

Problemi giuridici del decentramento comunale

Testo provvisorio

Luca De Lucia

(Pesaro, 20 marzo 2009)

1. Premessa

L'art. 2, comma 29 della legge n. 244 del 2007 (legge finanziaria per il 2008) è intervenuto in modo assai incisivo sull'art. 17 del d.lgs n. 267 del 2000, relativo alle circoscrizioni di decentramento comunale, riducendo in maniera significativa la possibilità per i comuni di costituire tali organismi.

In particolare, la norma ha modificato i parametri per la loro istituzione: l'obbligo di istituire circoscrizioni vale adesso solo per i comuni con popolazione superiore a 250.000 abitanti (e non più 100.000 abitanti). Inoltre, i comuni con popolazione compresa tra i 100.000 e i 250.000 abitanti hanno la facoltà di istituire circoscrizioni, a condizione che la popolazione media delle stesse non sia inferiore a 30.000 abitanti (questa facoltà prima era invece prevista per i comuni con popolazione compresa tra i 30.000 ed i 100.000 abitanti).

Inoltre, in base al d.l. n. 248 del 2007, cov. l. n. 31 del 2008, le disposizioni di cui all'art. 2, comma 29, l. n. 244/07, si applicano *“a decorrere dalle elezioni successive alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto”* (sul problema della decorrenza della norma cfr. Cons. Stato, sez. I, parere del 2 aprile 2008, n. 1016/2008).

L'art. 2, comma 29, l. 244/07 offre l'occasione per riflettere sulle funzioni e sulla natura degli organi del decentramento, anche alla luce delle recenti riforme costituzionali; ciò nella consapevolezza che sono difficili affermazioni generalizzanti, poiché nelle Regioni italiane le circoscrizioni hanno avuto vita e modi di essere non omogenei. Nondimeno, può essere utile prendere le mosse dalla legge istitutiva per poi formulare alcune considerazioni alla luce dei principali interventi normativi, che nel corso del tempo, si sono susseguiti in materia.

2. Origini dell'istituto: la valenza partecipativa, rappresentativa e funzionale delle circoscrizioni nella l. n. 278 del 1976

Lo Stato ha disciplinato le circoscrizioni per la prima volta dallo Stato con la legge n. 278 del 1976 (sul decentramento e sulla partecipazione dei cittadini nella amministrazione del comune); norma questa che deve essere inquadrata nel più ampio contesto delle trasformazioni politiche e sociali del '68. Essa ha costituito la risposta legislativa alle esigenze e alle pratiche di partecipazione popolare che, nonostante una dichiarata opposizione della giurisprudenza (cfr. es. Corte cost. n. 107 del 1976, che ha dichiarato incostituzionale la l.r. Sicilia istitutiva dei consigli di quartiere; Cons. Stato, sez. I, 31 ottobre 1975, circa la illegittimità della elezione diretta dei consigli di quartiere nel comune di Milano), dalla fine degli anni '60 cominciarono ad affacciarsi sulla scena locale. Queste pratiche, identificate con diverse denominazioni e caratteri, nelle varie esperienze urbane (cfr. es. l'indagine di B. Dente, *Il decentramento in Italia e all'estero*, in *Amministrare*, 1972, 13 ss), furono in genere fragilmente legittimate dall'art. 155 del t.u. comunale e provinciale del 1915 (sul delegato del sindaco).

Per comprendere la delicatezza dei temi che la disciplina sul decentramento veniva (e viene) a toccare, basta ricordare due opinioni della dottrina.

Da una parte si ebbero i disillusi: si ritenne che, in realtà, la legge tradiva l'autonomia dei comitati e delle associazioni di quartiere, creando un ulteriore livello dell'organizzazione locale rappresentativa, che era "*allargamento per cooptazione dei quadri dirigenti del Comune (...) ed insieme evidenziazione di nuovi interessi, quelli appunto del quartiere, prima trascurati*". Insomma, in questa ottica, la norma avrebbe tentato di operare l'indebita trasformazione della natura delle autonomie di base, ingabbiandole in un sistema istituzionale fondato sulla rappresentanza, peraltro caratterizzato da insufficienti meccanismi di raccordo con le popolazioni di quartiere (così U. Allegretti, *I quartieri tra decentramento comunale e autonomia di base*, in *RtDP*, 1978, 192 ss).

La seconda opinione era al contrario più ottimistica ed evidenziava come la legge del 1976 prendesse in considerazione due esigenze. La prima di "*decentramento democratico*" (o partecipativo): essa consisteva nell'aumentare il peso della partecipazione popolare, affiancando al ruolo di indicazione dei titolari degli organi

comunali, quello di partecipazione in concreto all'esercizio del potere amministrativo; si intendeva assicurare in tal modo *“una effettiva e costante capacità delle collettività subcomunali di concorrere alla elaborazioni delle decisioni riguardanti la loro vita”*. La seconda esigenza, di *“decentramento funzionale”*, rispondeva invece a logiche di efficienza: la necessità cioè di creare strutture dalle dimensioni tecnicamente ed economicamente adeguate ai fini di una buona amministrazione. Le due componenti, come è chiaro, erano collegate, ma sollevavano problemi tra loro diversi; nella legge del 1976 in effetti l'elemento partecipativo ha avuto la prevalenza (M. Nigro, *Partecipazione e decentramento nella disciplina delle circoscrizioni comunali*, in *RtDP*, 1978, 168 ss).

Al di là di ogni considerazione circa l'autonomia delle organizzazioni di base e la loro posizione nei confronti dell'amministrazione comunale dopo le norme del '76, è certo che la legge non ha rappresentato (né intendeva esserlo) *“un passaggio dalla democrazia rappresentativa alla democrazia diretta”*, ma uno degli strumenti del *“passaggio dalla democrazia politica in senso stretto alla democrazia sociale”*, ossia una tappa dell'*“estensione del potere ascendente (...) al campo della società civile nelle sue varie articolazioni (...)”* (N. Bobbio, *Democrazia rappresentativa e democrazia diretta*, ora in *Il futuro della democrazia*, Torino, 1984, 50).

In sintesi, si può affermare che le strutture del decentramento – nonostante le diverse discipline contenute nella legge – presentavano contestualmente tre funzioni.

1) di rappresentanza: i meccanismi di formazione del consiglio circoscrizionale (per nomina o per elezione, a seconda dei compiti assegnati all'organo dai regolamenti, sulla base della legge) erano fondati sulla stretta osservanza della regola proporzionale; ciò consentiva l'effettiva corrispondenza tra composizione del consiglio circoscrizionale e gli orientamenti (politici) dell'elettorato;

2) di partecipazione: la circoscrizione costituiva uno strumento di raccordo (al limite, dialettico) tra il comune e le istanze di base, caratterizzate da propria autonomia (cfr. art. 12, lett. b); questo ruolo era peraltro agevolato e garantito dal medesimo meccanismo della rappresentanza (diretta o indiretta: art. 3) su base proporzionale;

3) di decentramento funzionale: la previsione di ambiti subcomunali per lo svolgimento di determinati compiti, avrebbe dovuto rappresentare uno strumento per il migliore funzionamento dell'amministrazione.

La peculiarità della regolamentazione delle circoscrizioni risiedeva proprio nell'equilibrio tra questi tre elementi. Di questa natura composita si può trovare una chiara conferma nelle difficoltà che si sono incontrate nel trovare una soddisfacente qualificazione in termini di natura giuridica della circoscrizione stessa: organo del comune, organo della popolazione circoscrizionale, ufficio con soggettività giuridica (interna o esterna), ecc.

3. Successive vicende normative

Le successive vicende sono note. Un cenno anzitutto merita la legge istitutiva del servizio sanitario nazionale, che aveva aperto ulteriori possibilità operative per gli organi di decentramento quando il territorio della USL coincida con quello della circoscrizione (art. 15, l. n. 833 del 1978: sul che G. Mor, *Consiglio circoscrizionale comunale*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, vol. 2°, 414).

All'arresto della spinta partecipativa che ha caratterizzato gli anni '80 ha corrisposto una progressiva trasformazione delle circoscrizioni, in un primo momento dal punto di vista fattuale e successivamente anche da quello normativo.

Della modificazione del contesto politico, peraltro, serbo un nitido ricordo personale, di quando ho ricoperto il ruolo di consigliere circoscrizionale a Roma dal 1988 fino al '93: non solo le attività del consiglio si svolgevano, di massima, nella totale indifferenza della collettività, ma ogni tentativo di creare occasioni di aggregazione e di partecipazione (diverse da quelli di partito) si rivelava sostanzialmente inutile.

In ogni caso la legge n. 142 del 1990 ha reso obbligatorie le circoscrizioni per i comuni con popolazione superiore ai 100.000 abitanti; ne ha invece resa facoltativa l'istituzione per quelli con popolazione superiore ai 30.000 abitanti. Agli statuti e ai regolamenti locali è stato demandato il compito di determinarne l'organizzazione e le funzioni, fermo restando la centralità del consiglio. Il sistema elettorale prescelto era proporzionale (quello dei comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti), "(...) a

garanzia della rappresentatività: in quanto le circoscrizioni non sono organismi di governo ma soltanto di partecipazione che, come noto, più è rappresentativa più è democratica" (on. Ciaffi, relatore alla Camera della l. n. 142, seduta del 25 gennaio 1990, p. 88; cfr. anche l'intervento dell'on. Barbera, che invece manifestò perplessità su questa scelta).

La legge del '90 ha ribadito che la circoscrizione è organismo di partecipazione, di consultazione e di gestione dei servizi di base, ma nel capo III, ha dettato la disciplina di altri istituti di partecipazione diretta dei cittadini all'amministrazione comunale, stabilendo, ad esempio, nell'art. 6 che i comuni devono valorizzare *"le libere forme associative e promuovono organismi di partecipazione popolare all'amministrazione locale"*.

Sempre nella legge n. 142 del 1990 è stato posto il principio (successivamente esteso a tutte le amministrazioni) della separazione tra la sfera politica e quella burocratica. Questa innovazione ha posto rilevanti problemi per le strutture del decentramento comunale e ha sollevato alcune domande determinanti sulla loro funzione, perché i consigli, in precedenza, erano titolari, appunto, anche di poteri amministrativi di carattere individuale, oramai di spettanza dell'apparato amministrativo.

La crisi della partecipazione ha fatto sentire i suoi effetti in questo ambito, dapprima, nel 1993, con la legge n. 81 (sull'elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale). L'art. 10, comma 2°, ha modificato il comma 4 dell'art. 13, l. n. 142 cit., stabilendo che *"lo statuto sceglie il sistema di elezione (...) "* del consiglio, fermo restando che ad esso spetta l'elezione del presidente (comma 5). Tuttavia, , in via transitoria, in base all'art. 10, comma 3, l. n. 81 fino all'approvazione delle modifiche statutarie, all'elezione dei consigli circoscrizionali si dovevano applicare le norme per l'elezione dei consigli nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti: agli organi di decentramento è stato quindi esteso il sistema proporzionale con premio di maggioranza a favore della lista (o gruppo di liste) che avesse ottenuto almeno il 40 per cento dei voti validi (art. 7, l. cit.).

L'ulteriore trasformazione e allontanamento dal paradigma originario si è avuto nel 1999. La legge n. 265 del 1999 ha previsto, in primo luogo, *“particolari e più accentuate forme di decentramento di funzioni e di autonomia organizzativa e funzionale, determinando, altresì, anche con il rinvio alla normativa applicabile ai comuni aventi uguale popolazione, gli organi di tali forme di decentramento, lo status dei componenti e le relative modalità di elezione, nomina o designazione”* per i comuni con popolazione superiore ai 300.000 abitanti.

Ha inoltre riscritto il comma 4 dell'art. 13, disponendo che *“gli organi delle circoscrizioni rappresentano le esigenze della popolazione delle circoscrizioni nell'ambito dell'unità del comune e sono eletti nelle forme stabilite dallo statuto e dal regolamento”*. Si badi alla nuova formulazione dell'art. 13, l. n. 142: la rappresentanza delle esigenze della popolazione della circoscrizione non è più prerogativa del consiglio, ma degli organi delle circoscrizioni. Essendo stata abrogata la previsione per cui *“il consiglio circoscrizionale elegge nel suo seno un presidente”*, viene implicitamente ammessa la elezione diretta del presidente stesso.

La delegificazione ha rimesso la scelta del sistema elettorale e della forma di governo delle circoscrizioni ai singoli comuni. Ciò ha però inevitabilmente indebolito l'elemento partecipativo dell'istituto; partecipazione che del resto aveva cessato di far pressione sugli enti locali. In altri termini, la spinta verso il sistema proporzionale però con premio di maggioranza – opzione caldeggiata dalla legge e imposta in via transitoria – ha comportato la preferenza per la stabilità di una determinata maggioranza politica (o talvolta del presidente, se eletto direttamente): alla cosiddetta governabilità avrebbe dovuto corrispondere una maggiore efficienza nell'esercizio delle funzioni e nell'erogazione dei servizi, con conseguente necessità di un'adeguata struttura burocratica e organizzativa. Insomma, l'elemento della rappresentanza politica si è potenzialmente saldato con quello della gestione (anche se il primo è stato a sua volta contrastato dal nuovo ruolo della dirigenza): il tutto con evidente compressione di quella vocazione alla partecipazione che era originariamente assicurata attraverso il rispetto del principio proporzionale.

In sintesi, in circa 20 anni, il legislatore nazionale ha trasformato il senso profondo del decentramento. Sarebbe peraltro interessante conoscere dati statistici circa le scelte operate dai comuni sul punto.

4. Le circoscrizioni nel nuovo Titolo V della parte II della Costituzione

La questione si complica alla luce delle riforme costituzionali del 2001. Per limitarsi all'essenziale, si deve ricordare che la legge cost. n. 1 del 2003 ha rideterminato i rapporti tra la legge dello Stato e l'autonomia locale, limitando le competenze legislative statali alla *"legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, province e città metropolitane"*. Il che vuol dire che il d.lgs n. 267 del 2000 (e più in generale le leggi dello Stato in materia) rappresenta oramai un vincolo per l'autonomia locale solo per quanto riguarda dette materie; con la conseguenza che per gli altri ambiti (e in special modo quanto all'organizzazione di comuni e province) sussiste una vera e propria riserva di fonte locale (cfr. di recente Tar Lazio, sez. II, n. 8291 del 2008).

Alla luce di queste innovazioni si possono porre alcune domande centrali per il nostro ragionamento. A che titolo l'art. 2, comma 29 della legge n. 244/07 ha modificato i parametri per la loro istituzione? Detta norma è pienamente conforme alla Costituzione? Qual è la posizione delle circoscrizioni nel nuovo contesto costituzionale? Le circoscrizioni possono – almeno in alcuni casi – essere considerate come organi di governo del comune? Più in generale, può la legge dello Stato interessarsi delle strutture del decentramento comunale?

Il tema è delicato, come dimostrano le vicende dello statuto del comune di Forlì e l'inusuale cambio di opinione al riguardo del Consiglio di Stato. La questione concerneva la norma statutaria del comune relativa all'*"ammissibilità degli stranieri non comunitari all'elettorato attivo e passivo nelle elezioni degli organi delle circoscrizioni comunali"*. In un primo momento il Consiglio di Stato, in un parere sollecitato dalla Regione Emilia Romagna, ha affermato che la riserva alla legislazione statale in materia si esaurisce nella disciplina elettorale concernente gli organi di governo e le funzioni fondamentali degli enti locali: organi che, per i comuni, sono il Sindaco, il Consiglio e la Giunta; *"non rientrano dunque, in tale competenza riservata*

allo Stato, le modalità di composizione degli organi delle circoscrizioni, ivi compresa l'individuazione dei soggetti destinatari della capacità elettorale, che sono oggetto viceversa della competenza statutaria nell'esercizio dell'autonomia sancita dall'articolo 114" (Cons. Stato, sez. II, n. 8007 del 2004).

Successivamente, però, all'esito di un quesito del Ministero dell'interno, la conclusione del Consiglio di Stato – sempre in funzione consultiva e sulla medesima questione – è stata invece nel senso che *"le circoscrizioni sono, a mente del più volte citato art. 17, organi necessari nei comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti, eventuali nei comuni con popolazione da 30.000 a 100.000 abitanti"* cui sono imputate *"funzioni di rilevante interesse pubblico e tali da valutare e comporre interessi, privati e pubblici, di notevole spessore, così politico come amministrativo"*. A quanto pare dunque le circoscrizioni sarebbero da qualificare come organi di governo (Cons. Stato, sezioni I e II, n. 11074 del 2005).

Questa oscillazione evidenzia – oltre che l'urgente necessità di riformare il Consiglio di Stato – la difficoltà del problema e la rilevanza delle sue implicazioni.

Si tratta quindi di definire l'espressione *"organi di governo"* dei comuni. L'art. 36 del t.u. dispone in modo chiaro che *"sono organi di governo del comune il consiglio, la giunta, il sindaco"*; non vengono menzionati altri uffici. Tuttavia, se a questa elencazione si affianca una nozione funzionale di *"organo di governo"*, si dischiudono prospettive esegetiche ulteriori. E' utile in proposito ricordare che l'art. 4 del d.lgs n. 165 del 2001 (norme sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), stabilisce che *"gli organi di governo esercitano le funzioni di indirizzo politico-amministrativo, definendo gli obiettivi ed i programmi da attuare ed adottando gli altri atti rientranti nello svolgimento di tali funzioni, e verificano la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione agli indirizzi impartiti"* (cfr. anche art. 107, t.u.). In questa ottica, quindi l'organo di governo presuppone una distinzione tra le sfere di azione degli uffici a titolarità politica e quelli professionali; ciò, a sua volta, implica, come è ovvio, una certa complessità dell'organismo dal punto di vista strutturale e funzionale.

L'argomento è delicato, se non altro perché, come evidenziato in dottrina, elementi di indirizzo politico-amministrativo sono presenti in ogni organizzazione

complessa ed essi si possono esprimere anche in via di fatto. In ogni caso, sembra potersi affermare che le circoscrizioni vadano considerate come organi di governo quando abbiano ambiti di competenza (ossia compiti di amministrazione diretta) sufficientemente estesi rispetto ai quali il consiglio (in quanto ufficio elettivo) possa esercitare funzioni di indirizzo politico-amministrativo, nei confronti dell'apparato amministrativo. Si deve ritenere che questo assetto riguardi in prevalenza (ma non esclusivamente) i comuni di maggiori dimensioni. Questa configurazione però porta a escludere che le strutture del decentramento possano avere anche finalità partecipative: gli interlocutori del consiglio (e del presidente) diventano infatti gli uffici della circoscrizione.

Per limitarsi a qualche esempio, il regolamento del comune di Napoli sulle municipalità espressamente prevede in relazione ad ambiti materiali piuttosto nutriti che *“il Consiglio è l'organo di governo, di indirizzo e di controllo politico-amministrativo”* (art. 39) e che il presidente *“dà impulso all'azione dei dirigenti in ordine all'attuazione di programmi adottati dai Consigli e vigila sul concreto esercizio dell'attività amministrativa e di gestione”* (art. 35, comma 1, lett. 1). Parimenti, nel comune di Genova, i consigli dei municipi sono titolari di significativi poteri di indirizzo e di controllo su una serie ampia di funzioni e servizi (art. 51 ss, statuto). Di contro, sempre a titolo di esempio, i consigli di quartieri di Firenze hanno attribuzioni più ridotte e, soprattutto, gestiscono *“i servizi attribuiti e le funzioni delegate nel rispetto degli indirizzi programmatici definiti nella relazione previsionale e programmatica approvata dal Consiglio comunale”* (art. 50 dello statuto).

Occorre però avvertire che questo terreno è sfuggente, anche perché risulta intimamente collegato al sistema elettorale di volta in volta prescelto. Basti considerare che un organo (anche consiliare) eletto direttamente (con premio di maggioranza) viene inevitabilmente investito, si potrebbe dire, di un'energia politica che tenderà ad assumere le forme della funzione di indirizzo (nei confronti degli organi a titolarità professionale), anche in assenza di norme locali che espressamente lo prevedono.

Incidentalmente, non è inutile rilevare che il riconoscimento, in certe realtà (quelle più grandi), di funzioni di indirizzo a favore delle circoscrizioni, è stata di certo

la conseguenza della separazione tra politica e amministrazione cui si è accennato in precedenza e che ha generato la necessità di irrobustire la dotazione di competenze di strutture politiche oramai legittimate con sistemi elettorali orientati al maggioritario.

5. Sugli ambiti di competenza del legislatore statale e dell'autonomia locale

Sulla scorta di queste sintetiche considerazioni, si può tentare di risolvere il problema della legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 29 della legge n. 244 del 2007 e in generale dei limiti della legge dello Stato in materia di decentramento. Una volta chiariti i casi in cui la circoscrizione può essere considerata come organo di governo, la legge dello Stato di cui all'art. 117, comma 2, lett. p) può svolgere un ruolo in due direzioni.

1) Può dettare norme generali su quegli organi di decentramento che, in base alle fonti locali, svolgano effettive funzioni di governo, ad esempio, indicando alcuni dei compiti che alle circoscrizioni stesse vanno riconosciuti. In conseguenza, si deve ritenere che i parametri demografici dettati dall'art. 17, comma 3, t.u. per l'istituzione di strutture di decentramento trovino applicazione unicamente quando esse abbiano compiti di governo, ai sensi della d.lgs n. 165/01 cit.. Quando invece esse siano organismi prevalentemente di partecipazione, si deve escludere che la legge dello Stato possa costituire un limite per l'autonomia locale, riguardando questo ambito la relazione, si potrebbe dire, "*intima*" tra popolazione ed articolazione subcomunale. In altri termini, quando la circoscrizione sia disegnata come struttura – ancorché titolare di poteri amministrativi – con il compito di rappresentare le esigenze della popolazione subcomunale, quando abbia cioè il ruolo di forum di discussione e di confronto, di stimolo nei confronti dell'amministrazione comunale, non vi è dubbio che la relativa disciplina debba essere rimessa alla fonte locale senza alcuna interferenza esogena.

2) Può stabilire che in determinate realtà, gli organi di decentramento debbano essere configurati come organi di governo. Se è corretta questa interpretazione, l'art. 17, comma 1, t.u. implica non solo la necessità di istituire organi di decentramento, ma soprattutto che essi siano titolari di funzioni di indirizzo politico in relazione ad ambiti materiali consistenti. La legge non può invece imporre l'istituzione di strutture di decentramento prive di compiti di indirizzo politico-amministrativo.

In principio non sono ammissibili altri interventi del legislatore statale, che sono invece riservati agli statuti e ai regolamenti comunali. Si deve peraltro precisare che la potestà legislativa dello Stato in questa materia, in ossequio all'art. 5 della Costituzione (che impone, come noto, l'adeguamento del metodo e dei principi della legislazione alle esigenze dell'autonomia) deve essere esercitata attraverso norme di principio che, a loro volta, dovranno essere attuate dagli atti di autonomia comunale.

Questa ricostruzione dovrebbe fare chiarezza; consente infatti ai comuni di operare scelte univoche, evitando commistioni improprie: depurare gli organismi del decentramento da incrostazioni gestionali, riportandoli in tal modo alla loro missione originaria di strutture di partecipazione; in alternativa, in presenza delle condizioni stabilite, di renderli a tutti gli effetti strumenti del governo locale per ambiti subcomunali.

Non vi è dubbio infatti che una struttura con una disciplina e con finalità ambigue non possa operare in modo efficiente. Ma per ragioni di carattere funzionale, la riemersione della natura partecipativa degli organi di decentramento, almeno in linea di principio, presuppone – va tenuto presente – l'osservanza del sistema proporzionale. Ciò per evitare che si consolidi in capo agli uffici eletti quel surplus di politicità che, in via di fatto, si può tradurre, tra l'altro, nell'allontanamento dalle esigenze dei cittadini e delle associazioni. Esigenza questa che non si pone invece per le circoscrizioni che siano organi di governo.

6. Conclusioni

Fin qui l'analisi ha avuto ad oggetto il dato normativo e ha tentato di individuare gli elementi funzionali e le contraddizioni del modello legale disegnato dal legislatore e dai comuni. Ed è emerso il potenziale abbandono della vocazione partecipativa del decentramento comunale a favore di un suo tendenziale orientamento all'amministrazione.

Non si deve però trascurare che questo cambio di rotta ha delle giustificazioni reali. L'arresto della spinta partecipativa è stata una delle cause principali della progressiva, ma inesorabile, trasformazione delle circoscrizioni; più in generale, probabilmente della contrazione degli spazi della "*democrazia sociale*" e forse, come è

stato detto, della *“fine del sociale”*. Il che deve indurre alla cautela, a non sopravvalutare il ruolo degli organi di decentramento ricondotti alle origini.

Semmai deve spingere gli enti locali e gli amministratori (ma ancor prima i partiti) a interrogarsi sulle forme e sui modi per rilanciare una nuova educazione civica, di attaccamento delle collettività, e degli individui che la compongono, alla cosa pubblica. Le realtà in Italia, sono estremamente variegata e su questo aspetto si avverte lo storico dualismo tra Nord e Sud. Si ha però talvolta l'impressione che si debba tornare alle origini del significato stesso della partecipazione: ossia a quello indicato dagli artt. 2 e 3 della Costituzione. In questa ottica, la partecipazione indica preliminarmente estensione ed effettività dei diritti civili e sociali, inclusione delle persone nella società a garanzia delle libertà individuali e collettive. In altri termini, la sfida vera per la democrazia italiana – in alcune realtà geografiche e per alcune categorie – si pone anche su un livello diverso da quello della partecipazione istituzionale, ossia su quello della piena partecipazione alla vita associata.

Ciò non toglie ovviamente che la partecipazione istituzionale e, più in generale, il principio della sussidiarietà c.d. orizzontale possano svolgere un ruolo importante nei confronti delle politiche e delle azioni dei pubblici poteri.

Il tema della sussidiarietà orizzontale è però delicatissimo e impone una riflessione culturale, seria, approfondita e laica. Infatti, una declinazione del principio superficiale o subalterna alle mode (o, peggio, alle vicende di cronaca nera) può produrre risultati non auspicabili. Basterà sottolineare che esso può agire in ambiti collettivamente accettati (appunto, di interesse generale), ad esempio, quelli dell'assistenza, della tutela dell'ambiente e dei beni culturali; non può in alcun modo costituire elemento di allarme sociale. E' un principio che presuppone, insomma, una forte presenza pubblica a fini di regolazione e di garanzia, per tutti.

Invece, per fare un solo esempio, è inquietante con quanta facilità il tema delle c.d. *“ronde”* (art. 6, commi 3 ss, d.l. n. 11 del 2009, misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori) è stato considerato una forma di sussidiarietà orizzontale.