

LA DEMOCRAZIA LOCALE: RAGIONI, FORME, PROSPETTIVE

di

FILIPPO PIZZOLATO

ABSTRACT: *The essay argues the constitutional centrality of local democracy, both in the light of the Italian Constitution, and of the practices of democratic participation at the municipal level. These practices have already stimulated the adoption of institutional tools suitable for promoting and enhancing citizens' participation. The challenge for local democracy is the enhancement, rather than the dispersion, of this democratic energy in the relationship with the highest institutional levels, starting with the European Union.*

KEY WORDS: *democracy, political participation, local autonomies, subsidiarity.*

SOMMARIO: 1. Premessa: una questione né marginale né settoriale. – 2. Le basi costituzionali della democrazia locale. – 3. L'attualità politico-istituzionale: un passaggio critico? – 4. Le forme della partecipazione e gli strumenti per istituirla. – 5. Prospettive.

DOI: 10.26350/004084_000118

1. *Premessa: una questione né marginale né settoriale*

Né margine, né settore: a queste dimensioni non può essere confinata la democrazia locale nel contesto dell'ordinamento giuridico costituzionalmente ispirato. Merita partire da questo assunto, che potrebbe suonare apodittico, perché spesso il "patriottismo" costituzionale – che già non attecchisce facilmente nel nostro Paese – non sembra attribuire un posto di rilievo alle autonomie, come se queste fossero accessorie e in fondo rinunciabili, tanto più alla luce delle non esaltanti *performances* di attori istituzionali regionali e locali. Al principio autonomistico, nonostante l'art. 5 (non a caso – come si dirà – "amputato", nella sua attuazione, di una parte significativa), sembra quasi che non sia riconosciuto il rango di principio inderogabile, come le tormentate sorti delle Province e quelle, su cui inizia a gravare una coltre di incertezza, delle Regioni attestano¹. Il disegno istituzionale può naturalmente mutare ed essere rivisitato, purché alla ricerca di una maggiore aderenza al progetto costituzionale di una Repubblica costruita dal "basso". La tesi di questo scritto è che la democrazia locale, specialmente nella sua dimensione comunale, è il centro della democrazia costituzionale, di cui è un'insostituibile sorgente di vitalità. La titubanza con cui un'affermazione del genere viene spesso accolta è, a parere di chi

¹ Si v., da ultimo, l'articolo giornalistico di G. Zagrebelsky, *La democrazia d'emergenza*, in *La Repubblica*, 18 novembre 2020; e la replica di E. Balboni, *Ma davvero Zagrebelsky vorrebbe abolire le Regioni? O invece il tarlo che lo rode è un altro*, in *www.laCostituzione.info*, 21 novembre 2020.

scrive, il segno dell'allontanamento che si è prodotto dai sentieri costituzionali della democrazia². A sostegno di questa tesi non verranno portati solo argomenti tratti dal *dover essere* costituzionale, che trova negli articoli 5 e 114 gli appigli testuali più suggestivi e fondativi, ma anche dati di realtà incoraggianti, provenienti dall'analisi, al confine con la sociologia politica, di prassi che sono rivelative di un'effettiva vitalità civica che coinvolge cittadini e istituzioni a livello locale.

2. *Le basi costituzionali della democrazia locale*

A favore del rilievo centrale della democrazia locale nel nostro ordinamento militano ragioni storiche e solide basi costituzionali. Le prime hanno certamente inciso sulle scelte costituenti e, alla verifica dell'attualità socio-politica, parrebbero confermarne la bontà.

Sul piano storico, può essere qui richiamata la ben nota specificità e tradizione municipalistica che connota, seppur in maniera non uniforme sul territorio nazionale, il tessuto sociale italiano, rilanciata dalle importanti ricerche sul *capitale sociale* del politologo americano Robert Putnam³. Questa tradizione ha forgiato un contesto sociale accogliente per un assetto istituzionale autonomistico che si disponga lungo uno schema triassiale (Stato-Regioni-enti locali) che affida alle Regioni, secondo la linea più fedele al disegno costituzionale, il governo del sistema integrato delle autonomie locali⁴. In Assemblea costituente, a riprova della forza normativa di questa tradizione, perfino Togliatti, vertice di un partito (quello comunista) allora diffidente, a dir poco, verso le istituende Regioni, riconosceva i Comuni come componente importante della storia d'Italia. Intervenendo sulla proposta di qualificare la Regione come «ente naturale», Togliatti ebbe a obiettare, con il suo approccio di un realismo storicistico, che, «se mai, è qualche cosa di più e di meno: è un ente storicamente determinato. Però, quando rifletto alla storia del nostro Paese, difficilmente trovo la regione come tale; trovo invece un'altra cosa, trovo invece la città [...] la provincia non è in sostanza, che l'organizzazione della vita civile attorno alla città. Il peso che le città hanno in questa organizzazione è caratteristico e impronta originale del-

² F. Pizzolato, *I sentieri costituzionali della democrazia*, Roma 2019, pp. 71 ss.

³ *La tradizione civica nelle regioni italiane*, trad. it., Milano 1993; si v. anche M. Almagisti, *Una democrazia possibile. Politica e territorio nell'Italia contemporanea*, Roma 2016, pp. 44 ss.

⁴ G. Pastori, *I rapporti fra Regioni ed enti locali nella recente riforma costituzionale*, in *Problemi del federalismo*, 5, Milano 2001, p. 220. Posizioni parzialmente differenti in L. Mariucci, *Per una repubblica federale italiana*, in Id. – R. Bin – M. Cammelli – A. Di Pietro – G. Falcon, *Il federalismo preso sul serio. Una proposta di riforma per l'Italia*, Bologna 1996, pp. 43 ss.; G. Pitruzzella, *Municipalismo versus neoregionalismo*, in *Le Regioni*, 1995, pp. 652 ss.

la nostra storia e del nostro Paese, tanto nel Nord come nel Sud» (seduta dell'11.3.1947).

E tuttavia, al di là della tradizione autonomistica (municipalista), è il dato positivo della Costituzione italiana a gettare basi giuridiche solide per la democrazia locale. E non già solo, come è ovvio, nell'art. 5, che pure sceglie i termini evocativi di «riconosce e promuove» con riferimento alle «autonomie locali»; e nemmeno unicamente nel titolo V, il cui impianto assiologico è ben espresso dal riformulato art. 114 e la cui versione originaria (anteriore alle riforme costituzionali del 1999 e del 2001) non sviluppava del tutto, anche per comprensibile prudenza (le Regioni nascevano con la Costituzione), le potenzialità racchiuse nei principi fondamentali; ma sin dal richiamo fondativo dell'art. 1 alla democrazia del lavoro. Non sempre questo nesso tra fondamento della Repubblica sul lavoro e democrazia locale è adeguatamente tematizzato; eppure si tratta, a ben vedere, del medesimo nesso che tiene avvinte le due dimensioni della sussidiarietà, *ex art. 118 Cost.*

Il richiamo al lavoro contenuto nell'art. 1 Cost. significa infatti l'opzione per una democrazia non principalmente di investitura, retta cioè sulla selezione di una classe politica cui siano delegate le decisioni sull'ordinamento dei rapporti sociali, ma intessuta dal contributo quotidiano – feriale – dei cittadini e dunque dalla loro partecipazione alla costruzione della convivenza. Si prefigurava in questo modo, da parte dei costituenti, una «democrazia sostanziale»⁵, che si sarebbe dovuta alimentare delle forme di partecipazione alle diverse sfere del vivere civile: il lavoro in senso stretto, l'impegno sociale, il tempo della cura, il ruolo delle istituzioni, ecc. Tali dimensioni della partecipazione – declinata infatti come politica, economica e sociale – sono distintamente richiamate tra le finalità cui tende la Repubblica (art. 3, c. II) e, con significativo parallelismo, come ambiti di espressione della solidarietà (art. 2). È chiaro come una simile accezione di democrazia sostanziale, o del lavoro, abbia bisogno vitale di affondare le radici nel terreno di autonomie (sociali e istituzionali) che siano in grado di riconoscere, accogliere e promuovere le concrete disponibilità ed espressioni di partecipazione.

Il principio autonomistico è dunque una delle direzioni fondamentali di inveramento del progetto costituzionale di democrazia e, *in primis*, proprio la dimensione locale che rappresenta il punto di incrocio tra le dimensioni della sussidiarietà verticale e orizzontale. Anzi, com'è ben noto, il versante verticale della sussidiarietà altro non è che una gemmazione dal nucleo originario del principio che attiene alla corresponsabilità, personale e sociale, nella cura del bene comune. La “città” è esattamente il luogo della

⁵ G. Dossetti, *Democrazia sostanziale*, a cura di A. Michieli, Bologna 2017.

possibilità di un'integrazione concreta e continua tra le sfere istituzionale e civica. Non è un caso se proprio il padre costituente Giuseppe Dossetti, il cui apporto alla delimitazione dei principi fondamentali della Costituzione è stato determinante, nella veste di candidato sindaco a Bologna nel 1956, abbia articolato un progetto coraggioso e pionieristico di valorizzazione della partecipazione politica dei cittadini nei quartieri attraverso «consulte di quartiere», intese come «strutture autonome dai rappresentanti di partito, cioè consulte o commissioni consultive plurali, in quanto composte da volontari e da esperti di varie associazioni di società civile», secondo un ideale «autogoverno dei cittadini di uno stesso quartiere e non solo entro le separate appartenenze ai partiti»⁶. Colpisce l'insistenza di Dossetti sulla necessità di slegare questi organismi di quartiere dall'influenza dei partiti, a conferma della precoce consapevolezza del limite dei partiti stessi nell'incarnazione fedele del principio autonomistico.

Nel disegno costituzionale, i livelli istituzionali ulteriori rispetto al Comune dovrebbero porsi come sussidiari e serventi, nell'esercizio della funzione amministrativa, ma perfino nella legislazione. Se è vero, e comunemente notato, che l'art. 118 esplicita un criterio, vincolante per le istituzioni della Repubblica, di «capacitazione» dei cittadini per lo svolgimento di attività di interesse generale, l'art. 5, proprio nella parte che spesso è arbitrariamente trascurata, se non amputata, traccia per la legge un compito di adeguamento, a partire dal metodo, alle ragioni dell'autonomia⁷. Legislazione e amministrazione devono dunque aprire possibilità e canali di partecipazione che trovano nella dimensione locale un ambito privilegiato d'espressione.

3. *L'attualità politico-istituzionale: un passaggio critico?*

Le premesse costituzionali descritte appaiono oggi come promesse sostanzialmente tradite. A dispetto di molte narrazioni cupe, però, l'attualità appare, almeno per certi aspetti, come il tempo opportuno e lo spazio disponibile per la riscoperta della dimensione autonomistica (e locale) della democrazia.

La considerazione circa il tempo opportuno deriva dalla crisi – tanto

⁶ Su quell'esperienza, un'analisi documentale e, insieme, una testimonianza in A. Ardigo, *Giuseppe Dossetti e il Libro bianco su Bologna*, Bologna 2003, pp. 124, 26 e 143.

⁷ G. Rolla, *L'autonomia costituzionale delle comunità territoriali. Tendenze e problemi*, in T. Gropi (a cura di), *Principio di autonomia e forma dello Stato. La partecipazione delle collettività territoriali alle funzioni dello Stato centrale nella prospettiva comparata*, Torino 1998, p. 17; si v. anche A. Pubusa, *Sovranità popolare e autonomie locali nell'ordinamento costituzionale italiano*, Milano 1983; G. Berti, *Principi del diritto e sussidiarietà*, in *Quaderni fiorentini*, 2002, p. 390. Recentemente, sul ruolo del legislatore, non più sovrano, nello Stato costituzionale, v. M. Fioravanti, *Lezioni di storia costituzionale. Le libertà fondamentali. Le forme di governo. Le Costituzioni del Novecento*, Torino 2021, pp. 366-368.

ripetuta che pare ormai stucchevole parlarne – della mediazione rappresentativa, oggetto di svariate e ormai stratificate analisi e fotografata dalle rilevazioni demoscopiche. Queste, per quanto possano valere, segnalano un'allarmante e persistente disaffezione dei cittadini per i partiti che investe e minaccia pericolosamente la considerazione verso il Parlamento⁸. A leggere queste rilevazioni viene il dubbio se si sia davvero al cospetto di una crisi dell'idea di mediazione in quanto tale, se è vero che istituzioni di garanzia – *in primis*, il Presidente della Repubblica – godono, secondo le medesime indagini, di ben maggiore fiducia, o se non si tratti piuttosto del riflesso, sull'istituzione parlamentare, del tracollo di credibilità subito dai partiti, soprattutto a livello nazionale⁹. L'esito del recente referendum costituzionale confermativo sulla riduzione del numero dei parlamentari ha certamente scontato questa diffusa e ambigua stanchezza per la mediazione rappresentativa interpretata dai partiti.

Eppure, al cospetto di così diffusi orientamenti critici e di un inesausto dibattito sulla crisi della democrazia rappresentativa, raramente, soprattutto tra le forze partitiche, si assiste al rilancio del discorso autonomistico come via utile al recupero della partecipazione (e del consenso) popolare. L'attenzione sembra concentrarsi piuttosto su indirizzi riformatori che sono distanti dai sentieri costituzionali della democrazia tracciati dai principi fondamentali della nostra Carta costituzionale. Tra questi indirizzi spiccano la presidenzializzazione della dinamica politico-istituzionale e l'iniezione di strumenti (anche telematici) di democrazia diretta: si tratta di proposte tra loro molto differenti e tuttavia, a ben vedere, unificate dal sacrificio che parimenti infliggono al pluralismo delle forme e degli strumenti di partecipazione (istituzionale e non) del popolo sovrano. Presidenzializzazione e democrazia diretta, infatti, tendono – seppur per vie differenti – all'esito comune di ridurre il volere popolare a un'istanza singolare, semplificata, deformando così l'immagine costituzionale del popolo sovrano, pluralisticamente ordinato, la cui unità può scaturire solo dal dialogo e dalla cooperazione tra differenti espressioni organizzate (formazioni sociali, istituzioni territoriali, minoranze linguistiche, confessioni religiose, ecc.)¹⁰. Alla luce dei principi costituzionali, l'accentramento decisionale e la democrazia diretta non sono le vie maestre dalle quali attendersi il rilancio della democrazia sostanziale. Anzi, qualora fossero introdotte, queste riforme rischierebbero effetti aporetici e antinomici rispetto alla parte della Costituzione dedicata ai principi fondamentali.

⁸ Si allude alle periodiche rilevazioni dell'Istituto di ricerca Demos sullo stato di fiducia dei cittadini verso le istituzioni, latamente intese. Se ne vedano i risultati in www.demos.it/rapporto.php.

⁹ Interessanti riflessioni sulle cause di questa crisi in P. Mezzanotte, *Principio democratico e partecipazione alla decisione pubblica*, in *federalismi.it*, 32 (2020), pp. 142-143.

¹⁰ F. Pizzolato, *I sentieri costituzionali*, cit., pp. 26 ss.

Il tema autonomistico sembra lontano dalle priorità dei partiti. Il movimento che più sembra interessato a valorizzare l'istanza partecipativa – il M5S – non si è mai radicato a livello territoriale e sembra investire poco sulla dimensione locale, appiattita su quella telematica, tanto che alle elezioni amministrative perde consistenti consensi e talora rinuncia perfino a candidarsi¹¹. La bandiera autonomistica è stata ammainata perfino dal partito che pure le aveva dato una marcata curvatura al limite del separatismo e che ora si dice sovranista e intesse alleanze in Europa con partiti nazionalisti. Insomma: il principio autonomistico non è convintamente rivendicato dalle forze politiche, quasi non avesse più *appeal*.

L'alterazione della democrazia costituzionale è invero penetrata fin dentro la dimensione locale: anche al livello delle autonomie territoriali, infatti, si è affacciato, e non da oggi, il modello della democrazia delegata e governante, con il risvolto dell'esercizio monocratico di poteri decisionali. Questa torsione è stata favorita dalla legislazione che, prima per i Sindaci, e poi per i Presidenti di Regione, ha introdotto l'elezione diretta del vertice dell'organo di indirizzo politico-amministrativo. Tale riforma, che pare ormai irreversibile, si presta a una doppia lettura: da un lato, vi si può vedere appunto l'auspicio per la concentrazione a vantaggio di un'istanza decisionale unica e sovra-esposta (anche mediaticamente) del governo della collettività locale; dall'altro, secondo una linea interpretativa più armonica con il contesto costituzionale, vi si può intravedere l'inesco di uno stile di amministrazione condivisa, perché affrancato da uno stretto condizionamento partitico¹². Se interpretata (anzitutto dagli attori istituzionali) e risolta nel primo senso, l'investitura diretta monocratica, sia a livello regionale, sia a livello locale, entra in cortocircuito con una diversa, eppur visibile, tendenza alla promozione della partecipazione civica che, in fondo, resta il puntello più affidabile per il consolidamento dell'autonomia territoriale rispetto a non ipotetici ritorni di fiamma centralistici. Per le Regioni, tale tendenza si è concretizzata anzitutto con le innovative leggi sulla partecipazione (quella toscana, *in primis*)¹³; per gli enti locali e

¹¹ L'articolo 4 del Non-Statuto del Movimento 5 Stelle prescrive, tra l'altro, che «il Movimento 5 Stelle non è un partito politico né si intende che lo diventi in futuro. Esso vuole essere testimone della possibilità di realizzare un efficiente ed efficace scambio di opinioni e confronto democratico al di fuori di legami associativi e partitici e senza la mediazione di organismi direttivi o rappresentativi, riconoscendo alla totalità degli utenti della Rete il ruolo di governo ed indirizzo normalmente attribuito a pochi». Il riferimento alla totalità degli utenti della Rete sembra poter pregiudicare il riconoscimento di un'organizzazione partitica strutturata lungo linee federali.

¹² Rinvio, per più estese argomentazioni, a F. Pizzolato, *L'investitura popolare del sindaco come problema costituzionale: prima tappa della presidenzializzazione o elemento di un paradigma relazionale?*, in *Lo Stato*, 14 (2020), pp. 143 ss. e 148 ss.

¹³ Rinvio all'analisi di V. De Santis, *La partecipazione democratica nell'ordinamento delle Regioni*, Torino 2013.

per i Comuni in particolare, il quadro si è, soprattutto negli ultimi anni, arricchito, come si dirà, con la sperimentazione e l'istituzionalizzazione di strumenti innovativi di partecipazione.

Ai fini della ripresa effettiva del discorso autonomistico un ruolo rilevante può essere svolto dagli orientamenti a riguardo dell'Unione europea. Non semplice e tanto meno trionfale è stato il cammino del riconoscimento delle autonomie territoriali a livello comunitario¹⁴, nonostante alcune ideologie e forze "costituenti" dell'Europa federale attribuissero agli enti locali un ruolo da protagonista¹⁵. È vero però che, soprattutto negli ultimissimi anni, per porre rimedio a una preoccupante crisi di legittimazione, la stessa Unione europea sembra voler investire in un rapporto più intenso e diretto con le autonomie territoriali cui destina importanti programmi di investimento, tra cui spicca l'agenda urbana europea¹⁶.

Non si deve inoltre cadere nell'errore di considerare le vicende istituzionali, che si sono sinteticamente rappresentate, come indipendenti dalla complessiva cultura politica di un Paese ed, entro questa, dall'effettiva disponibilità e dalle concrete prassi di partecipazione da parte dei cittadini medesimi. I cambiamenti interni alla sfera della cittadinanza possono stimolare processi e, nella terminologia di Teubner, "irritare" gli assetti istituzionali, orientandoli verso modalità corrispondenti di relazionamento con la sfera civica¹⁷. La valutazione del contesto sociale è però contrastata, chiaroscurale. La narrazione prevalente racconta di un quadro non favorevole, segnato negativamente dal fenomeno della c.d. disintermediazione, spesso frettolosamente scambiata per tramonto della partecipazione¹⁸.

¹⁴ Un quadro utile in G. Rivosecchi, *Le autonomie territoriali nell'architettura istituzionale dell'Unione europea*, in *Diritti regionali*, 1 (2018), pp. 308 ss.; C. Drigo, *Multilevel Governance dell'Unione europea: autonomie territoriali e processi europei di produzione normativa*, in *federalismi.it*, 15 (2018), pp. 1 ss.; O. Chessa, *L'«Europa delle Regioni»: illusioni e delusioni*, in *federalismi.it*, 7 (2020), pp. 1 ss.

¹⁵ Si rinvia alla ricostruzione, di taglio storico, di F. Zucca, *Le relazioni internazionali degli enti locali: dai gemellaggi al Comitato delle regioni: cinquant'anni di storia dell'integrazione europea*, Manduria-Bari-Roma 2013.

¹⁶ Si v. M. De Donno, *Le Regioni nel quadro delle politiche europee*, e M. Falcone, *Le politiche europee per le città: agenda urbana e "aree interne"*, ambedue in E. Carloni – F. Cortese, *Diritto delle autonomie territoriali*, Milano 2020, rispettivamente pp. 232 ss. e 239 ss. Con riferimento alle politiche urbane europee, si v. L. Grazi (a cura di), *Le città e l'Unione europea. La dimensione urbana tra percorsi storici e dinamiche di europeizzazione*, Bologna 2012.

¹⁷ G. Teubner, *La cultura del diritto nell'epoca della globalizzazione. L'emergere delle costituzioni civili*, trad. it. e cura di R. Prandini, Roma 2005, p. 72; sul rilievo democratico e istituzionale del dinamismo interno alla sfera della cittadinanza, particolarmente utili sono le riflessioni di G. Moro, *Cittadinanza attiva e qualità della democrazia*, Roma 2013, pp. 213, 220 e 269-270.

¹⁸ Per una critica a questa assimilazione, rinvio a F. Pizzolato, *Le nuove forme della partecipazione civica e le autonomie territoriali*, in *JusOnline*, 2 (2018), pp. 55 ss.

Le formazioni sociali sono un vettore fondamentale dello svolgimento della personalità e, a maggior ragione, dell'attivazione civica¹⁹. E tuttavia anche le formazioni sociali – a cominciare dal nucleo originario e fondativo della famiglia – evolvono e si modificano nel tempo. La sfera della cittadinanza, nelle sue articolazioni, conosce un dinamismo certamente maggiore di quello istituzionale. Risponde al vero – ed è sociologicamente misurabile – lo “svuotamento” delle tradizionali formazioni sociali e delle vie della partecipazione sociale, economica e politica a quelle collegate. Sindacati e partiti, soprattutto, soffrono di un oggettivo declino. Queste associazioni erano, nella prima esperienza repubblicana, parti integranti di architetture sociali complesse e strutturate, che facevano riferimento a mondi vitali e perfino a visioni del mondo alternative. Osservata dall'angolo di visuale di queste architetture, la percezione del declino è fondata. Le appartenenze strutturate lasciano posto a legami scelti e normalmente più fluidi e vulnerabili²⁰. E tuttavia, la rappresentazione della realtà sociale sarebbe incompleta e unilaterale se si fermasse a questo indicatore e non si cogliesse, negli strati più profondi e nelle pieghe del tessuto sociale, l'emergere di nuove manifestazioni di impegno civico²¹ e di partecipazione, di cui il volontariato individuale – slegato dall'appartenenza a un contesto associativo stabile – è emblema. Si tratta di esperienze partecipative che si presentano frammentarie e discontinue ma che, ciò nondimeno, sono espressione di disponibilità spesso generose ad assumere compiti, possibilmente concreti, di tutela dei diritti, di cura dei beni comuni e di *empowerment*, e cioè di promozione ed emancipazione di soggetti vulnerabili²².

Dal punto di vista qui rilevante, la domanda cruciale diventa comprendere quale istituzione repubblicana sia meglio posizionata per riconoscere e interfacciarsi con queste più recenti manifestazioni di attivismo civico con l'obiettivo di istituire, pur certo in modo graduale, forme idonee a dare spazio e veste a questa partecipazione. Nelle circostanze attuali più che mai, il Comune è il livello strategico della democrazia sostanziale iscritta nella nostra Costituzione. Esso è infatti l'ente strutturalmente a più stretto contatto con la sfera della cittadinanza e questa prossimità diviene indispensabile per valorizzarne la composizione a “grana fine”. Inoltre, l'ente

¹⁹ Una sintetica ma utile analisi sullo stato di salute delle formazioni sociali, in una prospettiva anche costituzionalistica, in G. Botalico – V. Satta (a cura di), *Corpi intermedi. Una scommessa democratica*, Milano 2015; cfr. anche gli spunti di M. Ambrosini, *Volontari senza appartenenza. Figura postmoderna dell'impegno sociale*, in *Aggiornamenti sociali*, 6-7 (2018), p. 491.

²⁰ A. Giddens, *Oltre la destra e la sinistra*, trad. it., Bologna 1997, p. 146; I. Lizzola, *Incerti legami. Orizzonti di convivenza fra donne e uomini vulnerabili*, Brescia 2012.

²¹ Di «cittadinanze emergenti» parla G. Moro, *Cittadinanza*, Milano 2020, pp. 115 ss., che distingue dimensione urbana e attiva della cittadinanza e coglie una tendenza complessiva, in questa, a varcare i confini tra pubblico e privato.

²² La distinzione dei tre ruoli è in G. Moro, *Cittadinanza*, cit., p. 123.

locale opera con una concretezza di interventi che è più facilmente percepibile e apprezzabile dai cittadini stessi. Esso consente un riavvicinamento de-ideologizzato alla sfera politica, al riparo da un rapporto troppo stretto, spregiato come compromettente, con i partiti.

4. *Le forme della partecipazione e gli strumenti per istituirla*

Il contesto politico-sociale presenta tratti dinamici e chiaroscurali. Esso porta una sfida alla partecipazione, ma, al di fuori di ogni ingenuo automatismo, anche un'opportunità per rinvigorire le forme della democrazia secondo linee costituzionalmente ispirate²³. A questo obiettivo deve cooperare un recupero di consapevolezza dell'importanza delle autonomie, a cominciare, come si è argomentato, dal livello territoriale più prossimo alla sfera fluida della cittadinanza. L'istituzione comunale dispone infatti, in una misura davvero incomparabile, della risorsa che può riaprire rinnovate possibilità alla democrazia costituzionale: la partecipazione "incarnata" dei cittadini. Per questa qualità potenziale, ci si può riferire all'istituzione locale come alla sede di una dimensione *auto-poietica* della democrazia, nel senso che, a questo livello, una dialettica partecipativa si "fa" e può fiorire senza attendere autorizzazioni, perché attinge continuamente alla vitalità del tessuto relazionale cittadino. A riprova di questo, spesso nella disattenzione della politica istituzionale e perfino in interstizi trascurati e apparentemente irrilevanti, si affacciano espressioni di vitalità civica che sono germogli di democrazia.

Le conclusioni tratte sin qui non devono indurre a scivolamenti nell'esaltazione ingenua dello spontaneismo o in una rappresentazione idealizzata della sfera della cittadinanza. Anzitutto, perché la partecipazione stessa richiede di essere istituita²⁴, perché sia messa al riparo da possibili ingombranti presenze di poteri privati, e perché siano incoraggiate energie democratiche meno inclini a manifestarsi pubblicamente. *Istituire la partecipazione* è un passaggio importante anche perché il versante dell'azione istituzionale (a partire dallo Stato), che detiene risorse, giuridiche e materiali, non fungibili, sia contaminato e avvii un processo di autoriforma. Le sfere istituzionale e civica, per così dire, si tengono e, difficilmente, almeno in un orizzonte temporale medio-lungo, possono resistere divaricazioni ampie tra i rispettivi stati di salute e orientamenti.

A livello locale si può sperimentare – come si è detto – una sinergia feconda tra azione sociale e attività istituzionale, che è il senso profondo del

²³ Su una linea di proposta simile si muove A. Lucarelli, *Populismi e rappresentanza democratica*, Napoli 2020, pp. 138 ss.

²⁴ A. Lucarelli, *Populismi e rappresentanza democratica*, cit., p. 139; P. Mezzanotte, *Principio democratico*, cit., p. 157.

principio di sussidiarietà, anziché un'insostenibile logica contrappositiva (*o pubblico o privato, prima il privato e poi il pubblico*). E in effetti l'inedita vitalità della cittadinanza (sociologica o amministrativa) ha già sollecitato una risposta reattiva che si è tradotta nel conio di alcuni strumenti istituzionali di riconoscimento e di conformazione promozionale, anche in sostituzione di vesti istituzionali anteriori ormai logore.

È il caso delle circoscrizioni di decentramento comunale. Queste ultime, in quanto eredi e formalizzazione dei consigli di quartiere di autonomia iniziativa, avrebbero dovuto rappresentare, per le città di medio-grande dimensione, l'organo comunale vocato alla promozione della partecipazione. E tuttavia, in molti casi, questo percorso di istituzionalizzazione, principalmente perché malamente interpretato e gestito dai partiti, anziché funzionare come uno strumento promozionale, si è inaridito e ha addirittura troncato i canali di collegamento con la vitalità dei quartieri. Non può allora sorprendere se la recente soppressione delle circoscrizioni, per quasi tutti i Comuni, pur motivata da ragioni di risparmio finanziario, sia avvenuta in un contesto in cui le stesse erano già declinanti e in cui quasi nessuno le ha rimpiante. Anzi, per una curiosa eterogenesi dei fini, proprio quella soppressione ha aperto una fase sperimentale e feconda di disegno di nuovi istituti di partecipazione popolare, maggiormente raccordati al tessuto delle relazioni dei quartieri cittadini²⁵. L'autonomia comunale e la differenziazione hanno, almeno in questo caso, offerto una prova incoraggiante. Si sono diffusi schemi istituzionali innovativi, anche se non tutti nella stessa misura: dalla scelta, decisamente più conservativa, di replicare un organo di rappresentanza consultiva senza oneri finanziari; al coinvolgimento di cittadini in consulte strutturate di nomina consigliere; fino a schemi flessibili e laboratoristici, ancora più innovativi, di democrazia deliberativa e partecipativa (che mirano a coinvolgere i cittadini in singoli momenti decisionali); e a sperimentazioni di luoghi istituzionali di prassi democratiche di autogoverno civico (che puntano a valorizzare l'*agire* cooperativo tra cittadini e tra questi e le istituzioni).

Concettualmente, queste innovazioni agiscono su piani differenti: le varianti di democrazia deliberativa e partecipativa, pur tra loro distinguibili²⁶, sono accomunate dal coinvolgimento dei cittadini, in veste pur sempre consultiva, nel momento decisionale, squisitamente istituzionale. Si tratta di una linea di riforma non unicamente locale, anche se a questo

²⁵ Rinvio alla recente analisi di E. Buoso, *Le circoscrizioni di decentramento comunale: problemi, incognite e prospettive*, in F. Pizzolato – A. Scalone – F. Corvaja (a cura di), *La città e la partecipazione tra diritto e politica*, Torino 2019, pp. 92 ss.

²⁶ Nell'ormai imponente letteratura, tra gli ultimi, si v. M. Di Folco, *Partecipazione democratica e diritti di libertà*, in D. Morana (a cura di), *I diritti costituzionali in divenire. Tutele consolidate e nuove esigenze di protezione*, Napoli 2020, p. 248.

livello la frequenza di attivazione di questi strumenti può essere maggiore²⁷. La legislazione ha introdotto queste tecniche partecipative in procedimenti statali pianificatori o progettuali in materia ambientale²⁸. Anche l'Unione europea (principalmente Commissione e Parlamento europeo) manifesta attenzione a questi percorsi, benché, di nuovo, rivolta alle buone pratiche di democrazia partecipativa (telematica o non) in quanto tali, non necessariamente di scala locale²⁹.

A livello locale, un'esemplificazione significativa di questo tipo può essere colta nell'articolato percorso di cosiddetta *agorà deliberativa* promosso dalla Città di Novara, in cui sono state combinate varie tecniche di ascolto e di coinvolgimento dei cittadini (*open space technology*, giuria dei cittadini e *deliberative poll*) al fine di radicare nel tessuto socio-istituzionale cittadino l'attitudine alla partecipazione e alla pratica deliberativa, oltre cioè il singolo episodio amministrativo³⁰. Tali strumenti mirano a ricostruire, nel tessuto sociale locale, luoghi di discernimento critico e di vaglio di informazione che contrastano la rarefazione del dibattito pubblico e più ancora la sua dispersione in uno spazio telematico inafferrabile e incontrollato. Inoltre, imprimono una curvatura costruttiva alla partecipazione, chiamata a superare la fase contestataria e solamente oppositiva.

Strumenti alternativi – anche se convergenti quanto a finalità costituzionalmente orientate – puntano a integrare l'azione dei cittadini nell'esercizio concreto della funzione amministrativa di cura di beni e servizi, secondo gli auspici del principio di sussidiarietà, che promuove il *facere* civico e un'accezione di democrazia come prassi di cooperazione, se non di auto-governo³¹. Il pregio costituzionale di queste proposte consiste nel superare la frequente riduzione della democrazia a procedura decisionale,

²⁷ Per un esame dell'utilizzazione di queste tecniche a livello locale v. C. Di Marco, *Democrazia, autonomie locali e partecipazione fra diritto, società e nuovi scenari transnazionali*, Padova 2009, parte II; A. Valastro (a cura di), *Le regole della democrazia partecipativa. Itinerari per la costruzione di un metodo di governo*, Napoli 2016; E. Biale – F. Liveriero (a cura di), *Per una città democratica, nuovi modelli di partecipazione*, in *Notizie di Politeia*, 117 (2014), pp. 67-68.

²⁸ Si fa riferimento all'inchiesta pubblica prevista dall'art. 24 *bis* del d.lgs. 152/2006 (Codice dell'ambiente) o al dibattito pubblico sulle grandi opere previsto dall'art. 22 del d.lgs. 50/2016 (Codice degli appalti). Sul tema, si v. V. Molaschi, *Contributo allo studio delle nuove forme di partecipazione nei processi di decisione pubblica*, Napoli 2018; A. Simonati, *La trasparenza e la partecipazione a livello territoriale*, in E. Carloni – F. Cortese, *Diritto delle autonomie territoriali*, cit., pp. 362 ss.

²⁹ Si v. G. Sgueo, *The practice of democracy. A selection of civic engagement initiatives*, EPRS-European Parliamentary Research Service, June 2020, p. 45, consultabile dal sito <https://cor.europa.eu>.

³⁰ *Discutere e agire. Una sperimentazione di democrazia deliberativa a Novara*, a cura di G. Balduzzi – D. Servetti, Novara 2014. Su questa esperienza, v. L. Pellizzoni, *Comunità, partecipazione e democrazia deliberativa: un'esperienza italiana*, in *Quaderni di Sociologia*, 68 (2015), pp. 149-152.

³¹ O nella direzione della «demarchia», come concettualizzata da F. Benvenuti, *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva* (1994), ora in Id., *Scritti giuridici*, vol. I, Milano 2006, pp. 883-884.

per farne, secondo la visione di Dewey³², forma di vita e prassi di corresponsabilità.

Quando la democrazia locale è declinata in prassi di autogoverno cooperativo si riscopre la portata “positiva” delle libertà costituzionali, non riducibili a presidi di spazi di indipendenza privata, ma immaginate come risorse di attivazione civica. Dell’esercizio di libertà costituzionali si nutre il cosiddetto «diritto alla città», teorizzato in sede sociologica e poi anche giuridica³³, come formula sintetica di diritti collettivamente agiti nel contesto urbano in direzione cooperativa, ma anche – e non infrequentemente – conflittuale, contestativa e antagonista, fino a mettere *sotto stress* la legalità costituita. H. Lefebvre si è spinto sino a vedervi una «forme supérieure des droits: droit à la liberté, à l’individualisation dans la socialisation, à l’habitat et à l’habiter. Le droit à l’œuvre (à l’activité participante) et le droit à l’appropriation (bien distinct du droit de propriété) s’impliquent dans le droit à la ville»³⁴; per J.B. Auby, «la liberté d’opinion, la liberté d’expression, le droit de grève, ne sont en soi pas des libertés urbaines, même si nous savons bien que c’est dans les contextes politiques et économiques urbains qu’ils sont le plus souvent brandis, mis en œuvre, menacés aussi»³⁵. I verbi accostati all’esercizio dei diritti sono eloquenti (branditi, agiti – messi in opera –, minacciati) e trasmettono efficacemente il potenziale attivo e rivendicativo delle libertà costituzionali nel contesto delle città. Il loro esercizio mette in moto e traduce in forma un’aspirazione all’autogoverno e all’appropriazione degli spazi pubblici che sfida assetti legali e cristallizzazioni di un vischioso e risalente ordine proprietario borghese. Alloggio, spazi collettivi e accesso ai servizi essenziali sono l’oggetto privilegiato di queste rivendicazioni.

Soprattutto nell’elaborazione sociologica di Lefebvre si enfatizza il potenziale rivendicativo e antagonista del diritto alla città, che pretenderebbe di scaturire da una sorgente di legittimazione democratica originaria³⁶. Nel nostro ordinamento, peraltro, l’attivazione civica trova diretto

³² Si v. ad esempio J. Dewey, *Democrazia creativa*, trad. it., Roma 2018. Si possono osservare tracce di una valorizzazione della democrazia come tessitura di rapporti concreti e di prassi di corresponsabilità nella recente enciclica di papa Francesco, *Fratres omnes*, a partire dalla concezione di «popolo» che se ne ricava, inteso come comunità radicata nel territorio e vivificata da effettive relazioni cooperative. Tale tematica è bene colta da A. Michieli, *La fraternità della prossimità concreta*, in *Appunti di cultura e politica*, 1 (2021), pp. 18-19.

³³ H. Lefebvre, *Le droit à la ville*, Paris 2009; J.B. Auby, *Droit de la ville. Du fonctionnement juridique des villes au droit à la Ville*, Paris 2016, pp. 317 ss.

³⁴ H. Lefebvre, *Le droit à la ville*, cit., p. 125; v. anche P. Dardot – C. Laval, *Del Comune o della rivoluzione nel XXI secolo*, trad. it., Roma 2015, pp. 458-459.

³⁵ J.B. Auby, *Droit de la ville*, cit., p. 318.

³⁶ In una direzione simile, si v. U. Mattei – A. Quarta, *Right to the City or Urban Commoning? Thoughts on the Generative Transformation of Property Law*, in *The Italian Law Journal*, 2 (2015), pp. 313-314; A. Lucarelli, *Beni comuni. Dalla teoria all’azione politica*, Viareggio 2011.

ancoraggio in valori costituzionali: la declinazione attiva delle libertà è esaltata dal fondamento sul lavoro della Repubblica democratica (artt. 1 e 4); l'ambizione a prendere parte alla cura dei beni comuni è riconosciuta dal principio di sussidiarietà orizzontale (art. 118); la rivendicazione all'uso collettivo di spazi inutilizzati trova argomenti a sostegno nella funzione sociale della proprietà (artt. 42 e 44). Forte di questo radicamento costituzionale, il diritto alla città ha, per così dire, "irritato" l'ordinamento giuridico, spingendolo ad aprire percorsi di riconoscimento e di promozione di queste spinte, dal basso, di riappropriazione della città³⁷. Appropriazione e uso di spazi pubblici, ma anche azioni di cura solidale possono trovare freno od ostacolo in disposizioni legislative, dando talora origine al fenomeno degli «imputati per eccesso di cittadinanza»³⁸. Recentemente, la Francia è stata teatro di una vicenda normativa di questo tipo, a seguito della quale vincoli legali all'azione solidaristica sono stati rimossi in nome di una «libertà di aiutare gli altri», costituzionalmente fondata sul principio di fraternità³⁹.

Nel particolare ambiente sociale caratterizzato dalla c.d. «disintermediazione», la dimensione dell'antagonismo fatica però perfino a organizzarsi e a incidere politicamente. Anzi, la politica è oggetto di un diffuso e certo non innocuo disincanto. Prende così più facilmente corpo una variante del civismo costruttiva e cooperativa. In questa si esprimono forme di impegno assai poco "politicizzate" (e lontanissime dai partiti) e ciò nondimeno disponibili a farsi ingaggiare in concrete opere di cura e di solidarietà⁴⁰. Complessivamente considerate, si tratta di esperienze che prendono avvio da prassi *praeter legem*, talora interstiziali, eppure già capaci di stimolare con successo l'introduzione di strumenti normativi che le riconoscano e promuovano, dando loro una qualche copertura legale (nel codice dei contratti pubblici, nel codice del Terzo Settore e ora anche, in via generale, nella legge sul procedimento amministrativo in cui è stato esplicitato il principio per cui «i rapporti tra il cittadino e la Pubblica Amministrazione sono improntati ai principi della collaborazione e della buo-

³⁷ Particolarmente istruttivi, al riguardo, gli studi di F. Giglioli, *La città come ordinamento giuridico*, in *Istituzioni del Federalismo*, 1 (2018), pp. 37 ss.; Id., *Verso un diritto delle città. Le città oltre il comune*, in E. Carloni – F. Cortese, *Diritto delle autonomie territoriali*, cit., pp. 277 ss., in cui l'A. si occupa significativamente della città come «fonte di emancipazione giuridica delle esperienze comunitarie». V. anche C. Iaione, *La città come bene comune*, in *Aedon*, 1/2013, pp. 31 ss.; F.M. De Tullio, *Uguaglianza sostanziale e nuove dimensioni della partecipazione politica*, Napoli 2020, p. 74; G. Moro, *Cittadinanza*, cit., p. 124.

³⁸ G. Moro, *Cittadinanza attiva*, cit., pp. 86-88.

³⁹ Rinvio a F. Pizzolato, *La fraternité matrice della «liberté d'aiderautrui»*, in *Quaderni costituzionali*, 2018, pp. 914 ss.

⁴⁰ Tendenza bene colta da R. Biorcio – T. Vitale, *Conclusioni. La società civile tra fine dei collateralismi, partecipazione e conflitto*, in R. Biorcio – T. Vitale (a cura di), *Italia civile. Associazionismo, partecipazione e politica*, Roma 2016, p. 183.

na fede»)⁴¹. L'esempio più significativo, se non altro per la sorprendente diffusione, di strumenti che incontrano e istituiscono questo tipo di partecipazione è rappresentato dal regolamento promosso dall'associazione Labsus e adottato da numerosi Comuni, che disciplina procedure, forme e tipi di patti di collaborazione, sottoscritti dall'ente locale e da cittadini attivi, per la cura dei beni comuni, secondo un paradigma di *amministrazione condivisa*, anziché bipolare⁴². Si tratta di un'esperienza ormai largamente studiata. Particolare e più circoscritta territorialmente è l'esperienza delle cosiddette *reti sociali*, istituite dal Comune di Bergamo in sostituzione delle soppresse circoscrizioni, che operano come luogo istituzionale che, con il coordinamento di un "facilitatore" del Comune, mette a confronto periodico e raccorda l'azione di soggetti sociali, istituzionali e cittadini presenti nei quartieri per rispondere a problemi e bisogni delle rispettive comunità. Anche in questo caso, più che di un luogo deliberativo, si tratta della sede istituzionale di un dialogo e di un coordinamento fattivo di iniziative di soggettività impegnate nei quartieri per ragioni professionali, di residenza o di impegno volontario.

Questa parziale rassegna del panorama articolato degli strumenti di democrazia locale fa emergere un ulteriore elemento di interesse, in un'assenza questa volta: tra le varie direzioni di sviluppo giocano un ruolo marginale le consultazioni di tipo referendario. A questo esito concorrono ragioni sostanziali e formali. Sostanzialmente, la qualità della democrazia locale risiede nella sua idoneità a rimettere in moto la partecipazione *incarnata* dei cittadini e a tessere una rete di presenze effettive. Dal punto di vista formale, «la riserva di legge di cui all'art. 97 Cost., e la vigente normativa primaria sull'ordinamento degli enti locali, confinano in spazi assai ristretti i referendum diversi dal consultivo; e ciò almeno in parte può spiegare perché fino ad ora la resa dell'istituto non sia stata particolarmente alta»⁴³.

5. Prospettive

Le vicende della democrazia locale non sono né marginali né settoriali. All'esito dell'analisi la premessa da cui questo studio ha preso avvio sembra avvalorata. A livello locale è stata osservata una dinamica evo-

⁴¹ Per alcune traduzioni normative si v. A. Simonati, *La trasparenza e la partecipazione*, cit., pp. 370-371 e 373.

⁴² Si v. G. Arena – C. Iaione (a cura di), *L'età della condivisione. La collaborazione fra cittadini e amministrazione per i beni comuni*, Roma 2015; v. anche T. Dalla Massara – M. Beghini (a cura di), *La città come bene comune*, Napoli 2019.

⁴³ A. Ambrosi, *I referendum locali tra statuti, riserve di legge e normativa primaria*, in F. Pizzolato – A. Scalone – F. Corvaja (a cura di), *La città e la partecipazione*, cit., p. 79.

lutiva che, per vie diverse, irrori i vasi conduttori della democrazia, rinnovandola e accompagnandola ad una parziale e necessaria re-istituzionalizzazione. Ciò avviene sia sul piano dell'ordine interno, sia su quello internazionale. A questo punto, più che conclusioni, verranno richiamati, solo per punti, alcuni passaggi critici che si prospettano a partire dall'evoluzione osservata.

Sul piano nazionale, le trasformazioni interne alla sfera della cittadinanza, non a caso definita amministrativa o societaria, valicano le strettoie e l'inconcludenza del dibattito sulla riforma della cittadinanza legale, stimolando risposte adattative nella sfera pubblica. Al contempo, la possibilità data all'ente locale di integrare le risorse (soprattutto umane) civiche della comunità di riferimento supporta l'azione politico-amministrativa altrimenti soffocata dalla prolungata stretta finanziaria. La posta in gioco è la capacità dell'ordinamento di non disperdere questa vitalità democratica e, anzi, di valorizzarla e canalizzarla perché questa giunga a ravvivare anche i livelli istituzionali apicali, attraverso il ripensamento degli organi di rappresentanza dei territori o di cooperazione inter-istituzionale. Il recupero di centralità delle autonomie non può prescindere da un rinnovamento istituzionale anche per mantenere fluido e scorrevole il collegamento tra partecipazione civica e dimensione istituzionale locale, per scongiurare il pericolo che quest'ultima sia concretamente espressione di potentati locali autoreferenziali⁴⁴ o che la partecipazione spontanea sconti il limite di un elitismo ingombrante o addirittura del condizionamento di poteri privati. La legge deve sì promuovere l'autonomia, ma garantendone la qualità inclusivo-partecipativa e la finalizzazione costituzionale alla libertà e all'eguaglianza delle persone.

Sul piano internazionale, la crescente attenzione dell'Unione europea alla *partnership* con gli enti locali per la costruzione e l'implementazione di politiche pubbliche si spiega con la ricerca di una più radicata legittimazione democratica comunitaria. Ma è anche, almeno in parte, il riflesso di un maggior protagonismo dei Comuni (*rectius*: di alcuni Comuni) nella tessitura di reti internazionali per il perseguimento di obiettivi di rilievo politico generale⁴⁵. Tale protagonismo non è privo di ambiguità e risulterebbe anzi velleitario e ingannevole se le città – con eccezione forse delle

⁴⁴ Pericolo su cui ha posto l'attenzione M. Bertolissi, *Piccoli principi. Notabillato locale e crisi della rappresentanza politica*, Padova 2016.

⁴⁵ A. Cantaro, *I modelli: autonomia e autodeterminazione nelle vicende del costituzionalismo*, in *Rivista AIC*, 3/2019, pp. 19 e 37; G.M. Labriola, *Città e diritto. Brevi note su un tema complesso*, in *Istituzioni del Federalismo*, 1 (2018), pp. 14-15 e 24 ss.; F. Scamardella, *La governance dei network delle città globali: una rilettura dei rapporti tra centro e periferia*, in G.M. Labriola (a cura di), *La città come spazio politico. Tessuto urbano e corpo politico: crisi di una metafora*, Napoli 2016, p. 286. F. Pizzolato, *Economia globale e città: note introduttive su una dialettica centrale per le democrazie del XXI secolo*, in *Economia pubblica*, 2020, pp. 101 ss.

cosiddette *global cities* – pretendessero di “fluttuare” nello spazio globale senza ancoraggi a una solida dimensione istituzionale nazionale o anche sovranazionale (europea). Con riferimento a questi processi, la posta in gioco e insieme la prospettiva, invero piuttosto ardua, sono la stabilizzazione e l’ispessimento dei canali di partecipazione delle autonomie locali alla costruzione e all’attuazione delle politiche europee.