

L' autonomia e la democrazia territoriale nella prospettiva costituzionale: alcune considerazioni

di Giancarlo Rolla

Abstract: The contribution of comparative law and constitutional history makes it possible to approach the subject of local democracy from different perspectives. First of all, it makes it possible to interpret the gradual decline of centralised unitary state forms and the spread of federal and regional experiences. Thus, the shift from the idea of decentralisation to that of territorial autonomy makes it possible to combine representative democracy with forms of participatory democracy and territorial self-government.

Keywords: Autonomy; Participatory democracy; Self-government.

1. La dimensione costituzionale dell'autonomia territoriale e della democrazia locale: possibili linee di ricerca

2511

L'argomento che cercherò di sviluppare in questo incontro tiene conto di due esigenze: la prima, è quella di individuare un tema che è sempre stato caro alla riflessione scientifica e civica di Paolo Carrozza, ricordando in questo modo il rapporto scientifico e umano che ci ha legato sin dagli anni '80; la seconda considera che il nostro è un incontro di dottorato e, pertanto, ritengo opportuno individuare un tema che possa stimolare eventuali future ricerche e approfondimenti.

Nel corso della sua intensa attività di ricerca, Paolo Carrozza ha dedicato particolare attenzione all'autonomia dei territori e alla democrazia locale: un interesse costante (articolato sia nella prospettiva comparata che in quella costituzionale italiana) che ha affrontato le diverse sfaccettature in cui la tematica si articola.

Innanzitutto, ha approfondito un aspetto essenziale degli ordinamenti federali e regionali rappresentato dai meccanismi di coordinamento e di collaborazione tra i livelli istituzionali;¹ quindi, ha concentrato la sua

¹ Si vedano gli scritti: *La partecipazione delle regioni all'attività statale di indirizzo*, in G. Rolla (a cura di), *Il X anniversario della Costituzione spagnola. Bilancio. problemi. Prospettive*, Siena, 1989, 143 ss.; *Principio di collaborazione e sistema delle garanzie procedurali (la via italiana al regionalismo cooperativo)*, in *Le Regioni*, 1989; 473 ss; *La partecipazione delle entità territoriali ai processi decisionali statali e regionali*, Relazione al Convegno del Centro di Ricerca e formazione sul Diritto Costituzionale Comparato, Siena, 2004, 1 ss.

attenzione sulle dinamiche che, superando la classica dicotomia tra federalismo e regionalismo, hanno favorito esperienze di ibridazione tra i due prototipi (Trentino Alto Adige/ *Südtirol*, Spagna, Belgio).²

Infine, ha riservato diversi scritti all'identità linguistica di alcuni territori, individuando in tale carattere il principale fondamento per la loro condizione di specialità.³

Riprendendo il filone della ricerca giuridica (purtroppo prematuramente interrotta) di Paolo Carrozza ritengono che la tematica dell'autonomia e della democrazia locale possa essere proficuamente affrontata almeno secondo tre prospettive.

Innanzitutto, sul piano della teoria costituzionale, essa può costituire un'utile cartina di tornasole per riclassificare i tipi di Stato, tenendo conto delle fasi storiche, dei differenti ambiti geografici e del loro evolversi nel tempo. Secondo questo approccio, la democrazia locale si identifica con la libertà dei territori, con l'autonomia politica delle diverse parti che compongono il tutto, con gli ambiti giuridici che si caratterizzano per la storia, la lingua e le tradizioni giuridiche.

In secondo luogo, la democrazia locale può essere studiata all'interno di un'idea non meramente burocratica di amministrazione, in cui l'interesse collettivo è perseguito attraverso una collaborazione tra cittadini e istituzioni. Secondo questa prospettiva si valorizza il criterio della sussidiarietà orizzontale e si promuove il ruolo attivo dei corpi sociali.

In terzo luogo, tale tematica può essere presa in considerazione all'interno di una riflessione sulle criticità della democrazia rappresentativa e sugli strumenti più adeguati per ottenerne una rivitalizzazione: l'ambito locale, in tal modo, si trasforma in un interessante "luogo" di

² Così in: *Questione regionale e sistema di autonomie locali nella esperienza costituzionale spagnola*, in Aa.Vv. (Società di Studi Trentini di Scienze Storiche), *Atti del Convegno storico-giuridico sulle autonomie e sulle minoranze*, Trento, 1981, 97 ss; *La Cour d'Arbitrage belge come corte costituzionale. Indagine comparatistica sulle garanzie costituzionali della struttura decentrata degli ordinamenti*, Padova, Cedam, 1985; *Lo status della minoranza sudtirolese: una riflessione critica*, in A.De Guttry e N.Ronzitti (a cura di), *I rapporti di vicinato tra Italia e Austria*, Milano, Giuffrè, 1987, 213 ss;

³ *Lingua, politica, diritti: una rassegna storico-comparatistica*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 1999, 1465 ss; *Lingue e culture locali, lingua e cultura nazionale: una prospettiva multidisciplinare*, Venezia, CLEUP, 1988, 83 ss; *Il prudente atteggiamento della Corte in tema di "garanzie linguistiche" del processo e le sue conseguenze sulla condizione giuridica della minoranza slovena (nota a Corte cost. 11.2.82 n.28)*, in *Il Foro Italiano*, 1982, 7-8, I, col.1815 ss.; *La dichiarazione di appartenenza ai gruppi linguistici in Provincia di Bolzano*, in *Le Nuove Leggi Civili Commentate*, 1983, 5,1137 ss; *Problemi della tutela giuridica della minoranza francofona della Valle d'Aosta. Bilinguismo totale v. separatismo linguistico?* in *I rapporti di vicinato tra Italia e Francia*, Padova, Cedam, 1994, 213 ss; *Il dibattito sulle proposte di legge generale sulla tutela delle minoranze linguistiche*, in AA.VV. *Le minoranze etniche e linguistiche*, Palermo, 1986, 373 ss; *La Corte e l'uso dello sloveno nel processo (Samo Pahor colpisce ancora...)*, nota a Corte cost., 24.2.1992, n. 62, in *Le Regioni*, 1993, 62 ss. *Lengua, politica, derechos: una reseña historico-comparada*, in *Boletín Oficial de Estado*. Madrid, 2000, 165 ss.

sperimentazione di forme di partecipazione popolare e di introduzione di nuovi processi decisionali.

2. L'autonomia dei territori come elemento qualificante la forma di Stato

Il ruolo riconosciuto ai territori nel processo di formazione dello Stato ha rappresentato, sotto il profilo storico e comparato, un elemento utile ai fini di una tipizzazione delle diverse esperienze.

Ad esempio, nel corso del XIX secolo ha consentito di distinguere gli ordinamenti unitari tra Repubbliche federali e Monarchie costituzionali: le prime si affermarono nel continente americano e si proponevano di dar vita a un ordinamento unitario, rifiutando però l'omogeneità politica e istituzionale; esse pervennero all'unità attraverso una libera scelta dei territori i quali, una volta acquistata la loro indipendenza, rinunciarono per scelta autonoma a porzioni della propria sovranità, senza tuttavia disperdere la pluralità di culture e tradizioni.

Le Monarchie costituzionali, a loro volta, si diffusero in Europa e si organizzarono nella convinzione che l'affermazione dei principi propri dello Stato liberale (eguaglianza dei diritti, centralità della legge generale e astratta, principio di legalità) necessitasse di un assetto unitario e accentrato.

Inoltre, lo Stato federale si formò, gradualmente: prima la conquista della libertà dei territori, quindi, la scelta di dar vita a una nuova entità statale sovraordinata ai singoli Stati e l'approvazione di una Costituzione federale. Nel *federalizing process* furono i rappresentanti dei diversi territori a dar vita a un ordinamento che non annullasse la loro originaria indipendenza: da ciò la costituzionalizzazione di un sistema a sovranità "diffusa", nel senso che tutte le funzioni sovrane furono ripartite tra i differenti livelli di governo.

Le monarchie costituzionali, a loro volta, si dotarono di Carte costituzionali concesse dal sovrano e allargarono i loro confini attraverso politiche di fusione e di annessione dei territori. Inoltre, promossero un processo di centralizzazione del potere politico e organizzazione uniforme dell'amministrazione pubblica; così come furono comprese le storiche autonomie dei corpi intermedi. All'autonomia fu contrapposto il decentramento amministrativo.

Nel secolo XX, in Europa maturò la consapevolezza che la forma di Stato nazionale di tipo monocentrico fosse entrata in una crisi irreversibile dopo due conflitti mondiali e l'affermazione di regimi totalitari e liberticidi: da ciò, come conseguenza, l'esigenza di delineare un modello contrapposto, di natura pluralistica e organizzato non solo sulla base del principio di potere limitato, ma anche sul riconoscimento delle autonomie – sia sociali che territoriali -. Nella fase della ricostruzione le esperienze di riferimento furono individuate nel federalismo e nel regionalismo.

La prospettiva federale suscitò un notevole interesse – soprattutto sotto il profilo teorico – e si affermò anche oltre i confini della Svizzera: prima in Germania con la Costituzione di *Weimar* del 1919, poi in Austria con la Costituzione del 1920, infine nell' URSS con la Costituzione del 1922 che unì la Russia alle Repubbliche socialiste Transcaucasica, Ucraina, Bielorussa. Viceversa, l'opzione a favore di uno Stato unitario regionale ebbe il suo primo riferimento politico e culturale nella Seconda Repubblica spagnola del 1932.

Le differenze tra i due tipi di Stato sono molteplici e qualitativamente significative. Mentre il federalismo è intrinsecamente legato a una specifica forma di Stato (la Repubblica), il regionalismo può convivere all'interno di diverse forme di Stato: attualmente vi sono autonomie regionali all'interno di ordinamenti monarchici (Spagna, Regno Unito, Belgio), così come si hanno forme di decentramento territoriale in Stati repubblicani (Italia, Francia).

Un ulteriore elemento di distinzione può essere individuato nella circostanza che mentre, in genere, i processi federali hanno dato vita a un "nuovo" Stato, l'istituzione delle Regioni è avvenuta in conseguenza di un processo di trasformazione dello Stato nazionale, che si è modificato attraverso la devoluzione a favore dei territori di funzioni statali (soprattutto normative e amministrative) e il riconoscimento in Costituzione del principio di autonomia politica.⁴

Infine, mentre il *federalizing process* è pervenuto all'unità nazionale secondo un procedimento ascensionale che faceva perno sull'originaria libertà dei territori e su forme articolate di democrazia locale, nel caso della regionalizzazione l'assetto delle autonomie politiche si forma attraverso un processo devolutivo, attraverso un trasferimento "verso il basso" di funzioni e di competenze.

Emblematica è, in proposito, la formulazione adottata dall'art.5 Cost. secondo la quale l'autonomia delle Regioni si sviluppa su impulso dell'attività legislativa dello Stato: non a caso i costituenti hanno utilizzato l'espressione "promuove" per sottolineare il ruolo centrale dello Stato nel conformare l'autonomia delle comunità territoriali.

In definitiva, si può ritenere che la forma di Stato regionale rappresenti un assetto istituzionale "intermedio" tra lo Stato federale e l'ordinamento unitario accentrato, che riconosce sia la complementarietà tra unità dell'ordinamento generale e distribuzione territoriale del potere politico, sia l'integrazione di più ordinamenti autonomi all'interno di un medesimo sistema di valori e di principi individuato dalla Costituzione.

Infine, le dinamiche costituzionali vedono, dagli inizi del presente secolo, una tensione tra le esperienze di regionalismo unitario e la regionalizzazione differenziata o asimmetrica. Nel primo caso, si è alla presenza di un assetto istituzionale che plasma omogeneamente

⁴ Tale forma di Stato è stata dalla dottrina definita in vario modo: Stato regionalizzato, Stato composto, Stato delle autonomie.

l'organizzazione delle diverse comunità territoriali, nel secondo, invece, le autonomie territoriali si distinguono per competenze, poteri, soluzioni organizzative. Si introduce, in altri termini, una *summa divisio* tra casi di decentramento normativo e politico basati su di una eguale distribuzione delle competenze tra gli enti territoriali del medesimo livello e ordinamenti in cui determinati territori godono di un distinto *set* di competenze.

Regionalismo ordinario e differenziato fanno parte di due distinte strategie istituzionali: in un caso, le specificità territoriali non vengono annullate, ma sono “neutralizzate” all’interno di comuni ambiti di autonomia; nel secondo, invece, l’integrazione di un determinato territorio è perseguito attraverso il riconoscimento e la valorizzazione delle sue specificità. Queste sono generalmente individuate direttamente dalla Costituzione la quale, tra le differenze storicamente esistenti, individua quelle ritenute meritevoli di una specifica tutela istituzionale: si tratta soprattutto di fattori che hanno una base nella storia, ma permangono nell’attualità e si ritiene che, a causa della loro vitalità, meritino di proiettarsi nel futuro.

In quest’ultimo caso, l’articolazione autonomistica dello Stato si lega alla storia dei territori. E’ il caso, ad esempio, dello *Scotland Act* e del *Northern Ireland Act* nel Regno Unito, i quali riconoscono che all’interno del Regno Unito convivano ordinamenti dotati di una propria identità nazionale; oppure della formulazione dell’art.2 della Costituzione spagnola che sancisce il diritto all’autonomia tanto delle Regioni che delle nazionalità, mentre la prima disposizione addizionale, ha attribuito ai “territori forali” dei Paesi baschi e della Navarra il diritto di rivendicare un’autonomia differenziata.

In Belgio, poi, l’elemento linguistico conforma l’intero assetto dello Stato: con successive revisioni costituzionali si è completata una laboriosa riforma istituzionale “a tappe” di difficile catalogazione (trattandosi di una forma *sui generis* di federalismo o di regionalismo), che è stata scandita da una contrapposizione linguistica che ha finito per “disaggregare” lo Stato unitario.

Infine, gli Statuti di alcune Regioni ad autonomia speciale hanno attribuito loro una competenza legislativa per regolamentare alcuni istituti e diritti storici espressione della tradizione delle comunità locali.⁵

3. La democrazia locale come ambito privilegiato per la democrazia partecipativa

Focalizzando l’attenzione sulla realtà italiana merita, tuttora, una sottolineatura la decisione dell’Assemblea costituente di modificare la proposta inizialmente elaborata dalla Commissione dei 75, inserendo l’autonomia tra i principi costituzionali (invece, dell’originaria collocazione all’inizio del Titolo V della Costituzione) in modo che rientri tra i principi

⁵ Si veda: M.Cosulich, G.Rolla, *Il riconoscimento dei diritti storici negli ordinamenti costituzionali*, Napoli, Editoriale scientifica, 2014.

caratterizzanti la forma repubblicana, non suscettibile in quanto tale di revisione costituzionale. Particolarmente interessante risulta, tuttora, l'interpretazione che Giorgio Berti ha dato di tale articolo, leggendovi la prospettiva di una nuova forma di Stato (il c.d. Stato delle autonomie), in cui gli enti rappresentativi dei territori assumono “in piccolo” la stessa fisionomia dello Stato repubblicano per quanto concerne il rapporto che la società ha con i loro enti rappresentativi.

I costituenti, in altri termini, avrebbero gettato le basi per superare il mero decentramento, prospettando un assetto istituzionale attraverso cui la società “obbedendo a comuni regole di condotta e di linguaggio, si amministra mediante strutture adatte ai vari livelli istituzionali” e, aggiungerei, alle diverse specificità dei territori.⁶

Non fu, inoltre, casuale se le previsioni del Titolo V della Costituzione trovarono le condizioni favorevoli alla loro attuazione soltanto alla fine degli anni '60, in un contesto sociale, economico e politico profondamente mutato: in cui, per un verso, il Parlamento ha approvato alcune significative leggi che intendevano promuovere la partecipazione e il pluralismo e, per un altro verso, si rafforzò nella società un clima culturale sensibile all'esigenza di migliorare la rappresentatività dei processi decisionali, di conferire visibilità a nuove istanze pluralistiche che non potevano essere interamente canalizzate nell'alveo tradizionale della rappresentanza politica.

L'intenzione di aggiornare il sistema istituzionale divenne evidente, soprattutto, nella fase di elaborazione degli Statuti e in occasione dei primi trasferimenti di funzioni dallo Stato alle Regioni e agli enti locali: allorché si introdussero strumenti di partecipazione popolare e di tutela dei cittadini (dai referendum ai difensori civici), si attribuirono ai nuovi enti competenze in materia di tutela dell'ambiente, di programmazione del territorio o di servizi sociali. Così come si potenziarono le competenze delle assemblee elettive nei confronti degli esecutivi.⁷

L'avvio dell'esperienza regionale favorì la sperimentazione di forme di democrazia partecipativa in ambito locale; il particolare rapporto che lega gli enti locali al territorio hanno trasformato tali enti in un interessante “laboratorio” per esperienze di partecipazione pubblica alla vita pubblica. Così come suscitò nella dottrina un particolare interesse per i caratteri della partecipazione popolare.⁸

⁶ G. Berti, *Art.5*, in *Commentario della Costituzione*, Bologna, Zanichelli, 1975, 278.

⁷ Sulle caratteristiche dei primi Statuti regionali – a parte l'organica opera di commento agli Statuti delle singole Regioni edita dalla Casa editrice Giuffrè – si vedano i contributi di :F. Bassanini, V. Onida, *Gli statuti regionali di fronte al Parlamento. Rilievi critici su una vicenda parlamentare*, Milano, 1971; AA.VV., *Gli statuti regionali*, Milano, Giuffrè, 1972; F. Cuocolo, *Problemi degli statuti regionali ordinari*, in *Annali della facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Genova*, 1972, 333 ss; D. Serrani, *Momento costituente e statuti*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1972, 600 ss; U. De Siervo, *Gli statuti delle Regioni*, Milano, Giuffrè, 1974.

⁸ Risalgono, infatti, a quegli anni importanti monografie di G. Berti, *La partecipazione amministrativa*, Milano, Giuffrè, 1973; M. Chiti, *Partecipazione popolare e pubblica*

Inoltre, va considerato che gli enti locali territoriali hanno svolto storicamente una funzione importante nella costruzione dello Stato sociale, erogando servizi alla persona e alla comunità, in sintonia con gli obiettivi solidaristici indicati in Costituzione; così come hanno “inventato” in questo contesto modalità originali per avvicinare gli utenti alla gestione delle prestazioni sociali.

Le molteplici esperienze locali di democrazia partecipativa si sono qualitativamente modificate nel tempo.

Negli anni ‘70 e 80 si sono proposte di incentivare l’apporto delle istanze sociali ai processi decisionali: ad esempio, in quel periodo furono istituiti i Consigli di quartiere, i Comitati per la gestione di alcuni servizi sociali, gli organi collegiali della scuola. Inoltre, queste esperienze, affermatesi prima in modo spontaneo, hanno trovato una disciplina giuridica generale con la legge n.142 del 1990 che ha attribuito agli enti locali territoriali la competenza di regolare nell’ambito della loro potestà statutaria forme di partecipazione.⁹

Successivamente negli anni ‘90, affermatosi un approccio più aziendale nella gestione dell’amministrazione pubblica, gli enti locali hanno preso in considerazione i cittadini sotto un profilo parzialmente diverso: non tanto come soggetti politici generali, ma come fruitori di servizi o portatori di interessi settoriali. Vengono, quindi disciplinate forme di partecipazione settoriale o rivolta a specifici gruppi sociali (come le Consulte, il Forum delle associazioni, le Conferenze dei servizi, le Commissioni per le pari opportunità); così come è potenziato il diritto di accesso agli atti pubblici e alla corretta informazione, nonché la tutela degli utenti dinanzi a situazioni di *maladministration*.

Per assicurare una garanzia di questi interessi legittimi, il legislatore ha poi individuato specifici strumenti come, ad esempio, le Carte dei servizi pubblici che obbligano gli enti pubblici ad assicurare il rispetto di specifici *standard* di qualità, gli Uffici per le relazioni con il pubblico, i Difensori civici agli Uffici per la difesa civica.¹⁰

In tempi più recenti, infine, si è tentato – non sempre con successo – di riqualificare alcuni tradizionali meccanismi di partecipazione, divenuti desueti a causa dei limiti evidenziati nella loro concreta utilizzazione (penso, ad esempio, ai referendum consultivi o deliberativi locali). In tale contesto si è riflettuto sull’apporto che potrebbe provenire dalle opzioni offerte dalle nuove tecnologie (la c.d. democrazia elettronica). Lo stesso Consiglio

amministrazione, Pisa, Pacini, 1977; A. Savignano, *La partecipazione politica nell’ordinamento costituzionale italiano*, Napoli, Edizioni Scientifiche, 1979; M. Scaparone, *La partecipazione popolare all’amministrazione della giustizia*, Milano, Giuffrè, 1980.

⁹ Per una ricostruzione organica e adeguati riferimenti dottrinali, si rinvia a: G. Rolla, T. Groppi, L. Luatti, *L’ordinamento dei Comuni e delle Province. 1990-1993*, Milano, Giuffrè, 1993, 57 ss.

¹⁰ Per ulteriori riferimenti si veda, oltre al lavoro richiamato nella nota precedente, anche G. ROLLA, *Stabilire relazioni amichevoli tra cittadini e amministrazione*, in *Reforma y Democracia*, 12, 1998.

d'Europa ha ritenuto che la *e-democracy* e lo sviluppo dei mezzi tecnologici possano incrementare la quantità e la qualità della partecipazione.

D'altra parte, l'esperienza comparata evidenzia come le tecnologie informatiche possano essere sperimentate anche su temi di rilevanza costituzionale: come il coinvolgimento dei singoli nell'assunzione di importanti decisioni di rilevanza politica e la partecipazione attiva dei cittadini nella formazione delle decisioni pubbliche.¹¹

4. Alcune esperienze di diritto comparato: autoamministrazione, autogestione e autogoverno

La principale distinzione in tema di democrazia locale riguarda le differenze tra democrazia partecipativa e deliberativa: già nei primi anni '50 del secolo scorso Giuseppe Guarino distingueva opportunamente tra voto elettivo o deliberativo.¹² Pur trattandosi di fenomeni fortemente connessi, essi esprimono modalità distinte di promuovere la partecipazione popolare alle attività pubbliche e ai processi decisionali.

L'obiettivo della democrazia partecipativa è individuabile nel garantire spazi giuridici all'intervento diretto dei cittadini nelle decisioni pubbliche: facendo riferimento a una definizione generalmente accettata, per democrazia partecipativa si debbono intendere tutti i fenomeni in cui si realizza una interazione fra società e istituzioni al fine di produrre all'interno di procedure pubbliche un risultato unitario imputabile a entrambi i soggetti.¹³

La democrazia deliberativa, invece, rappresenta un modo specifico di configurare il segmento finale del processo partecipativo, prevedendo che la volontà finale sia manifestata direttamente dai soggetti che prendono parte al procedimento e venga fatta propria anche dall'ordinamento giuridico.

Inoltre, se si sposta l'attenzione dalla prospettiva nazionale a quella comparatistica, possono essere, a nostro avviso, annoverate tra le forme di democrazia locale anche le esperienze di autoamministrazione, di autogestione e di autogoverno attive in diversi ordinamenti e in differenti aree geografiche.

La nozione di autoamministrazione presenta due profili: il primo è riconducibile alla capacità di determinati soggetti di adottare atti aventi la stessa forza giuridica di quella degli enti pubblici locali; il secondo – di natura finalistica – fa riferimento alla natura dell'attività svolta, cioè alla capacità di un soggetto di amministrare da sé, autonomamente i propri interessi.

¹¹ S. Rodriguez, *Rappresentanza democratica e strumenti di partecipazione*, Napoli, Edizioni scientifiche, 2017; M.F. De Tullio, *Uguaglianza sostanziale e nuove dimensioni della partecipazione politica*, Napoli, Edizioni scientifiche, 2020

¹² G. Guarino, *Deliberazione, nomina, elezione (a proposito delle modalità di elezione da parte del Parlamento dei giudici della Corte costituzionale)*, in *Rivista italiana di scienze giuridiche*, 1954, 73 ss.

¹³ U. Allegretti, *La democrazia partecipativa*, Firenze, 2010

Nell'ambito del diritto costituzionale, istituti di autoamministrazione da parte degli abitanti di piccole comunità locali sono previsti, ad esempio, sia in Spagna che in America latina. Nella Comunità autonoma di *Castilla y León* e in alcuni territori dei Pirenei è attivo l'istituto del *consejo abierto*: si tratta di forma di amministrazione che annulla la distinzione tradizionale tra democrazia rappresentativa e diretta, nel senso che le decisioni che riguardano municipi di piccole dimensioni sono assunte nel corso di assemblee pubbliche cui partecipano tutti gli abitanti di quell'ambito locale.

Tale forma di democrazia (al tempo stesso partecipativa e deliberativa) è prevista, tra l'altro, dall'art. 23.1 della Costituzione spagnola secondo cui nei municipi ove vige un sistema di "*consejo abierto*" i cittadini partecipano direttamente agli affari pubblici, discutendo e decidendo senza l'intermediazione di rappresentanti. I Municipi ove funziona tale sistema sono quelli con meno di 101 abitanti; però la legge n.11 del 2001 ha parzialmente depotenziato tale esperienza di democrazia diretta, rendendola facoltativa.¹⁴

Un'altra forma di autoamministrazione è presente in Colombia: si tratta del *cabildo abierto*, in base al quale un certo numero di cittadini può chiedere alle autorità rappresentative degli enti territoriali di organizzare incontri pubblici (almeno due sessioni) per affrontare temi di interesse comunitario individuati dai richiedenti.¹⁵ La legge può attribuire a tali decisioni anche un carattere vincolante: così ha riconosciuto la Corte costituzionale della Colombia la quale, nella *ratio decidendi* della sentenza n.180 del 1994, ha precisato che la formulazione costituzionale non esclude che il legislatore possa attribuire valore vincolante alle decisioni assunte per l'ente territoriale.

Un altro istituto interessante è costituito dal procedimento della *silla vacía* ("la sedia vuota"), in virtù del quale un rappresentante della cittadinanza è chiamato a partecipare permanentemente alla discussione e alle decisioni durante le sessioni di lavoro degli enti territoriali locali. A tal proposito, l'art. 101 della Costituzione ecuadoriana prevede che "le sedute di governi autonomi decentrati siano pubbliche ed esista una "sedia vuota" riservata a un rappresentante della comunità, scelto in base alle materie all'ordine del giorno, con il proposito di partecipare al dibattito e alla presa delle decisioni".¹⁶

¹⁴ E.Gilbaja Cabrero, *Partidos políticos e régimen de consejo abierto*, in *Partidos políticos y mediaciones de la democracia directa*, Madrid, 2016, 267 ss.

¹⁵ Si veda, legge n.134 del 1994. In dottrina: A.M.Alvaradi Beltrán, *El Cabildo abierto en Colombia*, in *Revista de Derecho Uned*, 14, 2014, 79 ss.

¹⁶ R.Comte Guerrero, [Análisis de los instrumentos jurídicos elaborados para la implementación de la Silla Vacía como mecanismo de participación ciudadana en las sesiones de los Concejos Municipales del Ecuador](#), in *Alternativas*, 18,1,2017,64 ss; Julián Giraldo Gómez, Eder Hernández Lozano, [La silla vacía: aplicación jurídica y su consecuencia](#), in *Inciso*, 22, 2020, 27 ss.

La figura dell'autogestione, a sua volta, ha progressivamente ampliato il suo ambito di utilizzo e, attualmente, offre interessanti potenzialità per la partecipazione democratica alla gestione dei beni di interesse pubblico o collettivo.

Inizialmente, tale istituto ha interessato il diritto dell'economia, caratterizzandosi come modo di organizzazione e di direzione delle imprese, basato sulla piena partecipazione dei lavoratori ai processi decisionali. La stessa Costituzione italiana ha dedicato al tema un apposito articolo (art. 46 Cost.), con l'obiettivo di democratizzare le relazioni tra le componenti societarie e di favorire la crescita sociale ed economica delle classi più deboli.

La posizione dei nostri costituenti fu influenzata sia da *Weimar*, sia dall'esperienza maturata in Italia nel corso del periodo transitorio in alcuni territori liberati nel Nord Italia. Nel primo caso, ci si ispirò ai Consigli di azienda, i quali si proponevano di favorire la partecipazione organica di rappresentanze di lavoratori alla gestione delle imprese; nel secondo, il riferimento era ai Consigli di gestione, il cui obiettivo non coincideva tanto con la socializzazione delle aziende, quanto con la promozione di forme di controllo e di corresponsabilizzazione dei lavoratori dipendenti nelle decisioni aziendali, con particolare riferimento ad aspetti specifici della vita delle imprese (mobilità del personale, livelli di occupazione, orientamenti produttivi dell'azienda).

Successivamente la nozione di autogestione ha ampliato la sua originaria sfera di interesse, per qualificare anche la natura degli assetti proprietari. A tal proposito, va considerato che se la stesura finale della Costituzione ha espunto dal testo ogni esplicito riferimento alla nozione di proprietà collettiva, non va d'altra parte, trascurato che l'espressione "proprietà pubblica", contrapponendosi a quella privata di tipo individuale, appare comprensiva anche quella collettiva. D'altra parte, la legislazione e gli Statuti di alcune Regioni ad autonomia speciale tutelano forme tradizionali di proprietà collettiva che trovano il loro fondamento nella storia (in modo particolare, in Valle d'Aosta, in Sardegna e nel Trentino Alto Adige).¹⁷

In ambito comparato si può far riferimento a istituti richiamati da alcuni *Länder* tedeschi, alle proprietà collettive familiari in Grecia, ai *fueros* riconosciuti nelle Comunità autonome dei Paesi baschi e della Navarra, ovvero dei *montes vecinales*, delle *comunidades de pastos y leñas*, dei *montes en mano común* disciplinate dal codice civile spagnolo.

Si tratta, in genere, della volontà da parte del costituzionalismo contemporaneo di recuperare forme comunitarie che erano state messe in crisi dallo Stato moderno, fondato sul riconoscimento della proprietà privata come diritto fondamentale dell'individuo. Si è in presenza – come è stato acutamente evidenziato – di "un altro modo di possedere" con caratteristiche

¹⁷ M.Cosulich, G.Rolla, *Il riconoscimento dei diritti storici negli ordinamenti costituzionali*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2014.

alternative a quelle della proprietà pubblica e del modo di possedere privato.¹⁸

Crescente è oggi l'interesse per la nozione giuridica di "bene comune": che tenta di rifarsi creativamente ad alcuni assetti proprietari che affondano la loro origine nella storia (e in molti casi anche nel Medio Evo), collegandoli a nuove sensibilità come l'ecologia, il cambio climatico, la necessità di un consumo razionale del suolo.

Inoltre, il richiamo alla figura dei "beni comuni" permette di fornire una tutela giuridica al valore culturale di un determinato bene, cioè ad attività immateriali che si svolgono al suo interno.¹⁹ Emblematica è, in merito, l'esperienza del Teatro Valle a Roma il quale, occupato da lavoratori dello spettacolo e da artisti per protestare contro un progetto di privatizzazione, venne dichiarato bene comune nel 2011 e gestito da una apposita fondazione.

La nozione di "beni comuni" si fonda su tre elementi strutturali: innanzitutto, la presenza di una collettività locale: cioè una pluralità di persone chiamate a gestire il patrimonio collettivo, conformemente ai principi che la stessa collettività si è data per raggiungere uno scopo comune. In secondo luogo, l'esistenza di un elemento di natura patrimoniale, individuabile in un ecosistema costituito da elementi sia naturali che culturali. Infine, un fattore teleologico che connota tali beni di specifiche caratteristiche giuridiche: come l'inalienabilità, l'indivisibilità, il vincolo della destinazione d'uso, il perseguire l'interesse delle generazioni future.

Da ultimo, appaiono meritevoli di attenzione alcune consolidate esperienze di autogoverno che qualificano la vita e l'organizzazione di particolari comunità territoriali.

Come è noto, la nozione di autogoverno è tributaria dell'esperienza giuridica inglese, che non solo collegava il *selfgovernment* al *local government*, ma teneva unite la nozione di *jurisdiction* (intesa come espressione di un potere legale) a quella di *legal authority*, la quale riassume al suo interno la competenza a esercitare l'attività normativa, amministrativa e giurisdizionale. Di conseguenza, questa nozione determina una frattura tra il pensiero anglosassone e la tradizione pubblicistica continentale, ancorata a un impianto dommatico di natura statalistica, basato sul presupposto che tutte le manifestazioni della volontà pubblica debbono essere riconducibili allo Stato.

Tra le esperienze recenti di autogoverno sono, a mio avviso, interessanti quelle riconducibili allo *status* dei territori indigeni: si tratta di assetti istituzionali disciplinati da accordi internazionali o dalla legislazione statale, che consentono a determinati gruppi etnici di fruire dei propri

¹⁸ P. Grossi, "Un altro modo di possedere". *L'emersione di forme alternative di proprietà nella coscienza giuridica postunitaria*, Milano, 1977.

¹⁹ G. Rolla, *Beni culturali e funzione sociale*, in *Scritti giuridici in onore di M.S. Giannini*, Milano, 1988, 561 ss.

inherent rights, e di organizzare la vita dei territori e lo sfruttamento delle risorse in armonia con la propria concezione della vita. Di conseguenza, a questi territori sono riconosciute funzioni che riguardano un ampio spettro di materie: dallo sfruttamento delle risorse, alla protezione ambientale, ai diritti di caccia e pesca, sino all'esercizio di funzioni normative e giurisdizionali (la c.d. giustizia indigena).²⁰ Di norma, questi poteri rappresentano un corollario necessario del diritto all'identità culturale.

In Canada, ad esempio, il Trattato firmato dal Governo della *British Columbia* con le rappresentanze della popolazione indigena dei Nisga'a, qualifica il diritto all'autonomia come la capacità di esercitare un *power of government* in circa 2.000 km. quadrati di territorio in materia di tasse, di utilizzazione del territorio, di famiglia, di servizi sociali e sanitari, di sicurezza, di educazione, di lingua e cultura. Inoltre, ogni modificazione dei territori – come la realizzazione di infrastrutture o lo sfruttamento delle risorse naturali – non è ammissibile senza un'autorizzazione esplicita da parte delle comunità.

In America latina, poi, diverse Costituzioni e la giurisprudenza delle Corti costituzionali hanno riconosciuto che la titolarità di tali diritti non appartiene ai singoli, ma al soggetto collettivo (cioè alla comunità ancestrale) e si esercita solo all'interno di un predeterminato ambito territoriale, ove la comunità è storicamente insediata. In Colombia, in particolare, si hanno interessanti esperienze di gestione delle risorse ittiche da parte delle popolazioni indigene dei laghi di *Tarapoto* che si basano sulla stipula di "accordi comunitari di pesca", la creazione di istituzioni che ottimizzano l'uso dei beni comuni e favoriscono la crescita di una economia che si integra con il modo di vita indigeno e i modelli tradizionali di produzione²¹.

²⁰ Si veda per un inquadramento generale: E. Ceccherini, *Un antico dilemma: integrazione o riconoscimento della differenza? La costituzionalizzazione dei diritti delle popolazioni indigene*, in *Eguali, ma diversi*, Milano, 2006, 58 ss; A. Palmisano, P. Pustorino, *Identità dei popoli indigeni. Aspetti giuridici, antropologici e linguistici*, Siena, Quaderni IILA, 2007.

²¹ Vedi per tutti: Mikel Berraondo López, *Pueblos indígenas y derechos humanos*, Bilbao, 2006.