



Rivista N°: 3/2019
DATA PUBBLICAZIONE: 20/07/2019

AUTORE: GIOVANNA TIEGHI*

AUTONOMIA E PARTECIPAZIONE: 'LABORATORI DI DEMOCRAZIA' PER UN RINNOVATO 'RIGHT TO EXPERIMENT' ?

Sommario: 1. Autonomia e partecipazione: riflessioni introduttive sulla democrazia tra unità e frammentazione dello Stato contemporaneo – 1.1. Territorio, cittadino, sovranità: dal metodo ai valori costituzionali - 2. "Laboratori democratici": solo gli Stati? Una lettura aggiornata della Dissenting Opinion del 1932 del Giudice Brandeis – 3. Incidente democratico e diritto di essere sentiti: tappe di un percorso di cooperative-compliance. Democrazia del contribuente? – 3.1. Il Ballot Initiative Process nel processo di ripartizione dei territori: la Cal 3 Initiative e l'Order del 18.07.2018 della Corte Suprema californiana – 4. Il 'legislative consent' e 'the people'. Spunti nella prospettiva di un'applicazione aggiornata del 'right to experiment': per il cittadino-contribuente contemporaneo, anche italiano?

1. Autonomia e partecipazione: riflessioni introduttive sulla democrazia tra unità e frammentazione dello Stato contemporaneo.

L'emergere, a livello mondiale, di istanze autonomistiche e di *governance* territoriale all'interno di una molteplicità di ordinamenti impone di riprendere in esame, per aggiornarli ove occorra, alcuni tradizionali principi di diritto costituzionale: quello di *autonomia* e quello di *partecipazione*.

Tale operazione ha delle implicazioni su due diversi piani: da un lato, su quello istituzionale, ossia con riferimento al ruolo dell'interpretazione e della "giurisdizionalizzazione" negli ordinamenti contemporanei, oggi affetti da una crisi che è anche crisi del diritto; dall'altro, sul piano del diritto costituzionale interno, ove appare auspicabile una rilettura – da intendersi come riappropriazione dei contenuti originari che già esprimevano la potenzialità dell'adattamento agli eventi futuri - dell'art. 5 della Costituzione italiana. Parametro la cui attualità normativa valoriale pare rinvenirsi, oggi più mai, se concepito in combinato disposto con gli artt. 1, 2, 21, 53 e 116 terzo comma della medesima Costituzione. Dunque, in stretta connessione con il ruolo del cittadino – e le sue libertà - nella dinamica costituzionale; nonché, con le nuove

* Professore di Inglese Giuridico nell'Università degli Studi di Padova, Dottore di ricerca in Diritto costituzionale.

aperture, consentite dal diritto positivo, su cui i sistemi di giustizia costituzionale – non solo italiano - sono chiamati ora a confrontarsi per definire un ordine democratico il più possibile coincidente con le aspettative e i bisogni emersi dalle recenti esperienze di rivendicazione autonomistica in atto, sia in Italia che all'estero.

“Leggendo le vicende dell'autonomia facendone la storia a partire dai caratteri originali”, infatti, si è concluso, avendo a mente lo specifico contesto italiano, “che di certo essa, il suo grado di sviluppo e la sua regressione segnano le sorti” della democrazia stessa¹. Ben oltre, dunque, il mero rapporto Stato-potere-territorio: in gioco vi era, nella prospettiva originaria della Costituzione - e, si ritiene, vi è ancor oggi - l'essenza stessa della *democrazia*, da intendersi - finanche, come si vedrà prospetticamente -, come “laboratorio”. Da questo punto di vista, elemento di pregnante rilievo è il dato per cui, in seno all'Assemblea costituente italiana, il tema dell'autonomia venne considerato “l'innovazione più profonda introdotta in Costituzione” proprio per la sua potenziale “portata decisiva per la storia del Paese”: “né”, si sottolineò, “senza l'*esperimento* autonomistico si potranno conoscere le realtà e le possibilità effettive”². Da qui, muove, dunque, il tentativo di riflessione proposto nell'ottica della riviviscenza del principio di autonomia: principio da intendersi oggi concepito – come fu inizialmente per l'ordinamento italiano - quale vero e proprio motore di democratizzazione e di efficienza dell'organizzazione statale³. In questa prospettiva, di conseguenza, il ruolo della persona umana non può che essere preconditione di un nuovo ordine costituzionale, che sia in grado di coniugare efficacemente il pluralismo con le libertà⁴.

¹ S. STAIANO, *Costituzione italiana: Art.5*, Carocci Ed., Roma, 2017, 39, il quale, ragionando su “Un ‘modo d'essere della Repubblica””, evidenzia la connessione tra “Autonomia e sorte della democrazia”, *ivi*, 39 e ss.

² Sono le parole del Presidente della Commissione dei 75 Meuccio Ruini, nella *Relazione sul Progetto di Costituzione* presentata il 6 febbraio 1947, in www.dellarepubblica.it/la-costituzione, 13.

³ Sul punto, si rinvia alle riflessioni di Ambrosini nella *Relazione sulle autonomie regionali* (AC Seconda Sottocommissione, 13 novembre 1946, in www.dellarepubblica.it/la-costituzione, 137 e ss. Inoltre, per una ricostruzione aggiornata che fornisce gli strumenti utili per comprendere anche i recenti tentativi di sperimentazione da parte di alcune Regioni italiane, volti ad ottenere particolari forme e condizioni di autonomia, si veda S. STAIANO, *Costituzione italiana: Art.5*, *cit.*, ove, tra l'altro, si ammonisce nei seguenti termini, con riferimento al rischio di “disarticolazione del sistema”: “Certo, la Corte ha sempre mantenuto, in materia di autonomie territoriali, un atteggiamento assai prudente. E, leggendo l'art. 5 Cost., nel contemperamento tra principio unitario e principio di autonomia, si è sempre posta a presidio dell'unità, specie nella stagione del federalismo ‘ideologico’. Ma stavolta”, sottolinea, “è in gioco la disarticolazione del sistema”. Ciò appare all'autore correlato a un modo di “assecondare la mentalità del secolo, dare avallo a quel riformismo performativo, che mette anche i controllori della legittimità innanzi al fatto compiuto, dinanzi al disordine ulteriore che deriverebbe da decisioni contrastanti con il mutamento imposto”, *ivi*, 136.

⁴ Sul fenomeno, definito “irresistibile, verso le autonomie locali” si precisava che “Non si tratta soltanto, come si diceva allora” – con riferimento al Risorgimento -, “di ‘portare il governo alla porta degli amministrati’ (...); si tratta di ‘porre gli amministrati nel governo di sé medesimi’. La tendenza”, si precisava, “si collega alle rivendicazioni di libertà, che sono la grande nota di questo momento storico: di tutte le libertà, anche degli enti locali come ‘società naturali’. Riecheggia più viva, in questa atmosfera”, si sottolineava finanche, “l'affermazione di Stuart Mill che nelle autonomie locali si ha un ‘ingrandimento della persona umana’, e che ‘senza istituzioni locali una nazione può darsi un governo libero, ma non lo spirito di libertà’”: M. RUINI, *Relazione sul Progetto di Costituzione*, *cit.*, 13.

Per delineare i passaggi essenziali di questa complessa ricostruzione, sono in ogni caso necessarie alcune premesse, direttamente collegate ai due piani di analisi anticipati:

a) innanzitutto, l'accoglimento di una teoria e una struttura dell'interpretazione che rimette in gioco i principi inespressi su cui si fonda: *in primis*, "la vita come fine essenziale di tutto il suo lavoro", ossia la convinzione che "interpretare" – in specie con riferimento al dettato costituzionale – "significa accostare la norma alla vita, rendere la norma assimilabile alla vita"; ciò, sul presupposto che "nella interpretazione giuridica vi è non tanto e non solo un mostrare quello che c'è nella norma interpretata, ma un mostrare che nella norma interpretata c'è di più di quello che appare". Solo così procedendo, infatti, ossia prendendo in considerazione l' "esigenza di riportare la norma alla totalità", pare operare concretamente il "criterio dinamico dell'interpretazione. Questa esigenza", dunque, "porta l'interpretazione a rielaborare continuamente il complesso delle norme, a penetrare sempre più a fondo in questo complesso"⁵, in specie alla luce della crisi⁶ che gli ordinamenti contemporanei stanno attraversando, a fronte

⁵ G. CAPOGRASSI, *Il problema della scienza del diritto*, ora in *Opere*, II, Milano, 1959, 487 ss. Il ragionamento pone le sue basi nella seguente premessa: "Nessun ordinamento è definitivo, perché nessuna situazione della vita esaurisce le invenzioni della vita. E nessuno ordinamento resta intatto di fronte al mutare della storia perché non è possibile prevedere la imprevedibilità della vita", *ivi*, 576 ss.

⁶ Il difficile contesto storico-istituzionale odierno è esso stesso uno stimolo alla riflessione sul concetto di crisi. Concetto da parametrarsi, invero, non solo con riferimento ai rappresentanti (sul punto, *ex multis*, in particolare, si veda N. URBINATI, *Democrazia in diretta. Le nuove sfide della rappresentanza*, Feltrinelli, Milano, 2013, studio che nasce dall'analisi delle mutazioni in atto, per capire come sia possibile realizzare oggi la promessa democratica di tenere assieme uguaglianza e libertà politica – interessante, in specie, l'approfondimento sulla c.d. promessa democratica dell'autonomia -; ma, si veda, anche, sul concetto di "transforming leadership" "to advance to a higher level of morale and motivation", J. M. BURNS, *Leadership*, Harper and Row, NY, 1978), ma, secondo alcuni, anche considerando gli stessi rappresentati. Tale duplicazione, in astratto, potrebbe risultare più marcata nei casi di sistemi di *governance* plurale sia su base territoriale, sia mediante la combinazione di identità multiple (cittadino, utente, consumatore, contribuente...). In realtà, la prospettiva suggerita in questo studio predilige, nell'ottica istituzionalistica di Santi Romano (di cui, in specie, *Lo Stato moderno e la sua crisi*, Giuffrè, Milano, 1969), la valorizzazione della 'pluralità' nei seguenti termini: il *pluralismo* va considerato la vera – e nuova – essenza di una società che non può più tollerare "uno Stato moderno che pretende (come concretamente pretende) di esaurire la dimensione giuridica all'interno dei confini della propria volontà condizionando e rattrappendo lo spontaneo ordinamento del corpo sociale", operando per un "recupero del diritto" che non è altro che "il recupero per un rinnovato pluralismo giuridico": un pluralismo che, si chiarisce opportunamente, "è venuto progressivamente a mancare durante la modernità e che riaffiora oggi (dapprima fattualmente) come un inesorabile portato della pos-modernità", in P. GROSSI, *L'invenzione del diritto*, Laterza, Roma-Bari, 2017, XX-XXI (ma anche, prima ancora, P. GROSSI, *Introduzione al Novecento giuridico*, Laterza, Roma-Bari, 2012). E', dunque, la presa d'atto del pluralismo che, invece che destabilizzare – fino a delineare ipotesi di crisi di identità dello stesso rappresentato – si pone, al contrario, come veicolo di superamento del disorientamento del cittadino di fronte alla inefficienza – finanche inettitudine o delegittimazione - dei rappresentanti (sul tema, con riferimento specifico alla moltiplicazione delle fonti e dei momenti di legittimazione, si rinvia a P. ROSANVALLON, *La legittimità democratica. Imparzialità, riflessività, prossimità*, Rosenberg&Sellier, 2015. Inoltre, collegato anche all'idea del "diritto verso una dimensione esperienziale", si rinvia, in specie, a: P. GROSSI, *Globalizzazione e pluralismo giuridico*, in *Quaderni fiorentini*, n.29, Giuffrè, Milano, 2000. Per una riflessione che esalta la prospettiva dell'antropologia giuridica, si veda A. FACCHI, *Prospettive attuali del pluralismo normativo*, 2005, in www.juragentium.org. Più recentemente, si segnala F. PUPPO, *Il problema del pluralismo giuridico*, in *Società e Diritti*, anno 2017, n. 4). Il pluralismo genera dialogo, confronto, ingloba le diverse prospettive, e pone le condizioni affinché gli stessi rappresentanti, se autorevoli, possano

della loro dimensione pluralista, anche sul fronte della partecipazione del cittadino alla cosa pubblica;

b) in secondo luogo, una presa di consapevolezza del fenomeno della giurisdizionalizzazione⁷, correlato “alle esigenze della persona umana”⁸, con il fine di delineare le coordinate essenziali per la comprensione del quadro di giustizia costituzionale in cui si collocano le decisioni delle Corti da cui si trae spunto in questo lavoro, ossia la sentenza della Corte costituzionale italiana 25 giugno 2015, n. 118⁹ e, soprattutto, il recente *Order* del 18 luglio 2018 della Corte Suprema californiana;

c) in terzo luogo, una presa d'atto delle diverse fasi della vicenda italiana concernente il percorso di attuazione dell'art. 5 della Costituzione, nel senso più di “‘addomesticare’ oggetto e tempo, nel tentativo di dare un ordine alla complessità”, che di riconoscerne ciò che è stato definito “il tempo pulsante dell'autonomia”¹⁰. In questo contesto si inseriscono, da ultimo, sullo

operare la vera sintesi. “La democraticità delle elezioni va unita alla democraticità dell'azione di governo”, ricorda oggi Pierre Rosanvallon, nel suo saggio *Le bon gouvernement*, Seuil, 2015. Nella società, spiega lo studioso francese in una recente intervista, “(...) emerge il bisogno di efficienza e responsabilità. E un'assemblea non è responsabile: può deliberare ma non agire”. “Una democrazia d'esercizio è una democrazia che definisce le regole di esercizio democratico del potere (...). E se un potere è veramente democratico, la società deve potersene appropriare sempre e non solo il giorno delle elezioni”. E, ancora: “la prima qualità democratica è la leggibilità dell'azione di governo che consente ai cittadini di comprenderla, per poi approvarla o criticarla”. E per finire, sul rapporto con il dato esperienziale e l'ulteriore elemento caratterizzante il buon governo: “La reattività, che non è solo la capacità di reazione di fronte agli avvenimenti, ma anche la volontà di uno scambio continuo tra potere e società”, in F. GAMBARO, *Pierre Rosanvallon: “Non basta il voto per essere cittadini”*, in www.repubblica.it, 25 febbraio 2016.

⁷ “I giudici e, in particolare, le Corti costituzionali, al di là delle diverse denominazioni, hanno assunto ed assumono un ruolo trainante nella evoluzione delle forme di Stato e di governo, in particolare nella salvaguardia di diritti fondamentali della persona umana, anche attraverso fecondi processi di reciproca influenza”: sul punto, e con un'analisi strettamente correlata al rapporto “genetico”, dinamico e indissolubile, tra Costituzione e la Corte ove si inverte l'obiettivo di “promuovere un tipo di ordinamento statuale e di ordine sociale in cui ogni persona possa perseguire e realizzare, in democrazia e libertà, il suo pieno sviluppo” attraverso “un organo preposto ad applicare, a dare efficacia, attraverso una delicata attività interpretativa, di concretizzazione, alle norme costituzionali, che postula, tra l'altro una funzione creativa, sull'esempio anche dell'esperienza della Roma repubblicana ed imperiale e dei sistemi di *common law*”, si rinvia a N. OCCHIOCUPO, *Costituzione e Corte costituzionale. Percorsi di un rapporto “genetico” dinamico e indissolubile*, Giuffrè, Milano, 2010, ix.

⁸ N. OCCHIOCUPO, *Costituzione e Corte costituzionale. Percorsi di un rapporto “genetico” dinamico e indissolubile*, cit., xi, ove si sottolinea la necessità che la persona umana venga tutelata “nella multidimensionalità dei suoi bisogni, nel momento storico in cui vengono presi in considerazione”.

⁹ Decisione con la quale la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale sul referendum consultivo previsto dall'art. 2, comma 1, n.1), della l.r. Veneto n. 15 del 2014, avente come quesito “Vuoi che alla Regione Veneto siano attribuite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia?”, sulla base della considerazione che la consultazione referendaria si pone come atto preliminare ed esterno rispetto a quanto previsto dall'art. 116 Cost. Con riferimento ad essa, basti per ora, la seguente riflessione: “(...) le politiche dell'autonomia, sfuggite dalle incerte mani del decisore nelle sedi della rappresentanza, passano nelle mani di un giudice, sia pure di un giudice con connotazioni molto specifiche”, in S. STAIANO, *Costituzione italiana: Art.5*, cit., 146.

¹⁰ “Ma sempre la realtà non si è lasciata irreggimentare. I classificatori sono dovuti ritornare sulle loro scansioni temporali, avvedendosi che l'acquisito per certo si rivelava precario, l' ‘irretrattabile’ si rivelava provvisorio, il consolidato si rivelava molle. L'osservatore è ingannato dalla linearità apparente del percorso dell'autonomia. Ne guarda scorrere la corrente (...) Ma l'occhio lo inganna. Perché l'autonomia non è un fiume che scorre dalla sorgente alla foce dentro l'alveo dell'unità della Repubblica. E' piuttosto un largo canale lagunare, che scorre alternativamente nei due sensi con

sfondo, gli 'esperimenti' italiani di autonomia differenziata e il dibattito, susseguitosi a fasi alterne, sull'attuazione dell'art. 116 terzo comma della nostra Costituzione¹¹, considerato dalla dottrina proprio quale esito della crisi del principio autonomistico¹². Di qui, si impongono aggiornate riflessioni su problemi aperti quali le asimmetrie territoriali e economiche da governare, oltre che sul grado di responsabilità dei singoli territori rispetto alla gestione – nonché alle decisioni sulla gestione - delle risorse¹³.

d) Non ultimo, il tema del ruolo del cittadino: ossia di colui che, per primo, quella identità territoriale¹⁴ vive nella sua quotidianità e che, dunque, si pone come primo – e, nello stesso

l'andamento delle maree, sotto l'impulso gravitazionale del sistema dei partiti. In questi flussi e riflussi sono in gioco, per larga parte, la qualità e la sorte stessa della democrazia italiana": S. STAIANO, *Costituzione italiana: Art.5*, cit., 148.

¹¹ Da una prima stagione della c.d. "dottrina 116" (a cui fanno riferimento, *ex multis*, gli scritti di F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, in T. GROPPPI – M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, Giappichelli, Torino, 2001, 51 ss.; L. ANTONINI, *Verso un regionalismo a due velocità o verso un circolo virtuoso dell'autonomia?* E N. ZANON, *Per un regionalismo differenziato: linee di sviluppo a Costituzione invariata e prospettive alla luce della revisione del Titolo V*, in AA.VV. *Problemi del federalismo*, Giuffrè, Milano, 2001, 159 ss. e 51 ss.; A. CARIOLA – F. LEOTTA, *Commento all'art. 116 Cost.*, in R. BIFULCO – M. CELOTTO – M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2006, 2178 ss.) si è passati, attraverso il concreto avvio di iniziative per un percorso di autonomia differenziata da parte di alcune Regioni (nel 2003, con la proposta di autonomia speciale per i beni culturali della Toscana, e nel 2007, con le trattative avviate da Lombardia e Veneto, rispettivamente con deliberazione n. VIII/367 del 3 aprile 2007 e con deliberazione n. 98 del 2007, fino allo Schema di disegno di legge di attuazione dell'art. 116, terzo comma, approvato dal Consiglio dei Ministri il 21 dicembre 2007, c.d. ddl Lanzillotta-Chiti, di cui si è ragionato, tra gli altri, nel fascicolo n. 1/2008 di *Istituzioni del federalismo*, tra cui R. BIN, *"Regionalismo differenziato" e utilizzazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. Alcune tesi per aprire il dibattito*, 7 ss.; M. CECCHETTI, *Attualità e prospettive della "specialità regionale" alla luce del regionalismo differenziato come principio di sistema*, in *Federalismi.it*, n. 23/2008; B. CARAVITA, *Ipotesi per l'introduzione di elementi di differenziazione e di specialità nello status delle Regioni ordinarie in Federalismi.it*, n. 23/2008), alla più recente fase scaturita dalle iniziative correlate ai referendum indetti dalle medesime Regioni – impulso diversamente impostato, dell'Emilia Romagna - a seguito del risolutivo intervento della Corte costituzionale (tra gli altri, si segnalano per i contributi di L. VIOLINI, *L'autonomia delle regioni italiane dopo i referendum e le richieste di maggiori poteri ex art. 116, comma 3, Cost.*, in *Rivista AIC*, n. 4/2018; A. MORELLI, *Ascese e declini del regionalismo italiano. Quali prospettive dopo i referendum di Lombardia e Veneto?*, in *Le Regioni*, 2017, 321 ss.).

¹² O. CHESSA, *Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico*, in *Astrid Rassegna*, n. 14/2017; M. CAMMELLI, *Regionalismo differenziato oggi: risultati incerti, rischi sicuri*, in *Astrid Rassegna*, n. 10/2018, 2. " (...) sul punto", si evidenzia, "il dibattito sul regionalismo differenziato sembra confermare, più in generale le difficoltà che, ad oggi, le Regioni incontrano nel realizzare vere e proprie politiche dei diritti": G. RIVOSECCHI, *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, Relazione – versione provvisoria – al XXXIII Convegno AIC, intitolato *La geografia del potere. Un problema di diritto costituzionale*, tenutosi a Firenze il 16-17 novembre 2018, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 41.

¹³ "La premessa di ogni ragionamento sulle relazioni finanziarie tra centro e periferia deve necessariamente muovere dalla constatazione che negli ordinamenti policentrici l'esercizio delle funzioni normative e amministrative degli enti sub-statali presuppone risorse; che l'entità di tali risorse dipende in larga parte dalle scelte assunte dalle istituzioni centrali; e, infine, che l'entità e il modo in cui tali risorse giungono agli enti territoriali incide sul grado di autonomia politica 'effettiva', intesa quale esercizio dei poteri idoneo ad esprimere determinate scelte di indirizzo": G. RIVOSECCHI, *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, cit., 1.

¹⁴ Per un'analisi dei fattori di crisi della territorialità statale e della contestuale crisi della spazialità europea, cui appare correlata la "rivincita" dei territori, si rinvia a G. SCACCIA, *Il territorio fra sovranità statale e globalizzazione dello spazio economico*, in *Rivista AIC*, n. 3/2017. Per una

tempo, ultimo, a chiusura della circolarità della forma democratica - interlocutore della vicenda: interlocutore da ascoltare¹⁵. “Sul terreno dell’autonomia si gioca infatti per larga misura”, come si è recentemente ricordato, “la partita dell’appartenenza della sovranità e del suo esercizio: al popolo”. E, qui si aggiunge, fin d’ora: al popolo, innanzitutto.

1.1. Territorio, cittadino, sovranità, democrazia: dal metodo ai valori costituzionali.

Negli ordinamenti *democratici* contemporanei è sempre più difficile rinvenire, nella realtà, quelle dinamiche partecipativo-interattive (in specie, tra Stato e cittadini) che, invece, dovrebbero contribuire a dare contenuto sostanziale all’accezione, appunto ‘democratica’, delle relazioni tra popolo e istituzioni. La negazione quotidiana, in specie, nel contesto italiano, ad opera dei governanti, della connessione ‘uomo-istituzione’¹⁶- ha generato, sempre più, oltre alla rimozione di un approccio valoriale, di natura costituzionale, delle crescenti istanze autonomistiche¹⁷, anche l’abbandono di due presupposti giuridico-istituzionali imprescindibili¹⁸ per

riflessione sul rapporto tra territorio e autonomie “ridotte a ‘invalidi del diritto pubblico’, e sulla “possibilità di ripensare i territori in chiave ‘culturale’”, si veda L. ANTONINI, *Alla ricerca del territorio perduto: anticorpi nel deserto che avanza*, in *Rivista AIC*, n. 2/2017.

¹⁵ Per una correlazione “identità, prossimità e partecipazione”, nella prospettiva che va “oltre il formalismo”, si rinvia all’interessante contributo sul metodo vichiano della ricerca storica applicata alle scienze sociali e della comparazione giuridica su base identitaria che conduce, direttamente, al tema della c.d. prossimità giuridica, in V. PEPE, *La prospettiva vichiana nella comparazione giuridica: natura comune e identitaria nell’età della globalizzazione*, in *Rivista AIC*, n. 4/2018, 643 ss.

¹⁶ “(...) lo Stato italiano appare, agli occhi del cittadino, quotidianamente inadempiente e regolarmente impunito per le sue inadempienze. Appare tale agli occhi del cittadino che non ottiene giustizia, o che ricorre alla vigilanza privata perché l’ordine pubblico non è garantito come dovrebbe, o che vede nella istruzione privata o nella sanità privata l’unica costosa alternativa a un pubblico che ha imparato a chiedere (se non a pretendere) ma spesso e volentieri arrogantemente si rifiuta di dare. Ci si lamenta spesso dello scarso senso civico degli italiani, ma non altrettanto spesso si riconosce come sia lo Stato stesso, in tutte le sue articolazioni, a manifestare uno scarso senso civico”. E, ancora, prosegue l’autore, “Quand’anche uscissimo dalla crisi in cui è precipitata l’intera area dell’Euro – e, in primis, l’Italia, per demeriti principalmente suoi – avremmo vita stentata se non affrontassimo di petto, anche brutalmente, il tema del rapporto fra Stato e Cittadini, riportando il primo nel suo alveo naturale e rendendolo sempre e comunque soggetto alla legge e restituendo ai secondi la loro piena dignità e la consapevolezza di poter trovare nelle regole la prima difesa dei propri diritti di libertà”: N. ROSSI, *Introduzione*, in AA.VV., *Sudditi. Un programma per i prossimi 50 anni*, a cura di N. Rossi, IBL Libri, Torino, 2012, 16 e 11.

¹⁷ Autonomia che, tra l’altro, si è ricordato, “non può essere posta dai comandi normativi”, onde evitare il rischio di una “autonomia inautonoma”: M. BERTOLISSI, *Autonomia e responsabilità sono un punto di vista*, Jovene, Napoli, 2015, 398 e 433.

¹⁸ Abbandono favorito dal fatto di non aver posto le premesse del ragionamento, le quali, in questo caso, sono costituite da una “visione radicale, cioè valoriale del diritto. (...) un diritto da scoprire nelle radici riposte di un contesto storico (...)”; “il diritto”, si insiste, “quale risultato di *invenzione*, percepito cioè non come qualcosa che si *crea* da parte del potere politico, ma come qualcosa che si deve cercare e trovare (secondo il significato dello *invenire* latino) nelle radici di una civiltà, nel profondo della sua storia, nella identità più gelosa di una coscienza collettiva”: P. GROSSI, *L’invenzione del diritto*, cit., xv, x. Premesse, che accolgono una prospettiva che considera: “(...) il diritto, quello vero”, come il diritto che “nasce inarrestabilmente dalla storia, dall’economia, dalla realtà sociale effettivamente sentita dalla gente e non ha consistenza durevole se formulato, sia pure con piglio autorevole e con voce grossa, da comandi normativi (meno che mai da raffinate teorie) che si distaccano troppo da cose, persone, vicende concrete, sino ad oltrepassare quello che può dirsi il ‘punto di non ritorno’. Il punto oltre il quale più o meno lentamente, ma inevitabilmente il diritto ‘debole’ si disgrega”, in G. GUARINO, *La coda dell’occhio*, novembre 2005, 8.

una disamina appropriata del tema: da un lato, la visione prospettico-esperienziale del diritto costituzionale; dall'altro, l'approccio comparatistico, inteso come stimolo alla sperimentazione del metodo di identificazione "del *principio attivo*, al quale si riportano le regole della convivenza civile"¹⁹. Nella prospettiva qui delineata, entrambe le direttrici operano per il superamento dell'attuale condizione di c.d. 'illiberalità'²⁰ democratica.

Entrambe le direttrici contribuiscono a mettere in luce la vitale interdipendenza che esiste tra rappresentanza e forme di esplicazione della libera manifestazione di pensiero. La prima, per la sua idoneità ad inglobare, nella comparazione sincronica, l'elemento propulsivo della realtà esperienziale in termini di responsabilità, quale elemento costitutivo del cambiamento²¹; la seconda, per il duplice fine, da un lato, di ovviare alla naturale gabbia dei 'crittotipi'²² presenti nel proprio sistema²³ e, dall'altro, di spronare ad "acuire la criticità dello sguardo"²⁴ considerando altre fenomenologie e soluzioni, che sono generate direttamente dalla 'dimensione costituzionale della convivenza'²⁵.

¹⁹ M. BERTOLISSI, *Autonomia e responsabilità sono un punto di vista*, cit., 261.

²⁰ Sulla presa d'atto dell'esistenza di vari tipi di 'illiberalità' contemporanee si incentra le tesi di chi sostiene che "eliminare tali illiberalità sostanziali (...) è un aspetto *costitutivo* dello sviluppo": A. SEN, *Lo sviluppo è libertà. Perché non c'è crescita senza democrazia*, Mondadori, Milano, 2000, 6. Con riferimento all'Italia, si rinvia alle considerazioni in tema di "Diritti e unificazione del Regno: la questione della giustizia amministrativa" ove si segnala "il carattere" appunto "illiberale – ma soprattutto l'inefficienza – del sistema di giustizia amministrativa del 1865 condusse, a partire dalla fine degli anni Settanta, a una più chiara percezione della necessità di un suo superamento", e si ragiona di ciò – con significative implicazioni sul tema in esame in questo scritto - a partire dal seguente assunto: "Il tema del rapporto fra Stato e Cittadino risale ai primi anni di vita dello Stato unitario. Da allora ad oggi, infatti, all'esperienza costituzionale italiana è mancata la consapevolezza dell'importanza dei diritti individuali, l'idea che il cittadino sia definito dalla sua posizione di libertà nei confronti del potere politico", in G. REBUFFA, *Cittadino? Quale cittadino?*, in AA.VV., *Sudditi. Un programma per i prossimi 50 anni*, cit. 35 e 33.

²¹ "In periodo di crisi, non è dunque più sufficiente affermare che lo Stato è garante dell'eguaglianza e le Regioni promotrici della differenziazione, nel ragionevole bilanciamento tra unità e autonomia: sarebbe piuttosto necessario far valere il principio generale dello Stato costituzionale relativo al nesso tra potere e responsabilità (...) declinandolo nel rapporto tra i diversi livelli territoriali di governo": G. RIVOCCHI, *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, cit., 42-43. P. GROSSI, *Il diritto in una società che cambia. A Colloquio con Orlando Rosselli*, il Mulino, Bologna, 2018.

²² "Crittotipi" sono quei modelli impliciti, presenti nei diversi sistemi giuridici, che agiscono in modo pervasivo e penetrante nella dimostrazione e nella determinazione di questioni giuridiche; anche se non esplicitamente enunciati, sono percepiti e trasmessi tra le generazioni di giuristi; assumono, per il giurista che li utilizza, il carattere di qualcosa di ovvio": L. PEGRARO – A. RINELLA, *Sistemi costituzionali comparati*, Giappichelli, Torino, 2017, 14.

²³ "Normalmente, un giurista appartenente ad un sistema dato prova maggiore difficoltà a liberarsi dall'insieme dei crittotipi presenti nel suo sistema, che non ad abbandonare le regole di cui si è pienamente consapevole. Questa soggezione ai crittotipi costituisce la mentalità del giurista di un determinato paese. E la differenza di "mentalità" rappresenta il principale ostacolo alla comprensione fra giuristi di provenienza territoriale diversa; ad esso si può ovviare soltanto con l'esercizio della comparazione, a livello sistemologico e istituzionale": R. SACCO, *Introduzione al diritto comparato*, V ed., Utet, Torino, 1992, in ID. (ed), *Trattato di Diritto comparato*, (VI ed. 2015), 128.

²⁴ P. GROSSI, *Mitologie giuridiche della modernità*, Giuffrè, Milano, 2005, 9.

²⁵ P. GROSSI, *L'invenzione del diritto*, cit., xv.

In un processo che, attraverso le concrete rivendicazioni di autonomia-indipendenza delle entità c.d. periferiche²⁶, sta imponendo una riflessione seria sulle ragioni per le quali scaturiscono le istanze locali volte a ridefinire l'equilibrio tra centro e periferia, gli stessi principi di autonomia e partecipazione necessitano, dunque, non solo di essere ripensati ma, innanzitutto, compresi nel loro difficile radicamento – nonché necessario aggiornamento – in sistemi attuali - quale quello italiano - all'interno dei quali si persiste a non accogliere il seguente assunto: che "l'unità non è uniformità, non è eguaglianza sul piano formale e, dunque, egualitarismo, ma unità sostanziale. Non è", tra l'altro, nemmeno "giustapposizione o somma di entità diverse, ma sintesi del plurale". E in questa logica, "l'unità vera", come si è ammonito, "rispetta, per definizione, le differenze", perché segue la "logica galileiana della centralità dell'esperienza e delle cose"²⁷. Ecco perché, seguendo questa prospettiva, ci si propone di esaminare il problema del raccordo tra istituti di partecipazione e pluralismo territoriale, interrogandosi proprio – e in particolare, grazie allo stimolante caso californiano - sulla sperimentazione di possibili forme di coinvolgimento del cittadino – che è sempre più espressione di una certa identità territoriale – all'interno dei processi decisionali democratici. Per farlo, si seguiranno le specifiche linee di studio sottese alle direttrici qui proposte.

Innanzitutto, con riferimento alla prima (visione esperienziale del diritto costituzionale), quelle che hanno a che vedere con : a) la rivisitazione delle categorie del diritto costituzionale interno nella logica della rivendicazione della rappresentanza del singolo - ossia attraverso la comprensione del ruolo della 'consultazione' del cittadino (forma di Stato)-, piuttosto che nella logica della mera definizione dei poteri tra entità centrali e entità locali (tipo di Stato)²⁸; b) un'idea di diritto costituzionale sperimentale²⁹; c) la connessione di entrambi i principi – di autonomia e partecipazione - con il principio democratico. In un secondo momento, quelle

²⁶ In specie, il riferimento è alle esperienze indipendentistiche del Québec, della Scozia, della Catalogna, oltre che a quella 'devolutiva' del Regno Unito e autonomistica della Regione Veneto nonché, da ultimo, all'ennesimo più recente tentativo di partizione interna della California. Le istanze di questi ordinamenti hanno stimolato studi e riflessioni in cui la considerazione delle implicazioni costituzionali relative alla valorizzazione della 'differenziazione' - sotto il profilo teorico, ma anche operativo - ha assunto un rilievo decisivo: *ex multis*, I. RUGGIU, *Referendum e secessione. L'appello al popolo per l'indipendenza in Scozia e in Catalogna*, in *costituzionalismo.it*, n. 2/2016; P. LEYLAND, *The multifaceted constitutional dynamics of U.K. devolution*, September 2011, in *International Journal of Constitutional Law* 9(1):251-273; P. LEYLAND, *The Constitution of the United Kingdom. A Contextual Analysis*, Bloomsbury, London, 2016; L. ANTONINI, *I segni dei tempi: dal Veneto al Molise quale futuro per il regionalismo italiano?*, in *federalismi.it*, n.4/2017; G. D'IGNAZIO, *Integrazione europea e asimmetrie regionali: modelli a confronto*, Giuffrè, Milano, 2007.

²⁷ M. BERTOLISSI, *Autonomia e responsabilità sono un punto di vista*, cit., 395.

²⁸ La logica da cui muovono quelle istanze è correlata, infatti, non solo all'evoluzione della categoria di diritto costituzionale (comparato) di 'tipo di Stato', inteso come organizzazione territoriale centralizzata o decentralizzata ma, ciò che più conta, anche al più generale rapporto governanti-governati, nel senso di 'forma di Stato'. Sul punto, anche S. STAIANO, *Costituzione italiana: Art. 5*, cit., 39.

²⁹ "Oggi il diritto costituzionale è e serve a questo: diffondere proposizioni di senso comune, favorire gli 'esercizi di perplessità' di chi, nella libertà e nella dignità, si cimenta con la ricerca di sempre nuove linee di 'trinceramento', senza fermarsi al rassicurante formalismo degli enunziati, ma 'guardandosi intorno' accettando con coraggio intellettuale il confronto con qualsiasi *tertium comparationis*, decisionale o fattuale che sia": M. CARDUCCI, *Tecniche costituzionali di Argomentazione Normazione Comparazione*, Pensa MultiMedia, Lecce, 2003, 115.

relative – nonché consequenziali - all'applicazione del metodo comparatistico (di cui alla seconda direttrice suggerita).

I profili qui delineati rispondono, di fatto, all'interrogativo che interseca l'essenza stessa del tema, sia sul piano istituzionale generale, sia con riferimento al contesto italiano: c'è un qualche spazio per includere la partecipazione, come espressione della libera manifestazione del pensiero, nella dialettica tra uniformità e differenziazione, tra unità e frammentazione dell'ordinamento? Fino a che punto il "culto dell'uniformità"³⁰ ha soffocato, almeno in Italia, il significato ontologico di una autonomia che è – e dovrebbe essere considerata - come l'altra faccia del pluralismo, nel senso di veicolo di valorizzazione del pluralismo delle fonti e delle diverse 'voci'³¹? Non ultimo: la dimensione costituzionale dell'autonomia, e il suo rapporto con la partecipazione, è un problema di regionalismo contrapposto al federalismo – e, dunque, di ordinamenti che fanno capo all'uno o all'altro Tipo di Stato - o è, piuttosto, un problema legato all'esistenza, o meno, di una "cultura dell'autonomia"³² cui si correla una certa "ideologia del cittadino"³³?

Un dato appare incontestabile alla luce delle recenti esperienze italiane e, da ultimo, statunitensi: le vie tradizionali del mero rinvio al diritto positivo non paiono le più consone – perché non più esaustive di per se stesse - a dare delle risposte. La tesi qui proposta è invece che, una rilettura del diritto positivo in materia costituzionale, sia nazionale che straniero, alla luce dei tre profili sottesi alla direttrice prospettico-esperienziale proposta, possa contribuire: da un lato, a delineare meglio il contesto istituzionale – in specie italiano - attraverso il quale qualificare gli eventi, nella specie quelli di rivendicazione 'territoriale'; ma, ciò che più conta, dall'altro, a prospettare nuovi scenari giuridici. Scenari che, auspicabilmente, come si è verificato grazie al recente *revirement* della Corte costituzionale italiana che è intervenuta, con la sentenza n. 118/2015, nel delicato equilibrio tra principio di unità, principio autonomistico e partecipazione, possano tradurre, con rigore e guardando alla normatività sostanziale, le

³⁰ C. PINELLI, *Il regionalismo visto da Cesare Pinelli*, in www.dirittiregionali.it, 15 dicembre 2011.

³¹ Principio pluralista che, non a caso, è stato descritto così: "(...) solo nella società con i suoi simili l'uomo acquista, con la piena consapevolezza di se stesso, i mezzi necessari all'integrazione delle proprie capacità, i tramiti che di grado in grado, dalla comunità naturale della famiglia a quelle religiose, scolastiche, culturali, professionali, politiche, gli rendono possibile la partecipazione attiva alla vita dello stato", in C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, tomo I, Cedam, Padova, 1975, 157-158.

³² In merito, di grande interesse sono le considerazioni di C. PINELLI in *Il regionalismo visto da Cesare Pinelli*, cit.

³³ In specie, sulla diversificazione dell'idea di cittadino uscente dalla rivoluzione americana (ove, secondo uno dei primi storici, il citato David Ramsay, il nuovo Stato compiva il passaggio "from subject to citizens", in D: RAMSEY, *A Dissertation on the Manner of Acquiring the Character and Privileges of a Citizen of the United States*, 1789) e quella francese (ove "si è cittadini soltanto nella nazione"), si vedano le interessanti riflessioni di G. REBUFFA, *Cittadino? Quale cittadino?* cit., 39 e ss. "La 'crisi' dei partiti", sottolinea l'autore con riferimento all'Italia, "(...) consente di confidare in una nuova determinazione del rapporto tra cittadino e potere. Sarà, tuttavia, indispensabile la decisa affermazione non soltanto di una 'regola', di un meccanismo istituzionale, ma anche e soprattutto di un'ideologia politica liberale che riconosca nel 'cittadino' il termine fondamentale per un nesso inestricabile tra esercizio del potere e garanzia dei diritti individuali": ivi, 42-43.

istanze della società, in veri e propri principi regolatori – *in primis*, quello di dialogo democratico tra governanti e governati - della dimensione costituzionale contemporanea della convivenza.

In quell'occasione, infatti, la Corte, per ciò che qui interessa, proprio rispondendo alle istanze della società, e superando i precedenti drastici orientamenti di negazione della consultazione dei cittadini-elettori regionali espressi nelle sentenze 24 novembre 1992, n. 470³⁴ e 14 novembre 2000, n. 496³⁵, ha reputato il referendum consultivo non lesivo, sul piano formale, di alcun precetto costituzionale né in contrasto, sul piano sostanziale, con le prerogative dello Stato riguardanti l'indirizzo politico³⁶. Così facendo ha, evidentemente, ammesso – e supportato - l'inclusione del cittadino nella dinamica decisionale e incentivato, aprendo un nuovo scenario, la dialettica democratica. Dialettica che, di fatto, in quanto generata dalla consultazione del cittadino, radica, di per sé stessa, il principio del pluralismo, anche nella sua declinazione autonomistica.

E' bene precisare, in ogni caso, che la società che rileva nella prospettiva qui proposta "non è piattaforma passiva e amorfa meritevole solo di essere calpestata, ma piuttosto una realtà vivace, intrisa di durevoli valori, anche se percorsa da una fertilissima dinamica"³⁷. Una società che, per dirla secondo la concezione pluralista di La Pira, rileva nella prospettiva costituzionale in quanto realtà complessa³⁸.

In questa logica, il diritto – soprattutto il diritto costituzionale – trova, così, operativamente, la propria autentica legittimazione come "timone che non si irrigidisca, ma" che "corrisponda con duttile energia alla mobilità delle onde"³⁹: un modo, in definitiva, per agevolare il ripristino della innata, vitale interdipendenza tra rappresentanza e forme di esplicazione della libera manifestazione di pensiero. Costituisce anche un approccio destinato a far emergere

³⁴ Ove motivava l'esclusione della consultazione dei propri cittadini-elettori, da parte della Regione interessata, nei seguenti termini: "Un referendum consultivo (...) – per quanto sprovvisto di efficacia vincolante – non può non esercitare la sua influenza, di indirizzo e di orientamento, oltre che nei confronti del potere di iniziativa spettante al Consiglio regionale, anche nei confronti delle successive fasi del procedimento di formazione della legge statale, fino a condizionare scelte discrezionali affidate alla esclusiva competenza di organi centrali dello Stato: : con la conseguente violazione di quel limite già indicato da questa Corte come proprio dei referendum consultivi regionali e riferito all'esigenza di evitare "il rischio di influire negativamente sull'ordine costituzionale e politico dello Stato" ([sent. 256 del 1989](#), n. 5)", in <http://www.giurcost.org/decisioni/1992/0470s-92.html>. In definitiva, come a riservare un indiscusso esclusivo ambito di operatività al Parlamento.

³⁵ Sentenza nella quale concludeva, in modo ancora più drastico, affermando che "l'iniziativa revisionale della Regione, pur formalmente ascrivibile al Consiglio regionale, appaia nella sostanza poco più che un involucro nel quale la volontà del corpo elettorale viene raccolta e orientata contro la Costituzione vigente, ponendone in discussione le stesse basi di consenso. Ed è appunto ciò che non può essere permesso al corpo elettorale regionale", in <http://www.giurcost.org/decisioni/2000/0496s-00.html>.

³⁶ Testo in <https://www.cortecostituzionale.it>. Sulle implicazioni di questa decisione in rapporto al principio di unità e indivisibilità della Repubblica si rinvia alle considerazioni di C. FASONE, *Una indivisibile, ma garantista dell'autonomia (differenziata): la Repubblica italiana in una recente pronuncia della Corte costituzionale sulle leggi regionali venete nn. 15 e 16 del 2014*, in *Revista catalana de dret públic-Blog*, 15 settembre 2015.

³⁷ P. GROSSI, *L'invenzione del diritto*, cit., 66.

³⁸ Concetto elaborato, in specie, nella Relazione introduttiva ai lavori della Prima Sottocommissione, all'interno della Commissione dei Settantacinque, ripresa da P. GROSSI, *L'invenzione del diritto*, cit., 67-69, in specie nota 15.

³⁹ P. GROSSI, *Il diritto in una società che cambia. A Colloquio con Orlando Rosselli*, cit., 117.

elementi costitutivi di possibili forme di libertà, indispensabili per la promozione quotidiana della democrazia. In ultima analisi, per “rivestire la pluralità e (...) disciplinarla senza soffocarla”⁴⁰.

Dunque, in considerazione delle premesse introduttive a questo lavoro, premesse che vedono i principi di autonomia e partecipazione come direttamente correlati al tema delle risorse, l’obiettivo è quello di provare a delineare possibili strategie di attuazione di una vera e propria “*democrazia dei contribuenti*”. L’espressione, coniata per la prima volta in circostanze accademiche specifiche, qui rileva sotto un duplice profilo: sia come rete di meccanismi di *accountability*, che consentono di esercitare sui centri istituzionali di decisione forme di controllo *ulteriori* rispetto a quelle già previste nell’ambito delle tradizionali dinamiche istituzionali; sia come ragione e fondamento dei diritti di partecipazione politica del cittadino. Se così è, dunque, il “laboratorio” Californiano, con la sua più recente proposta (*proposition 9*, nota come *Cal 3 Initiative*) di divisione dello Stato in tre diverse aree e con la decisione della Corte Suprema dello Stato della California (*order 18.07.2018*) pare aggiungere, nella prospettiva comparatistica che qui si invoca, un significativo apporto alla riflessione costituzionale non solo di diritto interno, ma anche nella prospettiva comparata. Nello specifico, l’esperienza nordamericana risulta paradigmatica poiché stimola ad includere nel dibattito criteri di raccordo tra autonomia, partecipazione e democrazia. Criteri rigorosi, che siano utili, operativamente (vale a dire, nella dinamica del giudizio di costituzionalità), per mettere a fuoco - anche nella prospettiva italiana che si caratterizza per un elevato tasso di insoddisfazione sul piano dei rapporti tra cittadino e sistema di potere-, nuovi metodi di ‘*incorporation*’ del cittadino-contribuente in quella dialettica decisionale che appare, troppo spesso, essere sacrificata.

2. “Laboratori democratici”: solo gli Stati? Una lettura aggiornata della Dissenting Opinion del 1932 del Giudice Brandeis.

Nella relazione dialettica tra unità e pluralismo, il dato esperienziale – finanche ‘carnale’⁴¹ - del diritto va inteso nel suo essere espressione di un’era di transizione e, dunque, necessariamente ‘duttile’ per meglio rispondere alle esigenze di una società che muta⁴². Questa prospettiva impone una seria riflessione che varca i confini del singolo ordinamento: dunque, per ciò stessa, utile per provare a scardinare la generalizzata “illusione della stabilità”⁴³ anche nel rapporto tra dimensione costituzionale e dimensione territoriale del diritto. In questo

⁴⁰ P. GROSSI, *Il diritto in una società che cambia. A Colloquio con Orlando Rosselli*, cit., 117.

⁴¹ Sul diritto come “realtà carnale”, “perché scritto sulla pelle di uomini in carne ed ossa” si rinvia a P. GROSSI, *Il diritto in una società che cambia. A Colloquio con Orlando Rosselli*, cit., 40.

⁴² “Il diritto appartiene alle radici di una società, ai suoi strati più profondi dove allignano i valori, e non è separabile da questo sostrato valoriale; anzi, se ne immedesima completamente”: P. GROSSI, *Il diritto in una società che cambia. A Colloquio con Orlando Rosselli*, cit., 75.

⁴³ M. BERTOLISSI, *Autonomia e responsabilità sono un punto di vista*, cit., 114. Sul carattere transeunte della stessa Repubblica italiana si rinvia a G. GUZZETTA, *La Repubblica transitoria. La maledizione dell’anomalia italiana che fa comodo a tanti*, Rubbettino, Soveria Mannelli (CZ), 2018. Dialogo con l’autore nel corso della trasmissione intitolata “Autonomia regionale senza soldi”, 14.12.2018, in <http://www.radio24.ilsole24ore.com/programma/versioneoscar/trasmissione-dicembre-2018-170319-gSLAByFEwC>.

contesto, l'innato afflato al contraddittorio e al dialogo tipico del metodo comparatistico⁴⁴ - come seconda direttrice qui proposta - impone di includere, nella visione pluralista degli ordinamenti contemporanei, il protagonista del divenire: il cittadino e la sua *active liberty*.

Da questo punto di vista, è facile osservare che esistono precondizioni necessarie per contestualizzare la "concezione pluralistica dell'ordinamento giuridico"⁴⁵. Essa crea le condizioni per un dialogo tra più parti, più organi o più enti all'interno di un ordinamento. Consiste in una realtà giuridica che "è realtà di radici, quindi di valori e interessi largamente condivisi; quindi è realtà non legata all'effimero, al quotidiano che passa; quindi è realtà durevole. Sì, durevole, ma non immobile, perché il corpo sociale vive la sua storia e vive i suoi valori; e i valori stessi si modificano, non sono e non possono essere estranei alla dinamica che è segno di vita"⁴⁶.

Tale valorizzazione dell'apporto che le tradizioni e le sensibilità giuridiche locali, nel loro divenire, possono dare ad un più florido sviluppo dei sistemi centrali, appare evocare, seppur in contesti assai diversi, ciò che la giurisprudenza costituzionale statunitense, con altre parole, e attraverso la voce dissenziente del Giudice Louis Brandeis, definiva così: «*(It is) one of the happy incidents of the federal system that a single courageous State may, if its citizens choose, serve as a laboratory; and try novel social and economic experiments without risk to the rest of the country*»⁴⁷.

I fatti che stavano alla base della causa *New State Ice Company v. Liebmann*, una disputa tra lo Stato dell'Oklahoma e un fuorilegge produttore di ghiaccio, sono stati a lungo dimenticati. Ma l'opinione dissenziente del Giudice Brandeis contiene una delle più celebri enunciazioni nel diritto americano: che gli Stati dovrebbero essere liberi di servire come "laboratori" di democrazia. Fin da subito fu chiaro che quella del giudice dissenziente non fu una battaglia relativa alla produzione di ghiaccio e alla sua regolamentazione, ma, come è stato sottolineato, stava lottando per un "*progressive government*"⁴⁸. In un momento storico come quello in cui fu decisa la causa, durante la Grande Depressione, l'enunciazione del "diritto"

⁴⁴ In merito, proprio con riferimento al ruolo del diritto comparato e alle vicende legate alla distribuzione del potere negli ordinamenti italiano e stranieri, si rinvia agli atti del XXIII Bi - *Annual Colloquium on the Italian Association of Comparative Law (AIDC)*, intitolato "*Teaching Comparative Law*", svoltosi a Palermo il 12 giugno 2015 (in www.diritticomparati.it) e al più recente XXXIII Convegno Annuale AIC 2018 intitolato "*La geografia del potere. Un problema di diritto costituzionale*", Firenze 16-17 novembre 2018, in www.aicfirenze2018.it.

⁴⁵ Ossia quella concezione "che si rileva particolarmente funzionale ad un sistema democratico (che necessita del convivere dei processi di rappresentanza politica, di autonome forme di tutela e di manifestazioni del pluralismo, del *riconoscimento* e tutela dei diritti fondamentali)": P. GROSSI, *Il diritto in una società che cambia. A Colloquio con Orlando Rosselli*, cit., 87-88.

⁴⁶ P. GROSSI, *Il diritto in una società che cambia. A Colloquio con Orlando Rosselli*, cit., 88.

⁴⁷ *New State Ice Company v. Liebmann*, (1932), No. 463, Argued: February 19, 1932 Decided: March 21, 1932, *Dissenting Opinion* del Giudice Brandeis, Corte Suprema degli Stati Uniti d'America, in <https://caselaw.findlaw.com/us-supreme-court/285/262.html>. L'inciso richiamato esprime il principio in base al quale è uno degli avvenimenti felici del sistema federale che un singolo Stato coraggioso può, se i suoi cittadini scelgono, fungere da laboratorio; e provare nuovi esperimenti sociali ed economici senza rischi per il resto del Paese.

⁴⁸ A. COHEN, *Editorial Observer; Brandeis's Views on States' Rights, and Ice-Making, Have New Relevance*, in www.nytimes.com/2003/12/07.

degli Stati, se non il “dovere”, di intervenire (nella specie, legislativamente), si pone come incentivo che, andando oltre la mera dinamica di ripartizione delle competenze tra Stato centrale e Stati federati, mira ad una nuova, lungimirante, visione progressista del diritto: “*that the law had to keep pace with society*”⁴⁹. E’ la logica e la teoria della sperimentazione a livello locale, negata dalla *majority opinion*⁵⁰ e superata dal Giudice Brandeis alla luce della preziose premesse che pone in quel noto dissenso: “*if its citizens choose*”.

La scelta del cittadino, posta come premessa per l’attuazione del potere-situazione giuridica soggettiva in capo agli Stati, è la premessa che dà contenuto innovativo al lungimirante termine ‘laboratorio’: la “*universal participation*” diviene, in questa prospettiva progressista che vede la stessa legge come prodotto causato da fatti sociali, la componente della *democratic morality*: “*liberty exists*”, infatti, “*only through participation either in decision making or in control of leaders who make decisions*”⁵¹.

Il termine “laboratorio”, dunque, invocato in quella lontana *dissenting opinion* statunitense, pare assumere un significato particolarmente stringente proprio con riferimento alle recenti istanze autonomistiche che, in concreto, si muovono nell’ottica della sperimentazione, anche giuridica, per dare voce allo “spontaneo ordinamento del corpo sociale”⁵². Quel concetto rende palese come, all’interno di un ordinamento pluralistico, i governi locali agiscono come laboratori; al loro interno, le leggi e la politica non solo vengono generati, ma sono anche testati democraticamente, a livello locale, in maniera addirittura coerente con il metodo scientifico⁵³.

Alla base vi è, ieri come oggi, l’esigenza di una logica empirica, che parte dalla valutazione dei fatti, quale genesi primaria di qualsiasi riflessione giuridica. La precedente esperienza del giudice Brandeis, come avvocato, non ha avuto un peso marginale: basterebbe citare la famosa “*Brandeis Brief*”⁵⁴ – tecnica argomentativa, che l’aveva distinto in una causa

⁴⁹ A. COHEN, *Editorial Observer; Brandeis’s Views on States’ Rights, and Ice-Making, Have New Relevance*, cit.

⁵⁰ Mr. Justice Sutherland delivered the Opinion of the Court: “*It is not necessary to challenge the authority of the States to indulge in experimental legislation; but [285 U.S. 262, 280] it would be strange and unwarranted doctrine to hold that they may do so by enactments which transcend the limitations imposed upon them by the Federal Constitution. The principle is imbedded in our constitutional system that there are certain essentials of liberty with which the State is not entitled to dispense in the interest of experiments. This principle has been applied by this court in many cases (...). In the case last cited the theory of experimentation in censorship was not permitted to interfere with the fundamental doctrine of the freedom of the press. The opportunity to apply one’s labor and skill in an ordinary occupation with proper regard for all reasonable regulations is no less entitled to protection*”: *New State Ice Company v. Liebmann*, (1932), in <https://caselaw.findlaw.com/us-supreme-court/285/262.html>.

⁵¹ E.S. REDFORD, *Democracy in the Administrative State*, Oxford University Press, New York, 1969, 6.

⁵² P. GROSSI, *L’invenzione del diritto*, cit., xxi.

⁵³ E’ lo stesso Brandeis che ricorre in modo esplicitamente convincente alla comparazione con le scienze, nella citata *Dissenting Opinion*: “*Yet the advances in the exact sciences and the achievements in invention remind us that seemingly impossible sometimes happens. There are many men now living who were in the habit of using the age-old expression: ‘It is as impossible as flying’. The discoveries in physical science, the triumphs in invention, attest the value of the process of trial and error. In large measure, these advances have been due to experimentation*”.

⁵⁴ Le origini del Brandeis Brief sono ampiamente ricostruite in P. YOWELL, *Empirical Research in Rights-Based Judicial Review of Legislation*, in PM Huber and K Ziegler (eds), *Current*

in difesa dello Stato dell'Oregon in cui il suo atto di costituzione era caratterizzato solo da due pagine dedicate alla parte 'in diritto' e più di cento pagine dedicate al fatto – per cogliere come essa abbia rivoluzionato la stessa concezione del diritto, imponendo alle Corti di misurarsi con le implicazioni operative delle loro decisioni⁵⁵: la ragionevolezza delle leggi da applicarsi al caso concreto; dunque, misurata in termini di bontà degli effetti pratici connessi ad essa. Divenuto *Associate Justice* della Corte Suprema nel 1916, su nomina di Woodrow Wilson, Brandeis ha continuato a lottare, spesso in solitari dissensi che anticipavano future decisioni, per una visione lungimirante e storicamente appropriata del diritto: un diritto che deve rispondere ai bisogni e alle attese della società.

Alla luce di ciò, il contesto costituzionale odierno, nella prospettiva di diritto costituzionale comparato, si può dire caratterizzato dalle medesime esigenze. Appare, tra l'altro, consenso all'affermarsi, oramai impellente, del nuovo ruolo del cittadino come titolare di una nuova sovranità⁵⁶, oltre che alla presa in esame di contestuali esperienze emblematiche da cui trarre insegnamento nell'ottica della considerazione 'territoriale' del diritto. Da un lato, infatti, si affaccia il rinnovato slancio degli enti locali – o entità periferiche - nel pretendere la realizzazione, sempre più concreta, di una propria autonomia come espressione di una vocazione differenziata rispetto all'intera nazione; dall'altro, sta divenendo sempre più pressante il consolidarsi del ruolo decisivo della consultazione del cittadino, quale protagonista della vita democratica.

Queste condizioni contribuiscono a rendere le riflessioni di ordine costituzionale un vero e proprio laboratorio; una fucina aperta, nella quale non si smettono di plasmare nuovi modelli in grado di garantire i principi democratici e la tutela dei diritti, all'interno di un processo di trasformazione della forma di Stato.

Non a caso, la base costituzionale statunitense dei "*new and innovative approaches in meeting the needs of society*"⁵⁷ e del concetto di '*laboratories of democracies*' è costituita dal Decimo emendamento della Costituzione americana (o clausola di riserva delle competenze agli Stati o al popolo)⁵⁸: "*reserved to the States respectively, or to the people*". E' la stessa

Problems in the Protection of Human Rights. Perspectives from Germany and the UK (Hart Publishing, Oxford 2013), in specie da pagina 157.

⁵⁵ Come viene ricordato in un saggio di approfondimento del ruolo della Corte Suprema e la sua legittimazione, "(...) Già Holmes e Brandeis avevano criticato la visione del giudizio come scoperta del diritto, non tanto per il suo formalismo, quanto", e questo è il punto, "per l'incapacità di fronteggiare condizioni di incertezza col solo richiamo a un diritto già dato. E avevano inaugurato un paradigma interpretativo consapevole della portata creativa e al contempo comunicativa della giurisprudenza": C. PINELLI, *Il dibattito sulla legittimazione della Corte Suprema*, in www.archivio.rivistaaic.it/materiali/convegni/aic200610/Pinelli06.pdf, 24.

⁵⁶ A questo proposito si è suggerito di applicare una nozione più ampia e sostanziale del principio di "sovranità popolare" di cui all'art. 1 della Costituzione, dimensione che non si esaurisce nella sola manifestazione della scelta elettorale ma che è esercitabile attraverso un recupero della dimensione politica: L. ANTONINI, *Sovranità fiscale al contribuente: verso nuove prospettive*, in AA. VV., *Quali politiche per l'integrazione nell'Italia del XXI secolo?*, a cura di G. Rossi, Ed. universitarie di Lettere Economia e Diritto, Milano, 2008, 129 ss.

⁵⁷ R. NADER, *State Legislatures as "Laboratories of Democracy"*, May 31, 2004, in <https://web.archive.org>, CommonDreams.org.

⁵⁸ "*The powers not delegated to the United States by the Constitution, nor prohibited by it to the States, are reserved to the States respectively, or to the people*". Il decimo emendamento della Costituzione degli Stati Uniti, che fa parte della Carta dei diritti (o *Bill of Rights*), è stato

clausola costituzionale che rinvia, inequivocabilmente, agli Stati e, al pari, al popolo. Quale significato possiede, oggi, ove si guardi alle interconnessioni tra autonomia, partecipazione e democrazia? Quale la lettura aggiornata che, nell'ottica comparatistica, superi i confini delle categorie relative al Tipo di Stato, ossia alla mera differenziazione tra federalismo e regionalismo⁵⁹? Il soggetto (e il concetto) che consente di superare queste classificazioni, e che può davvero costituire una rinnovata chiave di lettura degli odierni 'laboratori', non può essere che il popolo. Se quel popolo, che può scegliere di stimolare il proprio Stato – “*single and courageous*” - alla creazione di un laboratorio è quello di cui parlava Mortati, dando contenuto al principio personalista di cui all'art.2 della Costituzione italiana⁶⁰; se è il medesimo che Lincoln richiamò nel noto discorso della battaglia di Gettysburg del 19 Novembre 1863, avendo a mente cosa dovesse essere il sistema di potere⁶¹; se, da ultimo, guardando alla Costituzione italiana, “è individuato nella sua storica concretezza, ed è còlto, (...) nella sua esistenza quotidiana, laddove distesamente si parla della dimensione fattuale di questa esperienza”⁶², allora, pare, si possano porre le condizioni per una rimodulazione contemporanea di quelle “*connections*” che il Giudice statunitense Breyer ha declinato, in termini di *active liberty*, “*between the people and their government – connections that involve responsibility, participation and capacity*”⁶³. Ciò delinea, utilmente ed inevitabilmente, i caratteri del rapporto Stato-cittadini nella società contemporanea. Una società che si propone, essa stessa, come un laboratorio vivente, essendo cumulo di “forze sociali, politiche economiche culturali”. E' lì, e ora, che “il diritto non è mai astrazione da queste forze, giacché non è mai una nuvola che galleggia sulla storia. E',

ratificato il 15 dicembre 1791. Esprime il principio del federalismo e dei diritti degli Stati; sostiene rigorosamente l'intero piano della Costituzione originale degli Stati Uniti d'America, affermando che il governo federale possiede solo quei poteri delegati dalla Costituzione stessa. Tutti i poteri rimanenti sono riservati agli Stati o al popolo.

⁵⁹ C'è chi, opportunamente, ci ricorda che “non bisogna pensare (...) che il regionalismo sia il parente povero del federalismo. Tutto dipende da come le autonomie si innestano nell'impianto costituzionale, e soprattutto da come vengono vissute”. E, con specifico riferimento al caso italiano, precisa che “(...) l'affermazione che il nostro regionalismo è stato e rimane incompiuto e infelice non deriva dal confronto con Stati federali (...). L'affermazione si riferisce piuttosto allo scarso senso delle differenze anche culturali, che vizia profondamente ogni impianto pluralistico delle autonomie, e che prescinde dalla quantità di poteri di cui gli enti autonomi siano per Costituzione titolari. (...) nel complesso”, precisa l'autore, “il nostro regionalismo non è riuscito a superare quel culto per l'uniformità che è un dato di fondo della storia nazionale”: C. PINELLI, *Il regionalismo visto da Cesare Pinelli*, cit. Un dato di fondo che, in effetti, continua a riproporsi.

⁶⁰ “Si è voluto con tale formulazione affermare che non l'uomo è in funzione dello stato ma quest'ultimo in funzione dell'uomo, nel senso che suo fine è di assicurare lo svolgimento della persona umana e di garantire i diritti, e che pertanto questi sono inviolabili (...)”, in C. MORTATI, *Istituzioni*, cit., 155.

⁶¹ G. TIEGHI, *Abramo Lincoln*, in AA.VV., *Pagine di Etica Pubblica*, a cura di G. Zanon, Cleup, Padova, 2016, 133-139.

⁶² P. GROSSI, *L'invenzione del diritto*, cit., 53.

⁶³ “Moreover, *active liberty cannot be understood in a vacuum, for it operates in the real world. And in the real world, institutions and methods of interpretation must be designed in a way such that this form of liberty is both sustainable over time and capable of translating the people's will into sound policies*”: S. BREYER, *Active Liberty. Interpreting Our Democratic Constitution*, Vintage Books, A division of Random House, Inc., NY, 2005, 16.

certamente, una dimensione ordinativa di quelle forze osservata dalla comunità, e in essa trova la sua indiscutibile autonomia”⁶⁴.

3. Incidente democratico e diritto di essere sentiti: tappe di un percorso di cooperative-compliance. Democrazia del contribuente?

Ciò che pare in linea con una lettura aggiornata sia delle relazioni tra potere centrale ed entità periferiche sia, soprattutto, delle c.d. connessioni “*between the people and their government*” è l’attenzione alla democrazia come partecipazione⁶⁵.

La partecipazione di cui si parla è, nello specifico, orientata nella prospettiva di uno spostamento, da ‘incidente esterno’ ai processi decisionali, a ‘metodo di governo’ della complessità⁶⁶. In questo senso emerge, in modo quasi naturale, l’alto potenziale di influenza delle istanze partecipative nelle dinamiche contemporanee: ciò, in ragione di forme che si manifestano più flessibili sia per la modalità con cui viene utilizzata, sia per il tipo di influenza che la partecipazione stessa può esercitare sulle decisioni⁶⁷. Il monito a ricercare “le vie dell’attuazione, delle riforme ‘viventi’, ove la sperimentazione e implementazione costante degli istituti di democrazia partecipativa può dispiegare le proprie potenzialità”⁶⁸ risulta avere a che fare - necessariamente - con la partecipazione intesa come interazione effettiva con le comunità

⁶⁴ P. GROSSI, *Il diritto in una società che cambia. A Colloquio con Orlando Rosselli*, cit., 40-41.

⁶⁵ In merito basti ricordare alcuni dei più significativi scritti nella direzione indicata: U. ALLEGRETTI, *Modelli di partecipazione e governance territoriale. Prospettive per i processi partecipativi nei comuni “dopo” le circoscrizioni*, in *Ist. del federalismo*, n. 2/2011, 205 ss.; A. VALASTRO, *La vita fragile. Ripensare i paradigmi delle politiche oltre la debolezza e le crisi*, in AA.VV. (a cura di), *Scritti in onore di Luigi Lombardi Vallauri*, Jovene, Napoli, 2016; G. ARENA, *Introduzione all’amministrazione condivisa*, in *St. parl. pol. cost.*, 1997, 29 e ss.; A. VALASTRO, *Le regole locali della democrazia partecipativa. Linee di tendenza dei regolamenti comunali*, Jovene, Napoli, 2016; L. BOBBIO, *Dilemmi della democrazia partecipativa*, in *Democrazia e Diritto*, n. 4, 2006.

⁶⁶ A. VALASTRO, *Gli istituti di partecipazione fra retorica delle riforme e umiltà dell’attuazione*, in *costituzionalismo.it*, n.1/2017.

⁶⁷ In questa prospettiva, la democrazia partecipativa risulta essere un vero e proprio “relazionamento della società con le istituzioni”: U. ALLEGRETTI, *Basi giuridiche della democrazia partecipativa in Italia: alcuni orientamenti*, in *Democrazia e diritto*, 2006, 156-157.

⁶⁸ A. VALASTRO, *Gli istituti di partecipazione fra retorica delle riforme e umiltà dell’attuazione*, cit. *abstract*, e, ancora, tra gli altri: M. NIGRO, *Il nodo della partecipazione*, in *Riv. Trim. dir. proc. civ.*, 1980; N. PETTINARI, *Valutazione e sperimentazione nel governo partecipativo dei territori. Dal livello locale qualche appunto per procedere*, in www.osservatoriosullefonti.it, fasc. 3/2016; M. DELLA MORTE, *Rappresentanza vs. partecipazione? L’equilibrio costituzionale e la sua crisi*, Franco Angeli, Milano, 2012. Nello specifico, con riferimento al “carattere applicativo e concreto” e all’ “estrema apertura concettuale” del modello di democrazia partecipativa (dp), si rinvia a R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa e democrazia partecipativa*, in www.astrid.eu, 2009, 3-4 (Relazione al Convegno *La democrazia partecipativa in Italia e in Europa: esperienze e prospettive*, Firenze, 2-3- aprile 2009), ove sostiene che “(...) pare di poter dire che la dp si occupa per lo più delle forme storiche concrete attraverso le quali, in diversi contesti ordinamentali, si cerca di coinvolgere direttamente l’individuo/il cittadino nell’esercizio del potere decisionale pubblico” (ivi, 4). Al medesimo autore si rinvia per le riflessioni in merito al rapporto tra democrazia rappresentativa, democrazia partecipativa e democrazia deliberativa (ivi, 5 e ss.).

locali; ciò, in specie, anche alla luce dell'evidente recupero del loro essere strumento essenziale alla mobilitazione del capitale sociale⁶⁹. Se, infatti, "la 'partecipazione al fare' sta rappresentando", pur con le debite precauzioni⁷⁰, "un vero e proprio nuovo alimento per la 'partecipazione al decidere'"⁷¹, allora è bene che si cominci a prendere in considerazione il dato, costituzionalmente rilevante, che il vero protagonista di questa 'partecipazione al fare'⁷² è, innanzitutto, il cittadino. Cittadino che, essendo chiamato, in qualità di contribuente, ad adempiere al dovere costituzionale di pagare le imposte – e, nell'ordinamento italiano - in base alla propria capacità contributiva, delinea il collegamento tra la priorità della persona e il sistema democratico stesso cui aspira a partecipare⁷³.

Tale assunto ha delle implicazioni di non poco conto poiché:

- a) in un periodo di crisi⁷⁴, come quello che stanno affrontando le democrazie contemporanee, impone di considerare i costi della non partecipazione e, dunque,

⁶⁹ "I territori e tutti i loro attori (pubblici e privati) sono infatti in prima linea di fronte alla necessità di disegnare politiche pubbliche innovative, e di mobilitare le energie locali per costruire nuove forme di sostenibilità del vivere individuale e collettivo. Dalle fragilità più strettamente individuali a quelle che colpiscono le comunità e i territori, tutte reclamano politiche che sappiano recuperare e mantenere un contatto costante con le coscienze dei territori e con le competenze esperienziali dei loro abitanti": A. VALASTRO, *La partecipazione alla prova dei territori: dal "decidere" al "fare". Partecipazione e democrazia locale: un tema antico che ritorna*, cit. in <http://www.lab-sus.org/2016/08/la-partecipazione-alla-prova-dei-territori-dal-decidere-al-fare>.

⁷⁰ "Ma ciò a patto che la complementarietà fra i due tipi di partecipazione non venga scambiata per fungibilità: occorre cioè evitare il rischio che l'enfasi posta sul 'fare' non divenga il nuovo alibi per rimettere in ombra il 'decidere', poiché è infine da questo che dipenderà la possibilità di assicurare effetti duraturi e stabili alle nuove dinamiche collaborative": A. VALASTRO, *La partecipazione alla prova dei territori: dal "decidere" al "fare". Partecipazione e democrazia locale: un tema antico che ritorna*, cit.

⁷¹ "L'impegno concreto nella cura dei beni comuni genera negli abitanti nuova consapevolezza e nuove capacità (o meglio, risveglia e valorizza capacità in realtà innate), rendendoli interlocutori sempre più competenti anche nei processi decisionali": A. VALASTRO, *La partecipazione alla prova dei territori: dal "decidere" al "fare". Partecipazione e democrazia locale: un tema antico che ritorna*, cit.

⁷² M. BERTOLISSI, *Contribuenti e parassiti in una società civile*, Jovene, Napoli, 2012: "Per quanto possa apparire sorprendente, nelle società attuali pagare il tributo è un atto non di soggezione al potere, ma di esercizio del potere. È un atto di libertà, perché intesta a chi paga i diritti enunciati nella parte prima della Costituzione. Perché gli dà il diritto di votare, di scegliere, di controllare l'azione dei rappresentanti. Di pretendere. (...) Dare qualcosa per ottenere qualcosa e per sostenere chi nulla ha o non ha (...) è un atto di dignità, che dà la misura di quanto si è civili e di quanto si desidera vivere in una società degna di questo nome" (ivi, 104).

⁷³ "(...) gli articoli 2, 4, e 53 Cost. che pongono al centro la persona, che ne fanno il perno di diritti e doveri e che concepiscono i doveri pubblici (non già come imposizioni che hanno in sé stesse le ragioni del proprio essere ma) come proiezione sociale della persona e delle sue attitudini (e dunque nei limiti di queste), fanno altresì Sistema con il 'principio democratico' dell'art. 1 e dell'art. 23 Cost": F. MOSCHETTI, "Interesse fiscale" e "ragioni del fisco" nel prisma della capacità contributiva, in M. BEGHIN – F. MOSCHETTI – R. SCHIAVOLIN – L. TOSI – G. ZIZZO (a cura di), *Atti della giornata di studi in onore di Gaspare Falsitta*, Padova, Cedam, 2012, 162-163; F. MOSCHETTI, *Il "principio democratico" sotteso allo Statuto dei diritti del contribuente e la sua forza espansiva*, in A. BODRITO – A. CONTRINO – A. MARCHESELLI (a cura di), *Consenso, equità e imparzialità nello Statuto dei diritti del contribuente, Studi in onore del prof. Gianni Marongiu*, Torino, Giappichelli, 2012.

⁷⁴ Sul rapporto tra democrazia partecipativa e crisi della rappresentanza si veda, in particolare, a: J. HABERMAS, *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*, 1992, trad. It., *Fatti e norme. Contributi a una teoria discorsiva del diritto e della democrazia*, Guerini, Milano, 1996; J. Mac G. BURNS, *La crisi della democrazia americana*, Ed. Riuniti, 1965. Sul tema, di assoluto rilievo è il rilevamento del "progressivo indebolimento della

di tener conto di ciò che anche la Corte costituzionale italiana, nella sentenza n.379 del 2004, ha precisato con riferimento all'importanza degli istituti partecipativi – quali l'istruttoria pubblica e la consultazione –: ossia, che sono finalizzati non ad espropriare dei loro poteri gli organi della pubblica amministrazione ma, piuttosto, “a migliorare ed a rendere più trasparenti le procedure di raccordo degli organi rappresentativi con i soggetti più interessati dalle diverse politiche pubbliche”: il che rappresenta un arricchimento in termini di democraticità del sistema⁷⁵;

- b) sposta l'attenzione, ben oltre il perimetro del diritto tributario, sulle conseguenze costituzionali⁷⁶ del dovere di contribuzione e sul nucleo costituzionale del fondamentale rapporto *taxation -representation*⁷⁷. L'obiettivo è quello di collocare il cittadino-contribuente al centro del sistema, partendo dalla valorizzazione delle istanze più direttamente correlate al territorio⁷⁸ in cui vive e in cui ha il diritto di sentirsi rappresentato⁷⁹, in diretta consonanza con il binomio entrate-spese⁸⁰. La sua qualità di soggetto costituzionalmente “sovrano”⁸¹, dà

prassi democratica specie nella sua forma politica: di qui, il termine, coniato, di *postdemocrazia*, in C. CROUCH, *Postdemocrazia*, Laterza, Roma-Bari, 2003.

⁷⁵ Sulla “funzione riequilibratrice” delle esperienze partecipative si rinvia alle efficaci riflessioni di U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, in ID. (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, University Press, Firenze, 2010. Con riferimento al “rapporto necessariamente dialettico” – e dunque funzionale all’ “arricchimento del tasso di democrazia” del “tessuto giuridico e istituzionale di un ordinamento” - tra le varie forme di democrazia deliberativa, partecipativa e rappresentativa, si veda: R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa e democrazia partecipativa*, cit., 7-8. Nella medesima prospettiva, quando si afferma che, “in effetti, l’interagire di una sfera pubblica basata sulla società civile con la formazione dell’opinione e della volontà istituzionalizzata nei corpi parlamentari e nei tribunali ci fornisce la prospettiva migliore per tradurre in termini sociologici il concetto di politica deliberativa”: J. HABERMAS, *Fatti e norme. Contributi a una teoria discorsiva del diritto e della democrazia*, cit., 440:

⁷⁶ Sul punto, in particolare, si rinvia a X. CONTIADES – A. FOTIADOU, *Participatory Constitutional Change. The People as Amenders of the Constitutions*, Routledge, London, 2017.

⁷⁷ A. CATTARIN, *Dalla servitù alla sovranità. No taxation without representation*, Jovene, Napoli, 2009.

⁷⁸ Per la valorizzazione dell’ “effettiva partecipazione di tutti gli interessati” come tratto caratteristico della democrazia partecipativa, si rinvia alle riflessioni di chi afferma che “le concrete esperienze della dp mostrano tecniche che sono evidentemente dirette al soddisfacimento di tale fine (effettiva partecipazione di tutti gli interessati e natura deliberativa della partecipazione)”: R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa e democrazia partecipativa*, cit., 5.

⁷⁹ A. MAGNAGHI, *Il progetto locale. Verso la coscienza di luogo*, Bollati Boringhieri, Torino, 2013. E, ancora: O. MARZOCCA, *Democrazia locale, federalismo solidale, cittadinanza attiva*, in A. MAGNAGHI (a cura di), *Il territorio bene comune*, University Press, Firenze, 2012.

⁸⁰ E’ stato sottolineato, sul punto, “(...) come nel dibattito italiano più recente la relazione fra l’imposta individuale e i benefici della spesa pubblica finanziata con il relativo gettito sia andata sbiadendo fino a essere spesso del tutto dimenticata. Pagare le tasse è diventato così per alcuni un ‘dovere etico’ del tutto slegato dall’impiego delle stesse risorse. Un dovere etico eventualmente condizionato dalla sola equità del prelievo (dalla sua distribuzione fra i contribuenti) e non già dalla qualità e dalla quantità dei beni pubblici finanziati dal prelievo stesso (e quindi da un qualche equilibrio fra Stato e cittadino)”: N. ROSSI, *Introduzione*, cit., 28-29.

⁸¹ “La carica fortemente anti-ideologica della dp deve spingerci, senza infingimenti e senza pregiudizi, a leggere la Costituzione anche in senso deliberativo e non solo rappresentativo e, soprattutto, a riflettere sulla genesi democratica del diritto e a prendere atto che esso non è più solo il

voce – e contenuto – a ciò che, oggi, è il “popolo attivo”⁸², popolo che è chiamato a *contribuire* responsabilmente al rinnovamento delle forme partecipative democratiche⁸³ secondo nuovi percorsi di inclusione (definiti, nell’esperienza internazionale di protezione dei diritti del contribuente, di *involvement*, ma poi elevati all’*engagement*⁸⁴) anche nella *governance locale*. Egli assurge, infatti a snodo cruciale sotto un duplice profilo: come dimostrano recenti studi suggeriti da un ampio dibattito internazionale⁸⁵, da un lato, quale meccanismo di prevenzione delle conflittualità che può essere generata da decisioni potenzialmente imposte dall’alto, senza il suo coinvolgimento quale destinatario del servizio; dall’altro, più direttamente, come motore di “corresponsabilizzazione di tutti rispetto alle azioni concrete e alla valorizzazione delle capacità individuali e collettive nel trovare e attuare soluzioni”⁸⁶;

- c) inserisce, nel dibattito sulle istanze autonomistiche e le forme di partecipazione, l’elemento della democraticità correlata, grazie al percorso internazionale volto alla *cooperative compliance*⁸⁷, al ruolo del contribuente contemporaneo⁸⁸: ossia, a colui che “è *civis*”, innanzitutto, proprio “poiché concorre alle

prodotto di una sovranità popolare istituzionalizzata ma è anche il risultato di una sovranità popolare sempre più non-istituzionalizzata”: R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa e democrazia partecipativa*, cit., 9.

⁸² M. BERTOLISSI, *Contribuenti e parassiti in una società civile*, cit., 6.

⁸³ G. TIEGHI, *Fiscalità, Compliance e Stato costituzionale*, in *Federalismo fiscale*, no.1-2/2013, 73-128.

⁸⁴ “(...) actively involving and engaging taxpayers, their representatives and other stakeholders, in order to achieve a better understanding of the taxpayer’s perspective and to cooperate with third parties”: Forum on Tax Administration (FTA), *Information Note. Right from the Start: Influencing the Compliance Environment for Small and Medium Enterprises*, January 2012, in www.oecd.org, 3.

⁸⁵ Il riferimento è al dialogo instaurato nel corso delle *International Conferences on Taxpayer Rights*, a partire dal 2015, di cui si possono rinvenire gli studi e gli interventi da parte di relatori provenienti da tutto il mondo in <https://taxpayerrightsconference.com>.

⁸⁶ A. VALASTRO, *Gli istituti di partecipazione fra retorica delle riforme e umiltà dell’attuazione*, cit., 70.

⁸⁷ Ci si riferisce, nello specifico, allo studio del Forum on Tax Administration (FTA), *Co-operative Compliance: A framework from Enhanced Relationship to Co-operative Compliance*, May 2013, OECD Publishing, in <http://www.oecd.org/tax/administration/co-operative-compliance.htm>.

⁸⁸ In merito, si rinvia a G. FALSITTA, *Giustizia tributaria e tirannia fiscale*, Giuffrè, Milano, 2008; e ancora, dello stesso autore, in specie *Per un fisco “civile”. Casi, critiche e proposte*, Giuffrè, Milano, 1996. Più recentemente, si veda M. BERTOLISSI, *Fiscalità Diritti Libertà. Carte storiche e ambiti del diritto costituzionale*, Jovene, Napoli, 2015; G. TIEGHI, *Fiscalità e diritti nello Stato costituzionale contemporaneo. Il contribuente partner*, Jovene, Napoli, 2012; Gi. BERGONZINI, *Diritti fondamentali del contribuente, discrezionalità del legislatore tributario e sindacato di costituzionalità*, in *Riv. Dir. Fin. Sc. Fin.*, n. 3/2018, 327-353.

spese⁸⁹; sovrano⁹⁰, poichè potenziale generatore, insieme alle istituzioni locali, della “*free public deliberation*”⁹¹. Entrambi i requisiti delineano l’ambito della c.d. *Participatory Fiscal Democracy*⁹² quale *trait d’union* tra partecipazione politica e pluralismo territoriale, oltre che tra l’interesse privato e quello pubblico⁹³. Il fine precipuo è quello di aggiornare lo studio delle categorie federalistiche e regionalistiche includendo il principio fondamentale in base al quale i diritti del contribuente⁹⁴, investendo – ben oltre la sua dimensione di *homo*

⁸⁹ Una simile prospettiva ha rappresentato la ragione prima ed essenziale dell’evento intitolato, appunto, “*La Democrazia del contribuente*”, tenutosi presso l’Aula Magna dell’Università degli Studi di Padova il 15 settembre 2016, alla presenza del Garante federale del contribuente degli Stati Uniti, Nina Olson. Queste le argomentazioni, che, in una decisiva prospettiva sperimentale – almeno per il dibattito italiano- venivano esplicitate nella presentazione dell’evento e trascritte nella locandina: “*La democrazia dei contribuenti*. È un’espressione inconsueta. La democrazia è di tutti, non solo dei contribuenti, si dirà. Perché, ad esempio, c’è chi non è in grado di pagare alcun tributo, mancando addirittura del necessario. Dunque, che significato può avere? Per comprenderne il senso, è sufficiente introdurre una variante, ipotizzando la seguente, inverosimile dizione: la *democrazia degli evasori*. Questo, davvero, è improponibile. Infatti, salve tutte le ragioni che possono rendere perfettamente lecito non pagare il tributo, si deve, comunque, fare i conti con ciò che stabilisce l’art. 53, 1° comma, della Costituzione, secondo cui ‘tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva’. Dunque, è *civis* chi concorre alle spese. Le società politicamente organizzate, a prescindere dalle loro dimensioni e dalla relativa organizzazione, necessitano di risorse. Il loro reperimento deve essere realizzato nel rispetto di principi-cardine, riferibili a qualunque atto impositivo. Oggi, sono fissati nelle *Carte dei diritti dei contribuenti*, presidiate da garanti. In Italia, nel 2000, il legislatore ha licenziato lo *Statuto dei diritti del contribuente*, di cui poi si è pressoché dimenticato. Altrove e, in particolare, negli Stati Uniti, opera un *Garante federale: Nina Olson*. Ospite per una lezione, ha sviluppato un dialogo, aperto a quanti - docenti e studenti dell’Università, in primo luogo – hanno voluto discutere del valore costituzionale del tributo e della lealtà che si deve al contribuente onesto, la cui adesione al dovere di capacità contributiva va ripagata - sono le parole di Gaspare Falsitta - con azioni degne di un *Fisco civile*”.

⁹⁰ Sulla sovranità popolare come libertà di scelta e sulla ricollocazione della sovranità fiscale in capo a cittadino si rinvia a L. ANTONINI, *Sovranità fiscale del contribuente: verso nuove prospettive*, cit. Per un’analisi stringente, in prospettiva reciprocamente opposta, tra sovranità statale e crisi economico-finanziaria si rinvia a S. CALDARELLI, *Sovranità statale alla prova della crisi economica e finanziaria*, in *Rivista AIC*, n. 2/2019.

⁹¹ Il riferimento è all’ “*ideal speech situation*” postulato dal filosofo tedesco Habermas nella sua teoria della c.d. *communicative action*: sul punto, si veda, L. A. HOWE, *On Habermas*, 2000, Wadsworth/Thomson Learning, Belmont, CA, 18-38; CASS R. SUNSTEIN, *Democracy Isn’t What You Think*, in *NY Times Book Review*, Aug. 18, 1996, 29: “*In the ideal speech situation, all participants have equal power, attempt to reach understanding, do not act manipulatively or strategically, and understand their obligation to offer reasons*”.

⁹² K. J. STARK, *The Right to Vote on Taxes*, in *Northwestern University Law Review*, Vol. 96, Fall 2001, No.1, 241 e ss. Gli aspetti interessanti segnalati dall’autore nella prospettiva qui proposta riguardano, in particolare, il fatto che: “*First, the prospect of direct participation has the potential of stimulating citizen interest in the subject to be voted upon*” (ivi, 245); in secondo luogo, “*clarity in the allocation of tax burden is an essential precondition for meaningful tax deliberation to take place*” (ivi, 246).

⁹³ “*Public involvement and therefore social obligation are achieved only when the citizen experiences, in a concrete way, the connection between private interest and public affairs*”: W. A. SCHAMBRA, *From Self-Interest to Social Obligation: Local Communities v. the National Community*, in J. A. MEYER, *Meeting Human Needs: Toward a New Public Philosophy* American Enterprise Institute, 1982, 45.

⁹⁴ D. BENTLEY, *Taxpayers’ Rights. An International Perspective*, *The Revenue Law Journal*, Queensland 4229, School of Law, Bond University, D. Bentley 1998; D. BENTLEY, *Taxpayers’ Rights: Theory, Origin and Implementation*, Netherlands, 2007. G. TIEGHI, *Taxpayer Rights: A constitutional Perspective*, in *federalismi.it*, n.3/2019, 1-39.

oeconomicus - la sfera più intima dell'uomo⁹⁵, finanche la sua dignità⁹⁶, lo rendono parte attiva, propulsiva⁹⁷ e integrante lo Stato di diritto⁹⁸ e costringono a indirizzare lo sguardo verso i nuovi percorsi di *education*⁹⁹, intesa come tecnica metodologica votata alla declinazione collaborativa e al contraddittorio¹⁰⁰;

- d) include la sperimentazione come momento essenziale del rapporto diritto-realtà, perché in gioco vi è la profonda consapevolezza del senso del limite e degli umani sforzi che il cittadino da una parte, e lo Stato dall'altra, devono fare per dare priorità alla logica del *come* decidere, prima ancora, che, del *chi* decide¹⁰¹. E così, nell'ambito della *governance* locale dei territori, la logica della sperimentazione si impone – anche se più direttamente nel contesto giuridico statunitense e, in parte, anche con l'esperienza veneto – non solo per la rivendicazione del *right to vote on taxes*¹⁰², ma, ancor prima, in funzione della

⁹⁵ “At their core, taxpayer rights are human rights. They are about our inherent humanity” N.E. OLSON, *A Brave New World: The Taxpayer Experience in a Post-Sequester IRS*, in *Tax Notes*, June 3, 2013, 1190. E, ancora: G. TIEGHI, *A Human Rights-based Model Enhancing Comparative Law Methodology in the Tax Field*, in *DPTI*, n. 2/2018; G. TIEGHI, *Taxpayer and Human Rights: The Taxpayer Advocate and the Challenge of Contemporary Democracies Towards New Constitutional Forms*, in *Dir. pubb. comp.eur.*, no.4/2014, 1475-1488.

⁹⁶ Per un'approfondita riflessione sul concetto di dignità si rinvia ai recenti saggi di G.M. FLICK, *Elogio della dignità*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 2015 e A. BARAK, *Human Dignity. The Constitutional Value and the Constitutional Right*, Cambridge, 2015. Sulla specifica relazione tra fiscalità e dignità umana in una prospettiva internazionale si veda: G. TIEGHI, *Fiscalità e Dignità umana nell'ottica della comparazione tra ordinamenti anglo-americano e messicano*, in *Dir. pubb. comp.eur.*, n.3/2018.

⁹⁷ L'idea sottostante è quella che respinge la “*taxation (as) something that government does to the people, rather than as something that citizens do to themselves*”: K. J. STARK, *The Right to Vote on Taxes*, cit., 245, nota 272.

⁹⁸ Gaspare Falsitta, non a caso, concludeva così il suo intervento in occasione del Congresso patavino: “Conclusivamente, dunque, la democrazia dei contribuenti è lo Stato di diritto dei contribuenti o il diritto dei contribuenti all'applicazione dei principi dello Stato di diritto. Ecco, questi principi non hanno avuto applicazione se non debole. Sarebbe dunque auspicabile un mutamento di atteggiamento, una maggiore consapevolezza e soprattutto la presa d'atto che non può esistere una seria, utile lotta all'evasione fiscale senza il rispetto dei principi dello Stato di diritto. Questo vale in ogni campo, è valso persino nel campo della repressione dei fenomeni di lotta armata, in cui si è detto che si doveva reagire rispettando lo Stato di diritto. *A fortiori* vale per la fiscalità. Se si vuole avere un grande successo nel campo della lotta all'evasione bisogna procedere applicando nel modo più rigoroso i principi della costituzione fiscale contenuti nella Costituzione del 1948”.

⁹⁹ G. TIEGHI, *A Challenging Scientific Path: The Academic Value of TRs for a Contemporary, Skilled and Comparative Law Education*, in *Journal of Tax Administration -JOTA*, Volume 4, No. 2 (2018) Special Issue: Taxpayer Rights, 47-70.

¹⁰⁰ In altre parole, alla “*discussion among citizens, and between politicians and voters*”: B. S. FREY, *Direct Democracy: Politico – Economic Lessons from Swiss Experience*, in *Am. Econ. Rev.*, May 1994, 338-339. E, ancora, sul punto: I. BOHNET – B. S. FREY, *Direct-Democracy Rules: The Role of Discussion*, Vol. 47 *Kyklos*, 1994, 341, ove si precisa che: “*Instituzionalized communication opportunities enable individuals to privatize a decision, and to create and choose between new alternatives, thus extending an individual's possibility set*”.

¹⁰¹ Si è ammonito, sul punto, che “il recupero della prospettiva del *come* si decide, oggi schiacciata da quella del *chi* decide, potrà probabilmente restituire fiato anche al tema della governabilità” e, in specie, della governabilità non decisionista, “bensì quella che ha a cuore la realizzazione del progetto di società pluralista (...)”: A. VALASTRO, *Gli istituti di partecipazione fra retorica delle riforme e umiltà dell'attuazione*, cit., 93-94.

¹⁰² Per una stringente analisi comparativa si rinvia a A. CATTARIN, “*Hands off My Taxes!*”: *A Comparative Analysis of Direct Democracy and Taxation*, in <https://works.bepress.com>, Aug. 2007.

tutela del diritto di essere sentiti¹⁰³: ciò spinge a tener conto delle alternative possibili¹⁰⁴, ancorché formalmente – e per anni, almeno in Italia - scartate. Ciò non significa “rincorrere ipotesi dottrinarie rimaste sulla carta”, bensì confrontarsi e misurarsi con alcuni tratti essenziali della storia – e, oggi, con gli eventi in corso a livello locale in contesti diversi - “per meglio capire ciò che in effetti si è verificato”¹⁰⁵. Si tratta, in altre parole, “di ammettere la molteplicità delle voci e la necessaria inclusività delle scelte, la ricchezza derivante dal confronto degli argomenti – tanto più se confliggenti, la maggiore lungimiranza insita”, proprio, “nella logica della sperimentazione e valutazione continue”¹⁰⁶.

Il messaggio è quello di un vincolo Stato centrale-entità periferiche e anche Stato-cittadini che si concepisce unicamente nel rispetto della *dignità umana*¹⁰⁷; di un presupposto indefettibile - la voce del popolo¹⁰⁸ - che può arrivare a delineare, di per sé, il modo di concepire il rapporto tra fiscalità e libertà¹⁰⁹ e che tocca, più di quanto ci si possa immaginare, l'essenza della dimensione umana nel contesto territoriale ad esso più vicino. E', in altre parole, spazio

¹⁰³ Da ultimo, basti pensare agli *Special Public Forums*, dedicati ai contribuenti americani, annunciati in News Release, *National Taxpayer Advocate to Hold Public Forum on Taxpayer Service Needs in Washington, DC, on May 17*, in <https://www.irs.gov/newsroom/national-taxpayer-advocate-to-hold-public-forum-on-taxpayer-service-needs-in-washington-dc-on-may-17>. Per esaminare tutte le informazioni reperite e le trascrizioni dei 12 forum pubblici si rinvia a The National Taxpayer Advocate Public Forums, in <https://taxpayeradvocate.irs.gov/public-forums>. Per una prospettazione di una diversa concezione del *right to vote on taxes*, ossia nel senso del *to be heard*: “(...) one that respects the popular urge for direct democracy, but also encourages citizens to engage in meaningful reflection and deliberation regarding the allocation of local tax burdens”, in K. J. STARK, *The Right to Vote on Taxes*, cit., 251.

¹⁰⁴ In questo senso, di notevole stimolo alla riflessione sono le considerazioni di chi afferma che “ (...) then citizens would have had the opportunity to confront more directly the fundamental questions of tax: the questions of who should be burdened and why; who should benefit and why; and most important, how to actually implement the answers to these questions once a collective judgment is made”: K. J. STARK, *The Right to Vote on Taxes*, cit., 246.

¹⁰⁵ L. PALADIN, *La questione del metodo nella storia costituzionale*, in *Quaderni fiorentini*, 1997, 258.

¹⁰⁶ A. VALASTRO, *Gli istituti di partecipazione fra retorica delle riforme e umiltà dell'attuazione*, cit., 93.

¹⁰⁷ Per una riflessione sul rapporto tra diritti e dignità si rinvia a U. Vincenti, in specie ove rileva che “La connessione ha principalmente una funzione *genetica*. Vi è il postulato che tutti gli uomini siano egualmente degni: essi devono reciproco rispetto per la loro comune umanità. Ma è un rispetto che non si vuole limitato all'umanità come specie in quanto si pensa che ognuno di noi sia singolarmente portatore di una propria umanità, che va protetta e incoraggiata. Occorre così che a ciascuno sia offerta – dagli altri e, per essi, dallo Stato – la concreta possibilità della cosiddetta ‘fioritura’, cioè l'opportunità di realizzarsi secondo i propri desideri, il personale progetto di vita. (...) giuridicamente ne deriva, almeno potenzialmente, una pluralità pressoché infinita di pretese e, dunque, di possibili diritti”: U. Vincenti, *Diritti e dignità umana*, Laterza, Roma-Bari, 2009, v.

¹⁰⁸ J. FISHKIN, *The Voice of the People*, Yale University Press, New Haven, 1997; J. FISHKIN, *La nostra voce. Opinione pubblica e democrazia, una proposta*, I libri di Reset-Marsilio, Venezia, 2003.

¹⁰⁹ Nella prospettiva del riconoscimento di un ruolo attivo del contribuente si afferma che, “under this view, the aim of popular voting”, nello specifico, ‘on taxes’, “would be not simply to maximize the role of taxpayer consent in local fiscal decision-making, but also”, e questo è il vero nodo cruciale della questione, “to improve tax morale, increase popular respect for local fiscal outcomes, and provoke community dialogue regarding how best to allocate local tax burdens”: K. J. STARK, *The Right to Vote on Taxes*, cit., 237.

– anche giuridico - in cui ritrovare il fondamento del patto costituzionale. Quel ‘comune consenso’ della ‘volontà concorde degli interessati’: linea di sperimentata comunione tra chi governa e chi è governato¹¹⁰.

In questa prospettiva, pare che l’esperienza californiana, in cui le istanze di ripartizione del territorio si innestano in un processo di valorizzazione del pensiero informato del cittadino¹¹¹, aggiunga un apporto di non poco conto al dibattito.

3.1. Il Ballot Initiative Process nel processo di ripartizione dei territori: la Cal 3 Initiative e l’Order del 18.07.2018 della Corte Suprema californiana.

Nel sistema statunitense, un istituto attraverso il quale attribuire al cittadino, nella sua veste di ‘*lawmaker*’, poteri deliberativi, è il *Ballot initiative*¹¹².

E’ il procedimento attraverso il quale i cittadini esercitano il loro potere di proporre, utilizzando scrutini di valenza statale o locale, *misures* altrimenti considerate da legislativi statali o governi locali, incidendo direttamente sulla politica pubblica con una proposta – sui temi più disparati - da votarsi pubblicamente¹¹³. Lo scrutinio con esito positivo può creare, modificare o abrogare leggi statali o locali o, finanche, emendare le Costituzioni statali e le Carte

¹¹⁰ “If the desired objective of democracy is to ensure that public policies reflect the preferences of the people, why not ask the people themselves what they want? Permitting a direct line between majority preference and public policy outcomes minimizes the influence of special interest groups and unresponsive political representatives”: K. J. STARK, *The Right to Vote on Taxes*, cit., 207-208.

¹¹¹ Sui pericoli della disinformazione e sui presupposti di una deliberazione consapevole si rinvia a J. FISHKIN, *Il sondaggio deliberativo, perché e come funziona*, in AA.VV., *Democrazia deliberativa: cos’è*, a cura di G. Bosetti e S. Maffettone, Luiss University Press, Roma, 2004, 30-31. Il medesimo autore ricorda, sul punto, che “la chiave di tutto sta nel riuscire a costruire un microcosmo di discussione abbastanza circoscritto e omogeneo, tale da garantire il dibattito e la comprensione, scongiurando il pericolo della disinformazione” (ivi, 32). Sulla decisività dell’“effettiva osservazione del contesto sociale” per consentire “ai cittadini di usare la propria intelligenza per risolvere i problemi del paese, e non solo per compiere attività che torneranno utili ad appena qualche migliaio di membri della comunità”, si veda B. ACKERMAN, *Il deliberation day, festa per informarsi e discutere*, in AA.VV., *Democrazia deliberativa: cos’è*, cit., 85, ove si sofferma sul nesso tra “discutere, conoscere, deliberare”.

¹¹² La prima approvazione documentata per l’uso del processo di iniziativa elettorale da parte di un legislatore statale è apparsa nella prima Costituzione della Georgia, ratificata nel 1777. Fu poi lo Stato dell’Oregon a registrare il primo utilizzo del moderno *ballot initiative process* nel 1902. Alla luce degli studi più recenti, “Over the 1904–2017 period, a total of 2551 initiatives appeared on state-level ballots. California and Oregon have voted on more initiatives than any other state, followed by Colorado, North Dakota, and Washington”: J. G. MATSUSAKA, *Public Policy and the Initiative and Referendum: A Survey with some New Evidences*, in *Public Choice*, Vol. 174, No. 1-2, Jan. 2018, in http://www.iandrinstitute.org/docs/Matsusaka_PC_2018.pdf, 110, table 1 and figure 1.

¹¹³ “The initiative process also relies on petitions to bring a proposal to a vote, but unlike the petition referendum, the initiative allows citizens themselves to propose the policy that will be put to a vote. The sponsors must collect a predetermined number of signatures within a specific time frame to qualify their proposal for the ballot”: per una significativa, aggiornata e approfondita analisi del rapporto tra questo tipo di *Initiatives* e la *public policy* si rinvia a J. G. MATSUSAKA, *Public Policy and the Initiative and Referendum: A Survey with some New Evidences*, cit., 110.

locali. Le *Ballot Initiatives* possono anche essere utilizzate per indurre i legislativi statali, o locali, a prendere in considerazione l'argomento oggetto dell'iniziativa¹¹⁴.

Da tempo, nello Stato della California, tra tante, diverse altre proposte¹¹⁵, si è nuovamente posto all'attenzione dei governanti anche il tema del territorio dello Stato. In specie, da ultimo, della sua possibile ripartizione in ben tre Stati (California, Northern California e Southern California): si tratta della *Proposition 9*, o "*Cal 3 Initiative*"¹¹⁶.

La California non sarebbe il primo Stato ad essere diviso. Ma sarebbe comunque il primo ad essere diviso in tre diverse parti in uno stesso momento e, soprattutto, l'unico Stato in cui una *ballot initiative* dà impulso al processo di partizione del territorio. Sullo sfondo, è evidente, rimangono una serie di interrogativi circa la costituzionalità dell'iniziativa, anche alla luce di ciò che ha statuito la Corte Suprema californiana nel luglio scorso. Ciò che più qui interessa, in ogni caso, è la valenza costituzionale dell'iniziativa stessa, al di là del pur considerato profilo formale-procedurale.

Come risulta a chiare lettere dal testo dell'*initiative*, infatti, e ben oltre le rivendicazioni e gli annunci politicizzanti, l'iniziativa dà conto, in realtà, di molto altro rispetto a ciò che può apparire una mera richiesta di definizione interna dei confini¹¹⁷. Essa si propone, a chiare lettere, come pubblica espressione di istanze che, in capo agli abitanti dei territori interessati, sono direttamente connesse con i decisivi profili della rappresentanza: da un lato, con la valorizzazione della identità regionale come motore di una auto-responsabilizzazione dei cittadini chiamati, in prima persona, a generare, attraverso una più oculata ripartizione del territorio, un'economia concorrenziale per realizzare benefici fiscali¹¹⁸; dall'altro, con il potere di incidere

¹¹⁴ *Ex multis*, si veda: J. G. MATSUSAKA, *Problems with a methodology used to evaluate the voter initiative*, in *Journal of Politics*, 2001, 63 (4), 1250–1256; R. LONGLEY, *Understanding the Ballot Initiative Process. Empowering Citizen Lawmakers with Direct Democracy*, in www.thoughtco.com; P. G. FARNHAM, *The impact of citizen influence on local government expenditure*, in *Public Choice*, 1990, 64(3), 201–212.

¹¹⁵ Da quando lo Stato si è formato, più di duecento tentativi sono stati fatti in questo senso. Il momento in cui lo Stato è stato più vicino a realizzare la ripartizione è avvenuto nel 1859, con il *Pico Act* che ebbe l'avvallo di entrambe le Camere a livello statale e anche l'approvazione da parte del governatore statale ma, a causa della grave crisi che portò alla guerra civile, il governo federale non si occupò mai della richiesta californiana: California Magazine, *Splitsville: Californians have tried – and failed – 200 Times to Divide the State*, Summer 2012; KPCC, *Splitting California: 7 times they've tried to break up the Golden State*, April 13, 2018.

¹¹⁶ Il testo ufficiale dell'iniziativa sottoposta agli elettori, *Amendment of Proposed Initiative No. 17-0018: "Three New States Within the Current Boundaries of California"*, California Attorney General, è reperibile in https://www.oag.ca.gov/system/files/initiatives/pdfs/17-0018%20%28Three%20Californias%29_1.pdf.

¹¹⁷ J. G. MATSUSAKA, *For the many or the few: The initiative, public policy, and American democracy*. Chicago: University of Chicago Press, 2004; R. S. ERIKSON – G. C. WRIGHT – J. O. McIVER, *Statehouse democracy: Public opinion and policy in the American states*, 1993, Cambridge University Press, New York.

¹¹⁸ Sul punto, si rinvia alle considerazioni sul '*fiscal impact*', una volta che l'iniziativa fosse approvata dai cittadini, dal governo federale e avallata dalla Corte: "(...) *all tax collections and spending by the existing State of California would end. California's existing state assets and liabilities would be divided among three new states. These states would make their own decisions about state and local taxes and spending*": California Secretary of State, *Initiatives and Referenda Cleared for Circulation*, accessed March 6, 2017. Più in generale, J. G. MATSUSAKA, *Fiscal effects of the voter initiative in the first half of the twentieth century*, in *Journal of Law and Economics*, 2000, 43(2), 619–650.

sul sistema elettorale (i.e. *federal elections*, poiché la ripartizione di questo Stato porterebbe all'aumento del numero di Senatori a livello federale); non ultimo, con una più equa allocazione delle risorse – in vista di un equilibrato rapporto beni-servizi – bilanciata proporzionalmente a seconda delle diverse peculiarità delle tre aree¹¹⁹.

Il nodo cruciale di tutta questa operazione, si rinviene nel dibattito costituzionale circa il ruolo del procedimento stesso di *ballot initiative* e la possibilità, o meno, di essere considerato, di per sé, alternativo – finanche sostitutivo – rispetto alla decisione del legislativo statale. Decisiva sarebbe, secondo l'orientamento dottrinale dominante, la determinazione del significato contingente dell'espressione “*state legislature*” da parte delle Corti e il dato che, nella Costituzione statale, si faccia rinvio solo alla modifica dei confini e non alla ripartizione interna, a fronte di una apertura consolidata della Corte Suprema a valorizzare, fino a considerare preminenti, le istanze locali¹²⁰. Per alcuni, infatti, e secondo la lettera della proposta che rievoca l'orientamento della Corte Suprema in *Arizona State Legislature vs. Arizona Independent Redistricting Commission*, ciò non potrebbe, di certo, valere per superare il necessario passaggio del consenso del Congresso federale, previsto dalla Sec. 3 dell'articolo IV della Costituzione statunitense, relativa alla ripartizione del territorio degli Stati federati. Il punto, infatti, ha a che vedere con una ‘revisione’ della Costituzione non ammissibile tramite l'*initiative*. Ma il dubbio si è posto circa il livello governativo più vicino al cittadino, ossia quello statale. Ben oltre il dato dell'organizzazione federale dell'ordinamento, l'attenzione viene posta, con evidente interesse anche per gli ordinamenti continentali di tipo regionale – e, in specie, per quello italiano -, sui tre seguenti principali profili, così riportati esplicitamente nell' *initiative*:

a) sul dato che i cittadini dell'intero Stato “*would be better served by three smaller state governments while preserving the historical boundaries of the various counties, cities and towns*” (Sec. 1, *Statement of Findings*, lett. E, dell'iniziativa);

b) sul presupposto, istituzionalmente rilevante, in base al quale “*The people, acting as the legislative body of the State of California (...) hereby: (...) (3) Provide the legislative consent for the formation of three new states (...)*” (Sec. 2, *Statement of Purpose*, lett. A);

c) sul fatto che “*the legislative consent required by Section 3 of the Article IV of the United States Constitution for the creation of three states (...) is given by the people*” (Sec. 3, *Legislative Consent for the creation of the Three New States Within the Current Boundaries of California*).

¹¹⁹ J. G. MATSUSAKA – N. M. McCARTY, *Political resource allocation: Benefits and costs of voter initiatives*, in *Journal of Law, Economics, and Organization*, 2001, 17 (2), 413–448.

¹²⁰ Sul punto, si vedano le considerazioni proposte all'Attorney General in <https://lao.ca.gov/ballot/2017/170546.pdf>: “*As noted by the California Supreme Court, under the State Constitution, the Legislature “may exercise any and all legislative powers which are not expressly or by necessary implication denied to it by the Constitution.” Furthermore, through the initiative process, courts have found that the electorate’s legislative powers are “generally coextensive with the power of the Legislature to enact statutes.” If, therefore, the Legislature can pass a statute, it is generally true that the electorate may approve such a statute through the initiative process. Moreover, if there are reasonable doubts about the power of voters to approve an initiative, California courts have found it is their duty to “jealously guard” the initiative power and “resolve any reasonable doubts in favor of its exercise”*, 1.

Ci si potrebbe fermare qui, tanto gli argomenti appaiono di assoluto rilievo nella ridefinizione aggiornata del rapporto tra autonomia, partecipazione e democrazia. Ma è la decisione della Corte Suprema – chiamata a pronunciarsi con l’*Order* del 18 luglio 2018 nella causa *Planning and Conservation League v. Padilla*, S249859 – che, pur rimuovendo, per il momento, l’*Initiative-Proposition 9* dal *general election ballot* del Novembre 2018 (con possibilità di rientrare per la votazione del 3 Novembre 2020), dà conto di una riflessione che va ben oltre il, pur evidente, dato formale: parla di rimozione perché, ad oggi, “*significant questions*” sono emerse sulla possibilità di porre queste questioni – e, dunque, sulla *proposition’s validity* - attraverso la procedura del *Ballot Initiative*, a fronte del fatto che l’art.18 della Costituzione californiana permette a tale procedura di operare emendamenti, ma non revisioni della Costituzione stessa¹²¹.

Al di là dei rispettivi sforzi delle parti confliggenti in giudizio per classificare l’iniziativa come votata all’una o all’altra tipologia di modifica, il punto su cui si giocherà la partita è la statuizione della Corte Suprema che considera le revisioni – per ciò vietandole con questa modalità – “*as changes that alter the basical governmental framework*”. Diversi interrogativi arricchiscono lo scenario sul tema: ciò ha a che fare con una rimodulazione territoriale del contesto californiano o, forse, vista l’espressione ‘*governmental framework*’, anche con l’auspicio di vedere meglio rappresentati gli interessi locali, nell’ottica di una rappresentanza effettiva ed efficace? Il binomio *legislative consent-the people*, proposto esplicitamente nel testo della *Proposition*, può avere una qualche diretta influenza sulle “*significant questions*” che la Corte ha individuato e, per questo, incidere sulla decisione definitiva? Può, in ogni caso, il ‘veicolo’ della ridefinizione territoriale assurgere a strumento di rivendicazione di un ruolo diverso del ‘*legislative consent*’? E, ancora, in che termini ciò ha a che vedere con la ridefinizione del concetto stesso di popolo /*the people* che si impone, sempre più, nella dinamica democratica - sia italiana che, come si è visto, anche straniera-, come protagonista attivo che opera per esprimere il proprio punto di vista spingendosi ben oltre i limiti di contenuto spesso imposti dalle Costituzioni contemporanee? E che ruolo possono avere, in questo contesto, le Corti, considerando l’inevitabile sforzo da perseguire nel confermare, oggi, la loro legittimazione democratica? Da ultimo, siamo sicuri che tali questioni hanno a che fare con i meccanismi legati al Tipo di Stato (federalismo-regionalismo) o, forse, è messa in dubbio la stessa forma di Stato e il patto tra governanti e governati a livello locale, nell’età dell’incertezza *post moderna* che Paolo Grossi ci rammenta essere presupposto indefettibile per ogni riflessione giuridica?

¹²¹ “(...) a proposal to enact a ‘revision’ can be placed on the ballot for voter consideration only if two-thirds of the houses of the legislature vote to place it, or if a legislatively proposed state constitutional convention decides to place it on the ballot. Thus, under current law, revisions must go through a process that starts in and runs through the legislature, whereas ‘amendments’ can bypass the legislature altogether and rely on signature gathering”, V. D. AMAR, *What California Voters Should Focus on When Voting on Tim Draper’s “CAL 3” Initiative*, 19 April 2018, in <https://verdict.jus-tia.com/2018/04/19/california-voters-focus-voting-tim-drapers-cal-3-initiative>.

4. Il 'legislative consent' e 'the people'. Spunti nella prospettiva di un'applicazione aggiornata del 'right to experiment': per il cittadino-contribuente contemporaneo, anche italiano?

La recente esperienza californiana, - vista alla luce dei dati empirici rilevati con riferimento ai numerosi tentativi di realizzare una rappresentanza diretta veicolata attraverso il problema territoriale e, da ultimo, considerata in rapporto con la *Proposition 9*, che possiede talune sue peculiarità - si inserisce nel dibattito costituzionale, sia istituzionale che interno, sul tema del rapporto tra autonomia, partecipazione e democrazia, elementi decisivi sotto i seguenti diversi profili.

Innanzitutto, per la realizzazione concreta di ciò che il giudice Breyer definiva la "*promotion of democratic conversation*". Se, infatti, la libertà attiva diviene il canone "creativo"¹²² per l'interpretazione della Costituzione, "tale canone richiede che la" stessa "libertà di manifestazione del pensiero includa non solo la tutela contro le interferenze dello Stato, ma anche"¹²³, appunto, la promozione di quella conversazione democratica su temi che, in particolari condizioni di crisi come quelle attuali, non possono più essere considerati come esclusivamente relegati alle decisioni dei rappresentanti¹²⁴. Il che consente, in termini più generali, di individuare i parametri di giudizio – anche con riferimento al contesto italiano¹²⁵ - che meglio traducano, sul piano del diritto, la crescente importanza delle "*manifestazioni quotidiane* che definiscono la condizione effettiva delle istituzioni" e che "rappresentano la sintesi di un numero

¹²² Pur riferite alla Corte Suprema statunitense, le seguenti considerazioni paiono avere una portata più generale, costituendo un vero e proprio monito anche per la stessa Corte costituzionale italiana la quale, ugualmente, è titolare di un compito che è 'parte di un'impresa comune': "Non meno della democrazia, il principio della separazione dei poteri e il rispetto della *rule of law* richiedono una Corte aperta al confronto con interpretazioni rivali; e una Corte non farisaica, ma disposta a riconoscere il potere di cui dispone, perché corrispondente a un compito che è parte di un'impresa comune": C. PINELLI, *Il dibattito sulla legittimazione della Corte Suprema*, cit., 24. Sul punto, come si è già visto, anche N. OCCHIOCUPO, *Costituzione e Corte costituzionale. Percorsi di un rapporto "genetico" dinamico e indissolubile*, cit., in specie la parte relativa a *La Corte costituzionale 'esigenza estrinseca' della Costituzione repubblicana*, ivi, 1-96.

¹²³ S. CASSESE, *Dentro la Corte. Diario di un giudice costituzionale*, 2015, il Mulino, Bologna, 41.

¹²⁴ "Poniamola così in forma di domanda: esiste una concezione della democrazia proponibile e accettabile oggi che non attribuisca una certa importanza alla capacità di giudizio dei cittadini e alla possibilità che essi siano messi in condizione di confrontare le loro vedute sulle questioni più rilevanti, di discutere le rispettive preferenze, di esaminare i propri e gli altrui interessi alla luce delle scelte da fare? Nessuno che possa plausibilmente qualificarsi come democratico potrebbe rispondere di no. La libertà e la qualità della discussione, la possibilità per tutti di accedervi sono evidentemente un bene che la società deve provvedere a proteggere e garantire. E le minacce che esse subiscono, da varie direzioni, sono evidenti", in G. BOSETTI – S. MAFFETTONE, *Introduzione*, in AA.VV. *Democrazia deliberativa: cos'è*, cit., 22 (alla voce, 'proposte da sperimentare', con riferimento agli strumenti deliberativi).

¹²⁵ Ove è impellente un coordinamento tra articolo 5 e articolo 2 della Costituzione: sul punto, si richiamano le considerazioni sul "principio fondamentale pluralistico" in N. OCCHIOCUPO, *La "strategia unitaria" di Giuseppe Dossetti nella elaborazione della Costituzione*, in *federalismi.it*, n. 15/2011, 5 e ss.

indefinito di relazioni tra soggetti che compongono l'ordinamento e intercettano la Costituzione¹²⁶: istanze locali che divengono autentiche espressioni del libero pensiero delle comunità interessate e della loro vocazione pluralista, oltre che strumento di promozione di una tutela effettiva dei diritti del cittadino-contribuente (o *Taxpayer's Rights* (TRs)) e del loro innovativo *'transnational democratic value'*.

In secondo luogo, elementi decisivi per la rimessa in gioco, nel *constitutional discourse*, dell'elemento territoriale attraverso la rappresentazione storico-empirica delle identità locali e dei loro custodi: *"The people"*, che agisce *"as the legislative body of the State"*, fornisce il *"legislative consent"* richiesto così che esso stesso possa dirsi espressamente *"given by the people"* (Sec. 2 e 3 della Proposition). La logica è, sempre più, quella partecipativa, dell'esercizio della sovranità popolare, che prelude all'"osservazione costante di chi detiene il potere"¹²⁷. E' quella, che può ben essere resa esplicita attraverso un "bisogno di fantasia e di coraggio istituzionali" che le comunità riescono sempre più ad esprimere: "nuove capacità di sperimentazione" per attuare "un metodo di governo fondato sulla costruzione condivisa della democrazia". E' ciò che viene definito "democrazia resiliente", intesa come sfida ad "ogni tentativo di imposizione di modelli dall'alto: un sistema capace di rispondere ai cambiamenti attuando strategie adattive e creando continuamente nuove forme di equilibrio". Una nuova capacità di attivare "processi basati sull'incremento e l'utilizzo costante dei saperi e delle capacità (individuali, comunitarie, istituzionali) per permettere a chiunque viva il territorio di sviluppare un senso di responsabilità nei suoi confronti"¹²⁸.

In terzo luogo, l'appropriazione di quella visione del diritto – oltre che della funzione della giurisprudenza costituzionale¹²⁹ - che concilia le sperimentali istanze statunitensi (del giudice Brandeis) con quelle italiane (del giudice Grossi e della sua Corte, che ha aperto alla consultazione) nella logica del rinvenimento della "dimensione costituzionale della convivenza", ossia della dimensione "valoriale del diritto": sul presupposto dell'"inaction" governativa, si fonda, infatti, l'autentica consapevolezza del dovere, anche in capo ai governati, di ricercare nuove soluzioni ai problemi che la società deve affrontare e si individua, quale *"rational way to advance society"*, proprio l'"*experimentation*"¹³⁰. Ma c'è di più: ossia, l'inveramento, a livello istituzionale, del rapporto tra diritto positivo e ciò che ne è presupposto, ossia,

¹²⁶ M. BERTOLISSI, *Riforma costituzionale e contesti*, in *Rivista AIC* n.2/2016, 2.

¹²⁷ J. E. GREEN, *The Eyes of the People. Democracy in an Age of Spectorship*, Oxford University Press, NY, 2009.

¹²⁸ A. VALASTRO, *La partecipazione alla prova dei territori: dal "decidere" al "fare". Partecipazione e democrazia locale: un tema antico che ritorna*, cit.

¹²⁹ La quale, "(...) più propriamente, costituisce come un solco aperto nel quale si depositano e continuamente fluiscono – anche attraverso le leggi e secondo le traiettorie poco prevedibili della dimensione pubblica – razionalità, ragionevolezza ed eticità collettive, ad un tempo frutto e nutrimento di esperienza: ciò implica, naturalmente, che la Corte – attraverso, ma oltre, la scrittura dei suoi testi – sappia farsene interprete, anche anticipando soluzioni destinate a risultare, in seguito, scontate": P. GROSSI, *Relazione del Presidente Paolo Grossi sulla giurisprudenza costituzionale del 2017*, in https://www.cortecostituzionale.it/documenti/relazioni_annuali/grossi2018/grossi_relazione2018.pdf, 10.

¹³⁰ *"There must be power in the states and the nation to remould, through experimentation, our economic practices and institutions to meet changing social and economic needs"*: *New State*

i valori: “la partita”, si è ricordato, “è (...) pur sempre quella che sarà giocata finché dureranno le istituzioni politiche e finché durerà il costituzionalismo: tra *gubernaculum* e *iurisdictio*, tra campo della decisione libera dalla regola giuridica e campo ad essa assoggettato. Un partita”, si insiste, con riferimento al piano interno, “che chiama in causa le libertà e che può volgere a vantaggio della Costituzione solo in quanto essa continui a essere ‘presa sul serio’, anzitutto *come norma*, cioè nella sua capacità conformativa (come punto di avvio per pretestuosi percorsi argomentativi) e, in connessione, come fattore di identità storica”¹³¹.

Una lettura aggiornata degli eventi descritti¹³² impone, in definitiva, di considerare la *democratic conversation* come la massima espressione di quel lontano “*right to experiment*” riconosciuto agli Stati – e, oggi, dunque, da intendersi anche ai cittadini nella logica dell’assimilazione dei due soggetti - nella *dissenting opinion* del giudice Brandeis. E’, questo, un passaggio addirittura preliminare al riconoscimento degli Stati come ‘laboratori democratici’: “*To stay experimentation in things social and economic*”, statui, “*is a grave responsibility. Denial of the right to experiment may be fraught with serious consequences to the nation*”.

Consultazione e ‘*right to experiment*’, nella versione qui proposta, paiono dunque, imporsi, nella posmodernità giuridica, in cui fattualità economica e pluralismo delle fonti del diritto hanno preso il sopravvento, come snodo costituzionale strategico, improntato sul principio della responsabilità. Una spinta alla rivisitazione e all’aggiornamento della categoria Forma di Stato, prima ancora che ricerca di metodi di risoluzione di possibili conflitti istituzionali tra organi centrali e entità periferiche. Il cittadino-contribuente, in questo contesto, non può che assumere un ruolo determinante nell’avvio di un innovativo processo di sperimentazione democratica, il cui termine di riferimento si rinviene nell’assunto in base al quale “*The public has no hands except those of individual human beings*”¹³³. Ottantasette anni dopo, è tempo di reinvestire nei laboratori democratici?

Ice Coompany v. Liebmann, (1932), No. 463, Argued: February 19, 1932 Decided: March 21, 1932, *Dissenting Opinion* del Giudice Brandeis, cit.

¹³¹ S. STAIANO, *Settant’anni. Storia e sorte della Costituzione*, in *federalismi.it*, n. 11/2018, 9. Sul punto, anche A. D’ANDREA, *Rispondere con la cultura della Costituzione*, in *Per un’altra Brescia*, n. 1/2009; nonché, dello stesso autore, *Le parole della Costituzione*, in http://archivio.rivistaaic.it/dottrina/teoria_generale/d_andrea.html, 2008.

¹³² Italiani, sullo sfondo, e statunitensi, da ultimo.

¹³³ J. DEWEY, *The Public and Its Problems*, Swallow, Chicago, 1927, 82.