.
- J. Wojtasik, M. Wagner, *Rzeczpospolita Obojga Narodów i jej tradycje* [La Repubblica delle Due Nazioni e le sue tradizioni], Akademii Podlaskiej, Siedlce, 2004.
- C. Zaghi, *L'Italia di Napoleone dalla Cisalpina al Regno*, UTET, Torino 1991.
- V. Zanobini, *Corso di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1956.