



FRANCESCO BONINI\*

## Imprinting e riallineamento. Percorsi di reciprocità franco-italiana\*\*

ABSTRACT (EN): The Napoleonic imprinting establishes the multilevel system that France put in place in Italy. This homogeneity, though contested, is broken with the regions established by the Italian constitution of 1948. However, the process is realigned in practical terms starting in the 1970s: two different regionalizations, with party or functional propulsion. Thus, a slow process of convergence developed, within the framework of the Europeanization of the nation state.

ABSTRACT (IT): L'imprinting napoleonico definisce il sistema multilivello che la Francia mette in opera in Italia. Questa omogeneità, pur contestata, è rotta con le regioni previste dalla costituzione italiana del 1948. Il percorso tuttavia si riallinea in termini pratici a partire dagli anni Settanta: due regionalizzazioni differenti, a propulsione partitica o funzionale. Si sviluppa un lento processo di convergenza, nel quadro dell'europizzazione dello stato nazione.

SOMMARIO: 1. Un lungo percorso. – 2. L'imprinting francese e la sua conferma. – 3. La novità costituzionale. – 4. Dinamiche di riallineamento.

### 1. Un lungo percorso

“Napoleone comanda in Italia come un prefetto”: parola di Giuseppe Garibaldi, riferendosi al nipote. Segno di una perdurante consapevolezza del profondo radicamento dell'esperienza e del “modello” francese ancora nel tornante ormai definitivo dell'Unificazione, nell'agosto 1867, dopo Venezia e ormai in vista di Roma<sup>1</sup>. “La nostra dignità, proseguita, esige che noi liberiamo l'Italia dal suo funesto influsso”.

Parole che, pur nel contesto fibrillante di quei mesi, definiscono il rapporto continuo e complesso dell'Italia l'imprinting appunto napoleonico, in particolare proprio nel sistema multilivello, ovvero nell'articolazione tra i livelli amministrativi, tra centri e periferie.

D'altra parte il corpo prefettizio italiano ha festeggiato il proprio bicentenario, in un momento importante della storia costituzionale italiana, ricordando proprio che “il 6 maggio 1802, Prefetture e Prefetti fecero la comparsa ufficiale negli ordinamenti italici”, quando “Napoleone proclamò la fine della Repubblica Cisalpina e la nascita della Repubblica Italiana, mantenendone per sé la presidenza ed affidando la vice presidenza al conte milanese Melzi d'Eril”. Con un giudizio fortemente positivo su quell'esperienza<sup>2</sup>, un'autorevole esponente

\* Ordinario di Storia delle Istituzioni Politiche alla Libera Università Maria Ss. Assunta – Lumsa di Roma.

\*\* Articolo sottoposto a referaggio.

<sup>1</sup> Citato da M. VALENTE, *Italia e Prussia 1861-1871*, Soveria Mannelli, 2020, p. 75.

<sup>2</sup> Così Marisa Troise Zotta, segretario generale dell'ANFAI, il 25 ottobre 2002 a Venezia, che prosegue in questi termini: “Con un'intuizione assolutamente moderna per quei tempi Napoleone ideò un nuovo sistema

dell'associazione dei prefetti sottolinea un altro parallelismo, quando “stiamo vivendo il processo esattamente opposto: da un accentuato centralismo delle funzioni ci stiamo avviando verso forme di federalismo nelle quali lo sviluppo delle autonomie locali non contrasta certo con l'unitarietà dello Stato”. Una strada sulla quale “si sta incamminando anche la stessa Francia, dal cui ordinamento tanto noi abbiamo mutuato”.

Percorreremo dalla prospettiva della storia delle istituzioni politiche per punti salienti questo percorso che si dispiega in un arco più che bicentenario: ha origine nel passaggio costituente napoleonico, segna una apparente divaricazione nell'elaborazione costituzionale successiva al secondo conflitto mondiale e si riallinea in termini pratici nel quadro di quello che potremmo definire, anche se non in termini formali, il passaggio (para)costituente dell'Unione Europea.

## 2. L'imprinting francese e la sua conferma

L'espansione della Francia rivoluzionaria è caratterizzata dalla definizione di uno spazio meta-francese, o, più esattamente napoleonico: la penisola italiana, come la Gallia di Cesare<sup>3</sup>, è « divisa in partes tres » : dipartimenti annessi alla Francia, repubblica e poi regno d'Italia, regno di Napoli. L'attribuzione all'una o all'altra di questa partizione di uno degli Stati italiani prenapoleonici dipende in primo luogo dal quadro strategico dello scacchiere mediterraneo, ma anche dalla gestione della famiglia napoleonica allargata. Sempre e comunque per decisione sovrana: a proposito della trasformazione appena ricordata della République in Royaume d'Italie Napoleone scrive al suo ministro degli Esteri Talleyrand: « je veux n'avoir pas besoin qu'on reconnaisse ce que j'ai fait ».

Ecco dunque lo spazio peninsulare italiano: omogeneo e dipendente, in modo diretto o indiretto, sottoposto ad una medesima tecnologia di governo<sup>4</sup>.

Questo spazio è dipartimentalizzato in modo sostanzialmente omogeneo. Certamente si parte dalla situazione sul terreno, senza alcuna velleità di razionalizzazione a priori, ovvero di tabula rasa. Il caso emblematico della effimera Repubblica partenopea lo dimostra argomentando *ex contrario*<sup>5</sup>.

---

amministrativo in cui la burocrazia prefettizia, emanazione del potere centrale, doveva assicurare il processo di accentramento politico a garanzia dell'unità di intervento, di trattamento paritario e di coesione sociale, volti a superare le frammentazioni localistiche dei diversi poteri e delle incerte competenze, pregiudizievoli per la crescita dei territori a causa di una forte contrapposizione tra periferia e centro. I Prefetti e le Prefetture furono i traghettatori del cambiamento ed i mediatori tra l'esigenza di affermare il nuovo modello di accentramento delle funzioni amministrative e le resistenze opposte dalle autonomie municipali, alcune delle quali con forti tradizioni”.

[https://www1.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala\\_stampa/prefetture/Veneto/venezia/notizia\\_17571.html\\_8783103.html](https://www1.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala_stampa/prefetture/Veneto/venezia/notizia_17571.html_8783103.html)

<sup>3</sup> Ma un notevole genovese va oltre, secondo la « Gazette de Gênes » del 17 messidor de l'an XIII : « Sire, vous êtes plus grand que César : il vous appartient de changer sa devise : venez, voyez et rendez-nous heureux » come riporta GIAN LUCA FRUCI, *Alle origini del movimento plebiscitario risorgimentale. I liberi voti di ratifica costituzionale e gli appelli al popolo nell'Italia rivoluzionaria e napoleonica (1797-1805)*, in E. FIMIANI (a cura di), *Vox populi? Pratiche plebiscitarie in Francia, Italia e Germania (secoli XVIII-XX)*, in Clueb, Bologna, 2010, p. 138-43, cit. p.142.

<sup>4</sup> L. ANTONIELLI, *L'Italia di Napoleone: tra imposizione e assimilazione di modelli istituzionali*, in M. BELLABARBA (a cura di), *Gli imperi dopo l'Impero nell'Europa del XIX secolo*, Bologna, 2009, 409-431.

<sup>5</sup> F. BONINI, *L'orizzonte politico-istituzionale vicino: la nascita delle circoscrizioni provinciali in Italia*, in *Storia Amministrazione Costituzione – Annale dell'ISAP*, 11/2003, pp. 265-309.

Ne risulta che i dipartimenti annessi alla Francia «au delà des Alpes» sono un po' più estesi di quelli dei due stati italiani, salvo il caso della Liguria.

Così, a cascata, l'orizzonte del governo locale è fissato in modo omogeneo e «razionale». L'ingegneria territoriale si applica in tutto lo spazio italiano, cosa che comporta delle scelte tranchant (e destinate ad essere di lungo periodo) nelle gerarchie urbane.

D'altra parte è possibile, in questo passaggio, fare economia del consenso locale e decidere dall'alto su città tradizionalmente in concorrenza, o tra città in sviluppo ed altre in decadenza. La nuova gerarchia territoriale «razionalizzata», anche se non «sconvolta» nelle tre Italie è legittimata dall'idea di imporre una modernità culturale, politica ed istituzionale. Il conte de Montgaillard, che utilizza correntemente nel 1806 la formula dell'impero federale, parla dell'Italia come «prima colonia continentale dell'Impero»<sup>6</sup>. «Mes peuples d'Italie sont mineurs» scrive d'altra parte Napoleone al Principe Eugenio il 30 maggio 1806: dunque è per loro necessario un tutore. Concetti che ben chiariscono e motivano l'apostrofe di Garibaldi dalla quale abbiamo preso le mosse.

Attraverso l'ingegneria amministrativa non si è prodotto un «bouleversement des structures économiques et sociales», piuttosto una sorta di accompagnamento coatto verso la modernizzazione.

Questo dato non poteva essere tralasciato al momento delle restaurazioni. Anzi, una delle clausole del Trattato di Vienna rimarca che l'annessione del Genovesato, ovvero la mancata restaurazione della Repubblica di Genova, era permessa al Regno di Sardegna solo a fronte di garanzie sulla gestione del sistema di amministrazione locale, in continuità con quello francese.

Le regie patenti 30 dicembre 1814 e poi il regio editto 10 novembre 1818 segnano d'altra parte per il Regno di Sardegna, che aveva avuto velleità di ritorno all'Antico Regime, «un repentino ed inglorioso ripristino dell'ordinamento territoriale napoleonico»<sup>7</sup>. Nel frattempo questo era stato confermato nel nuovo Regno delle Due Sicilie, che assimila la Sicilia agli ordinamenti napoleonici continentali. Così anche le due isole maggiori, rifugio, sotto la protezione inglese, delle dinastie cacciate da Napoleone dalla terraferma, vengono riconosciute con istituzioni modellate su quelle franco-napoleoniche. Con evidente convenienza degli stessi restaurati governanti<sup>8</sup>.

Certo, formalmente, non essendo possibile una riproposizione meccanica, valgono a questo proposito tutte le avvertenze sul transfer costituzionale ed istituzionale. Ormai lo stesso dibattito storico-costituzionale, che qui ci interessa, si è affrancato dalla rincorsa dei modelli e dunque dalla misurazione del grado di «scostamento» dagli stessi. Segno di questa transizione è già un importante volume collettivo, sulla base di un convegno organizzato da Fernanda Mazzanti Pepe a Genova<sup>9</sup>. Già in quell'occasione si discuteva piuttosto di «transfert» tra ordinamenti giuridico-istituzionali. Una categoria ben presente ai comparatisti, come quella di fatto equivalente di

---

<sup>6</sup> Citato da Carlo ZAGHI, *L'Italia di Napoleone dalla Cisalpina a Regno*, Torino, 1991, p. 661.

<sup>7</sup> A. PETRACCHI, *Le origini dell'ordinamento comunale e provinciale italiano*, Venezia, 1962, p. 72

<sup>8</sup> M. MERIGGI, *Gli stati italiani prima dell'Unità: una storia istituzionale*, Bologna, 2012.

<sup>9</sup> F. RUGGE, *I modelli costituzionali*, in F. MAZZANTI PEPE (a cura di), *Culture costituzionali a confronto. Europa e Stati Uniti dall'età delle Rivoluzioni all'età contemporanea*, Genova 2005, 55-60.

“transplants”. Un ulteriore sviluppo si è avuto con l'utilizzazione della categoria di “entanglement” sviluppata da Thomas Duve<sup>10</sup>.

Senza indulgere nei più diversi “turn”, in effetti “over the past couple of years, approaches to the study of such circulations have changed radically. Legal historians have adopted approaches from cultural studies and transnational history in order to gain a deeper understanding of the complexities inherent in these processes”, scrive Lena Foljanty. E prosegue: “During the last three decades, translation studies as well as cultural studies have moved closer to each other. In translation studies, a cultural turn has led to emphasising the creativity that is inherent in any translation and to ask how it is influenced by the specific context in which it is produced”. In particolare “cultural studies adopted the concept of translation at the same time, using it to describe processes of adapting foreign knowledge in a broader sense. Understood this way, translation is no longer restricted to the translation of a text from one language into another. It encompasses the adaptation of practices, ideas, and norms into a new cultural framework – in time, in space or between different social groups”<sup>11</sup>.

Sia pure con tutte queste avvertenze si può fissare nella legge Rattazzi 23 ottobre 1859 n. 3702, ovvero nella riforma della legge comunale e provinciale sardo-piemontese, che segue immediatamente lo Statuto del 1848, il punto di arrivo del processo di riappropriazione dell'eredità francese e di definizione del quadro del sistema multilivello nel Regno d'Italia. La relazione che accompagna il provvedimento, preso utilizzando i poteri votati al governo per lo stato di guerra e dunque senza un passaggio parlamentare, è molto vivace. Rattazzi lo motiva, chiudendo una pluriennale discussione nel parlamento del Regno di Sardegna e le rivendicazioni dei lombardi al momento della definitiva unificazione “subalpina”, con un esplicito riferimento alla comune esperienza francese: “in questi intenti rinunciando di buon grado, come è loro costume, ad ogni pretesa municipale, i vostri antichi Popoli non esisteranno ad assumere, salve le ragioni della libertà, gli ordini amministrativi che ressero durante una serie d'anni il regno Italico, ordini che la Lombardia considera a ragione come suoi, e nei quali non ha mai cessato di ravvisare il migliore dei reggimenti, secondo cui sia stata da molti secoli governata”.

Non mera riproduzione, piuttosto entanglement, un intreccio in cui si utilizza, come era stato per lo stesso Statuto, anche il riferimento belga, a sua volta frutto di una rilettura dell'esperienza francese, di cui si conferma l'imprinting. Piero Aimo ha giustamente messo in evidenza “la mancata ‘integrazione’ delle prefetture, così difformi dalle omologhe e ben più solide strutture francesi”. Prefetti meno padroni delle strutture periferiche dei diversi ministeri, un dato che comunque “non intacca più di tanto la forza dell'amministrazione statale periferica,

---

<sup>10</sup> T. DUVE, *Entanglements in Legal History. Introductory Remarks*, in T. DUVE (a cura di), *Entanglements in Legal History: Conceptual Approaches, Global Perspectives on Legal History*, Max Planck Institute for European Legal History Open Access Publication, Frankfurt am Main, 2014, <http://dx.doi.org/10.12946/gplh1>

<sup>11</sup> L. FOLJANTY, *Legal Transfers as Processes of Cultural Translation: On the Consequences of a Metaphor*, in *Max Planck Institute for European Legal History, Research Paper Series*, 9 (2015): [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2682465](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2682465) (cons. 13.1.2022).

Ringrazio la collega Simona Mori per i suggerimenti e il confronto su questi punti di metodo e di merito. Si veda S. MORI, *Risorse istituzionali e strumenti legislativi del controllo sociale nelle città lombarde: le versioni “italiche” e i loro riferimenti francesi*, in F. BRUNET e P. MASTROLIA, *Costruire, trasformare, controllare. Legal transfer e gestione dello spazio nel primo Ottocento*, Bellinzona, 2022.

visto che le mansioni dei prefetti non sono solo di valenza burocratico-amministrativa ma spesso, e sempre di più nel volgere del tempo, di natura chiaramente politica”<sup>12</sup>.

Si apre a questo punto, anche come reazione alle innovazioni della legge Rattazzi, che aveva trasferito alle divisioni la denominazione di province, come aggregazione delle piccole province piemontesi, accentuando il controllo, la complessa vicenda dei progetti di regionalizzazione, che caratterizzano l’ultimo governo Cavour, in cui all’Interno si sono succeduti Farini e Minghetti. I progetti presentano due caratteri ed evidenziano un dato strutturale di carattere ideologico-culturale. Il primo carattere è la conferma e la prosecuzione di una logica di ingegneria territoriale di tipo francese, sviluppata da Rattazzi. Le province italiane, modellate nel riferimento francese, rappresentavano innanzi tutto delle circoscrizioni di azione del governo – comprendendosi in questo anche il rapporto necessariamente anche negoziale con le classi dirigenti locali. Le Regioni avrebbero potuto rilanciare questa funzione nel delicato momento dell’Unificazione, in un quadro territoriale più ampio e meglio funzionale all’azione del governo. In altro e parallelo modo, e il secondo carattere, avrebbero potuto rispondere anche a delle rivendicazioni identitarie. In effetti uno stato di taglia più grande come il nuovo Regno d’Italia non poteva esplicitamente affermare, come aveva fatto Rattazzi l’imprinting francese: doveva innovare, meglio se riferendosi al classico paradigma inglese.

Farini sostiene così che le regioni esisterebbero già in pratica in quanto sarebbero sempre esistite in Italia, di cui sono “le membrature naturali”, salvo non riuscire ad articolarne il catalogo oltre l’Emilia. Sarebbero anzi enti naturali e storici, a differenza dell’“artificiato” dipartimento francese: “se vogliamo compiere una efficace opera di discentramento, e dare alla nostra patria gli istituti che più le si convengono, bisogna, a parer mio, rispettare le membrature naturali dell’Italia. Se noi volessimo creare l’artificiato Dipartimento francese riscuiremmo a spegnere le vive forze locali, spostandone e distruggendone i centri naturali, e turbando l’antico organismo, per quale essi si mantengono e si manifestano”<sup>13</sup>.

Queste parole esprimono molto bene il complesso rapporto che, nel tornante decisivo dell’unificazione, i governanti italiani avevano con l’eredità francese. Nel momento in cui si voleva costruire una nuova identità del nuovo stato era necessario distinguersi dal “modello”, pur nella consapevolezza che questo, di fronte alle emergenze dell’Unificazione di fatto risultava privo di alternative.

Entrando nello specifico da Bologna scrive Luigi Minghetti a Giuseppe Pasolini, il 23 aprile 1860, a proposito dei nuovi ordinamenti da disegnare dopo le prime annessioni, delle province dell’Emilia e della Toscana, riformando la criticatissima legge Rattazzi: “Il dilemma è questo: si vuol la centralità quasi alla francese, ed allora le province anche piccole fanno l’ufficio loro; o si vuol che le province abbiano un’importanza e attribuzione molto maggiori che per lo innanzi, e in tal caso bisogna dar loro i mezzi, bisogna ingrandirle e fare che gli interessi comuni si discutano in un solo consiglio, e si eseguiscano da una sola amministrazione comune”<sup>14</sup>. In

---

<sup>12</sup> P. AIMO, *Comuni e Province: Ottocento e Novecento: Storie di Istituzioni*, Pavia, 2017, p. 161, che riprende *L’amministrazione municipale nel periodo napoleonico: modello francese e caso italiano*, in *Amministrare*, 1995, n. 1, pp. 5 ss. <http://archivio.paviauniversitypress.it/oa/9788869520556.pdf>

<sup>13</sup> A. PETRACCHI, *Le origini dell’ordinamento comunale e provinciale italiano*, Venezia, 1962, I, p. 299; III, p. 188.

<sup>14</sup> *Ibid.*, I, 294 nota. Che indica una linea di continuità rappresentata da San Martino nell’idea piemontese delle “province larghe”, le “grandi province” da uno o due milioni di abitanti, ovvero delle regioni. “Posto che il governo

realtà, come si è visto lo stesso “ingrandimento” poteva rispondere ad una chiara logica “francese”.

Il dilemma è rilanciato dopo l’annessione del Regno delle Due Sicilie. Scrive sempre Marco Minghetti, ormai ministro dell’Interno, nella relazione sul progetto di regionalizzazione il 13 marzo 1861<sup>15</sup>: “noi o signori siamo tutti concordi sovra due punti, se mi è lecito dir così, negativi. Non vogliamo la centralità francese. Per quanti siano i pregi della centralità, per quanto vi sia oggi in Europa incontrastabilmente una tendenza verso di essa, non di meno tali sono gl’inconvenienti che generalmente seco adduce, e che recherebbe più specialmente in Italia, io credo che sia opinione comune di questa Camera e fuori che noi dobbiamo evitare accuratamente questo sistema”. Ma osserva anche: “D’altra parte non vogliamo neppure un’indipendenza amministrativa come quella degli Stati Uniti dell’America o come quella della Svizzera; anche in ciò io credo che nessuno oserebbe discutere l’amministrazione a tal punto che può mettere a repentaglio l’unità politica e civile”.

Ritorna l’interrogativo di pochi mesi prima. E come prima non ha una risposta: cosa che dimostra come l’imprinting si confermi per assenza pratica di alternative. “È vero, proseguiva Minghetti che fra questi due punti estremi l’intervallo è grandissimo: possono esservi molti e vari sistemi, dei quali taluni pendano più verso questa che quella parte”. Ma la domanda finale, “chi sa dirmi quale è il punto nel quale precisamente deve fermarsi e costituirsi il sistema necessario alle condizioni presenti e future dell’Italia”, resta sospesa.

Come resta senza risposta la questione posta da un democratico, Montanelli, ancora in posizione critica con l’archetipo francese, a proposito delle “secondarie preminenze metropolitane”. Si tratta di un aspetto non trascurabile del tema identitario legato alle regioni, tanto più in una Italia che ancora non aveva la sua capitale naturale, la stessa peraltro non essendo paragonabile a quella francese: “chi rinnega queste secondarie preminenze metropolitane abbandoni come sogni l’idea di decentramento, e si rassegni a fare un’Italia francese”<sup>16</sup>.

Le regioni proposte dal governo, prosegue Montanelli, sarebbero comunque funzionali solo all’accentramento, dunque alla logica francese: come proprio in quegli anni il secondo impero divideva la Francia in grandi zone militari sottoponendo ciascuna ad un maresciallo, “essi vorrebbero dividere l’Italia in altrettanti marescialli civili”. In effetti questa strada “funzionale” sarà quella, esplicitata poi durante la Grande Guerra e dal regime di Vichy, a caratterizzare la strada francese alla regionalizzazione.

La classe politica ormai “italiana” era consapevole, come afferma uno dei maggiori tecnici della questione amministrativa, Carlo Bon Compagni, che “la questione dell’ordinamento provinciale e comunale occupa tutta l’Europa liberale”<sup>17</sup>. Era profondamente intrisa delle idee britanniche. Un democratico come Crispi, che si definiva “uomo all’inglese”, il 6 luglio 1861

---

voglia realmente spogliarsi di molte attribuzioni...” non può che farlo a favore di realtà forti e non delle “piccole province”. Rimarrebbe allora quella vita locale che è propria dell’Italia e il governo procederebbe più speditamente nella sua opera e nella sua giurisdizione superiore.

<sup>15</sup> P.L. BALLINI, *Il governo dal centro. L’unificazione amministrativa del regno d’Italia e il dibattito parlamentare sulla legge comunale e provinciale (1861-1865)*, Roma, 2015, p.36; Vedi anche PETRACCHI, *Le origini*, op. cit., III, 332-333.

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 77. Secondo Montanelli il sistema delle piccole provincie “è gallicismo pretto”.

<sup>17</sup> PETRACCHI, *Le origini*, p. 443-444; BALLINI, *Il governo dal centro*, cit., p. 79.



afferma in modo tranchant: “L’Italia nel suo interno ordinamento non può certamente adottare il sistema francese. Questo sistema è contro le nostre tradizioni. Ci venne dalla conquista, fu conservato dal dispotismo; è per noi un ricordo di schiavitù”<sup>18</sup>. Altrettanto critico sarà il 30 gennaio 1865, in vista dell’approvazione della legge di unificazione, contro il “discentramento napoleonico”, ovvero “discentrare il servizio il servizio pubblico, togliendo alcune funzioni al governo centrale per darle ai rispettivi prefetti”.

Tutto l’arco parlamentare insomma era per una emancipazione, prima di tutto culturale e morale. Le ragioni della quale tuttavia sono rapidamente superate dalla necessità di procedere in fretta sulla via dell’unificazione amministrativa, di fronte alle molteplici emergenze in atto. Per cui, non potendo dare una risposta innovativa al quesito posto da Minghetti, si conferma in sostanza lo statu quo: il sistema francese è unanimemente criticato, ma di fatto riproposto, sia pure con i correttivi, formali e applicativi, prima sinteticamente ricordati con le parole di Piero Aimò.

Conclude Stefano Jacini “si abbracciò in fretta una amministrazione calata sulle orme della francese e della belga, intesa allo scopo di far sparire le vestige delle divisioni precedenti, senza verificare se armonizzava, con abitudini inimitabili e colle migliori tradizioni del pensiero italiano”<sup>19</sup>.

Di qui il “connubio mostruoso”, denunciato dal cattolico moderato lombardo, una formula che esprime, formalizza la scarsa (auto) legittimazione (anche) del nostro sistema di amministrazione locale. In effetti la stessa (apparente) contraddizione è presente anche nell’archetipo francese, composta però nella fortunata formula della *régulation croisée*<sup>20</sup>, oltre che nell’azione dell’apparato dello stato.

In ogni caso la sconfitta militare francese nella guerra del 1870 e la successiva faticosa affermazione della repubblica portano ad una ulteriore presa di distanza ideale e politica dalla Francia. Tuttavia il processo di riforma della legge comunale e provinciale realizzata nel quadro della cosiddetta “seconda unificazione amministrativa” da Francesco Crispi non smentisce l’archetipo. Tra le innovazioni spicca la riformata deputazione provinciale, originariamente modellata, con la legge Rattazzi del 1859, sul modello belga. Presentando la riforma Crispi l’8 dicembre 1888 afferma: “L’Italia ha sortito le conseguenze delle invasioni francesi e del dominio dei francesi. La provincia ci venne dalla Francia e non abbiamo saputo disfarcene. La provincia in molte parti d’Italia non è un ente naturale. Bisogna naturalizzarla e toglierle quanto ha di fittizio facendone una gran comune. Il comune ha il suo sindaco, il quale dovrebbe essere elettivo. Perché non deve averlo la provincia?”<sup>21</sup>. Presidenza della deputazione elettiva e prefetture non integrate contribuiscono ad allontanare dal classico modello francese, attenuato

---

<sup>18</sup> BALLINI, *Il governo dal centro*, cit., p. 54.

<sup>19</sup> *I conservatori e l’evoluzione naturale dei partiti politici in Italia*, 1879, p. 61, cit. da BALLINI, *Il governo dal centro*, p. 139.

<sup>20</sup> J.-P. WORMS, *Le préfet et ses notables*, in *Sociologie du travail*, 8 (1966): 249-275, con l’applicazione nella thèse di Thiphaine Le Yoncourt, *Le préfet et ses notables en Ille-et-Vilaine au XIXe siècle. (1814 - 1914)*. Paris: LGDJ, 2001. Ho discusso queste dinamiche di pratica governabilità, all’interno del quadro accentrato, in F. BONINI, *Dinamiche del sistema politico italiano: il “partito della maggioranza”*, in F. BONINI, T. DI MAIO, G. TOGNON (a cura di), *L’Italia Europea. Dall’Unificazione all’Unione*, Roma, Studium, 2017, pp. 104-117.

<sup>21</sup> L’ho citato in *Regolazione incrociata. Il governo della provincia nell’Italia unita*, in: *Le province d’Italia. Storie, spazi, economie*. Vol. I, S. MANGIAMELI (a cura di), *Province e funzioni di area vasta. Dal processo storico di formazione alla ristrutturazione istituzionale*, Roma, 2012, p. 5.

ma non rimosso: se il nuovo consiglio di prefettura, competente sui controlli, è ricalcato sul Bezirksausschuss<sup>22</sup>, l'influenza prussiana non va oltre.

In realtà la costante denuncia dell'accentramento e dunque del lascito francese non porta che a dei cambiamenti "al margine", oltre che ad un pratico aggiustamento, in relazione con gli interessi delle classi dirigenti locali.

### 3. La novità costituzionale

"Anche in Assemblea costituente, ricorda l'autore del primo ed ancora più completo studio sull'istituzione delle regioni, nessuna voce si levò a difendere la tesi dell'accentramento amministrativo". In Italia, continua Ettore Rotelli, dopo l'Unità, un decentramento effettivo non fu mai compiuto; anzi, prevalse la prassi opposta: "eppure il pensiero politico-amministrativo ha quasi sempre rifiutato la difesa integrale dell'accentramento"<sup>23</sup>. Resta insomma la dinamica impietosamente definita da Stefano Jacini.

Presentando al pubblico francese la costituzione italiana Pietro Bodda, nel capitolo dedicato a "Régions, provinces, communes" ricorda che le "aspirations régionales" dopo l'unità erano riconducibili a due istanze. La prima sarebbe il desiderio di "donner une consécration juridique à l'indéniable diversité des coutumes, des traditions, des conditions économiques qui existent entre les différents parties de l'Italie", dovute peraltro principalmente alle occupazioni straniere che si erano succedute nel corso dei secoli nella penisola. E dunque ovviamente anche al cruciale passaggio napoleonico. La seconda istanza sarebbe invece il bisogno di "alléger la sévère centralisation des services administratives réalisés en Italie par l'introduction du système administratif piémontais (décret royal 20 mars 1865, n° 2248) qui avait pris lui-même pour modèle le système français"<sup>24</sup>.

La novità costituzionale insomma rispetto alla storia più che bicentennial dell'imprinting francese intendeva marcare una soluzione di continuità, offrire una risposta alla questione posta e non risposta da Minghetti. Tuttavia il prefatore di quel volume, uscito quando già si poneva il problema del ritardo nell'attuazione costituzionale, Jean Rivero, sottolinea che le "statut des régions" era - insieme alla Corte costituzionale - uno dei due capitoli restati "teorici", dunque da attuare, come in Francia "la réforme du régime des collectivités locales". Prevale insomma il riflesso, ormai più che centenario, di continuità.

In effetti argomenta Rivero, tra le due costituzioni "il n'y a pas eu emprunt". Piuttosto - e qui ritorna il tema dell'entanglement - sviluppi autonomi a partire da basi politiche e dottrinali analoghe, "aboutissant en raison de données qui restent propres à chaque pays, à des structures assez sensiblement différentes"<sup>25</sup>. In concreto inoltre "i due paesi hanno dei problemi che sono loro propri e le loro istituzioni non possono non differenziarsi. Così "rien ne correspond, dans

---

<sup>22</sup> P. AIMO, *Stato e poteri locali in Italia 1848-1995*, Roma, 1997, p.63.

<sup>23</sup> E. ROTELLI, *L'avvento della regione in Italia. Dalla caduta del regime fascista alla Costituzione repubblicana (1943-1947)*, Milano, 1967, pp. 299-300.

<sup>24</sup> *La constitution italienne de 1948*, sous la direction de E. CROSA, Paris, 1950 (Cahiers de la Fondation nationale des Sciences Politiques), pp. 181-82.

<sup>25</sup> *Ibid.*, p. X.



la Constitution française au régionalisme italien; la structure de l'Union française, d'autre part, résout un problème spécifiquement français"<sup>26</sup>.

In realtà, nota ancora Rotelli, proprio in comparazione con il dibattito francese sulle regioni, che pure ci fu, mette in luce come il "il regionalismo italiano ignorò, in genere, l'aspetto economico del problema". Di più: "l'elemento territoriale e funzionale del regionalismo rimase in ombra"<sup>27</sup>.

Questo può spiegare i giudizi di chi, come Gianfranco Miglio, ancora nel 1964, anche in relazione con il contemporaneo dibattito in Francia ritiene che le regioni italiane, pur inattuate, erano "nate vecchie"<sup>28</sup>.

In effetti la regionalizzazione non entra nel dibattito costituente francese<sup>29</sup>, ma l'esperienza di forme di azione regionale segna le prospettive della riforma dell'amministrazione, che precede ed accompagna il processo costituente e porta allo sviluppo di nuove forme di organizzazione e di azione amministrativa, intorno all'idea dell'aménagement du territoire, peraltro una espressione di fatto in traducibile in italiano, con la sua carica volontaristica<sup>30</sup>.

È questo un versante su cui invece il regionalismo italiano è in sostanza poco interessato. Sistemate infatti le regioni a statuto speciale, con le loro peculiarità giustificate dalle problematiche poste dall'insularità e dalla presenza di minoranze linguistiche, non vengono sviluppate negli anni dell'"inattuazione" le linee legate alla programmazione: i comitati regionali istituiti nel 1964 non si sviluppano, in attesa dell'attuazione politica. Si collocerebbe qui una contrapposizione tra un regionalismo "statico", quello italiano, e "moderno", ovvero funzionale, quello francese, delineato in un lucido scritto da uno dei miei maestri, Jean Louis Quermonne<sup>31</sup>. Tra un regionalismo a propulsione partitica in Italia e a propulsione governativa in Francia.

L'istituzione delle regioni in Francia, attraverso il progetto gollista - iniziato nel 1964<sup>32</sup> - e poi quello giscardiano, segue questa strada, piuttosto che quella, più politico-rappresentativa, nell'attuazione, che precede di poco quella francese, di quelle italiane a "statuto normale", come si intitola la legge del 1968. "Bien que prévues dès la Constitution de 1948, les régions à statut ordinaire n'ont effectivement été mises en place qu'au début des années 1970, en même temps que les régions françaises », ricorda il rapporto senatoriale di cui tra breve riferiremo. In questo quadro assume un valore nuovo il dato metropolitano, come aveva sottolineato Francesco Compagna in un importante saggio comparativo<sup>33</sup>, che rappresenta un significativo contributo nella brevissima fase "funzionalista" del regionalismo italiano.

<sup>26</sup> *Ibid.*, p. XV

<sup>27</sup> ROTELLI, *L'avvento della regione*, cit. p. 343

<sup>28</sup> *Ibid.*, p. 347. Si vadano anche le pp. 383 e 410-11.

<sup>29</sup> Non è un caso che uno dei più diffusi manuali di diritto costituzionale, di Georges Vedel, del periodo della IV Repubblica derubricasse tutta la questione delle collettività territoriali come non attinente al diritto costituzionale, ma a quello amministrativo.

<sup>30</sup> F. BONINI, *Regioni e pouvoir d'état in Francia da De Gaulle a Mitterrand*, in *Amministrare*, 1995, 397 ss.

<sup>31</sup> J.-L. QUERMONNE, *Vers un régionalisme fonctionnel?*, in *Revue Française de Science Politique*, 13 (1963), pp. 849-876.

<sup>32</sup> *Sociologie du travail*, 8<sup>e</sup> année n°3, Juillet-septembre 1966, monografico su *L'administration face aux problèmes du changement*, sous la direction de Michel Crozier. La modernizzazione legata alla regionalizzazione funzionale non falsifica il processo di regolazione politico-amministrativa locale basata sul principio della régulation croisée.

<sup>33</sup> F. COMPAGNA, *L'Europa delle regioni*, Napoli, 1964.

Il passaggio all'elezione a suffragio universale diretto dei consigli regionali, deciso in Francia con la riforma costituzionale del 17 marzo 2003, permette di cominciare ad articolare in termini più ampi un percorso parallelo, che permette una certa sincronizzazione sia pure nella consapevolezza delle differenze strutturali (e costituzionali).

#### **4. Dinamiche di riallineamento**

“A l'heure où le Gouvernement français engage une nouvelle étape de la décentralisation au travers d'une réforme constitutionnelle, il a paru intéressant aux membres du groupe interparlementaire France-Italie d'étudier le processus de régionalisation de l'autre côté des Alpes”. Così il rapporto della visita di una delegazione del gruppo interparlamentare France-Italie che ha compiuto un soggiorno a Roma e in Sicilia dal 17 al 20 giugno 2002<sup>34</sup>.

Nel rapporto si constata che “en effet, l'organisation régionale italienne présente de nombreuses similitudes avec celle de notre pays. Si l'État italien a réalisé son unité plus tardivement que l'État français, il n'en a pas pris pour autant une forme fédérale. La transposition du modèle administratif français par la Maison de Savoie, puis le renforcement du pouvoir de Rome par le régime fasciste ont abouti à un système relativement centralisé”. In conclusione : “De toutes les grandes démocraties occidentales, l'Italie est sans doute la plus proche de la France en matière d'organisation territoriale”.

Sia pure con la perdurante differenza costituzionale dunque, il processo, inizia nei primi anni sessanta, anche se in Italia i comitati regionali per la programmazione economica non indirizzano il processo di istituzionalizzazione delle regioni, in quel senso funzionalista che invece caratterizza il processo francese.

Un concetto ribadito all'inizio del processo di approvazione del provvedimento che, ridisegnano in modo funzionale la carta dalle regioni francesi<sup>35</sup> conferma, nel processo di allineamento progressivo, due indirizzi: “Notre objectif - afferma la relazione ministeriale - n'est pas de créer des régions identitaires, comme peuvent l'être la Catalogne en Espagne, le Piémont en Italie, ou la Bavière en Allemagne, mais des régions économiques à la fois puissantes et respectueuses des identités locales” sostiene il ministro per rispondere alle resistenze agli accorpamenti che segnano una nuova fase della regionalizzazione francese. “Notre objectif de regroupement de régions répond à une préoccupation ancienne. Il y a plus de cinquante ans, la création des vingt et une « régions de programme » traduisait déjà la volonté de définir un espace pertinent, plus vaste que le département, pour organiser le développement économique du pays dans le contexte des “Trente Glorieuses”, gli anni dello sviluppo posbellico.

Un percorso che si riconnette con una tendenza di lungo periodo evocata con le parole famose del discorso del generale de Gaulle a Lione presentando il referendum poi fallito nel 1968 : “L'effort multiséculaire de centralisation du pays, qui fut longtemps nécessaire pour réaliser et maintenir son unité malgré les divergences des provinces qui lui étaient successivement rattachées, ne s'impose plus désormais. Au contraire, ce sont les activités

---

<sup>34</sup> <https://www.senat.fr/ga/ga41/ga411.html>.

<sup>35</sup> <https://www.vie-publique.fr/loi/20721-loi-notre-loi-du-7-aout-2015-nouvelle-organisation-territoriale-de-la>.

régionales qui apparaissent comme les ressorts de sa *puissance économique de demain*” (sottolineature nostra).

Rilanciando questo obiettivo non ci si perita di realizzare quello che in Italia non si tenta neppure, ovvero una riforma della maglia territoriale regionale per aggregazione, in quanto “certaines de ces régions sont à leur tour devenues aujourd’hui trop étroites pour rivaliser avec leurs concurrentes européennes”<sup>36</sup>. La riforma costituzionale italiana del 2001 e i progetti poi bocciati nei referendum confermativi, si sono invece ben guardati di intervenire su questi problemi funzionali, alimentando invece un dibattito in fin dei conti fumoso e contraddittorio su federalismo e regionalismo differenziato.

In realtà l’europificazione dello stato nazione finisce in sostanza per enfatizzare il dato funzionale rispetto a quello costituzionale<sup>37</sup>.

Così la differenza costituzionale, per cui in Francia non si può parlare di stato regionale, per l’assenza riconfermata di potestà legislativa, non preclude lo sviluppo di un percorso di convergenza nei fatti, ma risulta anche funzionale a meglio attrezzare i soggetti ad una concorrenza tra realtà territoriali nel quadro dell’Unione, che implica appunto la migliore efficienza possibile dei sistemi:

“Pour conclure, notre système territorial, partant de bases différentes de celles de ses voisins, tend, peut-être, à s’en rapprocher lentement”, affermano diversi costituzionalisti nelle audizioni preliminari al momento dell’inizio dell’iter della legge NOTRE<sup>38</sup>.

L’avverbio *lentement* merita di essere sottolineato. Contribuisce a spiegare – e rafforzare – i processi di convergenza a proposito di regioni. E nello stesso tempo mostra come il destino della provincia in Italia e del dipartimento in Francia non sia nelle visioni neo-tecnocratiche della BCE in un caso o del Rapporto Attali nell’altro, ma in un complesso ed articolato quadro multilivello.

---

<sup>36</sup> Audition de M. Bernard Cazeneuve, ministre de l’Intérieur, sur le projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral (M. Carlos da Silva, rapporteur) (n° 2100) 8 luglio 2014 : <https://www.assemblee-nationale.fr/14/cr-cloi/13-14/c1314070.asp>

<sup>37</sup> V. HOFFMANN-MARTINOT, R. BALME, P. GARRAUD, E. RITAINE, *Les politiques territoriales en Europe de l’Ouest (Allemagne, Espagne, France, Grande-Bretagne, Italie, Communauté européenne)*, *Revue française de science politique*, 43<sup>e</sup> année, n°3, 1993. pp. 435-468;

<sup>38</sup> La citazione è di Jean-Bernard Auby. Concordano, tra gli altri Luciano Vandelli e Robert Hertzog. <http://www.senat.fr/rap/114-174/114-1741.pdf>