

UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PERUGIA



DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE

Corso di laurea in Sociologia e politiche sociali

Tesi di laurea

*Rideclinare la cittadinanza sui paradigmi della democrazia sociale: inclusione, partecipazione, uguaglianza sostanziale*

*Redecline citizenship on the paradigms of social democracy: inclusion, participation, substantial equality*

Laureanda

Benedetta Montigiani

Relatrice

Prof.ssa Alessandra Valastro

Anno Accademico 2019 /2020



## INDICE

<b>INTRODUZIONE</b> .....	5
<b>I. IL CONCETTO DI CITTADINANZA E LA SUA EVOLUZIONE: PROFILO STORICO</b> .....	10
1. La cittadinanza, una condizione di appartenenza ormai escludente .....	10
2. La pòlis greca: “cittadino” e partecipazione alla vita politica.....	13
3. Cittadino ad Atene, a Sparta e a Roma .....	20
4. La cittadinanza e la nascita dello stato-nazione .....	25
5. La cittadinanza in Italia .....	34
<b>II. VERSO UNA CRISI DELLA CITTADINANZA? LE NUOVE SPINTE ALLA PARTECIPAZIONE E IL BISOGNO DI “NUOVE CITTADINANZE”</b> .....	43
1. Cenni introduttivi .....	43
2. Declinare i concetti di cittadinanza e di partecipazione partendo dai primi articoli della Costituzione: reinterpretare “il messaggio” dei padri costituenti .....	45
3. La democrazia partecipativa: caratteristiche e principio di inclusività.....	49
4. Cittadinanza formale e “nuove cittadinanze” .....	54
<b>III. DA CITTADINO AD ABITANTE: LA PARTECIPAZIONE A LIVELLO LOCALE</b> .....	62
1. Cenni introduttivi .....	62
2. Partecipazione al decidere e partecipazione al fare: amministrazione condivisa come “alimento” per la democrazia partecipativa .....	65
3. Il <i>principio di sussidiarietà</i> e il suo legame con gli altri principi costituzionali e con l’amministrazione condivisa: l’esempio dei regolamenti comunali sui beni comuni.....	69
4. Democrazia partecipativa a livello locale tra storia, legislazione e nuove spinte .....	72
5. Il ruolo delle regioni: la loro posizione di snodo e le leggi regionali di settore.	78
6. ...Segue... Le leggi organiche in tema di partecipazione e di inclusione dei residenti: Toscana ed Emilia-Romagna .....	84
<b>IV. VERSO UN’EFFETTIVA PARTECIPAZIONE DEGLI STRANIERI? GLI STRUMENTI AD HOC DELLA PARTECIPAZIONI TRA SUCCESSI E FALLIMENTI</b> .....	94
1. Cenni introduttivi .....	94
2. Il livello locale e le pratiche della partecipazione: uno sguardo d’insieme .....	98

3. Le consulte comunali e lo specifico riferimento alle consulte per l'immigrazione .....	99
4. Le consulte degli stranieri nei Comuni dell'Emilia-Romagna: la <i>Consulta delle cittadine e dei cittadini stranieri</i> del Comune di Faenza .....	108
5. L'amministrazione condivisa dei beni comuni e l'inclusione degli stranieri: i patti di collaborazione .....	113
6. Comune di Terni: un patto di collaborazione per l'integrazione dei migranti e dei richiedenti asilo .....	116
7. " <i>Partecipazione dei migranti alla cura del bene comune</i> ", un patto di collaborazione adottato dal Comune di Cortona .....	117
<b>CONCLUSIONI</b> .....	120
<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	124
<b>RINGRAZIAMENTI</b> .....	132

## INTRODUZIONE

*“Le trasformazioni che le nostre società stanno vivendo sono tali da rendere del tutto legittima la ricerca di nuovi modi di essere cittadini”* (Kazepov e Procacci 1998).

Il dibattito in corso sulla cittadinanza si basa sulla limitatezza di accesso allo status di cittadino. La legge che regola oggi l'istituto della cittadinanza in Italia, basata essenzialmente sul principio dello *ius sanguinis*, appare obsoleta e necessita per molti di un'attenta revisione. In seguito alle ondate migratorie che si sono succedute dagli anni Novanta e che continuano costantemente ad interessare gli Stati europei e in particolar modo l'Italia, il fenomeno migratorio è diventato uno dei fenomeni che maggiormente influisce sulle trasformazioni delle società contemporanee (Mantovan 2007). Le nostre società sono diventate a tutti gli effetti società multietniche.

Per questo, il dibattito scientifico e politico sul tema si è concentrato inizialmente soprattutto sulla revisione delle leggi che regolano l'accesso allo status di cittadino. Talvolta sono state proposte soluzioni alternative come, ad esempio, quella della concessione del diritto di voto agli stranieri residenti. Negli ultimi anni, inoltre, *da più parti si afferma in generale la necessità di incentivare la partecipazione politica degli immigrati e delle minoranze etniche* (Mantovan 2007), proprio per contrastare la loro esclusione dalla vita politica del paese in cui risiedono.

L'attualità del tema e il fatto che il dibattito contemporaneo si incentri sempre di più sulla partecipazione politica degli immigrati, mi ha portato a compiere un'analisi circa la possibilità di rideclinare la cittadinanza non attraverso il mutamento della legislazione, ma attraverso la valorizzazione dei principi propri della democrazia

partecipativa, secondo l'assunto che la sovranità popolare non si deve esaurire nel momento elettorale.

L'obiettivo del presente lavoro è dunque quello di capire come il concetto di cittadinanza, così flessibile e allo stesso tempo limitato, abbia bisogno di essere rivisto nel panorama della crisi della democrazia rappresentativa. Soprattutto negli ultimi anni, infatti, cittadinanza e democrazia rappresentativa sembrano non essere più all'altezza di rappresentare -per l'appunto- tutti gli individui che fisicamente risiedono in uno stato, in una regione, in un comune o in una città. La crisi di determinati paradigmi ha portato così ad un ripensamento circa la partecipazione politica, aprendo lo scenario della democrazia partecipativa, intesa come un qualcosa di complementare alla democrazia rappresentativa stessa.

Il legame tra la crisi del paradigma della cittadinanza e la crisi della democrazia rappresentativa si concretizza in una delle caratteristiche più specifiche della democrazia partecipativa: *il principio di inclusività*. Lo status di cittadino, infatti, esclude diversi attori dalle scelte politiche che li riguardano direttamente. In ciò si intravede tutto il deficit della rappresentatività come modalità per prendere parte alle decisioni politiche. Ed è proprio in questa fessura, in questo vuoto che si innesta la democrazia partecipativa, come metodo democratico volto ad includere tutti gli attori interessati alle decisioni pubbliche, indipendentemente dal loro essere cittadini nel senso formale del termine.

È così che il concetto di *cittadino* viene spesso sostituito con quello di *abitante* o con quello di *residente*. Allo stesso tempo “le cittadinanze” prendono il posto della “cittadinanza”. Al termine “cittadinanza” seguono oggi una serie infinita di aggettivi

che declinano il suo significato e si differenziano e distaccano da quello prettamente formale. È in questo senso che si tenterà di capire come le forme e le pratiche della democrazia partecipativa potrebbero costituire una svolta all'interno del dibattito sulla cittadinanza.

Ad avvalorare questa tesi c'è il fatto che il panorama attuale si caratterizza effettivamente per una spinta rinnovata alla partecipazione. Soprattutto a livello di governo locale sembra concretizzarsi maggiormente la partecipazione degli abitanti alle decisioni politiche. Allo stesso tempo, lo scenario risulta ancora frammentato. In tema di partecipazione gli statuti regionali e i regolamenti comunali in Italia si caratterizzano per una ancora marcata differenziazione che rende il tutto poco omogeneo e in fase di continua revisione ed elaborazione. In ogni contesto, comunque, le nuove spinte alla partecipazione si legano alla crisi delle amministrazioni che porta a quella che prende il nome di amministrazione condivisa, sostenuta dal principio di sussidiarietà, costituzionalizzato dall'art. 118 introdotto nel 2001 con la riforma del titolo V.

Nonostante ciò costituisca una grande spinta, soprattutto per il nuovo riconoscimento che viene dato al cittadino (inteso non più come destinatario passivo delle politiche pubbliche, ma come soggetto attivo portatore di risorse, sapere ed esperienze), l'amministrazione condivisa si differenzia dalla democrazia partecipativa. Partecipazione al fare da una parte e partecipazione al decidere dall'altra potrebbero tuttavia costituire un modello completo, in cui l'individuo prende parte a tutte le fasi dei processi politici. In questo senso, la partecipazione degli individui alla vita politica può essere declinata partendo dai primi articoli della Costituzione. Attraverso una reinterpretazione del messaggio dei padri costituenti, la partecipazione si inserisce nel

sistema della democrazia e, dunque, nel modello fondato della sovranità popolare che non si può esaurire nel momento del voto, ma può e deve estendersi ad altri momenti decisionali.

Per questo, dopo aver illustrato le fasi che hanno portato all'affermazione del concetto di cittadinanza in chiave moderna, a partire dallo status del cittadino nella polis greca fino alla nascita dello stato-nazione, mi sono concentrata sulle leggi italiane che hanno regolato l'accesso allo status di cittadino, dal periodo post-unitario fino ai giorni nostri (capitolo 1). In seguito, ho tentato per l'appunto di capire come la crisi della cittadinanza si interseca con quella della rappresentanza, ridando valore alla democrazia partecipativa. Ho portato avanti una riflessione che, secondo la reinterpretazione dei primi articoli della Costituzione, riconosce l'importanza di alcuni principi e soprattutto di quello di inclusività, giungendo infine a rideclinare, attraverso questi principi, la cittadinanza nelle sue accezioni più rinnovate (capitolo 2). Ho tentato poi, attraverso lo studio della letteratura sul tema, di ricostruire il legame tra amministrazione condivisa, principio di sussidiarietà e democrazia partecipativa, considerando le prime due un "alimento" per sviluppare la terza, soprattutto nelle sue forme e regolamentazioni a livello locale e regionale (capitolo 3). Infine, ho cercato di compiere una ricerca sulle principali pratiche a livello locale che in Italia garantiscono una partecipazione effettiva degli stranieri residenti, per dimostrare che, nonostante le molte difficoltà, stemperare il dibattito sulla cittadinanza è possibile, attraverso il corretto utilizzo delle pratiche partecipative (capitolo 4).

In uno scenario frammentato come quello contemporaneo, caratterizzato da una molteplicità di individui che abitano i territori pur non essendo cittadini formali, è necessario, da un lato, rivedere l'istituto della cittadinanza, dall'altro includere nel

processo decisionale i residenti, in quanto destinatari delle scelte politiche. Gli stranieri residenti potrebbero trovare nelle pratiche partecipative un effettivo slancio, volto in ultima istanza alla conquista del diritto di voto. L'accesso allo status di cittadino potrebbe quindi rappresentare l'esito di un percorso, caratterizzato da più fasi che si contraddistinguono da una molteplicità di altre pratiche che garantiscono in modo analogo inclusione ed integrazione.

## CAPITOLO I

### IL CONCETTO DI CITTADINANZA E LA SUA EVOLUZIONE:

#### PROFILO STORICO

**SOMMARIO:** 1. La cittadinanza, una condizione di appartenenza ormai escludente.  
- 2. La pòlis greca: “cittadino” e partecipazione alla vita politica. - 3. Cittadino ad Atene, a Sparta e a Roma. - 4. La cittadinanza moderna e la nascita dello stato-nazione.  
- 5. La cittadinanza in Italia.

#### **1. La cittadinanza, una condizione di appartenenza ormai escludente**

La cittadinanza è per definizione la condizione di appartenenza di un individuo ad uno stato e quindi l’insieme dei diritti e dei doveri che tale relazione comporta. Il concetto di cittadinanza, così come lo conosciamo oggi, può essere considerato l’esito di un percorso evolutivo, caratterizzato da diverse fasi storiche e influenzato da molteplici aspetti politici, sociali ed economici che nel tempo si sono succeduti. Etimologicamente “cittadinanza” deriva dai termini latini *civis* e *civitas* e sta ad indicare proprio la relazione che intercorre tra il cittadino e la sua città. Più precisamente si tratta del rapporto tra l’individuo e la sua partecipazione alla vita politica del territorio in cui vive. In questo senso, dunque, lo status di cittadino si contrappone a quello di suddito, il quale non gode di nessun diritto e non può partecipare alle decisioni politiche, ma deve soltanto sottostare alle regole imposte. Tutto il percorso evolutivo del concetto di cittadinanza è marcato da questa dicotomia cittadino-suddito e soprattutto alcuni periodi sono stati più propriamente caratterizzati

per la supremazia della sudditanza. Ad influire sulla condizione dei cittadini e sulla loro partecipazione alla vita politica sono state nel corso del tempo le forme di governo specifiche e i requisiti che ogni società ha ritenuto necessarie per l'accesso al governo della cosa pubblica.

La nozione di cittadinanza affonda le sue radici nell'Antica Grecia. La *pòlis* greca, luogo della nascente e fiorente democrazia e delle decisioni politiche condivise all'interno dell'agorà, fu allo stesso tempo il teatro delle prime forme di cittadinanza. Nel Mondo Antico nasce quella che prende il nome di "cittadinanza tradizionale" che si differenzia dalla "cittadinanza moderna". Il passaggio dalla "cittadinanza tradizionale" alla "cittadinanza moderna" viene fatto risalire al momento forse più saliente del percorso storico-evolutivo del concetto di cittadinanza: la Rivoluzione Francese.

Tra il XVII il XVIII secolo, infatti, una serie di avvenimenti diede avvio allo sviluppo della definizione di cittadinanza "in chiave moderna". Fra le maggiori spinte che contribuirono all'affermazione dello status di cittadino vi fu sicuramente l'affermazione dei diritti individuali, primo tra tutti il diritto di libertà, a loro volta influenzati da nuovi filoni di pensiero filosofici come quello del giusnaturalismo. Per garantire i diritti fondamentali, però, allo stesso tempo l'individuo doveva sentirsi parte di una comunità, composta da altri individui con i quali veniva stretto un patto, conosciuto come *patto sociale* e regolata da precise leggi. In questo scenario nacque lo stato-nazione, come entità in cui i cittadini si riconoscevano culturalmente e politicamente. Si assistette così, anche in seguito alla Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino, ad un ampliamento dei diritti civili, politici e sociali di coloro che appartenevano allo stato.

L'appartenenza degli individui ad uno stato dai confini precisi significava non solo avere l'onere dei doveri, ma anche essere titolari di diritti ben precisi. L'istituto della cittadinanza, così costruito, è evidentemente escludente perché non ammette forme intermedie, ma si basa sulla logica "dentro-fuori". Da ciò deriva la netta linea di demarcazione tra cittadino e straniero, concetti destinati a confrontarsi da sempre, proprio in funzione della loro contrapposta natura intrinseca e per le conseguenze che questa stessa comporta sul godimento o meno dei diritti. Lo sviluppo del concetto di cittadinanza volto ad includere i cittadini alla vita politica risulta escludente soprattutto all'interno delle società contemporanee. Le nostre città sono oggi caratterizzate, in seguito ai diversi mutamenti sociali, da una molteplicità di soggetti che, pur non essendo formalmente cittadini, non possono essere esclusi dalle decisioni politiche che direttamente li riguardano. È evidente come lo status di cittadino si leghi alla sua partecipazione alla vita politica e come sia imprescindibile dal concetto di sovranità popolare. La storia della cittadinanza è da sempre legata a quella di democrazia e per questo riflettere sull'una significa inevitabilmente riflettere anche sull'altra.

L'intento di questo primo capitolo è proprio quello di rintracciare il percorso evolutivo del concetto di cittadinanza, partendo dallo status di cittadino nella polis greca per arrivare ad analizzare l'istituto della cittadinanza ai giorni nostri. L'exkursus storico del concetto di cittadinanza sarà accompagnato da riflessioni sulla democrazia. Se lo status di cittadino permette agli individui di godere di diritti, compreso quello di partecipazione alla vita politica dello stato, è inevitabile sottolineare come cittadinanza e democrazia rappresentativa ad oggi risultino insufficienti per garantire una partecipazione esaustiva. La cittadinanza sembra essere ormai un qualcosa di effettivamente escludente che ha bisogno di essere rivisto o al più accompagnato da

altri criteri che regolino altre forme di partecipazione politica, differenti da quelle proprie della democrazia rappresentativa.

## **2. La pòlis greca: “cittadino” e partecipazione alla vita politica**

Il concetto di cittadinanza affonda le sue radici nell’Antica Grecia e nello specifico nelle poleis, le città-stato che erano dotate di autonomia e di un’organizzazione politica propria.

La pòlis è considerata la prima forma di governo democratico della storia. Secondo la storiografia moderna la formazione della pòlis fu il risultato di un processo che risale al cosiddetto medioevo ellenico (Sugamele 2016). In seguito alla crisi della società micenea, infatti, si assistette all’inizio di un processo di sviluppo, durato più di tre secoli, che portò gli individui a spostarsi e a creare circoscrizioni territoriali, prima sotto forma di tradizionali villaggi poi in forme nuove, dette dèmoi. Già i dèmoi erano caratterizzati da una struttura precisa, all’interno della quale si trovavano specifiche sedi del potere politico, economico e religioso. Da questa organizzazione prese forma la pòlis, la città-stato, destinata a diventare modello rilevante per tutta la storia e la filosofia greca (Sugamele 2016).

Si può affermare, dunque, che la pòlis greca nacque intorno all’ VIII secolo per sinecismo, cioè per una sorta di aggregazione di villaggi che insieme andarono a costituire comunità più ampie. La pòlis aveva una struttura precisa ed era composta dal centro urbano e dai territori che si estendevano in basso. Il centro urbano era solitamente circondato da mura e la città era suddivisa in una parte alta e in una parte bassa. La parte alta si caratterizzava principalmente per l’acropoli, luogo dove si

trovavano i santuari e centro della vita religiosa. Più in basso si trovava invece l'*agorà*, la piazza, fulcro della vita politica e contornata per questo da edifici con funzioni politiche, finanziarie e commerciali. Fuori dalle mura era situata invece la *chora*, caratterizzata dalle attività agricole.

Al di là della sua formazione, sulla quale tra l'altro sono tutt'oggi aperti dibattiti, la *pòlis* greca è considerata un modello di città-stato interessante per la sua struttura e soprattutto per la partecipazione alla vita politica dei cittadini. L'inizio dello sviluppo politico della *pòlis* viene fatto risalire tra il VII e il VI secolo a.C., ma in ogni città-stato l'instaurarsi di forme di organizzazione politica prese avvio in modo diverso.

Per rintracciare in modo parzialmente esaustivo la storia dell'organizzazione politica della città greca, infatti, è necessario sottolineare come in realtà non sia sufficiente parlare di *pòlis* al singolare, come struttura univoca e modello universale di tutte le città. Molte ricostruzioni storiografiche parlano per l'appunto di *poleis* proprio per sottolineare la molteplicità di città-stato che si svilupparono in Grecia. Parlare di *poleis* al plurale, oltre che essere corretto da un punto di vista storiografico in quanto effettivamente furono molte le città-stato che si affermarono, è utile, soprattutto ai fini dell'analisi qui proposta, per capire quante e quali forme di organizzazione politica si crearono effettivamente.

In tutto l'arco temporale in cui vissero, le *poleis* greche furono circa 1500 (Hansen 2006), anche se i maggiori studi e riferimenti si riferiscono ad Atene, considerata la *pòlis* greca per eccellenza e luogo dove nacque la democrazia. Se è vero che Atene è considerata il modello di democrazia per eccellenza e rappresentante di tutte le *poleis* greche, bisogna sottolineare come in realtà il modello ateniese si sia

confrontato da sempre con quello spartano, diverso sotto molteplici punti di vista. Il duello storico tra Atene e Sparta, infatti, non fu solo militare, sfociato poi nella guerra del Peloponneso, ma anche e soprattutto ideologico per la loro differente tipologia di organizzazione civile, politica e sociale.

Per quel che riguarda le forme di governo delle due città e la loro rispettiva formazione, si può affermare che Atene e Sparta seguirono vicende differenti e attraverso queste sfociarono l'una nella democrazia, l'altra nell'oligarchia. La storia dell'Atene democratica si può far risalire all'epoca della Costituzione di Solone<sup>1</sup> e soprattutto al momento in cui quest'ultima fu ripresa e rivista, in seguito alla fine del governo di Pisistrato e dei suoi figli. Fu Clistene, autore principale dell'espulsione dei Pisistratidi, a valorizzare la Costituzione di Solone, introducendo nuovi e più forti elementi democratici intorno al 510 a.C.. (Schiaparelli 1855). La Costituzione di Solone e le sue successive modifiche effettuate da Clistene, rappresentarono dunque il primo passo per la libertà e per la democrazia degli ateniesi.

Solone, nell'intento di creare mobilità sociale e diritti politici a tutti i cittadini, suddivise il popolo in quattro classi in base ai loro redditi: Pentacosiomedimni, Cavalieri, Zeugiti e Teti. Tutti coloro che appartenevano alle quattro classi godevano di diritti civili, ma non tutti godevano dei diritti politici. I teti, ad esempio, erano esclusi da tutte le magistrature tranne che da quella giuridica (Marchettoni 2018). Tutte le

---

<sup>1</sup> Aristotele considera l'arcontato di Solone (594 a.C.) l'avvenimento fondante della democrazia di Atene e la sua attività di legislatore l'origine di un modo di fare politica attento alle istanze popolari. Cfr. Loddo, L., *Aristotele, Solone e le leggi democratiche: indagine critica e criteri di selezione* pp.178-179 in *Athenaion Politeiai tra storia, politica e Sociologia: Aristotele e Pseudo-Senofonte* a cura di Bearzot, C. - Canevaro, M.- Gargiulo, T. -Poddihe, E.- Milano, LED, 2018

quattro classi, però, nei loro limiti dovevano partecipare alle decisioni, al fine di perseguire lo scopo di Solone che era quello di far prevalere le decisioni del popolo.

Nella Costituzione di Solone sono definiti anche gli organi di governo dello stato che sono specificatamente il Senato o Consiglio dei Quattrocento, l'Assemblea generale o *Ecclesia* e l'Areopago. Il Senato era composto da quattrocento membri, portati poi a cinquecento da Clistene, eletti a sorte ogni anno all'interno di tutte le classi di uomini esclusa la quarta, quella dei Teti. Il Senato si riuniva ogni giorno e la sua prerogativa era il diritto esclusivo d'iniziativa (Schiaparelli 1855) che consisteva nell'esclusiva funzione dei senatori di portare proposte all'interno dell'Assemblea. L'Assemblea generale era l'organo in cui risiedeva il vero potere legislativo (Schiaparelli 1855). Si componeva infatti di tutti i cittadini che avessero raggiunto la maggiore età e si riuniva circa quattro volte al mese, trattando argomenti anticipatamente stabiliti. Era necessaria la presenza di tutti i cittadini e, affinché un decreto venisse approvato, servivano circa seimila voti favorevoli. L'Areopago, istituzione antica già presente nel periodo monarchico, cambiò forma e acquisì più potere con la Costituzione di Solone. Composto da circa trecento arconti <sup>2</sup> con carica a vita, l'Areopago si riuniva nella collina *Are* durante la notte e aveva potere decisionale su molte questioni come l'educazione dei giovani, la custodia delle leggi, la finanza, il culto, le innovazioni religiose, l'andamento della repubblica in generale (Schiaparelli 1855).<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Gli Arconti erano magistrati supremi che sorteggiati divenivano a vita membri dell'Areopago.

<sup>3</sup> In molti concordano sul fatto che Solone fortificò i poteri dell'Areopago per controbilanciare le misure eccessive della democrazia dell'Assemblea generale. L'Areopago perse del tutto il potere con Pericle, cfr. Schiaparelli, L., *Compendio della storia della Grecia antica secondo il programma pubblicato dal Governo per gli esami di magistero*, tip. Scolastica di S. Franco, Torino, 1855, pp.57-58.

Dopo la magistratura di Solone (594 a.c.), caratterizzata per essere stata il primo momento in cui si intravidero elementi democratici, si tornò alla tirannide di Pisistrato e, in seguito, si assistette al tentativo dei suoi figli Ippia e Ipparco di proseguire il dominio del padre. L'assetto democratico fu ristabilito e sviluppato da Clistene negli ultimi anni del V secolo e successivamente fu consolidato da Pericle. Le modifiche principali che apportò Clistene furono la modifica del sistema tribale ateniese, dividendo il territorio in dieci tribù<sup>4</sup>, e l'inserimento della *Boulé*, l'assemblea costituzionale costituita da cinquecento cittadini, cinquanta per ogni tribù.

In questo scenario la democrazia iniziò ad assumere la sua forma più radicale. Se già con la Costituzione di Solone si intravidero i primi elementi democratici, in molti concordano che la vera spinta democratica ci fu proprio con Clistene e con le sue riforme sulle tribù e sull'assemblea dei cittadini. Ma il passaggio ad una democrazia più pura avvenne con Efialte e poi con Pericle. Lo sviluppo della democrazia ad Atene, infatti, ruotava intorno a quell'istituto, presente e con potere esclusivo anche ai tempi della monarchia e della tirannide, che più di tutti probabilmente limitava i poteri dell'assemblea e, dunque, la partecipazione effettiva dei cittadini alle decisioni politiche. Si tratta dell'Areopago, intorno al quale ruotava la figura dell'arconte.

Prima della Costituzione di Solone, gli arconti che governavano Atene erano nove, uniti al Consiglio dell'Areopago, a sua volta composto da arconti che avevano concluso il loro mandato. Con la riforma di Solone potevano diventare arconti anche i cavalieri, ma la possibilità rimaneva comunque limitata alle due classi superiori. Con

---

<sup>4</sup> Aristotele nella *Costituzione degli Ateniesi* afferma che la riforma tribale di Clistene aveva lo scopo di eliminare i vecchi gruppi di potere che dominavano politicamente la città e di "mescolare le genti" in *AtheiaPoliteia* XXI, 3.

Solone si parla ancora di democrazia temperata, proprio a causa del potere esclusivo che avevano ancora gli arconti e l'Areopago, istituto fortemente conservatore che limitava il potere dell'Assemblea (Schiaparelli 1855). Fu Efialte insieme a Pericle, nel 462 a.C., a dare avvio alla riforma dell'Areopago che consisteva nella riduzione delle sue funzioni, rimasta essenzialmente quella di giudicare nelle cause gli episodi di sacrilegio e di omicidio volontario di un cittadino<sup>5</sup>.

Questa riforma si può dire la più importante spinta alla democrazia proprio perché gran parte dei poteri, soprattutto quelli giudiziari, passarono da un organo di cooptazione ai tribunali popolari, composti da tutti i cittadini, compresi i Teti. Ciò significa che con tale riforma si concretizzò il passaggio di poteri da un gruppo sociale ristretto e composto da cittadini appartenenti all'aristocrazia ad un gruppo sociale ampio, composto da seimila cittadini provenienti da tutte le classi. Spostare i poteri dall'Areopago ai tribunali popolari significava spostare il peso decisivo su un altro ceto e, per questo, *tale riforma può essere considerata una riforma epocale* (Canfora 2010).

È con Pericle, dunque, che si afferma la democrazia nella sua forma più pura. Lo stesso termine democrazia, che deriva da *démos* (popolo) e *cràtos* (potere) e significa etimologicamente “governo del popolo”, apparso per la prima volta proprio al tempo di Pericle<sup>6</sup>. Famoso è il Discorso agli ateniesi, nel quale lo stesso Pericle elogia la democrazia come la migliore forma di governo di tutta la Grecia.

*“Qui ad Atene noi facciamo così.*

---

<sup>5</sup> In molti concordano sul fatto che per questa riforma Efialte fu ucciso poiché il fatto di aver tolto potere all'aristocrazia venne visto come un sacrilegio. Alcune scritture indicano Pericle, suo successore, l'assassino di Efialte. Cfr. Plutarco, *La vita di Pericle*

<sup>6</sup> Il termine democrazia appare nell'opera di Erodoto tra il 440 a.C. e il 430 a.C.

*Qui il nostro governo favorisce i molti invece dei pochi: e per questo viene  
chiamato democrazia...”*

Incipit *Discorso di Pericle agli ateniesi*

Pericle pronunciò il suo discorso agli ateniesi dopo il primo anno di Guerra del Peloponneso (431-404 a.c), sottolineando come la forma di governo ateniese fosse una forma aperta a tutti i cittadini. La guerra del Peloponneso, combattuta tra Atene e Sparta e vinta da quest'ultima, pose fine alla democrazia ateniese. Sparta stessa istituì ad Atene l'oligarchia, con l'inizio del Governo dei Trenta. In seguito, alcune forme di democrazia apparvero di nuovo ad Atene e sparirono poi del tutto con la conquista della Grecia da parte dei macedoni.

Come anticipato, la rivalità tra Sparta ed Atene fa sorgere tutte le loro differenze soprattutto a livello di governo della città. Se, infatti, Atene seguì un percorso graduale che sfociò nell'istituzione della democrazia, Sparta fu una monarchia, o meglio una diarchia, in cui il governo della città era affidato a due re, provenienti da due differenti dinastie. Nel IX secolo tra le due famiglie iniziò un conflitto civile che fu sanato dalla Costituzione che viene attribuita a Licurgo. La Costituzione prevedeva tre organi di governo: i due re, il Senato o *Gherusia*, l'Assemblea generale o *Apella* (Schiaparelli 1855). A questi tre poteri si aggiungevano gli Efori. La *Gherusia* era composta da ventotto membri che avessero compiuto sessanta anni e dai due re *ed era il vero potere dirigente della cosa pubblica* (Schiaparelli 1855). L'*Apella* era l'organo “più democratico” della Costituzione di Licurgo ed era formata dagli spartani che avevano compiuto trenta anni, tranne quelli che vivevano in condizioni di povertà. L'*Apella* si radunava periodicamente o in condizioni di emergenza e aveva il compito di approvare o respingere le decisioni prese dalla *Gherusia*. Infine, erano presenti gli Efori, i cinque

ispettori eletti tra gli spartani con carica annuale che avevano il compito di controllare l'operato di tutti gli altri istituti, compreso il lavoro dei re e dei magistrati. L'autorità degli Efori andò a crescere sempre di più soprattutto negli anni della guerra del Peloponneso, tanto che molti storici arrivano a parlare di oligarchia sfrenata.<sup>7</sup>

### **3. Cittadino ad Atene, a Sparta e a Roma**

Ricostruire la storia delle due principali poleis greche e delle loro forme di governo è utile per affrontare nello specifico il tema della cittadinanza. Se fino ad ora abbiamo tentato di capire come avveniva la partecipazione dei cittadini alla vita politica attraverso gli organi preposti, ci prefiggiamo adesso di analizzare il percorso di inclusione alla vita politica in concreto. Chi erano nello specifico coloro che, in quanto cittadini a tutti gli effetti, prendevano parte alla vita politica? E chi invece rimaneva escluso? Anche in questo senso è utile procedere per confronto.

La differenza tra Sparta ed Atene deriva in principio dalla loro diversa formazione a livello di popolazione. Da una parte *Sparta, la città dorica di immigrati*, dall'altra *Atene la città ionica, patria del sé, esempio fulgido e irraggiungibile della pura autoctonia* (Di Cesare 2017). Questo ragionamento, incentrato sulla "pluriethnicità" che riguarda Sparta e, al contrario, sull'identità dell'origine di Atene, non comporta solo la storica rivalità tra le due, ma influenza anche i loro successivi sviluppi politici, intaccando le diverse forme di organizzazione e di partecipazione dei cittadini alla vita politica. Ad Atene non era presente nessun figlio adottivo, nessun bastardo, nessun intruso, nessun immigrato. Questa unità genetica e di stirpe

---

<sup>7</sup> Cfr. Schiaparelli pp. 29-30.

legittimava la stessa democrazia. L'uguaglianza ad Atene non era cercata, ma era presupposta. Si tratta di un'unità di origine e di un'uguaglianza genetica, sulla quale si fondavano quella giuridica e politica (Di Cesare 2017).

*“Mentre tutte le altre città sono composte da uomini di tutte le provenienze e ineguali, sì che tale ineguaglianza si rispecchia nelle stesse costituzioni politiche, che sono tirannidi e oligarchie, e gli abitanti si considerano, gli uni di fronte agli altri, o come schiavi o come padroni; noi e i nostri, tutti fratelli perché frutto di una sola madre, non ci consideriamo né schiavi né padroni gli uni degli altri, ma la nostra eguaglianza di origine [isogonía], dovuta alla stessa natura, ci costringe a ricercare eguaglianza legale [isonomían], stabilita per legge, e a non arrenderci gli uni agli altri, se non di fronte a fama di virtù e di intelligenza”.* (Platone, Menesseno, 238e-239a)

Dunque, Atene è il luogo di un'unica stirpe sulla quale si fonda l'uguaglianza giuridica e politica e, infine, la democrazia. Al contrario, nelle altre poleis greche, l'incontaminato viene continuamente a contatto con il barbaro o con il meteco. Il meteco (etimologicamente composto da *oikos*, “casa” e “metà”, che sta ad indicare il senso del cambiamento) è colui che si è spostato da una città all'altra e al quale viene concesso il territorio in termini di “abitare”. Il meteco è lo straniero che può risiedere nel territorio senza poter prendere parte alla vita civica. *È insomma lo straniero residente* (Di Cesare 2017). È in questo dibattito, tra l'altro straordinariamente attuale, che si situa quello sulla cittadinanza.

Sparta, costruita in seguito a una serie infinita di guerre e di conquiste, era la polis che univa sotto di sé più genti, provenienti da diverse regioni. Per capire chi

effettivamente fossero i cittadini, è necessario parlare non tanto di maschi maggiorenni, ma di Spartiati maschi maggiorenni. Le diverse conquiste e l'annessione di più territori portarono al crearsi di una gerarchia di classe. A Sparta gli abitanti erano suddivisi in Spartiati, Perieci ed Iloti. Le caratteristiche e la condizione delle tre classi non dipendevano soltanto dal loro impiego, ma anche dalla loro discendenza e di conseguenza dal loro accesso allo status di cittadini. Sia gli Iloti che i Perieci, nonostante i primi fossero schiavi ed i secondi uomini liberi dediti al commercio e all'artigianato, non erano considerati cittadini e non godevano dunque dei diritti politici. Entrambe le classi di uomini discendevano da famiglie che abitavano regioni conquistate da Sparta e per questo non prendevano parte alla vita politica.

Gli unici ad essere considerati cittadini erano gli Spartiati. Lo status di spartiato e quello di cittadino era concesso a coloro che nascevano da entrambi i genitori spartati. Gli spartati fin dai sei anni si dedicavano alla carriera militare, all'età di trenta anni entravano a far parte dell'assemblea e potevano esercitare il loro diritto di voto. Erano inoltre gli unici a godere di diritti politici. Dall'assemblea di Sparta erano dunque esclusi gran parte degli abitanti poiché, oltre agli iloti e ai perieci, non potevano prendervi parte neppure le donne. L'oligarchia di Sparta, etimologicamente e concretamente incentrata sul governo di pochi, basava lo status di cittadino su criteri fortemente escludenti che, a differenza di Atene, non si rifacevano alla virtù (unico elemento che contraddistingueva gli ateniesi), ma alla discendenza. Gli Spartiati non erano gli unici uomini che presentavano virtù politiche, anzi, erano poco o per niente istruiti se non alla guerra.

Nella democrazia Ateniese, erano cittadini tutti i maschi maggiorenni nati da cittadini entrambi ateniesi. La cittadinanza veniva dunque concessa per nascita, ma

anche agli individui che avevano offerto servizio alla città. Erano comunque esclusi dalla vita politica schiavi, donne e stranieri. È necessario sottolineare, come Atene a differenza di Sparta sia terra pura. Nessun ateniese è immigrato e, a differenza degli altri popoli greci, mescolati tra di loro e con i barbari, i cittadini di Atene mantenevano la loro autoctonia. Su questo ragionamento, come già accennato, si inserisce inevitabilmente la questione dello straniero. Già Aristotele nella *Politica* si interroga sull'identità di una *pòlis* che non può certo restare la stessa se la popolazione continua a variare. Il requisito dell'autoctonia non sta soltanto alla base della democrazia, ma anche della cittadinanza (Di Cesare 2017). Solo i figli legittimi erano *politai*, solo gli ateniesi erano cittadini. Questo principio, come già detto, è un a-priori solo ad Atene. Nelle altre città questo ragionamento non può essere fatto proprio perché fondate all'origine da stranieri. E allora, nonostante la cittadinanza almeno così come la intendiamo oggi anche conoscendo i suoi successivi sviluppi, sia concretamente escludente sia ad Atene che a Sparta, è proprio nel concetto di autoctonia che si può scorgere la differenza tra le due più grandi *poleis* greche. Atene ha realizzato la democrazia, il governo di molti, proprio perché tutti erano cittadini ateniesi per nascita.

Seguendo ancora questo ragionamento è possibile scorgere una dicotomia tra il modello di cittadinanza di Atene e un nuovo modello, quello di Roma. Come anticipato, l'*excursus* storico sulle *poleis* greche è funzionale soprattutto nel rapportarle ai diversi concetti di cittadinanza. Il modello della cittadinanza romana, di cui in questa sede faremo solo un accenno, è necessario per capire come la cittadinanza possa essere un concetto non statico e immutabile, ma duttile e dinamico.

Roma è mitologicamente una città fondata da stranieri e, come Sparta, si trovò ad essere abitata da una molteplicità di popolazioni. Ma, a differenza di Atene e di

Sparta, Roma non fu una pòlis, fu un impero che, anche solo per fini espansionistici, si ritrovò a fare i conti con diversi popoli. Se ad Atene la cittadinanza era escludente e lo straniero era visto come una minaccia e a Sparta gli individui provenienti dai territori conquistati erano al massimo Perieci (uomini liberi ma esclusi dalla vita politica), a Roma la cittadinanza era inclusiva e lo straniero poteva entrare a far parte della comunità. La pòlis greca definisce il polites, al contrario la civitas è definita dal cives (Di Cesare 2017). La stessa concezione di cittadino muta. Nella pòlis il polites non è colui che risiede nel territorio della città, ma colui che è “animale politico”, cioè che per natura deve associarsi.<sup>8</sup> La cittadinanza, dunque, si crea dal rapporto politico tra l’individuo e la sua capacità di ricoprire cariche pubbliche della città-stato ed è qui che si intravede la sua caratteristica di esclusività, in quanto coloro che possono partecipare alla vita politica sono pochi, si tratta di una cerchia ristretta di individui (Calore 2018). Sul legame con il territorio, dovuto allo spirito di conquista, invece si basa la cittadinanza a Roma<sup>9</sup>.

Ed è proprio il territorio che nello sviluppo del concetto di cittadinanza da qui in poi inizierà a rivestire un ruolo fondamentale. Nel passaggio al concetto di cittadinanza in chiave moderna, il territorio, concretamente delineato dai confini dello stato-nazione, diventerà il criterio con cui si decide chi, in base ad alcune caratteristiche, potrà farne parte. Sempre in quest’ottica verrà inevitabilmente ripensato anche il

---

<sup>8</sup> Cfr. Aristotele, *Politica*, 1252a 1-5

<sup>9</sup> Già dal I secolo Roma concede la cittadinanza ai liberi popoli italici che, seppur sottomessi, si fondano al popolo romano mantenendo la loro appartenenza originaria. Negli ultimi anni del primo secolo a.C. le leggi con le quali vengono stabiliti i criteri di concessione della cittadinanza sono la *Lex Julia* e la *Lex Plautia Papiria* (90-89 a.C.). In seguito, nel 212 d.C. con il famoso editto di Caracalla, la cittadinanza viene concessa a tutti gli uomini dell’Impero. Cfr. Di Cesare, 2017 pp 182-183

rapporto con lo straniero. Nascono così i requisiti che un individuo deve avere per essere considerato cittadino.

#### **4. La cittadinanza e la nascita dello stato-nazione**

Nel corso della storia ogni entità politica si è contraddistinta per gli specifici requisiti di accesso allo status di cittadino. Tali requisiti fanno sì che una parte della popolazione venga inclusa politicamente, mentre l'altra, nonostante sia inclusa nella città, venga esclusa dai processi decisionali. Come analizzato, in Grecia i requisiti per essere cittadino si basavano essenzialmente sul *ghenos*<sup>10</sup> che in alcune città era incontaminato dall'origine e la partecipazione alla vita politica dipendeva dalle forme di governo e dall'organizzazione in classi della popolazione. A Roma invece si diventava cittadini su base giuridica e la cittadinanza in età imperiale era concessa a tutti gli uomini liberi dell'impero, nonostante la condizione di ognuno variasse in base al tipo di cittadinanza concessa<sup>11</sup>. Con la caduta dell'Impero Romano il concetto di cittadinanza così inteso iniziò ad affievolirsi fino a scomparire e, in seguito alla nascita dello stato assoluto, fece spazio a quello di suddito.

Al di là dei diversi requisiti che in ogni contesto erano necessari per accedere allo status di cittadino, tutta la storia dello sviluppo del concetto di cittadinanza si caratterizza per la condizione di esclusione in cui vertono alcuni individui. Le donne, ad esempio, sono state escluse per lungo periodo, ampiamente oltre a quello degli antichi. In questo senso l'evoluzione del concetto di cittadinanza si può legare all'idea

---

<sup>10</sup> Il termine *ghenos*, letteralmente "stirpe", indicava la comune discendenza.

<sup>11</sup> Era diverso lo status di cittadino tra chi viveva a Roma e chi invece risiedeva nelle altre regioni dell'impero.

di emancipazione (Veca 1990). Molte delle spinte per la creazione del concetto di cittadinanza e per l'allargamento dei diritti, come già accennato, provengono proprio da filoni di pensiero filosofico, basati sull'idea di emancipazione dell'individuo. È per esempio il caso dell'esito concettuale dell'istituto della cittadinanza moderna, affermatosi in seguito allo sviluppo di una nuova filosofia politica, accompagnato dalle rivoluzioni e dai conseguenti mutamenti delle forme di governo, prima nel contesto inglese e francese e poi nel resto d'Europa a partire dalla fine del Settecento. Le rivoluzioni, il mutamento delle forme di governo, l'allargamento dei diritti, le nuove Costituzioni, l'idea di sovranità popolare e, in generale, lo sviluppo degli stati nazionali hanno determinato la nascita del concetto di cittadinanza in chiave moderna.

La costituzione degli stati nazionali, avvenuta in modo graduale e differente in ogni contesto europeo, è stata forse la tappa più importante nella definizione del concetto di cittadinanza. *È stato lo stato nazionale a fornire ai soggetti i parametri della loro condizione giuridica* (Costa 2012) e la storia di nation-building prima e di state-building dopo hanno gettato le basi per i diritti civili e politici dei cittadini. Per questo è necessario ripercorrere i passaggi fondamentali che hanno portato alla costituzione degli stati nazionali, a partire dagli eventi che contribuirono a dare forma al concetto di nazione. Altrettanto importante, soprattutto ai fini del presente elaborato, è analizzare la nascita dello stato liberale e il successivo processo di allargamento del corpo elettorale unito all'istituto della rappresentanza.

Nonostante le numerose testimonianze, il termine “nazione” non apparve mai, almeno nel suo significato politico e giuridico, per tutta l'età antica e quella medievale (Costa 2012). Il medioevo infatti si caratterizzava per un duplice aspetto: da una parte il governo dell'uno, concretizzato nei regni e negli imperi, dall'altra la dimensione

politica locale che aveva luogo nelle città<sup>12</sup>. La città fu la grande protagonista, non solo dal punto di vista economico, nel medioevo e nel Rinascimento. Oltre ad essere centri per gli scambi commerciali, infatti, le città furono almeno fino al XVI secolo centri della vita politica ed entità attorno alle quali ruotava il senso di appartenenza degli individui. Fu solo alla fine del Rinascimento che, in questo contesto di supremazia della città, iniziò a farsi strada l'idea di nazione (Costa 2012), rafforzata dalla pace di Vestfalia<sup>13</sup> e dalla dissoluzione definitiva del Sacro romano impero (1806).

Il modello dello stato assoluto, nato nel XV secolo e già caratterizzato per la concentrazione di tutti i poteri nelle mani del re e per l'unità territoriale, si sviluppò, sfociando nel XVII secolo in quello che viene chiamato assolutismo monarchico. E fu in questo scenario che nacque l'idea di nazione, fondata territorialmente in uno spazio dai confini precisi e completamente sotto il potere esclusivo del sovrano. Di conseguenza, in una società fondata sul privilegio e divisa in classi differenziate culminanti nella figura del sovrano<sup>14</sup>, il concetto di cittadino fece posto a quello di suddito.

In Francia, modello di monarchia assolutista con Luigi XIV, era cittadino colui che nasceva e risiedeva nel territorio francese. Nonostante le diverse posizioni che rivestivano gli individui all'interno delle differenti città (donne, stranieri, schiavi, borghesi, nobili) e nonostante i loro differenti privilegi dovuti alla gerarchia di classe, tutti vertevano nello status di suddito. Non tutti i sudditi però erano cittadini, ma tutti i cittadini erano sudditi e *l'unico comune denominatore all'interno dello stato assoluto*

---

<sup>12</sup> Cfr. Costa, P., *Nazione, diritti, stato*, 2012

<sup>13</sup> Alla Pace di Vestfalia del 1648 si fa comunemente risalire la nascita dello stato moderno.

<sup>14</sup> Il sovrano è considerato come lo "spirito vitale" della *respublicae*, "l'immagine di Dio". Cfr. Bodin, J., *I sei libri dello stato*, libro I, cap. IX.

era la sudditanza<sup>15</sup>. Nello specifico esistevano tre tipologie di cittadino: quello naturale, quello naturalizzato e lo schiavo affrancato. Questi tre tipi di cittadinanza formavano lo Stato<sup>16</sup>, ma *la struttura statale era la sovranità, di natura assoluta e indivisibile, attribuita al monarca* (Rubechi 2016).

Progressivamente però il concetto di assolutismo andò a scontrarsi con quello di nazione in un'ottica di legittimazione di quest'ultimo. Il periodo specifico in cui il concetto di nazione iniziò a farsi strada concretamente coincise, sia in Francia che in Inghilterra, con due momenti di scontro. In Francia si collocò proprio nello scontro tra i Parlamenti e il sovrano. I Parlamenti, infatti, per rivendicare il proprio ruolo ammisero l'esistenza di una nazione della quale era espressione massima il sovrano, ma che aveva anche una propria essenza e un proprio compito (Costa 2012). In Inghilterra già all'inizio del XII il conflitto tra re e parlamento aveva portato al rafforzamento dell'idea di nazione, considerata quest'ultima come l'insieme del diritto, il *common law*, che garantiva libertà ai cittadini<sup>17</sup>.

L'affermazione della nazione, prima come concetto poi in quelli che concretamente furono gli stati nazionali, ha seguito un lungo percorso caratterizzato da fasi. L'idea di nazione si sviluppò quasi parallelamente in diversi contesti europei nel XVIII secolo. I due più grandi e differenti processi che portarono all'affermazione vera e propria dell'idea di nazione e di identità nazionale furono da una parte quello francese, dall'altra quello che prese avvio in Germania. Si tratta di due percorsi che,

---

<sup>15</sup> Bodin, *Dello Stato*, I, cap. 6

<sup>16</sup> *Ibidem*

<sup>17</sup> In Inghilterra lo sviluppo di questa idea portò alla Rivoluzione Gloriosa del 1689, con la quale si trovò equilibrio tra il sovrano e la Costituzione, vista come la base delle libertà degli inglesi e fondamento della nazione stessa. Cfr. Costa, P., *Nazione, diritti, stato*, 2012.

basandosi sulle nuove dottrine filosofiche proprie dell'Illuminismo, ebbero ripercussioni sia più propriamente concettuali e filosofiche che politiche.

In Francia a gettare le basi per la fiorente idea di nazione fu Rousseau attraverso il suo *Contratto sociale* (1792). La sua teoria filosofica, basata sulla volontà di azione della collettività, fu una spinta per la Rivoluzione francese e influenzò il rinnovamento politico, ribaltando la visione di assolutismo del sovrano a favore di un governo basato sull'idea di nazione, come entità composta da tutti i cittadini e sovrana. Rousseau è considerato per questo il fondatore di una delle due teorie che ruotano attorno alla formazione del concetto filosofico di nazione, la *teoria elettiva* (Marta 2005). La *teoria elettiva o volontaristica della nazione* nacque dunque in Francia e si basava proprio sul concetto di nazione come insieme dei cittadini ai quali spetta l'esercizio della sovranità. L'influenza di questa teoria è stata riscontrata non solo in ambito filosofico, nel quale si affermava l'individualità della nazione, intesa come singolarità di popolo (Marta 2005), ma anche in ambito politico. Influenzò sicuramente la Costituzione francese del 1791, nella quale si leggeva che *la sovranità è della nazione* e che il suo esercizio spetta agli elettori<sup>18</sup>, gli sviluppi successivi dello stato francese, ma in generale risvegliò la coscienza nazionale dei popoli europei, decretando la sconfitta dell'universalità del modello dell'assolutismo illuminato (Marta 2005).

Influenzato dal concetto di nazione inteso come singolarità di popolo, Herder in Germania formulò la seconda teoria, la *teoria naturalistica*. La *teoria naturalistica* afferma la diversità originaria e naturale di ogni nazione. Herder, infatti, non negando il fatto che la storia apporti mutamenti, affermò che tra tradizione e mutamento esista

---

<sup>18</sup> In realtà nella Costituzione del 1791 la nazione ancora non coincide con la totalità dei cittadini ma per elettori si intendevano maschi che avessero compiuto venticinque anni di età e in grado di pagare un'imposta diretta equivalente a tre giornate di lavoro.

una continuità data dallo “spirito del popolo” e che quest’ultimo si esprima attraverso la religione, i costumi, i canti e soprattutto la lingua (Marta 2005). Se per Rousseau e per la *teoria volontaristica* a creare una nazione è la volontà dei popoli che formano una comunità politica fondata sulle leggi, secondo la *teoria naturalistica* la comunità nazionale è naturale ed organica e si fonda sulla lingua. Sulla scia di questo ragionamento è necessario interrogarsi su come la nascita e lo sviluppo del concetto filosofico di nazione abbiano influenzato politicamente la formazione degli stati nazionali e il concetto di cittadinanza moderno che ha origine con gli stati nazionali stessi.

In Francia, il “mito della nazione” fu figlio della Rivoluzione Francese e la base sulla quale poggiò la nascita dello stato moderno, contraddistinto da specifici requisiti di accesso allo status di cittadino. La Rivoluzione Francese decretò l’abolizione della monarchia, proclamando l’inizio della Repubblica e la fine delle disparità economiche e sociali che avevano caratterizzato l’Ancien Régime. Il documento forse più importante in questo contesto fu la *Dichiarazione dei diritti dell’uomo e del cittadino*, approvata nel 1789 e fonte di ispirazione della Costituzione francese del ’91 e di molte altre successive Carte costituzionali. La *Dichiarazione* sanciva che lo scopo principale dello stato era quello di conservare i diritti naturali dell’uomo, l’eguaglianza davanti alla legge e la limitazione del potere attraverso il principio di divisione dei poteri (Bin e Pitruzzella 2017). Tutto il Settecento infatti fu caratterizzato per la diffusione e il successo delle idee giusnaturaliste che, partendo dallo stato di natura, arrivarono a condizionare l’enfasi sui diritti umani. *Ogni soggetto è uguale per natura e quello stesso soggetto è titolare di diritti derivanti proprio dallo stato di natura stesso* (Costa 2014). Al di là dei diversi filoni all’interno del paradigma giusnaturalista, l’assunto di

base di questa nuova filosofia politica era il fatto che tutti gli uomini *fossero liberi e uguali in stato di natura*. Questa uguaglianza universale che, come discusso, è alla base della Rivoluzione Francese e che fa sì che la nazione si riveda nel Terzo stato, si scontra però in concreto con le differenze sociali ed oggettive presenti all'interno della società. *L'universalismo trionfò, ma non per questo vennero azzerate le differenze* (Costa 2014).

Nonostante il trionfo dei diritti umani e il ribaltamento dei regimi monarchici a favore di maggiori diritti e partecipazione dei cittadini alla vita politica, rimase al centro della scena la dicotomia incluso-escluso. Chi effettivamente era titolare dei diritti? Teoricamente tutti i soggetti erano titolari di diritti ma, all'interno della categoria "tutti", i soggetti veramente inclusi erano predeterminati. Parlare di "uomini liberi ed uguali e titolari di diritti" è già di per sé fuorviante se non ci interroghiamo su chi rientrasse effettivamente nella categoria "uomini". Una delle tante differenze presenti all'interno delle società era sicuramente quella di genere. Come anticipato precedentemente, nonostante l'acquisizione di diritti e la sempre maggiore partecipazione dei cittadini alla vita politica, le donne ad esempio risultavano in quel periodo ancora ampiamente escluse. Nel pensiero giusnaturalista risultava culturalmente predeterminato il fatto che alla categoria uomini corrispondessero gli individui di genere maschile e non tutti gli esseri umani. Di conseguenza, nonostante il trionfo dell'universalismo e dei diritti del soggetto, per un'analisi accurata, è necessario prendere in considerazione i parametri e, dunque, ancora i requisiti che l'universalismo stesso ha creato. La classe di soggetti eguali era stabilita in base a

parametri quali la proprietà<sup>19</sup>, il genere, la razza, l'età e di conseguenza *l'universalismo finì per includere la legittimazione delle differenze* (Costa 2014).

La Gran Bretagna, strettamente in linea con il paradigma di Locke, in seguito alla Rivoluzione Gloriosa del 1689 si era caratterizzata per una nuova forma di governo di tipo parlamentare-rappresentativo (Costa 2014). Allo stesso tempo si era delineata una società basata sul valore del diritto di proprietà, teorizzata per l'appunto da Locke. Il modello inglese si può dire concretizzato proprio sulla scia delle idee giusnaturaliste, e soprattutto perché in Inghilterra come in Francia, a differenza di altri stati europei, la borghesia era effettivamente presente e forte.

Nonostante le differenze, l'affermazione dello stato liberale ha rappresentato una svolta sulla base della quale si sono creati molti principi largamente presenti ancora oggi. Oltre alla separazione dei poteri, lo stato liberale ha alla sua base il principio rappresentativo. A differenza dei parlamenti medievali che rappresentavano corpi collettivi contrapposti come nobiltà, clero o determinate città, quelli dello stato liberale rappresentavano l'intera "nazione", intesa come entità collettiva (Bin e Pitruzzella 2017). Tuttavia, i rappresentanti venivano eletti da un corpo elettorale assai ristretto che coincideva essenzialmente con la borghesia. Questa tipologia di stato si caratterizzava per una forte omogeneità sociale e culturale tra i cittadini e i loro rappresentanti e di conseguenza le leggi erano strumenti di garanzia della proprietà e delle altre libertà individuali (Bin e Pitruzzella 2017).

Lo status di cittadino che si è venuto a creare in seguito alla nascita degli stati era dunque essenzialmente circoscritto alla classe borghese e si basava pertanto su

---

<sup>19</sup> In Locke specificatamente è il diritto di proprietà, insieme al diritto di libertà, a caratterizzare tutto il discorso sui diritti.

requisiti assai escludenti come il livello di istruzione e il reddito. Il diritto di voto era limitato ad una cerchia ristretta di individui, tant'è che lo stato liberale è chiamato anche stato *monoclasse* per la base sociale ristretta che possedeva (Bin e Pitruzzella 2017). In definitiva, dunque, la cittadinanza era limitata agli uomini maggiorenni con un determinato livello di istruzione e di reddito. In base ai singoli stati inoltre, lo status di cittadino era regolato dai principi dello *ius sanguinis* e dello *ius soli*<sup>20</sup>.

Per i requisiti fin qui elencati, ad esempio, in Italia secondo la legge elettorale del Regno di Sardegna (estesa poi a tutto il paese), avevano diritto al voto i maschi che avessero compiuto 25 anni con un censo pari a 40 lire di imposta annua e che sapessero leggere e scrivere. L'elettorato attivo in definitiva rappresentava il 2% della popolazione. La prima modifica della legge elettorale del 1882 lo portò a 6,8%, ma per un allargamento vero e proprio del corpo elettorale e per una disciplina più omogenea sulla cittadinanza, bisognò aspettare il passaggio dallo stato liberale a quello di democrazia pluralista, avvenuto in seguito alla Seconda Guerra Mondiale e diverso in ciascun paese europeo<sup>21</sup>.

In definitiva, dunque, la nascita degli stati moderni pose fine alla sudditanza, creando un nuovo concetto di cittadinanza. Alla figura del suddito si sostituì quella di *citoyen*, inteso come componente della nazione e titolare di sovranità<sup>22</sup>. Rimase tuttavia un divario tra la cittadinanza e l'esercizio dei diritti politici. I vari requisiti necessari per la partecipazione politica fecero sì che il *citoyen* divenne essenzialmente

---

<sup>20</sup> Il principio dello *Ius sanguinis* e quello dello *Ius soli* sono considerati eredità della formazione del concetto filosofico di nazione nelle sue due forme più conosciute e contrapposte che si rifanno alla teoria naturale e alla teoria volontaristica della nazione. Cfr. sopra

<sup>21</sup> Avvenne in modo più drastico nei paesi che avevano subito negli anni precedenti il regime totalitario (Italia, Germania), mentre avvenne in modo più graduale in paesi che non lo conobbero.

<sup>22</sup> Cfr. art. 3 della *Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino*.

*citoyen actif*<sup>23</sup> ed era concretamente solo colui che godeva della condizione di benestante.

## 5. La cittadinanza in Italia

Come già ampiamente discusso, il concetto moderno di cittadinanza affonda le sue radici nella nascita degli stati nazionali. In questo scenario venne abbandonato il concetto di cittadinanza legato al territorio, inteso come feudo, per procedere verso una concezione di più ampio respiro. Lo status di cittadino che nacque con la Rivoluzione francese si basava da una parte sul senso di appartenenza allo stato, dall'altra sui diritti (e doveri) civili e politici che allo status stesso di cittadino erano legati. L'appartenenza, dunque, non era più intesa semplicemente come un "essere domiciliati in uno specifico appezzamento territoriale", ma appartenere ad uno stato dai confini precisi significava sentirsi parte di quello stesso culturalmente e linguisticamente.

Superando la concezione dell'età medievale, dei comuni e degli stati assoluti<sup>24</sup>, si andò così ridisegnando uno status di cittadino nuovo, legato ad un'appartenenza rinnovata sulla base di principi come quelli di Stato, libertà, diritti, eguaglianza e nazione. In gran parte dell'Occidente, il concetto di cittadinanza è stato influenzato ampiamente dagli ideali della Rivoluzione francese. Allo stesso tempo però si è legato, talvolta confondendosi, a quello di nazionalità. Lo status moderno di cittadino si può

---

<sup>23</sup> Si distinguevano il cittadino attivo dal cittadino passivo. La nazione era composta da tutti i cittadini, ma solo alcuni, in base ad alcune caratteristiche, godevano dei diritti politici.

<sup>24</sup> L'individuo era considerato "pertinenza" del territorio nel quale risiedeva e l'appartenenza era su base domiciliare. Cfr. *Io cittadino. Regole per la cittadinanza italiana*, Ministero degli Interni, FrancoAngeli, 2009

dire dunque legato alla comunità in senso politico, ma ancor prima alla ricerca di un'identità nazionale, necessaria per la formazione dello stato unitario.

Anche in Italia la cittadinanza moderna nacque in seguito alla creazione dello stato unitario e le prime disposizioni in materia di cittadinanza vennero emanate proprio in seguito alla proclamazione del Regno d'Italia. Fin dal Codice civile del 1865, che disciplinava al libro I, titolo I la materia della cittadinanza, si percepisce l'influenza di entrambe le tradizioni: quella volontaristica, il cui esito è lo *ius soli*, e quella naturalistica, il cui esito è lo *ius sanguinis*. L'ordinamento italiano in materia di cittadinanza infatti si rifà specialmente allo *ius sanguinis*, ma già dal neonato Regno d'Italia erano presenti elementi di *ius soli*. Fare ricorso allo *ius soli*, soprattutto in tempo di definizione dei confini, ma anche in seguito ai primi fenomeni emigratori e all'annessione dei territori dopo le due guerre mondiali, risultò indispensabile.

Nel Codice civile post-unitario la cittadinanza si basava comunque principalmente sulla discendenza e dunque sulla trasmissibilità *iure sanguinis*, accompagnata da quella per familiarità legata allo status del padre. L'art. 8 e l'art. 11 però rappresentavano già delle eccezioni che si rifacevano all'acquisizione della cittadinanza *iure soli*. Nello specifico l'art. 8 disciplinava la cittadinanza degli stranieri, considerando italiano il soggetto nato nel Regno d'Italia da genitori stranieri che risiedevano nel territorio da almeno dieci anni. L'art. 11 invece disciplinava la cittadinanza dei figli di cittadini italiani che l'avevano persa, affermando che anche essi sarebbero diventati stranieri a meno che non avessero mantenuto nel Regno il loro domicilio. In questo senso i due articoli erano deroghe all'istituto della cittadinanza concessa *iure sanguinis* e rappresentavano inoltre una tutela allo status di cittadino per gli italiani emigrati all'estero (e soprattutto per i loro figli).

Nonostante ciò, negli anni successivi tali tutele allo status di cittadino risultarono insufficienti. Soprattutto in seguito alle prime ondate emigratorie transoceaniche, in Italia si sentì la necessità di rivedere la normativa in materia di cittadinanza. Nei primi anni del Novecento, e soprattutto in seguito alla Prima Guerra Mondiale, si susseguirono una serie di iniziative del legislatore in tema di cittadinanza e alcuni R.D.L, volti a definire i requisiti di accesso alla stessa.

Per comprendere gli sviluppi successivi, è necessario sottolineare che già dal Codice del 1865, si distinguevano due tipologie di cittadinanza, basate entrambe sul godimento dei diritti civili, ma una soltanto sul pieno godimento dei diritti politici. Si trattava della cittadinanza *optimo iure*, che era concessa agli italiani che risiedevano nel regno e godevano di diritti civili e politici<sup>25</sup> e di quella che prese il nome di “piccola cittadinanza”, concessa ad esempio agli stranieri di colonie italiane che, pur non risiedendo nel Regno italiano, godevano dei diritti civili ma non di quelli politici. La piccola cittadinanza era, dunque, una forma di cittadinanza attenuata che poteva essere concessa con decreto regio, ma che escludeva comunque questa tipologia di cittadini dalla partecipazione alla vita politica<sup>26</sup>.

Fu la legge 13 giugno 1912, n.555 a disciplinare la cittadinanza italiana in modo omogeneo, ridefinendo i requisiti e soprattutto allargando la possibilità di essere cittadini italiani anche ai figli nati all'estero da genitori italiani emigrati in un altro

---

<sup>25</sup> La legge 217/1906, che modificava la normativa sulla cittadinanza, all'art.2 sanciva che la cittadinanza *optimo iure* potesse essere concessa anche agli italiani non residenti propriamente nel Regno d'Italia, ma in quei territori che geograficamente le appartenevano pur non facendo parte dello Stato, come ad esempio il Trentino o il Venezia Giulia. Cfr. Ministero dell'Interno, Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, Direzione Centrale per i diritti civili, la cittadinanza e le minoranze, *Io cittadino. Regole per la cittadinanza italiana*, FrancoAngeli, Milano, 2009.

<sup>26</sup> Questo tipo di cittadinanza fu rafforzata dal R.D.L 10 settembre 1922 n.1387. Con ciò si prevedeva, poste alcune condizioni elencate, la concessione della cittadinanza tramite decreto regio e su proposta del Ministero degli Affari esteri anche ai soggetti non residenti nel regno.

paese. Tale legge si basava fortemente sul principio di discendenza per familiarità attraverso il padre, quale soggetto giuridico intorno al quale si consolidava la cittadinanza dell'intera famiglia. Così, se il padre per i vari motivi espressi dalla legge, avesse perso la cittadinanza, tutti i componenti della famiglia avrebbero perso lo status di cittadino italiano (Ministero dell'Interno 2009). Basandosi sul principio dell'unicità della cittadinanza del nucleo familiare, tale legge favoriva sicuramente i figli nati all'estero da cittadini italiani, ma allo stesso tempo metteva in risalto il forte squilibrio tra uomo e donna, ancora ampiamente presente per tutta la prima metà del XX secolo.

Solo in seguito alla Seconda Guerra Mondiale infatti, a causa dei mutamenti sociali che caratterizzarono tutta la seconda metà del secolo e in seguito all'emanazione della Costituzione, la disciplina vigente venne rivista e vennero riconosciuti i diritti fondamentali come quello dell'uguaglianza tra i cittadini e la parità tra uomo e donna. Una prima applicazione di quest'ultimo concetto, anche in relazione alla cittadinanza, fu intravista nelle Leggi 17 maggio 1975, n. 151, relativa al diritto di famiglia, e 23 aprile 1983, n. 123, relativa più propriamente al diritto di cittadinanza.

In verità fu solo con la legge n.91 del 1992 "*Nuove norme sulla cittadinanza*", emanata dopo ottanta anni da quella del 1912 e ancora vigente, che, nonostante la preminenza del principio di discendenza, vennero inseriti elementi innovativi. Prima di tutto va sottolineato che fu proprio con questa legge che vennero riconosciute l'uguaglianza e la parità di diritti tra uomo e donna come stabilito dalla Costituzione. Nello specifico in tema di cittadinanza la legge stabiliva, secondo il principio dello *ius sanguinis*, la trasmissione della cittadinanza anche per via materna e regolava inoltre l'acquisizione della cittadinanza per matrimonio su espressa manifestazione di volontà

del coniuge<sup>27</sup>. Il concetto di manifestazione di volontà è in realtà protagonista di tutta legge, controvertendo l'ordine della normativa previgente. L'acquisizione e la perdita della cittadinanza devono dipendere fortemente dalla volontà del soggetto in causa, in quanto il diritto di cittadinanza rientra a tutti gli effetti nella sfera dei diritti personali. In controtendenza con la Legge precedente dunque viene dato ampio spazio al principio di manifestazione di volontà, ad esclusione di alcuni casi riguardanti la tutela dei minori<sup>28</sup>.

Al di là degli aspetti innovativi e dei particolarismi della legge n.91 del 1992, l'acquisizione della cittadinanza in Italia si basa ancora oggi essenzialmente sul principio dello *ius sanguinis*. Nonostante le numerose innovazioni introdotte dalle sentenze della Corte costituzionale e dalla stessa Costituzione, lo *status civitas* è regolato dal principio della trasmissibilità per discendenza. Allo *ius sanguinis* si alterna il principio dello *ius soli* solo in determinate circostanze. Una situazione eccezionale è la concessione della cittadinanza al soggetto che, trovandosi fisicamente nel territorio italiano, ha genitori ignoti (non semplicemente dal punto di vista biologico ma anche giuridico) o apolidi e che dunque non possono trasmettere la cittadinanza in base alla normativa vigente nel loro paese<sup>29</sup>.

Fino ad adesso è stata portata avanti una riflessione sulle modalità che hanno regolato l'accesso allo status di cittadino, incentrata principalmente sul criterio dello

---

<sup>27</sup> La legge tiene conto del diritto fondamentale a non essere discriminati per motivi di sesso e risponde così ai principi della Dichiarazione di New York del 1979, ratificata in Italia con la Legge 14 marzo 1985, n.132, secondo la quale alle donne spettano uguali diritti degli uomini in materia di acquisto, mutamento e conservazione della cittadinanza. Cfr. *Io cittadino regole per la cittadinanza*, Ministero dell'Interno, a cura di Roberta Papale, Luigia Contini, Giuseppe Ascrizzi, Gennaro Capo, FrancoAngeli, 2009, Milano.

<sup>28</sup> Art 14

<sup>29</sup> Cfr. Art.1, co.1, lett.B, Legge n. 91/92 e D.P.R 572/93 ex art.2

*ius sanguinis* e sulle leggi che si sono succedute, dall'unificazione fino ai giorni nostri. È necessario adesso capire quali soggetti durante questo periodo di tempo presero parte concretamente alla vita politica del paese. L'analisi, dunque, si baserà sui requisiti specifici che i cittadini dovevano possedere al fine di esercitare il diritto di voto. Dal neonato regno d'Italia al suffragio universale, infatti, sono stati sempre di più gli individui inclusi nei processi decisionali. L'inclusione di una sempre maggiore porzione di popolazione è sicuramente l'esito delle molte rivoluzioni e dei continui mutamenti sociali che hanno caratterizzato il XX secolo. I maggiori risvolti per quel che riguarda i diritti civili, politici e sociali, sono stati intravisti in seguito al passaggio dalla monarchia alla repubblica e soprattutto dopo l'emanazione della Costituzione. Utile ai fini della nostra analisi è infine capire come in questo scenario abbiano influito le varie forme di governo con particolare riferimento alla pratica della rappresentatività.

Gli anni successivi all'unità d'Italia furono caratterizzati formalmente da quella duplicità di riferimenti che caratterizzavano gran parte degli ordinamenti giuridici dell'epoca (Rodotà 2011). L'Italia dalla sua unità fino al '46 infatti fu una monarchia costituzionale basata sullo Statuto Albertino e sul Codice civile del 1865. Lo Statuto, sostituito poi con la Costituzione del '48, regolava il rapporto tra i cittadini e lo Stato, mentre al Codice civile spettava il compito di fissare i rapporti tra privati. Ma in realtà i rapporti tra privati costituivano la base per il riconoscimento delle libertà e dei diritti, primo fra tutti quello di voto (Rodotà 2011). Si andò definendo così uno scenario in cui si assistette ad un indebolimento dello Statuto stesso e ad un rafforzamento del

Codice civile<sup>30</sup>. La forza preponderante del Codice civile sullo Statuto finì col mettere in luce le vicende private e soprattutto quelle che riguardavano la proprietà, condizionando la posizione del cittadino, dei suoi diritti e delle sue libertà. Nello specifico vennero messi da parte principi quali l'astrattezza del soggetto giuridico e la parità formale tra i cittadini volti a garantire l'eguaglianza (Rodotà 2011).

In questo contesto la fetta di popolazione che godeva dei diritti risultò chiaramente ridotta e molte categorie rimasero escluse per lungo periodo. Lo *status civitas*, regolamentato come visto dal Codice civile e avvalorato dalla Legge 555 del 1912, non corrispondeva al diritto di partecipazione alla vita politica. Tra i parametri che escludevano gran parte della popolazione vi erano il sesso, l'istruzione, il reddito. Donne, analfabeti e poveri erano esclusi dalle decisioni politiche del paese. Più precisamente l'allargamento del corpo elettorale fu disciplinato dalla l. 30 giugno 1912 n. 666 con la quale si confermavano tutte le precedenti limitazioni di accesso di diritto al voto fino ai trenta anni di età. Con questa legge si parla comunque di primo suffragio universale maschile poiché quest'ultimo veniva garantito al trentesimo anno di età (Rubechi 2016). Ad introdurre il suffragio universale maschile fu la l. 16 dicembre 1918 n.1985 che eliminò definitivamente i requisiti di censo e di capacità (Rubechi 2016).

L'estensione del corpo elettorale avvenne in concomitanza con la nascita dei primi partiti di massa. Questi due fenomeni insieme comportarono l'avvio del passaggio dallo stato liberale monoclasse alla democrazia rappresentativa pluralista, che nonostante gli anni del regime, si è consolidata in seguito alla caduta di

---

<sup>30</sup> Il Codice civile è da tempo consacrato come il "piano" dei rapporti sociali. Cfr. Rodotà, S., *Diritti e libertà nella storia d'Italia. Conquiste e conflitti 1861-2011*, Donzelli Editore, Roma 2011

quest'ultimo. Nel 1945 inoltre venne esteso il diritto di voto anche alle donne. Votarono per la prima volta alle amministrative del 1946 e nello stesso anno al referendum del 2 giugno, in cui tutti gli italiani e le italiane furono chiamate a votare per scegliere tra monarchia e repubblica. Con il suffragio universale il diritto di voto si estese a tutti i cittadini maggiorenni. Vennero così praticamente eliminate tutte le tipologie di requisiti necessari per partecipare alla vita politica del paese. Lo stato democratico pluralista affonda le sue radici proprio sull'abbandono del suffragio limitato (Rubechi 2016), ma prevede comunque la possibilità di limitare il diritto di voto ad alcune categorie. L'art 48 definisce e delimita il corpo elettorale e fin dal I comma chiarisce quali siano i soggetti realmente chiamati a costituirlo. I requisiti necessari sono la *cittadinanza formale* e la maggiore età. Ad oggi dunque ancora due categorie risultano escluse: gli *stranieri residenti* e i minori.

Alla luce di questo excursus storico sulle modalità di accesso allo status di cittadino e sull'allargamento del corpo elettorale unito all'avvento della democrazia rappresentativa, si può dire che nel corso del tempo gli individui hanno acquisito maggiori diritti. A partire dall'avvento dello stato moderno il principio di sovranità è stato al centro del discorso sul tema e l'evoluzione degli stati-nazione prima verso il modello di stato liberale poi verso quello democratico pluralista ha garantito l'allargamento dei diritti civili, politici e sociali. In Italia è con l'emanazione della Costituzione del '48 che si definisce il concetto di sovranità. All'art. 1 si legge “...*la sovranità appartiene al popolo che la esercita nei modi e nelle forme espresse dalla Costituzione*”. La Costituzione dunque stabilisce che la sovranità è del popolo e all'art. 1 non specifica le categorie a cui è limitata, ma soltanto i modi e le forme che sicuramente si riferiscono al metodo rappresentativo e al momento del voto, non

escludendo comunque altre possibili forme. La partecipazione alla vita politica infatti va oltre il momento del voto che è soltanto una forma di partecipazione episodica tra l'altro ristretta ai cittadini formali e non al popolo. È proprio con la reinterpretazione del messaggio dei padri costituenti e soprattutto con una lettura omogenea dei primi tre articoli della Costituzione che si possono rivedere i concetti di sovranità popolare, di democrazia e di partecipazione.

Alla luce dell'exkursus storico proposto e dei mutamenti che nel corso del tempo sono stati apportati al concetto di cittadinanza e alle forme di governo, si può affermare che ad oggi c'è bisogno di un'apertura a forme di partecipazione nuove che si sleghino dagli obsoleti concetti sui quali si basano l'istituto della cittadinanza formale e quello della rappresentanza.

## CAPITOLO II

### VERSO UNA CRISI DELLA CITTADINANZA? LE NUOVE SPINTE ALLA PARTECIPAZIONE E IL BISOGNO DI “NUOVE CITTADINANZE”

**SOMMARIO:** 1. Cenni introduttivi. - 2. Declinare i concetti di partecipazione e di cittadinanza partendo dai primi articoli della Costituzione: reinterpretare “il messaggio” dei padri costituenti – 3. La democrazia partecipativa: caratteristiche e *principio di inclusività*. – 4. Cittadinanza formale e “nuove cittadinanze”.

#### 1. Cenni introduttivi

L'affermazione della democrazia pluralista, basata sull'allargamento degli aventi diritto di voto e sul principio di sovranità, ha ridotto notevolmente i requisiti di accesso allo status di cittadino. Allo stesso tempo, con l'avvento degli stati moderni, si è vista prevalere la loro autorità attraverso l'affermazione del sistema rappresentativo che ha lasciato poco spazio ad altre forme di democrazia, come quella partecipativa. La democrazia rappresentativa ha creato un divario tra la sfera dei governanti e quella dei governati, chiamati esclusivamente a scegliere i propri rappresentanti nel momento del voto secondo i criteri della cittadinanza formale e della maggiore età.

Alla fine dell'Ottocento, con l'avvento dei partiti di massa e dei sindacati, si iniziarono ad intravedere forme di dialogo tra istituzioni e cittadini. I partiti di massa erano considerati corpi intermedi con il compito di colmare il divario tra le due sfere,

tant'è che la stessa Costituzione all'art. 49 esplicita un grande riconoscimento ai partiti stessi. Alla fine degli anni '60, però, i partiti di massa iniziarono ad andare in crisi e così venne meno anche il loro compito di mettere in comunicazione governati e governanti. Nello stesso periodo si intravidero nuove spinte alla partecipazione, concretizzate con la nascita dei movimenti. Negli anni '80 le nuove spinte alla partecipazione vennero sostituite dalle concertazioni che, pur rappresentando forme di trattative importanti, si slegano dalla logica della partecipazione in quanto troppo limitate ai soggetti portatori di grandi interessi. È così che ancora una volta i soggetti più deboli finirono per essere esclusi dai processi decisionali. Dagli anni '90 si assistette nel panorama mondiale a nuove spinte alla partecipazione.

Il percorso che ha portato a parlare in modo rinnovato di democrazia partecipativa è un percorso che ha più punti di partenza e che non può prescindere dal discorso sulla reinterpretazione dei primi articoli della Costituzione in un'ottica di legame tra *partecipazione*, *sovranità*, *solidarietà* ed *uguaglianza*. Contemporaneamente i mutamenti politici, economici e sociali come le crisi della rappresentanza politica, dello stato sociale e delle politiche pubbliche, hanno messo in luce ancor di più l'importanza della partecipazione degli individui alle decisioni del paese, prescindendo dal concetto di cittadinanza formale. Soprattutto a livello locale si sente la necessità di far entrare all'interno dei processi decisionali tutti gli *abitanti* che hanno interesse a partecipare alle decisioni che li riguardano, considerandoli come portatori di esperienze e saperi che vanno ad unirsi a quelli esperti in una logica di *democratizzazione della democrazia* (Allegretti 2010).

## **2. Declinare i concetti di cittadinanza e di partecipazione partendo dai primi articoli della Costituzione: reinterpretare “il messaggio” dei padri costituenti**

La democrazia partecipativa è considerata un completamento della democrazia rappresentativa e delle altre forme di democrazia. Si basa sull'effettiva partecipazione dei cittadini (insieme alle istituzioni) al processo decisionale con lo scopo di arrivare ad un risultato il più possibile condiviso. Come visto, forme di partecipazione diretta dei cittadini alla vita politica erano presenti nella Grecia classica e nelle sue comunità politiche, le città-stato. La possibilità di partecipazione dei cittadini era data dalla ridotta dimensione delle poleis, venuta meno con la creazione degli stati-nazionali. Nel contesto dello stato moderno, proprio a causa della sua dimensione, nacque l'istituto della rappresentanza politica, basata sulla scelta dei rappresentanti da parte dei cittadini attraverso il principio di maggioranza. La democrazia rappresentativa, dunque, si esaurisce al momento del voto e alla successiva elezione degli organi politici. È talvolta affiancata e temperata dall'utilizzo di istituti di democrazia diretta.

Negli ultimi anni vari fenomeni, tra cui le crisi sopra richiamate, hanno dato una nuova spinta alla partecipazione, facendo sì che si rivedesse il ruolo dei cittadini, non più solo chiamati a votare nel momento elettorale, ma inclusi e chiamati a partecipare all'interno dei processi decisionali. In realtà la democrazia partecipativa non rappresenta una novità degli ultimi anni, al contrario si trova già nel dibattito costituente e nei successivi scritti scientifici dei commentatori della Costituzione (Valastro 2016). Sebbene le origini della democrazia partecipativa vengano spesso individuate nell'esperienza latino-americana di fine Novecento, con particolare riferimento a Porto Alegre, in Italia l'espressione era già ampiamente diffusa negli anni '60 per indicare il tipo di democrazia delineata dalla Carta costituzionale.

È proprio grazie ad una rilettura dei primi articoli della Costituzione infatti che si possono scorgere gli intenti del costituente in tema di partecipazione. In generale i testi costituzionali non fanno esplicito riferimento alla partecipazione, a suoi metodi e ai suoi strumenti, ma la componente partecipativa, almeno in Italia, si può scorgere analizzando il principio di *sovranità popolare* e il suo legame imprescindibile con i *diritti della persona*. Una rilettura dei primi tre articoli della Costituzione italiana è necessaria per capire come la stessa Costituzione offra le basi per lo sviluppo del concetto di partecipazione e legittimi dunque a tutti gli effetti la democrazia partecipativa. Se il termine democrazia è imprescindibile dall'aggettivo "partecipativa", la democrazia partecipativa si può dire allo stesso modo legata al costituzionalismo (Pettinari 2019).

Nello specifico, i primi tre articoli della Costituzione italiana ruotano intorno ai principi di *sovranità, solidarietà e partecipazione* che *dovevano costituire la base per la nascente democrazia sociale* (Valastro 2016). L'art. 1, già richiamato precedentemente, esplicita che *la sovranità appartiene al popolo* e che questo stesso *la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione*. Il principio di *sovranità* è dunque richiamato fin dal primo articolo, nel quale viene chiarito che l'esercizio della sovranità stessa non si esaurisce nel momento del voto e nell'istituto della rappresentanza. Non a caso viene esplicitamente scritto che la sovranità è del popolo e, dunque, non del corpo elettorale. L'art.1, così interpretato, ammette una molteplicità di situazioni ed istituti attraverso i quali il popolo può concretamente esercitare la propria sovranità. L'art. 2, volto a garantire *i diritti inviolabili dell'uomo sia come singolo che nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità*, richiede inoltre *l'adempimento dei doveri di solidarietà politica, economica e sociale*. Il principio di

*solidarietà* è in questo senso accostato non solo alla dimensione economica e sociale, ma anche a quella politica. Si tratta di solidarietà politica al decidere, cioè essere parte di progetti politici e prendere parte alle decisioni politiche del governo. I doveri di solidarietà politica si accostano ai diritti, anzi non possono andare disgiunti da quest'ultimi, andando a costituire insieme *una forma di corresponsabilità rispetto alla loro attuazione concreta* (Valastro 2016). A chiudere il cerchio vi è l'art.3 co.2, nel quale si legge che *è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli sociali ed economici che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese*. Di fatto l'art.3 co.2 contiene il *principio di partecipazione*, intesa come l'effettivo "prendere parte" all'organizzazione del Paese. Il principio di partecipazione è inoltre, in questo articolo, legato a quello di *uguaglianza sostanziale*. I cittadini infatti non sono soltanto *eguali davanti alla legge*<sup>31</sup>, ma oltre all'*uguaglianza formale* la Repubblica ha il compito di favorire l'*uguaglianza sostanziale*, cioè effettiva, rimuovendo gli ostacoli che impedirebbero ai cittadini la piena partecipazione politica, economica e sociale. In questo senso è significativo l'accostamento del termine *partecipazione* all'aggettivo *effettiva*, soprattutto al fine di comprendere di quale tipo di diritto si parla quando si parla di *diritto alla partecipazione*.

Nel tempo, e soprattutto dai primi commentatori della Carta costituzionale, il diritto alla partecipazione è stato considerato un *diritto individuale e inviolabile* in quanto la partecipazione era intesa come forma di esercizio della sovranità e allo stesso

---

<sup>31</sup> L'art.3 co.1 esplicita l'uguaglianza formale dei cittadini davanti alla legge e il fatto che tutti hanno pari dignità, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali.

tempo legata, o meglio, considerata una garanzia delle libertà espresse nell'art. 2 Cost. (Valastro 2010). La partecipazione menzionata all'art.3 co.2 Cost. è inoltre stata ricondotta ai *diritti politici* e per questo spesso legata agli artt. 48 e 49 Cost.. Riguardo all'art. 48, nel quale si chiariscono le forme, le modalità e gli strumenti per l'esercizio del diritto di voto, si può affermare che sia riduttivo considerarlo paradigma fondativo di quella partecipazione espressa all'art.3. Il diritto di voto è infatti un diritto politico che rappresenta soltanto un momento specifico della partecipazione degli individui alle decisioni del paese. La partecipazione alla quale si riferisce l'art.3 co.2 inoltre non è soltanto politica, ma anche economica e sociale (Valastro 2010). Anche l'art. 49, sebbene in maniera differente, non può essere riconducibile al concetto di partecipazione a tutti gli effetti. L'art. 49, infatti, disciplina la partecipazione politica e il ruolo dei partiti, dicendo che *tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale*. E in effetti i partiti di massa, almeno fino alla loro crisi, sono stati strumenti di partecipazione in quanto luoghi di dibattito, di incontro e di condivisione che garantivano, attraverso la partecipazione stessa, l'esercizio permanente della sovranità. Con la loro crisi però è venuto meno questo ruolo, tant'è che oggi si parla di partiti come vere e proprie "macchine elettorali".

Considerare la partecipazione alla quale si riferisce l'art.3 co.2 una partecipazione esclusivamente politica nel senso degli artt. 48 e 49 appare assai limitato. Il *diritto di partecipazione*, esplicitato dal suddetto articolo, è un *diritto sociale* e ciò è confermato dal fatto che sia chiaramente scritto che *la Repubblica ha il compito di limitare gli ostacoli* e, dunque, lo stato deve necessariamente creare le condizioni affinché la partecipazione dei cittadini possa effettivamente avvenire. Si

tratta di un diritto sociale positivo, ma diverso dagli altri perché strumentale alla migliore realizzazione di tutti gli altri diritti sociali. Ciò che accomuna i diritti di partecipazione ai diritti sociali è l'elemento strutturale dell'*effettività* che non è, come per gli altri diritti, condizione ulteriore ma necessaria per l'esistenza stessa del diritto<sup>32</sup>.

Dunque, l'aggettivo *effettiva* che accompagna il termine *partecipazione*, insieme all'*obbligo di rimuovere gli ostacoli*, rappresentano riferimenti attraverso i quali si percepisce che le vere forme di partecipazione dipendono da precondizioni materiali che sono anche garanzie e che a sua volta richiedono regole (Valastro 2016). Senza delle buone regole si possono avere buone pratiche, spesso occasionali e frammentate, ma non si può comunque avere un metodo. Ciò è essenzialmente quello che è avvenuto in Italia, anche se risulta assai riduttivo “incolpare” la Costituzione per non aver fornito modi e forme della democrazia partecipativa, come invece ha delineato per la democrazia rappresentativa e per quella diretta (Valastro 2016). I primi tre articoli della Costituzione, così interpretati, sono la chiara struttura portante sulla quale si devono reggere tutte le forme di democrazia partecipativa e di inclusione del popolo nei processi decisionali.

### **3. La democrazia partecipativa: caratteristiche e principio di inclusività**

Il discorso sul *diritto di partecipazione* ci è estremamente utile per capire concretamente a chi spetta questo diritto. Allo stesso tempo, considerato che la democrazia partecipativa era intesa come modello fondato sulla partecipazione di tutti

---

<sup>32</sup> Cfr. Valastro A., *Partecipazione, politiche pubbliche, diritti*, 2010 e riguardo ai diritti sociali Onida, V., *Eguaglianza e diritti sociali*, in AA.VV., *Corte Costituzionale e principio di eguaglianza*, Padova, Cedam, 2002

gli *individui* alla gestione della cosa pubblica, è interessante capire come, in seguito alle crisi di varia natura degli ultimi anni, si sia riscoperto il valore della partecipazione degli *abitanti*. Il tratto distintivo della democrazia partecipativa è infatti il *principio di inclusività*, secondo cui il diritto di partecipazione ai processi decisionali spetta a tutti gli individui che vogliono prenderne effettivamente parte. A differenza della democrazia rappresentativa e di quella diretta, l'inclusione ai processi di democrazia partecipativa non dipende in alcun modo dai requisiti di età e di cittadinanza formale. In questo senso, per riferirsi ai processi partecipativi e soprattutto a coloro che ne prendono parte, siamo soliti parlare non di *cittadini* ma di *persone situate* o di *abitanti*. Questa dimensione è stata riscoperta in seguito alle diverse crisi che si sono susseguite negli ultimi anni.

Nel periodo post-costituzionale il *principio di partecipazione*, come inteso dalla Costituzione, aveva avuto difficoltà ad affermarsi a causa della storia politico-istituzionale che ha caratterizzato l'Italia proprio in quegli anni. Nonostante le varie reinterpretazioni della Costituzione e le spinte degli anni Sessanta e Settanta, il *principio di partecipazione* è finito in una sorta di *sudditanza teorica* e la democrazia partecipativa, invece di essere considerata un qualcosa di complementare rispetto alle altre forme di democrazia, ha finito per privilegiare gli aspetti conflittuali, andando a creare forme di pseudo partecipazione lontane dagli intenti dei padri costituenti<sup>33</sup>.

I problemi principali che hanno ostacolato lo sviluppo della partecipazione sono stati principalmente quello di un'autorità politica frammentata, l'eterogeneità dei soggetti e la presenza di un sistema nazionale, regionale e locale frammentato. Dagli

---

<sup>33</sup> Cfr. Valastro A., *Le regole locali della democrazia partecipativa. Tendenze e prospettive dei regolamenti comunali* pp. 10-11

anni Ottanta si sono aggiunti problemi strumentali come quelli relativi ai “costi della partecipazione”. I costi della “non partecipazione” in realtà sono spesso più ingenti di quelli della partecipazione. Non a caso la crisi economica, insieme alle altre crisi, come quella della rappresentanza, della sovranità degli stati e in generale quella politica e sociale, hanno fatto sì che si riscoprisse il vantaggio della partecipazione in termini economici e non solo. Le “nuove crisi” hanno rappresentato l’occasione per un ripensamento generale delle forme politiche e giuridiche e allo stesso tempo un momento per ridare valore al modello costituzionale di democrazia partecipativa. Su queste basi sono nati modelli di *welfare society*<sup>34</sup>, *territorialismo* e *federalismo* che hanno portato ad una revisione dei concetti di partecipazione e di cittadino. La rivalutazione si basa soprattutto sulla riscoperta dei valori civici, dell’identità dei territori e degli *abitanti* come portatori di saperi e di *capacità*<sup>35</sup>, prescindendo dallo status di cittadino formale.

Sul concetto di federalismo inteso nella sua accezione etimologica di *foedus* che significa “patto, alleanza”, sono nati il *federalismo cooperativo* e il *federalismo municipale solidale*. Il *federalismo cooperativo* è inteso come metodo di governo *inclusivo* e collaborativo, basato su interconnessioni e rapporti reticolari tra i diversi attori pubblici e privati inclusi nei processi decisionali. Il *federalismo municipale solidale* è nato all’interno dell’urbanistica e, partendo dalle “nuove crisi”, ha sviluppato un modello di ripresa basato per l’appunto sui bisogni dei territori, degli

---

<sup>34</sup> Si parla di passaggio da welfare state a welfare society. Per welfare society si intende quel modello di società che affida progettualità ed attuazione delle politiche a più sfere (pubblica, privata, economica) e che di conseguenza funge da “risparmiatore di risorse”.

<sup>35</sup> Cfr. Nussbam M., *Diventare persone*, Bologna 2001 e per una comprensione dell’approccio delle capacità di Sen e Nussbam con esplicito legame alla libertà e ai diritti Magni S.F., *Capacità, libertà e diritti: Amartya Sen e Martha Nussbaum* in “Filosofia politica, Rivista fondata da Nicola Matteucci” 3/2003, pp. 497-508 <https://www.rivistaweb.it/doi/10.1416/10084>

abitanti (intesi come *persone situate* che abitano i territori stessi) e sulla valorizzazione delle risorse locali, riassegnando un ruolo centrale alle amministrazioni, alla loro autonomia e al loro legame con tutti i soggetti che abitano il territorio e che, dunque, sono dirittamente interessati ai processi decisionali e alle politiche.

Sulla scia di questo ragionamento che tende ad avvalorare la dimensione locale, i territori, la persona situata, la partecipazione, la cooperazione e dunque l'inclusività, si può dire che poggia le sue basi sulla democrazia partecipativa, almeno nella sua concezione più rinnovata. Ma non solo. In questo senso, infatti, la partecipazione deve essere allo stesso tempo principio e metodo affinché i saperi civici vengano utilizzati continuamente- attraverso forme di interlocuzione permanente- e non solo sporadicamente (Valastro 2016). La partecipazione dei soggetti ai processi decisionali deve avvenire costantemente, secondo il modello di democrazia espresso dalla Costituzione. Una partecipazione continua e un uso costante dei saperi e delle capacità dei destinatari vanno a soddisfare i principi di *sovranità* e di *partecipazione effettiva* che, come visto, sono delineati in maniera nitida nei primi tre articoli della Costituzione e rappresentano l'intento dei padri costituenti. Ripartire dai bisogni dei territori e degli abitanti in un momento di crisi e di fragilità significa anche confermare la dinamicità di una Costituzione, scritta e basata sull'antifascismo, ma aperta a dettare principi con uno sguardo al futuro, consapevole della mutevolezza dei tempi e delle necessità<sup>36</sup>.

---

<sup>36</sup> Per un approfondimento cfr. Valastro, A., *Costituzionalismo, democrazia sociale, dignità dell'esistenza: le ricadute politiche del racconto dei vissuti*, Fascicolo 2/2019 in *La "deformalizzazione" della legalità costituzionale: tornare alla cultura delle regole* in [Costituzionalismo.it](http://Costituzionalismo.it)

Il modello di democrazia partecipativa così fondato e “rinnovato” alla luce delle “nuove crisi” si differenzia quindi da quelli di democrazia rappresentativa e democrazia diretta perché basato su parametri di *giustizia sociale e inclusività* (Valastro 2016). Proprio alla luce delle crisi e dei mutamenti che hanno investito la società moderna e quella contemporanea<sup>37</sup>, è utile analizzare il *principio di inclusività* come caratteristica principale della democrazia partecipativa e tratto distintivo della stessa. A differenza della democrazia rappresentativa e di quella diretta, ancora ampiamente ancorate allo status di cittadino in senso formale o all’ancor più limitato status di elettore, la democrazia partecipativa include nei suoi processi tutti gli individui che abitano i luoghi, considerando centrale proprio quel concetto di *abitante* portatore di informazioni, saperi, capacità e risorse utili alla decisione (Valastro 2016). Oltre a promuovere il diretto esercizio della sovranità popolare (profilo oggettivo) e quello di esercizio dei diritti umani (profilo soggettivo), il terzo fine della democrazia partecipativa è quello della giustizia e della redistribuzione sociale, soprattutto includendo le fasce più deboli della popolazione e quelle solitamente escluse (Allegretti 2011). In concreto, in riferimento ai criteri di scelta dei soggetti- indispensabile per una partecipazione organica- si predilige spesso quello in riferimento alle categorie, favorendo quelle a maggiore rischio di esclusione (come gli stranieri e i minori) (Valastro 2010).

Il *principio di partecipazione* e l’*inclusività*, accostati a quelli di *uguaglianza sostanziale* e *debolezza*, possono portare anche ad ulteriori effetti che vanno oltre la partecipazione e che arrivano all’integrazione e all’estensione della cittadinanza reale.

---

<sup>37</sup> Tra questi vi è sicuramente l’eterogeneità della società moderna dovuta anche alle ondate migratorie che, soprattutto dagli anni Novanta, hanno caratterizzato l’Italia, mettendo in discussione l’ancora troppo obsoleto istituto della cittadinanza.

Il discorso sull'inclusione dei soggetti che non possono prendere parte al momento elettorale e a nessun altro momento di democrazia rappresentativa o diretta perché non sono in possesso della cittadinanza formale, si innesta sul dibattito più ampio che riguarda la cittadinanza in senso lato. I percorsi meno tortuosi per un'"integrazione partecipe" sembrano dunque proprio quelli della democrazia partecipativa (Valastro 2010).

In questa prospettiva, partendo dal concetto di cittadinanza formale come non unica garanzia di esercizio effettivo dei diritti e dal fatto che la democrazia rappresentativa e il momento elettorale non sono gli unici momenti di partecipazione all'organizzazione politica del Paese, si può affermare che ad oggi esistono più cittadinanze sulla logica di estensione della cittadinanza formale o legale ad una cittadinanza sociale che ne include una infinita gamma.

#### **4. Cittadinanza formale e "nuove cittadinanze"**

Il termine "cittadinanza" è oggi seguito da una serie infinita di aggettivi che ne delineano le specifiche declinazioni, distinguendosi tra di loro e soprattutto da quello di cittadinanza giuridico-formale. L'esigenza di pensare a più cittadinanze è evidentemente un'esigenza figlia degli ultimi trent'anni, ma ancora in fase di evoluzione. Il percorso appena delineato mette in luce le problematiche che, proprio negli ultimi anni, sono emerse riguardo ai concetti di democrazia rappresentativa e cittadinanza. La crisi della rappresentanza, la crisi economica, la crisi della sovranità e quella in generale delle istituzioni democratiche, legate alle caratteristiche di una società sempre più multiculturale, obbligano ad un ripensamento circa le modalità di

partecipazione politica degli individui. Il concetto di cittadinanza, messo in discussione costantemente e considerato ormai obsoleto, sembra rappresentare, allo stesso tempo, una chiave di lettura valida delle trasformazioni sociopolitiche contemporanee e della crisi delle istituzioni democratiche<sup>38</sup>. Per questo, è necessario ridelineare la cittadinanza sui paradigmi della democrazia sociale, tenendo in considerazione *inclusione, partecipazione e uguaglianza sostanziale*.

Si tratta di un percorso di revisione non basato esclusivamente sulla dimensione giuridico-formale della cittadinanza, ma che tenga in considerazione anche le condizioni pre-giuridiche di un'appartenenza non più allo Stato, ma alla comunità. La dimensione centrale della cittadinanza diventa, dunque, quella partecipativa e i cittadini di conseguenza sono coloro che appartengono alla comunità non per ragioni etnico-culturali, ma perché esercitano attivamente i loro diritti di partecipazione.

Negli ultimi anni, inoltre, altri due fattori hanno influito sull'indebolimento della cittadinanza nazionale: la creazione della *cittadinanza europea* e il decentramento dei poteri dello stato a favore delle regioni e dei comuni. In Europa dagli anni Novanta vi è stata una brusca accelerazione di integrazione, grazie al Trattato di Maastricht del 1992 con il quale è stata istituita la *cittadinanza europea*, rafforzata successivamente dal Trattato di Amsterdam (1997) e dalla Carta di Nizza (2000), nella quale vengono definiti in maniera precisa i diritti dei cittadini europei. Sul versante interno, nello stesso periodo, in Italia si è inaugurata una stagione di riforme basate sul decentramento dei poteri dello Stato a favore delle regioni e degli enti locali. La riforma del titolo V del 2001 ha delegato alle regioni potestà legislativa su materie di

---

<sup>38</sup> Zolo, D., Prefazione, in Id., (a cura di) *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Roma-Bari, La Terza, 1994

grande rilevanza. Tali mutamenti, sia sul fronte esterno che su quello interno, hanno evidentemente indebolito lo stato e la cittadinanza nazionale. Soprattutto a livello locale vengono esercitati oggi diritti fondamentali. Di conseguenza alla cittadinanza nazionale si aggiungono oggi altre cittadinanze che hanno reso frammentato e complesso il quadro. Ciò ha permesso però un ripensamento, o meglio una riflessione sull'urgenza di un rinnovamento della cittadinanza stessa che si basi proprio su una effettiva inclusione. In questo senso, pensare ad una cittadinanza più inclusiva, sostanziale e non meramente giuridico-formale, obbliga ad un ragionamento che riparta dai diritti e dagli aspetti politici e sociali. Intendere il cittadino come colui che si sente parte di una comunità e non meramente come colui che “appartiene” allo stato, induce a riportare l'analisi sulla cittadinanza al discorso sull'evoluzione dei diritti civili, politici e sociali.

Partendo dalla teoria di Thomas H. Marshall, si può pensare ad un ritorno della cittadinanza intesa come un “fare parte della comunità”. La prima spinta alla dilatazione del concetto di cittadinanza proviene proprio dal sociologo inglese e dal suo saggio *Citizenship and social class* (1950) nel quale afferma che *la cittadinanza è la piena appartenenza ad una comunità* (Marshall 1950). L'appartenenza piena ad una comunità si basa sulla partecipazione effettiva di tutti i cittadini alla vita di quella stessa comunità e le basi sulle quali poggiano i concetti di appartenenza e partecipazione sono i diritti civili, politici e sociali. La *teoria della cittadinanza* di Marshall venne elaborata dal sociologo inglese nel periodo successivo alla Seconda Guerra Mondiale che per l'Inghilterra coincise con la novità del Welfare State. Nella situazione di crisi di quest'ultimo e in seguito alla nuova essenza della società contemporanea, caratterizzata dai grandi mutamenti e dalle “nuove crisi” sopra citate,

la teoria della cittadinanza di Marshall è stata ripresa come primo spunto e reinterpretata alla luce delle nuove sfide che il concetto stesso di cittadinanza si trova a fronteggiare oggi.

La strada da percorrere è dunque da un lato quella dei diritti e in particolar modo dei diritti sociali<sup>39</sup> che assicurano uguaglianza sostanziale. D'altra parte, però, per arrivare ad una reinterpretazione del concetto di cittadinanza per lo meno parziale non è esaustivo parlare di diritti. Quest'ultimi, infatti, già nella concezione marshalliana, si legano indistricabilmente almeno ad altre due dimensioni: la già discussa appartenenza alla comunità e i soggetti (Costa 2005).

Partendo da questo assunto è possibile rivedere entrambe le dimensioni legate ai diritti e capire che cosa si intenda oggi per "soggetti" e per "fare parte di una comunità". In questo senso è utile la dicotomia appartenenza-titolarità quanto, allo stesso tempo, quella cittadino-persona. L'appartenenza può essere considerata in relazione allo stato, come appartenenza nazionale alla comunità statale, ma può essere anche legata a contesti sovranazionali o regionali e locali. Pensare ad un'appartenenza che si leghi ad enti, comunità, territori differenti da quelli dello stato o per ragioni diverse da quella propriamente giuridica, significa anche rivedere il concetto di soggetti, o meglio di "appartenenti". Si può essere in questo senso "appartenenti" senza essere cittadini. Ciò implica conseguenti ripercussioni anche sul piano dei diritti (Zincone 2006).

---

<sup>39</sup> Gli elementi costitutivi della cittadinanza sono per Marshall l'elemento civile, l'elemento politico e l'elemento sociale che rispettivamente corrispondono ai tre tipi di diritti. Seguendo una logica emancipatoria, il sociologo inglese parla di "ascesa" nel senso che la conquista dei diritti prima civili, poi politici e infine sociali ha portato alla realizzazione di un certo tipo di cittadinanza. Soprattutto i diritti sociali hanno portato a quell'uguaglianza sostanziale che è alla base del diritto di cittadinanza e in ultimo di quello alla partecipazione.

Ed è in questo ragionamento che si innesta l'altra dicotomia, quella cittadino-persona. Rifacendosi alla ripartizione dei diritti, infatti, quelli di cittadinanza sono solitamente esclusivi dei cittadini in senso formale, ma in alcuni casi possono essere concessi a coloro che risiedono legalmente in un territorio da un lungo periodo di tempo (Zincone 2000). In linea più generale si possono distinguere i cittadini dalle persone, sebbene anche alle persone spettino diritti chiaramente differenti da quelli che spettano ai cittadini in senso formale. Sulla scia di questo ragionamento si può arrivare, partendo dalle categorie cittadino-straniero, di nuovo al concetto di *residente*. Cittadino e straniero oggi non sono le uniche categorie alle quali ci si può rifare per "classificare" gli individui presenti in uno stato. Tra le due infatti vi sono diverse categorie intermedie che vanno a modificare il concetto di appartenenza stessa. Esistono i cittadini in senso giuridico-formale, appartenenti ad uno stato che li riconosce giuridicamente. Con la creazione della *cittadinanza europea* però si distinguono oggi anche i cittadini comunitari ed extra-comunitari. È inoltre differente lo status di residenza degli stranieri: si distinguono quelli con residenza legale o permesso di soggiorno, dagli apolidi e dai clandestini presenti illegalmente.

La categoria "appartenenza" diventa dunque flessibile, anche se ancora oggi principalmente regolata dalla differenza tra cittadini (in senso giuridico) e "non cittadini". Ciò non significa che alle due categorie marcatamente distinte di cittadini e "non cittadini" corrispondano diritti completamente differenti. I diritti sociali, ad esempio, spesso prescindono dallo status di cittadino e sono riferiti più che altro alla persona. Si può parlare in questo senso di *cittadinanza sociale* come quel tipo di cittadinanza che include i diritti sociali della persona, talvolta prescindendo dallo status giuridico di cittadino. Storicamente la cittadinanza sociale nasce in seguito alla

Seconda Guerra Mondiale con lo sviluppo del Welfare State e la diffusione dei diritti sociali. Questa fase di allargamento dei diritti è stata sicuramente contrassegnata da una maggiore inclusione, allo stesso tempo però le categorie escluse restano ancora molte. La crisi del Welfare State ha rappresentato una sfida per rivedere i modelli di cittadinanza sociale, non più basati e regolati dallo stato, ma anche da entità sovra-statali e sub-statali.

È interessante capire come soprattutto a livello locale sia possibile oggi creare meccanismi di gestione della cosa pubblica che vadano oltre il concetto di cittadinanza formale. È il caso ad esempio della *cittadinanza amministrata*. Per *cittadinanza amministrativa* si può intendere l'appartenenza di un individuo ad una comunità diversa da quella sovrana, con legittimazione a posizioni soggettive che non dipendono dallo status di cittadino-sovrano<sup>40</sup>. Questa tipologia di cittadinanza si discosta dunque da quell'appartenenza giuridico-politica allo stato ed è invece legata al territorio locale e al concetto di residenza. La *cittadinanza amministrativa* è dunque correlata a tutti gli effetti all'appartenenza di un individuo alla sua comunità locale territoriale perché lo stesso individuo è in quel territorio *residente* (Gallo 2002). L'evoluzione di una rinata<sup>41</sup> *cittadinanza amministrativa* ha oggi la funzione di affiancare la *cittadinanza politica* che, per molti anni, è stata al centro della scena a causa dell'affermazione quasi esclusiva della democrazia rappresentativa. La cittadinanza amministrativa, se da una parte va a rimodellare il concetto stesso di

---

<sup>40</sup> Cavallo Perin, R., *La configurazione della cittadinanza amministrativa*, in *Diritto amministrativo*, Rivista trimestrale, Giuffrè editore, Milano, 2004

<sup>41</sup> Cfr. Bartolini, A., Pioggia, A., *Le cittadinanze amministrative. Percorsi e prospettive dell'amministrazione tra diritti e doveri a 150 anni dalle leggi di unificazione amministrativa*, Firenze University Press, 2016

cittadinanza verso una maggiore inclusività, dall'altra va a sopperire la crisi delle pubbliche amministrazioni, da sempre caratterizzate per il loro carattere gerarchico che le distanziava dagli amministrati. La cittadinanza amministrativa ha dunque due aspetti, entrambi volti però all'inclusione: se da una parte si includono gli individui nell'amministrazione della cosa pubblica, andando oltre il concetto di cittadinanza legale, dall'altra si includono come portatori di capacità e di risorse in un processo che porta beneficio ad entrambe le parti in gioco.

Le “nuove cittadinanze”, con particolare riferimento a quella sociale e a quella amministrativa, sembrano rappresentare oggi l'inizio di una concezione volta a superare gli obsoleti requisiti della cittadinanza formale. Allo stesso tempo il percorso delineato, a partire dalla reinterpretazione dei primi articoli della Costituzione, mette in luce come, per una partecipazione costante degli individui ai processi decisionali, sia necessario ripartire dai concetti di *inclusione*, *partecipazione*, *uguaglianza sostanziale*. Sulla logica del superamento della dimensione statale verso un'apertura a forme di cittadinanza sovra-statali e sub-statali, trova spazio la stessa democrazia partecipativa. Soprattutto la dimensione locale sembra rappresentare quella più adeguata a forme di partecipazione che si estendano, attraverso una sempre maggiore inclusione, ad una vera integrazione degli stranieri.

In particolare, nella dimensione della cittadinanza amministrativa, le categorie di “cittadino” e di “straniero” sembrano potersi avvicinare. Ciò è per lo meno quello che sembra stia accadendo in teoria. Certamente, la realizzazione effettiva di pratiche concrete che vadano verso un'assimilazione dei due concetti nell'unica categoria dei *residenti* risulta ancora ampiamente non consolidata. Si tratta di pratiche sporadiche, sperimentate in alcuni contesti locali e ancora molto lontane dalla piena realizzazione

di una partecipazione effettiva degli stranieri, volta all'inclusione e all'integrazione e slegata dalle categorie "cittadino" e "straniero". Sebbene la poca organicità delle effettive pratiche e i vari problemi che le sperimentazioni comportano (soprattutto per quel che riguarda la loro effettiva influenza nelle decisioni delle istituzioni e dei governi), tutto ciò potrebbe davvero rappresentare uno slancio che, non con poche difficoltà, potrebbe concorrere a far coincidere le due categorie, ancora oggi ampiamente distanti.

## CAPITOLO III

### DA CITTADINO AD ABITANTE: LA PARTECIPAZIONE A LIVELLO LOCALE

**SOMMARIO:** 1. Cenni introduttivi. – 2. Partecipazione al decidere e partecipazione al fare: l'amministrazione condivisa come "alimento" per la democrazia partecipativa. - 3. Il *principio di sussidiarietà* e il suo legame con gli altri principi costituzionali e con l'amministrazione condivisa: l'esempio dei regolamenti comunali sui beni comuni. - 4. Democrazia partecipativa a livello locale tra storia, legislazione e nuove spinte. - 5. Il ruolo delle regioni: la loro posizione di snodo e le leggi regionali di settore. - 6. ...Segue...Le leggi organiche in tema di partecipazione e di inclusione dei residenti: Toscana ed Emilia-Romagna.

#### 1. Cenni introduttivi

Tra gli eventi che hanno costituito una spinta alla partecipazione e all'inclusione, soprattutto a livello locale, vi è sicuramente la Riforma del Titolo V. Tale riforma ha costituzionalizzato il *principio di sussidiarietà* e un nuovo metodo di governo, basato sul partenariato pubblico-privato. Il *principio di sussidiarietà* che autorizza *l'automa iniziativa dei cittadini allo svolgimento delle attività di interesse generale* e la collaborazione tra pubblico e privato, ha dunque un legame con l'amministrazione condivisa. *L'amministrazione condivisa* è infatti un modello fondato sulla collaborazione tra amministrazione e cittadini. In base a questa logica i cittadini non sono più considerati come destinatari passivi delle scelte amministrative ma soggetti

attivi che co-amministrano, portando all'interno delle amministrazioni le loro risorse, i loro saperi e le loro esperienze e assumendosi anche una parte di responsabilità nel risolvere i problemi di interesse generale (Arena 1997). L'amministrazione condivisa si può dunque considerare un'applicazione diretta del *principio di sussidiarietà*.

Allo stesso tempo, è necessario sottolineare come tale modello si differenzi dalla democrazia partecipativa, nonostante i due possano essere considerati facce della stessa medaglia. Per amministrazione condivisa si intende la partecipazione al “fare”; con democrazia partecipativa si intende la partecipazione al “decidere”. La prima ha dunque a che fare con processi attraverso i quali i cittadini entrano nella fase di attuazione delle politiche ed è legata al concetto di *cittadinanza attiva*, la seconda mira ad una partecipazione dei soggetti alle fasi del processo decisionale. L'una dunque non esclude l'altra. Anzi, un modello perfetto sarebbe un modello caratterizzato da entrambe.

L'amministrazione condivisa, come la democrazia partecipativa, trova la sua espressione più convincente a livello locale. Il “locale” rappresenta il livello di governo più adatto per l'inclusione dei soggetti alle varie fasi del processo decisionale. Allo stesso tempo questi processi, basandosi sul principio di “soggetto come portatore di capacità” e, affidando al soggetto stesso un ruolo attivo, potrebbero rappresentare una svolta, o meglio, un superamento del concetto di cittadinanza formale. I soggetti infatti non sono chiamati a decidere o ad amministrare sulla base della loro condizione giuridica di cittadino, ma sulla base del loro interesse per la cosa pubblica e per portare all'interno delle amministrazioni le loro risorse.

Sulla base di simili principi sono nate e si sono sviluppate le leggi regionali sulla partecipazione. La pionieristica legge 69/2007 della Regione Toscana e la successiva 46/2013 si basano proprio sulla massima inclusività. Tali leggi considerano la partecipazione un *diritto* di tutti e chiariscono che l'inclusione ai processi partecipativi regionali e locali si basa esclusivamente sul principio di legame con il territorio. Alle leggi organiche sulla partecipazione della Toscana sono seguite quelle dell'Emilia-Romagna, dell'Umbria e della Puglia. Anche la legge umbra e quella emiliana-romagnola, sulla scia di quella toscana, considerano la partecipazione un diritto di tutti e fanno dell'inclusione la loro caratteristica principale.

In realtà, il panorama regionale in tema di partecipazione si contraddistingue ancora ampiamente per l'utilizzo di leggi di settore e manca, dunque, una vera e propria organicità. Nonostante ciò, le regioni che hanno adottato leggi organiche, e soprattutto la Toscana, potrebbero rappresentare una spinta legislativa per rafforzare l'idea che l'effettiva partecipazione dei cittadini è un'occasione per superare i limiti sanciti dalla cittadinanza formale. Sebbene le leggi organiche siano auspicabili, soprattutto se ben costruite come quella della Toscana, le leggi di settore qualche volta risultano più efficaci in quanto ad attuazione. Alcune leggi di settore per di più sono dedicate alla partecipazione, all'inclusione e all'integrazione degli stranieri residenti. Ne sono esempi la l.r. 13/2009 della Regione Marche e la 10/2008 della Regione Lazio.

Prendere spunto dalla forte inclusività delle leggi regionali in tema di partecipazione potrebbe rappresentare davvero una svolta per superare definitivamente il limite della cittadinanza formale. Come abbiamo già visto, l'inizio di un avvicinamento tra la dizione di "cittadino" e quella di "abitante", si trova già nella letteratura sulle varie forme di cittadinanza, in particolare in quella amministrativa.

Allo stesso modo, amministrazione condivisa e partecipazione a livello locale e regionale potrebbero rappresentare un ulteriore passo verso forme di inclusione ordinate e non occasionali degli stranieri alla vita della comunità, in un'ottica che consolidi sia terminologicamente che concretamente il concetto di "residente". I termini "abitante" e "residente" dovrebbero diventare qualcosa di complementare al termine "cittadino", così come la democrazia partecipativa risulta essere il completamento di quella rappresentativa.

## **2. Partecipazione al decidere e partecipazione al fare: amministrazione condivisa come "alimento" per la democrazia partecipativa**

La democrazia partecipativa, oltre che essere considerata complementare alla democrazia rappresentativa e a quella diretta, è considerata oggi un modello complementare alla *sussidiarietà orizzontale* e all'*amministrazione condivisa* (Valastro 2016). Pur differenziandosi, democrazia partecipativa e amministrazione condivisa possono andare di pari passo secondo una logica che considera "il fare" un alimento per sviluppare anche "il decidere" (Valastro 2016). Il legame più evidente è sicuramente la *sussidiarietà*, ma, come la democrazia partecipativa, anche l'amministrazione condivisa ha le sue basi già nella Costituzione del '48 e soprattutto nei principi di *uguaglianza sostanziale*, di *autonomia* e di *solidarietà* (Arena 1997).

L'amministrazione condivisa, infatti, nasce come vero e proprio superamento dell'impostazione tradizionale del sistema amministrativo ottocentesco che vedeva stato e cittadino contrapposti, inaugurando così un metodo di tipo collaborativo (Arena 1997). In questo senso gli individui non sono più considerati esclusivamente utenti

portatori di bisogni, ma co-amministratori, cittadini attivi, soggetti portatori di risorse attraverso le quali si possono trovare soluzioni ai problemi sia individuali che collettivi (Arena 1997). Questa particolare funzione degli individui discende dal legame esclusivo che essi stessi hanno con l'amministrazione del luogo dove risiedono e con gli altri abitanti, in una logica che non dipende dal loro status giuridico (Valastro 2016). Premettendo, dunque, che i fini della partecipazione al fare e di quella al decidere non possono prescindere dagli obiettivi dei padri costituenti e, considerando inoltre che entrambe si slegano dalla logica della cittadinanza formale, è necessario sottolineare che l'amministrazione condivisa ha trovato la sua effettiva applicazione e si è sviluppata in maniera più chiara e puntuale rispetto alle forme della democrazia partecipativa. Per questo potrebbe rappresentare uno slancio per la partecipazione al decidere.

Nonostante le spinte teoriche degli anni Novanta e le chiare basi costituzionali, il modello dell'amministrazione condivisa si è scontrato con il modello tradizionale di amministrazione, caratterizzato da molteplici rigidità. All'interno del sistema amministrativo italiano, infatti, è prevalso per anni un modello nel quale si distinguevano due tipi di amministrazioni, volte a convivere nonostante le difficoltà. Si tratta da una parte di quella basata sul binomio "autorità-libertà", dall'altra quella fondata sul binomio "funzione-interesse"<sup>42</sup>. Il primo modello ha influenzato anche il rapporto tra amministratori ed amministrati, essenzialmente basato su paradigmi autoritari, gerarchici, su schemi organizzativi accentrati e caratterizzato da una netta

---

<sup>42</sup> Per modello "autorità-libertà" si intende propriamente il modello tradizionale, basato sul fatto che l'amministrazione *autorizza, ordina, concede, regola*, usando come principale strumento il potere amministrativo. Con modello fondato sul binomio "funzione-interesse" ci si riferisce al modello dell'amministrazione di prestazione che offre servizi ed eroga prestazioni. Arena, G., *Introduzione all'amministrazione condivisa*, anno trentesimo 3°-4° trimestre, 1997, pp. 29-30

separazione dell'amministrazione dalla società amministrata (Arena 1997). Lo sviluppo sempre più importante del modello "funzione-interesse", che interessa le prestazioni e i servizi, l'avvento di una società pluralista, uniti alle recenti esigenze delle pubbliche amministrazioni però, hanno indotto le stesse pubbliche amministrazioni a rivedere il loro *modus operandi*, soprattutto in riferimento al loro rapporto con i cittadini.

Al pluralismo sociale che caratterizza la nostra società si è affiancato quindi un pluralismo amministrativo, basato su modelli, strumenti e forme sempre più complessi e variegati, ma necessari per far fronte alle esigenze sempre più particolari dei diversi individui. I ruoli e le funzioni che l'amministrazione pubblica si trova oggi a ricoprire e a svolgere sono molti e sempre più differenziati. Per questo non è sufficiente parlare di amministrazione, ma di amministrazioni al plurale o, al più, continuando a parlare di amministrazione, si deve avere la consapevolezza delle sue diverse sfaccettature e della sua evoluzione (Arena 1997).

Le amministrazioni, trovandosi di fronte ad esigenze nuove, per rispondere al meglio, sentono la necessità di aggiornarsi. Per questo si parla di esigenze delle amministrazioni ad aggiornarsi e ad evolversi, proprio in funzione dell'evoluzione stessa della società italiana. Allo stesso tempo le pubbliche amministrazioni devono rappresentare tutti gli individui e i loro interessi. Le due esigenze principali che derivano dal pluralismo sociale sono dunque l'*esigenza di maggiore efficienza* e l'*esigenza di maggiore democrazia*<sup>43</sup>.

---

<sup>43</sup> Arena, G., *Introduzione all'amministrazione condivisa*, anno trentesimo 3°-4° trimestre, 1997, pag.32

La seconda esigenza della pubblica amministrazione è particolarmente interessante proprio in funzione della partecipazione degli individui ai processi amministrativi. In questo senso, valorizzare i soggetti e le loro risorse concorre ad innalzare il grado di democraticità delle pubbliche amministrazioni, esigenza discussa ed intravista, insieme a quella dell'efficienza, già nelle riforme degli anni Novanta che hanno toccato le pubbliche amministrazioni. In realtà questa esigenza, mai pienamente realizzata<sup>44</sup>, potrebbe essere per lo meno ampliata proprio attraverso l'amministrazione condivisa, facendo diventare così la sfera amministrativa, al pari di quella politica, luogo della sovranità popolare (Arena 1997)<sup>45</sup>.

Se queste possono costituire le premesse per lo sviluppo dell'amministrazione condivisa, basata su una più stretta interconnessione e collaborazione tra pubbliche amministrazioni e cittadini nella loro rinnovata concezione di portatori di risorse, ad ampliare il quadro e a confermare questa esigenza sono state le crisi, soprattutto quella economica che ha investito l'amministrazione stessa. In questo senso, considerare i cittadini come alleati è utile anche per affrontare il problema della limitatezza delle risorse pubbliche.

---

<sup>44</sup> Per un approfondimento sul legame tra democrazia e amministrazione cfr. Allegretti, U., *Pubblica amministrazione e ordinamento democratico*, il Foro Italiano, vol. 107, No. 7/8 e Mortati

<sup>45</sup> Nigro, M., *Organizzazione giuridica dell'amministrazione pubblica*, in Enc.giur., 1988, II, 5ss

### **3. Il principio di sussidiarietà e il suo legame con gli altri principi costituzionali e con l'amministrazione condivisa: l'esempio dei regolamenti comunali sui beni comuni**

Il rinnovato slancio per una vera attuazione è stato intravisto soprattutto nel principio di sussidiarietà, introdotto nella Costituzione con la riforma del 2001. Il principio di sussidiarietà è regolato nello specifico dall'art. 118 Cost., nel quale si fa esplicito riferimento ad entrambe le forme di sussidiarietà, quella verticale e quella orizzontale.

Sussidiarietà deriva dal termine latino *subsidium* e sta ad indicare la particolare posizione di alcune truppe militari “di riserva”, o meglio “di rinforzo, di aiuto” che in caso di necessità prendevano il posto di quelle più avanzate. In questo senso la *sussidiarietà verticale* si basa sull'eventuale sostegno degli enti istituzionali maggiori agli enti minori nel raggiungimento dei loro obiettivi che a loro stessi per primi sono stati assegnati poiché rappresentano l'istituzione più vicina ai cittadini (D'Andrea 2003). Il principio di sussidiarietà verticale si applica, dunque, agli enti istituzionali di varia natura secondo una logica dal basso verso l'alto.

Il *principio di sussidiarietà orizzontale*, che qui maggiormente interessa, è regolato dall'art. 118 co.4 dove si legge che *lo Stato, le regioni, le città metropolitane, le province, i comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini (singoli o associati) per lo svolgimento di attività di interesse generale*. A differenza della sussidiarietà verticale, quella orizzontale formula un modello basato in prima analisi sull'iniziativa dei cittadini, siano essi singoli o associati, ad agire in ambiti che interessano loro stessi e la comunità. Il ruolo di “ausilio” che hanno le istituzioni e gli

enti di vario livello in questo caso è quello di *favorire* l'attività dei cittadini e dunque di fornire a tutti gli strumenti necessari affinché questo avvenga.

L'espressione *favorire* come compito delle pubbliche amministrazioni rimanda e si affianca a quella già presente nell'art. 3 co.2, dove si legge che il compito dello stato è *rimuovere gli ostacoli* che impediscono l'effettiva partecipazione. La costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà orizzontale si può considerare dunque un rafforzamento dei principi di *solidarietà* e *partecipazione* già chiaramente presenti nella Costituzione del '48 (Valastro 2016). Questo è solo uno dei tanti legami tra principio di sussidiarietà, amministrazione condivisa e partecipazione, come intesa dai padri costituenti. Anche nel senso letterale del termine (*subsidium*, "aiuto"), infatti, il principio di sussidiarietà risulta essere un principio solidaristico prima che giuridico. Com'è noto, il *principio di solidarietà* è presente nell'impalcatura circolare dei primi tre articoli della Costituzione e l'idea stessa di solidarietà porta con sé quella di comunità e quella di interazione tra gli individui (Valastro 2010). In questo senso il principio di sussidiarietà, soprattutto nella sua forma orizzontale, può essere considerato un *continuum*, o meglio, uno sviluppo del *principio di solidarietà*, proprio in quanto fondato sull'interazione e sull'aiuto reciproco. Di conseguenza, il principio di sussidiarietà si può dire legato non soltanto all'amministrazione condivisa, ma anche al concetto di partecipazione in senso lato, ridando valore anche alla volontà dei padri costituenti. Il legame del principio di sussidiarietà con gli altri principi della Costituzione è necessario soprattutto a capire dove nel concreto si esplica la sua utilità.

Tornando per esempio al termine *favorire*, quale compito delle pubbliche amministrazioni, questo costituisce una delle responsabilità delle pubbliche amministrazioni stesse, che è quella di creare le pre-condizioni affinché i privati

esercitino le attività per realizzare interessi di carattere generale. Si tratta di interventi volti a creare capitale sociale e a liberare le “potenzialità partecipative” dei cittadini (Valastro 2010)<sup>46</sup>. In questo senso, anche nelle sue forme concrete, l’amministrazione condivisa potrebbe rappresentare uno spunto. Ne sono esempio i vari regolamenti sulla gestione dei beni comuni in vari comuni italiani, primo tra tutti quello di Bologna.

*Il Regolamento sulla collaborazione fra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani*, presentato dal Comune di Bologna a febbraio del 2014, rappresenta un’innovativa attuazione del principio di sussidiarietà. All’art. 1 lo stesso regolamento esplicita che disciplina, *in armonia con le previsioni della Costituzione*, le forme di collaborazione dei cittadini con l’amministrazione sul tema dei beni comuni, *dando particolare attuazione degli art.118, 114 comma 2 e 117 comma 6*<sup>47</sup>. È chiaramente accolta la spinta dettata dalla Costituzione per quel che riguarda il principio di sussidiarietà in sé, ma anche per le sue caratteristiche meno esplicite. Una di queste è proprio quella di essere stato progettato in modo da poter essere attuato da tutti i livelli istituzionali, compresi i Comuni, senza obbligatoriamente passare dalla legge (Valastro 2010). È così che anche con strumenti giuridici inediti, come ad esempio i *Patti di collaborazione*, diversi Comuni hanno potuto attuare forme di amministrazione condivisa. Allo stesso tempo l’amministrazione condivisa può fungere da “formazione” per una partecipazione attiva non solo nella fase di attuazione, ma in tutte le fasi del processo decisionale. I cittadini, già più consapevoli delle loro risorse e delle loro potenzialità grazie al ruolo

---

<sup>46</sup> In riferimento alla liberazione del potenziale partecipativo e al compito della sussidiarietà cfr. Arena, G.- Cotturri, G., *Introduzione. Il “valore aggiunto” della cittadinanza attiva*, in Arena, G. – Cotturri G. (a cura di), *Il valore aggiunto. Come la sussidiarietà può salvare l’Italia*, Roma, Carocci, 2010

<sup>47</sup> Art. 1 *Regolamento sulla collaborazione fra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani*, Bologna, 2014

di co-amministratori, potrebbero finalmente essere attori partecipi anche del “decidere”. Il loro impegno concreto nella cura dei beni comuni *genera negli abitanti nuova consapevolezza e nuove capacità, rendendoli attori sempre più competenti anche nei processi decisionali*<sup>48</sup>. Anche se partecipazione al “fare” e partecipazione al “decidere” si differenziano, è evidente la loro complementarità. La dimensione locale, come per l’amministrazione condivisa, dovrebbe rappresentare un punto di (ri)partenza per la democrazia partecipativa, soprattutto proprio in seguito alla costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà e al successo dei regolamenti comunali in tema di beni comuni.

#### **4. Democrazia partecipativa a livello locale tra storia, legislazione e nuove spinte**

Alla rinnovata spinta proveniente dalle effettive pratiche di amministrazione condivisa e dalle varie esperienze sulla riqualificazione dei beni comuni, si aggiunge la storia della dimensione locale. I Comuni, infatti, sono stati da sempre il livello di governo che ha fatto più uso di pratiche partecipative. Nonostante le difficoltà e i fallimenti, non si può certo non constatare che il livello di governo più vicino ai cittadini è da sempre stato caratterizzato da esperienze partecipative.

Già nel dopoguerra, infatti, in molti Comuni d’Italia vennero istituite le *consulte popolari* che negli anni Cinquanta furono poi sostituite dai *consigli di quartiere*. Uno dei comuni che per primo adottò le consulte popolari fu il Comune di Bologna che già nel 1946, all’insediamento della giunta di Giuseppe Dozza, le istituì con lo scopo di raccogliere le istanze dei cittadini. Tra gli anni Cinquanta e Sessanta nacquero e si

---

<sup>48</sup> Valastro A., *Le regole locali della democrazia partecipativa. Tendenze e prospettive dei regolamenti comunali* pp. 30-31

svilupparono i consigli di quartiere, destinati a sopravvivere fino agli anni Settanta. A Bologna i consigli di quartiere vennero istituiti nel 1964 ed ebbero una funzione consultiva circa le esigenze della popolazione che emergevano proprio dalle indicazioni della collettività e dai problemi dei quartieri stessi<sup>49</sup>.

Nella prima fase di decentramento locale i consigli di quartiere vennero istituzionalizzati e con la legge 278/1976 diventarono *circoscrizioni*. Il testo della legge 278/1976 prevedeva che i Comuni potessero suddividere il loro territorio in circoscrizioni, dotate di consigli eletti a suffragio diretto e chiamati a rappresentare le esigenze della quota di popolazione alla quale si riferivano. Lo scopo principale delle circoscrizioni, oltre a rappresentare i cittadini, era quello di incentivare la partecipazione degli stessi<sup>50</sup>. Successivamente, nella seconda fase di decentramento, soprattutto con le modifiche apportate dalla legge 142/1990 e dal Testo unico degli enti locali, a causa della scarsa potenzialità di partecipazione che venne intravista con le circoscrizioni, si avviò una stagione con la quale venne favorita l'efficienza delle pubbliche amministrazioni a scapito della partecipazione dei cittadini (Valastro 2016). La terza fase del decentramento vide infine la vera e propria soppressione delle circoscrizioni con le leggi n. 244/2007 e n. 191/2009. La soppressione delle circoscrizioni avvenne in un clima di indifferenza da parte dei cittadini e in ciò si intravide tutto il loro fallimento.

Anche le esperienze degli anni Novanta, caratterizzate soprattutto da strumenti di programmazione negoziata e incentivate dalla stagione concertativa che proprio in

---

<sup>49</sup> Cfr. Cristina, G., *Storia di una periferia nella Bologna del dopoguerra*, FrancoAngeli, 2017

<sup>50</sup> Cfr. Brancaccio, L., Zaccaria, A.M., *Verso la città dei Municipi. La dimensione territoriale della politica a Napoli*, Liguori Editore Srl, 2007 e Zaccaria A.M., *Le circoscrizioni a Napoli*, in Borrelli, G., (a cura di) *La città: bisogni, desideri, diritti. La governance urbana*, FrancoAngeli, 2009

quegli anni si stava aprendo nel panorama italiano, non riuscirono ad imporsi. Le concertazioni stesse che con il loro sviluppo avrebbero in un certo senso potuto per lo meno rappresentare un rafforzamento ai paradigmi partecipativi, finirono per essere ciò che per loro natura sono: accordi riservati esclusivamente alle parti sociali e al governo. Le caratteristiche di esclusività e selettività fecero sì che l'inclusione dei pochi ebbe la meglio sulla partecipazione dei molti e di conseguenza gli interessi dei gruppi ebbero la meglio sui saperi della collettività (Valastro 2016).

Nonostante le frastagliate vicende storiche e legislative, la dimensione locale è comunque stata attraversata da una grande quantità di istituti partecipativi, tant'è che negli ultimi anni nuove forme sono in via di sperimentazione. Il rafforzamento del quadro giuridico, la rinnovata interpretazione dei valori costituzionali, l'introduzione del principio di sussidiarietà, ma anche l'opportunità rappresentata dalle nuove crisi che, per la loro complessità, chiamano in causa la collaborazione di tutti, hanno riaperto l'enfasi sulla partecipazione.

Nonostante manchi un quadro organico a livello statale, attraverso il principio di sussidiarietà, sono stati costruiti nuovi modelli giuridici, come per esempio i regolamenti comunali. Oltre ciò, il Tuel (Testo unico degli enti locali) riconosce pienamente l'autonomia dei comuni. In definitiva la partecipazione a livello locale è oggi regolata innanzitutto dalla legge 241/1990. La legge 241/1990, infatti, introduce una disciplina organica degli istituti della partecipazione. Questa disciplina è stata ripresa con il d.l. 267/2000, dal Testo unico degli enti locali. Il Tuel all'art. 6 "Statuti comunali e provinciali" prevede in linea generale che gli statuti comunali stabiliscano le *forme della partecipazione popolare*. In modo più specifico l'art.8, intitolato "partecipazione popolare", prevede che i comuni *valorizzino le libere forme*

*associative e promuovano organismi di partecipazione popolare, aggiungendo che i rapporti tra tali forme sono disciplinate dallo statuto*<sup>51</sup>. L'art.8 co.3 chiarisce che *nello statuto devono essere previste forme di consultazione della popolazione nonché procedure per l'ammissione di istanze, petizioni e proposte di cittadini singoli o associati, devono essere determinate le garanzie per il tempestivo esame delle stesse* e infine che *possono essere previsti referendum, se a chiederlo sono un numero adeguato di cittadini*<sup>52</sup>. Il comma 4 specifica che *consultazioni e referendum devono riguardare le materie di esclusiva competenza locale*<sup>53</sup>. Il Tuel chiarisce in maniera puntuale i compiti degli enti locali in materia di partecipazione, stabilendo che questi devono ricorrere alla consultazione e al referendum per incentivare le iniziative e la partecipazione dei cittadini. Fa riferimento alle due forme tradizionali di democrazia partecipativa, non escludendo comunque quelle più recenti.

Dagli anni Novanta sono state affiancate a quelle tradizionali, nuove forme, come il bilancio partecipativo, che hanno lo scopo di creare un rapporto strutturato di ascolto e confronto tra governanti e cittadini, al fine di creare una partecipazione capace di durare nel tempo e di produrre risultati concreti. Pur non essendoci una normativa omogenea sulle nuove forme della democrazia partecipativa, i Comuni possono promuoverle ad esempio attraverso gli *atti di indirizzo*. Gli *atti di indirizzo*, in realtà, rispetto alle norme, si prestano di più alla fattispecie delle nuove forme di partecipazione. Quest'ultime, infatti, ogni volta che vengono introdotte o replicate sul buon esempio di un altro contesto, prendono la forma di sperimentazioni che hanno bisogno di regole flessibili e non di rigide norme.

---

<sup>51</sup> Art.8 co.1 d.l. 18 agosto 2000, n.267, *Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*.

<sup>52</sup> Ivi comma 3

<sup>53</sup> Ivi comma 4

Non esistono dunque dei modelli universali delle nuove pratiche partecipative, ma quest'ultime devono qualificarsi almeno per alcune caratteristiche, chiamate *invarianti strutturali*<sup>54</sup>. Queste condizioni di base sono essenzialmente tre: la prima è che si tratti di percorsi strutturati con regole esplicitate fin dall'inizio, stabiliti a monte di una scelta; la seconda è che sia garantito il maggior grado di *inclusività*, assicurando dunque la partecipazione a tutti gli individui interessati; la terza è che siano assicurate le condizioni per una partecipazione basata sulla discussione pubblica. Si tratta, dunque, di rivedere le pratiche partecipative sulla logica dell'*inclusione*, del *dialogo* e della *qualità* che alla fine non sono caratteristiche così nuove, ma semmai rinate, dopo una fase che aveva visto favorire l'entrata degli interessi particolaristici a discapito di quelli generali.

Questi principi che regolano le nuove forme di democrazia partecipativa e che possono essere incentivate dai Comuni con semplici atti di indirizzo, sembrano tra l'altro ricalcare in tutto le nuove esigenze della società contemporanea. Se le crisi degli anni '90 e dei primi anni 2000 hanno rappresentato le occasioni per tornare a parlare di partecipazione e per sperimentarne le sue forme, dialogo, inclusione e qualità, quali caratteristiche delle nuove forme, potrebbero rappresentare le basi per portare tutti gli *abitanti* all'interno dei processi decisionali, al di là del loro status giuridico.

In questo senso, per conciliare inclusività e qualità della discussione, obiettivi che a prima vista potrebbero apparire difficili da conciliare, vengono utilizzate tecniche specifiche. Tra queste rientrano ad esempio le *giurie di cittadini*, i *town*

---

<sup>54</sup> Cfr. Canafoglia, V., *Le forme della partecipazione tra normazione e regolazione*, in Valastro, A. (a cura di) *Le regole locali della democrazia partecipativa. Tendenze e prospettive dei regolamenti comunali*, Jovene Editore, 2016, pag. 71.

*meeting* e gli *Open Space Technology*<sup>55</sup>. L'*Open Space Technology* è una metodologia volta ad includere tutti gli interessati al tema della discussione, ma allo stesso tempo si impone di garantire un buon livello di deliberazione, attraverso strumenti come le assemblee plenarie e i lavori in piccoli gruppi<sup>56</sup>. In questo senso, conciliando il principio di inclusività a quello deliberativo, si può giungere a parlare di modello partecipativo-deliberativo (De Santis 2013).

L'inclusività e la deliberazione sono dunque assicurate dalle regole e, sebbene a queste non sia data una forma giuridica, garantiscono comunque il buon funzionamento dei processi partecipativi. Le regole devono definire *su che cosa* i cittadini sono chiamati ad esprimere le proprie idee e dunque l'*ambito*, devono chiarire *chi*, e dunque i *soggetti* che sono chiamati a partecipare in base al principio "tutti coloro che possono essere interessati alla ricaduta della decisione", devono esplicitare *come* si partecipa e, dunque, gli specifici metodi e le specifiche tecniche<sup>57</sup>. Infine, delle buone regole sono necessarie per garantire l'*effettività* dei processi partecipativi.

Il successo di un processo partecipativo, infatti, dipende dalla sua capacità di influenzare la decisione pubblica. In questo senso, visto che i processi partecipativi non hanno valore vincolante sulla decisione pubblica e dunque il Consiglio comunale non ha l'obbligo giuridico di tenere in considerazione ciò che è emerso, è necessario che le regole stabiliscano un nesso e trovino delle modalità capaci di mettere in

---

<sup>55</sup> L'*open space technology* o metodo della porta aperta è una delle metodologie utilizzate per garantire inclusività e qualità della discussione. Questi metodi sono utilizzati ormai in modo abbastanza diffuso anche in Italia. Cfr. Bobbio, L., *Dilemmi della democrazia partecipativa*, in Dem. dir., n. 4/2006.

<sup>56</sup> Canafoglia, V., *Le forme della partecipazione tra normazione e regolazione*, in Valastro, A. (a cura di) *Le regole locali della democrazia partecipativa. Tendenze e prospettive dei regolamenti comunali*, Jovene Editore, 2016, pp.73-74.

<sup>57</sup> Canafoglia, V., *Le forme della partecipazione tra normazione e regolazione*, in Valastro, A. (a cura di) *Le regole locali della democrazia partecipativa. Tendenze e prospettive dei regolamenti comunali*, Jovene Editore, 2016, pp.76-77.

relazione gli output del processo partecipativo con i processi decisionali. In questo senso, al fine di garantire *effettività*, i progetti emersi dai percorsi partecipativi dovrebbero essere inseriti nel ciclo della programmazione locale e dunque nel Piano Triennale delle opere pubbliche, nel Documento unico di Programmazione, nel Bilancio Pluriennale, nel Bilancio di Previsione, nel Piano della Performance<sup>58</sup>. Attraverso una buona applicazione delle regole a livello locale si può giungere quindi ad una partecipazione *inclusiva* ed *effettiva*.

Ma il locale, nonostante rappresenti un livello di governo particolarmente adatto per lo sviluppo dei processi partecipativi e talvolta indipendente dalle norme giuridiche, è chiamato comunque a confrontarsi con le leggi che, soprattutto a livello regionale, sono emerse dal primo decennio degli anni 2000 in tema di partecipazione. Le leggi regionali sono in continua evoluzione e, nonostante si caratterizzino per la loro poca organicità, rappresentano le basi giuridiche valide dalle quali ripartire per un concreto sviluppo delle forme della partecipazione.

## **5. Il ruolo delle regioni: la loro posizione di snodo e le leggi regionali di settore**

Come abbiamo visto, il livello di governo locale è la dimensione nella quale si sono sviluppate in maniera più ampia, attraverso regole flessibili, le pratiche partecipative. I Comuni sono gli enti istituzionali più vicini agli abitanti e di conseguenza riescono ad instaurare con loro un dialogo più immediato. La maggiore flessibilità, ma anche la struttura del Tuel in materia di partecipazione, permettono la

---

<sup>58</sup>Canafoglia, V., *Le forme della partecipazione tra normazione e regolazione*, in Valastro, A. (a cura di) *Le regole locali della democrazia partecipativa. Tendenze e prospettive dei regolamenti comunali*, Jovene Editore, 2016, pag. 79

sperimentazione di molte pratiche partecipative. Allo stesso tempo le invarianti strutturali e le caratteristiche che le pratiche partecipative devono avere, garantiscono *inclusione ed effettività*.

Ma il quadro generale che coinvolge gli attori istituzionali in tema di partecipazione appare complesso. È importante in questo senso fare riferimento alle Regioni, come enti istituzionali che nel tempo hanno assunto una grande importanza. La regione, infatti, è l'attore istituzionale che più di tutti gioca un ruolo strategico, innanzitutto perché assume una posizione di snodo tra il livello statale e il livello locale, trovandosi evidentemente ad un livello intermedio. Oltre a ciò, in seguito al fenomeno di redistribuzione delle politiche pubbliche a favore degli enti territoriali, le Regioni hanno acquisito molti poteri di indirizzo e di programmazione che precedentemente erano affidati al livello istituzionale superiore, il Governo. Di conseguenza hanno avuto l'occasione e la necessità di dare avvio a molte procedure di interlocuzione sia in senso verticale che orizzontale. Infine, il ruolo delle Regioni risulta importante poiché la stesura dei nuovi statuti è caratterizzata da un forte rilancio della cultura partecipativa che deve essere concretizzata proprio in funzione dell'abbondanza dei principi partecipativi statuari (Valastro 2010).

Nonostante in generale serva ancora una disciplina organica che accomuni tutte le Regioni in tema di partecipazione, il panorama regionale sembra essere riuscito a dare molte risposte sia sul piano normativo che su quello concreto, soprattutto in seguito alla Riforma del Titolo V. In realtà si tratta di poche leggi organiche e di molte leggi di settore che includono regole di partecipazione<sup>59</sup>. La maggior parte delle

---

<sup>59</sup> Le leggi di settore non garantiscono organicità ed omogeneità che possono essere garantite solo da un intervento unitario, ma allo stesso tempo consentono di costruire strumenti partecipativi in relazione alle specificità delle singole politiche pubbliche, accrescendo la possibilità di una più efficace

Regioni, infatti, ancora oggi adotta leggi di settore. Quest'ultime, nonostante i loro numerosi punti di debolezza, costituiscono la parte più ampia della normativa regionale in tema di partecipazione. Per questo è necessario analizzarle almeno parzialmente, soprattutto per quel che riguarda i settori maggiormente interessati e i soggetti realmente inclusi, con particolare riferimento all'integrazione degli stranieri. Molte leggi regionali, infatti, adottano la dizione "residenti" e alcune leggi sono particolarmente dedicate alla partecipazione e all'integrazione degli stranieri, prescindendo dallo status di cittadino formale.

Le leggi di settore, sebbene rappresentino un'ancora frastagliata visione circa il tema della partecipazione, sono considerate spesso garanzia di una maggiore attuazione rispetto alle leggi organiche, soprattutto se quest'ultime appaiono come un qualcosa di poco chiaro e preciso. Di conseguenza, come già detto, il panorama italiano si caratterizza ancora prevalentemente per leggi regionali di settore. Quest'ultime abbracciano più ambiti e sono maggiormente complete ed efficienti dal punto di vista dell'attuazione su quei settori che tradizionalmente hanno fatto della condivisione, del dialogo e della partecipazione i loro punti di forza. Si tratta, ad esempio, di settori come quelli dell'assistenza, della sanità, dell'ambiente e dell'urbanistica. A questi si aggiungono il commercio, l'artigianato e l'industria, come settori per i quali si prevedono forme di dialogo con le parti interessate, come le consultazioni con le associazioni di categoria (Valastro 2010).

---

attuazione. Cfr. Valastro, A. *Partecipazione, politiche pubbliche, diritti*, in *Le regole locali della democrazia partecipativa*, Jovene, Napoli, 2010

Il primo insieme di settori, e soprattutto l'assistenza e la sanità, sono legati per tradizione al tema della partecipazione poiché coinvolgono i diritti sociali e di conseguenza rappresentano ambiti in cui le leggi di settore sono molte e ampiamente attuate. Il secondo insieme, pur rappresentando settori in cui sono numerose le norme sulla partecipazione, si differenzia dall'altro poiché tende ad includere soggetti portatori d'interessi relativi a quella categoria, rischiando di sfociare in trattative di stampo concertativo che, come sappiamo, si caratterizzano per l'inclusione di interessi particolari a scapito sicuramente dei soggetti più deboli. Sono, dunque, da una parte i diritti sociali e dall'altra la forza di alcune categorie a far sì che le leggi in tema di partecipazione si sviluppino principalmente in questi due insiemi di settori. Inoltre, a confermare questa tesi è il numero minore di previsioni sulla partecipazione in settori altrettanto importanti, ma caratterizzati da una più marcata debolezza dei soggetti interessati, come il settore dei trasporti, quello del volontariato e dell'associazionismo e quelli relativi all'immigrazione (Valastro 2010). In questo senso è utile capire come le leggi regionali di settore si comportano in relazione ai soggetti privati che sono interessati ai processi partecipativi.

I soggetti privati e la loro inclusione sono, tra l'altro, il tema centrale sul quale è necessario focalizzarsi se si intende parlare in modo completo di democrazia partecipativa. A maggior ragione, l'accento all'inclusione dei soggetti più deboli, e soprattutto degli stranieri, è fondamentale se si intende tenere insieme il tema della partecipazione a quello dei limiti dell'istituto della cittadinanza formale, in una visione che faccia avvicinare sempre di più i concetti di cittadino e di residente.

Non vi è dubbio che anche sul tema dell'inclusione dei soggetti privati il panorama regionale appare assai frastagliato. In alcuni casi, il legislatore parla di

individui, di cittadini o al più di “soggetti interessati” (Valastro 2010), limitandosi dunque ad espressioni generiche che di fatto non si caratterizzano per una particolare attenzione all’inclusione dei soggetti, ma che di fatto non la escludono, se non nel caso dell’espressione “cittadino” che propriamente rimanda allo status giuridico-formale. In molti altri casi, però, le disposizioni evidenziano in maniera chiara la necessità di una completa inclusione, rivolgendosi particolarmente alle categorie di soggetti più deboli, come donne, anziani, minori e stranieri, andando oltre allo status di cittadino.

Per quel che riguarda in particolar modo gli stranieri, vi sono numerosi esempi di leggi regionali *ad hoc*, come ad esempio la n.13/2009 delle Marche e la n. 10/2008 del Lazio (Valastro 2010). La legge 13/2009 della Regione Marche *Disposizioni a sostegno dei diritti e dell’integrazione dei cittadini stranieri immigrati*, è volta ad assicurare parità di accesso ai servizi assistenziali, integrazione e partecipazione alle decisioni pubbliche degli stranieri immigrati. Già all’art.1 co.1, infatti, tale legge tra le finalità inserisce quella di *promuovere iniziative rivolte a garantire agli immigrati e alle loro famiglie condizioni di uguaglianza con i cittadini italiani nel godimento dei diritti civili*. Al comma 4 dello stesso articolo, la legge elenca tutte le finalità che nello specifico la regione si impegna a raggiungere, sostenendo varie iniziative. Oltre all’integrazione, all’accesso alle politiche sociali, alla comunicazione, all’informazione, alla conoscenza, la regione si impegna *a promuovere la partecipazione degli immigrati alla vita pubblica locale*<sup>60</sup>. Dei soggetti ai quali sono destinate le finalità di questa legge si occupa nello specifico l’art.2. L’art.2, modificato dall’art.1 della l.r. 30 novembre 2009, n.28, il quale chiarisce che sono destinatari della

---

<sup>60</sup> Art.1 co.3 lett.m della legge n.13/2009, *Disposizioni a sostegno dei diritti e dell’integrazione dei cittadini stranieri immigrati*, della regione Marche.

legge i cittadini di Stati non appartenenti all'Unione Europea, gli apolidi, i richiedenti asilo e i rifugiati e le loro famiglie regolarmente soggiornanti, che risiedono o dimorano nel territorio regionale, i soggetti che hanno usufruito del ricongiungimento familiare, i minori non accompagnati, i giovani immigrati di seconda generazione, le vittime della tratta e della riduzione in schiavitù, ma anche gli stranieri che sono in attesa del rinnovo dei documenti di soggiorno o della conclusione di procedimenti di regolarizzazione<sup>61</sup>.

Com'è chiaro, la categoria di soggetti è ampia, anzi si può dire che la legge si rivolge a tutti gli stranieri che a vario titolo risiedono nel territorio della Regione Marche. Ciò dipende sicuramente dal fatto che si tratta di una legge *ad hoc*, dettagliata nelle sue finalità e nei soggetti inclusi. In questo senso la tesi generale per la quale talvolta le leggi di settore sono preferibili alle leggi organiche, è rafforzata proprio dal fatto che in base al settore al quale la legge si riferisce, saranno inclusi attentamente i soggetti interessati. Così come la legge regionale delle Marche, anche quella del Lazio definisce attentamente la categoria di soggetti alla quale è rivolta e le finalità, tra le quali, all'art.1 co. 3, quella di garantire la *più ampia partecipazione dei cittadini stranieri immigrati alla vita politico istituzionale della Regione e delle comunità locali*<sup>62</sup>.

---

<sup>61</sup> Di tali categorie parlano esplicitamente l'art.2 com. 1,2 e 2 bis.

<sup>62</sup> Art.1 co. 3 l.r. 10/2008 del Lazio

## **6. ...Segue... Le leggi organiche in tema di partecipazione e di inclusione dei residenti: Toscana ed Emilia-Romagna**

Dal panorama poco organico, variopinto e flessibile delle leggi di settore che ha, come visto, anche dei punti di forza, si distinguono in realtà alcune Regioni: Toscana, Emilia-Romagna, Umbria e Puglia. Seppur con molte differenze, le prime tre Regioni si distinguono per aver adottato, già dai primi anni 2000, una legge organica sugli istituti della democrazia partecipativa. In Puglia, invece, la legge regionale sulla partecipazione è stata approvata nel 2017 con un po' di ritardo rispetto alle altre tre Regioni. Le Regioni hanno adottato leggi organiche sulla partecipazione per dare omogeneità alle esperienze locali, ma anche con l'obiettivo di rendere la partecipazione un qualcosa di strutturato, continuo e non occasionale. Alla pionieristica legge 69/2007 della Toscana, si aggiungono quindi nel 2010 le leggi dell'Emilia-Romagna (3/2010) e dell'Umbria (14/2010) e nel 2017 quella della Puglia (28/2017).

Le leggi, pur rappresentando allo stesso modo un'importante passo alla crescente attenzione riservata al tema della partecipazione, si differenziano per vari fattori. La legge dell'Emilia-Romagna infatti, a differenza di quella toscana e di quella umbra, si caratterizza per aver affidato la gestione dei processi partecipativi ad una struttura interna al Consiglio regionale anziché ad un'Autorità esterna ed indipendente (Valastro 2010). La legge della Regione Umbria invece rappresenta un'occasione mancata, in quanto si limita a disarticolate disposizioni, in alcuni casi errate e spesso confusionarie, dimostrazione di una perdurante confusione concettuale in tema di partecipazione<sup>63</sup>.

---

<sup>63</sup> A confermare la confusionale concezione circa gli istituti di democrazia partecipativa vi è il fatto che la legge regionale umbra 14/2010 inserisce la disciplina della consultazione tra gli strumenti di

Ciò che ci interessa però, soprattutto ai fini del presente lavoro, è capire come le leggi organiche si distinguono dalle leggi di settore in particolare sulle disposizioni inerenti ai soggetti privati e dunque all'inclusione. Le leggi organiche infatti sono sicuramente preferibili a quelle di settore ma solo se fatte bene, altrimenti rischiano di non essere efficaci.

Partendo dalla legislazione regionale della Toscana, regione che si contraddistingue per l'organicità della disciplina in tema di partecipazione, è necessario far riferimento alla legge pionieristica 69/2007 e alla successiva 46/2013. La l.r. 69/2007, intitolata *Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione di politiche pubbliche regionali e locali*, è la prima legge organica sulla partecipazione in Italia ed è stata per questo oggetto di riferimento per le successive, adottate in altre Regioni. La stessa legge è studiata ampiamente a livello europeo.

L'attento studio riservato a tale legge in Italia e in Europa è motivato dalle numerose innovazioni per le quali si caratterizzava. Una di queste è l'ampia e partecipata discussione che si è svolta per la stesura della legge stessa che ha costituito un vero e proprio processo partecipativo, caratterizzato da Open Space e Town Meeting che hanno coinvolto un gran numero di persone. Il secondo elemento innovativo è quello per il quale la legge stessa prevedeva la sua abrogazione automatica alla scadenza. La clausola prevedeva infatti che, alla scadenza dei cinque anni di durata, la Giunta e il Consiglio regionale dovessero riunirsi per svolgere processi partecipativi di valutazione, al fine di decidere se confermare o modificare il

---

democrazia diretta. Valastro, A. *Partecipazione, politiche pubbliche, diritti*, in *Le regole locali della democrazia partecipativa*, Jovene, Napoli, 2010, pag.25

testo legislativo<sup>64</sup>. Come previsto, allo scadere del termine stabilito, il Consiglio si è riunito e, avendo valutato positivamente gli effetti della legge, l'ha confermata con alcune modifiche, emanando la successiva l.r. 46/2013.

Per quel che riguarda l'analisi del presente lavoro, di particolare rilevanza risultano gli articoli delle due leggi che chiariscono gli *obiettivi* e i *soggetti* che possono prendere parte ai processi partecipativi. La legge 69/2007 prevedeva, all'art.1 co.3 della prima sezione (capo I), gli obiettivi principali che corrispondevano a: *rinnovare la democrazia attraverso pratiche, processi e strumenti di democrazia partecipativa; promuovere la partecipazione, come forma di governo ordinaria e non sporadica in tutti i settori e a tutti i livelli amministrativi; rafforzare i momenti di elaborazione e definizione delle pratiche pubbliche proprio attraverso la partecipazione; accrescere la comunicazione tra istituzioni e società civile; contribuire all'accrescimento della coesione sociale attraverso la diffusione della cultura della partecipazione; contribuire alla parità di genere; favorire l'inclusione dei soggetti deboli e l'emersione dei loro interessi scarsamente rappresentati; cercare di attivare la partecipazione di tutti alle scelte e alla vita della comunità; valorizzare i saperi, le competenze e l'impegno diffusi nella società; promuovere, infine, migliori pratiche di partecipazione e allo stesso tempo valorizzare quelle presenti*. Già dagli obiettivi appare chiaro l'intento generale che aveva la legge: promuovere l'inclusione e la partecipazione costante degli individui, considerati portatori di saperi utili alla decisione pubblica, al fine di favorire maggiore coesione sociale e per rappresentare gli interessi di tutti, anche delle fasce più deboli di popolazione. Gli interessi poco o

---

<sup>64</sup> L'art. 26 della legge fissava la sua abrogazione al 31 dicembre 2012. Il termine fu poi posticipato al 31 marzo 2013 dalla l.r. n.72 del 2012.

per niente rappresentati possono essere ad esempio proprio quelli dei cittadini stranieri che, in mancanza di cittadinanza formale, non prendono parte al momento elettorale e a nessun'altra forma di democrazia.

Non a caso, l'art.2 della stessa sezione (capo I), esplicitava i soggetti ai quali la legge fa riferimento e, dunque, chiariva *chi* effettivamente poteva prendere parte alle varie forme di democrazia partecipativa che la legge stessa promuoveva. I *Titolari del diritto di partecipazione*<sup>65</sup> che potevano intervenire nei processi partecipativi erano: *i cittadini residenti e gli stranieri o apolidi regolarmente residenti nel territorio interessato da processi partecipativi, le persone che lavorano, studiano o soggiornano nel territorio interessato, i toscani residenti all'estero quando si trovano in Toscana, altre persone, anche su loro richiesta, con interesse rispetto al territorio in questione o all'oggetto del processo partecipativo*<sup>66</sup>. Com'è evidente, la partecipazione alla quale faceva riferimento è aperta a tutti, senza esclusione di nessuno. Il principio utilizzato per stabilire i soggetti inclusi è quello del legame con il territorio, non quello della cittadinanza formale.

La legge 43/2013, entrata in vigore dopo l'abrogazione della 69/2007, per quel che riguarda obiettivi e soggetti, rimane praticamente invariata. L'art.1 ribadisce i seguenti obiettivi: rinnovamento della democrazia tramite pratiche partecipative; promozione della partecipazione come forma ordinaria di governo a tutti i livelli; utilizzo della partecipazione come metodo volto ad elaborare politiche pubbliche e come strumento per favorire coesione sociale, valorizzando i saperi dei cittadini; favorire l'inclusione dei soggetti più deboli e poco rappresentati. A questi obiettivi, la

---

<sup>65</sup> Titolo art.2, sez.I, capo I

<sup>66</sup> Art.1, co.1, lett. a,b,c,d

legge 46/2013 aggiunge quello di *valorizzare e diffondere le nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione come strumenti al servizio della partecipazione democratica dei cittadini*<sup>67</sup>. Per quel che riguarda i soggetti inclusi la legge si rifà essenzialmente alla precedente, considerando la partecipazione un *diritto* di tutti i *residenti* secondo il principio di legame al territorio. La legislazione regionale, con tali disposizioni, delinea una tendenza a *soggettivizzare la partecipazione*<sup>68</sup> e cioè *a riconoscere la partecipazione come "diritto" esercitabile da ogni "individuo" che abbia un unico requisito: il legame con il territorio nel quale viene adottata la decisione cui si intende partecipare o un qualche interesse all'adozione della decisione*<sup>69</sup>.

In questo senso, la legge regionale toscana potrebbe rappresentare un giusto punto di partenza per tenere legati principio di partecipazione e principio di inclusività. Si muove infatti in quella direzione che, partendo dalla reinterpretazione dei primi articoli della Costituzione, traccia un percorso fondato sull'idea che la partecipazione politica non si esaurisce nel momento del voto e che, allo stesso tempo, non si possono considerare cittadini soltanto coloro che lo sono in senso formale. Una partecipazione così attenta all'inclusività potrebbe per l'appunto rappresentare uno slancio necessario per un avvicinamento dei concetti di *cittadino* e di *residente*.

A confermare l'attenzione riguardo all'inclusione, la Regione Toscana ha emanato una legge *ad hoc* sulla partecipazione degli stranieri. Si tratta della l.r. 29/2009, intitolata "Norme per l'accoglienza, l'integrazione partecipe e la tutela dei

---

<sup>67</sup> Art.1, com.2, lett. e della sezione I, capo I, l.r. 46/2013

<sup>68</sup> Picchi, M., *Il diritto di partecipazione*, Giuffrè, Milano 2012

<sup>69</sup> De Santis, V., *La nuova legge della Regione Toscana in materia di dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione*, Osservatorio dell'associazione italiana dei costituzionalisti, AIC, 2013

cittadini stranieri nella Regione Toscana. Tale legge al Capo I, art.1 definisce i principi e le finalità, esplicitando che le politiche della Regione sono finalizzate ad obiettivi come quello della *realizzazione del primato della persona indipendentemente dalla cittadinanza*<sup>70</sup> e quello della *promozione della partecipazione dei cittadini stranieri alla vita pubblica*<sup>71</sup>. All'art. 2, inoltre, la presente legge definisce i soggetti ai quali si riferisce, chiarendo che i destinatari sono *i cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea e gli apolidi presenti sul territorio regionale ed in regola con le disposizioni sull'ingresso ed il soggiorno nel territorio nazionale*<sup>72</sup>. Al di là delle sue specifiche disposizioni, la legge 29/2009 appare particolarmente innovativa ed interessante per alcuni aspetti. Innanzitutto, infatti, è stata emanata in seguito ad un lungo processo partecipativo iniziato nel 2006 e caratterizzato da costanti incontri con di condivisione e ascolto, aperti alla popolazione toscana, alle associazioni e alle autorità locali, con la finalità di accogliere idee e suggerimenti per la formulazione di una normativa sull'immigrazione. Lo scopo era quello di avere una legge regionale per avvalorare il principio per il quale gli immigrati regolari che pagano le tasse e rispettano le regole, debbano essere cittadini con gli stessi diritti e doveri dei cittadini in senso formale (Falzone 2010). La l.r 29/2009, dunque, promuove a tutti gli effetti il concetto di “cittadinanza sociale”, sulla base che l'effettiva appartenenza alla comunità dipende dalla sua vita all'interno della comunità e non dal suo status giuridico (Falzone 2010).

---

<sup>70</sup> Art.1, co.2, lett.b

<sup>71</sup> Ibidem lett.d

<sup>72</sup> Ibidem art.2 co.1

In modo parzialmente analogo, seppur con differenze<sup>73</sup>, si è mossa la Regione Emilia-Romagna con le l.r. 3/2010 e 15/2018. La legge 3/2010, *Norme per la definizione, riordino e promozione delle procedure di consultazione e partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali*<sup>74</sup>, era una legge omogenea a quella toscana per quel che riguardava i principi. Circa i soggetti, tale legge, a differenza di quella toscana, ammetteva ai processi partecipativi tutte le persone, le associazioni, le imprese interessate e destinatarie di quella decisione<sup>75</sup>. Erano inclusi, dunque, nei processi partecipativi tutti i soggetti singoli o collettivi che erano in qualche modo destinatari della decisione.

La successiva legge 15/2018 chiarisce meglio le caratteristiche dei soggetti che hanno diritto di partecipazione, riprendendo sostanzialmente i criteri generali dalle leggi della Regione Toscana. All'art. 5 del capo II, la legge esplicita che *possono intervenire nei processi partecipativi i cittadini residenti, gli stranieri e gli apolidi regolarmente residenti nel territorio interessato da processi partecipativi*<sup>76</sup>; *le persone che lavorano, studiano, soggiornano nel territorio o che hanno interesse al territorio stesso o all'oggetto del processo partecipativo*<sup>77</sup>; *le imprese, le associazioni, le organizzazioni e le altre formazioni sociali che abbiano la propria sede nel territorio interessato da processi partecipativi o che abbiano interesse al processo partecipativo*<sup>78</sup>. Come per la Toscana, dunque, i soggetti sono inclusi nei processi partecipativi secondo il criterio di legame al territorio. A differenza di quella toscana

---

<sup>73</sup> La regione Emilia-Romagna non ha approvato infatti leggi regionali ad hoc sulla partecipazione degli immigrati nel senso della sopracitata 29/2009 della Toscana.

<sup>74</sup> La l.r. 3/2010 è stata abrogata con l'art.23 della successiva legge sulla partecipazione, 15/2018

<sup>75</sup> Art. 3 co.1 l.r. 3/2010

<sup>76</sup> Capo II, Art. 5, co.1 lett. a, l.r. 15/2018 dell'Emilia-Romagna

<sup>77</sup> Ibidem, lett. b

<sup>78</sup> Ibidem, lett. c

però, anche la seconda legge sulla partecipazione dell'Emilia-Romagna ammette ai processi partecipativi, non solo i soggetti singoli, ma anche quelli associati.

Un'altra differenza tra le due Regioni è rappresentata dall'organo posto ad accogliere le domande di partecipazione e, dunque, a selezionare concretamente i soggetti. La Toscana, fin dalla prima legge sulla partecipazione, ha indicato come organo di garanzia l'Autorità Regionale per la partecipazione (Vipiana 2018). Si tratta di un organo esterno ed indipendente da Giunta e Consiglio. L'Emilia-Romagna, invece, ha istituito un tecnico di garanzia che è un dirigente esperto in partecipazione, interno al Consiglio regionale e scelto dal Presidente del Consiglio regionale stesso. I compiti dell'Autorità indipendente della Toscana e del tecnico di garanzia dell'Emilia-Romagna sono praticamente gli stessi e riguardano tutti quelli inerenti al processo partecipativo stesso, dal fornire i materiali utili per prendere parte al processo partecipativo fino ad analizzarlo e a selezionare i soggetti. Pur avendo le stesse competenze, l'Autorità di garanzia indipendente della Regione Toscana si interfaccia sia con il Consiglio che con la Giunta, mentre il Tecnico di garanzia dell'Emilia-Romagna, essendo del tutto interno al Consiglio ma fuori Giunta, prende parte parzialmente ai processi decisionali. Per questo, la scelta dell'Emilia-Romagna di istituire un tecnico interno al Consiglio appare più blanda e parziale<sup>79</sup>.

Al di là delle specifiche differenze tecniche, l'accento ai due organi di garanzia, è necessario in quanto questi stessi si occupano di selezionare i soggetti secondo il criterio, come visto, della massima inclusività. Non c'è dubbio infatti che, stando alle disposizioni delle leggi, Toscana ed Emilia-Romagna, si contraddistinguono per la

---

<sup>79</sup> Per la composizione dell'Autorità regionale per la partecipazione cfr. Artt. 3 e 6 legge toscana e Vipiana, P., *La democrazia deliberativa a livello regionale\**, AIC, Osservatorio Costituzionale, 2018

caratteristica della maggiore inclusività possibile dei soggetti. Gli organi stessi si devono rifare a questo principio. Considerando che è difficile, e spesso impossibile, coinvolgere tutti i soggetti interessati, gli organi devono adottare meccanismi di selezione che il siano il più inclusivi possibile (De Santis 2013).

Se è stato constatato, attraverso l'analisi dei principali articoli delle leggi, che la natura delle leggi regionali stesse è fortemente inclusiva, risulta necessario capire se ciò che è scritto sulla carta corrisponda davvero ad un elevato grado di inclusività nella realtà. L'istituzionalizzazione delle pratiche partecipative corrisponde ad un elevato grado di partecipazione ed inclusività? Sul tema dell'istituzionalizzazione è aperto tutt'oggi un dibattito che sostanzialmente divide. Da una parte ci sono coloro che accettano l'istituzionalizzazione, pur evidenziandone i rischi<sup>80</sup>. Dall'altra vi sono invece coloro che credono che un grado alto di istituzionalizzazione corrisponda a maggior potere dei cittadini, che diventano per l'appunto più potenti nel condizionare le scelte di governo. Sulla scia di questa seconda visione c'è chi crede che l'istituzionalizzazione innalzi il grado di democraticità (Brumazzo 2017). L'istituzionalizzazione delle pratiche di democrazia partecipativa ha sicuramente alcuni lati negativi e alcuni rischi, tra i quali la poca flessibilità e l'autorità affidata ai governi che può sfociare in eccesso di controllo dall'"alto" (Brumazzo 2017). Allo stesso tempo non si può negare che concorra ad implementare la partecipazione degli individui nei processi decisionali.

---

<sup>80</sup> Tra coloro che evidenziano i rischi di una normativa troppo rigida c'è Bobbio che si esprime ricordando che *La democrazia partecipativa deve darsi regole, ma esse devono essere flessibili e condivise dai partecipanti, non imposte dall'alto*. Bobbio, L., *Dilemmi della democrazia partecipativa*, in *Democrazia e Diritto*, 4, 2006, pp. 11-26

Il panorama italiano sembra contraddistinguersi ad oggi per molte leggi regionali che riguardano la partecipazione e l'inclusività. Le leggi organiche analizzate costituiscono sicuramente un qualcosa di positivo sul quale continuare a costruire per includere effettivamente tutti i residenti ai processi partecipativi che li riguardano. Allo stesso tempo, per raggiungere il fine di una maggiore integrazione degli stranieri residenti, risulta necessario seguire quella strada intrapresa dalla legge della Regione Toscana, cioè porre attenzione sulla partecipazione dei soggetti più deboli e oggettivamente meno rappresentati. L'unica possibilità per rappresentare gli interessi degli stranieri residenti sembra ad oggi quella di una maggiore inclusione nei processi decisionali locali. Ma questo dovrebbe effettivamente avvenire non soltanto in teoria, ma anche in pratica.

## CAPITOLO IV

### VERSO UN'EFFETTIVA PARTECIPAZIONE DEGLI STRANIERI? GLI STRUMENTI AD HOC DELLA PARTECIPAZIONI TRA SUCCESSI E FALLIMENTI

**SOMMARIO:** 1. Cenni introduttivi. - 2. Il livello locale e le pratiche della partecipazione: uno sguardo d'insieme - 3. Le consulte comunali e lo specifico riferimento alle consulte per l'immigrazione - 4. Le consulte degli stranieri nei Comuni dell'Emilia-Romagna: la *Consulta delle cittadine e dei cittadini stranieri* del Comune di Faenza. - 5. L'amministrazione condivisa dei beni comuni e l'inclusione degli stranieri: i patti di collaborazione – 6. Comune di Terni: un patto di collaborazione per l'integrazione dei migranti e dei richiedenti asilo. - 7. “*Partecipazione dei migranti alla cura del bene comune*”, un patto di collaborazione adottato dal Comune di Cortona.

#### **1. Cenni introduttivi**

Dopo aver analizzato la dimensione regionale e locale dal punto di vista dei regolamenti e delle leggi in tema di partecipazione, appare necessario chiarire come effettivamente la democrazia partecipativa si innesti, attraverso le sue pratiche, all'interno del dibattito sulla cittadinanza. Il quadro delineato, infatti, a partire dalla reinterpretazione dei primi articoli della Costituzione fino ad arrivare alle leggi regionali e ai regolamenti comunali, sembra costruito a tutti gli effetti per garantire il concreto utilizzo delle pratiche partecipative. Soprattutto *inclusione, partecipazione*

ed *uguaglianza sostanziale* sono i principi attraverso i quali è possibile rivedere gli istituti della democrazia, andando oltre a quello della rappresentanza. Questa base è necessaria per compiere un ulteriore passo in avanti: rendere la partecipazione dei residenti un qualcosa per andare definitivamente oltre ai paradigmi e ai limiti imposti dalla cittadinanza formale.

Certamente, rendere l'inclusione concreta e permanente è più difficile in pratica che in teoria. Nonostante le leggi sopracitate, la partecipazione effettiva dei residenti è ancora un qualcosa di sporadico e in via di sperimentazione. Le pratiche partecipative, presenti comunque in molti Comuni italiani, si presentano come esperienze volte ad affinare sempre di più il quadro, ma non costituiscono ad oggi una realtà stabile e definitiva. Se la partecipazione diventasse una cultura usuale, attraverso il principio di inclusività che prescinde dallo status formale di cittadino, anche la partecipazione degli stranieri potrebbe realizzarsi in modo più efficace.

In realtà, negli ultimi venti anni, il dibattito sulla partecipazione politica degli stranieri è ruotato attorno al tema della concessione del diritto di voto. Il diritto di voto per gli stranieri residenti da un certo numero di anni potrebbe certamente rappresentare una svolta per quel che riguarda l'integrazione, anche politica, nella comunità in cui vivono. Ma questo tema, affrontato in Italia più volte<sup>81</sup>, a differenza di altri stati europei non ha mai trovato uno slancio, né culturalmente né giuridicamente parlando. Per quel che riguarda il voto amministrativo, in realtà, occorre fare una distinzione tra cittadini europei ed extracomunitari. Il diritto di voto alle elezioni amministrative ed europee è concesso, infatti, ai cittadini comunitari residenti in Italia che hanno la

---

<sup>81</sup> Il primo tentativo di introdurre il diritto di voto per gli stranieri residenti fu con la proposta di legge Turco-Napolitano. Tale proposta di legge divenne poi legge, ma nel testo finale fu escluso l'art.38 che prevedeva e disciplinava il voto degli stranieri.

cittadinanza legale di un altro Stato dell'Unione Europea<sup>82</sup>. Restano esclusi gli stranieri residenti che hanno la cittadinanza legale di uno stato non appartenente all'Unione.

Per di più, continuando a ragionare sull'assunto per cui il momento elettorale non rappresenta l'unico momento di democrazia, ridurre la questione unicamente ad una battaglia per la conquista del diritto di voto degli stranieri appare assai limitato. Al contrario, si potrebbe pensare alle pratiche di democrazia partecipativa come l'inizio di un percorso volto, in ultima istanza, alla conquista del voto. Le forme e gli strumenti della democrazia partecipativa, infatti, potrebbero fungere da base per incrementare inclusione, integrazione, formazione e coscienza civica negli stranieri residenti, così da poter conquistare un giorno, attraverso il criterio di residenza e prescindendo da quello giuridico della cittadinanza, non solo il voto amministrativo ma anche quello politico.

Come già detto, è soprattutto a livello locale che la partecipazione degli abitanti trova il suo terreno più fertile. In molti Comuni italiani sono state sperimentate pratiche proprie della democrazia partecipativa, anche con particolare riferimento all'inclusione degli stranieri. Nonostante il panorama italiano si caratterizzi per diverse esperienze positive, non mancano i fallimenti. I limiti delle pratiche partecipative, soprattutto in riferimento all'influenza che quest'ultime hanno concretamente sui processi decisionali, sono molti. Ma ciò che ci interessa, soprattutto in riferimento agli stranieri, è in particolare una delle funzioni della partecipazione: contribuire ad

---

<sup>82</sup> Per un approfondimento cfr. Ambrosini, M. *Sociologia delle migrazioni*, il Mulino, Bologna, 2011, pp. 232-233 e i Riferimenti normativi che disciplinano il voto amministrativo per i cittadini comunitari: d.l. 12 aprile 1996, n.197; d.l. 24 giugno 1994, n.408, l. comunitaria 1999, [www.interno.gov.it](http://www.interno.gov.it) sezione "Cittadini comunitari alle urne".

accrescere il capitale sociale. I processi partecipativi, infatti, non producono effetti solo sulle decisioni pubbliche, ma anche sugli stessi partecipanti e sull'intera società civile. L'utilizzo delle pratiche partecipative fa sì che aumenti la fiducia tra gli abitanti e tra gli abitanti e le istituzioni, accrescendo il capitale sociale a disposizione in una data comunità (Valastro 2016).

Per questo appare utile capire, soprattutto ai fini della nostra analisi, quali siano le esperienze di partecipazione più utilizzate in riferimento all'inclusione degli stranieri residenti. In questo senso, per "esperienze di partecipazione" si intendono anche pratiche dai confini sfumati o che appartengono più precisamente alla "partecipazione al fare". Precedentemente abbiamo descritto l'amministrazione condivisa, considerandola un qualcosa che possa fungere da slancio per la democrazia partecipativa. Allo stesso modo, nell'analizzare in concreto le esperienze di partecipazione degli stranieri residenti a livello locale, saranno tenuti in considerazione gli esempi virtuosi dei Comuni che hanno adottato i Regolamenti sui beni comuni. Anche l'inclusione degli immigrati nei processi di cura dei beni comuni, infatti, sebbene rappresenti una pratica propria della partecipazione al fare, concorre ad alimentare integrazione e coesione sociale. Allo stesso tempo, come le pratiche più proprie della democrazia partecipativa, potrebbe fungere da "formazione", così da accrescere negli immigrati il bagaglio dei saperi civici, utili per prendere parte ai processi di democrazia partecipativa e, infine, al momento elettorale.

Considerando le pratiche della partecipazione al fare e di quella al decidere entrambe volte ad alimentare integrazione, coesione sociale, formazione e saperi civici, la conquista dei diritti politici e l'accesso allo status di cittadino potrebbe essere considerato l'esito di un percorso a più fasi nel quale il concetto di emancipazione

degli stranieri si lega inestricabilmente a quelli di conoscenza, educazione civica ed integrazione. È evidente come in questo complesso percorso un ruolo chiave debba essere svolto dalle istituzioni ai vari livelli. Il compito dei governi è quello di fornire gli strumenti utili all'inclusione dei residenti nei processi decisionali, favorendo la loro partecipazione alla vita politica.

## **2. Il livello locale e le pratiche della partecipazione: uno sguardo d'insieme**

La democrazia partecipativa è definita da Allegretti una “famiglia di pratiche” in quanto costituisce una categoria generale che si compone non solo delle tradizionali forme, ma anche di nuovi processi e procedure (Allegretti 2011). A livello locale, come visto, il Testo Unico degli Enti Locali all'art. 8 co.3 esplicita gli istituti che devono essere obbligatoriamente previsti dai Comuni. Tra questi vi sono le consulte, le istanze, le petizioni, le proposte e, su richiesta di un adeguato numero di cittadini, i referendum. Per garantire la massima partecipazione, alle forme tradizionali obbligatoriamente previste dal Tuel, sono oggi affiancate le nuove pratiche. Tra i modelli di democrazia partecipativa più rilevanti, la dottrina francese indica il bilancio partecipativo, il dibattito pubblico e la giuria civica (Allegretti 2011).

Alle pratiche proprie di democrazia partecipativa si affiancano forme ibride, come il referendum consultivo che si trova in una zona grigia fra democrazia diretta e democrazia partecipativa (Valastro 2010). Alle forme ibride si aggiungono poi a livello locale altre pratiche, come quelle di democrazia diretta, i regolamenti

dell'amministrazione condivisa dei beni comuni, i regolamenti che contengono la disciplina sulle circoscrizioni e su organismi analoghi, come i consigli territoriali<sup>83</sup>.

Per coerenza argomentativa, in questa sede è opportuno soffermarsi sulle pratiche che, a prescindere dalla loro propria natura, si collocano nel panorama delle forme partecipative che includono nello specifico gli stranieri residenti che non sono in possesso della cittadinanza legale. Tra le forme di partecipazione *ad hoc* degli immigrati più diffuse nel territorio italiano troviamo: le consulte, i consiglieri aggiunti, i consigli territoriali per l'immigrazione, l'amministrazione condivisa sui beni comuni e i patti di collaborazione. L'analisi si concentrerà soprattutto sulle consulte, con qualche accenno ai consiglieri aggiunti, e sull'amministrazione condivisa dei beni comuni, facendo riferimento all'adozione di patti di collaborazione che particolarmente si riferiscono all'inclusione sociale dei migranti.

### **3. Le consulte comunali e lo specifico riferimento alle consulte per l'immigrazione**

Le consulte comunali rientrano in quelle pratiche di partecipazione che la dottrina definisce "organica". Si tratta infatti di organismi volti ad assicurare una partecipazione e un coinvolgimento stabile e duraturo nel tempo. L'obiettivo generale della consulta è proprio quello di garantire un costante collegamento tra le componenti della popolazione e le amministrazioni. Questo istituto di democrazia partecipativa nasce con l'intento di restaurare le forme di interlocuzione tra società e politica, privilegiando aspetti come il confronto e la valorizzazione delle esperienze e delle

---

<sup>83</sup> Per un approfondimento su tale classificazione cfr. Valastro, A. (a cura di) *Le regole locali della democrazia partecipativa*, Jovene, Napoli, 2016 pp.50-51

competenze dei soggetti destinatari delle politiche pubbliche. In questo senso, dunque, i destinatari assumo il ruolo di co-decisori.

A livello comunale la previsione delle consulte, come degli altri organismi di partecipazione, è legittimata dall'art.7 del Tuel, dove si chiarisce che spetta ai regolamenti, *nel rispetto dei principi fissati dalla legge e dallo statuto*, promuoverne e regolarne *l'organizzazione e il funzionamento*<sup>84</sup>. I Comuni possono scegliere se adottare un regolamento quadro, contenente indirizzi e criteri generali validi per tutte le consulte, o regolamenti di settore specifici per ciascuna consulta (Valastro 2016).

Per quel che riguarda la loro composizione, le consulte sono solitamente formate da: un organo collegiale che può essere un'assemblea, un consiglio, un forum, del quale fanno parte tutti gli interessati al settore per il quale la consulta è stata istituita; un Presidente eletto dall'assemblea, spesso affiancato da un vice-presidente o segretario e da un nucleo di coordinamento elettivo (giunta o commissione). Negli ultimi anni si fa sempre più spesso ricorso anche alla creazione di comunità virtuali, nelle quali si entra a far parte tramite un'iscrizione online. Le consulte sono formate da individui appartenenti ad una determinata fascia di popolazione e interessati in base al settore della consulta stessa. I criteri per l'individuazione e la scelta degli individui che ne possono far parte sono molteplici. Tra questi rientrano la semplice domanda di partecipazione presentata dai soggetti interessati, l'elezione, la nomina da parte dell'amministrazione comunale (Valastro 2016). In base alla loro composizione, le consulte si dividono in due tipologie: la consulta omogenea, che prevede soltanto la

---

<sup>84</sup> Art. 7 TUEL, d.l. 18 agosto 2000, n.267

presenza di soggetti appartenenti alla categoria interessata; la consulta mista, che prevede invece la presenza di soggetti appartenenti a più categorie<sup>85</sup>.

Sicuramente, come gli altri istituti della democrazia partecipativa, che siano di tipo organico o procedurale, anche le consulte presentano punti di forza e punti di debolezza. Uno dei punti di forza delle consulte è sicuramente il fatto che queste sono ampiamente utilizzate a livello locale. Soprattutto a partire dai primi anni Duemila, nei Comuni italiani vi è stata una crescita costante di questo strumento partecipativo<sup>86</sup>. Per quel che concerne la distribuzione a livello territoriale, la consulta risulta particolarmente diffusa nei comuni del centro e del nord. A questi seguono i comuni della Sicilia, e, infine, in generale quelli dell'Italia meridionale<sup>87</sup>. Secondo i dati emersi da un'analisi svolta dal Centro Studi Giuridici e Politici della Regione Umbria su tutti i regolamenti comunali vigenti dall'entrata in vigore della Costituzione fino al dicembre del 2015, la suddivisione in percentuale delle pratiche partecipative nei comuni italiani è la seguente: 71,76% partecipazione organica; 26,09 % partecipazione procedurale; 2,15% partecipazione mista<sup>88</sup>. Considerato che gran parte della partecipazione organica è caratterizzata dalle consulte, risulta chiaro come quest'ultime abbiano un'ampia diffusione nei comuni italiani.

Se la loro diffusione può essere considerata un punto di forza, molti sono i loro limiti. Le consulte, sebbene siano in crescita costante, presentano chiare criticità

---

<sup>85</sup> Per un approfondimento cfr. Laura, A., *I regolamenti che disciplinano la "partecipazione organica": le Consulte*, in Valastro, A. (a cura di) *Le regole locali della democrazia partecipativa. Tendenze e prospettive dei regolamenti comunali*, Napoli, Jovene, 2016, pp. 155-164

<sup>86</sup> Ibidem

<sup>87</sup> Ibidem

<sup>88</sup> Rapporto fra partecipazione organica, partecipazione procedurale e partecipazione "mista" (%) Cfr. Valastro, A., *La democrazia partecipativa alla prova dei territori: il ruolo delle amministrazioni locali nell'epoca delle fragilità* in Valastro, A. (a cura di) *Le regole locali della democrazia partecipativa. Tendenze e prospettive dei regolamenti comunali*, Napoli, Jovene, 2016 pag. 60

soprattutto per quel che riguarda la loro efficacia (Valastro 2016). Il grado di effettività delle consulte si misura soprattutto attraverso l'influenza che hanno sull'amministrazione comunale. Il fatto che il Comune possa avvalersi in modo facoltativo dei pareri delle consulte, indebolisce sicuramente il ruolo della consulta stessa. I regolamenti comunali che prevedono il parere obbligatorio sono pochi (Laura 2016). L'esperienza delle consulte, dunque, nonostante la loro grande diffusione, non ha raggiunto risultati soddisfacenti sul piano dell'efficacia e dell'effettività dell'influenza all'interno dei processi decisionali.

Un altro limite riconducibile alle consulte è quello che riguarda la loro inclusività. Pur ammettendo diversi criteri di selezione dei soggetti, talvolta quest'ultimi appaiono come delle *vere e proprie "nomine" calate dall'alto*<sup>89</sup>. Il rischio in questo senso è quello di sfociare in pratiche con caratteristiche diverse da quelle proprie della democrazia partecipativa, ricalcando schemi negoziali tipici delle concertazioni (Laura 2016).

Nonostante i limiti, il grande numero di esperienze porta sicuramente a pensare che sia necessario valorizzare comunque questo istituto. Per concorrere a questo obiettivo sarebbe necessario da un lato incrementare l'adozione di regolamenti quadro, utili a creare omogeneità nella struttura, nei poteri e nelle competenze, dall'altro cercare di rafforzare il loro ruolo all'interno dei più ampi processi decisionali (Valastro 2016).

---

<sup>89</sup> Cit. in Valastro, A., *La democrazia partecipativa alla prova dei territori: il ruolo delle amministrazioni locali nell'epoca delle fragilità* in Valastro, A. (a cura di) *Le regole locali della democrazia partecipativa. Tendenze e prospettive dei regolamenti comunali*, Napoli, Jovene, 2016 pag.61

Per quel che riguarda le aree tematiche, le consulte vengono istituite per un'ampia gamma di settori. Esistono consulte di vario tipo, ma tra le più diffuse vi sono quelle del settore ricreativo, del volontariato, di quello economico-lavorativo e in particolare quelle nel settore del welfare e in quello urbanistico-ambientale. Ai fini della nostra analisi è utile menzionare la presenza in alcuni comuni italiani della consulta per l'immigrazione.

Le consulte per l'immigrazione sono nate con lo scopo di migliorare la rappresentanza politica, dare voce alle esigenze e aumentare la partecipazione degli stranieri (Ardovino e Ferraris 2005). Allo stesso tempo, le consulte, come tutti gli istituti della partecipazione, fungono come strumenti per aumentare il grado di coesione sociale all'interno di una comunità. Nel caso specifico delle consulte per l'immigrazione, innalzare il grado di coesione sociale e contribuire al miglioramento dei rapporti tra i residenti, significa allo stesso tempo lavorare per un'integrazione degli stranieri residenti che vada a migliorare i rapporti con gli autoctoni, così da far diminuire anche gli episodi di discriminazione e razzismo (Ardovino e Ferraris 2005). Se da una parte, dunque, le consulte per l'immigrazione possono essere considerate istituti volti a garantire la partecipazione degli stranieri ai processi decisionali, migliorando la loro coscienza civica, i loro saperi, valorizzando allo stesso tempo le loro competenze, dall'altra le stesse possono contribuire a creare una società in cui la coesione sociale è alta.

Per quel che riguarda le tematiche, le consulte per l'immigrazione si occupano delle problematiche degli stranieri relative all'accesso ai servizi sociali e all'integrazione. Nello specifico trattano la questione abitativa, quella della salute, quella dell'inserimento nel mercato del lavoro, quella propria delle misure che

riguardano la sicurezza pubblica e la discriminazione e, infine, la questione della promozione dei diritti. In generale puntano ad una maggiore partecipazione e ad un impegno politico costante a livello locale, così da poter diminuire il grado di esclusione degli stranieri dalle decisioni che, al pari dei cittadini, li riguardano.

Una ricerca<sup>90</sup> promossa dalla Redazione del Portale Integrazione Migranti mostra la diffusione delle consulte per l'immigrazione nei Comuni italiani. I dati sono aggiornati al 2015. La ricerca sulla partecipazione dei migranti include alcune tipologie di istituti: Consulte comunali e regionali, Consiglieri aggiunti, Registri di associazioni di stranieri, Consigli territoriali per l'immigrazione. La ricerca è stata svolta dalla Redazione del Portale Integrazione Migranti con la collaborazione degli operatori territoriali di Italia Lavoro e dei referenti regionali del Portale, oltre che con l'aiuto dei funzionari degli enti locali contattati dalla redazione stessa. L'obiettivo della ricerca era quello di fornire una mappatura a livello territoriale delle varie pratiche di partecipazione degli immigrati.

La seguente tabella illustra la distribuzione delle Consulte comunali per l'immigrazione, divise per Regioni, nei vari comuni italiani.

---

<sup>90</sup> [www.integrazionemigranti.gov.it](http://www.integrazionemigranti.gov.it)

**Consulte comunali\***

Regione	Comune
Abruzzo	- Pescara - Lanciano - Sulmona
Basilicata	- Potenza
Calebria	- Reggio Calabria - Gioia Tauro
Campania	- Napoli
Emilia-Romagna	- Argenta - Casalecchio (BO) - Cevezzo (MO) - Feenza (RA) - Ferrara - Forlì - Fiorano - Maranello - Imola (MO) - Portomaggiore (FE) - Distretto Pianura Est (Comuni di: Argelato, Castel Maggiore, Granarolo dell'Emilia, Pieve di Centro, Baricella, Castello d'Argile, Malalbergo, San Giorgio di Piano, Bentivoglio, Castenaso, Minerbio, San Pietro in Casale, Budrio, Galliera, Molinella) - Parma - Unione Terre D'Argine (Comuni di: Campogalliano, Carpi, Novl di Modena, Sollerà)
Friuli Venezia Giulia	- Trieste
Lazio	- Roma - Frosinone - Bracciano
Marche	- Tolentino - Grottammare - San Benedetto del Tronto
Provincia Autonoma di Bolzano	- Bolzano - Merano
Piemonte	- Ivrea - Collegno
Puglia	- Bari - Lecce - Torremaggiore (FG)

Sardegna	- Cagliari
Sicilia	- Ragusa - Licata
Toscana	- Livorno - Calenzano - Piombino - Certaldo - Empoli - Fucecchio - San Giuliano Terme - Tavarnelle val di Pesa - Firenze
Umbria	- Perugia
Veneto	- Padova

\*n.48 aggiornato al 25 marzo 2013

Come è possibile constatare, non tutte le Regioni, a livello comunale, dispongono alla data alla quale è aggiornata la ricerca, di una consulta per l'immigrazione. I comuni che dispongono di un numero più elevato di questa tipologia di istituto sono i comuni dell'Emilia-Romagna, seguiti da quelli dalla Toscana. La quantità maggiore di consulte presenti nelle due regioni, è probabilmente legato alla loro tradizione partecipativa. Oltre alla quantità, è interessante capire il grado di qualità di questo istituto. In generale, infatti, anche le consulte per l'immigrazione, come le consulte di altri settori, si presentano come istituti di partecipazione che, nonostante la loro diffusione, dispongono di alcuni importanti limiti.

Come è stato anticipato, le consulte mostrano in generale punti di debolezza riguardo all'inclusione, alla presenza o meno di leggi quadro che le regolino, ma soprattutto all'effettiva influenza delle stesse all'interno dei processi decisionali. Anche per quel che riguarda nello specifico le consulte per l'immigrazione, spesso i problemi riscontrati sono i medesimi. La scarsa capacità d'influenza che hanno sulle decisioni degli enti locali, mostra sicuramente la loro marcata debolezza (Ardovino e Ferraris 2005). A questi fattori si aggiungono poi lo scarso interesse reale delle istituzioni, la scarsa dotazione di materiali sia in termini di finanziamenti che in termini di collegamenti effettivi con le infrastrutture, ma anche con altri, enti come ad esempio quelli del terzo settore (Ardovino e Ferraris 2005).

In questo panorama così frammentato e debole, non mancano però le esperienze positive. L'Emilia-Romagna, ad esempio, è una Regione che può essere considerata un modello virtuoso non soltanto per la quantità di consulte per

l'immigrazione presenti nei propri comuni. Anche la qualità, soprattutto di alcuni Comuni, mostra che in presenza di alcuni specifici fattori, le consulte possono funzionare. Tra i fattori che contribuiscono al funzionamento delle consulte nei comuni emiliano-romagnoli, vi sono sicuramente la tradizione di questa Regione a forme di partecipazione e di attivismo civico, la sua storia di accoglienza, il fatto che i soggetti della consulta spesso prendono parte ai consigli comunali e il fatto che la consulta spesso è affiancata dal consigliere aggiunto e legata ad altri strumenti di partecipazione (Ardovino e Ferraris 2005). Sicuramente, un contesto così predisposto ed omogeneo favorisce l'efficienza di tali istituti, anche in termini di influenza degli stessi sui processi decisionali. Non a caso, tra gli obiettivi che andrebbero a valorizzare le consulte, vi è quello di promuovere il rafforzamento del loro ruolo all'interno dei processi decisionali (Valastro 2016).

Non v'è dubbio, dunque, che le consulte per l'immigrazione (come le consulte degli altri settori), hanno bisogno ad oggi di una revisione e di una valorizzazione in funzione di ciò che è stato appena esposto. Il maggior legame con le istituzioni, la valorizzazione del loro ruolo, l'adozione di regolamenti quadro potrebbero oggi essere incentivate dal ritrovato slancio, soprattutto a livello locale, circa la partecipazione degli abitanti. Per quel concerne nello specifico l'inclusione degli stranieri nei processi decisionali e, dunque, il ruolo delle consulte per l'immigrazione e dei consiglieri aggiunti, potrebbe essere valorizzato anche in funzione delle recenti esperienze dell'amministrazione condivisa.

Come visto, in generale, l'amministrazione condivisa dei beni comuni, ha trovato maggiore attuazione rispetto alle pratiche di democrazia partecipativa, soprattutto di quelle più tradizionali. In questi processi, che si basano comunque allo

stesso modo sul concetto di inclusione, prescindendo dallo status legale di cittadino, entrano tutti gli abitanti, inclusi gli stranieri. Godendo di una maggiore indipendenza ed effettività nell'attuazione, gli istituti della "partecipazione al fare" creano davvero coesione sociale, coscienza civica proprio nel prendersi cura insieme dei beni comuni. In questo senso, nonostante non si tratti di pratiche create *ad hoc* per la partecipazione e l'integrazione degli stranieri, potrebbero costituire una spinta per la revisione degli istituti più specifici, andando a creare una sorta di quadro omogeneo. Il funzionamento degli istituti *ad hoc*, soprattutto per quel che riguarda l'influenza che hanno all'interno dei processi decisionali, potrebbe davvero costituire un passo importante per una partecipazione effettiva degli stranieri residenti, lasciando da parte o per lo meno rinviando le pretese immediate di diritto di voto. Come già anticipato, il corretto funzionamento delle pratiche partecipative potrebbe fungere anche da formazione, così da creare abitanti responsabili che co-decidono e allo stesso tempo "imparano".

#### **4. Le consulte degli stranieri nei Comuni dell'Emilia-Romagna: la *Consulta delle cittadine e dei cittadini stranieri* del Comune di Faenza**

Le consulte per l'immigrazione sono state ampiamente sperimentate nei Comuni dell'Emilia-Romagna soprattutto nei primi anni Duemila. Tra i Comuni con maggiore tradizione per l'adozione di questo istituto vi sono Nonantola, Cesena, Forlì, Modena e Ravenna (Caponio 2005). A questi, nel tempo, si sono aggiunti altri comuni, come Parma, Ferrara, Casalecchio e Faenza. Tali comuni rappresentano ad oggi realtà virtuose di collaborazione tra associazionismo straniero, residenti e istituzioni che, anche se con alcune divergenze e difficoltà specifiche, hanno contribuito al rafforzamento della partecipazione degli stranieri, al loro interessamento alla vita

politica della comunità, all'integrazione e alla coesione sociale. Molte delle relazioni che intercorrono tra soggetti, associazioni ed istituzioni provengono proprio dall'utilizzo della consulta per l'immigrazione (Caponio 2005).

Anche il panorama attuale, nonostante lo sviluppo delle nuove pratiche partecipative e i ripensamenti circa l'efficacia delle consulte, si caratterizza per alcune esperienze significative. Un esempio è la *Consulta delle Cittadine e dei Cittadini Stranieri* del Comune di Faenza. Tale consulta è l'organo di rappresentanza dei cittadini stranieri non comunitari residenti nel Comune di Faenza e ha lo scopo di favorire la partecipazione alle attività dell'Amministrazione Comunale.

Il Regolamento per l'istituzione e il funzionamento della consulta, all'art.2 co.1 del Titolo primo esplicita *che la Consulta è l'organo di rappresentanza tramite il quale le persone straniere non comunitarie, le/gli apolidi, residenti nel Comune di Faenza, nell'interesse dell'intera Comunità dei cittadini di Faenza, partecipano all'attività dell'Amministrazione comunale*<sup>91</sup>. Circa le specifiche competenze, l'art.3 co. 1 chiarisce che la Consulta ha funzioni consultive e propositive circa l'attività dell'Amministrazione comunale, gli interventi di integrazione degli stranieri nella comunità, circa i loro diritti e i loro doveri, con l'obiettivo di garantire la partecipazione alla vita delle istituzioni sociali. Nei commi successivi del suddetto art.3, viene specificato che le funzioni consultive istituzionali sugli atti del Consiglio Comunale e della Giunta riguardano le seguenti materie: Scuola, Cultura, Sanità, Lavoro, Politiche Sociali, Casa, Sicurezza, Immigrazione e politiche di inclusione dei

---

<sup>91</sup> Art.2 co.1, Titolo I *del Regolamento per l'istituzione della ed il funzionamento della Consulta delle cittadine e dei cittadini stranieri non comunitari ed apolidi residenti nel Comune di Faenza e per l'istituzione e il funzionamento del Forum comunale dell'immigrazione.*

cittadini stranieri<sup>92</sup>. All'art.3 co.4 il Regolamento esplicita l'obbligatorietà di consultazione della Consulta in specifiche condizioni, chiarendo che *la Consulta è obbligatoriamente sentita dal Consiglio e dalla Giunta Comunale sulle proposte di deliberazione che comunque interessino le problematiche dell'immigrazione*<sup>93</sup>. I principi, gli obiettivi e le funzioni della Consulta sono dunque quelli di garantire la partecipazione attiva dei residenti stranieri alla vita politica della comunità in cui abitano, di favorire la maggiore coesione sociale e di rappresentare gli interessi delle varie etnie presenti.

Per quel che riguarda la sua composizione, la Consulta prevede tre Organi: il Consiglio della Consulta, composto da un massimo di 40 membri espressi dalle associazioni che svolgono attività a favore dell'integrazione sociale dei residenti stranieri; il Presidente della Consulta; l'Ufficio di Presidenza della Consulta<sup>94</sup>. La consulta ha l'obbligo di riunirsi almeno due volte all'anno. Al di là dei dettagli circa la sua composizione, l'elemento più interessante della Consulta degli stranieri di Faenza è che, lo stesso Regolamento che ne stabilisce i contenuti, prevede anche un Forum, *il Forum comunale dell'immigrazione*. L'ultimo Titolo del Regolamento, infatti, stabilisce la sua natura, la sua composizione e gli ambiti sui quali è chiamato a lavorare. Il Forum comunale dell'immigrazione è costituito dai *soggetti del terzo settore, dagli organismi periferici dello Stato, dalla rappresentanza delle Aziende Unità Sanitarie Locali nonché dalla rappresentanza della Consulta dei Cittadini stranieri immigrati*<sup>95</sup>. Per quanto riguarda le attività e le finalità del Forum, il

---

<sup>92</sup> Art. 3 co.2

<sup>93</sup> Ibidem co.3

<sup>94</sup> Sulla durata, composizione e competenze cfr. art.5 e art.6 Titolo II del Regolamento della Consulta.

<sup>95</sup> Art. 24 co. 1 Titolo V del Regolamento

Regolamento stabilisce che le materie di competenza sono quelle *che interessano l'integrazione e l'inclusione socio-culturale dei cittadini stranieri immigrati, le relazioni tra mondi istituzionali, del lavoro, delle imprese e cittadini stranieri*<sup>96</sup>. Oltre che stabilire le materie di competenza il Regolamento chiarisce che il Forum si presenta come uno *spazio di dibattito* volto a formulare idee, proposte e timori dei residenti stranieri sulle tematiche che riguardano la *vita politica, sociale e culturale locale* con riferimento alla *responsabilità della collettività* e promuovendo un'*ottica interculturale nei servizi pubblici e privati*<sup>97</sup>. Il Presidente del Forum è il Sindaco o, in assenza di esso, l'assessore delegato. Gli articoli 27 e 28 sono infine dedicati alle modalità di svolgimento dei lavori e delle attività. Nello specifico l'articolo 27 disciplina le riunioni, esplicitando che il Forum si riunisce almeno una volta all'anno su convocazione del Presidente e sulla base di un ordine del giorno stabilito dallo stesso Presidente<sup>98</sup>. Chiarisce inoltre che possono essere invitati esperti nelle materie dell'ordine del giorno stesso<sup>99</sup>. All' art. 28 il Regolamento esplicita che *il Forum può deliberare l'istituzione di gruppi di lavoro per la rilevazione dei bisogni, lo studio, l'analisi e l'articolazione di proposte di intervento in relazione alle condizioni sociali, culturali, economiche della comunità faentina dei cittadini stranieri e alle politiche di integrazione*<sup>100</sup>.

L'articolazione di tale Regolamento, sia per quel che riguarda la Consulta che per quanto concerne il Forum, sembra rispecchiare in tutti i suoi punti un modello che si rifà a tutti i principi della partecipazione. Sono ampiamente assicurate l'inclusività

---

<sup>96</sup> Ibidem art.25 co.1

<sup>97</sup> Ibidem co.2

<sup>98</sup> Art. 27 co.1

<sup>99</sup> Ibidem co.2

<sup>100</sup> Ibidem art.28

e la partecipazione alla vita politica, sociale ed economica della comunità. La realizzazione di tale partecipazione può dirsi garantita, infine, dall'obbligatorietà di consultazione. Da questa dipende l'efficacia di tale istituto e la sua effettiva influenza all'interno dei processi decisionali. Inoltre, anche l'aver disciplinato il Forum, che prevede gruppi di lavoro e riunioni per comprendere davvero le esigenze degli stranieri, sembra costituire un elemento volto ad avvalorare e ad accompagnare il lavoro della Consulta stessa. Un modello così costruito, legato sicuramente alle altre pratiche partecipative, potrebbe garantire quella partecipazione effettiva che troppo spesso le Consulte, come strumento a sé stante, rischiano di non garantire.

La tradizione che vantano i Comuni dell'Emilia-Romagna per quel che riguarda inclusione, integrazione e partecipazione, è sicuramente motivo della presenza in queste realtà di istituti che rappresentano modelli virtuosi. Inserire istituti come le Consulte in contesti che non si caratterizzano per una simile tradizione o che, allo stesso modo, non presentano altre esperienze partecipative risulta molto spesso inefficiente. Nonostante ciò, come visto, seppur con un accenno non esaustivo, le Consulte per gli stranieri sono presenti in alcuni contesti e spesso sono costituite in maniera da garantirne un corretto utilizzo. Per costituire un vero e proprio modello virtuoso di partecipazione, questi istituti si dovrebbero affiancare ad altre pratiche per andare così a costituire un'omogeneità nel tempo, funzionale allo sviluppo di un potenziale civico nei residenti stranieri, a maggiore coesione sociale e a più consapevolezza circa la partecipazione e la responsabilità nelle decisioni che direttamente li riguardano.

## **5. L'amministrazione condivisa dei beni comuni e l'inclusione degli stranieri: i patti di collaborazione**

L'amministrazione condivisa, attraverso le pratiche di rigenerazione urbana per le quali il criterio che legittima l'azione non è quello della cittadinanza formale ma quello di appartenenza ad una comunità locale, potrebbe rappresentare l'ambito per realizzare un'effettiva inclusione degli stranieri residenti nell'esercizio concreto dell'azione amministrativa (Bonomo 2020). In questo senso è quindi utile capire, soprattutto ai fini della presente ricerca, il ruolo che è riconosciuto agli stranieri residenti in questo ambito. Per capire ciò, è necessario fare riferimento agli strumenti dei quali si dotano le amministrazioni per garantire l'effettiva partecipazione dei residenti alle pratiche di rigenerazione dei beni comuni urbani. È altresì importante capire a chi nello specifico si riferiscono i regolamenti dei beni comuni quando si riferiscono alla dizione "cittadini attivi".

Premettendo che, mentre gli istituti di democrazia partecipativa scontano il fatto che si trovano a *"ripulire" dalla ruggine un panorama normativo ampiamente risalente*<sup>101</sup>, i regolamenti dell'amministrazione condivisa possono liberamente adottare strumenti nuovi. Generalmente gli strumenti utilizzati sono i "patti di collaborazione". I patti di collaborazione hanno natura negoziale e, di conseguenza, attraverso questi amministrazione ed abitanti possono elaborare assieme gli interventi per la rigenerazione dei beni comuni (Bonomo 2020). Nonostante la condizione di parità tra cittadini ed amministrazione sia presente solo nella fase di elaborazione e

---

<sup>101</sup> Cfr. Valastro, A., *Gli istituti di partecipazione fra retorica delle riforme e umiltà dell'attuazione*, in *Costituzionalismo.it* pag.58 "i nuovi regolamenti dell'amministrazione condivisa dei beni comuni hanno potuto contare su un terreno giuridico vergine che, seppure da edificare ex novo, ha sicuramente favorito la fantasia istituzionale dei Comuni più intraprendenti; mentre i regolamenti sugli istituti di democrazia partecipativa scontano la difficoltà di ripulire dalla ruggine un panorama normativo ampiamente risalente".

l'adozione dell'atto spetti esclusivamente all'amministrazione, questa modalità garantisce l'inclusione di tutti gli individui in funzione del semplice legame con il territorio e, dunque, dell'abitare. Viene dato ai cittadini un ruolo praticamente paritario a quello dell'amministrazione nel definire una funzione che rimane essenzialmente pubblica perché volta all'interesse generale (Bonomo 2017).

Quanto ai soggetti effettivamente inclusi, si fa riferimento a tutti coloro che hanno un legame col territorio. Appare quindi ragionevole includere l'amministrazione condivisa della cura dei beni comuni nelle pratiche che a tutti gli effetti possono essere referite a coloro che non sono in possesso di cittadinanza formale. Per avvalorare questa tesi, si può far riferimento nello specifico al Prototipo di Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazioni per la cura, la rigenerazione e la gestione condivisa dei beni comuni urbani sull'amministrazione condivisa dei beni comuni<sup>102</sup>. All'art.4 co.1 è chiarito che possono prendervi parte *tutti i cittadini, senza necessità di ulteriori titoli di legittimazione*<sup>103</sup>. In questo senso la dizione "cittadini" si riferisce nello specifico a quella nozione di "*cittadinanza attiva*" e non a quella di "*cittadinanza formale*". Ne consegue che nei patti di collaborazione possono essere coinvolti tutti gli individui che vogliono prendere parte alla cura degli spazi e dei beni comuni (Bonomo 2020). Tale principio, espresso dall'art.4 co.1, è tra l'altro una delle parti presenti ed invariate in tutti i Regolamenti comunali sulla cura e la rigenerazione dei beni comuni ed in generale, dunque, basterebbe per consolidare il fatto che questa modalità si apra concretamente alla partecipazione degli stranieri residenti.

---

<sup>102</sup> Tale Prototipo è stato elaborato da Labsus nel 2018.

<sup>103</sup> Art. 4 co.1 Prototipo di Regolamento per l'amministrazione condivisa dei beni comuni

In realtà, alcuni di questi Regolamenti, fanno esplicito riferimento agli immigrati e alla loro partecipazione (Bonomo 2020). Tale precisazione è volta però a garantire partecipazione alla specifica categoria dei rifugiati che, essendo ancora in attesa del riconoscimento di protezione internazionale, non sono formalmente riconosciuti come residenti regolari. Ciò potrebbe costituire un ulteriore elemento per confermare che gli stranieri regolarmente residenti sono a tutti gli effetti inclusi nella categoria “cittadini attivi” (Bonomo 2020).

In concreto, come visto, sono i Patti di collaborazione a costituire l’elemento volto a verificare l’attuazione delle premesse fin qui esposte circa i soggetti inclusi. Numericamente, sono molti i Comuni italiani che hanno firmato Patti di collaborazione che hanno come oggetto la rigenerazione degli spazi urbani con il preciso scopo di includere e far partecipare, al fine di una completa inclusione sociale, gli stranieri residenti<sup>104</sup>. Per quanto riguarda la distribuzione generale dei Patti di collaborazione è inevitabile notare come gran parte siano adottati nel centro Italia e soprattutto nei Comuni della Toscana che, come più volte ricordato, insieme all’Emilia-Romagna rappresenta una realtà caratterizzata da un’ampia tradizione di attivismo civico e partecipazione (Tubertini 2019). Si riscontra invece poca incidenza al sud e nelle isole. Per quel che riguarda i singoli Comuni invece, la maggior parte dei patti di collaborazione, sono stati adottati dal Comune di Bologna e da quello di Trento, modelli virtuosi e storicamente avvezzi a tali pratiche (Tubertini 2019). Sui Patti di

---

<sup>104</sup> Un’indagine del 2019 sulla presenza di Patti di collaborazione nei Comuni italiani, mostra che dei mille approvati circa l’8% hanno lo scopo di favorire l’inclusione sociale degli stranieri residenti. Per un approfondimento cfr. Tubertini, C., *Sviluppare l’amministrazione condivisa attraverso i principi di sussidiarietà (verticale) e leale collaborazione: riflessioni e proposte*, 2019 in [www.regione.emilia-romagna.it](http://www.regione.emilia-romagna.it)

collaborazione specificamente rivolti all'inclusione sociale e degli stranieri, si possono evidenziare modelli positivi in alcuni Comuni italiani.

Gli esempi di adozione dei Patti di collaborazione si distinguono tra di loro in base ai soggetti firmatari che, insieme alle istituzioni, avviano il percorso: alcune volte sono gli stranieri stessi a firmare il patto come singoli soggetti, altre volte sono le associazioni di cui gli stranieri fanno parte, ed infine, talvolta l'attività di rigenerazione ha lo scopo di inclusione sociale dei migranti, nonostante quest'ultimi non siano parte formale dell'accordo (Bonomo 2020).

#### **6. Comune di Terni: un patto di collaborazione per l'integrazione dei migranti e dei richiedenti asilo**

Uno dei primi esempi di adozione dei patti di collaborazione per la partecipazione e l'integrazione dei migranti è stato adottato dal Comune di Terni a luglio del 2015. Il *“Patto di collaborazione tra il Comune di Terni e l'Associazione di Volontariato San Martino”* è stato adottato per il progetto *“Utilità in corso”* che ha come finalità la cura e la rigenerazione di alcune aree urbane. L'art. 1 del Patto di collaborazione, infatti, specifica le aree destinate alla cura, oltre che chiarire tutti gli obiettivi che si prepongono, dividendoli in “obiettivi generali” e “obiettivi specifici”. Tra gli obiettivi generali vengono annoverati quello di *offrire un'opportunità di formazione professionale al fine di raggiungere una graduale autonomia sociale ed una indipendenza economica* e quello di *favorire il processo di integrazione con la cittadinanza*<sup>105</sup>. Tra gli obiettivi specifici, i più interessanti sotto il profilo della partecipazione appaiono quello di

---

<sup>105</sup> Art.1 lett. b

*promuovere lo sviluppo di una rete territoriale che implementi le sinergie mettendo in connessione i cittadini immigrati e le loro forme di rappresentanza con i servizi territoriali pubblici e privati, ma soprattutto quello di promuovere strumenti innovativi e modelli sperimentali per rendere effettiva la partecipazione e la collaborazione tra cittadini italiani e stranieri con le istituzioni pubbliche locali*<sup>106</sup>.

Questo patto di collaborazione aveva la durata di un anno e il lavoro da effettuare prevedeva cinque giornate alla settimana per un totale di venti ore di lavoro settimanali. Attraverso il presente patto sono state riqualificate, come previsto, tre aree: Largo Furio Miselli; Giardino ex foresteria; Giardini Piazza Dalmazia.

Il Patto di collaborazione per l'integrazione dei migranti e dei richiedenti asilo ha avuto successo ed è stato uno dei primi patti che il Comune di Terni ha adottato, inaugurando una tradizione che dura tutt'oggi. A Terni, infatti, sono moltissimi i patti adottati dal 2015 e sono altrettanti quelli attivi nell'anno 2020. Il funzionamento di tali patti è sicuramente l'esito di un percorso omogeneo e costruito nel corso degli anni.

## **7. “Partecipazione dei migranti alla cura del bene comune”, un patto di collaborazione adottato dal Comune di Cortona**

Tra i Comuni che costituiscono un esempio virtuoso per l'adozione di Patti di collaborazione volti a promuovere l'inclusione sociale degli stranieri vi è il Comune di Cortona, in Provincia di Arezzo. Tra i molti patti di collaborazione adottati, uno è volto specificatamente all'inclusione, alla partecipazione e all'integrazione dei migranti. Il patto di collaborazione tra il Comune di Cortona, la Provincia di Arezzo,

---

<sup>106</sup> Ibidem, lett. c

il Comitato Regionale Toscano (ARCI), l'Associazione SICHEM e le Cooperative *l'Aurora e l'Isola che non c'è*, è stato adottato per l'attuazione del progetto “*PartecipAzione dei migranti alla cura del bene comune*”, con Delibera di GM n.104 del 22 maggio del 2018.

Il patto mirava a favorire l'integrazione degli stranieri attraverso interventi di tutela ambientale, dalla manutenzione e la cura degli spazi verdi a vere e proprie giornate di informazione nelle scuole (Bonomo 2020). Il patto, dunque, puntava alla cura dei beni comuni materiali, ma anche immateriali con la finalità di sensibilizzazione dei cittadini stranieri e non, circa le tematiche ambientali e di cura del territorio da una parte, ma anche circa le tematiche interculturali, di integrazione, di condivisione dall'altra<sup>107</sup>. Per realizzare tali obiettivi il Patto ha previsto la presenza costante di un Gruppo di Lavoro Permanente, convocato una volta ogni due mesi, al fine di programmare le attività, condividere progetti e percorsi e monitorare le attività avviate o già concluse. Il Gruppo di Lavoro Permanente era composto dagli stranieri residenti, dal personale dall'Amministrazione, tecnici e altri soggetti ritenuti funzionali all'organizzazione delle attività<sup>108</sup>. Il progetto si è realizzato nei mesi estivi del 2018 e ha portato esiti concretamente positivi sia in termini di benefici materiali per il territorio che in termini di crescita e sviluppo di partecipazione e integrazione.

---

<sup>107</sup> Tra gli obiettivi specifici esplicitati nel patto di collaborazione vi era quello di *promuovere strumenti innovativi e modelli sperimentali per rendere effettiva la partecipazione e la collaborazione tra cittadini italiani e stranieri con le istituzioni pubbliche locali*, in “obiettivi e azioni di cura” del patto di collaborazione, [www.comunedicortona.it](http://www.comunedicortona.it). Questa interpretazione estensiva della legittimazione a partecipare a tali esperienze di cura e rigenerazione rivolta a tutti i cittadini attivi si rifà al concetto di “cittadinanza attiva” che si basa sul legame col territorio, prescindendo dalla cittadinanza legale e, dunque, sembra funzionare come efficace strumento di inclusione sociale dei migranti. Cfr. Bonomo, A., *L'inclusione dei “non cittadini” attraverso la rigenerazione urbana*, in Istituzioni del Federalismo, 2020 [www.regione.emilia-romagna.it](http://www.regione.emilia-romagna.it).

<sup>108</sup> Cfr. Palumbo, A., *La partecipAzione dei migranti a Cortona. Si abbattano barriere culturali solo attraverso la conoscenza dei fenomeni e delle persone*, 2018 in Labsus, [www.labsus.org](http://www.labsus.org)

I risultati positivi di tale patto di collaborazione e del progetto “*PartecipAzione dei migranti alla cura del bene comune*” sono sicuramente l’esito di un percorso, iniziato nel 2014 e non ancora concluso. Il Comune di Cortona, infatti, ha approvato il Regolamento sulla collaborazione tra cittadini ed amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani con Delibera del C.C. n.82 del 22 dicembre 2014. Tra il 2014 e il 2019 sono stati approvati molti patti di collaborazione che assieme hanno apportato miglioramenti in termini materiali e territoriali, ma anche in termini di formazione ed educazione dei cittadini alla cura del bene comune.

Vista l’esperienza positiva del Comune di Cortona e considerato il fatto che non è la sola nel panorama italiano a livello locale, si può constatare che l’amministrazione condivisa dei beni comuni può essere considerata a tutti gli effetti una modalità di inclusione e partecipazione degli stranieri residenti. Nonostante ciò, proprio a causa della poca omogeneità di queste esperienze e la particolare mancanza riscontrata soprattutto nel sud Italia, si deve rilevare che il panorama è ancora molto frastagliato. La frammentarietà di esperienze e la poca omogeneità tra Comuni inoltre, soprattutto per quel che riguarda le forme di sostegno e gli schemi procedurali, uniti alla mancanza di un quadro giuridico omogeneo a livello nazionale, mostra l’ancora diffusa instabilità di queste pratiche (Bonomo 2020). Chiaramente, come per le pratiche di democrazia partecipativa, la flessibilità delle forme di regolamentazione, può essere considerata positiva in relazione alla maggiore adattabilità ai contesti e ai fenomeni delle città che sono in continua evoluzione. Detto questo, si potrebbe pensare comunque ad una maggiore collaborazione e unità nelle forme di regolamentazione con gli altri enti, in particolare con le Regioni che costituiscono il livello di governo più vicino ai Comuni e alle città (Bonomo 2020).

## CONCLUSIONI

Dal lavoro di tesi svolto sono emersi alcuni aspetti interessanti circa la partecipazione degli stranieri residenti, dai quali si possono trarre delle riflessioni conclusive su come le pratiche della democrazia partecipativa potrebbero rappresentare un'occasione per stemperare il dibattito in corso sulla cittadinanza. L'obiettivo della tesi, infatti, era quello di cercare di capire come rideclinare la cittadinanza attraverso i principi di *partecipazione*, *inclusione* e *uguaglianza sostanziale*.

Attraverso lo studio della letteratura sul tema e delle leggi ho potuto constatare come la democrazia partecipativa e le sue pratiche siano a tutti gli effetti legittimate dalla Costituzione. Attraverso l'analisi delle pratiche partecipative a livello locale, inoltre, si capisce come questi modelli trovino attuazione concreta e maggiore efficienza proprio nella dimensione che più delle altre è vicina agli abitanti.

Sebbene il quadro risulti ad oggi ancora complesso e poco omogeneo, sono molti gli spunti dai quali poter ripartire per rendere la partecipazione una pratica costante ed efficiente.

Se la reinterpretazione dei primi tre articoli della Costituzione ci porta ad affermare che la democrazia e la partecipazione alla vita politica del Paese si devono estendere ad altri momenti, non esaurendosi in quello elettorale, l'art.3 co. 2 nello specifico esplicita che il compito della Repubblica è quello di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che di fatto limitano la libertà e l'uguaglianza, impendendo la partecipazione. Tutti gli individui devono avere le stesse possibilità per

poter partecipare alla vita politica del Paese. Si tratta non soltanto di uguaglianza formale (art.3co.1), ma anche di *uguaglianza sostanziale*.

Ciò è particolarmente interessante in riferimento alla cittadinanza. Dall'exkursus storico è emerso, infatti, che l'istituto della cittadinanza, nel suo sviluppo, si è trasformato in una categoria evidentemente escludente. Se in seguito alla Rivoluzione francese, infatti, lo status di cittadino divenne filosoficamente e giuridicamente uno status che corrispondeva non solo all'adempimento di doveri ma anche al godimento di diritti, contrapponendosi a quello di suddito, oggi, in seguito alle trasformazioni delle nostre società, è diventato un qualcosa di limitato ed escludente.

Reinterpretare la Costituzione, in questo senso, è utile per capire come tutti i soggetti esclusi possono realmente partecipare alla vita del Paese, andando oltre allo status formale di cittadino. La Costituzione obbliga la Repubblica ad eliminare gli ostacoli economici e sociali che di fatto impediscono la partecipazione degli individui. L'esempio degli immigrati allora appare particolarmente calzante. La loro condizione sociale e politica, la loro limitatezza di risorse, la loro eventuale scarsa conoscenza della lingua, li porta spesso a rimanere in posizioni svantaggiate. Gli stranieri residenti nel nostro Paese sono scarsamente rappresentati e, nonostante abitino a tutti gli effetti i nostri territori, la loro partecipazione alla vita politica appare limitata proprio perché non godono degli stessi diritti politici di cui godono i cittadini formali.

In questo senso, quello che emerge è che la predisposizione di pratiche partecipative, la cui caratteristica fondamentale è quella dell'*inclusività*, può

rappresentare davvero un'occasione per portare gli stranieri residenti e tutti i soggetti esclusi, all'interno dei processi decisionali.

Soprattutto i governi locali, nel predisporre strumenti volti all'inclusione, possono favorire la loro partecipazione, limitando di fatto gli ostacoli. Dall'analisi delle pratiche attuate in alcuni Comuni italiani è stato possibile constatare infatti che alcuni modelli, sebbene presentino alcuni punti di debolezza, funzionano e favoriscono *partecipazione, inclusione e coesione sociale*.

Sulla scia di questo ragionamento, possiamo concludere dicendo che le pratiche partecipative potrebbero realmente rappresentare una chance per stemperare il dibattito contemporaneo sulla limitatezza dell'istituto della cittadinanza. Allo stesso tempo, affinché questi processi diventino stabili, occorrerebbe un cambiamento di rotta. L'integrazione, l'inclusione, la partecipazione degli stranieri dovrebbero rappresentare un interesse reale e non strumentale. Culturalmente e giuridicamente parlando, occorre un cambiamento che porti a pensare che la partecipazione degli stranieri residenti apporterebbe benefici all'intera società.

Le categorie di individui esclusi sono molte e non si limitano agli stranieri e al "qui ed ora". Penso, per esempio, a tutte le categorie più deboli che non sono in possesso degli strumenti necessari per godere di quell'uguaglianza sostanziale, espressamente richiamata in Costituzione. Penso alle seconde generazioni di stranieri residenti che, pur essendo in possesso di titoli di studio, di conoscenza della lingua italiana e delle leggi, non possono partecipare alle decisioni politiche del Paese in cui sono cresciuti, hanno studiato e in cui risiedono.

Quest'ultimo accenno sulle altre categorie di soggetti esclusi, come le seconde generazioni di migranti o i minori italiani, potrebbe costituire uno spunto di riflessione ulteriore e potrebbe altresì rappresentare il tema dei miei prossimi studi.

## BIBLIOGRAFIA

Algostino, A., *I diritti politici dello straniero*, in IRIS AperTO, 2006  
<http://hdl.handle.net/2318/15810>

Allegretti, U., *Pubblica amministrazione e ordinamento democratico*, il Foro Italiano, vol. 107, No. 7/8, luglio-agosto 1984, pp. 205/206-219-220

- *Democrazia partecipativa e processi di democratizzazione*, in “DEMOCRAZIA E DIRITTO” 2/2008, pp. 175-217, DOI: 10.3280/DED2008-002009

- *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, Firenze University Press, 2010

- *Democrazia partecipativa*, voce “Enciclopedia del diritto”, Annali IV, Milano, Giuffrè, 2011

Ambrosini, M. *Sociologia delle migrazioni*, Bologna, il Mulino, 2011

Aristotele, *Politica*, 1252a 1-5

Ar dovino S., Ferraris, V., *Altri strumenti di partecipazione politica*, in *La partecipazione politica degli stranieri a livello locale*, Working Paper a cura di Associazione Studi Giuridici sull’immigrazione, Fieri, 2005

Antonelli, V., *Cittadini si diventa: la formazione alla democrazia partecipativa*, in “Cittadinanza e democrazia partecipativa” per il PRIN 2007 “Federalismo come metodo di governo”

- *Cittadinanza ovvero il diritto ad avere diritti* in “Bene Comune”, novembre 2017, [www.benecomune.net](http://www.benecomune.net)

Arena, G., *Introduzione all’amministrazione condivisa*, in “Rivista di Studi parlamentari e di politica costituzionale”, 1997

Arena, G. e Cotturri, G., *Introduzione. Il “valore aggiunto” della cittadinanza attiva*, in Arena, G., Cotturri G. (a cura di), *Il valore aggiunto. Come la sussidiarietà può salvare l'Italia*, Roma, Carocci, 2010

Bartolini, A. e Pioggia, A., *Le cittadinanze amministrative. Percorsi e prospettive dell'amministrazione tra diritti e doveri a 150 anni dalle leggi di unificazione amministrativa*, Firenze University Press, 2016

Bin R. e Pitruzzella G., *Diritto costituzionale*, G. Giappichelli editore, Torino, 2017

Biondi Dal Monte, F., *Dai diritti sociali alla cittadinanza. La condizione giuridica dello straniero tra ordinamento italiano e prospettive sovranazionali*, Torino, G. Giappichelli, 2013

Bobbio, L., (a cura di), *A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*, Napoli, ESI, 2004  
- *Dilemmi della democrazia partecipativa*, in “Democrazia e Diritto”, n.4, 2006, pp. 11-26

Bolognino, D., *Le nuove frontiere della cittadinanza nel confronto tra “cittadinanza legale” e “cittadinanza sociale”*, 2009, [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it)

Bonomo, A., *Rigenerazione urbana e nuove modalità partecipative: una riflessione*, in “Annali 2017 del dipartimento jonico”, 2017, <http://edizionidjsge.uniba.it/>  
- *L'inclusione dei “non cittadini” attraverso la rigenerazione urbana*, in “Istituzioni del Federalismo”, 2020 [www.regione.emilia-romagna.it](http://www.regione.emilia-romagna.it)

Brancaccio, L., Zaccaria, A.M., *Verso la città dei Municipi. La dimensione territoriale della politica a Napoli*, Napoli, Liguori Editore Srl, 2007

Calore, A., *“Cittadinanze” nell’Antica Roma*, Volume I. L’età regia, Torino, G. Giappichelli Editore, 2018

Canafoglia, V., *Le forme della partecipazione tra normazione e regolazione*, in Valastro, A. (a cura di) *Le regole locali della democrazia partecipativa. Tendenze e prospettive dei regolamenti comunali*, Jovene Editore, 2016

Canfora, L., *La democrazia di Pericle*, tratto da *I volti del potere*, Roma-Bari, Laterza & Figli, 2010

Caponio, T., *Quale partecipazione politica degli stranieri in Italia? Il caso delle consulte elettive dei comuni dell’Emilia-Romagna*, in “La cittadinanza elettorale”, IX Convegno internazionale della S.I.S.E, Firenze, 2006 [www.briguglio.asgi.it](http://www.briguglio.asgi.it)

Cavallo Perin, R., *La configurazione della cittadinanza amministrativa*, in “Diritto amministrativo”, Rivista trimestrale, Milano, Giuffrè editore, 2004

- *Cittadinanza amministrativa e democrazia partecipativa: andata e ritorno di un insolito fenomeno di eterogenesi dei fini*, in *Le cittadinanze amministrative*, Firenze University Press, 2016

Ciaffi, D., *I migranti come risorsa nella prospettiva dell’amministrazione condivisa*, in *Labsus*, Laboratorio per la sussidiarietà, luglio 2018, [www.labsus.org](http://www.labsus.org)

Costa, P., *Storia della cittadinanza in Europa*, Roma-Bari, La terza, 2005

- *La sfida di una nuova cittadinanza che valorizzi i diritti dell’uomo contro la logica del “dentro e fuori”*, in “Amministrazione civile”, n.6, 2008, 30

- *Nazione, diritti, stato*, in “Cuadernos monográficos de teoría del estado, derecho, público e historia constitucional, ISSN 1575-3247, N.7, 2012

- *Dai diritti naturali ai diritti umani: episodi di retorica universalistica* in *Il lato oscuro dei diritti umani. Esigenze emancipatorie e logiche di dominio nella tutela giuridica dell’individuo* a cura di Meccarelli, M., Palchetti, P., Sotis, C., Madrid, Editorial Dykinson, 2014

Costantini, D., *La democrazia dei moderni: storia di una crisi*, Firenze, Firenze University Press, 2012

Cristina, G., *Storia di una periferia nella Bologna del dopoguerra*, Milano, FrancoAngeli, 2017

De Santis, V., *La partecipazione democratica nell'ordinamento delle Regioni*, Torino, Giappichelli, 2013

- *La nuova legge della Regione Toscana in materia di dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione*, Osservatorio dell'associazione italiana dei costituzionalisti, AIC, 2013

Di Cesare, D., *Stranieri residenti. Una filosofia della migrazione*, Torino, Bollati Boringhieri, 2017

Donati, S., *A political history of national citizenship and identity in Italy, 1861-1950*. Retrieved from <http://ebookcentral.proquest.com>, 2013

Falzone, C., *Toscana legge 29 del 9 giugno 2009. Integrazione dei cittadini stranieri*, in "LABSUS – Laboratorio per la sussidiarietà", settembre 2010

Forte, P.P., *Appunti per una base costituzionale della cittadinanza*, [www.amministrazioneincammino.it](http://www.amministrazioneincammino.it)

Gallo, C. E., *La pluralità delle cittadinanze e la cittadinanza amministrativa*, in Rivista IRIS, 2002, <http://hdl.handle.net/2318/115944>, pp. 481-490

Habermas, J. (1996) *L'inclusione dell'altro. Studi di teoria politica*, trad. it. a cura di L.Ceppo e G.Rigamonti, Milano, Feltrinelli, 2008

Hansen, M. H., *Pòlis: an introduction to the Ancient Greek City-State*, Mogen Herman Hansen, 2006

Kazepov, Y., Procacci, G., *La cittadinanza in discussione*, Inchiesta, 20/120, 1998

Loddo, L., *Aristotele, Solone e le leggi democratiche: indagine critica e criteri di selezione* pp.178-179 in *Athenaion Politeiai tra storia, politica e sociologia: Aristotele e Pseudo-Senofonte* a cura di Bearzot, C., Canevaro, M., Gargiulo, T. -Poddihe, E.- Milano, LED, 2018

Magni S.F., *Capacità, libertà e diritti: Amartya Sen e Martha Nussbaum* in “Filosofia politica, Rivista fondata da Nicola Matteucci” 3/2003, pp. 497-508  
<https://www.rivistaweb.it/doi/10.1416/10084>

Mantovan, C., *Immigrazione e cittadinanza. Auto-organizzazione e partecipazione dei migranti in Italia*, Milano, FrancoAngeli, 2007

Marchettoni, L, *Breve storia della democrazia: da Atene al populismo*, Firenze, Firenze University Press, 2018

Marta, C., *Relazioni interetniche: prospettive antropologiche*, Napoli, Alfredo Guida Editore, 2005

Ministero dell’Interno, Dipartimento per le libertà civili e l’immigrazione, Direzione Centrale per i diritti civili, la cittadinanza e le minoranze, *Io cittadino. Regole per la cittadinanza italiana*, Milano, FrancoAngeli, 2009

Mossé, C., *Il cittadino nella Grecia antica*, a cura di Palmisciano R., Roma, Armando Editore, 1998

Nigro, M., *Organizzazione giuridica dell’amministrazione pubblica*, in Enc.giur., 1988, II, 5ss

Nussbaum, M., *Diventare persone*, Bologna, 2001

- *Creare capacità. Liberarsi dalla dittatura del Pil*, Bologna, 2012

Onida, V., *Eguaglianza e diritti sociali*, in AA.VV., *Corte Costituzionale e principio di eguaglianza*, Padova, Cedam, 2002

Palumbo, A., *La partecipAzione dei migranti a Cortona. Si abbattano barriere culturali solo attraverso la conoscenza dei fenomeni e delle persone*, 2018 in Labsus, [www.labsus.org](http://www.labsus.org)

Pettinari, N., *Gli strumenti di democrazia partecipativa nelle costituzioni e la partecipazione ai processi costituenti. Verso un nuovo sviluppo della qualità democratica?* In *federalismi.it*, *Rivista di diritto pubblico comparato europeo*, 2019

Picchi, M., *Il diritto di partecipazione*, Milano, Giuffrè, 2012

Rodotà, S., *Diritti e libertà nella storia d'Italia. Conquiste e conflitti 1861-2011*, Roma, Donzelli Editore, 2011

Rousseau, J.-J., *Il contratto sociale* (1762), trad. it. di G. Perticone, Mursia, Milano, 1971

Rubechi, M., *Il diritto di voto. Profili costituzionali e prospettive evolutive*, Torino, G. Giappichelli Editore, 2016

Schiaparelli, L., *Compendio della storia della Grecia antica secondo il programma pubblicato dal Governo per gli esami di magistero*, Torino, tip. Scolastica di S. Franco, 1855

Sugamele, L., *Cittadinanza e partecipazione politica nella pòlis greca. Lo status di cittadino*, in InStoria rivista online di storia&informazione, 2016

Trapanese R., *Cittadinanza e politiche sociali*, Napoli, Liguori editori Srl, 2005

Tubertini, C., *Sviluppare l'amministrazione condivisa attraverso i principi di sussidiarietà (verticale) e leale collaborazione: riflessioni e proposte*, 2019, Saggi e Articoli in Istituzioni e Federalismo in [www.regione.emilia-romagna.it](http://www.regione.emilia-romagna.it)

Valastro A., *Partecipazione, politiche pubbliche, diritti*, 2010

-*Le regole locali della democrazia partecipativa*, Jovene, Napoli, 2016

-*Cittadinanza amministrativa e democrazia partecipativa: andata e ritorno di un insolito fenomeno di eterogenesi dei fini*, in *Le cittadinanze amministrative*, Firenze University Press, 2016

-*Gli istituti della partecipazione fra retorica delle riforme e umiltà dell'attuazione*, 2017, in [Costituzionalismo.it](http://Costituzionalismo.it)

-*Costituzionalismo, democrazia sociale, dignità dell'esistenza: le ricadute politiche del racconto dei vissuti*, Fascicolo 2/2019 in *La "deformalizzazione" della legalità costituzionale: tornare alla cultura delle regole* in [Costituzionalismo.it](http://Costituzionalismo.it)

Veca, S., *Cittadinanza: riflessioni filosofiche sull'idea di emancipazione*, Milano, Feltrinelli, 1990

Vipiana, P., *La democrazia deliberativa a livello regionale\**, AIC, Osservatorio Costituzionale, 2018

Vizioli, N., *La democrazia partecipativa nella legislazione regionale italiana*, in "Rivista catalana de dret public", n.48, pp. 187-205, 2014 DOI:10.2436/20.8030.01.28

Zaccaria A.M., *Le circoscrizioni a Napoli*, in Borrelli, G., (a cura di) *La città: bisogni, desideri, diritti. La governance urbana*, FrancoAngeli, 2009

Zincone, G., *Cittadinanza e processi migratori: tesi sulle trasformazioni e i conflitti*, in "Diritto, immigrazione e cittadinanza, Milano, vol. IV, 2000

- *Un'offerta di integrazione*, in "La partecipazione politica degli stranieri a livello locale, Working Paper (a cura di) Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione, 2005

- (a cura di) *Familismo legale. Come (non) diventare cittadini*, Roma-Bari, Laterza, 2006

Zolo, D., Prefazione, in Id., (a cura di) *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Roma-Bari, La Terza, 1994

#### **Lista dei siti consultati**

[www.comunedicortona.it](http://www.comunedicortona.it)

[www.comunedifaenza.ra.it](http://www.comunedifaenza.ra.it)

[www.comunediterni.it](http://www.comunediterni.it)

[www.interno.gov.it/it](http://www.interno.gov.it/it)

[www.labsus.org](http://www.labsus.org)

[www.regione.emilia-romagna.it](http://www.regione.emilia-romagna.it)

[www.regione.toscana.it](http://www.regione.toscana.it)

## RINGRAZIAMENTI

*Grazie a mio padre e a mia madre per aver sempre creduto in me e per aver contribuito al raggiungimento di questo importante obiettivo.*

*Grazie ai miei nonni che mi hanno cresciuta e hanno condiviso con me tutte le tappe del mio percorso di studi, emozionandosi ad ogni esame sostenuto.*

*Grazie a mia sorella Marianna, con la quale ho condiviso sempre tutto, ai suoi preziosi consigli e al suo fondamentale supporto.*

*Grazie a mia zia e a mio cugino, pezzi fondamentali del mio cuore, per essermi sempre vicini.*

*Grazie al mio fidanzato Endri, senza la sua presenza e il suo incoraggiamento, non avrei raggiunto con lo stesso spirito questo traguardo.*

*Grazie a tutti i miei amici per avermi sostenuta e incoraggiata sempre.*

*Grazie al mio migliore amico Matteo, che è come un fratello, a lui va un ringraziamento speciale per esserci stato in tutti i momenti più importanti.*

*Infine, ringrazio tutte le persone che hanno contribuito ad avvalorare questo percorso.*

*Un pensiero speciale va a coloro che, pur non potendo essere presenti, sono stati fondamentali nell'intraprenderlo e nel portarlo a termine grazie ai loro preziosi insegnamenti.*