



Costituzionalismo.it

Fascicolo 1 | 2015
TORNIAMO AI FONDAMENTI

Democrazia come autogoverno: la questione dell'autonomia locale

di FILIPPO PIZZOLATO

Democrazia come autogoverno: la questione dell'autonomia locale

di FILIPPO PIZZOLATO

Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico - Università di Milano-Bicocca.

Abstract

La democratizzazione, nell'età moderna, si è svolta nella linea della costruzione di un'autonomia politica collettiva che scaturisce, mediante la rappresentanza, dall'autonomia originaria di individui supposti egualmente liberi. Si parte dai concetti fondativi di libertà e di eguaglianza individuali e si perviene a fondare un'idea di potere legittimo (sovrano) che neutralizza programmaticamente ogni pretesa di rilievo politico da parte dei corpi intermedi e delle articolazioni sociali. In questo modo si genera, nello spazio posto tra gli individui e l'organizzazione politica, un vuoto in cui, al di sotto della sfera della sovranità, l'autonomia politica non trova terreno fertile in cui radicarsi. Rispetto a questo quadro, la Costituzione italiana si pone criticamente, a partire dalla base antropologica diversa (il personalismo), che rende pensabile una dimensione "comunitaria" dell'autonomia politica. L'attuazione della Costituzione sembra però incontrare resistenze,

causate anche dalla persistenza vischiosa di categorie e concetti, coerenti con la tradizione costruzione dell'unità politica moderna.

Democratization, in the modern age, has proceeded in the path of the construction of a collective political autonomy that derives, through political representation, from the autonomy of individuals, originally supposed to be equally free. This concept stems from the essential ideas of individual freedom and equality and found an idea of legitimate power (sovereignty) that programmatically neutralizes any claim about political relevance by the intermediate bodies and social organisations. This will generate, in the space left between individuals and public sphere, a vacuum in which, under the sovereignty, political autonomy does not find fertile ground to take roots. Compared to this framework, the Italian Constitution arises critically, starting from the different anthropological basis (personalism), and makes conceivable a community dimension for political autonomy. Nevertheless, the implementation of the Constitution seems to encounter resistance, also caused by the persistence of viscous categories and concepts, consistent with the idea of modern political unity.

Sommario: 1. Premessa e inquadramento del problema. 2. La democrazia dei moderni. 3. La natura dell'autonomia politica nella democrazia moderna. 3.1. Un'altra idea di autonomia politica nella modernità: trincee di resistenza. 4. L'irruzione dei partiti nel discorso sulla rappresentanza: critica e rivalutazione. Cenni. 5. La Costituzione italiana: il popolo plurale e la democrazia del lavoro. 6. L'autonomia politica nella prospettiva comunitaria della Costituzione. 7. La vischiosità del dispositivo dello Stato moderno.

1. Premessa e inquadramento del problema.

Nel nostro ordinamento la questione delle autonomie è stata inquadrata, grazie al contributo di pregevoli ricostruzioni, entro la prospettiva personalistica e

pluralistica che caratterizza la Costituzione. Tale prospettiva offre gli squarci più suggestivi se è riguardata dall'angolo visuale dei principi fondamentali, laddove l'originalità della Costituzione riluce in modo particolare. Questo vale anche per le tematiche inerenti, in senso lato, al federalismo sociale e istituzionale in essa accolte[1]. Con questo termine, si fa qui riferimento a un modo di interpretare l'unità (e l'identità) del popolo, per cui essa non scaturisce da un'opera di neutralizzazione compiuta da una sfera politica separata e a ciò autorizzata, bensì è esito di processi cooperativi che coinvolgono parti (sociali e istituzionali) plurali, cui l'ordinamento riconosce, seppur in modo graduato, l'idoneità a prendersi cura dell'interesse generale[2]. E tuttavia, anche, se non soprattutto, per questa parte della Costituzione, accanto all'apprezzamento per l'originalità di impostazione dei principi costituzionali, si fa strada la constatazione spesso amara dei tradimenti a questi inflitti dai processi lenti e parziali di attuazione. Si tratta di un contrasto che investe la Costituzione nel suo complesso, ma che appare particolarmente stridente rispetto alle questioni oggetto di questo contributo. Ci si può chiedere perché faticosi tanto ad affermarsi l'interpretazione, che la Costituzione fa propria e che la dottrina ha da tempo ricostruito, delle autonomie locali quali enti esponenziali delle comunità territoriali di riferimento. Occorre interrogarsi se al pieno riconoscimento e all'integrale attuazione del disegno autonomistico della Costituzione non ostino, oltre che prosaici problemi di infedeltà politica, difficoltà strutturali, inerenti al modo in cui è stato pensato e messo in opera il dispositivo concettuale dello Stato moderno[3].

La questione così posta investe, in termini più generali, la direzione impressa al processo di democratizzazione, il cui concreto svolgimento non necessariamente si concilia con la promozione delle autonomie territoriali[4]. La democratizzazione, nell'età moderna, si è svolta nella linea della costruzione di un'autonomia politica collettiva che scaturisce, mediante la rappresentanza, dall'autonomia originaria di individui supposti egualmente liberi. Si muove dunque dai concetti fondativi di libertà e di eguaglianza individuali e si perviene a fondare un'idea di potere legittimo (sovrano) che neutralizza programmaticamente ogni pretesa di rilievo politico da parte dei corpi intermedi e delle articolazioni sociali. In questo modo, però, come emerge dalla critica, pur diversamente orientata, di Hegel e di Proudhon, si produce, nello spazio posto tra gli individui e l'organizzazione politica, un vuoto in cui, al di sotto della sfera della sovranità, l'autonomia politica non trova terreno fertile in cui radicarsi. Rispetto a questo quadro, la Costituzione italiana si pone criticamente. Essa si fonda su una base antropologica diversa (il personalismo rispetto all'individualismo), che rende

pensabile una dimensione "comunitaria" dell'autonomia politica, che riconosca e promuova la capacità di cura dell'interesse generale da parte di espressioni del pluralismo sociale, e che operi da raccordo tra le formazioni sociali e le istituzioni politiche (tra le sfere orizzontale e verticale della sussidiarietà). Ciò nondimeno, l'attuazione della Costituzione sembra incontrare serie resistenze. L'ipotesi che si percorrerà in questo lavoro è che questa criticità possa dipendere (anche) dalla persistenza vischiosa di categorie e concetti, coerenti con i criteri di fondazione della modernità giuridica, che tengono sulla scena una rappresentazione dell'autonomia politica, entro cui una dimensione di autogoverno comunitario difficilmente può trovare posto e sviluppo.

2. La democrazia dei moderni.

Adattando la celebre dicotomia di Benjamin Constant, N. Bobbio ha proposto di distinguere tra una democrazia dei moderni, avente il suo istituto fondamentale nella rappresentanza politica, e una democrazia degli antichi, caratterizzata dalla partecipazione immediata dei cittadini alla vita della *polis*[5]. La trasformazione implicata dalla distinzione sembra essere motivata, anzi tutto, da difficoltà d'ordine pratico che hanno reso, a seguito dell'accrescimento dimensionale della comunità politica, impossibile una esperienza democratica di autogoverno, alimentata dalla partecipazione diretta dei cittadini. In fondo, lo stesso Rousseau, alfiere della sovranità popolare, dovette ammetterlo[6]: riunire il popolo e farlo decidere direttamente è divenuto ormai impossibile. E tuttavia, la spiegazione di questa trasformazione non può arrestarsi a questa ragione pratica. Ne è convinto, tra gli altri, E.W. Boeckenoerde, il quale ha opposto, a questo diffuso modo di presentare la questione, la natura originariamente e strutturalmente mediata (rappresentativa) della democrazia[7]. All'origine del carattere rappresentativo della democrazia moderna sta una svolta concettuale più profonda e complessiva, coinvolgente una diversa base antropologica.

La democrazia moderna si sviluppa sul tronco di una concezione della politica che ha in Hobbes il suo interprete fondamentale[8]. La riflessione di Boeckenoerde, sul punto specifico, attualizza, in modo lucido e consapevole, lo schema hobbesiano in un contesto democratizzato[9]. La democrazia attinge, nella sua struttura, alle modalità di investitura del comando ed è concepibile, per

usare le categorie impiegate da Hobbes, come il precipitato istituzionale di un processo autorizzatorio che ha la sua scaturigine nella volontà degli individui e la sua destinazione nella figura del sovrano-rappresentante. Ecco dunque che ben prima della democrazia già la sovranità si trova implicata con la rappresentanza. La democrazia che si sviluppa nei processi evolutivi interni allo Stato moderno (e sovrano) non può che conservare le forme rappresentative.

Può essere fatta rimontare a Hobbes la matrice individualistica della democrazia, sottolineata con vigore da Bobbio, per il quale anche il *demos*, che pure è nome collettivo, è composto da individui e i decisori "sono singolarmente presi gl'individui che lo compongono"[10]. A rigore, nemmeno dovrebbe chiamarsi sovrano il popolo, ma i singoli individui, in quanto cittadini[11]. Si può anche sostenere che, in forza di questo legame originario con l'idea di individuo libero ed eguale, la democrazia, in forma rappresentativa, viene a confondersi con il modo stesso di intendere la politica della modernità, quasi fosse un suo sviluppo logico o addirittura un destino[12].

E tuttavia, quando si guardi a questa ricostruzione con le categorie d'analisi della storia concettuale, la distinzione tra una democrazia degli antichi e una dei moderni, interpretata sulla base dell'opposizione tra democrazia diretta e rappresentativa, si rivela essere una "favola", per quanto accettata[13]. Quando la democrazia degli antichi è letta in analogia con quella diretta, in quanto caratterizzata dalla partecipazione individualizzata e diretta dei cittadini, si finisce con l'assolutizzare e proiettare in un orizzonte atemporale l'elemento squisitamente moderno della volontà e i concetti, relativi, di popolo e di potere[14]. Solo entro un simile orizzonte possono pensarsi tanto la democrazia rappresentativa, quanto quella "diretta", come usualmente intesa. Si intravede perciò un nesso fondamentale tra forma politica della modernità (e della democrazia) e volontà degli individui. A questo plesso categoriale inerisce una coerente visione dell'autonomia politica, anche territoriale, con cui ancora ci si raffronta e, forse, ci si scontra.

3. La natura dell'autonomia politica nella democrazia moderna.

È noto che nell'orizzonte medievale l'azione individuale si iscriveva in un ordine da cui riceveva senso. L'autonomia concepibile in quel sistema consisteva dunque

essenzialmente nel radicamento, non certo nel trascendimento del legame. Questo valeva per l'individuo (la cui "idea" neppure si distingueva) e per le comunità, professionali o territoriali. Il pensiero moderno non legge più l'ordine sociale alla stregua di un *cosmos* in cui ogni parte abbia un suo posto naturale determinato[15]: l'individuo sta, per così dire, a sé e in sé. L'ordine sociale e politico deve fare i conti con la presenza del soggetto e della sua volontà. La stessa libertà diviene una qualità intrinseca del soggetto[16]. Essa è declinata, non a caso, come indipendenza, o come "dipendenza di tutti dalla propria volontà, libera appunto di esprimersi in ogni direzione, con il solo limite di non nuocere agli altri", secondo il tracciato della legge, la cui produzione, a propria volta, è "segnata dalla autonomia della volontà: per essere libero, cioè, il popolo deve obbedire solo alla legge che esso stesso si è dato"[17]. Proprio nel rapporto tra volontà individuale e volontà di tutti si apre lo spazio del politico.

L'ordine politico non trascende più il soggetto, ma è progettato razionalmente e, nella sua realizzazione, l'individuo attua la sua stessa volontà[18]. Ogni struttura, ogni "esistere con", va giustificata, secondo lo schema contrattuale, a partire dalle volontà individuali. Questo può dirsi anche per le costruzioni apparentemente più autoritarie, come quella di Hobbes. L'autonomia individuale resta infatti la condizione logica del venire a esistenza dell'ordine, anche di quello, negli effetti, più repressivo. In questo orizzonte moderno di significati, ciò che infatti, radicalmente, costituisce problema è la soggezione dell'uomo al potere di un altro uomo, perché si tratta pur sempre di un rapporto tra "pari"[19]. Ciò vale, naturalmente e *a fortiori*, entro un orizzonte politico-filosofico di tipo democratico: "poiché nessuno ha un'autorità naturale sul suo simile, e poiché la forza non produce diritto, restano dunque le convenzioni a base di ogni autorità legittima fra gli uomini"[20]. Ma è la questione strutturale e fondativa dell'obbligazione politica a dover fare i conti con "la parità strutturale o ontologica di tutti gli uomini"[21]. Si ipostatizza una soggettività (l'individuo, appunto, con la sua volontà) e perciò è l'aggregato - sociale e istituzionale - che abbisogna di giustificazione. Il passaggio è stato efficacemente concettualizzato da Boeckenoerde: "il legame tra democrazia e libertà si fonda sul principio del concetto moderno di libertà riferito alla libertà soggettiva nel senso dell'autonomia dei singoli. La libertà viene intesa e postulata come libertà da una determinazione eteronoma nel pensiero e nell'azione. Il singolo, in quanto padrone di se stesso, deve essere anche il proprio legislatore, che non assume i vincoli del suo agire (in modo eteronomo) da un potere o un'autorità esterni, ma se li conferisce da solo (in modo autonomo). Corrispondentemente, gli

ordinamenti politici e sociali non hanno il loro fondamento e il loro contenuto in presupposti (normativi) della natura umana o nella volontà creazionistica divina, ma nella motivazione e nella determinazione precisa di coloro che vivono sotto tali ordinamenti (Principio dell'autodeterminazione). Questa idea di libertà è già operante nella teoria del contratto sociale e statutale, quale è stata sviluppata dalla dottrina dello Stato del diritto razionale"[22].

Su queste premesse, il popolo non può essere inteso altrimenti che come totalità indifferenziata di individui uguali[23]. La società non è infatti concepita come costituita di parti e corpi, ma conosce un'unica dimensione collettiva, i cui formanti sono gli individui e, per essi, le loro volontà[24]. In questo modo, le espressioni concrete e plurali del popolo perdono rilievo pubblico e finiscono spoliticizzate. Nello spazio pubblico l'unica "società" ammissibile è lo Stato rappresentativo, che non è "punto di approdo di una ininterrotta catena di legami naturali", ma un "ordinamento artificiale, prodotto dalla volontà legislatrice del singolo individuo"[25]. Il popolo stesso è solo una grandezza ideale, "che proprio per questo ha bisogno di una mediazione personale per avere concretezza"[26]. Ed è solo grazie a questa mediazione rappresentativa che il popolo è pensabile come uno.

Si coglie qui l'ingente, ancorché magari insospettato, debito concettuale della modernità, anche democratica, rispetto alla filosofia di Hobbes, per il quale solo nel rappresentante (che è anche sovrano) si dà l'unità del rappresentato[27]. La rappresentanza che scaturisce dal processo autorizzatorio di cui gli individui sono l'origine (e la sovranità l'esito[28]) non è di parti "partecipi", ma di volontà di individui razionali, supposti liberi ed eguali, i quali riconoscono l'impossibilità di una più diretta azione politica dei cittadini e si "accontentano" di godere, in pace e sicurezza, di un ambito privato di autonomia. In un modello di Stato come quello di Hobbes, l'autonomia che residua, dopo la fondazione della sovranità, è dunque di carattere essenzialmente privato[29]. La rappresentanza non veicola trasmissione di volontà contenutisticamente definibili, come avverrebbe se si pensasse a una formazione dal basso della volontà generale, ma si risolve in un atto, meramente procedurale, di autorizzazione che legittima gli eletti a rappresentare liberamente, senza vincolo di mandato. La libertà, per gli individui, prende dunque soprattutto la forma della libertà negativa, come *silentium legis*, e cioè della protezione di una sfera privata dall'invasione del potere politico[30].

Mantenendo una coerenza di fondo, questo dispositivo concettuale della modernità giuridica e politica può partorire anche un'accezione di autonomia

politica, non meramente privata. Essa viene teorizzata nel periodo delle rivoluzioni borghesi di fine '700. Per descrivere il tipo di autonomia politica che può essere accolto entro la logica fondativa dello Stato moderno, è preziosa la riflessione di Hasso Hofmann, il quale si è, a proposito, espresso nei termini di una "originaria coincidenza di autodeterminazione collettiva e individuale". Il punto, cruciale, è così esplicitato: "i rivoluzionari del 1789 evocavano letteralmente nello stesso tempo sia l'autonomia dell'individuo sia la sovranità della nazione. In una specie di «rousseauismo diffuso», nella partecipazione empatica al valore razionale della nazione, essi intendevano ritrovare su un piano superiore la loro libertà naturale e uguaglianza, la loro capacità di autodeterminazione complessiva"[31]. La continuità tra la visione dei rivoluzionari e la filosofia di Hobbes è riconosciuta dallo stesso Hofmann, che pure individua in Rousseau il "padrino" (immediato) di questa concezione della libertà come "partecipazione alla formazione della volontà politica"[32]. Senza Hobbes, infatti, e la sua "riduzione metodicamente stringente di tutte le relazioni sociali e politiche agli individui come gli atomi di una fisica quasi naturalistica della socializzazione umana", né Locke, né Rousseau, né Kant sarebbero pensabili[33].

Vi è invece una cesura, difficilmente colmabile, tra una tale forma di autodeterminazione, che si fissa anche negli articoli 3-6 della Dichiarazione rivoluzionaria del 1789, e la concezione medievale dell'ordine sociale e politico. L'elemento di discontinuità risiede nel "modello protomoderno e illuministico di un contratto sociale e di governo, che fondò un sistema centralizzato di unità politica e di giustificazione del suo dominio radicato nell'individuo, perciò strutturato in modo omogeneo e in tal modo compatto. Questo modello suggerì l'originaria coincidenza di autodeterminazione individuale e collettiva"[34].

L'autonomia politica teorizzata da Rousseau e, più recentemente, da Kelsen ha la forma della "autodeterminazione dell'individuo mediante la sua partecipazione alla creazione dell'ordinamento sociale"[35]. In Rousseau, la democrazia è sintetizzata nella celebre questione posta dal capitolo VI del libro I del *Contratto sociale*: "trovare una forma d'associazione (...) attraverso la quale ognuno, unendosi a tutti, non obbedisca tuttavia che a se stesso e rimanga libero tanto quanto lo era prima". In questo modo, "il principio di autonomia passa dai singoli al popolo; questo viene visto come unità e totalità e detiene quella libertà, autodeterminazione e sovranità che nello stato di natura spettava al singolo"[36]. La legge, se e in quanto espressione della volontà generale, è la risposta al dilemma formulato; nella misura in cui soddisfi le condizioni procedurali e,

almeno in Rousseau, anche etiche, essa non può essere ingiusta, "poiché nessuno è ingiusto verso se stesso"; né ha senso domandarsi come si possa essere liberi e insieme sottomessi alle leggi, "poiché esse non sono che registrazioni delle nostre volontà"[37]. La volontà generale consiste infatti in quell'interesse comune che tutti i cittadini, una volta che si siano liberati dallo spirito di corpo (*id est*: di fazione), riconoscono come proprio[38]. La legge è dunque il precipitato necessario dell'autonomia, in quanto dà espressione alla pur esigente possibilità razionale della coesistenza delle sfere di libertà ed eguaglianza individuali.

La posizione di Kelsen si colloca su questo crinale della libertà politica intesa come "assemblaggio" dei processi di autodeterminazione degli individui. La volontà della collettività e dello Stato non sono assunti come dati psichici e reali, "poiché, in senso psicologico, si hanno solo volontà individuali. La cosiddetta «volontà» dello Stato non è che l'espressione antropomorfa usata per indicare l'ordine ideale della comunità il quale è costituito da una serie di atti individuali di cui esso rappresenta il contenuto"[39]. Nello svolgimento di questa traslazione dalle volontà individuali all'ordine sociale democratico, Kelsen vede operanti "due istinti primordiali dell'essere sociale. In primo luogo la reazione contro la costrizione risultante dallo stato di società, la protesta contro la volontà esterna davanti alla quale ci si deve inchinare, la protesta contro il tormento dell'eteronomia. (...) «è un uomo come me, siamo uguali, che diritto ha dunque di comandarmi?»"[40]. E tuttavia, nonostante questa prima ribellione, perché ci possa essere società è necessario il potere. Come per tutta la modernità, il problema diventa allora - ed è il secondo movimento - il modo in cui si scelgano e traggano legittimazione i capi[41]: "se noi dobbiamo essere comandati, lo vogliamo essere da noi stessi. La libertà naturale si trasforma in libertà sociale o politica. è politicamente libero chi è sottomesso, sì, ma alla volontà propria, non alla volontà esterna"[42].

Come si compie questa trasfusione dalla volontà e libertà individuale al potere legittimo? In democrazia il problema trova una soluzione pratica possibile: essa, infatti, "si accontenta di una semplice approssimazione al concetto originario di libertà. Poiché se è libero chi determina se stesso, e non è soggetto che alla volontà sua propria, laddove vige il principio della maggioranza sono liberi soltanto gli appartenenti alla maggioranza, perché la volontà di questi soli determina il contenuto dell'ordine sociale"[43]. Decisivo diventa dunque il principio di maggioranza, fondato sulla necessità che "se non tutti gli individui, almeno il più gran numero di essi sono liberi"[44]: "è caratteristico della

democrazia, a questo proposito, non tanto che la volontà dominante sia la volontà del popolo, quanto che un ampio strato dei sottomessi all'ordine sociale, il maggior numero possibile di membri della collettività, partecipi al processo della formazione della volontà quantunque soltanto - almeno di regola - ad un certo stadio di questo processo, chiamato legislazione e solo con la creazione dell'organo legislativo"[45].

La garanzia offerta dal principio maggioritario si innesta sulla particolarità della procedura parlamentare: "nel parlamento l'idea di libertà ci appare in una *doppia* combinazione che ne limita la primitiva forza. Con il *principio di maggioranza* accettato dal parlamento, l'idea della libertà, allo scopo di rendere possibile in qualche modo un ordinamento sociale, rinuncia alla esigenza (l'unica che le sia *totalmente* adeguata) della unanimità dei voti nella creazione della volontà collettiva. Ma da una analisi del parlamento risulta ancora un secondo elemento: la creazione di questa volontà è *indiretta*; la volontà statale non è emanazione diretta del popolo stesso, bensì di un parlamento, sia pure eletto dal popolo. Qui il concetto di libertà, quale concetto della autodeterminazione, si combina con la ineluttabile necessità della *divisione del lavoro*, della differenziazione sociale"[46]. Nelle procedure discorsive della democrazia istituzionalizzata nel parlamentarismo si consuma pertanto un processo che si potrebbe definire di ineluttabile metamorfosi che, a partire dalla libertà e dall'autonomia individuali, conduce all'autonomia collettiva mediata dalla decisione del Parlamento stesso[47]. La libertà individuale diviene autonomia politica attraversando un processo - articolato in fasi - di mediazione. Perfino in Rousseau, in verità, non v'è identità tra il volere dell'individuo empirico e il volere del cittadino che, partecipando al voto, prende decisioni dirette (senza schermo rappresentativo). Il risultato della volontà generale non si ottiene infatti mediante meccanica sommatoria delle espressioni individuali di voto, ma presuppone condizioni di carattere etico-morale, entro cui si insinua un'insospettata dimensione rappresentativa[48]. In forza dell'aspirazione alla coincidenza di cui si è detto, l'autonomia collettiva deve essere veicolo di quanta più autonomia individuale è possibile. E tuttavia, questa coincidenza è resa possibile grazie alla mediazione dell'io-razionale che solo permette la rappresentazione della volontà individuale entro la volontà generale dello Stato[49].

Giacché la pretesa di obbedire solo a se stessi può valere per la sfera morale[50], ma non per quella socio-politica, tanto più allorquando la convivenza replichi uno schema societario, anziché comunitario[51], il progetto politico della modernità,

teso all'autodeterminazione, si regge su di una irriducibile finzione[52]. Come è stato recentemente ribadito, "il cittadino democratico, quando esercita il diritto di partecipazione politica, non «dà leggi a sé», poiché a) il soggetto che dà le leggi (...) è il collettivo, di cui il singolo cittadino è soltanto una frazione; b) il soggetto che riceve le leggi è il singolo non come cittadino, ma come individuo privato, che per definizione non è politicamente indipendente dal collettivo (e perciò non è «autonomo»), neppure quando il collettivo sia democratico"[53]. Insomma, l'autonomia politica, intesa come "capacità-potere di scelta, ad esempio elettorale, dell'individuo in quanto (co)decisore politico", non può eliminare il dato della "eteronomia politica dello stesso individuo rispetto al collettivo, anche quando le norme collettive siano state decise con il suo stesso concorso e consenso"[54]. Dinanzi al riconoscimento di questo limite strutturale, le più recenti teorizzazioni cercano di offrire un'ancora di salvataggio, in termini di *responsività*[55], rassicurante, ma inidonea a colmare lo scarto strutturale tra aspirazione e realtà.

E tuttavia – ciò che, ai nostri fini, è più rilevante – il modello che così si delinea - da Hobbes a Rousseau e Kelsen - tende a sfociare in una rappresentanza politica di scala nazionale, non di parti sociali o territoriali. Com'è stato efficacemente notato, l'idea di una prossimità dei governanti ai governati è "disarmonica" rispetto all'aspirazione persistente del pensiero politico e giuridico occidentale "che le decisioni pubbliche perseguano una razionalità trascendente le esigenze di soddisfacimento degli interessi particolaristici"[56]. L'interesse nazionale o statale, infatti, non è stato inteso come "la semplice sommatoria degli interessi individuali o delle varie comunità particolari, ma come un interesse affatto autonomo, che trascendesse quelli particolari, pur riassumendoli tutti in se stesso"[57]. Per questa ragione, il dispositivo concettuale dello Stato moderno si regge su un principio di separazione tra Stato e società, di modo che l'*unico* punto di contatto tra lo Stato e la realtà sociale sottostante si realizza, tramite la rappresentanza (parlamentare), nel momento legislativo, ristretto però alla "società che conta"[58]. Lo stesso caposaldo giuridico del principio di eguaglianza formale, che si riflette nei requisiti di generalità e astrattezza della legge, ostacola il riconoscimento della specificità di corpi intermedi e locali[59]. L'imperativo della separazione Stato-società inibisce o quanto meno limita l'espressione, da parte delle istituzioni politiche, delle peculiarità etico-sociali del territorio, dovendo quelle piuttosto, in fedeltà al principio rappresentativo, trascenderne gli interessi particolari. Non vi possono cioè essere, su di un piano qualitativo, differenti società cui far corrispondere specifica rappresentazione, sicché la rappresentanza nazionale, anche laddove non sia l'unica, prevale e auto-assume la qualifica esclusiva e impareggiabile di

sovrano[60].

Se infatti l'autonomia politica è costruita ogni volta a partire da quella individuale, gli ingredienti o i formanti (le volontà individuali, appunto) del livello più ampio di mediazione rappresentativa sono gli stessi di quelli che compongono il più "basso", sicché, fatalmente, le autonomie intermedie risultano fagocitate o pretermesse e l'individuo stesso, comprensibilmente, concentra le sue aspettative e il suo interesse sull'entità più grande e potente tra quelle che - è questo il punto! - in *un medesimo modo* ha contribuito a generare. Non siamo dunque di fronte a un'autonomia politica che parta, per valorizzarle, da articolazioni già raggiunte e organizzate; essa semplicemente ripete uno stesso schema costitutivo che, muovendo dalle volontà individuali, porta all'unica espressione veramente e razionalmente generale[61]. Non a caso, quando la fiducia nello schermo rappresentativo si incrina, il conseguente senso di disaffezione tende a travolgere indistintamente tutti i livelli in cui il politico si articola.

Quanto detto fin qui non porta a escludere che, all'interno di questo dispositivo concettuale, siano configurabili "corpi politici" a base territoriale diversi dallo Stato, a cui peraltro restano incontestabilmente subordinati. Già in Hobbes se ne trova un, forse sorprendente, riscontro. Nel capitolo XXII del libro II, il filosofo inglese distingue il "sistema" regolare, dotato di assolutezza e indipendenza, che è (solo) lo Stato, dai "sistemi" dipendenti e subordinati, "istituiti per autorità del potere sovrano dello Stato"[62]. Come puntualizza Hobbes, "nei Corpi politici, il potere del rappresentante è sempre limitato, e ciò che ne definisce i limiti è il potere sovrano. Il potere illimitato è, infatti, la sovranità assoluta, e in ogni Stato è il sovrano il rappresentante assoluto di tutti i sudditi. Perciò nessun altro può essere il rappresentante di una parte di questi ultimi se non nella misura in cui quegli glielo consentirà"[63]. Non v'è perciò, in capo ai corpi politici, alcuna sostanza originaria da cui possa trarsi una pretesa di riconoscimento; ciò che vale è un'insindacabile - e sempre revocabile - logica autorizzatoria, saldamente governata dal rappresentante (sovrano) dello Stato[64]. Non possono coesistere, entro uno Stato, "due assemblee sovrane o due sovrani sullo stesso popolo, cosa che non può accordarsi con la pace di quest'ultimo. Pertanto, dove c'è già una sovranità, non può esservi rappresentanza assoluta del popolo che mediante essa"[65]. Il popolo stesso "non può scegliere i propri deputati per scopi diversi da quelli espressi nel documento ad esso diretto dal suo sovrano"[66]. Possiamo scorgere qui, *in nuce*, la struttura per attribuzioni che governa le autonomie politiche entro lo Stato democratico moderno.

Non molto cambia con Rousseau[67]; e nemmeno, su un piano storico, con la rivoluzione francese[68]. Per Rousseau, la sovranità è inalienabile e indivisibile, perché "o la volontà è generale o non è tale; essa o è quella del corpo popolare o solo d'una parte. Nel primo caso questa volontà dichiarata è un atto di sovranità e fa legge; nel secondo non è che una volontà particolare o un atto di magistratura; tutt'al più un decreto"[69]. Rousseau si colloca fermamente su una trincea ostile ai corpi intermedi, deprezzati al pari di fazioni, in quanto "la volontà di ciascuna di queste associazioni diventa generale rispetto ai suoi membri, e particolare rispetto allo Stato (...) Importa dunque, per avere veramente l'espressione della volontà generale, che non vi siano società parziali nello Stato, e che ogni cittadino non pensi che con la sua testa"[70]. Su questi presupposti, l'istanza partecipativa, che pure anima l'intera costruzione del Ginevrino, si compie entro uno Stato piccolo[71], piuttosto che in uno suddiviso in entità autonome. La logica centripeta della sovranità è insomma così condizionante che, per garantire la partecipazione democratica, si deve percorrere la via della frammentazione in Stati piccoli, anziché quella del riconoscimento di sfere di autonomia entro un'unità di tipo statale. In questa impostazione si vede all'opera un principio che è stato definito di semplificazione: "l'autorità sovrana è semplice e una, e non si può dividerla senza distruggerla. (...) una città non può, più che una nazione, essere legittimamente soggetta a un'altra, perché l'essenza del corpo politico è nell'accordo dell'obbedienza e della libertà, e queste parole *suddito* e *sovrano* sono correlazioni identiche, la cui idea si riunisce sotto l'unica parola *cittadino*"[72].

3.1. Un'altra idea di autonomia politica nella modernità: trincee di resistenza.

Se quella descritta è la linea di pensiero affermatasi, su un piano storico e concettuale, non mancano tuttavia, entro la modernità politica e giuridica, posizioni che interpretano diversamente l'autonomia politica[73]. Sul tronco di una di queste impostazioni critiche - l'istituzionalismo - che recupera una visione premoderna (o comunque altra, rispetto a quella illuministica[74]) del diritto naturale - si innesta peraltro la Costituzione italiana[75]. In Santi Romano, che dell'istituzionalismo italiano è l'esponente più autorevole, oltre a un'accezione ampia e generica di autonomia ("ogni possibilità di autodeterminazione e, quindi,

le capacità attive, i poteri, i diritti soggettivi"), vi è un significato specifico, che corrisponde alla "potestà di darsi un ordinamento giuridico" o, in un senso oggettivo, "il carattere proprio di un ordinamento giuridico che individui o enti si costituiscono da sé, in contrapposto al carattere degli ordinamenti che per essi sono costituiti da altri"[76]. È significativo notare come S. Romano sleggi la qualità dell'autonomia dall'elemento volontaristico, che invece egemonizza l'ottica moderna, potendo l'autonomia stessa svilupparsi anche in modo "anonimo", mediante cioè "consuetudini" o, seconda la categoria della dottrina tedesca, mediante la "observanz"[77]. Si tratta, ad ogni buon conto, di un'autonomia, per così dire, moderata o relativa, che non nega e anzi riconosce espressamente le ragioni del livello statale, sintetico[78].

Il costituente Aldo Moro, pure non inquadrabile entro un alveo "istituzionalistico", in un suo corso universitario di filosofia del diritto, definiva fonte del diritto quel "tipico processo attraverso il quale si viene formando la regola sociale obbligatoria e che è, secondo quanto appunto si assume, o di formazione spontanea ed irriflessa (consuetudine), o di formazione volontaria ed artificiosa ad opera dei competenti organi costituzionali". Moro accorda una preferenza alla prima modalità di formazione (irriflessa), che "richiama in modo molto espressivo quella libera realtà della vita giuridica, che è poi la vita giuridica vera", mentre la seconda "condensa, come può, esperienze di quella realtà sottostante e le offre come un dato sussidiario, per indirizzare l'azione"[79], perché "il diritto non è una fonte normativa autonoma, posta, non si sa dove, nella vita dello spirito pratico. Non è una mostruosa ed onnipotente volontà dello Stato, forte nel comando (...) Esso è nelle sue linee essenziali un momento della vita morale, il quale può realizzarsi nei più diversi ambiti sociali con mutamento di caratteristiche accessorie, ma restando intatta la sostanza"[80].

Non si tratta dell'unica - né della prima - linea critica rispetto all'autonomia ricavata dal giusnaturalismo moderno. Già in Hegel, in contrapposizione a un'idea moderna, giudicata ingannevole, di libertà (che infatti legittima il potere assoluto del sovrano) e al conseguente modello di rappresentanza politica, si trova sviluppata l'idea per cui "nella società, al di là delle molteplici e indefinite differenze di singoli, hanno luogo differenze determinate che riguardano le cerchie in cui i singoli vivono, lavorano, partecipano alla vita comune; e queste *determinate differenze* sono quelle che non possono non avere un significato politico, non in quanto siano assunte immediatamente, sulla base di un mandato imperativo, ma in quanto le decisioni

politiche devono essere prese tenendo conto e con la partecipazione attiva delle cerchie attraverso i loro rappresentanti"[81]. Su queste basi, la libertà e l'autonomia politica sono possibili solo attraverso l'espressione delle "cerchie" sociali, anziché la loro neutralizzazione pubblica. Le articolazioni intermedie, oltre le differenze individuali, devono dunque trovare posto e riconoscimento in un'architettura politica che voglia preservare la libertà.

Il limite di un'autonomia politica costruita sul calco dell'autodeterminazione individuale è stato lucidamente e combattivamente colto anche da Pierre Proudhon: "laddove regna, nella sua ingenuità, il suffragio universale, si può tranquillamente affermare che tutto si svolgerà nel senso dell'indivisione. Poiché il popolo è la collettività che racchiude in sé tutta l'autorità e tutto il diritto, il suffragio universale, per essere espressione sincera del suo significato, dovrà per quanto possibile essere lui stesso indiviso (...) Da questo scrutinio indiviso nasce dunque un'assemblea indivisa, che delibererà e legiférerà come un solo uomo. In caso di disparità di pareri, è la maggioranza a rappresentare, senza sentirsi limitata, l'unità nazionale. Da questa maggioranza uscirà a sua volta un governo indiviso che, derivando i suoi poteri dalla nazione indivisibile, è chiamato a governare e ad amministrare collettivamente ed unitariamente, senza spirito di localismo né forme di campanilismo. è così che il sistema di centralizzazione, di imperialismo, di comunismo, di assolutismo - tutti questi termini sono sinonimi - scaturisce dall'idealismo popolare; è così che nel patto sociale, concepito alla maniera di Rousseau e dei giacobini, il cittadino si dimette dalla sua sovranità ed il comune, e sopra al comune il dipartimento e la provincia, assorbiti nell'autorità centrale, non sono altro che agenzie sotto la direzione immediata del ministero"[82]. Per Proudhon la democrazia rischia così di pervertirsi, fino a divenire "partito reazionario. E siccome la Nazionalità, nel senso in cui la comprende e l'interpreta la Democrazia, ha per corollario l'*Unità*, essa ha messo il sigillo alla sua abiura, dichiarandosi definitivamente potere assoluto, indivisibile ed immutabile"[83]. La democrazia, tradita da questa ossessione di "indivisione", trascolora in reazione, abiurando se stessa.

L'approccio di Hegel e quello di Proudhon alzano il livello della critica fino a investire il principio cardine della separazione Stato-società. Proudhon, che significativamente è annoverato tra i precursori del principio di sussidiarietà[84], muove dal riconoscimento della consistenza istituzionale della "realtà sociale", la cui storia e perfino "intelligenza" non si riducono a quelle delle singole individualità[85]. Su queste premesse, egli, come pure Hegel, si oppone alla

esasperata contrattualizzazione della società, la quale non è "seulement conventionnelle, mais réelle", essendo cioè sostanziata dalla "division du travail" e dalla "unité de l'action collective"[86]. L'autonomismo federale di Proudhon oppone dunque un rifiuto consapevole alla riduzione della complessità sociale a componenti soggettive e volontaristiche[87], come nel contrattualismo di Hobbes e di Rousseau: "l'errore di Hobbes è stato (...) quello di aver situato le relazioni intersoggettive in un vuoto giuridico e insieme morale, e di avere preteso di colmarlo solo con la forza egemonica dello stato"; "il contratto di Rousseau è (...) astratto, non sa comprendere tutta una serie di forze reali della esperienza che vengono sostituite con una generica definizione del cittadino e con un'idea di comunità considerata come una fusione di coscienze e di valori imposta da una volontà generale egemonica. Nella definizione di questa comunità, «pas un mot ni du travail, ni de la propriété, ni des forces industrielles, que l'objet du Contrat social est d'organiser. Rousseau ne sait ce que c'est l'économie. Son programme parle exclusivement de droits politiques; il ne reconnaît pas de droits économiques»"[88].

La pretesa riduzione dello scenario politico a un rapporto tra individui e Stato genera un vuoto in cui l'autonomia non trova il terreno in cui radicarsi. Quando invece si parta dalla struttura sociale reale, non si può pretendere di mantenere l'assetto istituzionale immunizzato dalle matrici sociali[89]. L'ordine sociale va allora pensato come il prodotto di forze collettive che hanno una propria autonoma consistenza e capacità di equilibrio e che, per questo, sono anche funzionali a contrastare la pretesa egemonica del potere politico[90]. Questo non significa che Proudhon predichi, come talvolta gli viene imputato, un integrale autogoverno sociale, posto che "sans gouvernement, la société tombe au-dessous de l'état sauvage: pour les personnes, point de liberté, de propriété, de sûreté; pour les nations, point de richesse, point de moralité, point de progrès"[91]. Egli auspica piuttosto la collaborazione e una reciproca sorveglianza tra componenti sociali e politico-istituzionali dell'ordine[92].

Il filosofo di Besançon ha infatti elaborato una *pars construens* retta dal principio federativo, in cui l'unità politica non è perseguita per cancellazione delle realtà preesistenti o attraverso una palingenesi sociale ed istituzionale, e nemmeno nella forma di un'entità superiore alle parti costitutive[93]. Egli propugna piuttosto "un contratto sinallagmatico e commutativo, stipulato per uno o più oggetti determinati, ma la cui condizione essenziale è che i contraenti si riservino sempre una parte di sovranità e di azione superiore a quella a cui

rinunciano"[94]. La costruzione dell'autonomia politica, in capo alle istituzioni, non svuota dunque, come accadeva nel processo hobbesiano di autorizzazione, l'autonomia sociale, né si sostituisce integralmente ad essa nemmeno per lo svolgimento dei compiti di rilievo pubblico.

4. L'irruzione dei partiti nel discorso sulla rappresentanza: critica e rivalutazione. Cenni.

Lo schema concettuale dello Stato moderno prevede - lo si è visto - una rappresentanza non di parti, ma espressione della collettività unificata. Rispetto a questo, un fattore di novità dirompente e di crisi è stato storicamente determinato, com'è noto, dall'avvento dei partiti. Questi possono infatti inoculare entro il corpo politico un germe letale di frammentazione della volontà generale. L'impatto della loro presenza ingombrante nella sfera pubblica ha, per questo, suscitato reazioni allarmate nella dottrina giuspubblicistica che vi ha visto, soprattutto con Schmitt e, con toni diversi, Leibholz, la traccia di un'alterazione profonda della forma dello Stato liberale moderno.

Costantino Mortati è, in Italia, il costituzionalista di riferimento di una cultura giuridica che ha avviato un processo, peraltro contrastato, di riconsiderazione e rivalutazione del ruolo dei partiti per il mantenimento e la promozione dell'unità dello Stato, ribaltando la tradizionale accusa che essi siano fattori di dissoluzione[95]. Anche in prossimità dei lavori dell'Assemblea costituente, Mortati, con riferimento alla struttura bicamerale del Parlamento, sosteneva la necessità di "operare un'integrazione del suffragio tale da far pervenire ad espressione tutti gli interessi socialmente rilevanti e farli armonicamente confluire alla determinazione dell'indirizzo politico"[96]. L'intermediazione partitica, per Mortati, "lungi dal porsi come diaframma ostacolante l'aderenza del popolo allo stato, secondo quanto riteneva l'ideologia liberale, è rivolta a potenziare l'efficienza dell'azione della società sullo stato, ad agevolare quel dialogo fra elettori ed eletti"[97]. Lo Stato inizia così a fare i conti, sul piano politico, con il pluralismo sociale, di cui i partiti stessi sono vettori e, al contempo, preziosi organizzatori.

In Kelsen, la rivalutazione descritta si compie in modo ancora più radicale. La rappresentanza partitica diventa addirittura il proscenio di un compromesso, non

più temuto, bensì valorizzato come la possibilità residua, per i cittadini, di far valere i propri interessi e dunque, per quanto ci interessa, come condizione di un'autonomia politica concretamente possibile[98]. Poiché la volontà generale "non può essere che la risultante, il compromesso fra interessi opposti"[99], nel Parlamento deve confluire la varietà degli interessi che agitano la società, anziché prodursi una loro immunizzazione[100]. In questo modo, "l'idea della rappresentanza-rispecchiamento, che era rimasta latente durante il dominio della sovranità-rappresentanza nazionale, diventa dunque centrale. (...) Il rispecchiamento non è più distruttivo, come temevano le élites liberali, ma è la nuova forma efficace della rappresentanza"[101].

Con questi presupposti, il parlamentarismo appare la forma possibile di una democrazia ispirata dall'idea dell'autonomia politica[102]. Kelsen rinviene l'essenza del parlamentarismo al di fuori ormai della "finzione della rappresentanza"[103], come "il necessario compromesso fra l'idea semplicistica della libertà politica e il principio della differenziazione del lavoro"[104]: "qua non è l'interesse di un solo gruppo che diviene volontà dello Stato. Questa volontà è determinata da una procedura nella quale gli interessi di diversi gruppi organizzati in partiti entrano, come tali, in una lotta che termina in un compromesso. Ma se la volontà dello Stato non deve esprimere l'interesse unilaterale di un partito, bisogna che venga garantito che possibilmente tutti gli interessi di partito possano esprimersi ed entrare in concorso, affinché il compromesso finale intervenga fra di loro"[105]. I partiti sono il soggetto specificamente deputato a rendere praticabile questa forma, necessariamente mediata e approssimata, di autonomia politica. Essi rispecchiano la pluralità, ma al contempo ne riducono la complessità in una misura che rende possibile l'unità. La loro prestazione è insomma unitaria e principalmente nazionale[106].

Non è certo questa la sede per ripercorrere una vicenda tanto complessa e studiata come il rapporto tra rappresentanza politica e partiti. La conclusione parziale che interessava evidenziare può essere così formulata: i partiti - questa è la grande novità - preparano a - e non pregiudicano - la sintesi (o il compromesso) politica. Questo significa che l'unità politica può finalmente alimentarsi - o almeno essere compatibile con il rilievo politico - di parti distinte e finanche conflittuali[107]. Che riflesso può avere questa consapevolezza, pur contrastata, sulla posizione delle autonomie politiche territoriali?

Ancora in Kelsen troviamo elementi utili per affrontare quest'ultima questione: le procedure finalizzate al compromesso si devono necessariamente

svolgere entro un ambiente in cui "maggioranza e minoranza debbono potersi *capire* fra di loro"; ciò implica "una collettività relativamente omogenea dal punto di vista della civiltà e, soprattutto, una lingua comune. Se la Nazione è in primo luogo una comunanza di *civiltà* e di *lingua*, il principio di maggioranza assume il suo pieno valore soltanto nell'ambito di un *corpo nazionale unitario*, e ne consegue per lo meno che nelle collettività transnazionali o internazionali, e specialmente negli Stati cosiddetti a nazionalità mista, la decisione delle questioni di cultura nazionale deve essere sottratta al parlamento centrale e lasciata alla «autonomia», vale a dire ai corpi rappresentativi delle comunità propriamente nazionali organizzate secondo il principio di *personalità* (gruppi parziali)"[108]. L'omogeneità necessaria al compromesso è dunque declinata in termini riduttivi e, al contempo, generici. Con essa non si afferma in senso proprio un'istanza autonomistica, ma, più semplicemente, una condizione di relativa omogeneità etnico-culturale. Non è messo in discussione il principio di maggioranza come veicolo dell'autonomia politica, ma la sua "eccessiva *centralizzazione*"[109].

Più recentemente, Boeckenfoerde è giunto, per itinerari differenti, a una non dissimile conclusione circa la necessità di una "relativa omogeneità" e di un "peculiare substrato contenutistico", come base imprescindibile per un'organizzazione democratica dello Stato e per l'accettazione serena del principio di maggioranza[110]. Laddove questa "comunanza pre-giuridica" faccia difetto, "la soluzione più ovvia è il riconoscimento di ambiti di autonomia - e quindi, un limitato decentramento del potere democratico generale dello Stato" [111]. Si tratta però, per Boeckenfoerde, come attesta l'uso prudente dei termini, di meri correttivi che non alterano, ma anzi confermano e consolidano la logica della rappresentanza politica nazionale[112]. L'uguaglianza, nella sua declinazione democratica, è infatti interpretata come "specificata", non universale, avendo come "punto di partenza (...) l'appartenenza alla comunità politica del popolo dello Stato"[113].

5. La Costituzione italiana: il popolo plurale e la democrazia del lavoro.

Rispetto a un'idea di unità del popolo consegnata alla mediazione rappresentativa del Parlamento, la Costituzione pone le basi per una profonda

problematizzazione[114]. A partire dal riconoscimento dell'identità relazionale della persona, cardine del principio personalistico, la Costituzione mira a dare espressione nello spazio repubblicano, e finanche nelle forme della rappresentanza[115], alla ricchezza delle articolazioni sociali e istituzionali, che strutturano pluralisticamente il popolo. La Costituzione non interpreta il popolo come entità astratta o ideale, e neppure come mera sommatoria di individui, unificati dal solo rapporto con lo Stato, bensì come un soggetto reale, organizzato in concrete articolazioni ed espressioni pluralistiche che trovano un riconoscimento sin nei principi fondamentali: formazioni sociali (art. 2), autonomie territoriali (art. 5), comunità linguistiche (art. 6), confessioni religiose (artt. 7 e 8), ecc...

I costituenti, o almeno una parte influente di essi, nutrivano la consapevolezza che il carattere pluralistico e pure, benché parzialmente, autonomamente organizzato del popolo sovrano non fosse integralmente espresso dal circuito della mediazione partitica, sia per la sussistenza di interessi non immediatamente politici, sia per un difetto di chiusura oligarchica dei partiti medesimi. Occorreva, dunque, da un lato, "aprire" il sistema partitico, secondo il metodo democratico prescritto dall'art. 49 Cost.; dall'altro, rendere agibili canali differenti di rappresentanza-rispecchiamento e di partecipazione democratica del popolo. In questo modo, il pluralismo sociale non si riduce, nemmeno dentro la sfera pubblica, a quello veicolato e "normalizzato" dalla rappresentanza politica nazionale.

Entro questo quadro, occorre verificare lo spazio disponibile alle autonomie politiche territoriali. Non v'è dubbio che la mediazione partitica e rappresentativa si ripresenti anche a livello territoriale; ciò nondimeno, essa deve essere pensata e organizzata in modo tale da non entrare in contraddizione con l'innovativa aspirazione al rilievo politico del pluralismo sociale cui il principio di sussidiarietà (già implicito nel testo costituzionale del 1948) dà fondamento[116]. L'unità di un popolo articolato e capace di organizzazione, anche politica, è infatti affidata a processi di convivenza e cooperazione delle espressioni plurali del popolo stesso di cui la Costituzione traccia le coordinate essenziali[117], secondo un impianto personalistico-comunitario che legge nella democrazia il "regime che poggia sulla responsabilità e sull'organizzazione funzionale di tutte le persone costituenti la comunità sociale"[118]. In questo sistema si aprono spazi inediti per l'autonomia politica e, insieme, per l'autogoverno locale. Peraltro - sia detto per inciso - la riforma attualmente in discussione del Senato, riprogettato perché sia

espressivo delle autonomie politiche territoriali pur entro un quadro di rappresentanza nazionale, potrebbe andare, tardivamente e molto ambiguamente[119], nella direzione di prevedere sedi istituzionalizzate di una cooperazione finalizzata all'unità del popolo plurale.

Si possono quindi cogliere, dal testo costituzionale, le basi di un'evoluzione possibile verso un federalismo di marca cooperativa[120]. Non sorprende che una simile evoluzione, quando sia riguardata alla luce del dispositivo della democrazia rappresentativa dello Stato moderno, sollevi il problema di un possibile contrasto con "la struttura costituzionale democratica"[121]. E, da questa prospettiva, si cercano rassicurazioni nella comune legittimazione democratica degli attori coinvolti nel federalismo partecipativo[122], nonché, significativamente, nell'uniformità garantita dai partiti politici, che agiscono a livello federale e territoriale[123]. Ciò che, nell'ottica del federalismo "integrale" (in quanto sociale, oltre che istituzionale) della Costituzione italiana appare piuttosto come un limite, e cioè l'omogeneizzazione centripeta prodotta dal sistema partitico, è qui declinato in termini di garanzia positiva del "carattere nazional-unitario" dell'ordinamento dello Stato federale[124].

Non è possibile scindere la ricostruzione dello spazio riservato all'autonomia politica territoriale dalla interpretazione che la Costituzione offre complessivamente della democrazia. Si deve dunque partire dall'accezione di democrazia fondata sulla cooperazione dei cittadini, attraverso le loro espressioni sociali e istituzionali, di cui il lavoro è, nella Costituzione, formula riassuntiva e insieme simbolo, e per la quale può tentarsi il recupero di un termine, certo polisenso, come quello di *autogoverno*[125]. Recuperando questo lemma, si vuole alludere a un'idea di democrazia che non si riduce alla dinamica di investitura delle istituzioni elettive, ma che si irradia sui soggetti e sui compiti della società, secondo il principio lavoristico e quello, ad esso connesso, di sussidiarietà[126]. L'ideale tracciato è quello di una democrazia "spessa", perché radicata nella profondità dei rapporti sociali ed economici, laddove si può e si deve rendere possibile la partecipazione, e cioè l'apporto creativo, di ogni singola persona, portatrice di una irriducibile unicità, cui si accompagna una vocazione sociale da riconoscere e promuovere. Come dice l'art. 4, "ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società".

Una democrazia così intesa non è astretta entro l'ambito istituzionale del potere pubblico, ma si diffonde in tutte le sfere dell'agire sociale, entro cui la

partecipazione - resa feriale - dei cittadini offre loro una possibilità concreta di contribuire a ordinare i rapporti sociali. La nostra Costituzione interpreta dunque la democrazia non solo e non tanto nella sua dimensione più visibile, quella del potere - scandita in elezioni, partiti e istituzioni -, ma anzi tutto come la capacità del corpo sociale di costruire, in alleanza essenziale con le istituzioni, uno stile cooperativo di convivenza, orientato al "pieno sviluppo della persona umana" (art. 3, c. II, Cost.).

Tale idea di democrazia appare molto più esigente di quella che impronta la modernità, ispirata dal giusnaturalismo liberale. Nella versione costituzionale, infatti, lo spazio pubblico non è abitato solo dai rappresentanti, autorizzati da individui uguali e reciprocamente indipendenti, ma è aperto alla partecipazione delle articolazioni plurali, sociali e istituzionali, del popolo sovrano. La democrazia si giova così dell'esercizio, in un orizzonte di corresponsabilità^[127], di tutte le libertà, non solo di quelle immediatamente politiche^[128]. Esse veicolano infatti un potenziale di auto-organizzazione del corpo sociale che si innerva negli ambiti della società e dell'economia, oltre che, naturalmente, in quelli specificamente politici^[129].

In questa idea, radicata, in senso proprio, di democrazia occorre ricostruire lo spazio rimesso anche alle autonomie politiche territoriali. In coerenza con il quadro tracciato, si può affermare che a queste sia affidato il compito essenziale di offrire una struttura di cerniera tra il livello sociale della partecipazione e quello istituzionale e dunque di operare una saldatura tra i profili orizzontale e verticale della sussidiarietà^[130].

6. L'autonomia politica nella prospettiva comunitaria della Costituzione.

Entro la prospettiva democratica indicata, il concetto di autonomia politica riceve una coloritura originale, che è bene sintetizzata dalla qualifica di "comunitaria", cui fa riferimento l'art. 3.1 del d.lgs. 267/2000: "le comunità locali, ordinate in comuni e province, sono autonome"^[131]. Le basi normative su cui appoggiare questa lettura, costituzionalmente ispirata, dell'autonomia politica non mancano e risiedono principalmente, oltre che nel fondamento della Repubblica democratica sul lavoro e nell'istanza partecipativa che l'art. 3, c. II, Cost. diffonde sui diversi

livelli (politico, economico e sociale) della convivenza, negli articoli 2 e 46, per quanto riguarda l'autonomia sociale, e, con riguardo agli enti territoriali, su cui qui si concentra l'attenzione, negli articoli 5 e 114[132].

La dottrina costituzionalistica ha invero tempestivamente colto le implicazioni della concezione costituzionale dell'autonomia politica territoriale. Emblematico di questa lucida consapevolezza, anche in considerazione dei tempi, è il commento di Giorgio Berti all'art. 5 della Costituzione[133]. È stato proprio il Berti a recuperare il lemma "autogoverno" nell'accezione che qui si intende riproporre: "al fondo dell'idea di autonomia vi è sempre un principio di autogoverno sociale ed ha senso introdurre una autonomia sul piano istituzionale in quanto sia sicuro che essa serve a vivificare la partecipazione sociale"[134]. Ecco tracciato il progetto di un ponte ideale che, dalla partecipazione sociale, conduce all'autonomia politica territoriale: "conferire autonomia alle regioni, alle province e ai comuni, altro non vuol dire che individuare degli strati comunitari, nei quali le collettività che si identificano per tradizione o per storia o per convenienza raggiungono un giusto livello di autogoverno o di autoamministrazione"[135].

Seguendo questo approccio, l'autonomia politica territoriale è valorizzata non semplicemente in un'ottica garantistica di divisione dei poteri[136], arricchita su base territoriale oltre a quella classica funzionale, ma nella prospettiva democratica di riconoscere canali plurali di espressione della sovranità di un popolo unitario, ma differenziato[137]. Anche C. Esposito ha utilizzato, a proposito della nozione di autonomia, la categoria di "autogoverno dei governati", perché vi "sia organizzata in maniera autonoma e libera la vita locale"[138] e per escludere che le autonomie locali siano "un mero espediente giuridico-amministrativo o un utile strumento di buona legislazione ed amministrazione" [139]. Non v'è dunque coincidenza tra le due prospettive sull'autonomia[140]: quella garantistica tende a privilegiare enti aventi una "propria dotazione rigida di attribuzioni, garantite nei confronti dello stato e degli altri enti - rispetto alle comunità, le quali hanno invece una maggiore propensione ad interagire dinamicamente, utilizzando l'autonomia come strumento per individuare e soddisfare interessi e bisogni e quindi anche come mezzo per ricercare relazioni e intese con gli altri centri di governo che possono cooperare alla realizzazione di obiettivi (in parte almeno) comuni"[141].

Il disegno costituzionale sulle autonomie territoriali non appare lontano dalla proposta, elaborata sul piano scientifico da P. Haeberle, di un federalismo di

tipo culturale, in quanto si ritiene che lo Stato federale possa raccogliere ed esprimere la varietà di iniziative culturali, speranze ed aspirazioni delle diverse comunità che sono chiamate a coesistere entro il popolo^[142]. Sul piano filosofico, un progetto di federalismo culturale, su scala europea, è stato sviluppato da Denis de Rougemont a partire dalle premesse antropologiche del personalismo comunitario^[143]. Ciò che avvicina questo approccio alla Costituzione è la ricerca di un fondamento antropologico-culturale, che è "ponte verso la sussidiarietà", per uno Stato di tipo federale, pensato come luogo atto a favorire la creativa espressione e il tessuto di corresponsabilità delle comunità e delle rispettive culture, come fatto di libertà e insieme di solidarietà^[144].

Un simile assetto federale non reca una minaccia alla prospettiva unitaria, peraltro inequivocabilmente affermata dalla Costituzione, e nemmeno impedisce di ricostruire un quadro di limiti per le autonomie territoriali^[145]. All'interno della prospettiva assiologica del personalismo, entro cui si innerva questa accezione comunitaria, il concetto di autonomia trova una solida barriera rispetto alla degenerazione nell'esaltazione di un localismo chiuso in se stesso^[146]. In un pensiero relazionale, quale quello personalistico, l'autonomia di un soggetto si conquista e si svolge solo nella direzione dell'apertura all'altro e dunque si raccorda senza contraddizione con i diversi livelli in cui si articola. L'autonomia collettiva è infatti sostegno del processo di promozione dell'autonomia personale e su questo metro va, in ultima analisi, sempre commisurata. Essa si sviluppa allora su piani differenti, senza che alcuno di questi (fosse pure lo Stato, come riconosce l'art. 11 Cost.) possa pretendere di ricapitolare in modo definitivo il processo. Il localismo invece, al pari di ogni comunitarismo, parte pur sempre dal riconoscimento della relazione, polemizzando su questo con l'individualismo liberale, ma pretende poi di dare a questa relazione un confine angusto o comunque ultimativo. Quando, in nome di un'accezione conchiusa dell'autonomia, si pretenda di perseguire il ripristino, per le comunità territoriali, di condizioni immaginarie, mitiche, di un'identità non contaminata e autosufficiente, ciò finisce con il dare l'innescò a un moto ricorsivo di distinzione o separazione che non si arresta dinanzi alla diversità ospitata entro il singolo Stato^[147], ma si riproduce dinanzi all'inevitabile differenza endo-regionale e poi ancora a quella endo-comunale, per "aggreddire" infine le unità ancora più piccole, posto che anche queste sono comunque portatrici di differenze. La prospettiva identitaria è contraddittoria rispetto al principio autonomistico o tutt'al più stringe con questo un'alleanza strumentale, in funzione di frammentazione, e quanto mai precaria.

L'idea di limite può essere considerata contraddittoria rispetto al principio di autonomia solo se si muove da un concetto immaginario di libertà, astratto cioè dalle condizioni reali di dispiegamento[148]. Non reale è dunque, piuttosto, un'idea di libertà che avverta come limitante il rapporto con l'altro, tanto più se questo limite sia considerato come sopravvenuto e non originario[149]. Non v'è contraddizione tra libertà e finitudine e dunque tra autonomia e finitudine[150]. Quando la libertà sia intesa come assenza di condizionamento, "una tale assolutezza (...) non può trovare concretizzazione nell'esperienza dell'uomo, poiché la sua struttura *finita* implica sempre l'esistenza di qualcosa di «altro» o di «ulteriore»"[151]. L'alterità avanza una pretesa di riconoscimento, di libertà e di autonomia, identica a quella del soggetto che si pone come autonomo. Questo può dirsi tanto per il singolo uomo, quanto per le entità collettive, posto che anche l'identità collettiva si rapporta alle altre soggettività nello spazio e nel tempo, modificandosi di continuo. L'alterità si insedia dunque già nella struttura del soggetto[152]; a maggior ragione nelle autonomie collettive, la cui identità, costitutivamente plurale, nasce da una storia inconclusa di incontro/scontro tra diversi.

è dunque necessario liberarsi dall'infondata correlazione o addirittura identificazione tra autonomia (libertà) e assolutezza[153]. Il riconoscimento dell'autonomia non significa negazione della struttura di limiti e soprattutto di raccordi/relazioni[154]. Perfino la sovranità, al di là della sua rappresentazione, non è assenza di limiti giuridici[155]. L'ordinamento deve pertanto organizzare la coesistenza degli "io" dentro l'autonomia collettiva e delle autonomie collettive dentro l'unità politica repubblicana e il principio che alimenta l'autonomia è proprio l'idea di convivenza e di cooperazione della pluralità[156].

In questa visione, costituzionalmente orientata, di cui G. Berti è stato acuto interprete, "le autonomie territoriali si impiantano immediatamente nel corpo sociale, non hanno bisogno della mediazione della persona giuridica statale, per essere legittimate ad agire nell'interesse delle rispettive comunità"[157]. La società è capace di organizzazione "oltre che nelle formazioni associative spontanee, anche politicamente attraverso le regioni, le provincie, i comuni. La società, attraverso dette forme politico-giuridiche, riesce ad esprimere da se stessa, senza l'intermediazione dei poteri statali, una politicalità di tipo locale, così che lo stato non è più l'unica espressione politica della nazione"[158].

A conferma dell'originalità dell'impostazione costituzionalistica, potenzialmente rivoluzionaria[159], Berti distingue il concetto di nazione da

quello di comunità: "la nazione è una sintesi ideale di valori, di connessioni di carattere storico, etnico, geografico, un'immagine del pensiero piuttosto che qualcosa di reale e di verificabile giorno per giorno. La comunità, dove gli uomini si collegano spontaneamente, per una convergenza quasi naturale di interessi spirituali e di tipo economico, è invece una realtà vissuta, anche se non sempre consapevolmente"[160]. La nazione, in quanto entità astratta, si esprime - e non può che esprimersi - tramite il rappresentante[161]; la comunità è invece costruita e intessuta da una trama quotidiana di relazioni che penetrano la sfera pubblica: "la costituzione ha dato rilievo all'idea di una organizzazione politica che si fa partendo dalle comunità locali, anziché dal vertice della nazione. La nazione è sempre legata ad una concezione autoritaria dello stato, perché implica un'armatura autoritaria per tradursi in un ordinamento e mantenersi come sintesi di valori anche nella realtà della vita politica. Al contrario, gli enti locali, essendo espressione delle comunità, presupporrebbero una società locale che consapevolmente prende corpo ed esprime una sua politicità"[162].

Nel sistema costituzionale, la democrazia non si accontenta dunque, come si è rilevato, di permeare la struttura istituzionale, ma si innerva e si produce nei processi sociali ed economici e attiene all'organizzazione degli stessi[163]. Con ciò non si avanza certo un'istanza spontaneistica che tenda ad espungere la dimensione istituzionale. L'istituzionalizzazione vale infatti a dare veste all'ordinamento del corpo sociale, impedendo che esso si cristallizzi in forma di rapporti squilibrati, tra soggetti cioè in condizione di potere (privato) e altri in stato di soggezione; anziché per il tramite di relazioni promozionali di libertà, eguaglianza e partecipazione, ai sensi dell'art. 3, c. II, della Costituzione. Questa essenziale dimensione istituzionale dell'autonomia non può però bastare, se le è sottratto il sostegno della materia sociale ed economica, di cui il lavoro è espressione sintetica. La riscoperta del principio di sussidiarietà, pur iscritto originariamente nel corpo della Costituzione, rilancia l'accoglimento e la traduzione concreta di questo orientamento assiologico. Se questo raccordo tra materia sociale ed economica e autonomia politica non è mantenuto[164], l'autonomia rischia di rinsecchire entro il volere di un organo rappresentativo deliberatamente separato dallo svolgimento della vita sociale. L'ordine tende così a formarsi come insieme di atti di una (o più) volontà rappresentativa, posta al di fuori di ogni corrispondenza con l'azione e l'autonomia sociali. Tra le forme dell'autonomia politica e quelle sociali vi è, nell'assiologia costituzionale, un nesso di correlazione, essendo le prime strumenti di promozione graduata delle seconde e le seconde l'incubatrice delle prime[165]. Così, quando alle comunità territoriali

sia precluso l'ordinamento delle sfere sociali ed economiche, la partecipazione istituzionale si svuota e rischia di apparire priva di incidenza sulla realtà^[166]. Svanisce ogni dimensione di autogoverno, propriamente comunitario, della democrazia, quella per cui l'ordine politico scaturisce dal raccordo tra sistema istituzionale, forze collettive e partecipazione civica.

L'immagine di una democrazia costituzionale, in cui l'autonomia politica ha lo spessore dei rapporti sociali ed economici, è un ideale irriducibile alla democrazia diretta, come tradizionalmente intesa, che replica pur sempre la struttura individualistica e mediata della decisione, e perfino a quelle pratiche democratiche che si denominano "partecipative". Il limite di queste proposte teoriche o pratiche di democrazia partecipativa (e anche di quelle, parzialmente differenti, di democrazia deliberativa), che pure non riescono a rompere lo schermo rappresentativo^[167], è che rischiano di restare "discorsi" o svolgimenti interni a una democrazia di investitura e disincarnata^[168], la cui capacità di rappresentanza o rispecchiamento è ulteriormente indebolita dalla carenza di un sistema partitico su genuine basi territoriali. Resta vero che il contatto con gli interessi rilevanti, reputato un momento essenziale della democrazia partecipativa e da questa inteso come passaggio propedeutico, seppur con funzione consultiva, alla decisione politica, sembra comunque aprire a un riconoscimento, ancorché empirico e ambiguo, della "non unicità" del ruolo politico del rappresentante e della sua prossimità necessaria a presenze e relazioni vitali che manifestino disponibilità e corresponsabilità rispetto alla "città". Più ampie e promettenti sono le implicazioni ricavabili dalla riscoperta della sussidiarietà, in nome della quale l'interesse pubblico non è più "deciso" in atmosfera protetta da un soggetto autorizzato, investito da individui, ma è perseguito dai cittadini, singoli e associati, con forme di *agire* autonomo che sanno assumere, in alleanza con le istituzioni, la cura del bene comune.

Nell'aspirazione contenuta nell'impianto costituzionale verso una democrazia di "spessore", il politico, inteso come ordinamento dei rapporti sociali secondo un'ottica di bene comune, è dunque un'aspirazione propria della società, innervato nella stessa come sua esigenza; non è più funzione esclusiva delle istituzioni. Possiamo dire che il criterio capace di orientare il disegno delle istituzioni in senso democratico e autonomistico nasce dalle esigenze più complessive di organizzazione della società e di cooperazione tra le sue varie parti. In questo senso, purché non intesa in modo riduttivamente funzionalistico, la divisione del lavoro sta all'origine delle comunità politiche e della loro autonomia.

E tuttavia questo legame appare indebolito e non certo scontato. Non ci si può nascondere che le condizioni di realizzabilità dell'idea costituzionale di democrazia sono rese complicate dalla frammentazione che investe ormai pienamente le articolazioni della società[169]. Le comunità possono apparire agglomerati occasionali di convivenze non interdipendenti, o almeno non più avvertite come tali. I "vicini" sono sentiti come elementi di maggior rischio e pericolo, perché l'interdipendenza opera su scala globale. A questo esito disgregativo contribuisce un processo che è stato significativamente descritto in termini di "liberazione dal territorio", in base al quale quest'ultimo è talora interpretato, nella pianificazione urbanistica, alla stregua di un nudo "sito", anziché come "luogo", e cioè come se fosse "puro supporto tecnico di attività e funzioni economiche, che sono localizzate secondo razionalità sempre più indipendenti da relazioni con il luogo e le sue qualità ambientali, culturali, identitarie"[170]. Anche i luoghi, cioè, investiti dalla trasformazione economica generata dalla modernizzazione, non esprimono più la diversità e le differenze culturali e naturali, e tendono a ripetere una forma "pervasiva, omologante, iterata nel territorio mondiale", distruggendo memorie e biografie del territorio e dissolvendo lo spazio pubblico[171]. Evidentemente, i problemi del territorio e della comunità politica "si intrecciano: la sparizione fisica dello spazio pubblico corrisponde alla perdita di potere sulla cosa pubblica da parte della comunità locale"[172]. Ciò nondimeno, nonostante lo scenario critico o avverso, taluno continua a ritenere possibile una solidarietà entro la comunità territoriale, magari in virtù di una sorta di principio di specializzazione o vocazione economica dei luoghi[173].

7. La vischiosità del dispositivo dello Stato moderno.

Seppur intrinseca al concetto di autonomia, e nonostante il sostegno dell'impalcatura personalistica della nostra Costituzione, questa prospettiva comunitaria si è rivelata di difficile attuazione per criticità fattuali cui si è fatta sommaria allusione e per la persistente vischiosità di una tradizionale rappresentazione dell'unità politica.

Se ne trae conferma dalla constatazione della difficoltà di abbandonare lo schema rappresentativo anche quando la dimensione del territorio di riferimento

consentirebbe la sperimentazione di forme diverse di partecipazione. L'autonomia è cioè declinata e riprodotta in termini di moltiplicazione di assemblee elettive, tutte egualmente rappresentative[174], rasentando talora il paradosso, come quando si è trattato di dar vita a un organo di partecipazione dei quartieri alla vita politico-amministrativa dei Comuni[175]. Perfino le circoscrizioni di decentramento comunale sono infatti state pensate come piccoli parlamenti che riproducevano, in miniatura e dunque in modo grottesco, le dinamiche di potere e la pretesa di autosufficienza decisionale del livello nazionale. Anche nell'attuale fase di ridisegno, imposta da provvedimenti di natura finanziaria, di questi organi, che la legge espressamente qualificava "di partecipazione", raramente ci si è spinti fino a pensare forme di coinvolgimento delle realtà strutturate (sociali e istituzionali) delle comunità di riferimento e di valorizzazione della loro capacità e disponibilità di autogoverno[176]. L'autonomia locale continua cioè a essere progettata a calco dello stampino nazional-statale. Questo difetto di originalità ha aperto le porte alla presenza, incoraggiata dalla stessa legislazione[177], di liste partitiche uniformi a quelle nazionali in tutti i livelli dell'autonomia politico-amministrativa. L'uniformità partitica rappresenta uno dei processi capaci di svuotare l'autonomia politica dei territori, così come il sistema dell'informazione, in quanto fattori rilevanti di formazione e organizzazione della pubblica opinione. Proprio all'innesto della mediazione partitica nel tronco della rappresentanza era affidata, come si è visto, la possibilità, pur sempre concettualmente problematica, di veicolare un principio di pluralismo politico entro le istituzioni espressive dell'unità dello Stato. E tuttavia, rispetto al pluralismo e alle differenze delle autonomie politiche territoriali, tale vettore non ha garantito affatto questo esito[178]. E se questi processi, che incidono in modo consistente sulla costruzione della sfera pubblica, non si svolgono in coerenza con l'assetto istituzionale autonomistico, come già notava D. Elazar in un illuminante studio sul federalismo[179], a una struttura di tipo federale possono benissimo corrispondere dinamiche centripete che continuamente la smentiscono e svuotano.

Sembra anzi che l'autonomia politica locale possa essere risparmiata dall'ostilità che lo Stato moderno nutre verso i corpi intermedi laddove - e finché - si mantenga entro i confini dell'affinità rispetto allo Stato. Come argomenta Boeckenoerde, la collettività locale non è valorizzata in forza di "determinate caratteristiche personali (la professione), funzioni e interessi dei singoli o in forza di un raggruppamento su ciò fondato", ma in quanto "rappresenta piuttosto una generalità indistinta che si rifà all'appartenenza (...) al comune o alla

circoscrizione intesi come unità amministrative e enti territoriali decentrati. (...) Risiede in ciò un elemento strutturalmente simile alla confederazione politica dello Stato che consente di considerare i cittadini del comune o della circoscrizione come (...) «porzioni di popolo» (*Volksteil*). Certo, la legittimazione da loro accordata non emana dal popolo dello Stato in sé, ma da una collettività, costituita con i medesimi criteri, interna al popolo dello Stato. Pertanto, essa consente, entro le sfere autonome d'azione dei comuni - desunte dalle leggi statali e in parte anche da esse regolate -, di fare le veci della legittimazione democratica e quindi di legittimare i comuni stessi come parti della struttura democratica dello Stato"[180]. La comunità locale è qui porzione di popolo, quasi fosse una sua rappresentazione in miniatura.

Un riconoscimento segnato da questi limiti non è privo di conseguenze entro la struttura della Repubblica. Risulta infatti soverchiante la preoccupazione di distinguere la sfera dell'autonomia da quella, qualitativamente differente, della sovranità[181]. In rapporto a questa, le autonomie sono esposte al rischio di degradare al rango di enti autarchici, tributari dello Stato per quanto riguarda le competenze e la misura delle funzioni[182]. Su queste basi concettuali può spiegarsi la notata preminenza, negli studi in tema di autonomia, di scritti, di impostazione amministrativistica, entro cui l'autonomia occupa lo spazio residuo lasciato dalla legge[183]. Si parte dalla sovranità - che poi continua a trovare nella legge statale il suo canale elettivo[184] - e dalla sua differenza/supremazia rispetto all'autonomia politica territoriale, sicché quest'ultima, derivata, appare irrimediabilmente residuale e precaria nelle sue attribuzioni[185], se non nella sua esistenza, come il caso delle Province attesta. È significativo che, per indebolire le Province e accompagnarle, sul piano costituzionale, a una "dolce morte", si sia pensato di togliere loro la legittimazione elettorale diretta. Come è stato recentemente ricordato a questo riguardo, se è dunque vero che ogni autonomia rischia di dissolversi o di perdere consistenza al di sotto del moderno potere sovrano, ciò nondimeno "alcune di queste paiono opporre una maggiore resistenza storica. Questo, ad esempio, vale senz'altro per un'istituzione naturale quale la famiglia. Per quanto concerne invece lo specifico delle autonomie territoriali, pare che un certo grado di naturalità venga riconosciuto al comune", perché, come già notava Tocqueville, "la società comunale esiste dunque presso tutti i popoli, quali che ne siano le usanze e le leggi; mentre i regni e le repubbliche sono opera umana, sembra che il comune esca direttamente dalle mani divine"[186].

Indicatori della denegata politicità delle autonomie locali possono essere colti nella definizione delle loro competenze in termini enumerativi[187], nonché nella sostanziale uniformità imposta ad esse nella determinazione della forma di governo[188], ecc... La scarsa applicazione del "principio di differenziazione", pur esplicitato in Costituzione dalla riforma del titolo V, è rivelatrice della persistenza di questa ideologia uniformatrice[189]. La Costituzione, dopo la riforma del titolo V, riconosce agli enti locali funzioni *proprie* e funzioni *fondamentali*, la cui definizione però, da parte del legislatore statale, è risultata fortemente condizionata dalla congiuntura critica economico-finanziaria[190]. La stessa organizzazione dei "servizi alla persona e alla comunità" - che pure rientra tra le funzioni proprie degli enti locali[191] - è frequentemente viziata da una interpretazione riduttiva che vede nella comunità locale un oggetto o un ambiente ricettore di prestazioni, anziché un soggetto capace di organizzazione e di corresponsabilità. Servizi fondamentali - quale la sanità - sono stati sottratti alla capacità e all'autonomia delle comunità locali per essere ricondotti, paradossalmente anche per via "federale", a una logica di tipo aziendalistico.

Così congegnate, le autonomie non riescono a rendere possibile una partecipazione che parta da un autentico pluralismo di forze e di soggetti e dunque a intaccare la pretesa della separazione Stato-società propria della statualità moderna[192]. Non per caso, e apparentemente in modo paradossale, proprio al livello locale si è affermata, naturalmente per volontà del legislatore statale, un'interpretazione addirittura accentuata e verticalizzata della democrazia di investitura, mediante l'elezione diretta dei sindaci, che, enfatizzando oggettivamente il momento della legittimazione, può produrre un esito di sospensione o congelamento della partecipazione[193]. Gli enti locali diventano così, anziché laboratorio di una partecipazione finalmente feriale, il luogo in cui il legislatore ha inteso anticipare e sperimentare orientamenti istituzionali di "presidenzializzazione", in senso lato. Rimane pertanto affidata alla mutevole saggezza e moderazione dei Sindaci la scelta di non compiacersi della legittimazione diretta, per ricavarne il fondamento della pretesa di un decisionismo solitario[194], bensì di diventare il punto di riferimento e snodo di un vasto processo di apertura delle istituzioni cittadine all'apporto attivo e creativo delle espressioni della comunità di riferimento.

Si assiste così al rischio concreto di un effetto-replica o clonazione[195]. La classe politica locale attinge allo stesso criterio - e bacino - di legittimazione di quella nazionale, con la conseguenza di rendere indifferenti e intercambiabili i

canali di reclutamento. Si può immaginare che il Presidente del Consiglio diventi il "Sindaco d'Italia"; e, non di rado, il Sindaco (per non parlare dei Presidenti di Giunta regionale) si comporta come un piccolo "premier". Le autonomie territoriali restano riproduzioni di una concezione della sfera politica che, in quanto si riduce all'unicità del *volere* dell'organo rappresentativo, e in esso della sua maggioranza (se non del suo vertice o *leader*), sempre più precostituita e fissata, non sa esprimere le differenze e continua, in fondo, a perpetuare l'impermeabilità tra sfera pubblica e rapporti sociali[196]. Perdurando questo approccio, non sorprende che, in fasi di crisi economica, come quella attuale, la democrazia sia declinata in termini di progressiva semplificazione e che neppure dai cittadini l'eliminazione di livelli di autonomia (quella provinciale, nello specifico, ma anche quello circoscrizionale) sia avvertita come una reale *deminutio* della partecipazione. E tuttavia, se nell'autonomia è in questione, come si è cercato di mostrare, la democrazia come autogoverno, la sua espressione giuridica non può trovare realizzazione in processi di mera semplificazione[197]. Il più ampio decentramento non risponde a un criterio meramente organizzativo, ma mette in gioco la libertà e la partecipazione[198].

L'ostacolo concettuale all'affermazione dello spessore comunitario dell'autonomia locale risiede dunque, in profondità, nel persistente e ostinato radicamento, entro l'ordinamento dello Stato moderno, di un principio di separazione Stato-società, per effetto del quale, come si è ricordato, "l'unico punto di contatto tra lo Stato e la società si realizza, tramite la rappresentanza parlamentare, nel momento legislativo, ristretto però alla «società che conta»" [199]. Proprio l'indisponibilità del potere legislativo appare quindi, in questo quadro, il fatale sigillo dell'assenza di autentica politicalità in capo alle autonomie locali[200].

A questa conclusione provano a sfuggire quegli autori che riconoscono e valorizzano la dimensione comunitaria e personalistica dell'autonomia territoriale. Tra questi, ancora il Berti ha affermato con sicurezza il carattere "per definizione" politico delle autonomie territoriali, perché esse "sono espressioni della società locale"[201]. L'unità repubblicana, così intesa, si regge su di una struttura cooperativa di enti equiordinati dalla politicalità[202]. Lo stesso Berti non mancava invero di rilevare una contraddizione, contenuta nel corpo originario della Costituzione, tra questa politicalità e la norma del vecchio art. 128[203]. Il giacimento da cui attingere per ri-orientare la disciplina delle autonomie locali verso lo spirito costituzionale era - ed è tuttora - situato nell'art. 5 della

Costituzione[204]. Esso consente anche di avviare a superamento l'obiezione circa la carenza, da parte degli enti locali, di potestà legislativa: l'art. 5 prevede infatti che sia la legge a doversi adeguare alle esigenze dell'autonomia, non già il contrario. Se è infatti vero, in forza della Costituzione, che la legge è "l'unico elemento che potrebbe deviare e ricostituire il corso derivativo degli ordinamenti locali", ebbene, essa stessa è, in ragione dell'art. 5, "condizionata (...) dal principio di autonomia e dal principio di decentramento. Il che significa che gli ordinamenti autonomi preesistono logicamente, sotto un certo profilo, alla stessa legislazione dello stato e che quest'ultima non può determinarsi in modo da trascurare l'esistenza degli ordinamenti autonomi e da violarne il contenuto" [205]. Quando si ometta questo riferimento ermeneutico essenziale all'art. 5, "l'autonomia, invece di rappresentare un limite alla discrezionalità del legislatore, tende ad essere considerata (...) un oggetto dell'azione legislativa"[206].

Utilizzando questa chiave di lettura, orientata dal principio ispiratore dell'art. 5, si può riconoscere un rango peculiare - rispetto al *nomen juris* - ai regolamenti degli enti locali, che andrebbero quindi tenuti in considerazione diversa rispetto a quelli statali o regionali[207]. Sempre il Berti ha letto nei regolamenti dei Comuni l'espressione di "una sorta di funzione normativa primigenia", tale per cui quelli "sottostanno alle leggi nei limiti in cui queste rispettano i confini dello spazio loro riservato"[208]. In riferimento a questo confine dovrebbe essere dunque modulata l'estensione della legge che, in rapporto all'autonomia territoriale, si dovrebbe attestare su caratteri di principio, indicando "i limiti all'esercizio dell'autonomia normativa"[209]. Più in generale, si pone la questione di ridisegnare, nel senso indicato, il rapporto complessivo tra amministrazione e legge, affinché la prima possa essere il luogo di un'autonomia possibile, intesa come iniziativa (come recita l'art. 118 Cost., con riferimento alla sussidiarietà) di autogoverno dei cittadini singoli e associati, e non di una mera esecuzione[210]. Nella prospettiva dell'autonomia in senso moderno, Kelsen ha espresso significative riserve sull'amministrazione autonoma, perché vi vede sottostante il rischio che la volontà della parte paralizzi quella del tutto, sicché "la legalità dell'esecuzione (...) è senza dubbio meglio assicurata, nei gradi medi ed inferiori, da agenti speciali nominati dal potere centrale e responsabili davanti ad esso, cioè da un'organizzazione autocratica di questa parte della formazione della volontà dello Stato"[211]. Il termine "iniziativa", contenuto nell'art. 118 Cost., allude invece a un'autonomia che *parte* dall'organizzazione sociale per costruire istituzioni, in analogia con quella "primigenia vocazione sociale" che la sent. 75/1992 ha colto alla base del fenomeno del volontariato e che, più in generale, è

all'origine del "potere istituyente della società civile"[212]. In questa direzione, si pone il problema del ripensamento, che non significa però frettoloso superamento, del principio di legalità, in connessione con la attesa rimodulazione dello spazio della legge, valorizzata come garanzia e cornice dell'autonomia[213], anziché come sua rigida ordinatrice o anche come sua potenziale carnefice.

[1] Per la distinzione, si v. A. Danese, *Il federalismo: cenni storici e implicazioni politiche*, Città Nuova, Roma 1995, p. 13; C. Malandrino, *Federalismo. Storia, idee, modelli*, Carocci, Roma 1998, p. 19.

[2] Questa idea è meglio precisata nel par. 5 del presente saggio cui si rimanda.

[3] Si v. ora G. Cazzetta, *Pagina introduttiva. Autonomia: per un'archeologia del sapere giuridico fra Otto e Novecento*, in *Quaderni fiorentini*, 2014, I, pp. 4-6; nello stesso fascicolo, v. anche L. Mannori, "Autonomia". *Fortuna di un lemma nel vocabolario delle libertà locali tra Francia ed Italia*, spec. p. 121 ss..

[4] Sul punto, con incisività, M. Luciani, *Unità nazionale e principio autonomistico alle origini della Costituzione*, in *Le idee costituzionali della Resistenza*, a cura di C. Franceschini-S. Guerrieri-G. Monina, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma s.d., p. 74.

[5] N. Bobbio, *La democrazia dei moderni paragonata a quella degli antichi (e a quella dei posteri)*, in *Teoria politica*, 3, 1987, ora in Id., *Etica e politica. Scritti di impegno civile*, Mondadori, Milano 2009, pp. 1108-9.

[6] Lo ricorda N. Bobbio, *La democrazia dei moderni*, cit., p. 1115.

[7] E.W. Boeckenfoerde, *Democrazia e rappresentanza*, in Id., *Stato, costituzione, democrazia. Studi di teoria della costituzione e di diritto costituzionale*, a cura di M. Nicoletti e O. Brino, Giuffré, Milano 2006, p. 503 ss..

[8] G. Duso, *Introduzione*, in Id. (a cura di), *Oltre la democrazia. Un itinerario attraverso i classici*, Carocci, Roma 2004, p. 24.

[9] E.W. Boeckenfoerde, *Democrazia e rappresentanza*, cit., p. 400 ss.; circa il processo autorizzatorio, v. anche p. 514.

[10] N. Bobbio, *La democrazia dei moderni*, cit., p. 1116.

[11] N. Bobbio, *La democrazia dei moderni*, cit., pp. 1118-9.

[12] G. Duso, *Introduzione*, cit., p. 9; E.W. Boeckenfoerde, *La democrazia come principio costituzionale*, in Id., *Stato, costituzione*, cit., p. 421; Id., *Il futuro dell'autonomia politica. Democrazia e statalità nel segno della globalizzazione, dell'europeizzazione e dell'individualizzazione*, in Id., *Diritto e secolarizzazione. Dallo Stato moderno all'Europa unita*, tr. it., Laterza, Roma-Bari 2007, p. 204.

[13] G. Duso, *Introduzione*, cit., p. 15; v. anche S. Petrucciani, *Democrazia*, Einaudi, Torino 2014, p. 5 ss.; ma anche p. 12. Circa la strutturale mediazione rappresentativa della democrazia diretta, si v. E.W. Boeckenfoerde, *La democrazia come principio costituzionale*, cit., p. 508.

[14] "...intesi appunto come l'insieme di tutti gli individui il primo e come la relazione di comando e ubbidienza il secondo" (G. Duso, *Introduzione*, cit., p. 17. *Ibidem*, p. 25).

[15] B. Montanari, *Libertà, responsabilità, legge*, in Id., *Luoghi della filosofia del diritto. Idee strutture mutamenti*, Giappichelli, Torino 2012, pp. 182 e 183.

[16] B. Montanari, *Libertà, responsabilità, legge*, cit., p. 185 e 192.

[17] G. Duso, *Genesi e aporie dei concetti della democrazia moderna*, in Id. (a cura di), *Oltre la democrazia*, cit., p. 112.

[18] B. Montanari, *Libertà, responsabilità, legge*, cit., p. 193.

[19] B. Montanari, *Libertà, responsabilità, legge*, cit., pp. 186-187. G. Duso, *Genesi e aporie*, cit., p. 121.

[20] Così J.J. Rousseau nel *Contratto sociale*, l. I, c. IV.

[21] B. Montanari, *Libertà, responsabilità, legge*, cit., p. 187. E.W. Boeckenfoerde, *La democrazia come principio costituzionale*, cit., p. 379.

[22] E.W. Boeckenfoerde, *La democrazia come principio costituzionale*, cit., p. 420.

[23] G. Duso, *Introduzione*, cit., p. 11; Id., *Genesi e aporie*, cit., p. 118; B. Montanari, *Libertà, responsabilità, legge*, cit., p. 188: "Nel modello dell'assolutismo hobbesiano il superamento della paura della differenza e la conquista dell'unicità sta nel *uguagliamento come indifferenza* della posizione di sudditanza comune a tutti i consociati in quanto tali, nei confronti del solo

«differente», il Sovrano".

[24] G. Duso, *Genesi e aporie*, cit., p. 114; Id., *Introduzione*, cit., p. 24: "Sulla base dell'uguaglianza nasce il concetto di popolo come totalità di tutti gli individui uguali, senza differenze e senza parti; un popolo dunque che non è costituito e non ha a che vedere con l'esperienza, in quanto nasce nella costruzione mediante la mossa logica, e non storica, del patto sociale". Cfr. anche P. Grossi, *Mitologie giuridiche della modernità*, Giuffrè, Milano 2001, *passim*.

[25] Il concetto è stato, in questo modo, recentemente ribadito da M.P. Paternò, *La democrazia e il suo concetto: la modernità*, in Aa.Vv., *Democrazia. Storia e crisi di una forma politica*, Editoriale Scientifica, Napoli 2013, p. 4; per una trattazione analitica si rinvia a G. Duso, *La logica del potere. Storia concettuale come filosofia politica*, Polimetrica, Monza 2007.

[26] G. Duso, *Genesi e aporie*, cit., p. 135.

[27] V. anche M. Dogliani-C. Tripodina, *La sovranità popolare e le sue forme: la forma rappresentativa*, in S. Labriola (a cura di), *Valori e principi del regime repubblicano. 1. Sovranità e democrazia. I*, Laterza, Roma-Bari 2006, pp. 282-3 e 285-6.

[28] Sulla connessione inscindibile, entro il dispositivo della modernità giuridica e politica, tra libertà individuale e sovranità, si v. anche M.P. Paternò, *La democrazia e il suo concetto*, cit., p. 5.

[29] V. anche, con riferimento a Gerber, G. Cazzetta, *Pagina introduttiva*, cit., p. 6. Secondo Bobbio, questa impronta della modernità investe anche la sfera privata, in quanto con l'individualismo metodologico, l'azione sociale stessa è riguardata da (e scomposta secondo) l'angolo di visuale dell'individuo stesso (N. Bobbio, *La democrazia dei moderni*, cit., p. 1120).

[30] M. Bovero, *Contro il governo dei peggiori. Una grammatica della democrazia*, Laterza, Roma-Bari 2000, p. 75: "il problema della libertà negativa si pone a proposito dei soggetti individuali considerati come *destinatari* delle norme collettive. (...) i singoli individui saranno più o meno liberi nel senso indicato dal concetto di libertà negativa, o più semplicemente liberi nel loro agire, a seconda che sia più o meno ampio lo spazio di comportamenti *permessi* dalle norme collettive, principalmente dallo stato. è il concetto che Thomas Hobbes ha espresso nella sua definizione lapidaria di libertà: *libertas silentium legis*,

l'individuo è libero là dove la legge tace. (...) Ciò suggerisce la rappresentazione della libertà come uno spazio d'azione senza vincoli per gli individui, che coincide con ciò che è lecito, che è permesso, ossia con ciò che non è vietato (impedimento), né reso obbligatorio (costrizione)".

[31] H. Hofmann, *La libertà nello Stato moderno. Saggi di dottrina della Costituzione*, a cura di A. Carrino, Guida, Napoli 2009, p. 10. V. anche *ibidem*, pp. 152 e 158. V. anche M. Nicoletti, *Introduzione*, in Id., *Homo politicus. I dilemmi della democrazia*, Gregoriana, Padova 1998, p. 9; E.W. Boeckenfoerde, *La democrazia come principio costituzionale*, cit., p. 419: "La democrazia come forma di Stato e di governo reca in sé l'idea della libertà politica; essa appare come il riflesso del principio dell'autodeterminazione e dell'autogoverno per i singoli e per il popolo".

[32] H. Hofmann, *La libertà nello Stato moderno*, cit., pp. 144 e 151. A Rousseau H. associa anche il nome di Kant. Sul punto, si v. ora anche L. Fonnesu, *Il ritorno dell'autonomia. Kant e la filosofia classica tedesca*, in *Quaderni fiorentini*, 2014, I, pp. 37-38.

[33] H. Hofmann, *La libertà nello Stato moderno*, cit., p. 152.

[34] H. Hofmann, *La libertà nello Stato moderno*, cit., p. 51 e pp. 74-75: "A partire (...) da un'autocoscienza illuminata e contro tutte le affermazioni di dipendenze, superiorità e gerarchie di ordine religioso, tradizionale o naturale, i nuovi principi fondamentali proclamano soprattutto l'autonomia dell'uomo. (...) La divisione dei poteri compare qui come lo strumento con cui la futura opera costituzionale deve realizzare l'autonomia dell'uomo tramite il primato dell'emanazione di leggi generali".

[35] M. Bovero, *Contro il governo dei peggiori*, cit., p. 77.

[36] E.W. Boeckenfoerde, *La democrazia come principio costituzionale*, cit., p. 379.

[37] *Contratto sociale*, l. II, c. VI. Sul punto, si v. V. Mura, *Il Contratto sociale: i frutti (avvelenati) dell'eredità di Rousseau*, in G.M. Chiodi-R. Gatti (a cura di), *La filosofia politica di Rousseau*, Franco Angeli, Milano 2012, pp. 55-56.

[38] Cfr. V. Mura, *Il Contratto sociale*, cit., p. 56.

[39] H. Kelsen, *Essenza e valore della democrazia*, orig. 1929, ora in Id., *La democrazia*, tr. it., Il Mulino, Bologna 1998, pp. 80-1. Sulla concezione della democrazia di Kelsen, si v. ora S. Petrucciani, *Democrazia*, cit., p. 112 ss..

[40] H. Kelsen, *Essenza e valore*, cit., p. 45.

[41] H. Kelsen, *Essenza e valore*, cit., p. 128.

[42] H. Kelsen, *Essenza e valore*, cit., p. 46. V. anche H. Kelsen, *I fondamenti della democrazia*, cit., pp. 227-8. H. Kelsen, *Il problema del parlamentarismo*, orig. 1924, ora in Id., *La democrazia*, cit., p. 175: "Se libertà equivale ad autodeterminazione politica, occorrerebbe veramente che l'ordine sociale venisse creato dalla volontà concorde di tutti quelli che a quest'ordine (...) sono soggetti; ed in questo caso l'individuo singolo dovrebbe considerarsi soggetto a tale ordinamento soltanto finché duri in lui quella stessa volontà che esso ha manifestato al momento della fondazione della collettività, e finché egli continua a riconoscere l'ordine sociale o, in altre parole, resta nella collettività di sua spontanea volontà".

[43] H. Kelsen, *Il problema del parlamentarismo*, cit., p. 176.

[44] H. Kelsen, *Essenza e valore*, cit., p. 52. H. Kelsen, *Il problema del parlamentarismo*, cit., p. 177. E.W. Boeckenfoerde, *La democrazia come principio costituzionale*, cit., p. 444 correla la maggioranza tanto al principio di libertà e autodeterminazione, quanto a quello di eguaglianza.

[45] H. Kelsen, *Essenza e valore*, cit., p. 128. *Ibidem*, p. 141.

[46] H. Kelsen, *Il problema del parlamentarismo*, cit., p. 158. V. anche H. Kelsen, *Essenza e valore*, cit., p. 76.

[47] Si v. anche la concatenazione delle fasi di questa "trasformazione", come presentata da E.W. Boeckenfoerde, *La democrazia come principio costituzionale*, cit., pp. 422-424: "L'autodeterminazione sussiste non isolata di per se stessa, ma in connessione con l'autodeterminazione degli altri e trova in ciò la propria limitazione. La mediazione avviene in due stadi che operano una sorta di metamorfosi della libertà individuale. (...) Nel primo stadio subentra, in luogo della libertà come autonomia individuale dei singoli e con riguardo alla configurazione e stabilizzazione di un ordinamento comune della convivenza sociale, la libertà di cooperazione democratica. (...) Essa si esplicita in quelli che

possono essere definiti i diritti democratici fondamentali, i quali rendono possibile e garantiscono tale cooperazione" (*scil.* voto, accesso alle cariche, comunicazione, opinione, riunione, associazione, ecc...). Nel secondo stadio, la libertà di cooperazione democratica, che pertiene a tutti i cittadini, funge da supporto alla libertà collettiva-autonoma del popolo nel suo complesso. (...) La libertà individuale-autonoma dei singoli si trasferisce così alla comunità politica per ritornare sotto forma di libertà collettiva-autonoma del popolo sovrano".

[48] V. *Contratto sociale*, l. I, c. VII; l. IV, c. II: "Quando si propone una legge nell'assemblea del popolo, ciò che si domanda loro non è precisamente se approvino la proposta o se la respingano, ma se essa sia conforme o no alla volontà generale, che è la loro". L'elezione non è dunque manifestazione di opinione, perché vi può benissimo essere una "opinione particolare" divergente rispetto alla volontà generale. In Rousseau, si può parlare di "una palingenesi dell'umano naturale affidata alla politica. Quest'ultima è lo strumento per mezzo del quale quella identità naturale assume storicamente la forma in una sorta di un unico organismo, il «corpo politico», che esprime il suo volere, unico, perché unica è la bocca che manifesta la «volontà generale», che il «magistrato», che la incarna, si incarica di rappresentare" (B. Montanari, *Libertà, responsabilità, legge*, cit., p. 189). Anche in Rousseau, dunque, a dispetto delle affermazioni, l'autonomia passa per una rappresentanza, dall'io storico, all'io-civilizzato, educato alla volontà generale. Lo ha notato anche H. Kelsen, *Essenza e valore della democrazia*, cit., p. 54. *Ivi*, anche Id., *I fondamenti della democrazia*, p. 238: "Rousseau presuppone che l'uomo stesso abbia due volontà, la sua particolare quale suddito e un'altra, ricompresa nella volontà generale, quale cittadino, e che queste due volontà possano essere in conflitto tra loro, sicché egli possa volere contemporaneamente due cose opposte". V. anche G. Duso, *Genesi e aporie*, cit., p. 130, per il quale il "dualismo non è allora superato, ma interiorizzato". Questa differenza tra volontà di tutti e volontà generale è stata ripresa da E.W. Boeckenoerde, *La democrazia come principio costituzionale*, cit., pp. 475-476, per il quale la democrazia richiede presupposti etici, tra cui "uno specifico orientamento etico in merito al contenuto delle decisioni da assumere con un metodo democratico. (...) Questo orientamento non può essere, primariamente, né il proprio personale interesse, né il tornaconto individuale. (...) i cittadini (...) entrano in gioco non come portatori di interessi personali, ma al contrario come membri del popolo (cittadini dello Stato) su cui grava la responsabilità della totalità del sociale e del politico. (...) Tale società infatti non è, su vasta scala, un sistema auto-regolativo e abbisogna pertanto di un coordinamento, di una

integrazione e di una regolamentazione, equilibrante che provenga dall'esterno (...) Un tale orientamento normativo non implica semplicemente che si lascino da parte i propri interessi e le proprie esigenze. Queste devono piuttosto essere immesse in un processo di mediazione che ha di mira l'interesse generale". V. anche *ibidem*, p. 524: "Rappresentanza democratica significa esposizione e attuazione della specifica identità del popolo che si trova nei cittadini nonché dell'immagine che emerge dalla loro idea del modo in cui trattare le questioni generali e in cui mediare bisogni e interessi in rapporto alla collettività"; e p. 525: "La formazione della volontà politica e l'esercizio dell'autorità sono, nella democrazia rappresentativa, strutturati in modo che la scissione fra *homme* e *citoyen*, a livello del singolo, e quella corrispondente fra *volonté de tous* e *volonté générale*, a livello del popolo, non vengano negate e nemmeno messe da parte dal punto di vista organizzativo, ma vengano invece accolte. La democrazia identitaria presuppone che la scissione sia già risolta tramite la decisione del popolo presente in modo immediato; le concezioni autoritarie dell'ordinamento politico sottraggono la risoluzione della scissione al processo politico, e invece che a questo la rimandano esclusivamente o ad una persona o ad un piccolo gruppo di persone (agli organi dirigenti). La democrazia rappresentativa, al contrario, mantiene aperta questa risoluzione e la trasferisce all'interno dello stesso processo politico".

[49] A. Lo Giudice, *La democrazia infondata. Dal contratto sociale alla negoziazione degli interessi*, Carocci, Roma 2012, p. 122 ss.; E.W. Boeckenfoerde, *La democrazia come principio costituzionale*, cit., p. 475 ss.; M. Dogliani, *La rappresentanza politica come rappresentanza del "valore" di uno Stato concreto*, in *Democrazia e diritto*, 2/2014, p. 11.

[50] S. Petrucciani, *Democrazia*, cit., p. 120: "Il primato dell'auto-determinazione (...) si difende sostenendo che la rinuncia alla libertà è incompatibile con la responsabilità morale delle proprie azioni"; in questo senso, C. Danani, *Percorsi per la democrazia possibile*, in *Archivio di filosofia*, 3/2013, p. 159 intravede un collegamento tra dignità e democrazia, perché questa "riconosce a ciascuno di aver titolo a discutere e decidere sulla vita pubblica alla quale partecipa".

[51] Debbo questo spunto a B. Montanari. Sulla nozione di comunità si v. anche l'articolata riflessione di G. Bombelli, *Occidente e 'figure comunitarie' (volume introduttivo). "Comunitarismo" e "comunità". Un percorso critico-esplorativo tra filosofia e diritto*, Jovene, Napoli 2010.

[52] V. G. Duso, *Genesi e aporie*, cit., p. 117, per il quale l'immagine del cittadino come soggetto attivo nella determinazione della legge, "direttamente o indirettamente, attraverso i rappresentanti eletti, appare meno persuasiva di quanto solitamente si ritenga: in quanto per il cittadino non si tratta tanto di partecipare alla determinazione della legge, quanto piuttosto di scegliere (tra i candidati che altri presentano) chi la farà per lui"; E.W. Boeckenfoerde, *La democrazia come principio costituzionale*, cit., pp. 407-8 parla di ineliminabile frattura "tra coloro che prendono le decisioni e coloro che sono i destinatari di esse"; M. Bovero, *Contro il governo dei peggiori*, cit., p. 77: "A me pare evidente che l'autonomia può essere propriamente soltanto morale, dell'individuo singolo «solo con la propria coscienza», e che la cosiddetta «libertà positiva politica», ovvero il diritto-potere del cittadino democratico di contribuire alla formazione delle norme collettive cui egli stesso sarà sottoposto, non esorbita dalla fondamentale eteronomia del rapporto politico, inteso come rapporto di comando-obbedienza. Anche nel caso in cui l'individuo possa davvero affermare di essere a un tempo governato e governante, soggetto passivo e anche soggetto attivo del rapporto politico, ciò non costituisce un superamento della condizione di eteronomia dell'individuo in quanto membro di un corpo politico, quale che esso sia".

[53] M. Bovero, *Contro il governo dei peggiori*, cit., p. 79.

[54] M. Bovero, *Contro il governo dei peggiori*, cit., p. 80. *Ibidem*, p. 78. In questo senso, l'autonomia politica in senso proprio è parte della "libertà degli antichi", come descritta da Constant, mentre quella dei moderni è "godimento da parte degli individui di alcuni spazi liberi e protetti dall'invasione del potere altrui, in primo luogo dallo stesso potere politico" (*ibidem*, p. 68). G. Duso, *Genesi e aporie*, cit., p. 118: "è evidente che il *popolo* che è sovrano e dà la legge e il *popolo* che obbedisce non costituiscono un soggetto unico immediatamente identico a se stesso. Il *popolo* che dà la legge è quella entità collettiva unitaria che si manifesta solo attraverso l'atto concreto del corpo rappresentativo: è quest'ultimo di fatto a determinare i contenuti della legge. Il *popolo* che ubbidisce è invece l'insieme dei cittadini che sono sudditi nei confronti della legge".

[55] E.W. Boeckenfoerde, *Democrazia e rappresentanza*, cit., p. 522; V. Mura, *Il Contratto sociale*, cit., p. 75 ss.; L. Ornaghi, *Nell'età della tarda democrazia. Scritti sullo Stato, le istituzioni e la politica*, Vita e Pensiero, Milano 2013, p. 101.

[56] Così M. Luciani, *A mo' di conclusione. Le prospettive del federalismo in*

Italia, in A. Pace (a cura di), *Quale, dei tanti federalismi?*, Cedam, Padova 1997, p. 246. M. Nicoletti, *Introduzione*, cit., p. 16 identifica un dilemma della rappresentanza nella composizione, da un lato, di ideali e valori tendenzialmente universali; dall'altro, di interessi sociali ed economici, tendenzialmente particolari. V. anche G. Duso, *Libertà e costituzione in Hegel*, F. Angeli, Milano 2013, p. 245: "La concezione che si è affermata nella dottrina moderna dello Stato e che sta alla base delle carte costituzionali si basa su una separazione secondo la quale la razionalità dello Stato non dovrebbe essere inficiata da quegli interessi particolari che si possono *liberamente* sviluppare sulla base dell'egoismo dei diversi soggetti nella sfera della società civile"; L. Ornaghi, *Nell'età della tarda democrazia*, cit., p. 115.

[57] M. Luciani, *A mo' di conclusione*, cit., p. 246.

[58] G. Berti, *Art. 5*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, 1975, p. 279. Ciò spiega come mai, per E.W. Boeckenfoerde, *L'importanza della separazione fra Stato e società nello Stato sociale democratico di oggi*, in Id., *Diritto e secolarizzazione*, cit., p. 91 ss., questa separazione non sia rigorosa e non equivalga ad assenza di rapporti e di collegamento tra le due grandezze. Tali punti di contatto sono fondati sulla natura dello Stato come unità operativa organizzata, non concepibile in quanto tale indipendentemente dalle persone che assurgono al rango di titolari dello stesso. Per tale A., nello Stato democratico, il mantenimento della distinzione fra Stato e società ha la funzione di mantenere "la limitazione e riduzione funzionale del potere statale rispetto alla libertà individuale e sociale insita nella distinzione fra Stato e società" (*ibidem*, p. 97). Si rischia, altrimenti, una "progressiva parcellizzazione del potere politico unitario di decisione" (*ibidem*, p. 99), oppure di far "nascere un nuovo sistema di eccezioni all'universale eguaglianza giuridica, ossia un sistema di prerogative e privilegi che contraddice il principio democratico" (*ibidem*, p. 102).

[59] G. Berti, *Amministrazione comunale e provinciale*, Cedam, Padova 1994, pp. 32 e 231 ss.. V. anche P. Grossi, *Mitologie giuridiche*, cit., pp. 8 e 16. V. anche E.W. Boeckenfoerde, *L'importanza della separazione*, cit., pp. 86-87.

[60] Si v., sul punto, le argomentazioni della Corte costituzionale nella sent. 496/2000. V. anche sent. 365/2007.

[61] Una prospettiva più conciliante tra Stato moderno, individualisticamente

fondato, e struttura federale è stata recentemente proposta da O. Hoeffe, *La democrazia nell'era della globalizzazione*, tr. it., Il Mulino, Bologna 2007, p. 104 ss..

[62] T. Hobbes, *Leviatano*, tr. it., a cura di A. Pacchi, Laterza, Roma-Bari 2004, p. 187.

[63] T. Hobbes, *Leviatano*, cit., p. 188.

[64] "Da due cose va tratta la conoscenza dei limiti del potere che viene dato al rappresentante di un Corpo politico. La prima è la concessione scritta o le lettere del sovrano; la seconda è la legge dello Stato": T. Hobbes, *Leviatano*, l. II, c. XXII, cit., p.188. *Ibidem*, p. 191 a riguardo delle "province", il cui "potere è limitato dal mandato". Si v. ora, sul punto, P. Costa, *Storia e storicità della provincia. Alcuni spunti istituzionali e costituzionali per una lettura dell'attuale fase di riforma*, in *Amministrazione in cammino*, 23.12.2014, p. 3.

[65] T. Hobbes, *Leviatano*, cit., p. 196.

[66] *Ibidem*.

[67] V. G. Duso, *Pensare il federalismo: tra categorie e costituzione*, in G. Duso-A. Scalone (a cura di), *Come pensare il federalismo? Nuove categorie e trasformazioni costituzionali*, Polimetrica, Monza 2010, p. 78. Di diverso avviso A. Vignudelli, *Il ruolo dello Stato tra Regioni e Unione europea (Lo Stato nazionale da categoria giuridica a tipologia storiografica?)*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2005.

[68] A proposito della quale, si v. le riflessioni di A. de Benoist, *Che cos'è il federalismo*, in *www.insorgente.com*, 20.12.2013: "Considerate come contingenti, minori, se non addirittura illusorie, le differenze culturali e le identità collettive vengono viste come politicamente insignificanti, e sono tollerate alla sola condizione di rimanere invisibili o prive di effetti nella sfera pubblica. La dottrina ufficiale è d'ora in poi quella dell'assimilazione, ovvero quella dello sradicamento-digestione: l'Altro deve diventare l'Identico. La modernità politica bandisce gli elementi etnici e culturali dalla sfera politica e li confina nella società civile".

[69] *Contratto sociale*, l. II, c. II. Per la critica al monismo di Rousseau, v. V. Mura, *Il Contratto sociale*, cit., p. 62.

[70] *Contratto sociale*, l. II, c. III. Nel c. IV: "il sovrano conosce solo il corpo della nazione, e non distingue alcuno di quelli che la compongono".

[71] *Contratto sociale*, l. II, c. IX.

[72] *Contratto sociale*, l. III, c. XIII.

[73] Si vedano i riferimenti sintetici in G. Cazzetta, *Pagina introduttiva*, cit., p. 7 ss. e 17; C. Malandrino, *Autonomia e federalismo: una compresenza necessaria, sussidiaria, sinergica*, in *Quaderni fiorentini*, 2014, I, p. 302 ss..

[74] Per la distinzione si rinvia al classico N. Bobbio, *Giusnaturalismo e positivismo giuridico*, Edizioni di Comunità, Milano 1965.

[75] Cfr. F. Pizzolato, *Finalismo dello Stato e sistema dei diritti nella Costituzione italiana*, Vita e Pensiero, Milano 1999, p. 34 ss..

[76] S. Romano, *Autonomia*, in Id., *Frammenti di un dizionario giuridico*, Giuffré, Milano 1947, p. 14.

[77] S. Romano, *Autonomia*, cit., p. 15. *Ibidem*, p. 29: "il carattere specifico dell'autonomia deve ricercarsi non tanto nell'elemento della volontà con cui questa può esplicarsi, quanto nel fatto oggettivo della formazione di un ordinamento che abbia certi requisiti di indipendenza e, nello stesso tempo, di dipendenza, cioè di limitata indipendenza da un altro ordinamento". Tale concetto richiama alla mente la teorizzazione di Gierke di cui, in particolare, v. O. von Gierke, *Giovanni Althusius e lo sviluppo storico delle teorie politiche giusnaturalistiche*, tr. it., Einaudi, Torino 1943, pp. 240-242. Sull'importanza di S. Romano come giurista capace di contrastare le mitologie giuridiche della modernità, si v. P. Grossi, *Introduzione al Novecento giuridico*, Laterza, Roma-Bari 2012, p. 41 ss.; J. Luther, *Alla ricerca di un concetto giuridico europeo di autonomia*, in R. Balduzzi-J. Luther, *Annuario DRASD 2012. Dal federalismo devolutivo alla spending review*, Giuffré, Milano 2012, p. 270.

[78] S. Romano, *Lo Stato moderno e la sua crisi. Saggi di diritto costituzionale*, Giuffré, Milano 1969, p. 30. Un simile concetto di autonomia relativa si coglie nella dottrina dello Stato di Ahrens, come ricorda G. Cazzetta, *Pagina introduttiva*, cit., p. 13, che sottopone a critica questa concezione.

[79] A. Moro, *Il Diritto. Lezioni di Filosofia del diritto tenute presso l'università*

di Bari. *Appunti sull'esperienza giuridica: lo Stato 1946-1947*, Cacucci, Bari 1978, p. 63.

[80] A. Moro, *Il Diritto*, cit., p.143.

[81] G. Duso, *Libertà e costituzione*, cit., p. 256. Cfr. L. Fonnesu, *Il ritorno dell'autonomia*, cit., pp. 60-61 sul rapporto tra l'eticità hegeliana e l'autonomia kantiana. Si v., in particolare, il § 311 di G.W.F. Hegel, *Lineamenti di filosofia del diritto* (tr. it., Bompiani, Milano 2006).

[82] P.J. Proudhon, *Del principio federativo*, tr. it., ASEFI, Milano 2000 (l'originale francese è del 1863), pp. 84-5.

[83] P.J. Proudhon, *Del principio federativo*, cit., pp. 7-8.

[84] C. Millon-Delsol, *Lo Stato della sussidiarietà*, tr. it., CEL, Gorle 1995, p. 107 ss..

[85] Così, A. Zanfarino, *Ordine sociale e libertà in Proudhon*, Morano, Napoli 1969, p. 75.

[86] Richiamato da A. Zanfarino, *Ordine sociale*, cit., p. 82; C. Malandrino, *Autonomia e federalismo*, cit., pp. 308-309. Per P.J. Proudhon, *Del principio federativo*, cit., p. 100: "Considerata in se stessa, l'idea di una federazione industriale, che serva di complemento e di ratifica alla federazione politica, riceve la conferma più evidente dai principi dell'economia. è l'applicazione sulla più alta scala dei principi di mutualità, di divisione del lavoro e di solidarietà economica, che la volontà del popolo trasformerebbe in legge dello Stato".

[87] A. Zanfarino, *Ordine sociale*, cit., p. 87: "I rapporti tra i soggetti non possono muoversi nel vuoto, non possono farsi sociali solo per l'immediato impulso degli interessi individuali; (...) occorre un fondo comune di situazioni e di idee, occorre il sussistere di una realtà collettiva e di una coscienza comune che sia il fondamento e il limite dell'attività di differenziazione delle parti. «La force de collectivité, voilà le point de départ et la base du contrat social»".

[88] A. Zanfarino, *Ordine sociale*, cit., pp. 89 e 90.

[89] A. Zanfarino, *Ordine sociale*, cit., p. 151 ss. e 156-157: "Se la costituzione sociale è intesa come ineliminabile stato di guerra e di disgregazione allora la costituzione politica tenderà a sovrastare la società e a imporre l'ordine con una

volontà egemonica, ma se la costituzione sociale riesce ad affermare un criterio di coesione fondato sull'equilibrio delle forze e sulla estensione del principio di mutualità, l'ordine meramente potestativo si rivela negativo e arbitrario. (...) Per equilibrare gli antagonismi della società e costituire un ordine reale si devono invece valorizzare certi principi di attività come la divisione del lavoro, la concorrenza, la forza collettiva, lo scambio, il credito, la proprietà, «qui sont au Travail et à la Richesse ce que la distinction des classes, le système représentatif, l'hérédité monarchique, la centralisation administrative, la hiérarchie judiciaire, etc., sont à l'Etat»".

[90] A. Zanfarino, *Ordine sociale*, cit., p. 165.

[91] Citato da A. Zanfarino, *Ordine sociale*, cit., p. 173.

[92] A. Zanfarino, *Ordine sociale*, cit., p. 203: "al federalismo politico deve corrispondere il federalismo economico"; cfr. anche C. Millon-Delsol, *Lo Stato della sussidiarietà*, cit., p. 108.

[93] P.J. Proudhon, *Del principio federativo*, cit., p. 58: "affinché il contratto politico rispetti la condizione sinallagmatica e commutativa suggerita dall'idea di democrazia (perché in parole povere sia vantaggioso ed utile per tutti), bisogna che il cittadino, entrando nell'associazione, 1°abbia tanto da ricevere dallo Stato, quanto ad esso sacrifica; 2° che conservi tutta la propria libertà, sovranità e iniziativa, meno ciò che è la parte relativa all'oggetto speciale per il quale il contratto è stipulato e per la quale si chiede la garanzia allo Stato".

[94] P.J. Proudhon, *Del principio federativo*, cit., p. 65. *Ibidem*, p. 59: "ciò che costituisce l'essenza ed il carattere del contratto federale (...) è che in questo sistema i contraenti, i capi di famiglia, comuni, cantoni, province o Stati, non solo si obbligano bilateralmente e commutativamente gli uni verso gli altri, ma si riservano individualmente, nel dar vita al patto, più diritti, libertà e proprietà, di quanta ne cedono. (...) L'Autorità (...) non può mai prevalere sulle parti costituenti; voglio dire che le attribuzioni federali non possono mai essere superiori in numero ed in realtà a quelle delle autorità comunali e provinciali, nello stesso modo in cui queste non possono eccedere i diritti e le prerogative dell'uomo e del cittadino".

[95] Si rinvia alla essenziale ricostruzione contenuta negli studi di M. Fioravanti: una sintesi in *Costituzione e popolo sovrano*, Il Mulino, Bologna 1998, soprattutto p. 69 ss.. Si v. anche i saggi di M. Fioravanti, *Giuristi e dottrine del*

partito politico: gli anni Trenta e Quaranta; F. Bruno, *Partito e rappresentanza nella riflessione dei cattolici*; E. Bettinelli, *Partiti e rappresentanza*, contenuti in *Le idee costituzionali della Resistenza*, cit., rispettivamente p. 193 ss.; 213 ss. e 289 ss..

[96] C. Mortati, *Il problema della direzione politica dello stato e il progetto di Costituzione della Repubblica italiana*, in *Idea*, 1947 e ora in N. Antonetti-U. De Siervo-F. Malgeri (a cura di), *I cattolici democratici e la Costituzione*, III, Il Mulino, Bologna 1998, p. 1001; si v. anche Id., *La seconda Camera*, in *Cronache sociali*, 9/1947, p. 3.

[97] C. Mortati, *Art. 67*, in *Commentario alla Costituzione italiana*, a cura di G. Branca, Zanichelli- Soc. del Foro It., Bologna-Roma 1986, p. 182.

[98] H. Kelsen, *Essenza e valore*, cit., p. 63: "La democrazia può quindi esistere soltanto se gli individui si raggruppano secondo le loro affinità politiche, allo scopo di indirizzare la volontà generale verso i loro fini politici". V. anche M. Dogliani-C. Tripodina, *La sovranità popolare*, cit., p. 296.

[99] H. Kelsen, *Essenza e valore*, cit., p. 69; *ibidem*, p. 105; Id., *Il problema del parlamentarismo*, cit., p. 179.

[100] Cfr. M. Dogliani-C. Tripodina, *La sovranità popolare*, cit., p. 297, per i quali il rappresentante "deve essere costituito a immagine e somiglianza del rappresentato, perché non si deve escludere nessuno dal compromesso che solo nel suo seno è possibile. La dualità si instaura dunque tra la società - divisa in gruppi di interesse (...), pervasa da conflitti che lasciati a se stessi (a un conflitto diretto tra le identità politiche) sarebbero distruttivi - e il Parlamento: il luogo che rende possibile la riduzione degli antagonismi, la pratica della tolleranza, la sublimazione del conflitto". Cfr. anche, più recentemente, M. Della Morte, *Rappresentanza vs. partecipazione? L'equilibrio costituzionale e la sua crisi*, Franco Angeli, Milano 2012, p. 54: "nel rappresentare, l'istituzione partito ha garantito l'indirizzo della partecipazione individuale, evitando indebite frammentazioni dell'agire partecipativo, riconducibili ad un soggettivismo che contrasta con la connotazione *istituzionale* della partecipazione". Per questo A. (*ibidem*, p. 55), però, i partiti "hanno (...) rinunciato a rappresentare, a porsi, cioè, come soggetti deputati a garantire la giusta distanza tra elettori ed eletti immanente ad ogni idea di rappresentanza".

[101] M. Dogliani-C. Tripodina, *La sovranità popolare*, cit., p. 297.

- [102] H. Kelsen, *Essenza e valore*, cit., p. 75.
- [103] H. Kelsen, *Essenza e valore*, cit., p. 131: "quale scarsa affinità l'idea di rappresentanza abbia col principio democratico lo si riconosce subito dal fatto che l'autocrazia si serve della medesima finzione".
- [104] H. Kelsen, *Essenza e valore*, cit., p. 79; Id., *Il problema del parlamentarismo*, cit., p. 161.
- [105] H. Kelsen, *Essenza e valore*, cit., p. 110.
- [106] V. M. Dogliani, *La rappresentanza politica*, cit., p. 16.
- [107] Sul punto, rinvio alla documentata analisi di A. Scalone, *Rappresentanza politica e rappresentanza degli interessi*, Franco Angeli, Milano 1996, pp. 203-204; M. Dogliani, *La rappresentanza politica*, cit., p. 17.
- [108] H. Kelsen, *Il problema del parlamentarismo*, cit., p. 182.
- [109] H. Kelsen, *Il problema del parlamentarismo*, cit., p. 182. V. già J.J. Rousseau, *Il contratto sociale*, cit., l. II, c. IX e soprattutto c. XI: "oltre le regole comuni a tutti, ogni popolo racchiude in sé qualche causa, che le ordina in una maniera particolare e rende la sua legislazione adatta a lui solo".
- [110] E.W. Boeckenfoerde, *La democrazia come principio costituzionale*, cit., pp. 436-7 e 453 e 457-9; Id., *Il futuro dell'autonomia politica*, cit., p. 212.
- [111] E.W. Boeckenfoerde, *La democrazia come principio costituzionale*, cit., p. 445.
- [112] E.W. Boeckenfoerde, *Il futuro dell'autonomia politica*, cit., p. 215, ragiona di "omogeneità relativa di cui ha bisogno una società democraticamente e statalmente organizzata".
- [113] E.W. Boeckenfoerde, *La democrazia come principio costituzionale*, cit., p. 435.
- [114] Per brevità rinvio ai più ampi svolgimenti di questa tesi proposti in F. Pizzolato, *Sussidiarietà, autonomia e federalismo: prime riflessioni*, in G. Duso-A. Scalone, *Come pensare il federalismo?*, cit., p. 187 ss..
- [115] M. Luciani, *Unità nazionale*, cit., p.80 ha ben sottolineato come lo stesso

autonomismo politico di marca cattolica “era solo un aspetto, un elemento, di un più ampio e complesso disegno culturale e sociale, teso soprattutto a valorizzare forme di rappresentanza diversa da quella politica”.

[116] Il riformato art. 118, ult. co., esplicitamente riconosce e promuove la capacità da parte dei cittadini, singoli e associati, di iniziativa "per lo svolgimento di attività di interesse generale". è insita nell'assiologia costituzionale una relativizzazione della distinzione tra dimensioni verticale e orizzontale della sussidiarietà, in quanto la valorizzazione delle autonomie politiche territoriali è strumentale a promuovere processi di autogoverno, e cioè logiche cooperative e di corresponsabilità entro il corpo sociale.

[117] Rinvio a F. Pizzolato, *L'unità secondo il federalismo*, in *Aggiornamenti sociali*, 2011, pp. 571-580. Cfr. anche G. Rolla, *L'autonomia delle comunità territoriali. Profili costituzionali*, Giuffrè, Milano 2008, p. 31 ss.; C. Calvieri, *Stato regionale in trasformazione: il modello autonomistico italiano*, Giappichelli, Torino 2002, p. 25.

[118] E. Mounier, *Rivoluzione personalista e comunitaria*, tr. it., Ed. Comunità, Milano 1955, p. 272.

[119] Ambiguamente perché la direzione complessiva del progetto di revisione, anziché l'arricchimento - entro la sfera della rappresentanza nazionale - delle espressioni sociali e istituzionali del popolo plurale, sembra essere un disegno di semplificazione che risponde a logiche differenti da quelle federali.

[120] Osservato, con tratti peculiari, anche in Germania: E.W. Boeckenfoerde, *Stato sociale federale e democrazia parlamentare*, in Id., *Stato, costituzione*, cit., p. 670 ss. e 677-678. Tale "modello" è stato avvicinato a un'antica, risalente almeno a Montesquieu, concezione della ripartizione dei poteri, intesa come "partecipazione di forze politico-sociali diverse all'esercizio di una determinata funzione" (*ibidem*, pp. 678, 680 e 693). In questo principio di partecipazione comune alle decisioni di politica statale, si è visto il ritorno del "principio della costituzione mista, che - relativizzando consapevolmente la forma dello Stato e la titolarità della sovranità statale - unisce tra loro diversi e concreti soggetti di potere politico che non traggono origine da una medesima base di legittimazione" (*ibidem*, p. 680).

[121] E.W. Boeckenfoerde, *Stato sociale federale*, cit., p. 681. L'A. si spinge (*ibidem*, p. 683) fino a parlare di un "deficit di struttura democratica", perché "la

decisione della cittadinanza attiva nelle elezioni del *Bundestag* non costituisce più, per molti settori politici, una maggioranza competente a decidere, e deve piuttosto essere ricercato il consenso dei rappresentanti dei *Laender* e dei loro organi".

[122] ...e tuttavia popolo della Federazione e popolo dei *Laender* sono "tra loro indipendenti e ciascuno di essi costituisce un corpo di legittimazione per suo conto originario e, secondo il diritto statutale, non mediato" (*ibidem*, pp. 682-3). Gli organi dei *Laender* non hanno infatti una legittimazione democratica da parte del popolo dello Stato federale.

[123] E.W. Boeckenfoerde, *Stato sociale federale*, cit., pp. 684 e 687.

[124] Resta vero che il principio maggioritario che regge il sistema parlamentare di governo subisce un'alterazione, dacché partiti di maggioranza e di opposizione (ma maggioritari nei *Laender*) sono chiamati a cooperare e a co-decidere (*ibidem*, pp. 685-6).

[125] Sulle cui accezioni, generale e tecnico-storica, v. F. Goio, *Autogoverno*, in N. Bobbio-N. Matteucci-G. Pasquino, *Il Dizionario di Politica*, Utet, Torino 2004, p. 58. La differenza tra autogoverno e tradizione inglese del *self government* è rimarcata da G.C. De Martin, *L'amministrazione locale nel sistema delle autonomie*, Giuffré, Milano 1984, pp. 56 e 67. La storia dello scorrimento semantico, mediato dal von Gneist, dal *selfgovernment* inglese all'autarchia continentale è stata di recente ricostruita in un istruttivo saggio da B. Sordi, *Selfogovernment, Selbstverwaltung, autarchia: fondali inglesi per scenografie continentali*, in *Quaderni fiorentini*, 2014, I, p. 142 ss.. L'accezione usata nel testo si avvicina piuttosto a quella che si può trarre dall'art. 143.1 della Costituzione spagnola, per il quale "nell'esercizio del diritto alla autonomia riconosciuto nell'articolo 2 della Costituzione, le province limitrofe dotate di comuni caratteristiche storiche, culturali ed economiche, i territori insulari e le province costituenti entità regionali storiche, potranno accedere all'autogoverno e costituirsi in Comunità Autonome in base a quanto previsto in questo Titolo e nei rispettivi Statuti". Tale nozione si ricollega a quanto previsto dall'art. 148, per il quale "le Comunità Autonome potranno avere competenza nelle seguenti materie (...)". Il collegamento logico tra le due norme è ben esplicitato da G. Rolla, *L'autonomia delle comunità*, cit., pp. 184-5, per il quale la Costituzione mostra così di considerare "la diversa propensione all'autonomia delle comunità territoriali, nella consapevolezza che la spinta all'autonomia - essendo un diritto,

non già un dovere - non è necessariamente di eguale intensità su tutto il territorio nazionale"; v. anche B. Lelli, *I "diritti forali" in Spagna e l'Unione europea: la possibile conciliazione fra istanze di specialità ed esigenze di omogeneità*, in M. Cosulich-G. Rolla (a cura di), *Il riconoscimento dei diritti storici negli ordinamenti costituzionali*, Editoriale Scientifica, Napoli 2014, p. 217 ss..

[126] Sul legame tra democrazia e principio di sussidiarietà, v. anche G. Berti, *Principi del diritto e sussidiarietà*, in *Quaderni fiorentini*, 2002, p. 394. Sul legame tra principio lavoristico e principio di sussidiarietà, rinvio a F. Pizzolato, *Il principio costituzionale di fraternità. Itinerario di ricerca a partire dalla Costituzione italiana*, Città Nuova, Roma 2012, p. 76.

[127] ...di cui la complementarietà di diritti inviolabili e doveri inderogabili di solidarietà (politica, economica e sociale), ex art. 2, è l'ineludibile fondamento costituzionale.

[128] Si v. la stessa Corte cost., sent. 365/2007: "la sovranità popolare – che per il secondo comma dell'art. 1 della Costituzione deve comunque esprimersi «nelle forme e nei limiti della Costituzione» – non può essere confusa con le volontà espresse nei numerosi «luoghi della politica» né si può ridurre la sovranità popolare alla mera «espressione del circuito democratico»". In dottrina, da premesse diverse, trae conclusioni simili L. Ferrajoli, *Principia juris. Teoria del diritto e della democrazia. 2. Teoria della democrazia*, Laterza, Roma-Bari 2007, p. 47 ss..

[129] A questo mira peraltro il "compito della Repubblica", secondo la formula dell'art. 3.2 della Costituzione.

[130] La connessione tra principio costituzionale di autonomia e sussidiarietà è evidenziata anche da L. Mannori, *"Autonomia"*, cit., p. 126. Sul legame logico tra sussidiarietà e federalismo v. anche O. Hoeffe, *La democrazia nell'era della globalizzazione*, cit., p. 104; nonché i saggi in G.C. De Martin (a cura di), *Sussidiarietà e democrazia. Esperienze a confronto e prospettive*, Cedam, Padova 2008.

[131] Sul punto, si v. L. Mannori, *"Autonomia"*, cit., p. 127.

[132] Di altro significato è evidentemente l'autonomia costituzionalmente riconosciuta alla Magistratura, correlata all'indipendenza dagli altri organi, anziché di carattere politico.

[133] Ma si vedano anche i pregevoli lavori di simile ispirazione di F. Pizzetti, *Il sistema costituzionale delle autonomie locali*, Giuffrè, Milano 1979; A. Pubusa, *Sovranità popolare e autonomie locali nell'ordinamento costituzionale italiano*, Giuffrè, Milano 1983; G.C. De Martin, *L'amministrazione locale*, cit..

[134] G. Berti, *Art. 5*, cit., p. 288, riguardo all'art. 2, v. Id., *Principi del diritto*, cit., p. 390. Si v. già F. Benvenuti, *Le autonomie locali* (1969), ora in Id., *Scritti giuridici. III. Articoli e altri scritti (1960/1969)*, Vita e Pensiero, Milano 2006, p. 2719, circa il collegamento tra autonomia e libertà attiva dei cittadini. Su questa stessa linea interpretativa si sono posti, con importanti studi, G.C. De Martin, *L'amministrazione locale*, cit., p. 24 ss; A. Pubusa, *Sovranità popolare*, cit., p. 150. Il termine autogoverno è stato recentemente utilizzato, in una medesima prospettiva, da B. Pezzini, *Il principio costituzionale dell'autonomia locale e le sue regole*, relazione al convegno del Gruppo di Pisa, a Bergamo 6-7 giugno 2014, in www.gruppodipisa.it, p. 4: "Autonomia è essenzialmente autodeterminazione, autonomia locale è l'autodeterminazione dei propri interessi da parte della collettività che insiste in una dimensione spaziale limitata, implica la possibilità di esprimere democraticamente una volontà comune che imprime autodeterminazione alla cura degli interessi generali, è la possibilità di governarsi da sé in un ordinamento a parte (l'autogoverno della collettività locale)".

[135] G. Berti, *Art. 5*, cit., p. 288. De Martin parla di "riconoscimento ai centri di azione amministrativa locale - esponenziali delle comunità locali, e non dello stato - di una capacità non effimera di esprimere un proprio ordinamento e un proprio indirizzo politico-amministrativo, per realizzare servizi commisurati ai bisogni locali, per aprirsi agli spazi possibili di partecipazione e di controllo sociale, per dare vita ai momenti collaborativi - con altri centri (locali o regionali o statali) - necessari per un più pieno soddisfacimento degli interessi delle collettività rappresentate" (G.C. De Martin, *L'amministrazione locale*, cit., p. 31). Per G. Rolla, *L'autonomia delle comunità*, cit., p. 44, il principio di autonomia qualifica "la capacità di autodeterminazione di una collettività in ordine all'esercizio di pubblici poteri, ovvero evidenzia la soggettività istituzionale delle diverse comunità nel loro legame con il territorio e nelle relazioni che intrecciano con gli altri livelli istituzionali".

[136] Fondamentale sul punto la lezione di Tocqueville, su cui S. Chignola, *Il fragile cristallo. Per la storia del concetto di società*, Editoriale Scientifica, Napoli 2004, p. 411.

[137] Si v. la sent. 106/2002 della Corte costituzionale. In dottrina: G.C. De Martin, *L'amministrazione locale*, cit., p. 52 parla dell'autonomia locale come "modo di esercizio della sovranità - e non mero limite - essendo le collettività locali non solo espressione degli interessi locali di diverso livello, ma essendo anche, in certo senso, costitutive del modo di essere e di intendere sia il popolo (come risultante delle comunità costituzionalmente garantite) sia l'esercizio (articolato) del potere sovrano". B. Pezzini, *Il principio costituzionale*, cit., p. 11: "Ai fini delle relazioni che riguardano la Repubblica come comunità, le autonomie locali sono forme dell'esercizio pluralistico della sovranità, qualificazioni di un popolo che non è artificialmente riducibile ad unità (e quindi non può essere rappresentato in/da una sola istanza), ma è realisticamente costruito dalla convivenza di/in forme plurali di organizzazione (anche entro enti/ ordinamenti) e rappresentanza strutturalmente tendenti alla costruzione dell'unità".

[138] C. Esposito, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in Id., *La Costituzione italiana. Saggi*, Cedam, Padova 1954, p. 80.

[139] C. Esposito, *Autonomie locali*, cit., p. 81. Esse sono invece "per i cittadini esercizio, espressione, modo d'essere, garanzia di democrazia e di libertà".

[140] Sulla eterogeneità delle accezioni del concetto di autonomia si v. M.S. Giannini, *Autonomia (Saggio sui concetti di autonomia)*, in *Studi di diritto costituzionale in memoria di Luigi Rossi*, Giuffrè, Milano 1952, p. 197 ss..

[141] G.C. De Martin, *L'amministrazione locale*, cit., p. 68. Si tratta dunque di perseguire "la valorizzazione degli spazi di libertà e creatività amministrativa delle comunità locali: di qui anche il senso dell'autonomia locale come nesso inscindibile di politica e amministrazione" (*ibidem*, p. 32). V. anche la critica mossa da G. Berti, *Manuale di interpretazione costituzionale*, Cedam, Padova 1998, p. 370: "il legislatore dello stato specializza le funzioni di questi enti, quasi facendosi esso stesso interprete delle categorie dei bisogni locali. è escluso infatti che i comuni e le province possano far diventare locali interessi che lo stato ritiene invece rilevanti in una dimensione nazionale"; B. Pezzini, *Il principio costituzionale*, cit., pp. 4-5: "Anche se la dimensione dell'entificazione, e quindi della strutturazione in un'aggregazione formalmente riconosciuta ed in processi decisionali formalizzati in determinate aree di competenze, resta indispensabile, perché in essa si esprime la possibilità di forme e modi di esercizio della sovranità ex art. 1, l'autonomia, prima di definire il modo di organizzarsi di un ente o la sua

posizione nell'ordinamento, riguarda il modo di organizzarsi sul territorio di una determinata comunità, di una porzione di popolo che acquista in tal modo una propria identità". Si v. anche, con riferimento particolare alle Regioni, Corte cost., sent. 829/1988: "Questo ruolo di rappresentanza generale degli interessi della collettività regionale e di prospettazione istituzionale delle esigenze e, persino, delle aspettative che promanano da tale sfera comunitaria deriva alle singole regioni dal complessivo disegno costituzionale sulle autonomie territoriali (come ulteriormente precisato dal d.P.R. n. 616 del 1977) e, in primo luogo, dall'art. 5 Cost. e dai principi fondamentali contenuti nelle disposizioni iniziali della Costituzione. Grazie a tali norme, infatti, si afferma, per un verso, il principio generale che le autonomie locali costituiscono una parte essenziale dell'articolazione democratica dell'ordinamento unitario repubblicano e, per altro verso, si attribuisce a siffatto articolato complesso di istituzioni democratiche - ora sotto la denominazione di «Repubblica», ora sotto quella di «Italia» - l'adempimento di una serie di compiti fondamentali: compiti che vanno svolti, oltretutto attraverso le proprie competenze, nella pienezza delle potenzialità di partecipazione comunitaria di cui ciascuna istituzione è capace e che sono diretti a favorire il più elevato sviluppo della persona umana, della solidarietà sociale ed economica, della democrazia politica, della cultura e del progresso tecnico-scientifico, della convivenza pacifica tra i popoli (artt. 2, 3, 9 e 11 Cost.)". La sentenza è commentata, per i profili che qui interessano, da G. Pastori, *Sistema autonomistico e finalità generali della Regione*, in *Le Regioni*, 1989, p. 1534 ss..

[142] P. Haeberle, *Problemi attuali del federalismo tedesco*, in A. D'Atena, *Federalismo e regionalismo in Europa*, Giuffrè, Milano 1994, p. 132. Si può anche richiamare, per un accostamento parziale, l'art. 2 della Costituzione spagnola che configura l'autonomia come diritto delle nazionalità e delle regioni. Sui caratteri del principio autonomistico spagnolo, si rinvia alla sintesi di G. Rolla, *L'autonomia delle comunità*, cit., p. 160 ss.. La Costituzione spagnola contiene un significativo principio dispositivo circa l'individuazione delle comunità di riferimento, i principi di organizzazione e le competenze esercitabili (*ibidem*, p. 180). Sul modello spagnolo dei diritti storici, v., tra i molti, L. Lopez Guerra, *Il Tribunale costituzionale spagnolo e le autonomie regionali*, in A. D'Atena, *Federalismo e regionalismo*, cit., pp. 272-273; D. Quaglioni, *La storia come fonte del diritto*, in M. Cosulich-G. Rolla (a cura di), *Il riconoscimento dei diritti storici*, cit., pp. 10-11.

[143] Si v. D. de Rougemont, *Federalismo culturale*, Pagine d'Arte, Lugano 2010,

p. 13.

[144] Cfr. P. Haeberle, *Problemi attuali del federalismo tedesco*, cit., p. 133. Il collegamento tra principio di sussidiarietà e tutela della diversità è esplicitato, nella decisiva prospettiva del federalismo europeo, da A. Padoa Schioppa, *Verso la federazione europea? Tappe e svolte di un lungo cammino*, Il Mulino, Bologna 2014, p. 381.

[145] V. G. Cazzetta, *Pagina introduttiva*, cit., p. 11 con riferimento ai limiti dell'autonomia.

[146] Utili spunti di riflessione filosofica, sul punto, in C. Danani, *Abitanti, di passaggio. Riflessioni filosofiche sull'abitare umano*, Aracne, Roma 2013, pp. 36 e 86-87; v. anche O. Hoeffe, *La democrazia nell'era della globalizzazione*, cit., p. 96, che sgancia la sussidiarietà da una "ipostatizzazione del sociale".

[147] Si v. a riguardo l'eloquente iniziativa della Regione Veneto con la l.r. 16/2014 (art.1.1: "Il Presidente della Giunta regionale del Veneto indice un referendum consultivo per conoscere la volontà degli elettori del Veneto sul seguente quesito: «Vuoi che il Veneto diventi una Repubblica indipendente e sovrana? Si o No?»."), su cui il commento di G. Serges, *Autodeterminazione, diritto a decidere, indipendenza, sovranità (notazioni a margine della Legge regionale del Veneto, n. 16 del 2014)*, in *Federalismi.it*, 2/2015, p. 3 ss..

[148] Cfr., con riferimento alla filosofia hegeliana, G. Duso, *Libertà e costituzione*, cit., p. 239.

[149] G. Duso, *Libertà e costituzione*, cit., p. 239: "Solo nella determinazione delle relazioni oggettive in cui il singolo concretamente si trova, si può affermare la sua libertà. Dunque la *limitazione* (...) è essenziale per la libertà: non sopravviene *dopo* il suo concetto positivo, ma le è intrinseca; non c'è libertà se non nella limitazione". V. anche *ibidem* p. 248: "La libertà dell'individuo non può non implicare i rapporti che sono per lui costitutivi: tutti i rapporti, quelli della famiglia, del lavoro, della società, dei quali appunto lo Stato è comprensivo, rappresentando la cerchia più larga, la totalità di tutti i rapporti. Questi non sono limitativi della libertà del singolo, ma costituiscono il terreno in cui essa realmente si afferma. (...) Solo nel condizionamento la libertà ha realtà: perciò nello Stato come insieme dei rapporti etici l'individuo trova il campo della sua *libertà sostanziale*".

[150] Una suggestiva argomentazione di ciò in B. Montanari, *Libertà, responsabilità, legge*, cit., p. 172 ss..

[151] B. Montanari, *Libertà, responsabilità, legge*, cit., p. 194. *Ibidem*: "Nessuna azione perciò è pensabile come de-finitiva, poiché l'azione, in quanto manifestazione materiale della finitudine umana, implica la sua *possibilità* e, nel contempo, la sua *alternatività* e *ulteriorità*".

[152] Non a caso, Elazar pone a base antropologica del federalismo la psicologia individuale e i molteplici "io" che la psiche individuale ospita (D.J. Elazar, *Idee e forme del federalismo*, tr. it., Ed. Comunità, Milano 1995, p. 26).

[153] Utile, di nuovo, è il richiamo alla riflessione filosofica che rinviene nel dato della finitudine la parità ontologica e l'universale dell'umano, traendone la conseguenza che "«universale» non può considerarsi nessun contenuto normativo determinato", ma solo il riconoscimento di questa parità ontologica "che comprende il riconoscimento ed il rispetto delle *differenze empiriche*" (B. Montanari, *Libertà, responsabilità, legge*, cit., p. 191).

[154] S. Romano, *Autonomia*, cit., p. 16 ragiona di "una serie di gradazioni".

[155] Cfr. l'importante ricostruzione di A. Mattioni, *Sovranità*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche. Aggiornamento ******, Utet, Torino 2012, p. 662 ss.; cfr. anche O. Hoeffe, *La democrazia nell'era della globalizzazione*, cit., p. 275.

[156] G. Berti, *Manuale di interpretazione costituzionale*, cit., p. 356: "per essere autonomi, bisogna essere diversi, nel senso di esprimere ciascuno la propria individualità".

[157] G. Berti, *Manuale di interpretazione costituzionale*, cit., p. 355. Su questo punto, il Berti critica la tesi di Mortati che aveva assimilato le autonomie alle espressioni delle comunità. Tale tesi è giudicata equivoca, perché "collocando le autonomie nella parte della costituzione dedicata alle espressioni delle comunità e non dello stato, si corre il rischio di impoverire il significato politico di queste autonomie. (...) si finisce poi con il conservare l'assetto politico nella luce dello stato, come se solo lo stato, quale unità organizzativa, fosse depositario della unità politica" (*ibidem*, p. 365).

[158] G. Berti, *Manuale di interpretazione costituzionale*, cit., p. 355.

[159] G. Burdeau avverte però che "l'organizzazione costituzionale di un Potere di diritto affetto da un compito rivoluzionario, rischia fortemente di essere instabile" e, finanche, "mancherebbe di autorità" (G. Burdeau, *La sopravvivenza della nozione di Costituzione*, a cura di E. di Carpegna Brivio, tr. it., Herrenhaus, Seregno 2014, p. 35).

[160] G. Berti, *Manuale di interpretazione costituzionale*, cit., p. 355.

[161] Si v. ora M. Dogliani, *La rappresentanza politica*, cit., pp. 10 e 15.

[162] G. Berti, *Manuale di interpretazione costituzionale*, cit., pp. 355-6.

[163] Sul punto, si v. le riflessioni di teoria generale di M. Troper, *Per una teoria giuridica dello Stato*, tr. it., Guida, Napoli 1998.

[164] Si v. E.M. Leo, *Forma giuridica e materia economica. Saggi*, Vita e Pensiero, Milano 1994, p. 75 ss. (con anche le riflessioni a commento di G. Berti e P. Schiera).

[165] Tale nesso, come si è detto, stringe in un disegno coerente anche i due profili della sussidiarietà.

[166] Sull'importanza crescente del territorio per l'economia produttiva, v. C. Calvieri, *Stato regionale*, cit., pp. 175-6. V. anche G.C. De Martin, *L'amministrazione locale*, cit., p. 33 che auspicava la riscoperta del concetto di "comune economico". Egli auspicava un interventismo del Comune nei campi del governo del territorio, dell'indirizzo allo sviluppo economico locale, dell'apprestamento dei servizi sociali (*ibidem*, pp. 37 e 94). Si v. la prospettiva di A. Magnaghi, *Il progetto locale*, Bollati Boringhieri, Torino 2000, p. 97: "Se abitare è anche produrre la qualità del proprio ambiente insediativo attraverso la produzione di valori territoriali, la partecipazione si sviluppa in questo *atto produttivo* e non solo nei problemi separati del risiedere". In questo scenario possibile, benché certo tutt'altro che scontato, "è lo stile di sviluppo delle società locali che indirizza forme, tipologie, settori dello sviluppo economico globale e non viceversa" (*ibidem*, p. 100).

[167] Si v. le consistenti obiezioni critiche avanzate da R. Bin, *Contro la governance: la partecipazione tra fatto e diritto*, in G. Arena-F. Cortese (a cura di), *Per governare insieme: il federalismo come metodo. Verso nuove forme della democrazia*, Cedam, Padova 2011, p. 10; F. Bilancia, *Le forme della*

democrazia contemporanea e il germe della sua autodistruzione, in Aa.Vv., *Democrazia. Storia*, cit., pp. 140-143.

[168] F. Bilancia, *Le forme della democrazia*, cit., p. 145 scrive, significativamente, di modelli costruiti su premesse che presuppongono "l'assenza di corpi intermedi, una forte omogeneità sociale e culturale tra i componenti la comunità in cui si attivano i processi deliberativi"; A. Magnaghi, *Il progetto locale*, cit., p. 92 mette bene in luce il limite di una partecipazione affidata ad "abitanti", la cui figura tipica è quella di "un residente che non possiede i mezzi di produzione del proprio quartiere, della propria città, del proprio territorio: non sa da dove gli arrivano la luce, il cibo, gli alimenti; dove vanno i suoi rifiuti; non sa il motivo per cui il suo lavoro salariato è «lontano»"; "persone spodestate da tempo di qualunque sapienza ambientale, di qualunque capacità e possibilità concreta di partecipare alla costruzione sociale del proprio ambiente".

[169] O. Hoeffe, *La democrazia nell'era della globalizzazione*, cit., pp. 97-98 indica quale necessaria "modernizzazione" del principio di sussidiarietà il riconoscimento di "una molteplicità orizzontale"; per l'A., questo fattore "pur non entrando in contraddizione con la sussidiarietà tradizionale, entra tuttavia in tensione con l'antropologia sociale della cooperazione che ne costituisce il fondamento: un fattore di concorrenza e conflitto".

[170] A. Magnaghi, *Il progetto locale*, cit., pp. 17 e 21-22.

[171] A. Magnaghi, *Il progetto locale*, cit., pp. 20-23.

[172] A. Magnaghi, *Il progetto locale*, cit., p. 23; *ibidem*, p. 28: "In sostanza, il territorio, nella sua accezione complessa e integrata di ambiente fisico, ambiente costruito e ambiente antropico, viene semplicemente sepolto, ridotto allo spazio astratto, atemporale dell'economia. Il «locale» scompare perché scompaiono i «luoghi» e le identità locali come valori utilizzabili nel modello di sviluppo economico e nella «modernizzazione»".

[173] Sostiene P. Veltz, *Au-delà du développement local*, in *Esprit*, 2, 2008, p. 69: "L'économie mondialisée, loin d'être une pure économie de flux, s'appuie sur des pôles territoriaux où ces flux se croisent et s'enracinent. Paradoxalement, elle est liée à une renaissance des «économies-territoires»"; v. anche A. Magnaghi, *Il progetto locale*, cit., p. 97 circa le potenzialità racchiuse dal lavoro autonomo, quando non sia "appendice molecolare delle imprese a rete e delle imprese virtuali", ma il "tessuto connettivo di nuove relazioni produttive tra comunità

insediata e ambiente".

[174] E. Rotelli, *Riforme istituzionali e sistema politico*, Lavoro, Roma 1983, p. 64 ss.. Si v. il concetto di "autonomia locale" definito dall'art. 3 della Carta europea dell'autonomia locale, ratificata con l. 439/1989: "1. Per autonomia locale, s'intende il diritto e le capacità effettiva, per le collettività locali, di regolamentare ed amministrare nell'ambito della legge, sotto la loro responsabilità, e a favore delle popolazioni, una parte importante di affari pubblici. 2. Tale diritto è esercitato da Consigli e Assemblee costituiti da membri eletti a suffragio libero, segreto, paritario, diretto e universale, in grado di disporre di organi esecutivi responsabili nei loro confronti. Detta disposizione non pregiudica il ricorso alle Assemblee di cittadini, al referendum, o ad ogni altra forma di partecipazione diretta dei cittadini qualora questa sia consentita dalla legge".

[175] Rinvio a F. Pizzolato, *Dopo le circoscrizioni, i quartieri*, in *Amministrare*, 2014, p. 281 ss..

[176] In una direzione promettente sembra recentemente volersi muovere il Comune di Bergamo che, al posto delle sopresse circoscrizioni, intende istituire, nei quartieri della città, "reti sociali", intese come "strutture vitali di partecipazione" e "strumenti dinamici di governo della vita della comunità", composte da gruppi, associazioni, istituzioni (scuole, parrocchie, ...), servizi (del. 126 del cons. com. dell'8.9.2014). Il lavoro di queste "reti sociali" sarebbe accompagnato da un "operatore di quartiere", di nomina comunale. L'aspetto interessante di questa soluzione, ancora peraltro in fase di progettazione, risiede nel fatto che tale strumento di raccordo tra quartieri e amministrazione comunale dovrebbe funzionare non solo nella direzione della definizione di richieste dai primi alla seconda, ma anche nella promozione della capacità delle reti sociali, sostenute dall'istituzione, di organizzare risposte di cura e di autogoverno.

[177] Si v., ad esempio, l'art. 8 della legge 278 del 1976.

[178] ..."essenziale (...) è il sistema dei partiti, che consente rendimenti «federali» del modello solo se funziona davvero in modo decentrato" (M. Luciani, *A mo' di conclusione*, cit., p. 232). La questione è colta e sottolineata, nella sua centralità, anche da R. Bin, *...e l'autonomia politica? Riflessioni del dopo-elezioni*, in *Le Regioni*, 2008, pp. 244-245; ora anche R. Bin, *Regioni e partiti politici*, in *Le Regioni*, 2014, pp. 317-320.

[179] D.J. Elazar, *Idee e forme*, cit., p. 56. Ma si v., nella dottrina giuridica

italiana, il contributo fondamentale di F. Benvenuti, *Le autonomie locali*, cit., p. 2724 che ha sottolineato l'importanza di una concezione autonomistica come dato "culturale e di civiltà".

[180] E.W. Boeckenfoerde, *La democrazia come principio costituzionale*, cit., pp. 414-5.

[181] Si v. la sent. 365/2007 della Corte costituzionale: "pretendere ora di utilizzare in una medesima espressione legislativa, quale principale direttiva dei lavori di redazione di un nuovo statuto speciale, sia il concetto di autonomia sia quello di sovranità equivale a giustapporre due concezioni tra loro radicalmente differenziate sul piano storico e logico (tanto che potrebbe parlarsi di un vero e proprio ossimoro piuttosto che di una endiadi), di cui la seconda certamente estranea alla configurazione di fondo del regionalismo quale delineato dalla Costituzione e dagli Statuti speciali". Sul piano storico, v. O. Brunner, *Per una nuova storia costituzionale e sociale*, a cura di P. Schiera, tr. it., Vita e Pensiero, Milano 2000, pp. 85-86. V. anche R. Bellamy, *Sovranità, post-sovranià e pre-sovranià: tre modelli di Stato, democrazia e diritti nell'Unione Europea*, in S. Chignola-G. Duso (a cura di), *Sui concetti giuridici e politici della costituzione dell'Europa*, Franco Angeli, Milano 2005, p. 283.

[182] Cfr. G. Cazzetta, *Pagina introduttiva*, cit., p. 8; sullo sfasamento tra prospettiva costituzionale sull'autonomia e persistenza di un'impostazione "autarchica" nella legislazione, si v. F. Benvenuti, *L'ordinamento repubblicano* (1975), ora in Id., *Scritti giuridici. I. Monografie e manuali*, Vita e Pensiero, Milano 2006, p. 697; G. Berti, *Manuale di interpretazione costituzionale*, cit., p. 355. *Ibidem*, pp. 358-359: "Quando si attribuiscono materie secondo il criterio della enumerazione, significa che non si riconosce la politicità dell'ente e che la potestà di legiferare è sempre frutto di concessione. (...) Quando un soggetto è investito di una competenza definita per materia, esso non può uscire da questa competenza, senza determinare un'invalidità dei propri atti. Tutto ciò è all'opposto della politicità, che vorrebbe dire facoltà di inventare in modo diretto le misure idonee a soddisfare interessi raccolti immediatamente nella società". V. anche Id., *Amministrazione comunale*, cit., p. 37, per cui l'autarchia è la capacità di "amministrare da sé gli interessi non tanto espressi dalle rispettive comunità, quanto ricavati dalle materie definite e loro attribuite dal legislatore"; G. Rolla, *L'autonomia delle comunità*, cit., p. 38 richiamando la posizione di Treves.

[183] L'osservazione è formulata da G. Rolla, *L'autonomia costituzionale delle*

comunità territoriali. Tendenze e problemi, in T. Groppi (a cura di), *Principio di autonomia e forma dello Stato. La partecipazione delle collettività territoriali alle funzioni dello Stato centrale nella prospettiva comparata*, Giappichelli, Torino 1998, p. 16; Id., *L'autonomia delle comunità*, cit., p. 39 ss.. Per il Giannini, "le norme che promanano dai soggetti investiti di tale potestà (scil.: autonomia normativa) regolano interessi che sono curati propriamente da questi soggetti: tali interessi coincideranno, in tutto o in parte, con quelli dello Stato, a seconda delle particolari regole del diritto positivo; ma la regolazione normativa di essi è affidata non allo Stato, bensì direttamente al soggetto che li cura. Autonomia normativa vale pertanto, da questo punto di vista, nel senso di indipendenza (ma non libertà) di regolazione normativa. Il soggetto attributario di autonomia normativa possiede una potestà di regolare interessi, propri e statali insieme, con norme proprie, integratrici di quelle statali, e a queste ad ogni effetto equiparate" (M.S. Giannini, *Autonomia*, cit., p. 205). L'A. si differenzia però dalla concezione di Romano per quanto riguarda la nozione "istituzionale" dell'autonomia (p. 207), per la quale "tali enti possono costituirsi per iniziativa propria delle comunità interessate".

[184] Come puntualmente dimostra la ricostruzione di A. Mattioni, *Sovranità*, cit., p. 670, il quale definisce "un'idea permanente" l'identificazione della sovranità con la legge.

[185] Emblematico è il modo con cui la Corte costituzionale ha, anche recentemente, affrontato la questione della definizione delle funzioni "proprie" e "fondamentali", ex art. 117.2.p, degli enti locali (si v. sent. 22/2014), in ossequio a un criterio di "auto-qualificazione" da parte del legislatore statale. Sul punto, si v. F. Cortese, *La Corte conferma che le ragioni del coordinamento finanziario possono fungere da legittima misura dell'autonomia locale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2014, pp. 3-5; v. anche, F. Merloni, *Una «new entry» tra i titoli di legittimazione di discipline statali in materie regionali: le «funzioni fondamentali» degli enti locali*, in *Le Regioni*, 2010, p. 800 ss.; e, in termini generali, G. Rolla, *L'autonomia costituzionale*, cit., p. 17.

[186] P. Costa, *Storia e storicità*, cit., p. 4. La citazione di Tocqueville è ripresa da *La democrazia in America*, tr. it., BUR, Milano 1999, p. 70.

[187] Si v. la sent. 22/2014 della Corte costituzionale, che ribadisce la subordinazione della definizione delle "funzioni fondamentali" degli enti locali alla legge statale, salva restando la competenza regolativa dell'ente locale in merito

alla "organizzazione della funzione". In dottrina, G.C. De Martin, *L'amministrazione locale*, cit., p. 78 auspicava l'utilizzo di un criterio teleologico-oggettivo per settori organici, piuttosto che uno schema enumerativo di compiti più o meno scoordinati.

[188] C. Calvieri, *Stato regionale*, cit., p. 47 sostiene la necessità di mantenere ragionevoli diversificazioni.

[189] R. Bin, *Gli enti locali tra sussidiarietà, adeguatezza e comunità*, in R. Bin-L. Coen (a cura di), *Il sistema delle autonomie locali tra efficienza amministrativa e rappresentanza della comunità*, Cleup, Padova 2010, par. 5.

[190] Artt. 114, 117.2.p e 118 Cost.. L'art. 2.4.b della l. 131/2003, nel definire principi e criteri della delega al Governo per l'attuazione dell'art. 117.2.p, imponeva al Governo stesso di individuare le funzioni fondamentali "essenziali e imprescindibili per il funzionamento dell'ente e per il soddisfacimento di bisogni primari delle comunità di riferimento, tenuto conto, in via prioritaria, per Comuni e Province, delle funzioni storicamente svolte". Si v. ora l'art. 19 del d.l. 95/2012 (conv. in l. 135/2012). Sul rapporto tra funzioni "proprie", ex art. 118 Cost., e funzioni "fondamentali", ex art. 117.2.p, si v. la sent. 22/2014 della Corte costituzionale. Si v. l'utile ricostruzione dell'evoluzione normativa in materia in G. Meloni, *Le funzioni fondamentali dei Comuni*, in *Federalismi.it*, 19.12.2012, soprattutto pp. 11-14, in cui l'A. evidenzia la significativa prevalenza di ragioni economico-finanziarie sui dati ordinamentali nella definizione, da parte del legislatore statale, delle funzioni dei Comuni. Sulla connessione tra incerta definizione delle funzioni fondamentali e autonomia finanziaria si v. lo studio di C. Buzzacchi, *La fiscalità municipale: l'evoluzione dalla riforma federalista al decreto «liberalizzazioni»*, in *Federalismi.it*, 2.5.2012, p. 4 ss.; nonché R. Bin, *Gli enti locali*, cit., p. 21 ss., e, in particolare, il par. 4.

[191] Art. 13 d. lgs. 267/2000, che individua anche i settori organici dell'assetto e utilizzazione del territorio e dello sviluppo economico.

[192] Cfr. G. Berti, *Manuale di interpretazione costituzionale*, cit., p. 365. G. Duso, *Introduzione*, cit., p. 11 e *ibidem*, p. 13. Su un piano diverso, di sociologia politica, arriva a conclusione simile G. Moro, *Cittadinanza attiva e qualità della democrazia*, Carocci, Roma 2013, pp. 212-214.

[193] Cfr. le riflessioni di L. Ornaghi, *Nell'età della tarda democrazia*, cit., pp. 109-110. Su una possibile tensione tra approccio comunitario della l. 142/90

all'autonomia locale e l'elezione diretta dei Sindaci, si v. gli spunti in A. Pavan, *Ripensare la democrazia a partire dalle libertà della comunità locale*, in Id. (a cura di), *Riflessioni sulla democrazia locale*, CEL, Gorle 1995, p. 3 ss.. Sulle ambiguità di una democrazia intesa come mera legittimazione del potere, si v. F. Bilancia, *Le forme della democrazia*, cit., pp. 158-164.

[194] A ciò contribuisce l'orientamento recente a favorire l'attribuzione legislativa di funzioni al Sindaco, non in quanto organo del Comune, bensì in qualità di ufficiale del Governo, come in materia di sicurezza. Sul punto, si v. R. Bin, *Gli enti locali*, cit., par. 1 e soprattutto par. 4: "Il Sindaco-sceriffo, come è stato definito con ironia ma non con esagerazione, è invece un organo che riceve la propria investitura dall'alto, dallo Stato e dal ministro: risponde ad esigenze che non necessariamente salgono dalla sua comunità, o quanto meno prescindono dai canali - di rappresentanza o di partecipazione diretta - attraverso i quali la comunità può esprimerle. Forte della sua investitura elettorale, non ha bisogno di riscontri partecipativi: usa poteri «speciali», ma se non è solerte nell'occuparsi degli interessi che gli sono affidati dallo Stato, essi possono essere soddisfatti direttamente dal prefetto. Il che dimostra che quegli interessi non vengono dalla comunità, ma dall'alto, dal vertice politico-amministrativo. Tutto ciò evoca, non tanto l'esotica immagine del sindaco-sceriffo, ma piuttosto l'autarchica figura del podestà".

[195] Cfr. A. Pavan, *Ripensare la democrazia*, cit., p. 16; P. Caretti, *La riforma del sistema delle autonomie. Per una rifondazione del principio di unità dello Stato*, in *Le Regioni*, 1995, p. 713. Con riferimento alle Regioni, si v., a conferma di ciò, la pedissequa ripetizione del modello "suggerito" dalla Costituzione di elezione diretta del Presidente della Giunta (sul punto, si v. A. D'Andrea, *La forma di governo regionale e degli enti locali nella prospettiva "federalista"*, in R. Balduzzi-J. Luther, *Annuario DRASD 2012*, cit., p. 37 ss.).

[196] Si v. G. Duso, *Libertà e costituzione*, cit., p. 246, per il quale, nella modernità, "l'unità politica, per la sua affermazione, si basa sugli uguali individui, anch'essi determinati universalmente ed astrattamente, e non riesce a dare spazio politico alle differenze, alle parti, alla pluralità dei soggetti, inibendo in tal modo fin dall'origine un senso forte e reale della *partecipazione* dei cittadini".

[197] Con questo non si intende però sostenere la tesi che province e, men che meno, le circoscrizioni comunali operassero efficacemente come vettori di partecipazione entro la sfera pubblica.

[198] Si tratta infatti di promuovere "un sistema complesso, dai molti centri di vita", che disciplini, senza eliminarlo, "lo slancio vitale degli uomini, degli organismi e delle istituzioni umane" (C. Esposito, *Autonomie locali*, cit., p. 85).

[199] ...come ricorda G. Berti, *Art. 5*, cit., p. 279.

[200] Questa tesi, relativamente agli enti locali, è stata sostenuta con piena coerenza da M. Luciani, *A mo' di conclusione*, cit., p. 228 ss.. Per questo A. *ibidem*, p. 226 non è sufficiente, per parlare di autonomia politica, "che l'entità locale sia rappresentativa delle comunità locali e dei loro interessi". Solo "in tale potestà normativa primaria può esprimersi un indirizzo politico alternativo a quello statale, ed è appunto in questa capacità di indirizzo e di progetto (negata all'amministrazione, vincolata dalla legge) che sta la «naturale» politicità delle funzione legislativa" (*ibidem*, p. 228). V. anche la discussione critica condotta sul punto da F. Pizzetti, *Il sistema costituzionale*, cit., p. 242 ss.. Per M.S. Giannini, *Autonomia*, cit., p. 225: "Autonomia politica, in tutta l'ampiezza di significato che si può avere in un ordinamento a struttura democratica, ossia come autoamministrazione e come possibilità di direzione da parte di forze politiche di opposizione o quantomeno diverse dalle forze politiche che reggono l'apparato dello Stato (...) è così possibile, agli enti territoriali, darsi un indirizzo politico diverso da quello che danno allo Stato i competenti organi costituzionali. Si capisce che tale diversità trova un limite assoluto nella legge, la quale, promanando dallo Stato, quale ente sovrano, contiene l'autonomia degli enti territoriali in modo tale che l'indirizzo politico dell'ente locale può essere differente da quello dello Stato ma non contrastante con esso se non nella sfera del meramente lecito".

[201] G. Berti, *Manuale di interpretazione costituzionale*, cit., p. 366. Una posizione simile ha espresso anche De Martin, il quale sostiene l'equiordinazione degli enti autonomi territoriali, facendo interagire l'art. 5 con le norme del titolo V, sulla base di una "opzione comunitaria (...), ossia il riconoscimento della connessione tra territorio e collettività, che individua comunità attive" (G.C. De Martin, *L'amministrazione locale*, cit., pp. 62-63).

[202] G.C. De Martin, *L'amministrazione locale*, cit., p. 72 parla di "un sistema policentrico di autonomie non separate, ma correlate da molteplici interdipendenze". V. anche F. Benvenuti, *Le autonomie locali*, cit., p. 2722; C. Calvieri, *Stato regionale*, cit., p. 45. L'autore rifiuta, per descrivere il sistema dei rapporti tra autonomie e centro, l'immagine delle sfere concentriche e propone

quella del sistema stellare, in cui ciascun corpo (ordinamento autonomo) ha "una sua autoreferenzialità che risponde alle logiche relazionali (forze che regolano il moto) che lo inquadrano nell'ambito del sistema cui appartiene" (*ibidem*, p. 46). Sull'autonomia come indirizzo politico, l'A. (*ibidem*, pp. 12-13) coglie tre limiti: "la libertà di scelta degli altri soggetti, l'impossibilità di perseguire determinati obiettivi senza la collaborazione di altri, la necessità di garantire esigenze unitarie delle quali nessuno è *dominus* in via esclusiva".

[203] G. Berti, *Manuale di interpretazione costituzionale*, cit., p. 368: "è certo evidente la riduzione di capacità autonoma discendente dal fatto che tutti devono rispondere ad un modello: non possono perciò essere totalmente rappresentativi delle comunità locali. *La diversità, che è alla base dell'autonomia, viene negata dall'uniformità data da una legge dello stato*". Uno studio accurato sull'interpretazione da dare all'art. 128, in relazione all'art. 5 è compiuto da F. Pizzetti, *Il sistema costituzionale*, cit., pp. 192 ss.; 250-251 e 475 ss.; si v. anche le acute considerazioni in F. Staderini-P. Caretti-P. Milazzo, *Diritto degli enti locali*, Cedam, Padova 2014, p. 46.

[204] Cui ora si aggiunge il riformulato art. 114 Cost.. F. Pizzetti, *Il sistema costituzionale*, cit., p. 253 ss. valorizzava molto, a riguardo, anche l'originaria formulazione dell'art. 114. C. Esposito, *Autonomie locali*, cit., p. 73 e ss. ha colto un'uniformità del concetto di autonomia, nell'art. 5, ciò che vale ad escludere che "alcuna di queste autonomie possa differire nel genere e non nella specie dalle altre, e che essa possa vantare particolare titolo di nobiltà e sia qualitativamente diversa dalle altre".

[205] G. Berti, *Amministrazione comunale*, cit., p. 20; F. Pizzetti, *Il sistema costituzionale*, cit., p. 279 ss.; soprattutto pp. 285-6 e 300.

[206] Così, con efficacissima sintesi, G. Rolla, *L'autonomia costituzionale*, cit., p. 17.

[207] Significative riflessioni sul punto in R. Bin, *Gli enti locali*, cit., soprattutto il par. 3, che richiama a riguardo la sent. 246/2006 della Corte costituzionale.

[208] L'A. distingueva, sulla scia di Tocqueville, il carattere artificiale della collettività provinciale, "mentre quella del comune è naturale, quasi come la famiglia" (G. Berti, *Manuale di interpretazione costituzionale*, cit., p. 369). La frase citata è in G. Berti, *Diffusione della normatività e nuovo disordine delle fonti*, in *Rivista di Diritto Privato*, 3/2003, p. 20. V. anche Id., *La giuridicità*

pubblica e la riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione, in *Jus*, 2002, pp. 159 e 160: "bisogna dunque far posto alla dimensione comunale come espressione di un ordinamento che si giustifica proprio sulla immediata percezione delle infinite relazioni che in concreto si istituiscono fra interesse sociale e gli interessi personali o dei vari gruppi che si formano nella stessa società locale"; A. Pubusa, *Sovranità popolare*, cit., p. 179.

[209] G. Rolla, *L'autonomia costituzionale*, cit., p. 12. V. già G.C. De Martin, *L'amministrazione locale*, cit., p. 53, il quale ricava dalla Costituzione la "imposizione di limiti al legislatore statale (o regionale), il quale dovrebbe arrestarsi dall'intervenire con proprie norme, una volta definite le competenze locali, col criterio della più larga valorizzazione, e una volta stabilite le eventuali norme indispensabili per contemperare gli interessi delle comunità locali con gli interessi della più ampia autonomia nazionale (o regionale)"; F. Merloni, *Riflessioni sull'autonomia normativa degli enti locali*, in *Le Regioni*, 2008, p. 91 ss.. Per C. Esposito, *Autonomie locali*, cit., p.79, l'autonomia non vale ad attribuire valore di legge agli atti degli enti locali, ma a stabilire un limite di "rispetto del principio della autonomia" in capo alle leggi della Repubblica, a vantaggio della potestà regolamentare.

[210] Rinvio, anche per indicazioni bibliografiche, a F. Pizzolato, *La sussidiarietà tra le fonti: socialità del diritto ed istituzioni*, in *Politica del diritto*, 2006, p. 385 ss.. V. anche già G. Berti, *Art. 5*, cit., p. 289; F. Pizzetti, *Il sistema costituzionale*, cit., p. 316.

[211] H. Kelsen, *Essenza e valore*, cit., p. 120. *Ibidem*, p. 121: "Il principio democratico, infatti, si può applicare agli strati superiori, e non può penetrare - senza mettere in questione, cioè, la sua validità nel campo della formazione della volontà generale - negli strati più profondi di un processo nel quale il corpo dello Stato si crea e si rinnova incessantemente".

[212] La formula è usata da M. Magatti, *Il potere istituyente della società civile*, Laterza, Roma-Bari 2005. Nella sent. 75/1992, la Corte costituzionale, a proposito del vincolo di appartenenza dell'uomo alla comunità civile, ha affermato che "esso è, in altre parole, la più diretta realizzazione del principio di solidarietà sociale, per il quale la persona è chiamata ad agire non per calcolo utilitaristico o per imposizione di un'autorità, ma per libera e spontanea espressione della profonda socialità che caratterizza la persona stessa. Si tratta di un principio che, comportando l'originaria connotazione dell'uomo *uti socius*, è posto dalla

Costituzione tra i valori fondanti dell'ordinamento giuridico, tanto da essere solennemente riconosciuto e garantito, insieme ai diritti inviolabili dell'uomo, dall'art. 2 della Carta costituzionale come base della convivenza sociale normativamente prefigurata dal Costituente. Della natura di tali diritti fondamentali il volontariato partecipa: e vi partecipa come istanza dialettica volta al superamento del limite atomistico della libertà individuale, nel senso che di tale libertà è una manifestazione che conduce il singolo sulla via della costruzione dei rapporti sociali e dei legami tra gli uomini, al di là di vincoli derivanti da doveri pubblici o da comandi dell'autorità".

[213] L'art. 1.3 del d.lgs. 267/2000 prevede espressamente che "la legislazione in materia di ordinamento degli enti locali e di disciplina dell'esercizio delle funzioni ad essi conferite enuncia espressamente i principi che costituiscono limite inderogabile per la loro autonomia normativa".



Costituzionalismo.it

Fondatore e Direttore dal 2003 al 2014 Gianni **FERRARA**

Direzione

Direttore Gaetano **AZZARITI**

Francesco **BILANCIA**
Giuditta **BRUNELLI**
Paolo **CARETTI**
Lorenza **CARLASSARE**
Elisabetta **CATELANI**
Pietro **CIARLO**
Claudio **DE FIORES**
Alfonso **DI GIOVINE**
Mario **DOGLIANI**
Marco **RUOTOLO**
Aldo **SANDULLI**
Massimo **VILLONE**
Mauro **VOLPI**

Email: info@costituzionalismo.it

Registrazione presso il Tribunale di Roma

ISSN: 2036-6744 | Costituzionalismo.it (Roma)

Redazione

Alessandra **ALGOSTINO**, Marco **BETZU**, Gaetano **BUCCI**, Roberto **CHERCHI**, Giovanni **COINU**,
Andrea **DEFFENU**, Carlo **FERRAJOLI**, Luca **GENINATTI**,
Marco **GIAMPIERETTI**, Antonio **IANNUZZI**, Valeria **MARCENO'**,
Paola **MARSOCCI**, Ilenia **MASSA PINTO**, Elisa **OLIVITO**, Luciano **PATRUNO**, Laura **RONCHETTI**,
Ilenia **RUGGIU**, Sara **SPUNTARELLI**, Chiara **TRIPODINA**