Introduzione. La genesi del modello: l'amministrazione "alla francese"

Il governo locale in Francia: dalla Rivoluzione a Napoleone

Per quanto nella storia della pubblica amministrazione – moderna e contemporanea – siano prevalenti i fenomeni di "lunga durata", cioè gli aspetti di continuità burocratica e di persistenza istituzionale, non si possono e non si debbono trascurare i momenti, anche cronologicamente molto brevi, di cesura e i tornanti caratterizzati da una profonda innovazione giuridico-organizzativa. È il caso, appunto, delle radicali riforme operate dalla Rivoluzione francese, oltreché sul piano costituzionale (superamento dell'assolutismo ed emanazione di carte fondamentali), su quello amministrativo (razionalizzazione degli apparati e nuova dislocazione dei rapporti centro-periferia). Ma in ogni frattura e scansione storica – specialmente sotto il profilo della pubblica amministrazione – non vi è mai contrapposizione netta o rigida estraneità tra modelli diversi. Essa porta con sé, palesemente o meno, il retaggio, anche ideologico-culturale, delle epoche precedenti; non è, insomma, totalmente affrancata dall'ingombrante peso dei passati ordinamenti.

Avvicinandosi a simile tematica non bisogna dunque ignorare che la legislazione giacobina sul governo locale si inserisce in una linea di tendenza risalente all'antico regime (formazione dello Stato moderno e semplificazione dei poteri cittadini) [1], ma che è soprattutto presente nella stagione delle riforme settecentesche – parziali, inadeguate e

1. Specialmente nel corso dei secoli XV-XVII si assiste, infatti, ad un processo, quantunque contrastato, di centralizzazione del potere a vantaggio della monarchia e dei suoi agenti, e di progressiva compressione e limitazione delle autonomie locali nell'ambito amministrativo, giurisdizionale, finanziario, militare ecc. La politica regia, verso la fine del Seicento, è rivolta inoltre ad uno snellimento e ad una razionalizzazione delle istituzioni di governo delle città attraverso l'imposizione, dall'alto, di un modulo organizzativo tendenzialmente omogeneo.

tardive quanto si vuole, ma di indiscutibile rilievo (uniformità delle istituzioni urbane e creazione di assemblee rappresentative) [2] – intraprese dalla monarchia prima dell'avvento della Rivoluzione.

In questo complesso e stratificato scenario si devono allora collocare i provvedimenti assunti dall'Assemblea costituente in merito al riordinamento del territorio nazionale e alla ristrutturazione delle collettività locali e, in particolare, i decreti del 14-22 dicembre 1789. Con essi si procedeva ad un originale riassetto istituzionale che, nella fedele osservanza dell'indiscutibile e prioritario dogma dell'*unità* e *indivisibilità* dello Stato, si adeguava ai principi generali dell'*uniformità* e del *decentramento* e si fondava sui criteri basilari dell'*elettività* degli organi, della *collegialità* degli uffici, della *brevità* delle cariche, della *razionalizzazione* degli apparati. La Francia, frazionata in precedenza in una miriade di differenti – e spesso incongrue – circoscrizioni amministrative, veniva ora suddivisa, geometricamente, in Dipartimenti, Distretti, Cantoni e Comuni. A ciascun livello di governo corrispondeva un preciso e omogeneo modulo organizzativo di autorità pubbliche: un Direttorio esecutivo e un Consiglio generale nel primo; un altro Direttorio e un altro Consiglio in quello intermedio; un Consiglio, un Corpo municipale e un sindaco, in quello di base [3] (il Cantone serviva unicamente a scopi elettorali e come ambito circoscrizionale per i giudici di pace). L'indispensabile raccordo fra centro e periferia del sistema, garantito – sin dall'età dell'assolutismo monarchico – dalla figura "commissariale" [4] degli intendenti, veniva adesso affidato – ed è un elemento, questo, di straordinaria importanza – a funzionari elettivi, cui erano demandati (ristretti) compiti di consulenza, informazione e vigilanza (a scalare: procuratore generale sindaco, procuratore sindaco, procuratore).

2. Ci si riferisce ai provvedimenti di modifica delle amministrazioni municipali presi nel 1764-65 da Laverdy – che disciplinavano, in maniera vincolante e uniforme, i loro statuti –, ad alcuni parziali tentativi di decentralizzazione avviati da Necker, nel 1775, sulla base dei progetti di Dupont De Nemours (che prevedevano, tra l'altro, l'istituzione di nuove assemblee provinciali), e soprattutto alla riforma di Lomenie De Brienne del 1787 che, oltre a creare delle municipalità nei borghi e nei villaggi che ne erano sprovvisti, dà appunto vita (sia pure in maniera non generalizzata) ad assemblee rappresentative collocate su diversi livelli (municipale, distrettuale, provinciale ecc.) e non più legate rigidamente al principio della divisione in ceti e ordini.

3. L'ordinamento delle municipalità era, in verità, assai complesso: il Consiglio generale – che deliberava sulle questioni più importanti – era formato da notabili e dai membri del Corpo municipale; quest'ultimo – cui spettava la gestione contabile e amministrativa – era composto (nei comuni con più di 500 "anime") per 1/3 dai membri del cosiddetto esecutivo (il sindaco più alcuni funzionari, scelti dal Corpo stesso) e per 2/3 da altri membri, eletti dai cittadini attivi, facenti parte del Consiglio.

4. Come è noto, in antico regime gli "agenti del Re" si suddividevano in due grandi categorie: gli ufficiali, per i quali si applicava il principio della venalità delle cariche – che si potevano, dunque, comprare, vendere ed ereditare – e i commissari, nominati e revocati direttamente dal sovrano, e alle sue dirette dipendenze, e che erano estranei al fenomeno, patologico ma tollerato, della patrimonialità.

Il particolarismo istituzionale, comunale e provinciale, d'antico regime veniva così definitivamente superato – grazie anche ad una interpretazione estensiva del principio dell'uguaglianza dei cittadini – ma l'irresistibile ascesa della centralizzazione e della concentrazione del potere regio subiva un primo e duro colpo mediante un cospicuo trasferimento di funzioni amministrative e una discreta devoluzione di responsabilità politiche nelle mani delle *élites* borghesi e rivoluzionarie (i cosiddetti "cittadini attivi") [5]. L'equilibrio che si era così faticosamente stabilito non resse però a lungo. Fra il 1793 e il 1795, le forti tendenze centrifughe (ripresa di un "municipalismo" indipendentista), gli esasperati conflitti di natura politica (i Giacobini, insediati nei Comuni, avversari dei Girondini, egemoni nei Dipartimenti) e il sostanziale fallimento dei meccanismi (deboli) di controllo causarono un *revirement* centralistico che indusse i Montagnardi, prima, e i Termidoriani, poi, a rafforzare gli strumenti di guida dall'alto a disposizione delle autorità governative (agenti nazionali, rappresentanti in missione, commissari dipartimentali). La stessa articolazione delle amministrazioni locali venne più volte rimaneggiata – anche a livello di disciplina costituzionale – a seconda della prevalenza politica dell'una o dell'altra fazione in lotta.

Ad una stabilizzazione del sistema si giunse, come è noto, solo in epoca napoleonica quando al *tourbillon* rivoluzionario si sostituì un "meccanismo ben regolato"; un insieme fluido di istituzioni tendenzialmente paritarie e democratiche fece spazio ad una poderosa, solida e autoritaria macchina burocratica. Ed è sul modello napoleonico che occorre rivolgere l'attenzione perché esso non solo pose fine ai variegati e generosi esperimenti rivoluzionari, ma costituì il punto di riferimento obbligato per la legislazione amministrativa, coeva e successiva, della Francia e di molti altri Paesi europei, Italia compresa.

Il nuovo sistema di dominio politico instaurato dal Bonaparte, pur accogliendo non pochi istituti giuridici e diversi canoni organizzativi del cessato regime rivoluzionario (l'uniformità dell'ordinamento amministrativo; il riconoscimento, quale ente municipale, di ogni co-

5. La partecipazione politica e amministrativa – almeno all'inizio – era infatti di tipo censitario e consentita solo ai cittadini che, in aggiunta ad altri requisiti (età, domicilio, nazionalità ecc.), godevano di un determinato reddito, pagavano cioè una contribuzione diretta di un certo valore.

munità territoriale [6]; la bipartizione delle funzioni comunali in "proprie" e "delegate" [7]; la suddivisione dipartimentale, distrettuale, cantonale e comunale dello Stato), si riallacciava per molti aspetti – come avrebbe magistralmente dimostrato Tocqueville – alle esperienze e alle tradizioni della "monarchia amministrativa" del periodo assolutistico. Sotto il profilo strettamente costituzionale venivano drasticamente ridotti i luoghi deputati e gli ambiti propri della partecipazione e della rappresentanza politica – anche in ossequio al noto teorema di Siéyes («la fiducia sale dal basso, l'autorità viene dall'alto») [8] – mentre il potere esecutivo, con tutte le sue innervazioni periferiche e locali, acquisiva ormai un'indiscussa centralità e una indubbia preponderanza.

Le stesse fonti giuridiche primarie, e sovraordinate, pativano un brusco depotenziamento, affiancandosi alla Carta costituzionale una pluralità di "statuti" e restringendosi l'ampiezza e la garanzia dei diritti dei cittadini. Ma erano soprattutto gli apparati amministrativi ad essere investiti da un vigoroso processo di razionalizzazione e burocratizzazione. La pubblica amministrazione rassomigliava così, sempre di più, ad una perfetta piramide, al cui vertice era posta una moderna struttura di tipo ministeriale e che funzionava secondo rigidi schemi gerarchici e predeterminati criteri operativi. Tale forma di "disciplinamento", ideologico e politico, non interessava soltanto la compagine propriamente pubblica, ma si estendeva alla più vasta area della società civile e al mondo dell'economia privata, con l'intento dichiarato di favorire un'"amalgama" fra le diverse classi sociali e di incrementare il sostegno e il consenso nei confronti dei nuovi governanti.

Se i citati decreti rivoluzionari del dicembre 1789 rappresentano il momento di maggior fioritura del principio del decentramento, la legislazione napoleonica costituisce, al contrario, il punto più elevato, per così dire, di un'immaginaria curva dell'accentramento. La legge

6. In Assemblea costituente l'idea, di pretta marca illuministica, di Thouret di dividere il paese in soli 720 grandi Comuni, era stata sconfitta dalla proposta, contraria, di Mirabeau di trasformare in enti comunali tutte quante le preesistenti collettività locali (parrocchie, villaggi e borghi), per un totale di circa 44.000!

7. Queste seconde erano attribuzioni di natura statale, affidate agli enti locali, e in ordine alle quali spettava alle autorità superiori non un semplice compito di sorveglianza e ispezione ma un vero controllo di tipo diretto e gerarchico.

8. Con la Costituzione dell'anno VIII (1799) si introduceva infatti il meccanismo delle cosiddette "liste di fiducia"; i cittadini si limitavano a votare, a livello dipartimentale, degli elenchi di notabili, all'interno dei quali il governo sceglieva poi i membri effettivi delle assemblee parlamentari.

del 28 piovoso dell'anno VIII (17 febbraio 1800), pur mantenendo sostanzialmente intatta la geometrica ripartizione territoriale voluta dai costituenti, apportava, infatti, modifiche rilevanti alla lineare trama degli organi di governo, periferici e locali. Il nuovo ordinamento si ispirava, adesso, al noto assioma giuridico-amministrativo (criterio rudimentale, ma efficace, di scienza dell'amministrazione) secondo cui «amministrare è affare di uno solo, giudicare [9] quello di più».

In ciascun Dipartimento era posto un prefetto (vero erede dell'intendente d'antico regime), un Consiglio generale dipartimentale e un Consiglio di prefettura (sorta di tribunale amministrativo di prima istanza). In modo parallelo, in ciascun Distretto veniva collocato un sottoprefetto, coadiuvato da un corrispondente Consiglio distrettuale. Infine, nei singoli Comuni, erano previsti un *maire* (con a fianco degli aggiunti) e un Consiglio municipale, composto da un numero variabile di membri. Si dava così luogo ad una vera e propria catena verticale del comando che, alla velocità del "fluido elettrico" (come si amava dire a quel tempo), metteva in corto circuito centro e periferia. La linea discendente del potere – politico e amministrativo – si snodava appunto attraverso la sovrapposizione gerarchica del ministro dell'Interno, del prefetto, del sottoprefetto, del *maire*. Prefetti (veri *empereurs au petit pied*) e sindaci (una specie di "magistrati paterni" dal duplice e ambiguo volto: capi dell'ente locale e delegati del governo) erano dunque i perni principali e indispensabili dell'intero sistema, le figure sulle quali si poteva contare per controllare e gestire il Paese fino nelle sue diramazioni geografiche più lontane e nelle sue zone più marginali e arretrate. Agli organi collegiali era invece affidata una semplice, e assai limitata, funzione di rappresentanza delle popolazioni locali e di censimento e mediazione dei loro interessi.

Questo deciso marchio autoritario, impresso alla distesa rete dei poteri locali, era ulteriormente aggravato da due principi normativi di carattere antiautonomistico: la nomina dall'alto degli amministratori e dei funzionari e la rigida e minuziosa tutela governativa sugli atti e sugli organi delle collettività territoriali. La stessa natura intrinseca – "costituzionale" si potrebbe dire – dei Comuni, equiparabile in passato [10] ad una forma di autogoverno privatistico e oligarchico, diveniva, a tutti gli effetti, pienamente *pubblica* e "socialmente" *borghese*. In

9. Inteso, qui, non soltanto nel senso tradizionale (di esercizio di una funzione giurisdizionale) ma anche come attività diretta alla valutazione politica dei bisogni e delle aspettative delle comunità territoriali.

10. È questa la situazione esistente nell'antico regime. Con l'avvento della Rivoluzione il Comune diventa una "società di cittadini" che appartiene ormai, in modo compiuto, alla sfera dell'"ordine politico".

tale contesto le amministrazioni comunali – non più titolari di un autentico *pouvoir municipal* – finivano per essere ridotte a mere appendici del potere statale, a semplici pedine di un gioco pensato e diretto a superiori livelli di responsabilità esecutiva e di scelta politica.

Insomma, la superba costruzione amministrativa napoleonica risultava più affine, in questo modo, alla grandiosa opera di razionalizzazione istituzionale e di accentramento dei poteri pubblici compiuta, non senza fatica e tra notevoli ostacoli, dalla monarchia assoluta nel corso dei secoli precedenti. Per stare ancora una volta alle suggestive immagini di Tocqueville, l'intendente regio e il nuovo prefetto si tendevano la mano sul baratro rappresentato dalla frattura rivoluzionaria. Certo è che questo modello razionale e coerente non funzionò sempre in maniera ottimale e mostrò anzi limiti gestionali e ritardi operativi (fuga dalle cariche, corruzione, inapplicazione delle direttive ecc.) dovuti anche alla sua pronunciata caratura autoritaria e alla sua essenza indiscutibilmente centralistica.

La ricezione della legislazione d'oltralpe in Italia

L'esportazione del verbo rivoluzionario al di là dei confini, sostenuta e resa possibile dall'invio di consistenti armate (composte da truppe ideologicamente motivate – e appoggiate *in loco* da nuclei ristretti ma attivi di Giacobini), influenzò, come è noto, i sistemi costituzionali e i modelli amministrativi dell'Italia di fine Settecento. Le profonde innovazioni giuridiche che seguirono alla veloce espansione, ideologica e militare, della nazione (poi Impero) francese non si situarono, tuttavia, su una specie di "vuoto pneumatico" culturale, su una sorta di *tabula rasa* politica, ma trovarono un terreno propizio al loro insediamento (e successivo sviluppo) sia in un persistente e autoctono filone ideologico, di stampo riformatore, che in una serie di coraggiosi provvedimenti legislativi sugli ordinamenti locali, assunti in diversi Stati regionali (in specie il Piemonte sabaudo, la Lombardia austriaca, la Toscana granducale).

Semplificando al massimo il problema, si può sintetizzare in tre punti il significato tendenzialmente progressivo e blandamente democratico di quelle esperienze.

1. L'adozione della cosiddetta "normativa di genere" [11] che, abolendo (sia pur con alcune eccezioni) le antiche e variegate forme di autogoverno municipale, applicava agli enti locali il medesimo modulo organizzativo e funzionale.

11. Essa si contrappone alla "normativa di specie", vale a dire all'esistenza di singole fonti giuridiche, specificatamente previste per ciascuna comunità.

2. L'apertura, dopo secoli di chiusura oligarchica, delle cariche amministrative cittadine al ceto dei possidenti (i cosiddetti "estimati" [12]).
3. La concessione di una discreta autonomia, esecutiva, finanziaria e di bilancio, ai corpi municipali, controbilanciata, però, da un efficiente meccanismo di controlli, estesi e minuziosi, affidati ai rappresentanti del potere centrale (intendenti, regi delegati, governatori).

La fase iniziale della stagione rivoluzionaria (quella che coincide, più o meno, con il cosiddetto "triennio giacobino", 1796-99) ebbe certo una grande importanza sotto il profilo politico e costituzionale (abbandono dell'assolutismo con l'emanazione delle prime carte fondamentali) ma non altrettanto sotto quello amministrativo. Gli ordinamenti locali e gli apparati pubblici creati nelle varie "Repubbliche sorelle" (cisalpina, cispadana, italiana, romana, napoletana ecc.), ad imitazione del prototipo d'oltralpe, non ebbero, in realtà, possibilità di funzionare in modo costante ed efficiente a causa dell'instabilità politica, delle vicende belliche, delle continue intromissioni dei militari francesi e degli incessanti sommovimenti del quadro costituzionale. L'attenzione va dunque posta sul modello del periodo napoleonico che, sebbene connotato da una restrizione dei margini di indipendenza politica, per le forze dominanti locali, e da un più ridotto spazio per l'autonomia progettuale nel campo dell'ingegneria istituzionale, ha avuto modo di agire con maggior regolarità e in un arco di tempo discretamente esteso. Questo ordinamento, passando quasi indenne nelle travagliate vicende della caduta dell'Impero e della Restaurazione, finirà per costituire l'ossatura principale, la matrice originaria della legislazione locale piemontese e, successivamente, di quella dello Stato unitario.

Ed è proprio il riferimento allo Stato sabaudo – il quale, a partire dal 1802, fu inglobato direttamente nell'Impero francese e perciò sottoposto integralmente alla sua normazione (in particolare alla legge del 28 piovoso) – che ci induce ad esaminare sommariamente, e a grandi linee, il regime amministrativo vigente nella maggior parte dell'Italia napoleonica. La sostanziale coincidenza istituzionale tra il Regno italico (quello creato al nord e al centro della penisola) e il Regno di Napoli (quello comprendente gran parte del Mezzogiorno – Sicilia esclusa – e guidato da Giuseppe Bonaparte e da Gioacchino Murat) ci consente poi di trattare unicamente del primo.

12. Così designati in quanto valutati, e catalogati, dall'amministrazione fiscale sulla base di stime catastali, ai fini del pagamento della tassa prediale.

Per quanto attiene al governo centrale, anche nel Regno d'Italia fu introdotto il cosiddetto "sistema ministeriale", articolato in diversi dicasteri con competenze specifiche (Interni, Esteri, Culto, Guerra e Marina, Giustizia, Finanze, Tesoro ecc.), suddivisi, a loro volta, in Direzioni generali e Divisioni. Sistema, questo, che per via dell'intermediazione della legislazione belga (anch'essa di origine napoleonica), sarebbe poi divenuto la principale fonte di ispirazione della ben nota riforma cavouriana del 1853. Analogamente all'omonimo organo esistente nell'Impero francese (benché da esso differisca in numerosi e non secondari aspetti), il Consiglio di Stato, formato da tre distinti collegi e dotato di competenze normative, esecutive e giurisdizionali, svolse un ruolo determinante – ancorché scarsamente conosciuto – nella produzione di una più moderna legislazione, nel mantenere e consolidare l'unità degli apparati statali, nella regolarizzazione dell'amministrazione locale e nella formulazione, giurisprudenziale, di alcuni principi basilari del nascente diritto amministrativo.

L'impeto razionalizzatore investì, naturalmente, anche il settore degli uffici burocratici e del pubblico impiego. Elementi di modernizzazione, in tale ambito, si possono scorgere, ad esempio, nella regolamentazione dettagliata delle singole mansioni, nella disciplina puntuale dei carichi di lavoro, nella configurazione – sia pure rudimentale – di un preciso *status* giuridico dei funzionari (retribuzione, pensioni ecc.) e nell'accesso alle cariche fondato, principalmente, su criteri oggettivi (il "talento").

Quanto al rapporto centro-periferia, l'imitazione, molto stretta, della legislazione del 28 piovoso fu sostanzialmente imposta dai francesi alla classe politica "italica"; lo stesso Napoleone non mancò di intervenire, pesantemente e drasticamente, in proposito quando partecipò, a Milano, alle sedute del Consiglio di Stato dedicate, appunto, alla discussione del progetto di legge sul riordinamento dell'amministrazione pubblica e territoriale. Il decreto che ne sortì (quello dell'8 giugno 1805) tratteggiava, infatti, un modello assai simile a quello d'oltralpe e perciò dal forte timbro centralistico. Analoga era la ripartizione dei livelli di governo (Dipartimenti, Distretti, Cantoni e Comuni) e praticamente conforme la dimensione organizzativa (prefetti, Consigli generali e Consigli di prefettura; viceprefetti e Consigli distrettuali; sindaci o podestà, e Consigli comunali).

Il meccanismo delle nomine dall'alto, per quasi tutte le cariche pubbliche, e l'insieme dei controlli gerarchici (sugli atti, sugli organi e sui bilanci) contribuivano, certamente, a ridurre ancor di più l'autonomia degli enti locali. I cittadini venivano, inoltre, gravati da un pesante carico fiscale (molto spesso di natura straordinaria) allo scopo di fronteggiare il massiccio incremento delle spese obbligatorie, specie nei comparti ritenuti di rilevanza strategica (sanità, educazione, lavori pubblici ecc.) e, soprattutto, per sostenere il crescente costo delle imprese belliche. Le antiche forme – quasi privatistiche – di "autogoverno dei proprietari", risalenti alle citate riforme settecentesche, lasciavano così definitivamente il posto ad un ente municipale interamente *pubblico* (benché viziato da una rappresentanza di tipo censitario e *borghese*) e irreversibilmente integrato nella rigida struttura dell'amministrazione statale.

Il legame tra vicende francesi e caso italiano sembra abbastanza chiaro nella descrizione delle sue dinamiche istituzionali; non altrettanto può dirsi della interpretazione storiografica di tali fenomeni. Il dibattito ruota attorno a diverse coppie concettuali esplicative: originalità/imitazione; imposizione/accettazione; scelta positiva/opzione negativa. Senza entrare più dettagliatamente nel merito delle questioni (e prescindendo dall'ultima, sulla quale si avrà comunque modo di ritornare, parzialmente, nei prossimi capitoli), si può sostenere – a ragion veduta – che la legislazione italiana si presenta, in sostanza, come la controfigura di quella d'oltralpe (pur con taluni elementi di spiccata originalità) e che essa – per quanto bene accetta da segmenti dinamici della società civile del tempo (alta e media borghesia, possidenza terriera, ceto burocratico e intellettuale)– è il frutto, inevitabile, di una oggettiva debolezza "indigena" nei confronti dell'egemonia esercitata dalla Francia sul terreno istituzionale, politico, militare, ideologico ed economico. Per usare un termine adoperato dallo stesso Napoleone – e di nuovo impiegato dagli studiosi contemporanei – è forse più corretto parlare di "insinuazione", di un tipo cioè di esportazione di ordinamenti giuridici che è la risultante simultanea di un doppio movimento, il prodotto di notevoli impulsi esterni e di indubbie adesioni interne (nonché di inevitabili adattamenti locali).