



«La tutela delle minoranze e la garanzia delle autonomie territoriali sono elementi fondanti di ogni società che intenda valorizzare la persona umana»¹

DEMOCRAZIA E CITTADINANZA NELLE AUTONOMIE TERRITORIALI. STEFANIA NINATTI

Versione provvisoria

SOMMARIO: Prima parte: le autonomie territoriali come elementi costitutivi della democraticità dell'ordinamento italiano. 1. Introduzione: gli *spazi* della democrazia. 2. La tela di Penelope: tempi e modi dell'attuazione del titolo V della Costituzione. 3. Le Regioni in bilico: il duplice dilemma democratico e federale alla luce della Costituzione italiana **Seconda parte: la cittadinanza come territorio d'esplorazione di un nuovo bilanciamento del rapporto centro – periferia.** 1. Introduzione: gli *spazi* della cittadinanza 2. La cittadinanza al banco di prova della residenza. 3. I nuovi confini della cittadinanza

PRIMA PARTE: le autonomie territoriali come elementi costitutivi della democraticità dell'ordinamento italiano.

1. Introduzione: gli *spazi* della democrazia

Tornare oggi a indagare a fronte anche del deciso indirizzo centralista intrapreso dalle nuove riforme in discussione al Parlamento sul delicato rapporto fra democrazia e autonomie territoriali comporta un'analisi che inevitabilmente deve attraversare tutta una serie di questioni già aperte, discusse e, certo, mai interamente risolte fin dall'approvazione della nostra Carta costituzionale. Da quel momento, infatti, ciclicamente, legislatori, giudici e dottrina si interrogano sulla *natura* di Regioni, Province e Comuni (e Città metropolitane, oggi) nell'assetto costituzionale italiano, e meno sul *perché* delle autonomie locali stesse in relazione alla forma di stato, inteso come "stato democratico".

Per affrontare un tema di tale portata, gli organizzatori del convegno hanno deciso di focalizzarsi, ove possibile, innanzitutto sul contesto regionale, in quanto parte integrante del più ampio orizzonte delle autonomie territoriali. Il che ci consente immediatamente di comprendere come, pertanto, all'interno del *mare magnum* (o *incognitum*) della democrazia e delle sue molteplici accezioni e sfaccettature, la presente ricerca, si concentrerà sugli "spazi" della democrazia, ossia sull'incidenza che l'elemento territoriale (che può essere a sua volta unico o plurimo) esercita su un sistema democratico nel suo complesso.

È noto, infatti, come le teorie del federalismo, o comunque quelle del decentramento dei poteri si caratterizzino da sempre per il forte legame che esse intrattengono con le teorie democratiche. Del resto, esse vengono inizialmente formulate per spiegare il primo esperimento di stato federale (gli Stati Uniti d'America) e le tensioni ideali che percorrono questa forma di Stato, individuabili innanzitutto nella vicinanza del cittadino al governo locale (e nella partecipazione che esso favorisce) come preconditione della democraticità dell'intero sistema federale. In questo senso,

¹ MOR G , *Tra pace e guerra. Intervento sostitutivo del Governo nella redistribuzione delle funzioni tra Regioni ed enti locali*, Le Regioni , 1999, p. 92



l'intento della prima parte della ricerca, è quello di indagare le possibili interrelazioni fra democrazia e decentramento con specifico riferimento alla scelta sia pure in chiaroscuro realizzata dalla nostra Costituzione e dalle successive riforme.

In via preliminare può, quindi, essere utile anteporre all'analisi della materia costituzionale italiana un breve cenno alla discussione che prende l'avvio dal celebre viaggio di Alexis de Tocqueville in America e alla sua celeberrima descrizione del modello americano, laddove unisce l'idea dei diritti ad un sano «gusto per la libertà locale»². Come noto, infatti, nella teoria classica del federalismo (non soltanto) americano la decentralizzazione dell'organizzazione rappresenta l'anima vitale dei diritti individuali, stante l'origine "dal basso" di questi ultimi. Per questo, la vera democrazia sarebbe, dunque, quella più vicina al cittadino.

Tuttavia, rimanendo sempre oltreoceano, è altresì noto come tale teoria "classica" del federalismo (estremizzata in senso di privilegiare le forme di democrazia più vicine al cittadino, e dunque le forme di democrazia diretta e partecipativa) sia stata da subito contrapposta a quella esposta da J. Madison nel famoso "Federalista"³ in base alla quale, viceversa, sarebbe la sfera più ampia di governo ad essere la più democratica, poiché è solo al livello superiore che si possono superare le problematiche tipiche delle piccole comunità (o dei piccoli numeri). Senza scendere ora nei dettagli di questo dibattito che andrebbe, peraltro, compreso alla luce dello speciale contesto statunitense, non certo trapiantabile integralmente in altri ordinamenti⁴ esso, risulta comunque fondamentale per comprendere che, quando si tratta del rapporto fra autonomie locali e Stato centrale, ci si trova sempre al cuore della discussione democratica.

Seguendo, infatti, la scia tracciata dalla dialettica fra Tocqueville e Madison qui sintetizzata con evidenti semplificazioni si evidenzia l'esistenza di due modelli di democrazia particolarmente rilevanti per comprendere il tema in esame e caratterizzati, se così si può dire, da un dato spaziale cioè dalla vicinanza o meno del processo decisionale al cittadino. L'elemento della prossimità parrebbe rispondere a una logica di immediata e più certa rispondenza agli interessi del singolo, mentre un'eventuale maggiore distanza (tramite la mediazione della rappresentanza e del principio di maggioranza) sarebbe in grado di assicurare una più ponderata garanzia di tutti gli interessi in gioco e del vero interesse del Paese nel suo complesso, sfuggendo ai possibili arbitri del processo politico immediato.

Prendendo a prestito le parole di Dahl, è del resto, questo il cuore del «dilemma democratico fondamentale»⁵: se la trama portante del principio democratico è consentire la più ampia partecipazione possibile dei cittadini, allora la scelta "massimamente" democratica dovrebbe cadere sul primo modello, che, come detto, prevede un governo vicino ai cittadini, garantendo loro una qualche forma di integrazione nel processo decisionale. È noto, tuttavia, agli studiosi della materia che non sempre "piccolo è bello", proprio per il rischio insito in questa forma di

² DE TOCQUEVILLE, *Democracy in America*, p. 676. Non è questa sede per approfondire l'appoggio a tale democrazia di Tocqueville, che ha amato e non può essere con appoggio a quella di Madison; per una prima analisi veda CAROZZA P., *I diritti umani l'arte della democrazia e il «gusto» per la libertà locale*, in CARABAS MONCEN, *La sostenibilità della democrazia nel XXI secolo*, Bologna, Imno, p. 2 ss.

³ Si è sempre e non evolvere le mode o p o s o d a Madison nel X cap o d e Fed e a s a, a c m p o n z a p e e o e d e m o c r a c h e è amp amen e conosc a (esemp amen e, DAHL R A., *A preface to democratic theory*, Chicago, Univ O Chicago Press, 1956, p. 5) «pehaps no other power by any means he and more compactly, almost hema ca, pece o he heo y han n Mad son's Fed e a s, No 0» La pa e cen a e d e a s a es s a n e a p o s z o n e s e c o n d o c « n e s a n e d b y e x e n a c h e c k s, a n y g e n e r a l o g o p s o n d v d a s w y a n n z e o v e o h e s » e, d n q e, s o n d a s m a p n c p o m a g g o a o a g a n z a d e p n c p o e p b b c a n o P e a c o n a p p o z z o n e d e d e m o d e s è b a a v o d D E Z P C A Z O M L, *I problemi della democrazia nei livelli non statali di governo*, in CARABAS MONCEN, *La sostenibilità della democrazia nel XXI secolo*, c. p. 57 ss. n p a c o a e s v e d a n o e c o n c s o n d e 'A, s e c o n d o c « p o b e m a d e a d e m o c a z a e d e v e o s b s a e d e g o v e n o è o i s e n o a d e s c e a c a p o o X d e d e d e a s a o n v e c c e a d e s c e a a a a d z o n e d e p e n s e o p o c o a n e o e a Fed e a s a e, n g a n d e m s a, a n c h e a q e o p o s e o e »

⁴ Come a d o n a c n e g n a, m o d e n o n s o n o m a o a m e n e a p a n a b n a c o n e s n e c a s o n e s a m e, s è n a o b e a o c h e « q e s o c o n c e o d d e m o c a z a n o n è a s e b e o -c o a ' d e a d S a o c h e è n a a c o n a d z o n e o p e o -c o n n e n a e e c h e è s e m p e s a a, e o è o a, e g a a d o p p o c o n c e o d s o v a n » (BÖCKEN ORDE E W., *La democrazia come principio costituzionale*, n Id., *Stato costituzione e democrazia. Studi di teoria della costituzione e di diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2006, p. 482) La d o n a a a n a n o n è m a s a n s e b e a a s c n o d e 'a g o m e n o p ù s p e c a m e n e s c o n e s o e d e a e a m e c a n o s v e d a n o e s e m p a m e n e a v o d G B O G N E, *Lo spirito del costituzionalismo americano. I. La costituzione liberale*, Torino, Giappichelli, 1998, pp. 95-29; ID., *Lo spirito del costituzionalismo americano. II. La costituzione democratica*, Torino, Giappichelli, 2000, pp. 203-232; M. COMBA, *Il modello americano, n Federalismo regionalismo e riforma dello stato*, a c a d F P z z e, Torino, 1996, pp. 207 ss.; P. CURRÉ, *Il federalismo statunitense, n Quale dei tanti federalismi*, a c a d A Pace, Padova, Cedam, 1997, pp. 3-49. La q e s o n e q a c c e n n a a, p ù n g e n e a e, o c c a n o d e p n c p c a d n e d e m e o d o c o m p a s c o s v e d a, e s e m p a m e n e, L O M B A R D G., *P emesse al corso di diritto pubblico comparato. Problemi di metodo*, Milano, Giuffrè, 1986, p. 3

⁵ DAHL R., *Sulla democrazia*, Roma, Laterza, p. 7



democrazia di ottenere poi una scarsa partecipazione popolare (perché le decisioni sono troppo poco importanti per indurre alla partecipazione) e di risultare costretta entro gli argini delle voci dei “più forti” (o, tradotto nei termini delle teorie democratiche, delle élites)⁶.

Se, invece, nella struttura della democrazia è presupposta, innanzitutto, l’esistenza di un governo in grado di «abbracciare un più ampio numero di cittadini ed un più ampio territorio»⁷ (e, quindi, i numeri contano), allora il sistema rappresentativo “alla Madison” ha maggiori garanzie di imparzialità. Mutuando il vocabolario di Madison, in questa seconda strada vengono tracciati i confini della “repubblica estesa”, con uno spostamento della discussione sui temi della democrazia rappresentativa liberale.

Due modelli, in estrema sintesi, che da sempre si dividono la scena del dibattito sulle teorie democratiche e che classicamente animano la discussione fra democrazia diretta e democrazia rappresentativa, arrivando oggi a lambire le spiagge delle più recenti forme di democrazia deliberativa e partecipativa. Ci si riferisce qui all’espressione della democrazia locale come una sorta di «democrazia di prossimità»⁸, in grado di coniugare i pregi della democrazia diretta con quelli della democrazia rappresentativa.

Il percorso della ricerca si sviluppa lungo due direttrici che possono anche essere viste come i due lati della stessa medaglia: se la prima parte dell’analisi si concentrerà sugli spazi territoriali della democrazia così come individuati dai nostri costituenti e poi attuati (non senza rotture del modello stesso e lunghi ritardi), questo stesso modello verrà poi analizzato tramite le cd. comunità rilevanti ai fini del processo democratico, e dunque tramite gli spazi della cittadinanza, o delle cittadinanze.

Un nota bene finale: si è ben consci che anche solo il parlare di territorio e democrazia oggi potrebbe essere visto come problematico, se non anacronistico. Gli studi più avanzati dei filosofi politici e dei politologi in materia, infatti, hanno oramai ben evidenziato come le linee del processo democratico odierno sembrano svilupparsi su percorsi inediti, che certo non sono tracciabili all’interno di cartine geografiche. In particolare è stato evidenziato come il linguaggio dei diritti ha, in un certo senso, scalzato il linguaggio della politica ed è diventato il vero elemento di novità (o di rottura) della democrazia del nuovo millennio. In questo senso, anche le comunità politiche di riferimento assumono i contorni nuovi di gruppi o minoranze che operano all’interno di reti transnazionali⁹.

Ciò nondimeno emergono comunque due fenomeni per cui ci pare che parlare di territorio e democrazia abbia ancora un (importante) significato, sebbene certo tali ultimi sviluppi del costituzionalismo siano da prendere attentamente in considerazione: da un lato, queste richieste, riguardanti specifici diritti, mosse da gruppi di minoranze, sono richieste di *riconoscimento*,¹⁰ e il riconoscimento ha come implicito contraltare una comunità di riferimento rispetto cui essere riconosciuti: dunque, uno spazio (di popolo e di territorio) ancora esiste, seppure sia di più difficile individuazione e spesso ampiamente stratificato. In secondo luogo, è proprio di quest’ultima evoluzione del costituzionalismo l’emergere di sempre più marcati tratti identitari regionali (o comunque locali). Le domande di secessione – si pensi alla Scozia o alla Catalogna, ad esempio – o di maggiore autonomia politica territoriale in altri Stati

⁶ S a p o b e m a c a s a e a a c h e s s o n o v e n a c e a e n a c n e s p e m e n d a s s e m b e e d e b e a v e c a d n e, s v e d a p e D A H L R , *Who governs? Democracy and Power in an American City*, New Haven, 96 p ù e c e n e m e n e , ’ a n a s d e c a s o d e e a s s e m b e e c a d n e d e V e m o n è a n a z z a o d a B R Y A N F M , *Direct Democracy and Civic Competence*, Good Soc e y, 995, p 36-44 e o s p e m e n a z o n p o s s o n o e s s e e e e a n c h e n S R A N N C , *Investing in Democracy. Engaging citi ens in collaborative governance*, Wash ng on, DC, B o o k n g s I n s t r o n P e s s, 2009 S n o , p e a o , c h e è d e a n a a d e p n c p o d e m o c a c o d n o n p o e m a s o d d s a e p n c p o d e a o a e d e n à a g o v e n a n e g o v e n a a s e s s a a c c s a o a m o s s a c o n o e d e g e n e a z o n d e e o m e d d e m o c a z a p ù v c n e a p o p o o (s a n o e s s e d e e, d e b e a v e o p a e c p a v e), n a , s p o e b b e m o v e a n c h e n e c a s o d e a d e m o c a z a a p p e s e n a v a , c h e p e s a s e s s a d e n z o n e s c o c a n e ’ a m b v a e n z a d n g o v e n o d p o c h e a p p e s e n a m o

⁷ The Fed e a s , n o

⁸ T R U C C O L , *Voto e democra ia locale*, MORELL , T R U C C O , a c a d , *Diritti e autonomie*, T o n o , G a p p c h e , 20 4 , n c o s o d s a m p a

⁹ E s e m p a m e n e s e m a , G A U C H E , M A N E N , F N K E L K R A U , *The Perils of Identity Politics*, J o n a o D e m o c a c y , 5 / 2 0 0 4 , p 5 2 s s ; p ù e c e n e m e n e c a e a z o n e d W A L Z E R M , *Cittadinan a pluralismo e a i o n e p o l i t i c a*, e a z o n e a a F o n d a z o n e F e n e , M a n o , 8 m a g g o 2 0 4 S m a m e n o d e g s p a z g d c d e m e n o , c h e n c d o n n a n z o s ’ e m e n o e o a e , c p e A Z Z A R G , *Il costitu ionalismo moderno può sopravvivere?* L e c c e , L a e z a , 20 3 , p 3 4 e s s e , p ù n g e n e a e , R O N C H E L , *Il nomos infranto: globali a i o n e e c o s t i t u i o n i*, N a p o , J o v e n e , 2007, p 6 3 e s s P ù a m p a m e n e s p e o a ’ e v o z o n e d e a e o a d e m o c a c a n o z a d e o s v p p o d e a p o e z o n e d e d o n d a m e n a a ’ n e n o d e c o s z o n a s m o s v e d a e c e n e a v o d F E R R A O L L , *La democra ia attraverso i diritti*, R o m a , L a e z a e d , 20 3

¹⁰ P a e q e c h e g g a e , c o n n n o v o e s s c o e d e n o n m a o o z z o n e , a e o a c a s s c a d e a e v a n z a g d c a e s e m p a m e n e M O R A C , *Istituzioni di diritto pubblico*, P a d o v a , C e d a m , 975, p 38, a d d o v e o s s e v a c h e « a s o v a n à d n e n e a n g e n a m p c a p e c o c h e e s s o d e e m n n m o d o d e o a o n o m o a e v a n z a (o g a d o d e v a n z a) d a a b e a c e n e e s s a n z c h é a d a »



con i processi di *devolution* dell'est Europa (fino al moltiplicarsi stesso delle statualità), o anche solo le ultime vicende che hanno interessato l'Ucraina se, in prima battuta, possono essere viste come una eco di movimenti nazionalisti, in realtà, forse più profondamente, dimostrano come la politica sia quasi naturalmente *local*¹¹, nonostante la crisi dello Stato e i processi di globalizzazione. Anzi, forse è proprio il livello locale quello che in questa crisi ha trovato ambiti di innovazione e sperimentazione democratica più vivaci.

In sintesi: la grammatica della democrazia sta in parte cambiando la sua sintassi, ma questa profonda trasformazione, se certo ci chiede di rileggere con nuove lenti alcune dinamiche (come si vedrà in special modo nell'analisi della cittadinanza), ha ancora nel territorio e nella comunità di riferimento l'elemento portante. Anzi, come si è anticipato, soprattutto nel livello locale questa nuova rilettura potrebbe essere oltremodo interessante.

2. La tela di Penelope: tempi e modi dell'attuazione del titolo V della Costituzione.

L'aspetto riguardante il *come* delle autonomie territoriali come sono venute in essere, com'erano state pensate e come sono state (o non) realizzate era un argomento che francamente, all'inizio della ricerca, si pensava di potere evitare: ci si è accorti, viceversa, che per trattare di democrazia in modo compiuto, l'interrogativo riguardante il disegno costituzionale delle Regioni e la loro successiva attuazione illumina eloquentemente il sistema democratico italiano. In un certo senso, sembra di trattare un tema tutto interno al regionalismo, ma al contempo questa stessa tematica presenta inevitabilmente anche elementi di riflessione esterni, andando a toccare il delicato bilanciamento fra centro e periferia, che da sempre si è rivelato determinante per i nostri costituenti e riformatori e che ci racconta una delle diverse *narratives of democracy* del tessuto costituzionale italiano.

Si noti fin da subito che questa discussione non è solo un problema definitorio (anche se molta letteratura si ferma ad indagare sui contorni del tema); al contrario, essa si colloca al cuore dello sviluppo democratico dell'intero ordinamento. Se, guardato dal punto di vista istituzionale, una certa dose di continua contrattazione tra le diverse autonomie territoriali e lo Stato centrale, finalizzata ad una più puntuale definizione delle rispettive funzioni (e il loro permanente ribilanciamento sull'asse centro periferia), può considerarsi inscritta nella natura stessa della nozione di autonomia locale, non è così, però, se si considera la medesima questione in una prospettiva sostanzialistica, e quindi dal punto di vista del cittadino. Che esista una garanzia costituzionale in materia di autonomie territoriali significa il «diritto dei cittadini di esigere che tali enti non confondano o non scambino i loro ruoli, e che le normative che regolano il modo di agire dei vari centri di amministrazione, così come gli atti che incidono sui diversi o sui diversi generi di interessi collettivi o individuali siano adottati da enti posti al giusto livello»¹². In ultima analisi, significa che una certezza che vuole dire anche stabilità di assetto costituzionale al cittadino deve essere garantita, perché sia preservato quel nesso speciale di rapporto fra governo (o governi) e governati su cui si fonda il patto democratico.

In questa discussione non gioca, dunque, solo un problema di architettura istituzionale, di rapporti fra poteri centrali e locali, ma è prima di tutto in questione il significato di autonomia territoriale, in quanto parte del più ampio ordinamento democratico voluto dai nostri Costituenti.

In questo secondo senso, dunque, tempi e modi dell'attuazione del regionalismo in Italia per quello che era stato pensato in sede costituente e poi di revisione sono anch'essi parte della "questione democratica", il cui rispetto tocca direttamente le garanzie ultime del cittadino e, dunque, costituisce una necessaria premessa all'analisi nel merito della materia che qui ci occupa.

Si può, forse, solo accennare, data la vastità della materia, alle tappe di questo processo, analizzate per sommi capi e senza considerare la parzialmente diversa condizione delle Regioni a Statuto speciale. Tali stagioni sono scandite

¹¹ Più ampiamente si veda a questo proposito WALZER M., *Cittadinanza pluralismo e azione politica*, cit. in precedenza, nei momenti non solo teorici ma anche pratici, e con esso si può anche dire che la democrazia è un processo di "costruzione" e non di "scoperta".

¹² BARDESCO A., *Lo Stato regionale italiano*, Milano, Giuffrè, 1980, p.



con ritmo cadenzato: alla fase costituente del 46-48 segue un'attuazione legislativa negli anni Settanta¹³, tramite l'approvazione della legge per l'elezione dei Consigli regionali¹⁴ e un primo trasferimento di funzioni nel 1972, seguito del 1976 (secondo trasferimento, quello dei settori organici). A questa prima ondata, segue la svolta di fine secolo segnata da una duplice novella costituzionale (l. cost. 1/1999 sugli statuti regionali e sulla forma di governo e l. cost. 3/2001 sulla ripartizione di competenze), invero preceduta da quella che viene chiamata la riforma «a costituzione invariata» volta a realizzare una sorta di “federalismo amministrativo” tramite atti di legislazione ordinaria, cd. riforma Bassanini (l. 59/1997 e l. 127/1997, ed altre). Oggi, di nuovo, è in discussione un'ennesima riforma costituzionale del titolo V della Costituzione (ddl. Costituzionale 31 marzo 2014) nonché delle norme costituzionali riguardanti il Senato come organo di rappresentanza degli interessi territoriali.

Il processo ciclico di rivisitazione dello Stato regionale, in realtà, spesso finisce per incrociarsi con il destino di un più ampio tentativo di ridiscutere l'intero testo della Costituzione e come tale va in parte considerato. Come noto, i progetti di più generale riforma costituzionale risalgono alla metà degli anni Ottanta¹⁵, e il loro continuo avvicinarsi (senza arrivare poi ad una definitiva approvazione), non solo ha influenzato la riorganizzazione degli enti territoriali ma ha anche creato un certo senso di precarietà del diritto costituzionale che i più attenti studiosi oramai accusano come un tratto caratterizzante di tale disciplina giuridica. Le riforme costituzionali e legislative delle autonomie territoriali vanno, quindi, considerate all'interno di un più esteso quadro giuridico e politico oltre che rilette alla luce di un ulteriore profilo: se, da un lato, infatti, a testimonianza della centralità della problematica riguardante i processi di decentramento del potere e della difficile attuazione che si è avuta nel nostro ordinamento nell'ambito dei vari progetti di riforma, le uniche dottrine della Costituzione a poter essere revisionate sono state le disposizioni del titolo V, , dall'altro, non è sfuggito alla dottrina come esse si siano rivelate «marginali e comunque certamente insufficienti a rilegittimare la Costituzione (...).»¹⁶

Che non fosse possibile trattare del decentramento di poteri nell'architettura costituzionale italiana in maniera sganciata dal resto dell'impianto tracciato dalla nostra Carta fondamentale, poiché le sue alterne vicende sono legate a filo doppio con il destino dell'intera struttura della Costituzione, può apparire un'osservazione ovvia; meno ovvio, però, è il fatto che queste riforme siano state lette anche come una sorta di “*second choice*”. Alla luce di un più ampio e ambizioso progetto di revisione costituzionale, esse costituiscono cioè solo parte di una risposta più estesa su cui non è stato possibile trovare un accordo politico¹⁷. La sola revisione del Titolo V prova, dunque, la centralità del problema posto dalle autonomie territoriali all'interno dello sviluppo democratico del nostro Paese e, nello stesso tempo, lo nega, dimostrando di essere l'ambito della Costituzione, in un certo senso, che più si presta ad essere modificato e che pone meno ostacoli alle riforme, forse perché meno rilevante per gli attori politici coinvolti e per gli interessi sottesi¹⁸.

³ Ed, n e e , sono q es ann d po ondo so zo d a az one cos z ona e am e g and o me e g s a ve, da o s a o de avo a o a o ma de d o d am g a, da 's z one de e Reg on a q e a de e e end m, opp e a egge s a ad o e v s one e cos i v a sono, d nq e, q es g ann n c semb a che a cos z one venga p esa s se o e non es e g a n e m bo d n mpo an e doc men o s o co

⁴ L n 08/ 968; s e amen e co e g a a a q es' ma a n 28 / 970 s co spe v ademp men nanz a

⁵ S co dano esemp a men e a Comm ss one b came a e Bozz (983- 985); Comm ss one b came a e De M a - Io (993- 994); Comm ss one b came a e D'A ema (997)

⁶ P ZZE F, *Il sistema delle conferenze e la forma di governo italiana*, Le Reg on , 2000, p 474, secondo c «n sos anza q es e mod che sono sen e non a o o come na so z one d'eme genza pe da e com nq e na spos a a q es on che a men o de a Comm ss one b came a e aveva asc a o ape e E d nq e come na p ova de 'mpos b à d a va e ad na ve a ev s one o gan ca de a Cos z one s essa»

⁷ E, n n a e con es o, e Reg on e eg ona smo, d ven ano pa e d no scamb o po co p ù amp o C MOR G , *Le Regioni a statuto speciale nel processo di riforma costituzionale* Le Reg on , 999, p 95, ne momen o n c - osse vando come neg m ann è p og ess vamen e me so n o en amen o po co a gamen e cond v so da e d ve se o ze po che enden e a a o za e po e de e a onome oca spe o a q e de o S a o - non manca d no a e c camen e «pe sona men e ho q a che d bb o c ca a ea e po a a d q es a gene a e sce a a onom s a e sospe o che a a base d essa n mo cas non s a an o na e ma conv nz one, q an o p os o n so s men a e de a po ca cos z ona e pe con as a e e p ese de a Lega No d; m semb a co è s a n a o na co sa q ando a Lega ch edeva ede a smo, q es o e m ne e a q as mp on nc ab e pe benpensan , che s sono scope ede a s q ando s è m nacc a a a secess one... »

⁸ Ind penden emen e da 'es o de en a vo d a o me (s ano esse svo es a pa e “ac e” de a cos z one o s a pa e “d c e” de a s essa), n dag ann O an a s ve ava ev den e na g ave ca enza «C'ò che manca è 'esec z one de p og amma deo og co de a cos z one, a cos z one o gan ca de n ovo o dnamen o, spe o de a cos z one d c e, pe ché non v è a c no che non s enda con o de a sos anz a e d e enza a 'a az one de p nc p deo og co-p og amma c, che pos ano s es z on che non s eggono ne a cos z one o s eggono a ma apena, ma sono na necessa a conseg enza d q es p nc p, e 'a az one, pe così d e esp c a, e a va a s es z on che a cos z one desc ve (co e cos z ona e, eg on e e end m, ecc), e che s possono cons de a e a pa e ac e de a cos z one; ma anche pe q es' ma pa e, pe e s z on cos e da a s essa cos z one, come g o gan de o o po e ad z ona e e o o e az on, sa ebbe s a a necessa a 'oc a e amo osa v g anza de e g s a o e, non so an o pe a a e o n e g a e ma o se anche pe vede e...Ma non c'è né v g anza né



Tuttavia, sembra innegabile che la riforma del Titolo V debba essere vista anche come un elemento di rinnovamento dei valori costituzionali in tema di rappresentanza, ovvero come la voce dei territori che riprende forza prima a livello politico e poi a livello costituzionale¹⁹. Del resto, connettere il tema della democraticità di un ordinamento alla valorizzazione della dimensione “locale” è un *fil rouge* che ha accompagnato anche le riforme comunitarie, dove si è cercato di bilanciare il *deficit* democratico con uno sguardo più attento ai valori nazionali e locali.

Non stupisce, quindi, che nel processo costante di riforma delle Regioni si respiri un'aria di rinnovamento della democrazia, poiché fin dalle sue origini il tema è (almeno in apparenza) analogo. Prova ne sia che tutti oggi sanzionano come costituzionalmente scorretto, un vero e proprio tradimento dell'istanza innovatrice presente in assemblea costituente, la lunga attesa delle Regioni nell'anticamera dell'attuazione costituzionale, come si deve leggere un ritardo di quasi 20 anni per mettere in atto quel titolo V già scritto nel 1946 e che nelle disposizioni transitorie richiedeva, viceversa, un'attuazione pressoché immediata²⁰? E non può essere che un tale iniziale (grave) ritardo finisca per compromettere già dall'inizio la forza espressiva del messaggio costituzionale?

In maniera ancora più rilevante guardando questo dato con la lente del principio democratico è stato notato in dottrina come la necessità di scrivere quasi istantaneamente le pagine lasciate bianche dal Costituente affinché il legislatore ordinario vi adempisse, poteva avere un preciso significato politico: «i termini stabiliti per l'attuazione del dettato costituzionale sulle Regioni erano articolati in maniera tale da far sì che questo compito di attuazione costituzionale non fosse rimesso esclusivamente al legislatore statale, al Parlamento statale, bensì al legislatore statale stimolato, sollecitato, consigliato dalle Regioni già istituite, dal legislatore in dialogo costante e costruttivo con i Consigli regionali già in grado di funzionare, già in grado di concorrere alla stessa elaborazione delle leggi chiamate ad adeguare l'ordinamento statale alle “esigenze delle autonomie locali e della competenza legislativa delle Regioni”»²¹. In altre parole, si era prevista in Costituzione la realizzazione dell'impianto regionalistico attraverso un dialogo a più voci all'interno dell'ordinamento unitario dello Stato italiano, che coinvolgesse anche gli enti interessati dal processo di attuazione tramite il potere d'iniziativa legislativa regionale previsto dall'art. 121, c. 2, Cost. Un dialogo che avrebbe arricchito in senso pluralistico lo stato della democrazia nell'immediato dopo guerra. E non solo: «nel lunghissimo periodo di mancata attuazione costituzionale, il sistema politico italiano (partiti, sindacati, gruppi di pressione, ecc.) si costruisce secondo moduli conformi ad un ordinamento solo nazionale»²². In particolare, poi, i partiti si strutturano senza rilevanti articolazioni locali, bloccando così ogni possibile sviluppo a favore della formazione di una reale rappresentanza politica territoriale, con evidenti riflessi sulla conformazione democratica dell'ordinamento italiano.

Se chiare possono essere le motivazioni storiche che hanno portato le forze della maggioranza a percorrere un'altra strada, sul piano giuridico tale scelta ha, però, prodotto un duplice effetto: da un lato, si è indebolito il contenuto delle disposizioni costituzionali quando si è arrivati a attuare la costituzione (dopo ben 20 anni, mentre in origine si era pensato ad un anno) il senso originario dell'afflato costituzionale si era abbondantemente spento

vo on à d a a e A 'o gne d q es a c on ca ncapac à, d compo amen om ssv de pa , è a p sa de comp omesso deo go co cos z ona e, de 'dea o za de a cos z one...» (D'AN ON O M, *La costitu ione di carta*, M ano, G è, 1977, p p 79-80) Ma c'è na es senza e o e, o se pe sno p ù nc s va - s c non è poss b e q app o ond e - che q ese g and o me escono a sca e 'amm n s az one - passa a a ave so e pesan mag e de s s ema be a -napo eon co p ma e asc a po - mane d a o cen a zza a

⁹ E' s a o no a o come, sebbene e o me s s ano com nq e comp e nono an e a men o de a Comm s s one D'A ema, esse app esen asse o n mo « n ede a smo pe abbandono dov o ag one impos da 'UE e da a po ca mone a a e opea » E, av a, « ede a smo amm n s a vo, p ma, e a ev s one de o o V e deg s a spec a , po, ono pe cep , da a com n à po ca e soc a e, come na g ande nnovaz one d c paese aveva b sogno» (MANG AMEL S, *Quale futuro per il regionalismo italiano*, n Id, a c a d, *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costitu ione e alla sua riforma*, vo I, M ano, G è, p 596)

²⁰ S no , pe a o, che a Cos z one ne e dspos z on ans o e poneva da e a q an o s e e pe 'a az one de 'o d namen o eg ona e p ù p ec samen e, en o 3 d cemb e 1948 s sa ebbe o dov e svo ge e e p me e ez on de Cons g eg ona (VIII dsp ans), men e en o e ann s sa ebbe o dov e adeg a e e egg s a a a 'es genze de e a onom e oca , nonché a s essa compe enza eg s a va eg ona e E, n e e , con n 465 de 1948, eg s a o e p ovv de, na p ma vo a, a p o oga e a e m n, po non c p eocc pò neanche p ù d p o oga

²¹ BASSAN N F, *L'attuaz ione delle Regioni*, F enze, La N ova I a ed, 1970, p 36-37 In q es 'o ca è mpo an e co da e come e s esse Reg on s e ano g à mosse pe sno p ma de a de n va app ovaz one de a ca a cos z ona e così esemp a men e, g à da genna o 1947, e a s a a cos a da a Dep az one p ovnc a e d M ano na Comm s s one d s do de 'En e Reg one Lomba da «ne 'nen o d con b e a 'eabo az one e a 'a az one de a o ma eg ona e» Pe app o ond men n me o s manda a V OL N L, *I principi generali* n V OL N, CAMERLENGO, *Lineamenti di diritto regionale della Regione Lombardia*, G app che , 20 4, p 2, a q a e osse va come n q e pe odo (a ve o d Reg on) s po eva ass s e e ad na so a d «c ma eg ona e ante litteram»

²² DE S ERVO U, *La ripresa del regionalismo nel dibattito costituente*, n MANG AMEL S, a c a d, *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costitu ione e alla sua riforma*, vo I, M ano, G è, p 74



dall'altro, si è di fatto anche impedito che vi fossero altri soggetti interessati in grado di partecipare alla scrittura delle pagine lasciate appositamente bianche dal costituente. E tutt'al più, si è discusso di mere questioni di natura tecnica.

Peraltro, la lenta (lentissima, se paragonata a quanto stabilito nelle disposizioni transitorie) attuazione afferisce alla problematica democratica non solo a livello delle istituzioni indebolendone, come si è detto, la voce plurale ma anche a livello dei cittadini, poiché accertare che un istituto previsto in Costituzione non venga poi attuato crea sì un disagio per coloro che a quel testo si erano idealmente legati tramite un patto costituente, ma finisce anche inevitabilmente per porre una domanda capitale su quale sia stata realmente la scelta effettuata dai padri costituenti. Si comprende così come la democrazia inizi a viaggiare su un doppio binario quello della Costituzione scritta e quello della Costituzione vissuta di fatto dalle istituzioni e dai partiti politici. Se i due binari, tuttavia, in qualche modo, non si intersecano, si produce un'ennesima fonte di ambiguità sulla materia: tanto più cresce il divario fra ciò che è scritto e ciò che poi realmente esiste, tanto più rimane offuscata la scelta di fondo operata in Costituzione che inevitabilmente si stempera nel tempo e la sua riconducibilità ultima all'espressione della volontà popolare. Quest'osservazione, calata all'interno del contesto delle autonomie territoriali, trova una sua specifica traduzione nello scollamento rilevato dalla dottrina fra regionalismo e regioni, di cui si darà conto più avanti.

In altre parole, il senso di precarietà che i costituzionalisti accusano in generale, in sede di principi fondanti il Titolo V sembra raggiungere uno dei punti più alti, considerati i cronici ritardi nella sua attuazione e la cultura di una sorta di compimento "a singhiozzo" che investe in particolar modo quest'ambito. Ne deriva un'inevitabile percezione di debolezza dell'impianto costituzionale, dove per debolezza si intende qui un'ultima indecisione sulla conformazione della materia, un'ultima incertezza sulla scelta mai interamente compiuta in Costituzione rispetto alla forma di Stato.

Un nota bene: non si vuole certo negare che in tutti gli ordinamenti federali o decentrati il rapporto che intercorre fra Stato e Regioni sia, per sua stessa natura, contraddistinto da un certo grado di elasticità, e quindi anche di discrezionalità.²³ Stabilire la concreta definizione del bilanciamento fra potere centrale e poteri locali non può cioè essere imbrigliato in maniera rigida in norme giuridiche. Se, dunque, il testo costituzionale si caratterizza già di per sé in base a questo speciale tratto identitario, la disciplina in esso predisposta sulla ripartizione di competenze assume questo peculiare aspetto al suo massimo grado. Non a caso, infatti, nella determinazione di questo delicato equilibrio fra livelli di governo un ruolo fondamentale viene assunto storicamente dalle Corti costituzionali, sollecitate all'interno di queste maglie larghe a ridefinire volta per volta la concreta realizzazione della specifica forma di stato delineata in costituzione²⁴. Non sfugge a tale constatazione la storia della Corte costituzionale italiana, chiamata letteralmente a riscrivere ogni attuazione e ogni riforma in sede di contenzioso Stato - Regioni.

Stante questa parentesi se di "parentesi" si può parlare sulla rilevanza dell'opera mediatrice del giudice costituzionale in quest'ambito (non oggetto di questa convegno che espressamente non vuole indagare l'aspetto giurisprudenziale), la dottrina non ha mancato di ribadire la rilevanza dei «nodi irrisolti presenti nel dettato costituzionale e poi perpetuati, quando non ulteriormente complicati, dagli sviluppi successivi della nostra esperienza autonomista». Le scelte mancate nel corso dell'attuazione sono state molte da quella riguardante il livello di governo da privilegiare nei confronti degli organi dello Stato, a quella del modello cooperativo o dualista, e così via ma soprattutto «al di là di questo, lo stesso fatto che ancora oggi a oltre 50 anni dall'entrata in vigore della Costituzione ci si interroghi sul ruolo che rispettivamente Regioni ed enti locali dovrebbero svolgere nel nostro sistema costituzionale e su quale tipo di relazioni, verticali e orizzontali, si debbano stabilire tra i livelli locali ed il governo centrale appare come la conseguenza di una scelta non fatta allora, in sede costituente, e che, tuttora, non è chiaro in quale direzione orientare»²⁵.

²³ Da o, q es' mo, che ne a s o a de egona smo a ano ass me n pa co a e evo, s an e anche e amose "pag ne b anche" asc a e da Cos en e a a d sc ez ona à de eg s a o e o d na o n ase d a az one Non è poss b e n q es a sede pe co e e g s d che s sono n e essa d ve ca e q an o q e e pag ne osse o da cons e a s na so a d n banco o q an o ne a p ev s a d sc ez ona à e a ns a ne es o cos z ona e na zona com nq e nva cab e da eg s a o e o d na o

²⁴ VANON L P, *Federalismo regionalismo e sussidiarietà. Forme di limitazione al potere centrale*, Torino, Giappichelli, 2009, p 8 «de es o, o e egame es sen e a con o d cos z ona à de e gg e p n c p o ed e a s a s a ev den e anche da p n o d v s a s o co se s p ende ad esemp o s s ema ed e a e p ù an co de mondo, g S a Un d'Ame ca, è ac e cons a a e come appo o a S a memb e Gove no ed e a e s a s a o mode a o - e n n ce o senso s avo o - p op o g az e a 'n e p e az one de a Co e S p ema» Tan o p ù s p ò pe e e q es a osse vaz one spe o a o o s vo o da a Co e cos z ona e a ana ne egge e o o V (s q es o p n o, a do na è, a d poco, scon a)

²⁵ CARE P, *Il sistema delle conferenze e i suoi riflessi*, Le Regioni, 2000, p 552-553 De es o, è no o che dopo n pe odo d o a e osc amen o de e Regon ne pe odo asc s a e n nce o o en amen o de e o ze po che s a con g az one da b e a n ov en egona, g s ess



Tale non scelta (e non attuazione) iniziale si ripercuote a cascata sui successivi passaggi. Se non è certo questa la sede per approfondire ulteriormente tempi e modi dell'evoluzione dello Stato regionale italiano, credo tuttavia sia rilevante anteporre all'analisi nel merito del nostro sistema autonomistico anche «da variabile del modo con cui i processi decisionali che interessano di volta in volta ognuno di questi temi si avviano e si sviluppano»²⁶. È ben diverso, infatti, discorrere di riforme, progettazioni e sperimentazioni che nascono sul luogo e da lì si sviluppano attraverso un procedimento che arriva poi a coinvolgere l'unitarietà dell'ordinamento cui le autonomie territoriali appartengono (il cd. processo dall'alto verso il basso) e di riforme la cui revisione venga predisposta a livello centrale e da lì poi estesa alle autonomie locali (processo dall'alto verso il basso). Il disegno costituzionale, ricavabile da più disposizioni costituzionali, si muoveva nella direzione «di una forte corrente ascensionale, dal basso verso l'alto, generata dalle diversità sostanziali delle varie società regionali e del rispettivo contesto socio economico nonché sulla probabilità di un mercato, e diverso, orientamento delle maggioranze politiche»²⁷. Ma, come per la tela di Penelope, ogni notte tale disegno viene disfatto nei mille rivoli delle revisioni, attuazioni e correzioni giurisprudenziali, tutte predisposte a livello centrale: come è stato notato, se questa osservazione è caduta in disuso è perché ci siamo oramai assuefatti a questo capovolgimento di prospettiva.

Se, forse, la nota osservazione di Salvemini secondo cui in quest'ambito la disciplina costituzionale è solo un vaso vuoto con sopra la targhetta regione²⁸ può apparire eccessiva, tuttavia, fu chiaro fin da principio come la Carta costituzionale e la sua attuazione avesse lasciato in ultim'analisi «indefinita la stessa ragion d'essere delle autonomie regionali nell'ordinamento complessivo»²⁹. Questa considerazione ricorda immediatamente le osservazioni critiche mosse alla prima imperante crisi del Parlamento, per cui ci si poteva chiedere se, pur apprezzando l'austerità e la formale bellezza della facciata di Montecitorio, «dietro quella bella facciata mancasse il "Palazzo", che il Parlamento, secondo l'idea che se ne aveva fra la fine dell'Ottocento e l'inizio del Novecento, fosse praticamente introvabile.»³⁰ Anche nel caso delle Regioni ci si domanda inevitabilmente se dietro la facciata ci sia effettivamente un palazzo.

Guardata con gli occhi del cittadino come abbiamo detto all'inizio del lavoro la domanda posta è, dunque, pregnante e si ripete oggi, davanti agli attuali progetti in discussione in Parlamento: esiste un palazzo dietro le ripetute riforme costituzionali e legislative del sistema autonomistico italiano? In altri termini: «ma esiste un modello? Si può dire

cos en eag ono n man e a oppo a e 'a o che n voca a a p esen az one de p oge o s e a onome oca eda o da n s e o com a o spec a e «da n a o, be a s spos ano semp e p ù man es amen e s pos z on an eg ona s che D'a o a o 'es ema s n s a, non appena es omessa da a coa z one d gove no, s conv e mp ovv samen e a a d esa de e a onom e eg ona , cons de a e come na emo a a o s apo e e de 'appa a o s a a e, a a g da de q a e com n s sono o ama esc s Ne mezzo, n ne, a magg o pa e de g ppo democ s ano mane anco a a a e vecch e concez on ga an s che de a be à oca e (...) I s a o mo cons s e nev ab men e ne comp omesso a 'accesso eg ona smo deg a o ma e a de p oge o e e mo e ca e e esp esse n Assemb ea» (PALAD N L , *Diritto regionale*, Padova, Cedam, 1985, p 0) A q es o s deve agg nge e che s e p ocesso d as o maz one da S a o cen a e a S a o eg ona e è mo o a o ne d o comp a o, an o p ù pa co a e è s o ea z za s n n mome n o s o co che po e ebbe a a cen a z za z one (cos z one soc a e ed econom ca de paese) e, pe d p ù, senza occa e 'mp an o gene a e de po e cen a da 'ns eme d q es a o s è così q as na a men e p odo o « n ve o d a onom a ed n asse o s z ona e de e Reg on ondamen a men e debo d nanz a vas o po e e de eg s a o e naz ona e» (DE S ERVO U , *La ripresa del regionalismo nel dibattito costituente*, c , p 74)

²⁶ CAMMELL M , *Considerazioni sulla riforma regionale*, Le Reg on , 2000, p 6 8

²⁷ Id , p 6 9 P ù n gene a e, ne empo, da n p n o d v s a po co, a q es one s a ass mendo con o n d « n c co o v z oso», po ché an o p ù e Reg on s sono ve a e p ve d ga anz e spe o ad n e ven smo s a a e, an o p ù s sono ve a e n na pos z one debo e e an o p ù, d nq e, è dov o n e ven e o S a o «s è nnesca o così n c ass co c co o v z oso, pe c 'na dab à po ca de e Reg on , ne o o comp esso, ha eg ma o 'es ens one de "p o e o a o s a a e" s d esse; ma 'es ens one de "p o e o a o" ha con b o a man ene e modes o senso po co de 's o eg ona e» (B N R , *Capire la Costituzione*, Roma, La e za, p 53) Un esemp o pa adossa e d q es o c co o v z oso, e deg e e pe ve s che po p ovoca ne a con a az one S a o-Reg on , p ò esse e v s o ne d ba o seg o a 'emanaz one de dec e o eg s a vo n 96/ 999, che, n a az one de dec e o eg s a vo n 2/ 998, de a n va sos va, pe e n me ose Reg on che non v hanno p ovved o con p op e egg , e d spos z on s pa o de e nz on amm n s a ve a Reg on ed en oca come osse va, non senza on a, MOR G , *Tra pace e guerra. Intervento sostitutivo del Governo nella redistribuzione delle funzioni tra Regioni ed enti locali*, p 94, «es a pe ò da eva e n mo p n o, che av ebbe anche po o cos e 'n z o d o d sco so a 'ne ca me à de e Reg on a ane non è sc a ad emana e e necessa e no me a a ve de dec e o 2, pe c n va sos va è dov o n e ven e vecch o S a o; e a e Reg on nademp en v sono anche a c ne a q e e p ù c che ne con on de po e e cen a e, che non è de o nco agg an e»

²⁸ Osse vaz one, q es ' ma, g s ca da a o che d segno de o o V g à ne 948 s ava o emen e amb g o e ac noso, consen endo p ù poss b opz on n e p e a ve e a a ve

²⁹ PALAD N L , *Diritto regionale*, c , p 2, c s manda anche pe a c az one d Sa vem n

³⁰ D'AN ON O M , *La costituzione di carta*, M ano, G è, 977, p 3



Prima di entrare nel merito del modello teorico di “democrazia vicina/lontana” scelto dai nostri Costituenti, pare utile una premessa d’ordine generale: non si vuole in quest’analisi sostenere che per il fatto di prevedere un più o meno ampio grado di decentramento uno Stato risulti di per sé democratico – basti in proposito ricordare che l’avvento del nazismo in Germania è avvenuto in una struttura federale – ma sostenere il contributo (importante) che le autonomie territoriali potrebbero apportare alla democraticità e al pluralismo dell’intero sistema. La democrazia è «una forma di Stato particolarmente esigente, forse anzi difficile»³⁵ e diversi sono i congegni che possono concorrere alla sua realizzazione; fra questi, in particolari condizioni, si trova la possibilità di attuare un decentramento dei poteri su più livelli di governo.

Entriamo, dunque, nel merito della vicenda.

Premesso che, nell’ottica del Costituente, tali dibattiti rimanevano sempre all’interno di un quadro unitario, in cui lo Stato aveva il compito di vegliare, nonostante le sfere di autonomia costituzionalmente garantite³⁶, non si può negare che la valorizzazione delle comunità territoriali nel dopoguerra sia intimamente legata alla sottolineatura del loro carattere intrinsecamente democratico, anche a difesa di una mortificazione subita nel precedente regime fascista nonché nel non troppo lontano periodo di piemontesizzazione dell’Italia. In estrema sintesi, le Regioni furono inizialmente concepite «come limite al potere (dello Stato), e pertanto garanzia di libertà contro ogni avvenuta autoritaria»³⁷.

Certo i Costituenti pensavano anche alle autonomie territoriali, e in primis alle Regioni, come luoghi di rafforzamento della partecipazione popolare alla *res publica*, o meglio come un nuovo canale di partecipazione alla determinazione dell’indirizzo politico (cfr. relazione Ronchetti). Il dibattito in Assemblea Costituente mostra, almeno in parte, come le Regioni siano state ideate anche al fine di avvicinare i vari livelli di governo al cittadino, in modo che quest’ultimo potesse esercitare più direttamente un’influenza sull’esercizio del potere nonché un controllo sul potere stesso. Come osservò Ruini, l’adozione del principio autonomistico non era volta solo al fine di «portare il Governo alla porta degli amministrati», ma prima ancora «di porre gli amministrati nel Governo di sé medesimi».³⁸

centenario della prolusione romana di Santi Romano: la realtà e l’inquietudine, in Scrittura e diritto, a cura di C. Rossano, Napoli, Jovene, 2003, I, p. 499 e ss.)

³⁵ BÖCKENFÖRDE E. W., *Democrazia e rappresentanza*, in Id., *Stato costituzione e democrazia*, p. 533. P. è esse e, dunque, segue l’aveva menod’Ama o secondo c. «La democrazia è una cosa compiaciuta, g. a. ch. ce. ca. d. semp. ca. p. d. an. o» (AMA O. G., *Costituzione europea e Parlamenti*, Nomos, 2002, 3) C. co. p. è spec. camen e spe. o. a. e. e semp. c. s. che de. ede. a. sm. n. connes. one. con. p. nc. p. o. d. be. à. e. democ. az. a. s. a. LUC AN M., *A mo’ di conclusione: le prospettive del federalismo in Italia*, PACE A., *Quale dei tanti federalismi*, Padova, Cedam, 1997, p. 233 ss. ‘A. so. o. nea. anche. come. a. sce. a. d. a. o. za. e. ‘e. emen. o. ede. a. s. a. d. no. S. a. o. (am. e. ‘a. onom. a. po. ca. conos. ca. ag. en. e. o. a.) «non. p. è. esse. e. cons. de. a. a. na. de. e. ca. ego. e. a. priori. de. a. democ. az. a, s. cch. è. g. d. z. o. s. ‘oppo. n. à. d. n. od. a. o. a. o. za. a. è. ng. d. z. o. a. app. n. o. – d. oppo. n. à, e. non. p. è. esse. e. des. n. o. meccan. camen. e. da. a. c. n. as. a. o. pos. a. o. eo. co.» (p. 25)

³⁶ Esemplari men e GRO ANELL DE’ SAN G., *I conflitti di attribuzione tra lo Stato e le regioni e tra le regioni* Milano, Giuffrè, 1966, p. 20, secondo c. spe. o. a. a. pos. z. one. cos. z. ona. e. de. e. eg. on. es. se. « n. p. nc. p. o. ndamen. a. e. n. Cos. z. one. (a. 5) ed. es. se. na. se. e. d. nd. caz. on. , q. a. p. nc. p. ondamen. a. , ‘n. e. esse. naz. ona. e. ecc., ma. sop. a. o. app. n. o. l’unità. na. ionale. che. cos. s. cono. d. pe. sé. na. pos. z. one. d. p. eva. enza. de. o. S. a. o. s. e. eg. on. , d. a. ch. è. pe. esse. s. pone. g. à. na. p. e. e. enza. cos. z. ona. e. n. caso. d. con. as. o. che. d. pe. sé. o. n. sce. n. c. e. o. d. so. z. one. de. con. o. »

³⁷ CR SA ULL V., *Vicende della “questione regionale*, Le. eg. on. , 1982, p. 523. S. m. men. e. s. p. è. co. da. e. ‘osse. vaz. one. d. Benven. , secondo c. ne. a. Ca. a. cos. z. ona. e. «a. Reg. one. non. v. è. vs. a. come. e. cenza. amm. ns. a. va, ma. come. e. cenza. democ. a. ca.» (BENVENU. F., *L’ordinamento repubblicano*, Venezia, Lib. Unv. Ed., 1975, c. n. CAMMELL M., *Regioni e regionalismo: la doppia impasse*, Le. eg. on. , 2002, p. 676) S. e. eg. on. come. con. opo. e. e. po. co. s. veda. n. accenno. anche. n. BAR. OLE, B. N., TOS., FALCON., *Corso di diritto regionale*, Bologna, I. M. no., 2008, p. 10. P. è. esse. e. n. e. essan. e. no. a. e. che, a. meno. n. z. a. men. e, g. s. d. s. ‘a. onom. a. e. o. a. e. sono. s. a. p. e. oga. va. p. ma. deg. amm. ns. a. vs., non. senza. ag. on. pe. n. nq. ad. amen. o. cos. z. ona. e. de. ‘a. 5. e. de. e. p. obema. che. ega. e. a. ‘a. onom. a. e. o. a. e. s. veda. pe. è, n. da. s. b. o., esem. p. men. e. ES. OS. O., *Autonomia locale e decentramento amministrativo*, in Id., *La costituzione italiana*, Padova, 1954, p. 6 ss.; MAR. NES. T., *Studio sull’autonomia politica delle Regioni*, Riv. T. m. D. P. bb., 1956, p. 10 ss., BER. G., Art. 5, Commen. a. o. a. a. Cos. z. one, Bologna, 1975, p. 277 ss.

³⁸ R. n., Re. az. one. p. ovv. so. a. a. p. oge. o. d. cos. z. one. ep. bb. cana. (on. ne) C. anche. Ass. Cos., Comm. Cos., II. So. ocomm., p. 5 ss., 26 ss., 30 ss., 49 ss., 488 ss., 504 ss. La. e. az. one. d. s. n. es. d. R. n., p. oseg. e, no. e, so. o. neando. che. q. es. a. o. ma. «s. co. ega. a. e. vend. caz. on. d. be. à, che. sono. a. g. ande. no. a. d. q. es. o. momen. o. s. o. co. d. e. e. be. à, anche. deg. en. oca. come. “soc. e. à. na. a.” R. echeg. g. a. p. ù. v. va, n. q. es. a. a. mos. e. a, ‘a. e. maz. one. d. S. a. M. che. ne. e. a. onom. e. oca. s. ha. n. “ng. and. men. o. de. a. pe. sona. mana”, e. che. “senza. s. z. on. oca. na. naz. one. p. è. da. s. n. g. ove. n. be. o, ma. non. o. sp. o. de. a. be. à”» E, p. ù. o. e, «La. Comm. ss. one. è. s. a. a. nan. me. pe. ‘s. z. one. de. a. Reg. one, che. non. so. ge. ede. a. s. camen. e, med. an. e. acco. d. con. “ ammen. d. S. a. o”, come. d. ebbe. Ke. sen. Anche. q. ando. ado. a. con. s. a. egge. o. s. a. o. d. na. Reg. one, o. S. a. o. a. a. o. d. p. op. a. sov. an. à. L. ‘a. onom. a. acco. da. a. eccede. q. e. a. me. amen. e. amm. ns. a. va. ma. s. a. es. a. p. ma. de. a. sog. a. ede. a. e. s. a. ene. a. po. d. S. a. o. eg. ona. e. o. m. a. o. da. nos. o. Amb. os. n.» In. q. es. a. d. ez. one. s. devono. n. ende. e. anche. e. a. e. maz. on. d. Be. secondo. c. e. a. onom. e. e. o. a. sanc. e. n. cos. z. one. vanno. n. ese. come. « as. e. men. o. de. a. po. c. à. essen. z. a. e.



Ma, a lato di questa concezione più prettamente democratica delle autonomie locali, in sede costituente era piuttosto sentita l'esigenza liberal garantistica, tesa a considerare questi nuovi istituti in funzione di contropotere. Le autonomie locali furono, perciò, viste almeno da una parte delle forze politiche come un eventuale contrappeso a qualsiasi tendenza di eccessivo accentramento di potere: esse risultano, dunque, parte di un ideale equilibrio dei poteri, anch'esso certamente voluto dal Costituente del 1948.³⁹ Così, se nel lessico della scienza politica il pluralismo istituzionale nel governo della Repubblica è quello strumento sempre in grado di mitigare eventuali eccessi della maggioranza, nel diritto costituzionale la questione si presenta piuttosto secondo il vocabolario della ripartizione di competenze fra i diversi livelli di governo, ognuno pensato indipendente dall'altro secondo i termini fissati in Costituzione.

Si noti fin da subito come queste due diverse accezioni di democrazia (intesa come espressione di due forme ben distinte di realizzazione del principio stesso) non sono da concepirsi in alternativa quanto piuttosto come elementi concorrenti, capaci di concorrere, in ultima analisi, al raggiungimento del medesimo scopo, dal momento che contribuiscono alla creazione di reali centri di contropotere, potenziando la stessa partecipazione democratica della popolazione locale.

A ben vedere, l'accezione liberal garantista ora richiamata ricorda in maniera quasi speculare le classiche teorie federaliste sviluppatesi oltreoceano, secondo cui dietro alla progettazione di una forma di Stato federale, si cela il timore nel caso americano ereditato dalla recente esperienza coloniale di una soggezione a un'ennesima forma di tirannia come possibile conseguenza dell'istituzione di un governo centrale. Così, non a caso, oltre all'enumerazione delle competenze attribuite al livello federale, alla Costituzione si volle prontamente aggiungere il *Bill of Rights*, in funzione di limite ad ogni eventuale eccesso di potere. Quest'ultimo, insieme alla separazione dei poteri e all'adozione del principio federale, avrebbe dovuto costituire una struttura di difesa contro l'ipotesi di un'oppressione egemonica. In tal modo si può comprendere meglio l'osservazione apparentemente anomala, eppure assolutamente giustificabile secondo cui con la scelta di una forma di Stato federale si optò sempre per un «governo debole», cioè si giocò contro l'*optimum* del governo tentando di spuntarne le armi.⁴⁰ Tali osservazioni calate in un contesto profondamente diverso e quindi solo nel loro valore ideale comparabili alla storia del regionalismo italiano (che nasce anche in una maniera decisamente diversa) riecheggiano in parte le affermazioni della dottrina italiana che, fin dall'inizio della nostra storia costituzionale, aveva ribadito che «l'autonomia degli enti locali costituisce un aspetto essenziale delle libertà individuali e sociali».⁴¹

E, tuttavia, sempre rimanendo all'interno dello stesso frasario, questa costruzione posta alla base del rapporto fra decentramento del potere e democrazia può finire per essere un'arma a doppio taglio, capace di trasformare il governo debole in un governo fortissimo: se, infatti, la divisione di livelli nell'organizzazione pubblica è funzionale alla garanzia delle libertà e se quest'ultima deve prevalere su qualsiasi forma di prevaricazione, è necessario riconoscere in capo alla federazione un potere d'intervento a tutela di tali diritti, indipendente dall'enumerazione delle competenze. Si può così intuire l'ambivalenza, o la debolezza, connaturata ad un principio federale costruito in questi termini, poiché, mentre da un lato esso cerca di difendere la decentralizzazione politica e le diversità locali, dall'altro promuove azioni volte a prevenire eventuali distorsioni locali.⁴² Il sistema si regge, dunque, su clausole elastiche che permettono sempre il

de 'o d n a m e n o n e e a m m n s a z o n o c a e, q n d, c o m e p e n a d e m o c a z z a z i o n e d e p o c e d m e n p o c » (B E R G, *Ordinamento amministrativo e ristrutturazione comunale*, Le Reg on, 1979, p. 627)

³⁹ E s e m p a m e n e, B A R D U S C O A., *Lo stato regionale*, c., p. 29-30 « s s e m a c o s z o n a e a n o c o n e m p a a n e c e s s a a e s s e n z a d n a p a à d c e n d p o e e p o c o, s z o n a m e n e a p p e s e n a v d e e d e n (e d e e n e m e n e d m e n s o n a e) c o m n à e o a, e c p o c a m e n e a n o m L o S a o è s o a n o m a g g o e, e d p ù c o m p e s s o, d a c e n M a a s a p e s a p o c a, o v v e o a s a o z a d g o v e n o, o v a n m e n e 'e s s e n z a - c o n n a a a s s e m a - d e c e n d p o e e o c a »

⁴⁰ P e c L A S K H J., *Studies in the Problem of Sovereignty*, London, Geo ge A e n a n d U n w n L d., 1968, p. 268

⁴¹ P e T O S A O E., *La Regione nel sistema costituzionale*, 1964, n Id., *Persona società intermedia e Stato*, M a n o, G è, 1989, p. 7 In q e s o s e n s o p a e n d c a v o c o d a e c h e a n c h e m a n a e d M o a (M O R A C., *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Padova, Cedam, 1976,) n e s d d v d e d v e s e m o g g e o d e d o p b b c o, a c c o m n n e ' n c a p a e s e s a d e d s n e s e z o n q e a d e a « a n o m a d e g e n e d e s o g g e p b b c » (q a s n e a m e n e d e d c a a g e n e o a) e q e a d e a « a n o m a d e s n g o e d e e o m a z o n s o c a », o c c p a d a 'a n a s d e e b e à

⁴² E s e m p a m e n e v e d S E W A R R B., *Federalism and Rights*, n «G a L R », 1985, p. 97 e s s O a, è a c q s o c h e p a d o n d a o a d o a n o p n c p o e d a e n o n s o o p e m o v o g a n z z a v e g a a 'a m p e z z a d e e o o, c h e n o n c o n s e n v a c e o a s c e a d o m e d a m m n s a z o n e o p p o s p c c a a m e n e c e n a z z a e, m a a n c h e p e c h é c a d n o s s e o p ù e e v a m e n e e a n e o o d a m e n a d v s o n e v e c a e d p o e E s e m p a m e n e, C H O E R J H., *The Scope of National Power vis-a-vis the States: the Dispensability of Judicial Review*, n «J d R a n d N a



ribaltamento della situazione. In questo senso, la storia documenta ampiamente di continue incursioni del livello centrale sul livello locale nei modelli caratterizzati da un decentramento di potere. Se in precedenza si è detto del dilemma della democrazia, ora dovremmo aggiungere un secondo dilemma, quello proprio del federalismo.

Il dato che qui interessa sottolineare, rispetto a quest'anima delle istanze federaliste è che diritti e decentramento sono intimamente legati nei sistemi a più livelli di governo⁴³. Anche questa sottolineatura non è assente nel dibattito italiano nel momento in cui si osserva che il pluralismo istituzionale risponde, in ultima istanza, all'interesse degli amministrati e alla loro più intensa partecipazione alla formazione dell'indirizzo politico, ossia fa parte di quelle regole democratiche poste a garanzia del cittadino⁴⁴.

Se questi, dunque, sia pur descritti solo per brevi cenni, sono i tratti portanti della scelta attuata in Costituzione rispetto al modello teorico esistente fra principio democratico ed entità territoriali, il 18 aprile 1948 tali tesi e tali discussioni vennero presto accantonate: se certo vi furono ragioni di diversa natura⁴⁵ che impedirono ogni programma di seria attuazione costituzionale, la storia (meno ingenuamente) insegna che una volta occupato il potere, le forze al governo tendono piuttosto a conservarlo che a creare istituti in grado di frazionarlo.⁴⁶ In altre parole, si registra qui una prima grande frattura fra modello teorico e modello storico: le prime elezioni della Repubblica italiana danno il via ad una diversa lettura del regionalismo, non più interamente rintracciabile fra le pagine scritte e le pagine bianche della Costituzione.

Da quel momento in poi, dunque, la teoria si dissocia da ciò che concretamente accade, cioè con le autonomie territoriali così come concretamente realizzatesi, riforma dopo riforma, nell'ordinamento italiano: uno scollamento, come già si è detto, che la dottrina ha icasticamente definito «fra regionalismo e regioni»⁴⁷ o parallelamente una distanza che fin da subito è stato possibile individuare fra l'art. 5 e il Titolo V⁴⁸. Questo duplice livello di confronto (si potrebbe dire, in linea teorica e in via di attuazione) con le problematiche «federali» nell'ordinamento costituzionale italiano ha segnato l'evoluzione della storia di uno dei punti più complessi, o contorti, del costituzionalismo italiano,

Po P oc », 980, pp 222 E, av a, se s conosce a p maz a de ne de a e a de e be à - e con c ò anche 'es senza, da c a e a, d d non con nab e d e enz ab pe o o na a n e m n oca - s p ò og camen e g nge e ad na so z one oppo a a q e a p eceden emen e eva a n ma e a d s dd v s one d compe enze ne s s ema ede a e ame cano, amme endos così na p maz a de ve o naz ona e s q e o s a a e

⁴³ S ema de appo o a decen amen o e d ne con es o a ano (n spec a modo dopo a o ma de 'a 7, c 2, e m), e s a s a p ob ema c à ne momen o n c a d mens one ve ca e de 'o gan zzaz one cos z ona e de po e po esse «nc de e d e amen e s ' n ve sa à de d e de dove » s manda a LUC AN M, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni a proposito dell'art. 117 c. 2 lett. m della Costituzione*, Po D , 2002, p 346 ss

⁴⁴ La e a ga an s a e a democ a a ve o d a onome e o a appa ene de es o a dna de a s o a cos z ona e a ana g à ne pe odo de o S a o a be no v ono d ve s p oge vo a va o z za e a componen e e o a e de 'o d namen o; esemp a e n p opos o a e az one p ed spos a ne 866 da a "Comm ss one de q nd c" ne a q a e s bad va 'es genza d a a e na o ma d decen amen o come poss b e s men o pe so ve e « ngo d a smo de a s o a d'I a a, semp e agognan e a cos s n n à d naz one e semp e enace de e be à oca » (c n B ULCO R, Art. 5 n B ULCO, CELO O, OL VE , *Commentario alla Costituzione*, To no, U e., 2006, vo I, p 33) Se anche, po, q es en a v a ono e s a vò, v ceve sa, a e egg d n caz one amm n s a va de Regno d'I a a de 865, e dee a a o base con n a ono a c co a e ne a do na po ca e g d ca a ana, e eme se o po, ad esemp o, ne pa ò d don S zo che ne ece no de s o p n de p og amma po co

⁴⁵ Ta ca se sono s a e amp amen e ndaga e da a do na s co da, nes ema s nes, s ccesso e e o a e de a Democ a z a C s ana 8 ap e 948, a ve o n e naz ona e na se d even a ve o n e naz ona e q a co po d S a o d P aga e 'agg av a s de a g e a edda e, a ve o econom co, a necess à d asseconda e n ove nee d po ca econom ca am e 'adoz one d n mode cen a s co

⁴⁶ Anco a p ù p ec samen e G ANN N M S, *Corso di diritto amministrativo*, I, M ano, 965, p 323, osse va come q es a s a a ag one p nc pa e pe c non s è p oced o ad a a e a cos z one s p n o de o o V, ed anche pe c «'a az one de p nc po de decen amen o, così come 'a az one de p nc po d a onom a po ca, che p e sono s a sc ne p og amm e e o a de empo de R so g men o, non s sono ma ea z za e»

⁴⁷ Esem p a men e g à RO ELL E, *Dal regionalismo alla Regione*, 973, *passim*, o p ù ecen emen e CAMMELL M, *Regioni e regionalismo: la doppia impasse*, c , 673 ss, q a e pe co e ondamen a e n ecc o a po ca e amm n s az one a 'n e no de 'evo z one eg ona e a ana Come co da 'A, d ba o s e Reg on è semp e s a o «sq s amen e po co» (p 676), n da a o o p ma deaz one ne 'O ocen o e o è mas o ne co so de a o o evo z one no ad ogg «s ando così e cose, è agevo e conosce e che ve o p ob ema de 'a az one de e Reg on a s a o o d na o è che a o o n od z one ap va on a men e (...) p ob ema po co, s z ona e e s a e de cen o» (p 692)

⁴⁸ Ved, a an , g à BER G, *Art. 5, c , p 277* secondo c n da s b o «a do na non ha con e o a nos o a evo che esso me ava come no ma g da de a e a d a a cos z one, pe omeno q an o a a pa e n c p nc p d ondo debbono e s e s e s e de 'o d namen o Esso è s a o e o nvece p eva en emen e a ave so a en e, e s o ca e g d ca, de e a onom e oca n ese n senso ad z ona e, con conseg en e mo caz one de a ca ca dav e o vo z ona a che es o no ma vo ce ava ne e s e esp ess on, pe a o nso e spe o a modo ad z ona e d esp me e no me pe g en p bb c s c»



rappresentato dal precario (e ambiguo) equilibrio fra unità e autonomia. Ci si trova così posti davanti alla sovrapposizione di due dilemmi, quello democratico e quello federalista: entrambe queste scelte presenti nel dibattito costitutivo e lasciate aperte alla successiva attuazione in via legislativa rimangono nella realizzazione pratica in sospenso (per non dire negate).⁴⁹

Le stagioni politiche attraverso cui si persegue questo scopo possono subire strategie diverse, ma il fine è comunque sempre lo stesso: sia ritardando l'attuazione, sia svuotando la forza espressiva insita nel testo costituzionale, l'intento è comunque costituito dal «rifiuto delle Regioni intese come strumento di partecipazione democratica alla gestione del potere politico, e il rifiuto di Regioni che siano capaci di elaborare e di attuare scelte di indirizzo politico eventualmente divergenti da quelle della maggioranza al potere su piano statale»⁵⁰.

In sintesi, se, dunque, come ritiene la dottrina, un modello teorico c'era seppure con ampie possibilità date al legislatore ordinario (se non costituzionale) di correzioni e aggiustamenti in corso d'opera, come sempre accade e massimamente accade nei sistemi a più livelli di governo, il modello sembra comunque essersi perso per strada⁵¹.

Eppure, come un fiume carsico, la domanda di democrazia attraverso il decentramento, la scelta ultima (e, forse, in penombra) dei Costituenti a favore di enti territoriali in grado di porsi come contropoteri allo Stato centrale, attraverso anche un rafforzamento della democrazia più vicina al cittadino, riemerge nei corsi e ricorsi della storia fino ad occupare prepotentemente la scena del dibattito politico giuridico nel 1997 con le riforme Bassanini e nel 2001 con la successiva approvazione della riforma costituzionale. La parola magica⁵² che si fa strada in Europa prima, e in Italia poi, è sussidiarietà. E, in effetti, quest'ultima sembra almeno in parte voler rispondere al duplice dilemma della democrazia e del federalismo posta nel corso del lavoro, e sembra rispondervi attraverso l'introduzione all'interno dell'ordinamento legislativo, prima, e costituzionale, poi, di un principio «eversivo in senso positivo, perché postula una rivoluzione copernicana» nell'intera forma di Stato.⁵³

Con le riforme Bassanini si è proceduto così a rileggere l'art. 5 Cost. in maniera «sussidiariamente orientata»,⁵⁴ e si è cercato di dare risposta a un'esigenza di cambiamento fortemente avvertita sia a livello sociale che in ambito politico in forza, non ultimo, di «una lettura del principio autonomista volta a riaffermare il valore della vicinanza

⁴⁹ Semp e CAMMELL M, *Regioni e regionalismo: la doppia impasse*, c. 7, p. 693, osserva che «sempre e come si è visto, la domanda di democrazia è sempre presente e non può essere ignorata, ma non è mai stata la forza motrice di un cambiamento radicale, come invece è stato per la democrazia rappresentativa». «Sembra che la democrazia rappresentativa, che ha avuto un'evoluzione di tipo evolutivo, non sia mai stata in grado di rispondere alle esigenze di democrazia e di partecipazione politica, e che, di conseguenza, non sia mai stata in grado di rispondere alle esigenze di democrazia e di partecipazione politica».

⁵⁰ BASSANINI F, *L'attuazione delle Regioni*, c. 7, p. 7. Le polemiche e le discussioni che si sono svolte in merito alla riforma Bassanini sono state ampiamente discusse in dottrina e in Parlamento. «L'attuazione delle Regioni è stata una riforma che ha avuto un'evoluzione di tipo evolutivo, e che ha portato a una riforma che è stata una riforma di tipo evolutivo» (p. 9). «L'attuazione delle Regioni è stata una riforma che ha avuto un'evoluzione di tipo evolutivo, e che ha portato a una riforma che è stata una riforma di tipo evolutivo» (p. 20). «L'attuazione delle Regioni è stata una riforma che ha avuto un'evoluzione di tipo evolutivo, e che ha portato a una riforma che è stata una riforma di tipo evolutivo» (p. 20). «L'attuazione delle Regioni è stata una riforma che ha avuto un'evoluzione di tipo evolutivo, e che ha portato a una riforma che è stata una riforma di tipo evolutivo» (p. 20).

⁵¹ E' sempre di D'AMEN A, *Le regioni tra crisi e riforma*, c. 9, p. 9, che osserva che «l'attuazione delle Regioni è stata una riforma che ha avuto un'evoluzione di tipo evolutivo, e che ha portato a una riforma che è stata una riforma di tipo evolutivo» (p. 9). «L'attuazione delle Regioni è stata una riforma che ha avuto un'evoluzione di tipo evolutivo, e che ha portato a una riforma che è stata una riforma di tipo evolutivo» (p. 9). «L'attuazione delle Regioni è stata una riforma che ha avuto un'evoluzione di tipo evolutivo, e che ha portato a una riforma che è stata una riforma di tipo evolutivo» (p. 9).

⁵² Per il concetto di sussidiarietà, cfr. BASSANINI F, *Veri e falsi problemi del federalismo in Italia*, in MARULLO L (a cura di), *Il federalismo preso sul serio. Una proposta di riforma per l'Italia*, Bologna, Il Mulino, 1996, p. 72.

⁵³ BERGAMINI M, *Il federalismo fiscale*, in AA.VV., *Sussidiarietà e riforme istituzionali. Rapporto sulla sussidiarietà 2007*, Milano, Mondadori, 2008, p. 5; e anche in BERGAMINI M, *La forma di governo e il sistema elettorale* (a cura di), in BERGAMINI M (a cura di), *La forma di governo e il sistema elettorale*, Milano, Mondadori, 2007, p. 5. «L'attuazione delle Regioni è stata una riforma che ha avuto un'evoluzione di tipo evolutivo, e che ha portato a una riforma che è stata una riforma di tipo evolutivo» (p. 5). «L'attuazione delle Regioni è stata una riforma che ha avuto un'evoluzione di tipo evolutivo, e che ha portato a una riforma che è stata una riforma di tipo evolutivo» (p. 5). «L'attuazione delle Regioni è stata una riforma che ha avuto un'evoluzione di tipo evolutivo, e che ha portato a una riforma che è stata una riforma di tipo evolutivo» (p. 5).

⁵⁴ FALCONI G, *Lo Stato autonomista: funzioni statali regionali e locali nel d.lgs. nr. 112/1998 di attuazione della legge Bassanini nr. 59/1997*, in BERGAMINI M (a cura di), *La forma di governo e il sistema elettorale*, Milano, Mondadori, 1998, p. 603. «L'attuazione delle Regioni è stata una riforma che ha avuto un'evoluzione di tipo evolutivo, e che ha portato a una riforma che è stata una riforma di tipo evolutivo» (p. 603). «L'attuazione delle Regioni è stata una riforma che ha avuto un'evoluzione di tipo evolutivo, e che ha portato a una riforma che è stata una riforma di tipo evolutivo» (p. 603). «L'attuazione delle Regioni è stata una riforma che ha avuto un'evoluzione di tipo evolutivo, e che ha portato a una riforma che è stata una riforma di tipo evolutivo» (p. 603).



dell'amministrazione ai cittadini»⁵⁵. Sembrò in quegli anni che si fosse sulla soglia di un nuovo capitolo del regionalismo italiano, in cui gli ideali sottesi all'introduzione delle Regioni in Costituzione e quindi anche lo stretto legame esistente fra decentramento e principio democratico potessero riemergere in forma nuova e innovativa.

Come noto, tale rilettura del titolo V ha portato non solo all'inversione del riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni⁵⁶, ma anche ad una equiordinazione secondo la nuova disposizione dell'art. 114 Cost. fra i diversi livelli di governo; anzi, la dottrina ha persino osservato come l'attuale versione dell'elenco degli enti territoriali tenda «a definire una nuova statualità che nasce dal basso, dal livello più vicino al cittadino (il Comune) e si svolge progressivamente in enti di maggiori dimensione disposti in cerchi concentrici»⁵⁷. Per qualche anno almeno, i venti della riforma costituzionale hanno riaccessi, sotto l'insegna della sussidiarietà, lo spirito del *federalizing process* italiano e il suo rapporto con il principio democratico. Ma, dopo un iniziale entusiasmo, la Corte Costituzionale ha in realtà presto placato il vento delle riforme anche utilizzando la sussidiarietà come un criterio innanzitutto procedurale, volto a riconfermare l'interesse nazionale dell'ordinamento, piuttosto che un *favor* verso il governo locale⁵⁸. Col tempo poi, si è detto, «il principio di sussidiarietà e quello di differenziazione spariscono dalla circolazione»⁵⁹.

Ci sarebbe stato, tuttavia, un altro modo di leggere il principio di sussidiarietà, non solo rispetto alla ripartizione di competenze di ordinamenti compositi, ma anche nei confronti di una più ricca esperienza democratica: accettare il principio di sussidiarietà nella sua integrale portata avrebbe allora significato superare diversi schemi concettuali, fra cui «quello fondato sulla differenza fra il cittadino elettore e i soggetti titolari del potere di definire, in vista e in ragione del loro ruolo e del loro potere politico amministrativo, sempre e comunque cosa sia l'interesse generale»⁶⁰. In altri termini, avrebbe significato aprirsi a nuove forme di democrazia che abbiano al loro centro il cittadino, con i suoi bisogni e necessità, ma anche con le sue libertà e la sua autonomia.

⁵⁵ VANON L. P., *Federalismo regioni sussidiarietà* c., p. 53

⁵⁶ Con ciò che è ossequioso, come osserva ROLLA G., *L'autonomia costituzionale delle comunità territoriali. Tendenze e problemi*, c., p. 58 «Il sistema di enciclopedia e di competenze centrali è più consoni agli ordinamenti federali o di decentramento; mentre le competenze nazionali e regionali possono essere espresse in termini di autonomia...»

⁵⁷ OLIVE M., *Lo Stato policentrico delle autonomie art. 114 comma 1)* n. GRO. M. OLIVE M. (a. c. a. d.) *La Repubblica delle autonomie, Regioni ed Enti locali nel nuovo Titolo V* (a. c. a. d.), Torino, Giappichelli, 2004, p. 40; «a mezzogiorno è stata un segno di smarrimento da parte dei costanziani (senza n. 274/2003) e, avanza, ancora oggi, nel momento di crisi economica e sociale, manifesta una domanda di ordine nazionale «easca» e va a azionare di corso da è sancita da «...» ed procede ad una «anomalia» e da una «espansione» e a comicità «segna» (p. amp. amen. e, VANDELL L., *Sovranità e federalismo interno: l'autonomia territoriale all'epoca della crisi*, Legeon, 2002, p. 897)

⁵⁸ «Sia, come noto, di n. n. e. e. a. z. one. de. p. n. c. p. o. d. s. s. d. a. e. è. e. a. b. o. a. a. d. a. C. o. e. C. o. s. z. o. n. a. e. a. p. a. e. d. a. s. e. n. z. a. n. 303 de 2003, dove, «zzando combando spono a s s s d a e è e e g a à, a C o e h a n e s o s a e m e c c a n s m o d a z o n e v e s o ' a o d e c o m p e n z e a m m n s a v e a n c h e p e c o m p e n z e e g s a v e, o v v e a o z z a n d o o S a o d c o m e «c o m e s u b s i d i u m q u a n d o n v e o d g o v e n o s a n a d e g a o a d n e v e n e» (c. s. e. n. z. a. d. e. a. C. o. e. C. o. s. z. o. n. a. e. n. 303/2003) Come osserva da do na, avanza, così procedendo, s sch a d s v o a e o s p o e g o n a s a d e a s s d a e è, e d s v e e a g o n d e a o m a c h e e a s a p e n s a a a o n o a d n a s a a e d a e p e v a o z z a e v e d g o v e n o a p a e d a q e d e c e n a (n. q. e. s. o. s. e. n. s. o, v. a. g. a., V. O. L. N. L., *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa concorrente leale collaborazione e strict scrutiny*, n. *Le Regioni*, 2004, p. 587 ss) In a modo a C o e h a a v v c n a o p n c p o d s s d a e è a p a m e o d e ' n e s s e n a z o n a e (v a o z z a n d o p o m e c c a n s m o d c o o p e a z o n e a v e d g o v e n o c o m e g à n c p a o d a R. B. I. N., *L'interesse nazionale dopo la riforma: continuità dei problemi discontinuità della giurisprudenza costituzionale*, Legeon 2004, p. 23 ss; LUC AN M., *Le nuove competenze legislative delle Regioni a statuto ordinario. Prime osservazioni sui principali nodi problematici della l. cost. n. 3 del 2001*, n. *Il lav. nelle pubb. amm.* 2002, 7 ss) e 'h a d o «a d n a p a g m a c a a v o c a z o n e a o S a o d n z o n e g s a v e e d a m m n s a v e» p o s o c h e a d «n a c a s o a d e e v o d e c e n a m e n o d e e n z o n s a a» (c. RAZZANO G., *La reinterpretazione della sussidiarietà nella recente giurisprudenza costituzionale con particolare riguardo alle novità introdotte dalla sent. 303/2003*, n. *www e d a s m*, n. 4 de 2004) Non è possibile n. q. e. s. a. s. e. d. e. a. p. p. o. n. d. e. e. m. a. e. a. s. a. e. v. o. z. o. n. e, s. c. p. e. a. o. a. d. o. n. a. è. s. c. o. n. n. a. a. S. n. o., p. e. a. o., c. h. e. n. o. n. s. o. n. e. a. g. s. p. d. e. n. z. a. c. o. s. z. o. n. a. e. d. a. n. v. e. n. e. a. p. e. a. d. n. c. a. m. p. o. d. p. n. c. p. o. d. s. s. d. a. e. è, m. a. a. n. c. h. e. n. e. a. «c. a. z. o. n. a. e. s. z. o. n. a. e. d. a. z. o. n. e. d. e. T. o. o. V. n. e. p. n. e. s. s. e. n. z. a. «e. n. e. a. «e. s. e. m. a. «e. p. d. e. z. z. a.» d. e. e. g. s. a. o. e. g. o. n. a. n. e. 'a. z. o. n. e. d. e. a. s. s. d. a. e. è. a. v. e. o. e. g. o. n. a. e» (p. amp. amen. e. s. v. e. s. a. n. e. d. e. 'a. z. o. n. e. n. v. a. e. g. s. a. v. a. d. e. a. s. s. d. a. e. è. a. s. v. e. d. a. P. O. G. G. A., *Intervento al Convegno Autonomie cooperative e raccordi interistituzionali nell'evoluzione del sistema italiano*, es. o. d. a. o. s. c. o., 22 ebb. a. o. 2006, p. 6 e ss)

⁵⁹ B. N. R., *Stato delle autonomie vs. governo della burocrazia* c., p. o. 8 L' A. n. o. a. p. u. s. p. e. c. i. a. m. e. n. e. a. n. c. h. e. c. o. m. e. «p. n. c. p. o. d. d. e. e. n. z. a. z. o. n. e. è. o. s. e. a. c. o. s. a. p. u. n. e. g. e. n. e. c. h. e. s. a. s. a. a. s. c. a. n. C. o. s. z. o. n. e. c. o. n. a. o. m. a. d. e. 2004, m. a. è. o. a. m. e. n. d. s. a. p. p. a. c. o., p. e. a. s. e. m. p. c. e. a. g. o. n. e. c. h. e. s. n. d. a. c. a. d. e. e. g. e. n. o. c. a. n. o. n. o. v. o. g. o. n. o. a. p. p. c. a. e.»

⁶⁰ P. Z. Z. E. F., *Il principio di sussidiarietà nell'Unione Europea e in Italia tra retorica e realtà: il rispetto del cittadino di fronte alle nuove esigenze di democrazia*, n. ANG. O. L. N., V. O. L. N., ZANON (a. c. a. d.), *Le trasformazioni dello stato regionale*, Milano, Giappichelli, 2002, p. 2, q. a. e. s. p. e. g. a. e. o. m. e. n. e. «c. a. c. c. e. a. e. p. n. c. p. o. d. s. s. d. a. e. è. n. e. s. o. s. g. n. c. a. o. p. u. a. m. p. o. s. g. n. c. a. e. s. p. n. g. e. e. 'd. e. a. c. h. e. p. o. e. e. p. o. s. s. a. e. s. s. e. e. c. o. n. c. e. n. a. o. n. n. n. c. o. g. o. e. c. h. e. n. z. o. n. d. n. e. s. s. e. g. e. n. e. e. p. o. s. s. a. n. o. e. n. d. v. d. a. e., d. e. n. e. e. o. g. a. n. z. a. e. s. e. m. p. e. e. s. o. d. a. o. a. d. e. p. o. e. p. b. b. c. o.»



SECONDA PARTE: la cittadinanza come territorio d'esplorazione di un nuovo bilanciamento del rapporto centro – periferia

1. Gli spazi della cittadinanza

Al termine della prima parte della ricerca è rimasta inevasa, quasi come una nota nascosta in sotto fondo, una domanda: guardando al sistema nel suo complesso, l'esistenza di autonomie locali che ruolo ha giocato, e gioca tuttora, nello sviluppo democratico del nostro Paese? E ancora e forse più direttamente: le articolazioni territoriali sono state una risorsa o un problema per la democrazia⁶¹?

Viste nella prospettiva della lunga strada verso la realizzazione del pluralismo istituzionale e di un approfondimento della partecipazione democratica, le Regioni hanno in ultima istanza svolto una funzione indubbiamente positiva: come è stato riconosciuto recentemente da un'attenta dottrina, corroborata anche da autorevoli lettori esterni al contesto italiano: «nella storia d'Italia dall'unificazione in poi, la democrazia territoriale ha assolto ad un importante compito di riequilibrio dei poteri politici». ⁶² Così, pur all'interno di una controversa vicenda evolutiva, la caratura democratica che aveva accompagnato l'introduzione delle Regioni in Costituzione, riemerge come carattere portante anche dello sviluppo di quest'ultime e dell'intera forma di Stato.

E, del resto, è parte del *dna* negli ordinamenti che attuano un più o meno profondo decentramento dei poteri la possibilità che gli Stati membri o le autonomie territoriali realizzino nuove forme di gestione della *res publica*, così collaborando a potenziare il pluralismo nel suo complesso. Riprendendo la comparazione finora utilizzata con il contesto americano, viene alla mente la suggestione offerta dalla nota affermazione del giudice della Corte Suprema americana Brandeis, secondo cui sarebbe «uno degli imprevisti felici del sistema federale che un singolo Stato coraggioso possa, a patto che i propri cittadini siano d'accordo, funzionare come laboratorio e svolgere degli esperimenti sociali ed economici nuovi senza rischio per il resto del Paese»⁶³.

Forse uno dei felici imprevisti anche del sistema autonomistico italiano è che proprio dal versante territoriale arrivino oggi gli esempi più interessanti di forme innovative di sperimentazione di quella democrazia vicina al territorio di cui si è trattato nella prima parte del lavoro. Lasciando alle ulteriori due relazioni della presente sezione il compito di toccare in concreto i punti più acuti di tali tentativi – da un lato, quello della democrazia partecipativa, dall'altro, quello della inclusione e della solidarietà – in questa esposizione generale ci si incentrerà sulla cittadinanza come nuovo sbocco di una democrazia sostanziale, differenziata fra le autonomie territoriali, e come possibile metodo per ripensare percorsi di democratizzazione anche a livello statale. Si anticipa subito, per chiarezza ai fini della relazione, che dei due aspetti che compongono la descrizione di quest'istituto – la cittadinanza come *status*, di cui l'ordinamento disciplina le

⁶¹ Queste domande, che da una risposta definitiva si compiono non sempre, anche quando le condizioni «ce ne sono» che hanno consentito l'evoluzione delle istituzioni regionali, sono da TOND DELLA MURA V, *La strumentalità delle Regioni dall'Unità in poi*, ISSRFA, 2003, p. 24.

⁶² MANG AMEL S, *Crisi economica e distribuzione territoriale del potere politico*, AIC, 2003, p. 37, «questo aspetto è stato conosciuto come necessaria anche dalla stessa dottrina, come il Congresso (Posdemocrazia), che disse: «L'elemento che è stato l'impegno in Italia di emanare una legge come egame prima o poi la popolazione e come l'avvicinamento»; e, secondo tempo, come Robert P. Nam (La democrazia e la Regione) che così scriveva: «Il momento, sebbene non si è dato un nome, come la diagnosi è evidente. Ma il caso è l'Italia, è, ed è, con le conseguenze, come il progresso economico e il mese di settembre, per quanto necessario e desiderabile, non sono sufficienti ad assicurare la democrazia italiana. L'elemento che, che sono ches da e appa, sono a cenodeama che mson ova o a esse e pmo è a decenza zazione di poe (...)» Ta e osse vaz one è con e ma a anche da CAMELL M, *Regioni e regionalismo: la doppia impasse*, c. 1, p. 695, nel momento in cui si è svolta l'evoluzione delle istituzioni regionali, ma non essendo che «ciò non significa che l'approfondimento della Regione si può avere, ma deve essere da quel lato, non abbia genere o anche e è possibile, basandosi e l'addio non ma gna ed è la mazione o non a cenone agone di a o d e a pa ec paz one a e sed naz one e a s s e m a d e e c o n e n z e p e m a n e o o d s n o d d p o c h e p b b c h e d s e o e v o e a s s e m s b e g o n a v o a n e a , p ù c h e n e n o m e , a s s g n c a v o ».

⁶³ *New York Ice v. Leibman*, 385, U.S. 242, 1932, p. 3. «anche Bogne nel momento in cui, a emne de'ana s de a n g a s o a d e d e a s m o a m e c a n o d a g n z a d o g g , c o n c d e o s s e v a n d o c o m e o a 'e s p e n z a d e g S a a m e c a n d m o s a c h e q e s ' m s o n o « c n e d e d c a z o n e d e m o c a c a , s m e n p e a s o d d s a z o n e d e s g e n z e o c a p a c o a , v v a d c a s s p o c h e d s n e e d e n z a e , e c e n d a a z o n e d n z a v e p v a e , n e g m e d c o n c o e n z a » (B O G N E G , *Lo spirito del costituzionalismo americano*, c. 1, vol. II, p. 225 ss).



condizioni di accesso (cittadinanza formale) e la cittadinanza come insieme di diritti e doveri che si accompagnano a tale *status* (cittadinanza sostanziale), è quest'ultima a venire in rilievo nelle ultime trasformazioni in corso.⁶⁴

Si proverà, dunque, a rivisitare la tematica finora percorsa del rapporto fra democrazia ed enti territoriali dalla speciale prospettiva del contenuto della cittadinanza, cioè dell'insieme dei diritti civili, politici e sociali che ne accompagnano la sua attribuzione.⁶⁵ Anche in questo caso la tematica di fondo del convegno – le autonomie territoriali – determina il taglio dell'analisi che segue: e, del resto, sono proprio i *federalizing processes* che si sviluppano tanto a livello sovranazionale quanto a livello locale, congiuntamente ad una certa espansione dei modelli di assetto regional federalisti, a porre «gli *individui* e non più solo i *cittadini* al centro del processo di composizione di nuove comunità politiche».⁶⁶

Per comprendere come funzionino la cittadinanza e i diritti ad essa collegati in un sistema a più livelli di governo, può essere interessante ricordare ancora una volta il caso statunitense, ben consci della profonda differenza che esiste fra Stato federale e Stato regionale. La Corte Suprema, già all'inizio della storia costituzionale americana, ha più volte ragionato di doppia cittadinanza per distinguere l'ambito di applicazione dei primi 10 emendamenti nella Costituzione⁶⁷. Anche se, poi, questa giurisprudenza è stata superata per evidenti ragioni di uniformità, è comunque rimasto un possibile ambito di differenziazione a livello legislativo e giurisprudenziale «sul contenuto della cittadinanza, cioè sui diritti e doveri del cittadino, dal punto di vista del loro riconoscimento, della loro estensione e della loro tutela giurisdizionale».⁶⁸ In nesso con questa problematica può essere altresì interessante notare come gli emendamenti XV (1870), XIX (1920) e XXVI (1971) – che disciplinano rispettivamente l'estensione del diritto di voto agli afro americani, alle donne e ai maggiorenni – si limitino soltanto a individuare categorie che non possono essere escluse dal voto,

⁶⁴ Più ampilamente, per lo stesso tema, si veda GROSSO E., *Cittadinanza giuridica e partecipazione politica*, paper, IX Convegno nazionale SISE, Firenze, 4-5 dicembre 2006, p. 4 «quando si deduce, da una nozione di sovranità popolare (...), che di fatto si sono create due diverse realtà: una che si riferisce al cittadino in quanto tale, e un'altra che si riferisce al cittadino in quanto appartenente a una certa comunità politica». In questo caso la tematica di fondo del convegno – le autonomie territoriali – determina il taglio dell'analisi che segue: e, del resto, sono proprio i *federalizing processes* che si sviluppano tanto a livello sovranazionale quanto a livello locale, congiuntamente ad una certa espansione dei modelli di assetto regional federalisti, a porre «gli *individui* e non più solo i *cittadini* al centro del processo di composizione di nuove comunità politiche».⁶⁶

⁶⁵ Non è questa sede per il presente lavoro, ma è interessante notare che, in materia di cittadinanza, si è sviluppata una giurisprudenza che ha portato a una concezione di cittadinanza che è stata definita "diversa" da quella tradizionale. In questo caso la tematica di fondo del convegno – le autonomie territoriali – determina il taglio dell'analisi che segue: e, del resto, sono proprio i *federalizing processes* che si sviluppano tanto a livello sovranazionale quanto a livello locale, congiuntamente ad una certa espansione dei modelli di assetto regional federalisti, a porre «gli *individui* e non più solo i *cittadini* al centro del processo di composizione di nuove comunità politiche».⁶⁶

⁶⁶ CARAVITA B., *I diritti politici dei non cittadini. Ripensare la cittadinanza: comunità e diritti politici*, in *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, XXIV Convegno AIC, Napoli, Jovene, 2000, p. 49.

⁶⁷ Esempio nel caso *Slaughterhouse* (1873), che ha stabilito che i diritti civili sono riservati ai cittadini e non ai non cittadini. Nel caso specifico la Corte decise che i non cittadini non avevano diritto di voto e a ciò si riferisce l'articolo III della Costituzione. In questo caso la tematica di fondo del convegno – le autonomie territoriali – determina il taglio dell'analisi che segue: e, del resto, sono proprio i *federalizing processes* che si sviluppano tanto a livello sovranazionale quanto a livello locale, congiuntamente ad una certa espansione dei modelli di assetto regional federalisti, a porre «gli *individui* e non più solo i *cittadini* al centro del processo di composizione di nuove comunità politiche».⁶⁶

⁶⁸ CORDONIGI, *Elementi per una teoria giuridica della cittadinanza: profili di diritto pubblico comparato* Padova, Cedam, 1998, p. 98.



lasciando così agli Stati membri un ampio margine di discrezionalità nella regolamentazione dei requisiti dell'elettorato attivo, della scelta sui criteri di accesso al voto, dell'elettorato passivo... E, a riprova di ciò, storicamente si è anche visto come sul versante del diritto di voto (e, più generalmente della cittadinanza politica) spesso gli stessi Stati abbiano percorso la scelta del governo federale – si veda esemplarmente sia il caso del voto agli afro americani che quello del voto alle donne.

Tradotto nei classici termini delle teorie democratiche, si sta qui toccando l'eterno problema del *demos* e la possibilità di identificare una sua quota a livello locale – il cd. *Volksteil*, secondo la dottrina tedesca – capace di mettere in moto un autentico processo decisionale e di accreditarsi con una sua dote di diritti e doveri. In questo senso risulta esemplificativa la discussione, all'interno del sistema federale tedesco, sull'art. 28, c. 1, GG, secondo cui «l'ordinamento costituzionale dei Länder deve corrispondere ai principi dello Stato di diritto repubblicano, democratico e sociale ai sensi della presente Legge fondamentale. Nei Länder, nei Distretti e nei Comuni il popolo deve avere una rappresentanza che emerga da elezioni generali, dirette, libere, uguali e segrete. (...)». In altre parole, alla classica clausola di omogeneità richiesta dagli ordinamenti federali segue l'esplicitazione della necessaria legittimazione democratica diretta, di derivazione elettorale, nei Länder, nei Comuni e nelle circoscrizioni. Come è stato osservato in dottrina, con questa affermazione la legge fondamentale tedesca non richiede che si creino «entità politiche indipendenti», tali da far pensare a tanti piccoli popoli, ma, anche dalla lettura del secondo comma dell'art. 28 GG⁶⁹ si rende evidente che lo stesso Costituente tedesco ha predisposto «una struttura di legittimazione parallela a quella del popolo dello Stato», con ciò chiarendo che le autonomie territoriali rappresentano un pezzo della democratizzazione dell'intero sistema all'interno del quadro generale della Repubblica federale.⁷⁰ Anche in questo caso – di cui in questa sede non si può dar conto – la creatività delle autonomie territoriali nel formulare il proprio *Bill of Rights* ha superato di gran lunga quella dello Stato federale.

Questa parentesi di natura comparatistica ci serve per introdurre l'osservazione in base a cui le autonomie territoriali o gli Stati parte di una federazione, in maniera più o meno ampia a seconda del grado di decentramento, possono sfruttare determinati margini di manovra lasciati aperti in campo di cittadinanza, non certo sulla sua definizione quale *status*⁷¹, quanto piuttosto sul suo contenuto, cioè su quel corredo di diritti e doveri che ad esso si lega secondo una visione sostanzialistica della cittadinanza.

Del resto, come non ricordare in questo frangente la teoria dei *multiple demoi* elaborata per spiegare la natura della cittadinanza comunitaria? Come noto, secondo i termini previsti dal Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea, la cittadinanza comunitaria «si aggiunge alla cittadinanza nazionale e non la sostituisce» (art. 20 TFUE): senza scendere nel merito di quest'ultima modifica⁷², anche in questo caso ci si trova di fronte ad una sovrapposizione di

⁶⁹ Secondo l'art. 28, c. 2, GG «A Com n deve esse e ga an o d o d ego a e, so o a p op a esponsab à, g a a de a com n à oca e ne 'amb o de e egg Anche Conso z d Com n [Geme nde v bände] hanno, ne m de o o comp ssa da e egg, d o a 'a onom a amm n s a va ne m de e compe nze o o a b e da e egg »

⁷⁰ BÖCKEN ÖRDE E W, *La democra ia come principio costitu ionale*, c. , p. 45 S a d ves caz one n ma e a d d a ve o de s ngo. Lände conseg ene a a e a emaz one es a d co à d app ca e a eo a de ve pa a e ed a onom, s veda GENNUSA M E, *I diritti fondamentali in Germania tra Costitu ione dei Länder e legge Fondamentale federale*, n DE S ERVO U, *La difficile costitu ione europea*, Bologna, I M no, 200 , p. 74- 75, addove s osse va che « na s a a d p c à ve n ma e a d e a de d ondamen a so o assa eo camen e co sponde a 'dea deg "spaz cos z ona sepa a e pa a e" d B nd e Lände pos a a da T b na e cos z ona e ede a e », dovendos pensa e p os o «ad n s s ema cos z ona e n co o emen e n eg a o e coo d na o che ad amb a o o sca samen e n e agen »

⁷¹ Pe na a en a cos z one de a eo a de a c ad nanza come *status* c S A ANO S, *Migra ioni e paradigmi della cittadinan a: alcune questioni di metodo*, n Fede a sm , 2008, *passim* e, n pa co a e, s a sco a deg s d d Q ad e B sco n, p. 7 « a c ad nanza è, nvece, no *status*, c oè na s az one g d ca che v ene connessa a eq s che 'o d namen o cons de a dec s v " n n'amp a s e a de p op o ego amen o" cons de a e de n sce a – s po ebbe sogg nge e – n a e a men e E, ne a s essa nea, "spe a a 'o d namen o g d co s ab e se co o o che, da n p n o d v s a soc a e, sono da cons de a e appa enen a n g ppo possano esse e cons de a c ad n e, n caso nega vo, d de a e c e pe a sce a" Es s e, d nq e, no "sca o ... a conce o soc o g co e q e o g d co" d c ad nanza a conge e d d e d obb gh che s co egano d so o a a c ad nanza non ne cos scono 'essenza, che, nvece, è n q e o s a s d soggez one pe manen e a o S a o; ess, d ed obb gh, ne sono "p n a zzaz one con ngen ", e soc o ogo (e o s o co) possono a ne 'nven a o, q a e pe ò, da p n o d v s a g d co, è "a ca n e"» S q es a d s nz one c anche CAS OR NA E, *Introdu ione allo studio della cittadinan a. Profili ricostruttivi di un diritto* M ano, G è, 997, *passim*

⁷² Non è poss b e n q es a sede esam na e a n ova o m az one de 'a 20 TFUE, a d z one "s agg nge", nvece d cos ne p ù semp cemen e " n comp emen o" a do na ha osse va o che q es a mod ca ve a na as o maz one p ù p onda n co so ne a concez one de a c ad nanza com n a a che non sa ebbe p ù de va a da q e a naz ona e bensì n z e ebbe a do a s d na s a con g az one a onoma, s a p con n con en o d e enz a o



cittadinanze che, se certo non coincide propriamente con la cittadinanza duale tipica delle forme di stato federali, tuttavia ripropone la problematica di diverse cittadinanze capaci di agire su un medesimo spazio territoriale, con un contenuto sostanzialmente diversificato. Emerge così con particolare chiarezza come ci si trovi di fronte a una cittadinanza basata sui diritti e non sull'appartenenza, una cittadinanza, cioè, concettualmente distinta dalla nazionalità (seppure dipenda per la sua costituzione dalle nazionalità dei singoli Stati membri): la teoria dei *multiple demoi*, nelle sue diverse varianti, porta appunto ad enucleare delle sfere di appartenenza distinte a seconda degli ambiti valoriali in gioco.⁷³

Se è vero che i brevi cenni ora compiuti sui sistemi federali non possono riadattarsi al contesto delle autonomie territoriali italiane, tuttavia la terminologia della doppia cittadinanza e di una parziale diversificazione dei diritti e dei doveri ad essa collegati viene riecheggiata anche dal nostro giudice costituzionale, laddove esso, trattando il caso degli apolidi, si riferisce ad una «comunità di diritti e di doveri, più ampia e comprensiva di quella fondata sul criterio della cittadinanza in senso stretto», che «accoglie e accomuna tutti coloro che, quasi come in una seconda cittadinanza, ricevono diritti e restituiscono doveri», così prescindendo dallo stretto ed esclusivo legame di cittadinanza,⁷⁴ o se si preferisce dalla cittadinanza come *status*. Che sia dunque percorribile una concezione di cittadinanza plurima e differenziata è, in parte, già stato richiamato anche nel contesto italiano, sebbene certo in relazione a un problema del tutto diverso.

Se questo è il quadro generale che lega alla presenza delle autonomie territoriali l'esistenza di più cittadinanze (o, meglio, di una sorta di cittadinanza declinata al plurale), tali problematiche – visto e considerato il riconoscimento in capo agli enti territoriali di una (sia pur limitata) autonomia politica – si potrebbero riproporre, oggi, anche nel contesto unitario italiano, sia pur con tutte le varianti del caso. A questo punto è necessaria, però, una precisazione: si deve, infatti, ribadire che il sistema italiano è caratterizzato dalla presenza di *autonomie* territoriali e la giurisprudenza costituzionale si dimostra costante nel distinguere con nettezza i confini del concetto di autonomia da quello di sovranità, che resta attribuito esclusivo dello Stato⁷⁵. Ciò nonostante, si deve pure ricordare come la Corte costituzionale, in forza del principio della sovranità popolare, nell'affrontare il noto caso del “Parlamento ligure” abbia osservato che «l'art. 1 della Costituzione, nello stabilire (...) che la sovranità appartiene al popolo, impedisce di ritenere che vi siano luoghi o sedi dell'organizzazione costituzionale nella quale essa si possa insediare esaudivisi. Le forme e i modi nei quali la sovranità del popolo può svolgersi, infatti, non si risolvono nella rappresentanza, ma permeano

⁷³ C s e sce a a es n z a m e n e p o s p e a a d a J H H W e e s e c o n d o c *multiple demoi* s d e c n e e b b e p o n e d v e s p o s s b m o d e q e o d e “c e c h c o n c e n c ” (n e c a d n o p m a s c o z z e s e , p o n g e s e e n n e e o p e o) , q e o d e ' a p p a e n z a s m a n e a d e d s n *demoi* (n a p m a a p p a e n z a d e e m n a a n m a n e a e n c a c a e – a d e s e m p o e s s e e c a d n o e d e s c o – e d n a s e c o n d a d e e m n a a d a n n e c e o d v a o c o n d v s n d p e n d e m e n e d a e d v e s à n a z o n a) e , n n e , q e o d e a g e o m e a v a a b e (c h e s d s n g e e b b e d a p e c e d e n e m o d o p e n e s s a o e g a m e d n e d p e n d e n z a e s s e n a e d e c a d n a n z e) P ù a m p a m e n e c W E L E R J H H , *La cittadinanza europea*, n C A R A B A , W E L E R , *L'Italia in Europa*, B o g n a , I M n o , 2 0 0 0 , s p e c p 2 3 8 - 2 4 0 S o o n e a n e s s o a c a d n a n z a (c a s s a m e n e n e s a) e d e m o c a z a T O R C H A L , *Regioni e Unione Europea: temi e problemi*, L e R e g o n , 2 0 0 0 , p 4 9 7 , m e n d o p e ò n g a d a s a o c h e , g a z e a n c h e a ' n e g a z o n e e o p e a , « a s c e a c h e s e m b a p e o a p e v a e e è n a s o z o n e d v e s a a d s g n z o n e a c a d n a n z a e n a z o n a à , a a c a d n a n z a c o m e d e n à e a c a d n a n z a c o m e d o d p a e c p a e a p o c e s s o p o c o »

⁷⁴ L a s e n z a d e a C o e c o s z o n a e d e 0 m a g g o 9 9 9 , n 7 2 / 9 9 9 , g a d a n e ' m p o s z o n e a ' a p o d e d e s e v z o d e v a o b b g a o o , v e n e q c h a m a a s o a n e d m o s a e c h e n a a c c e z o n e a a g a a d c a d n a n z a (« n a s e c o n d a c a d n a n z a ») è s a a e n a p o s s b e a n c h e n e c o n e s o a n o , b e n c o n s c h e a p e s e n e s e n z a p o n e n m e o s e d o m a n d e , s o p a o s p e o a a o c h e n q e s o c a s o s p e z z e g a m e a c a d n a n z a e d o v e n n a m b o c a s s a m e n e c a a e z z a o d a “ s e n m e n o p a o ” L a C o e , n q e s a s e n z a , « m a n e s a n a n e a n e p e a v a c h e p e s p p o n e n a q a c h e e a z o n e a d e d o v e n e a c o m p e s s v a c o s z o n e d e a c o m n à U n a c o m n à , a v a , c h e n o n è o n d a s m e c c a n s m e d e n d e a c a d n a n z a n s e n s o g i d o b e n s i q e e n c s v d q e a c h e e s s a d e n s c e a “ c o m n à d e d e d e d o v e ” » (G R O S S O E , *I doveri costituzionali*, n n *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, c , p 2 7 3 - 2 7 4)

⁷⁵ I n q e s o n e e s s a n e o n e g s p e n d e n z a e – q n o n a n a z z a b e p e e s e s o – s p o m s a e a d s a n z a c h e c s e p a a d a g o d n a m e n e d e a c a s s a m e n e n e s c o m e n o a S a z a , n o d e m a s s m s d o s a m e c a n d e d e a s m o , a c a a e s c a p m a d a e p n c p o s a e b b e p o p o q e a d a p p e s e n a e « n ' a e n a v e (n a d c a e a a c c o) a a m o d e n a d e a d s o v a n à » (S A L A Z A R D J , *Idee e forme del federalismo* E d C o m n à , 9 9 5 , p 9 0) L a C o e c o s z o n a e a n a , q a n d o s o v a a d m e e c a s a S a o e R e g o n n c s o v a c o n v o o a n c h e p n c p o d e a s o v a n à p o p o a e e x a C o s , n o n a g o n a n a m o d o e a d e a s o v a n à s o p m o e a g o m e n a v o , n o a a n e n « a b i » d e ' o d n a m e n o a n o m a , o s e , n e a n c h e e s e s s e R e g o n a g o n a n o s e c o n d o a o g c a p e d e a d e e d e a s m o , a n o d a a p p a e p a a d o s s a m e n e a n c o a a s c n a e d a q e a s o v a n à d c e s s e s e s s e o v a n o a e s s e e « p m e v m e » (C A R A V A B , *Il tabù della sovranità e gli “istituti tipici di ordinamenti statuali di tipo federale in radice incompatibili con il grado di autonomia regionale attualmente assicurato nel nostro ordinamento costituzionale”* www.ede.a-sm) Q e s ' a e m a z o n e a s c a s p a z o a e o p p o n e c o n s d e a z o n s v o d a d a d o n a s a d c o à c h e n o n s o o S a o m a a n c h e e s e s s e R e g o n h a n n o a c o n c e p e n e m n n o v a p p o o a c e n o e p e e a n q e s a a s e d a s o m a z o n e (M A N G A , *I consigli regionali e la fine della rappresentanza politica* G C o s , 2 0 0 7 , p 8 8 7 - 8 8 8)



l'intera intelaiatura costituzionale: si infrangono in una molteplicità di situazioni e di istituti ed assumono una configurazione talmente ampia da ricomprendere certamente il riconoscimento e la garanzia delle autonomie territoriali.»⁷⁶ In realtà, la giurisprudenza costituzionale in materia mostra, anche in tempi più recenti, luci e (parecchie) ombre⁷⁷, tuttavia, può essere interessante ricordare come nel caso poc'anzi evocato essa abbia rinvenuto nella stessa formulazione dell'art. 114 Cost. la «comune derivazione dal principio democratico e dalla sovranità popolare» degli enti territoriali e dello Stato, così riconoscendo spazi di sovranità popolare anche a livello territoriale.

All'interno del descritto quadro unitario, la Costituzione italiana attribuisce, dunque, una certa autonomia agli enti territoriali, rimasta almeno formalmente indiscussa anche nelle alterne stagioni dell'attuazione costituzionale, e tale per cui, ad esempio, ex art. 114 Cost., si deve riconoscere «alle assemblee regionali e locali la dignità di assemblee politiche, addirittura costitutive della Repubblica»⁷⁸. Da questa stessa constatazione deriva poi che è possibile un'area d'intervento riservata alle Regioni, che non solo si sostanzia in uno spazio di legittimazione democratica, ma si declina altresì in un insieme di diritti e doveri attribuiti ai corrispondenti cittadini.

Si tocca in tal modo la complessa (e inevitabile) interrelazione esistente tra “Costituzione dei poteri” e “Costituzione dei diritti” e, più specificamente, tra ripartizione verticale del potere e attribuzione di diritti e doveri su più livelli di governo. Tale prospettiva di indagine manterrebbe una sua profonda ragion d'essere, dal momento che il modello prefigurato dal Costituente si sviluppava secondo logiche liberal garantistiche, che miravano comunque a valorizzare una certa partecipazione democratica. Se lo scopo delle autonomie territoriali era dunque quello di creare dei reali contropoteri, baluardo di difesa nei confronti di eventuali eccessi del Governo statale ed elemento di valorizzazione per le libertà locali, è ragionevole pensare che uno dei cardini su cui poggiare tale costruzione sia ancora oggi il rafforzamento della cittadinanza sostanziale a livello regionale e locale.

È proprio in tale contesto che la cittadinanza si rivela come «un concetto strategico, in quanto consente di inquadrare le vicende della democrazia non dal punto di vista istituzionale ma sotto il profilo dei cittadini»⁷⁹, tanto più se viene letta all'interno di un sistema a più livelli di governo e, in questo senso, come si è anticipato, potrebbe rappresentare un prezioso laboratorio per sperimentare nuove forme di democrazia più vicine al territorio.

2. La cittadinanza al banco di prova della residenza

Anche considerato dall'angolazione della cittadinanza, è il territorio a costituire il punto di snodo (e di crisi) del costituzionalismo moderno: se cittadini sono coloro che costituiscono, e nel contempo partecipano alla vita e al destino politico dello Stato e se, nei suoi termini minimi, la cittadinanza individua l'appartenenza di un soggetto a una comunità politica (sia pur con tutte le diverse accezioni che di questa prima definizione si sono poi fornite), non si è però mai ammessa una modulazione del concetto, ossia una partecipazione diversificata, più o meno intensa a seconda del tipo di coinvolgimento che il soggetto ha con lo Stato.

⁷⁶ Senza de a Co e Cos z ona e n 06/2002, n c e a s a o mp gna a a de be a de a eg one Lg a a g a dan e a “Is z one de Pa amen o de a Lg a” pa 3, che p oseg e a e mando che «s a e a Cos en e a v s one pe a q a e esse [e a onom e e o a] sono a o o v o a pa ec p de pe co s d a co az one e d v s caz one de po e e po co s e amen e ega , s p ano s o co non meno che s q e o dea e, a 'a e ma s de p nc p o democ a co de a sov an à popo a e»

⁷⁷ Poch ann dopo, a s essa Co e ha d mens ona o e p esen a e maz on ne momen o n c s è dov a con on a e con a p e esa de a eg one sa da d s e na cons a pe edge e p oge o d n «n ovo s a o d a onom a e sov an à de popo o sa do» che av ebbe dov o e a e con pa co a e c a e spec c à de 'so a Immed a a 'mp gnaz one de gove no pe 'so de a pa o a sov an à e o a 'amb o eg ona e po chè, anche se da e o me cos z ona de o o V s ev denz a che Pa amen o non p ò esse e cons de a o ' n ca sede d esp ess one de a sov an à popo a e (e che, anz , e a onom e e o a sono esp ess one de p nc p o democ a co), c ò non eq va e a sos ene e che e Reg on possano esse e cons de a e “sov ane” Senza en a e ne me o de a so z one ado a a da a Co e, a so z one p opos a da a Reg one sa da spe o a p op o s a o ve à ge a a

Senza de a Co e Cos z ona e n 365/2007 de 7 novemb e 2007

⁷⁸ BARBERA A, *La “cittadinanza” e le forme della rappresentanza politica*, n CAR AB A/S MONC N, *La sostenibilità della democrazia* I M no, Bologna, 2009, p 97

⁷⁹ ROSS S, *La porta stretta: prospettive della cittadinanza post-nazionale* 2008, n www.omicos.org/zone



La cittadinanza, infatti, è un istituto per sua natura esclusivo, o chiuso, che delimita uno spazio invalicabile (in cui o sei dentro o sei fuori)⁸⁰. Tali teorie legate ad una visione classica di cittadinanza come *status* e, con essa, ai classici percorsi della sovranità sono oggi entrate chiaramente in crisi⁸¹. La dottrina ha, così, iniziato a indagare le forme della cittadinanza sostanziale, ossia di «quel patrimonio di diritti e doveri propri della persona in quanto tale, indipendenti da un vincolo giuridico formale che la lega allo (o ad uno) Stato»⁸², perlustrando nuovi percorsi della cittadinanza e in particolar modo del suo contenuto, cioè quella dote di diritti e doveri che ad essa si collega in grado di ridare smalto a un istituto messo alla prova da molteplici fattori.⁸³ Questi percorsi si fanno in qualche modo strada lungo i margini di una sorta di faglia di Sant'Andrea rappresentata dalla crisi della sovranità e di tutti quegli istituti propri del costituzionalismo che su di essa poggiavano. Le principali direttrici lungo cui vengono rotti i confini classici della cittadinanza sono rappresentate, come noto, dal principio dell'integrazione europea e dal principio autonomistico.

Ma la crisi, invero, è più radicale: messe alla prova da decenni di grandi migrazioni, la nozione prevalente di cittadinanza in forza dello *jus sanguinis* e la richiesta omogeneità del popolo e del corpo elettorale, sono oggi oggetto di profondi ripensamenti. Quello che viene a mutare, in ultim'analisi, è la definizione di ciò che è nucleo costitutivo della cittadinanza e che permette di distinguere fra cittadino e straniero: si è notato come la Corte costituzionale, ancora di recente, descriva quest'ultima distinzione secondo i termini usati negli anni Sessanta, per cui «la basilare differenza tra il cittadino e lo straniero [consiste] nella circostanza che, mentre il primo ha con lo Stato un rapporto di solito originario e comunque permanente, il secondo ne ha uno acquisito e generalmente temporaneo».⁸⁴ I fenomeni migratori che hanno caratterizzato quest'ultimo mezzo secolo mettono, tuttavia, fortemente in dubbio questa distinzione (un tempo riconosciuta senza particolari problemi) e con essa l'assunto secondo cui il non cittadino avrebbe un rapporto con lo Stato ospitante di carattere temporaneo o transitorio.

Emerge, nel contempo, in maniera sempre più precisa, un nuovo soggetto: il residente di lunga durata (se non addirittura il residente che mira alla definitività della sua permanenza) ed è a questo punto che cittadinanza formale e cittadinanza sostanziale si dividono: se per l'accesso alla cittadinanza intesa come *status* la questione rimane saldamente ancorata a livello statale, per i diritti e doveri ad essa tradizionalmente collegati altri livelli di governo sia quello sovranazionale sia quello delle autonomie territoriali intervengono in materia, andando a ricomporre le comunità di riferimento diversificate a seconda del contesto. Residenza e cittadinanza (nazionale e comunitaria) e i correlati diritti e doveri necessitano, dunque, di essere ripensate secondo linee finora inedite. Così, ad esempio, prova a misurarsi con questo nuovo bilanciamento fra residenza e cittadinanza anche la Corte costituzionale tedesca nella famosa *Lissabon Urteil*: in quell'occasione, e più in generale nella giurisprudenza riguardante il tema della residenza di lunga durata, ribadendo con decisione l'impossibilità di attribuire il diritto di voto ai non cittadini, il giudice delle leggi tedesco non ha, però, tralasciato di riconoscere l'importanza crescente che la residenza stabile di quest'ultimi sta assumendo nei contesti nazionali ai fini della composizione del *demos*. Tale rilevanza, nelle sue parole, non deve comunque tramutarsi in una forma alternativa di partecipazione democratica, ma deve piuttosto assumere i connotati di una via per accedere

⁸⁰ Esempio menec a senenza de a Co e cos z ona e edesca de 24 maggio 2006, 2 BvR 669/04, par. 75 (n. www.bverfg.de), secondo cui la cittadinanza «nicht gerade weiden kann, sondern ü den Be o enen mme ene En sche d ng 'A es' ode 'N ch s' da se » Tam e a concezione de a c ad nanza sov apposa a a naz ona à, a do na ha, così, po o dema ca e de con n mo o cha d ch e a «den o o o » (PREUB U K, *Problems of a Concept of European Citizenship*, E L J, 1995, p. 269)

⁸¹ Po ché n c s è en a o conce o s esso d sov an à esemp a men e s ema ved SALAZAR C., «*Tutto scorre*»: riflessioni su cittadinanza e identità e diritti alla luce dell'insegnamento di Eraclito, Po D , 200 , p. 373, addove osserva che «ne 'a a e momento d ans zone e d ' as o maz on cos z ona », a c n de pa ame che da semp e de n scono d sco so s a c ad nanza - S a o, naz one, sov an à - appa ono ess s ess come 'nom 'c è p obema co co ega e e 'cose' che dov ebbe o nd v d a e »

⁸² ROSS E., *Da cittadini vs. stranieri a regolari vs. irregolari. Considerazioni sull'evoluzione della disciplina giuridica dei non cittadini nell'ordinamento italiano*, D Cos , 20 0, p. 88 C g à LUC AN M., *Cittadini e stranieri come titolari dei diritti fondamentali. L'esperienza italiana*, R v C D P v , 1992, p. 208 Pe na c ca ad na espans one eccess va de conce o d c ad nanza, s veda GROSSO E., *Le vie della cittadinanza*, Cedam, Padova, 1997

⁸³ F no a pa a e d «d sso z one de conce o d c ad nanza mode no» e d n ov mode «d sogge v à nomad, che p d ano ogn s ab à, che non ch edono n' den caz one ne o s a o, e che q nd ge ano pe co s de a c ad nanza» (CERRONE F., *La cittadinanza e i diritti*, p. 89)

⁸⁴ Senenza de a Co e Cos z ona e n 04/ 1969, c a a n MON ANAR L., n GARG ULO P., *Le forme della cittadinanza a. Tra cittadinanza europea e cittadinanza nazionale*, Roma, Edesce, 20 2, p. 96 Mo s d d esse one s a c ad nanza pa ano da a cond z one g d ca de o s an e o pe po e e nd v d a e e pec a à de c ad no pa co a men e e n q es o senso GROSSO E., *Straniero status costituzionale dello*, D g D sc P bb , XV, To no, U e , 1999, p. 56 ss Non è n q es a sede poss b e esam na e ema come no o, a g sp denza de a Co e cos z ona e ha, n o za de 'a 2, conosc o che a e a de d nv o ab e de a pe sona spe a , c ad n e s an e



più facilmente alla cittadinanza, che rimane l'unico istituto di riferimento (soggetto alle dovute trasformazioni a seconda dei periodi storici e delle circostanze concrete).⁸⁵

Sia che si veda residenza e cittadinanza in soluzione di continuità o di complementarità, oppure ancora che le si interpreti come un progressivo abbandono della seconda a favore della prima, l'analisi condotta sul versante sostanziale della democrazia permette, in ogni caso, di sviluppare una visione dinamica della cittadinanza, di «liberarne potenzialità e contenuti diversi»⁸⁶, *in primis* proprio a livello territoriale, poiché si noti è a questo livello che le nuove evoluzioni sul concetto di residenza si concretizzano. Lasciando immutata la concezione formale della cittadinanza, che rimane prerogativa dello Stato centrale, si arriva qui a toccare i contorni di una cittadinanza sostanziale che a tratti si confonde con i diritti dei residenti di lunga durata o, comunque, più in generale con «quella comunità di diritti e di doveri, più ampia e comprensiva di quella fondata sul criterio della cittadinanza in senso stretto», di cui si è detto precedentemente e che trova una sua disciplina anche a livello territoriale: da questa particolare angolazione, è stato così possibile parlare di una sorta di «cittadinanza regionale»⁸⁷.

Seguendo la traccia della ricerca in esame, infatti, si arriva ora a toccare la reale partecipazione dei consociati al processo decisionale e l'influenza dell'ambito territoriale su tale partecipazione: si arriva, cioè, ad una verifica della democrazia sul territorio attraverso una speciale lente di ingrandimento, quella della comunità che tradizionalmente si identificava con la cittadinanza e che oggi è soggetta a nuove forme di sperimentazione. In ultima analisi, dunque, la prospettiva adottata in questa seconda parte del lavoro altro non è che un ripercorrere l'evoluzione della forma di Stato democratico in un ordinamento composito, andando a verificare la strutturazione di un nuovo spazio di partecipazione politica dai confini sostanziali ampliati. All'interno di questo settore, punto di vista privilegiato sarà l'analisi dei diritti politici⁸⁸ e della speciale configurazione del più politico fra tutti i diritti politici, il diritto di voto. Del resto, già all'interno del dibattito in Assemblea Costituente si era osservato come il Titolo riguardante i diritti politici fosse «il più interessante, perché (...) regola l'esercizio di quei diritti che pongono in essere il Governo democratico» e al suo interno, il diritto di voto assumeva una posizione unica poiché «con esso vediamo ripristinate la democrazia e la libertà»⁸⁹.

Incidere sul nesso esistente fra esercizio dei diritti politici e cittadinanza intesa come elemento comune alla comunità di riferimento di quel territorio incrinerebbe così uno dei tabù del costituzionalismo. Nella teoria costituzionale, infatti, i diritti di compartecipazione democratica presuppongono l'appartenenza al popolo dello Stato di riferimento e, proprio in quanto attinente all'esercizio del potere politico, il diritto di voto non sembra rientrare nei

⁸⁵ Sen enza de BVe G, 30 g gno 2009, 2BvE 2/08, pa 208-2 0 C anche BVe G 83, 37 e 83, 60, s 'ncos z ona à de e egg de Land Sch esw g-Ho sen (989) e d Amb go (990) vo e a con e e d o d e e o a o a vo e pass vo a es den pe manen P ù amp amen e s q es a g sp denza s veda HORVÁ H, RUB O-MAR N, *Alles oder Nichts? The outer borders of German citi enship debate*, ICON, 20 0, p 86 ss Ed e e vamen e s p ò ac men e no a e come ema de 'amp amen o de c e d accesso a a c ad nanza è na de e q es on p ù d sc sse a n do na sa n sede po ca a 'n e no d g Sa e ope (e non so o) A ve o sov anaz ona e s è n z a a, nvece, a po e a q es one s 'amp amen o de 'a a e d o d vo o a e e ez on com na anche a e e ez on po che p ù amp amen e s e p opos e e s e pos z on do na e s veda s veda BAUBÖCK, CAYLA, SE H, *Should EU Citi ens Living in other Member States Vote there in National Elections?* EUIWP, 20 2/32

⁸⁶ BER G, *Cittadinan a cittadinan e e diritti fondamentali*, R v D Cos , 997, p

⁸⁷ Così RONCHE L, *La cittadinan a regionale come cittadinan a sostan iale*, n ISS RFA-CNR, ne momen o c osse va che «mo d che danno sos anza a a c ad nanza en ano, nvece, ne e compe enze eg ona s a ad ma e e cond cb a d soca -q a se v z soca , 'ab az one, 'ass senza san a a, 's z one, a o maz one e 'nse men o a avo o – che anno eme ge e a a d mens one “soc a e” de a “c ad nanza eg ona e” Se, q nd, o Sa o è compe en e n ma e a d “c ad nanza o ma e”, con pa co a e e men o a mod de 'acq so de a c ad nanza naz ona e, e Reg on o sono n g an p e de e o me e de mod de a “c ad nanza sos anz a e”, n esa come e o me de a pa ec paz one a a v a consoc a a e de 'n eg az one soc a e; se è o Sa o a esse e spon sab e de a d z one o de 'a a gamen o de a o b ce a co o o che van ano a c ad nanza a ana e co o o che v vono s e o o a ano, sono nvece e Reg on a po e e dove e ass c a e a co o o che sono p esen s o o e o o mo de d ondamen a (e non so o) che emp on o d con en o a c ad nanza n senso sos anz a e » S “ a amen o eg ona e” de o s an e o, q es one n q es a sede non ana z za e, c anche S ANCA P, *Le libertà civili del non cittadino: abitudine conformative della legge assetti irriducibili di garan ia peculiarità degli apporti del parametro interna ionale*, n Ann a o AIC 2009, *Lo statuto costitui ionale del non cittadino*, Napo , Jovene, 20 0, spec p 42 ss

⁸⁸ A 'n e no de a ca ego a “d po c” s comp ende n amp o e enco d poss b d pe app ond men s veda GROSSE E, *Cittadinan a giuridica e partecipa one politica*, c , p 5, che nd v d a ne d po c « q e d esp essamen e nz ona a consen e a co o o che ne sono o a na q a che o ma d pa ec paz one a a v a po ca de a o o com n à (o de e o o com n à, ne cas n c v s ano d ve s ve d pa ec paz one a a v a com n a a) e c oè a pa ec paz one a a o maz one de e dec s on p bb che ass n e a 'n e no d q e a (o q e e) com n à e app cab v nco a vamen e a co o o che – a q a s as o o – ne anno pa e »

⁸⁹ Pe app ond men s d ba o n Assemb ea Cos en e s manda pe a ALGOS NO A, *I diritti politici dello straniero*, Napo , Jovene, 2006, p 53 e ss



classici diritti umani quanto piuttosto nei cd. diritti di cittadinanza.⁹⁰ Da sempre, dunque, esiste un nesso rigorosissimo fra partecipazione democratica e cittadinanza in senso formale, di cui anzi il diritto di voto rappresenta uno degli ultimi «bastioni»⁹¹.

Le osservazioni appena accennate sulla residenza come punto di avvio di una nuova dimensione della cittadinanza sostanziale, giocata sull'esigenza d'integrazione che questi soggetti esprimono rispetto al luogo in cui si stabiliscono e sulla conseguente ricomposizione delle comunità di riferimento, trovano nell'estensione agli stranieri dei diritti politici il punto più significativo di riflessione, e nel contempo anche il punto più acuto della problematicità di una concezione della cittadinanza come appartenenza e omogeneità, come istituto in ultimo sovrapponibile con quello di sovranità e da esso derivato o, come è stato detto, «neutralizzato»⁹² nella forma di uno *status*.

Se la cifra del principio democratico è l'identità fra governanti e governati (secondo quella catena ininterrotta di legittimazioni che dai cittadini arriva fino alle istituzioni), questo legame viene ora messo alla prova dalla presenza di soggetti che si stabiliscono nello Stato e ad esso contribuiscono per un lungo periodo di tempo. Che democrazia sarebbe se nei governati non potesse rientrare questa nuova categoria di individui che stabilmente contribuiscono alla vita del Paese? Quali, però, i limiti della loro inclusione, dal punto di vista della partecipazione democratica? E soprattutto: qual è l'incidenza del livello locale, visto che le autonomie territoriali, essendo il primo luogo dove la presenza del residente straniero viene in rilievo, sono già da alcuni configurate come «il nuovo punto di contatto tra cittadinanza (più esattamente: tra manifestazione delle posizioni soggettive che alla cittadinanza fanno capo) e sovranità»⁹³?

3. I nuovi confini della cittadinanza

Non a caso il nesso esistente fra diritto di voto e cittadinanza, di cui prima si è detto, viene almeno inizialmente rotto a livello sovranazionale ed è per questo che si comincerà l'analisi della partecipazione dei residenti alla vita politica di uno Stato dal caso dei cittadini comunitari. Come noto, il Trattato di Maastricht introducendo l'istituto della cittadinanza europea, ha altresì previsto, quale suo naturale corollario, che ciascun cittadino dell'Unione residente in uno Stato membro di cui non è cittadino, goda del diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni *comunali* nello Stato membro in cui risiede, alle stesse condizioni dei cittadini di tale Stato.⁹⁴

⁹⁰ A es mon anza d na gene a e d co à deg o d nomen ad ap e d o d vo o a non c ad n s p ò no a e come a Convvenz one s a pa ec paz one deg s an e a v a p bb ca oca e – p omossa da Cons g o d'E opa, s p a a ne 1992 ed en a a n v go e ne 1997 – s a s a a a ca a a momen o (9 5 20 4, c o è a 7 ann da a s a en a a n v go e) da so 8 S a de 3 ma a , addove g S a memb de Cons g o d'E opa sa ebbe o, come no o, 47 La p eva enza de Paes che hanno a ca o a Convvenz one appa ene a No d E opa pe q an o g a da 'I a a, essa è s a a na de e p me a a ca e a Convvenz one con se va, pe ò, d non app ca e 'a ega o C, g a dan e app n o 'ese c z o de d o d vo one e e ez on oca

⁹¹ HORVÁ H, RUB O-MAR N, *Alles oder Nichts? The outer borders of German citizenship debate*, c , p 86 Non è poss b e n q es a sede pe co e e 'amp a e cca ess one de a do na s a ma e a che s dd v dono, pe a ga magg o anza, a avo e de 'n e p e az one pe c 'es ens one de d po c a non c ad n non è poss b e o com nq e è a d sc ez ona à de eg s a o e, essendo com nq e d po c s e amen e connes a p nc po de a sov an à popo a e e q nd a a ca ego a de "popo o"; v è, pe ò, pa e de a do na che – a cond z one d n m n mo d es denza s ab e – cons de a d po c come d d , n q an o da p nc po democ a co d scende ebbe d o d po e pa ec pa e a v a po ca de paese n c s sede s ab men e Pe a cos z one d q es e d ve se es s veda ALGOS NO A, *Il ritorno dei meteci: migranti e diritto di voto*, n GAMB NO, D'IGNAZ O, *Immigrazione e diritti fondamentali*, M ano, G è, 20 0, p 427 ss

⁹² Secondo 'e cace esp ess one d G AZZAR , *La cittadinanza. Appartenen a partecipa one diritti della persona*, D o P bb co, 20 , p 429 Che, pe a o, q es a ne a con app os z one a c ad nanza come *status a b o n a e a men e da o S a o e c ad nanza come comp esso d d e dove debba a a ne compo s è sos en o, a g a , da FERRA OL L, *Principia iuris. Teoria del diritto e della democra ia - vol. II Teoria della democra ia*, La Te za, Ba , 2007, p 353, secondo c « p v eg o de a c ad nanza, o se s p e e sce d o d accesso d es denza che a a c ad nanza è cond z ona o, eq va e nsomma (...) a q e o che Hannah A end ha ch ama o " d o ad ave e d ", c o è n me a-d o a c negaz one compo a a negaz one d g a d e con ess de 'den à d pe sona, o e che d c ad no, de avo a o e s an e o»*

⁹³ S A ANO S , *Migra zioni e paradigmi della cittadinanza: alcune questioni di metodo*, c , p

⁹⁴ Non s p ende à n esame, n q es a sede, d o de c ad no com n a o a pa ec pa e a e e ez on de Pa amen o e opeo, n q an o non d e amen e a e en e ema de a e az one e anche n q an o ch ede ebbe d en a e ne me o d q e a spec a e o ma d democ az a a a a ve o sov anaz ona e da q es o p no d vs a, a e d o d ce mo d q e p ocesso vo o a s pe a e de c democ a co p es en e a ve o sov anaz ona e e sop a o de en a vo d ende e a c ad nanza com n a a p ù densa d s gn ca o, ne e m n c ass c de cos z ona smo E ne con emp o mane anche a a pec a à de con es o democ a co sov anaz ona e, a e pe c è a es denza a d ven e c e o de e m nan e pe e e ez on a Pa amen o



Per comprendere totalmente il significato di quest'articolo, bisogna svolgere alcune premesse sulla natura della cittadinanza comunitaria. Sebbene non sia questa la sede per ripercorrere le numerose problematiche ad essa correlate, per quanto riguarda il tema che qui ci occupa si può, tuttavia, ricordare che i germi della discussione sulla cittadinanza europea hanno origini lontane, ed una prima svolta in quest'ambito è da individuarsi nell'istituzione, durante il Vertice di Parigi del 1974, di un gruppo di lavoro incaricato di «formulare proposte al fine di riconoscere ai cittadini degli Stati membri "diritti speciali"»⁹⁵, fra i quali fin da subito si individuano i diritti di elettorato attivo e passivo a livello locale. L'Europa dei cittadini nasce, fin dalla sua origine, come un'Europa dei *diritti* dei cittadini e in questo senso la cittadinanza comunitaria sembra svilupparsi tutta (o quasi) sul versante sostanziale della stessa. Lo *status* di cittadino comunitario introdotto da Maastricht rappresentava, dunque, la chiave di volta per accedere ad una serie di diritti e doveri: invero quest'ultimi, poi, non sono previsti dagli articoli seguenti l'istituzione della cittadinanza che si limitano ad una lista di diritti, alcuni dei quali peraltro previsti espressamente per tutti i residenti nell'Unione e non solo per i cittadini.⁹⁶

Nello specifico, come si è anticipato, il diritto politico previsto a livello sovranazionale, che sembra interrompere quello stretto nesso esistente fra cittadinanza nazionale e partecipazione politica, si declina nella possibilità che ciascun cittadino dell'Unione goda del diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni *comunali* nello Stato membro in cui risiede, alle stesse condizioni dei cittadini di tale Stato⁹⁷. La costruzione è singolare (e complessa): da un lato, in questo intrecciarsi di cittadinanze, la cittadinanza europea, se sommata al requisito della residenza⁹⁸, supplisce ai fini dell'accesso alle elezioni comunali alla carenza della cittadinanza dello Stato in cui si risiede. Dall'altro, essa sembra favorire il riconoscimento di uno *status* di cittadino europeo non tanto nei confronti delle istituzioni comunitarie (come accade chiaramente per il caso delle elezioni europee), bensì nei confronti dello Stato di residenza. In altre parole, tende a potenziare l'integrazione fra lo straniero (qualificato, certo, dalla cittadinanza comunitaria) e la comunità statale in cui si è stabilito, favorendo la partecipazione politica alla vita di quest'ultima. Certo, indirettamente, si ottiene anche un

⁹⁵ GARGULO P, *Le forme della cittadinanza a. Tra cittadinanza a europea e cittadinanza nazionale*, c. 2, c. 5, manda per app o nd men In p opos o CAR AB A M, *La cittadinanza a europea*, Enc G T eccan, VI, Roma, 1995, p. 105, osserva come «a tema ca de ac ad nanza e opea è s a a p o ndamen e cond z ona da a p ospe va de "d spec a" ed ha ass n o conno a d na o ma d *trattamento privilegiato degli stranieri-cittadini comunitari nell'ambito degli Stati membri* p os o che q e d n ve o e p op o s a s de c ad n e ope ne 'amb o de 'o d namen o com n a o»

⁹⁶ Q es a s o o nea a de nesso "c ad nanza - d" a ve o sov anaz ona e ceve n' e o e con e ma con T a a o d N zza e 'app ovaz one de a Ca a de d ondamen a de 'Un one E opea non so o, n a, v ene e da o no spec a e *Bill of Rights* pe c ad no com n a o ma, e o men e, n esso v ene n odo o anche n app os o o o (o o V, a 39-46) n e amen e ded ca o - n man e a s ngo a e spe o a q an o so amen e p ed spos o da e cos z on naz ona - a d d c ad nanza, spec amen e m a a consen e a pa ec paz one po ca de 'c ad n a e s z on com n a e Ess s de ag ano ne d o d vo o e d e gg b à a e e z on com na e de Pa amen o E opeo (a 39-40), ne d o ad na b ona amm n s az one (a 41), ne d o d accesso a doc men (a 42), ne d o a med a o e (a 43) ne d o d pe z one (a 44), ne a be à d c co az one e sogg o no (a 45) e ne a e a d p o ma ca e conso a e (a 46) S no, pe a o, che pe a c n d ess conosc men o d q es d è anche a avo e de c ad n deg S a e z es den n no S a o memb o d e così accade pe d o d pe z one a Pa amen o e opeo (a 227 TFUE) e d o d p esen a e den nce a Med a o e e opeo (a 228 TFUE)

In man e a anco a p ù n e essan e, da q es o p n o d v s a, p og amma d Tampe e (1999-2004 e conc s on de a P es denza de Cons g o e opeo d Tampe e sono epe b s s o de 'Un one) p evedeva pe c ad n d paes e z 'es genza d ado a em s e vo e a avvc na e o o s a s g d co con q e o de c ad no com n a o, con a p ev s one d na se e d d pe c ad n ex a-com n a es den d ngo pe odo n q es o con es o a Comm ss one aveva così p opos o 's z one d na «c ad nanza cv e» ne o S a o memb o d es denza c co ega e na se e d d , na so a d s ad o n e med o n a esa de a na a zzaz one Come no o, a e p opos a è s a a abbandona a neg ann s ccess v pe e oppos z on deg S a memb p ù amp amen e c GARGULO P, *Le forme della cittadinanza a. Tra cittadinanza a europea e cittadinanza nazionale*, c. 2, p. 246 e ss

⁹⁷ In ea à, n da s b o a do na ha ev denza o come a e d o è p os o dov o co o a o de a be à d c co az one e sogg o no (ne senso che q es a s e ebbe comp essa ove osse poss b e ese c a a so a pena de a n nca a 'ese cz o d d e e o a) che conosc men o d na d mens one po ca de c ad no e opeo ne o s a o d es denza d ve so da p op o

A d e ve o, q es a p ma o a de b nom o c ad nanza-d po ca ve o ca e e ag à s a a sagg a a n a c ne espe enze comp a e anche p ma de 'avven o de T a a o d Maas ch (s veda, ad esemp o, No veg a, Svez a, Dan ma ca, O anda, e I anda e, m a amen e a d o d vo o a vo, Spagna) e, de es o, a o m az one de a d spos z one de T a a o d Maas ch è 'es o d na nga se e d nza ve che sa gono ag n z deg ann O an a, ese a co ega e d e e o a a pa ec paz one e e va a v a de a com n à po ca p ù v c na a c ad n e a avo e 'n eg az one n essa d co o o che s ano pa ec p de a v a oca e nd penden emen e da a c ad nanza P ù amp amen e s q es o ema s veda, pe , L OL S V, *La cittadinanza a europea*, Bo gna, 1992, p. 55 ss

⁹⁸ E' n e essan e no a e come, v ceve sa, anche a 'n e no de d ba o de 'Assemb ea Cos en e, « app o a app esen an e app esen a deg en e o a non ebbe a c na ca a e zzaz one spec amen e "e o a e", n nz andos a ssa e, q nd, na app a enenza "o e" deg n e deg a a e o o n c e e z on s sa ebbe o ce eb a e», bas ando esse e gene amen e sc o a e s e e e o a de 'en e n e essa o c BA LO F, *Elettorato passivo*, n MORELL, TRUCCO, a c a d, *Diritti e autonomie*, c. 2, n co so d s ampa



rinforzamento della cittadinanza comunitaria in quanto tale, ma il primo obiettivo che sembra porsi in questa peculiare formulazione del diritto di voto è il pieno inserimento dello straniero comunitario nelle comunità di riferimento del luogo in cui si risiede attraverso la partecipazione politica locale.

Non di minor rilievo, è notare che la cittadinanza di *uno qualunque* degli Stati dell'Unione Europea basta per poter accedere al diritto di voto (o meglio, basta avere la cittadinanza europea). Una cittadinanza, dunque, dal contenuto nuovo, forse più "a maglie larghe" o comunque a maglie diverse, tutte giocate sui diritti⁹⁹ più che su una appartenenza specifica, e che, in ultimo, rimanda al concetto di residenza che sembra assurgere a futuro *dominus* delle scelte politiche locali. Ma, riflettendo più approfonditamente su quest'ultime annotazioni, viene in evidenza come sia nettamente diverso il presupposto iniziale: nel caso comunitario non si tratta di immigrazione (e, quindi, di sovranità territoriale e di possibili conflitti con l'istituto della cittadinanza) ma di libera circolazione; non si superano i confini invalicabili dello Stato straniero, ma ci si muove all'interno di uno spazio politico e giuridico parzialmente unificato; non ci si imbatte nel paradigma esclusivo della cittadinanza (dentro o fuori) ma in quello inclusivo dei diritti¹⁰⁰ anche se poi si riproduce, almeno per il momento, il paradigma classico della cittadinanza come esclusione, nel momento in cui tratta di cittadini extra comunitari, così mostrando di riappropriarsi dei caratteri tipici di quest'istituto nel momento in cui le frontiere da attraversare sono quelle esterne all'Europa.

È, dunque, un'appartenenza più ampia e dai caratteri *sui generis* quella che viene in essere e gioca contemporaneamente su più piani: un fattore di integrazione diretta, dal livello comunitario a quello delle autonomie locali che ha, se così si può dire, neutralizzato lo schermo dell'appartenenza allo Stato membro proprio perché si è cambiato il criterio di riferimento (da cittadinanza/appartenenza a residenza di lunga durata).

Questo modo di procedere non stupisce lo studioso dei fenomeni comunitari: la gran parte dei diritti enucleati nel tempo dalla Corte di giustizia sulla base della cittadinanza europea si caratterizza per poter essere fatta valere dinanzi ad uno Stato *diverso* da quello di cittadinanza, ossia, lo Stato di residenza. A partire, infatti, dalle famose conclusioni del caso *Konstantinidis*, la Corte di Lussemburgo ripeterà, come un *refrain* costante nel corso degli anni, che «un cittadino comunitario (...), dovunque egli si rechi per guadagnarsi da vivere all'interno della Comunità europea, sarà trattato in conformità ad un codice comune di valori fondamentali, in particolare quelli proclamati dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo. In altre parole, egli ha il diritto di dichiarare 'civis europeus sum' e di invocare tale status per opporsi a qualunque violazione dei suoi diritti fondamentali»¹⁰¹.

Gli spazi e i confini della cittadinanza, oggi, considerati da questa speciale angolazione, sono quanto mai innovativi: non sono i classici rapporti di tipo verticale fra Unione e Stato membro, ma giocano anche a livello orizzontale con un secondo Stato membro, di cui il cittadino comunitario è residente (con il limite però sempre di

⁹⁹ Un' e o e s s o n e g a d a b a m e n o c h e s o p e a n q u e s o c a s o s e a v e o n a z o n a e d a ' a b z o n e d e a c a d n a n z a c o n s e g v a c a s s a m e n e g o d m e n o d d , n e c a s o c o m n a o s e m b a p o s o c h e a c a d n a n z a s p o s s a c o n s d e a e « s o o n a s n e s d a c n d » (C A R A B A M , A r t t . 3 9 - 4 0 , n B U L C O , C A R A B A , C E L O O , L'Europa dei diritti Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, Bologna, I M n o , 2 0 0 , p 2 7 7) I n q u e s ' o c a , s a p p o o a c a d n a n z a e d v e d , p e , C U N B E R M , C i t t a d i n a n : l i b e r t à d e l l ' u o m o e l i b e r t à d e l c i t t a d i n o n e l l a C o s t i t u i o n e i t a l i a n a , P a d o v a , C e d a m , 1 9 9 7 , p a s s i m

¹⁰⁰ R s a p e z o s a n q u e s o s e n s o a e a d I Z C O V C H G , M i g r a i o n i e s o v r a n i t à . A l c u n e o s s e r v a i o n i s u c o n c e t t o s t o r i a e f o n t i d e l d i r i t t o d i m i g r a r e , R a g o n P a c a , 2 0 3 , p 4 3 5 L' A o s s e v a , n o e , p ù n g e n e a e , c o m e a m a e a d e ' m m g a z o n e e c o s s d n g o v e n o c o o d n a o d e m g a z o n « p o s s o n o e s s e e d e s c e c o m e c o n g e d o d a v o c a b o g d c o - p o c o d e d o n e n a z o n a e e d e d o c o s z o n a e , n c e n a o s a s o v a n à d e o S a o e d e v e n a m e n e s c o n o a s o v a n à d e o S a o e d n v o a b d e a p e s o n a , a v o e d n v o c a b a o e c o n o m c o - g e s o n a e p c o d e d o a m m n s a v o , n c e n a o s g o v e n o , c o o d n a m e n o d e e p o c h e p b b c h e , a c o a b o a z o n e a d v e s e s z o n e a p o n d e a z o n e d n a p a à d b e n e n e s s » (p 4 4 6)

¹⁰¹ C o n c s o n d e ' A v v o c a o g e n e a e J a c o b s d e 9 d c e m b e 1 9 9 2 , c a s a C - 6 8 / 9 , K o n s t a d i n i d i s p a 4 6 ; s n o , p e a o , c h e a C o e n o n a v e v a s e g o e n d c a z o n d e ' A v v o c a o g e n e a e n s e d e d d e c s o n e s a s e n e n z a Q u e s e a e m a z o n v e a n n o , p o , p e s e d a g d c c o m n a s c c e s s v a m e n e (C o e g s , 2 0 s e m b e 2 0 0 , c a s a C - 8 4 / 9 9 , G r e l c y k) e d v e n e a n n o p o n a c o s a n e d e d e c s o n n m a e a I n a e m n , a c e a z o n d e a c a d n a n z a c o m n a a s a e b b e n g a d o d g s c a e n a c o m p e n z a g e n e a e d e ' U n o n e e o p e a s d o n d a m e n a d e e s o , c s p o e b b e a n c h e c h e d e e - s e g e n d o d e a o g c a p e c o s a n q u e s a g s p e n z a - d q a e c a d n a n z a s a s e a q e s a n o n è e g a a , n q a c h e m o d o , a e a d e d o n d a m e n a E c o s i a q e s o n e n s c e c o n o c c a e n o d o d e a s p e c c à d e c o n c e o d c a d n a n z a c o m n a a e d e s g n c a o d a a b e n e p e s e n e m o m e n o d e ' n e g a z o n e e o p e a I p n o h a , e v d e n e m e n e , a p e o n a v v a c e d s c s s o n e s a e e a s c a m e n e e s p a n s v a d e e c o m p e n z e c o m n a e c h e p o e b b e p o a e a a c e a z o n e d n a s o a d G r u n d r e c h t g e m e i n s c h a f t , e s o b a n e d a e a b z o n p o p e d e ' U n o n e e o p e a p e n a v s o n e c o m p e s s a v d q e s a « c o m n à d e d o n d a m e n a » , s v e d a e s e m p a m e n e A V O N B O G D A N D Y , G r u n d r e c h t s g e m e i n s c h a f t a l s I n t e g r a t i o n s i e l ? J Z , 2 0 0 , p 5 7 s s E ' n e s s a n e n o a e , p o , c h e m e n e n e m p o a g s p e n z a c o m n a a n q u e s a m a e a c h e d e v a a n d e a d e n z o n e d c i v i s e u r o p e u s ' e m e n o d e a b e a c c o a z o n e , o a c h a m o è d e a m e n e a a n o m a s a c a d n a n z a s e n z a ' o s a c o d e a s a z o n e p a m e n e n e n a , s e g n o d n a p o g e s s v a s a b z z a z o n e d p o c e s s o d c o s z o n e d e a c a d n a n z a c o m n a a



natura territoriale del solo livello comunale come spazio di garanzia del diritto di voto grazie alla norma comunitaria). Così, alla limitazione posta dal legislatore europeo per le sole elezioni locali consegue, infatti, una serie di riflessioni, che fornisce alcuni spunti anche per rileggere problematiche puramente interne. Rimanendo preclusa, comunque, al residente l'elezione a livello statale, cosa accade nel caso di assemblee politiche nazionali magari composte anche da sindaci rappresentativi di grandi comuni (come si prospetta riguardo la possibile proposta di Renzi sul futuro Senato italiano), i quali a loro volta, tuttavia, vengono eletti in base al criterio della residenza? Il caso, in parte, era stato affrontato dal Conseil Constitutionnel riguardo al Senato francese al momento della ratifica del Trattato di Maastricht; in quell'occasione il giudice costituzionale francese aveva espressamente escluso che i cittadini membri dell'UE residenti in Francia potessero in qualche modo partecipare all'elezione dei senatori.¹⁰²

Ma le domande sono più profonde e aprono il campo a interrogativi sulla distinzione fra il circuito democratico locale rispetto a quello nazionale, poiché sembra che qui solo le esigenze di partecipazione e integrazione dei residenti assumono una rilevanza tale da dover essere necessariamente considerate in un processo che possa davvero definirsi democratico. Si apre a questo punto la domanda sulla natura della cd. cittadinanza amministrativa (che si esplica in una partecipazione alla dimensione locale) o, prendendo a prestito le parole di Rusconi, della «cittadinanza di residenza»¹⁰³, che interessa una fascia di diritti conseguenti alla vita comune locale.

Come sempre accade nell'integrazione comunitaria, gli sviluppi che sono seguiti dall'affermazione del diritto di voto alle elezioni comunali come parte integrante della cittadinanza comunitaria sono andati ben oltre l'intento iniziale di rafforzare la libera circolazione e conferire una lista di diritti speciali ai propri cittadini. L'integrazione comunitaria opera per sua natura come fattore di accelerazione di processi in corso e ha, così, riposto al centro dell'attenzione un tema particolarmente delicato e attuale per la configurazione democratica degli Stati membri, quale quello della partecipazione degli stranieri sia comunitaria sia extra comunitari alla vita politica di uno Stato. Tema certo scottante anche per le dimensioni che esso oramai occupa all'interno degli Stati europei: si noti, in proposito, che gli ultimi dati della presenza di "stranieri" in Europa si aggira intorno ai 32, 4 milioni di cittadini (pari al 6,5% della popolazione totale dell'Unione), di cui 12,3 milioni sono composti da cittadini comunitari residenti in paese diverso da quello della propria nazionalità, ed i restanti 20,1 milione sono cittadini extra comunitari.¹⁰⁴

¹⁰² Con la decisione del 9 aprile 1992, n. 92/308 DC, cd. *Maastricht I*, il *Conseil constitutionnel* ha affermato che l'abrogazione del diritto di voto ed il passaggio a un sistema di voto unico, così come proposto dal Trattato di Maastricht, comporta «condizioni essenziali dell'esercizio di sovranità», per il quale il sistema di voto unico è una composizione del Senato (organoparitetico) che per definizione partecipa all'esercizio di sovranità nazionale. A questa decisione è così seguita l'aggiunta della Costituzione francese del 1958-3, secondo cui «L'esercizio del potere è secondo le modalità previste dal Trattato». Un'Unione Europea sottoscritta nel 1992, dal diritto di voto ed eleggibilità a un sistema di voto unico, né partecipa a una designazione degli esecutivi del Senato a un'elezione del Senato».

¹⁰³ RUSCONI G. E., *Se cessiamo di essere una nazione*, Bologna, Il Mulino, 1993, pp. 76-77. Descrivendo così il diritto di voto alle assemblee locali, il professor Rusconi osserva che, secondo il suo parere, «sono adeguate, così, le condizioni di cittadinanza, cioè la cittadinanza amministrativa, che si esprime ad «n'appartenenza del individuo alla comunità locale e, per conseguenza, senza preclusione al voto alle elezioni amministrative assunte da cittadini di paesi diversi» (CAVALLO PERIN R., *La configurazione della cittadinanza amministrativa*, 2002, op. cit.). Essa si fonda sul concetto di residenza e «a un'esperienza di appartenenza, è composta da una pluralità di soggetti, di cui possono essere cittadini, cittadini stranieri, cittadini di Stati comunitari ed Stati extra-comunitari, che in un momento con la comunità e da un'ammnistazione locale» (LEONE V., *Le nuove frontiere della cittadinanza: il ruolo delle Città e delle Amministrazioni locali*, paper, settembre del 2009, p. 22, citando anche per l'elenco dei cittadini amministrativi).

¹⁰⁴ Per quanto riguarda l'Unione Europea, *Spunti di riflessione in tema di cittadinanza: l'azione di integrazione degli stranieri extracomunitari tra profili comparatistici, progetti in discussione e best practices*, Commissione europea, 20 gennaio 2014, nota 94. Come nota il professor BONE P., *Intervento, in Lo statuto costituzionale del non cittadino*, cit. p. 448, si è osservato che la posizione di cittadini extra-comunitari, ascendente e secondo piano e di cittadini comunitari è variabile non solo per motivi quantitativi ma anche per le specifiche condizioni di partecipazione elettorale (anche politica) nei diversi paesi. Ad esempio, la partecipazione dei cittadini comunitari in Francia è del 100% (mentre sono il 26% degli aventi diritto). Così, anche in Italia, dei 1.500.000 cittadini europei residenti nel nostro paese, solo 1.000.000 sono iscritti alle elezioni. Per quanto riguarda la Relazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio riguardante l'applicazione della direttiva 94/80/CE che stabilisce le modalità di esercizio del diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali per i cittadini dell'Unione che risiedono in uno Stato membro di cui non hanno la cittadinanza, COM (2012) 99 del 20 gennaio 2012.



In questo senso lo sviluppo stesso dell'ampia giurisprudenza comunitaria sulla cittadinanza dell'Unione con uno spiccato accento posto sul binomio diritti/residenza e non sulla nazionalità ha aperto degli spiragli di riflessione che potrebbero essere preziosi per guardare all'evoluzione in corso a livello di autonomie locali.

E, in effetti, la considerazione che anche i cittadini extra comunitari possano accedere ai diritti politici a livello locale ha iniziato timidamente a fare qualche passo: si può ricordare in proposito l'esempio dello Statuto della Toscana e di quello dell'Emilia Romagna che avevano inserito il diritto di voto a livello locale. Nel primo si prevede all'art. 3, c. 6, che «la Regione promuove, nel rispetto dei principi costituzionali, l'estensione del diritto di voto agli immigrati», mentre nel secondo si promuove in via prioritaria «il godimento dei diritti sociali degli immigrati, degli stranieri profughi, rifugiati e apolidi, assicurando nell'ambito delle facoltà che le sono costituzionalmente riconosciute il diritto di voto agli immigrati» (art. 2, c. 1, lett. f). Non è il caso di ripercorrere in questa sede la vicenda di questi statuti, basti ricordare che la Corte costituzionale, in sede di impugnazione dei medesimi, si è pronunciata nel senso di escludere la portata normativa di tali affermazioni di principio¹⁰⁵.

Più decise sono state le esperienze comunali dirette principalmente a estendere agli stranieri l'elettorato attivo e passivo per i rispettivi Consigli e/o per le relative circoscrizioni (esperienze che, da un lato, premono per un riconoscimento legislativo in sede regionale, dall'altro, nel contempo, circolano e si diffondono a livello orizzontale)¹⁰⁶. L'elemento controverso rimane ancora il diritto di voto, dissociato da quello della cittadinanza, e quindi il nesso con la sovranità dello Stato. Il Governo ha così provveduto all'annullamento d'ufficio in via straordinaria dopo aver opportunamente consultato il Consiglio di Stato. Il punto interessante di questi pareri amministrativi, in parte discordanti, è che non si nega la possibilità di estendere a livello locale la partecipazione degli stranieri alla vita politica, ma piuttosto alla luce delle norme costituzionali riguardanti i diritti politici e di quelle sulla ripartizione di competenze si contesta il fatto che tale scelta spetti al legislatore statale¹⁰⁷.

Da questi brevi cenni si può agevolmente cogliere come quello “schermo” (lo Stato), che sembrava essere passato in secondo piano nel caso dei cittadini comunitari, ritorni ad essere in primissimo piano nel caso dei cittadini extra comunitari: quest'ultimo, infatti, ha fortemente ridimensionato ogni tentativo di autonomia e differenziazione in quest'ambito. Le contraddizioni latenti che abbiamo visto percorrere la prima parte del lavoro si riforma il Titolo V, ma poi si nega ogni spazio di autonomia sembrano ripetersi anche in questo speciale settore, dove certo non si vuole con ciò disconoscere le ragioni di fondo dell'unitarietà dell'istituto in generale. Lo spazio dell'autonomia territoriale nella configurazione della partecipazione politica degli stranieri a livello locale pare, dunque, per il momento risicato: detto in altri termini, la scissione fra cittadinanza formale e cittadinanza sostanziale in quest'ambito riguardante la partecipazione politica e, in special modo, il diritto di voto a livello locale viene ammessa solo entro strettissimi parametri, e questi devono essere decisi dal legislatore statale. Insieme a queste osservazioni, non si può però non registrare un'evidente spinta a ricomporre secondo nuove direttrici (in forma allargata) il cd *demos*, almeno a livello locale e le ulteriori due relazioni di questa sezione mostreranno i segni di un ambito, comunque, in evoluzione.

Una nota conclusiva: può forse risultare curioso che le spinte volte a rafforzare il livello di democrazia più vicino al cittadino, che arrivano fino ad ampliare la categoria della cittadinanza per includervi la residenza stabile, discendano in ultimo dal livello più lontano di democrazia (se così può essere definita), quello comunitario. I due modelli di democrazia di cui si è detto all'inizio del lavoro tornano qui a confrontarsi, o forse meglio, ad intrecciarsi: il nuovo

¹⁰⁵ Senenze della Corte costituzionale n. 372/2004 e n. 379/2004. È stato osservato che, nel caso della Regione Emilia Romagna, che ha concesso il voto a livello locale anche ai cittadini extra comunitari, «non si può negare che il diritto di voto a livello locale è stato esteso a tutti i cittadini residenti nel territorio, indipendentemente dalla loro nazionalità» (CARRARA, *I diritti politici dei non cittadini*, c. 1, p. 45-46).

¹⁰⁶ Non è possibile non ricordare anche il caso di Genova (decreto del 27 giugno 2005) e quello di Ancona (decreto del 2 agosto 2005) con cui si è esteso il diritto di voto a livello locale anche ai cittadini extra comunitari. Per un'analisi di questi casi, cfr. CARAVITA, *I diritti politici dei non cittadini*, c. 1, p. 45-46.

¹⁰⁷ Consiglio di Stato, Sez. I, 6 marzo 2005, n. 977; Consiglio di Stato, Sez. I e II, 6 giugno 2005, n. 074/04 (ma vedi anche Consiglio di Stato, adunanza plenaria, 28 giugno 2004, n. 8007, che sembra aver respinto l'ipotesi di estensione del diritto di voto a livello locale ai cittadini extra comunitari). Da notare anche l'opinione di CARAVITA, *I diritti politici dei non cittadini*, c. 1, p. 45-46; LOLLO A., *Note minime sulla partecipazione alla vita democratica del non cittadino* (la giurisprudenza costituzionale sui diritti politici agli stranieri) Osservazioni AIC, novembre 2003.



bilanciamento fra centro e periferia (o forse sarebbe meglio dire fra centri e periferie) è ancora tutto da giocare. Nel processo di integrazione europea e di (tentato) rafforzamento delle autonomie territoriali, dunque, la domanda riguardante il modello democratico — democrazia lontana e democrazia vicina — è ancora aperta.