

STUDI SENESI

CXXIV (III SERIE, LXI)

FASCICOLO 1



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI SIENA
FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA
2012

LE CONTRADE DI SIENA: UN'AUTONOMIA PER IL TERRITORIO*

Con il dibattito odierno, meritoriamente organizzato dalla Contrada del Leocorno, il ciclo di incontri avviato dal Bruco nel 2009 (sul “tempo fuori dal palio”) e proseguito poi dalla Selva (sui 500 anni di storia delle contrade e sul loro futuro), Giraffa (sulle forme di comunicazione in contrada e della contrada) e Nicchio (sull'influenza dei mezzi di comunicazione di massa sulla vita delle contrade), giunge alla questione cruciale della *centralità della Contrada*.

Nell'offrire all'uditorio alcune preliminari ed introduttive nozioni, anche di tipo giuridico, per orientare la discussione, vorrei muovere da un dato che ho l'impressione non sia adeguatamente considerato in tutta la sua portata: l'unicità di una città che vede insistere nel proprio spazio urbano ben 17 organizzazioni dotate di distinta personalità giuridica ed autonomia e costituenti “altrettanti piccoli comuni nell'ambito del più grande Comune di Siena”¹. In una stagione in cui, a livello generale, si evoca il problema dell'adeguatezza delle circoscrizioni amministrative e della crisi dei livelli territoriali autosufficienti², evidenziandosi la tendenza all'affermazione di ordinamenti i cui poteri tendono ad assestarsi su scale tendenzialmente ampie, se non globali³, mentre, più in particolare, si addita quale causa di molte criticità la realtà italiana dei c.d. comuni-polvere e si invocano a mo' di soluzione forme di aggregazione a livello inter o sovra comunale (es. le unioni di comuni e le aree metropolitane), non può non fare riflettere la singolare continuità di questo fenomeno che non ha uguali nel panorama europeo e che consegna alle nostre riflessioni un assetto istituzionale infra-comunale, plurale e concorrenziale al suo interno, in quanto caratterizzato da enti distinti ed autonomi tra loro e rispetto al Comune.

* Intervento al dibattito organizzato dalla Contrada del Leocorno “Quattro giorni di... Contrada. Le Contrade possono esistere senza il Palio, ma il Palio può esistere senza le Contrade?”, Siena, Santa Maria della Scala, 3 dicembre 2011. Si è volutamente mantenuto lo stile colloquiale e diretto dell'intervento limitando le citazioni al minimo indispensabile.

¹ Come notava anni orsono M. BORSI, *Le Contrade ed i ricorsi agli organi di giustizia amministrativa dello Stato*, in *Bianco-rosso. Giornale dell'Imperiale Contrada della Giraffa*, n. 9, agosto 1980.

² Cfr. G. ROSSI, *Principi di diritto amministrativo*, Torino 2010, pp. 39-42.

³ Cfr. S. CASSESE, *Il diritto globale. Giustizia e democrazia oltre lo Stato*, Torino 2009.

Il problema è complesso ed è stato recentemente messo a fuoco da chi, concentrandosi nell'analisi di questa particolare forma associativa che si afferma all'interno del sistema di governo della città "con i suoi complessi e mutevoli gradi di proiezione sul territorio e sulla vita degli individui e dei gruppi", ha ritenuto di poter individuare nella sua "ambigua e incompiuta istituzionalizzazione", oltre che un elemento di preservazione del modello, la causa della "debole coscienza di ruolo pubblico negli uomini di contrada"⁴. Si spiegherebbe così perché, già nel 1739, in occasione di un'inchiesta promossa dalla Reggenza lorenese, la maggior parte delle contrade dichiarava di avere come principale scopo la partecipazione alle feste. Si capisce, allo stesso modo, perché, ancora oggi, diversi statuti di contrada si concentrano prevalentemente sulla disciplina di carattere organizzativo interno e trascurano il legame con il territorio, circoscrivendo inoltre le finalità degli enti al "mantenere viva la secolare tradizione senese, coltivare e tramandare i valori storici, morali e sociali dello spirito contradaio *di cui il Palio è la maggiore espressione*" (art. 2 del Libro de' Capitoli dell'Imperiale Contrada della Giraffa); o a "tenere uniti e affratellati gli appartenenti alla Contrada stessa arricchendone i sentimenti di solidarietà familiare e civica, che si manifestano precipuamente nel culto e nella conservazione delle tradizioni e *si esaltano nel conseguimento della Vittoria sul Campo*" (art. 5 dello Statuto del Nicchio); o, ancora più semplicemente, a "*partecipare alla corsa del Palio*" (art. 1, comma 2, dello Statuto della Pantera).

Se si considera però che le istituzioni giuridiche sono il frutto della "spontaneità creatrice" della coscienza civile⁵ e che "il diritto, prima di essere norma... è organizzazione, struttura, posizione della società stessa" che acquista giuridicità in forza del principio di effettività⁶, si capisce che il problema non risiede soltanto nel grado di formalizzazione delle competenze circa il governo del territorio o nel livello di rappresentanza politica all'interno delle magistrature locali. Probabilmente, infatti, esso è anche legato ad un fattore culturale ed alla ricorrente tendenza a disinteressarsi di quei fenomeni più propriamente amministrativi che non assumono una diretta rilevanza all'interno del circuito politico-elettorale: circostanze che, nel nostro caso,

⁴ A. SAVELLI, *Siena. Il popolo e le contrade (XVI-XX secolo)*, Firenze 2008, pp. XI, 94-100, 324-336.

⁵ W. CESARINI SFORZA, *Il diritto dei privati* (1929), Milano 1963, p. 19.

⁶ S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico* (1917-18), Firenze 1946, p. 27. Sugli sviluppi di tale fondamentale teoria istituzionale, si veda di recente A. ROMANO, «L'ordinamento giuridico di Santi Romano», *il diritto dei privati e il diritto dell'amministrazione*, in "Dir. amm.", 2011, p. 241.

conducono a ridurre un ambiente così ricco di rapporti, consuetudini ed istituti, con le relative peculiari manifestazioni, all'immaginario folcloristico della Festa, di cui finisce per apparire come un periferico ed articolato ufficio organizzatore e promotore alle dipendenze dell'amministrazione comunale.

Gli stessi autorevoli e raffinati studi giuridici che nel tempo sono stati dedicati alle contrade (si ricordino, soprattutto, le ricerche di Michele Cantucci⁷, Marco Comporti⁸, Enzo Balocchi⁹, Pier Giorgio Ponticelli¹⁰, mirabilmente compendiate nella relazione *Sulla natura giuridica, sull'ordinamento, sulla disciplina tributaria delle Contrade di Siena e delle Società di Contrada*, presentata al Magistrato delle Contrade il 20 maggio 1987) si sono per lo più fermati ad un momento definitorio e classificatorio, che ha talvolta risentito dell'indubbia astrattezza che circonda categorie tanto rarefatte quanto quella di persona giuridica, con la connessa problematica distinzione persone pubbliche/persone private, ed è comunque apparso condizionato da esigenze contingenti e specifiche in termini di ricerca del regime giuridico applicabile a determinati profili e a singolari vicende (anche se di notevole importanza pratica, come, di volta in volta: la tutela delle cose d'interesse artistico o storico o degli archivi di proprietà delle contrade; la possibilità di ricevere donazioni, eredità o legati ed il relativo regime autorizzatorio e fiscale; la tutela degli stemmi, emblemi e colori; il regime di certe attività come feste, cene, lotterie, sottoscrizioni e regalie, e di certi rapporti come quello che si instaura con il fantino), senza mai cogliere i riflessi di simile peculiarità in ordine all'assetto complessivo del governo del territorio urbano. Il particolare taglio delle indagini ha finito, così, per inquadrare le contrade nel cono d'ombra del Comune (di enti strumentali del Comune, attivi nell'interesse di questo, argomentava il saggio esplorativo di Michele Cantucci del 1964 al fine di dimostrarne, secondo un percorso teorico di matrice soggettivistica tipico dell'epoca, la natura pubblica), mettendone in risalto la subalternità piuttosto che le specificità. La stessa prospettiva ha, altresì, contribuito a limitare l'essenza della pubblicità dell'ente, fuori dalle specifiche vicende cui si è fatto cenno, al momento esteriore della Festa, se è

⁷ *La natura giuridica della Contrada*, in *Miscellanea di studi in memoria di Giovanni Cecchini*, II, Siena 1964, p. 82 e anche in *Scritti giuridici*, Milano 1982, p. 452.

⁸ *La tutela degli stemmi, degli emblemi, dei colori delle Contrade di Siena*, in "Studi senesi", 1982, p. 296.

⁹ *Contributo per una definizione giuridica di contradaio*, in "Bullettino senese di storia patria", 1987, p. 425.

¹⁰ *Postulati teorici della qualificazione delle contrade senesi come persone giuridiche pubbliche: argomenti nuovi per una conferma e conseguenze applicative*, in "Studi senesi", 1988, p. 1.

vero che già Michele Cantucci apriva il ricordato scritto in memoria di Giovanni Cecchini richiamando l'importanza di un istituto "che tanta parte ha avuto nelle vicende della città di Siena e che ancor oggi vive impegnando in modo estremamente interessante i cittadini senesi ed inserendosi nella stessa vita del Comune sia pure limitatamente all'organizzazione di quella grande e splendida giostra e festa popolare che è il Palio". Come dire: dell'antica e fiorente impronta civica e associativa che caratterizzava le contrade è ora rimasta soltanto la partecipazione al Palio. Lettura riduttiva di cui dovevano risentire anche le indagini successive degli altri esponenti della Scuola senese del Diritto Amministrativo, se è vero che Enzo Balocchi, in uno studio sulla nozione giuridica di contradaio del 1987, osservava che la personalità di diritto pubblico "si deduce dalle finalità e soprattutto da quella principale e per certi versi essenziale... la partecipazione al Palio di Siena festa pubblica indetta, regolata, organizzata dal Comune di Siena", per poi concludere: "la contrada è pubblica in quanto corre al Palio e partecipa alla festa di finalità pubblica". Lo stesso Pier Giorgio Ponticelli, che alle conclusioni di tale filone di pensiero ha inteso apportare solo "una base aggiuntiva maggiormente fondata su dati di diritto positivo", giungendo così a definire le contrade come persone giuridiche di diritto singolare la cui natura dipende dal dato formale ed oggettivo della normativa più che dal legame soggettivo con altri enti pubblici e dal grado di coincidenza dei rispettivi fini, non ha potuto fare a meno di notare che la differenziazione del relativo regime giuridico rispetto ai soggetti di diritto comune si coglie essenzialmente in ordine alla partecipazione alle tradizionali cerimonie e feste e, comunque, soltanto dal lato passivo, cioè per la "posizione di soggezione al comune", mancando invece, dal lato attivo, "l'attribuzione di specifiche potestà pubbliche".

La ricerca – o, per meglio dire, la rivisitazione – di Ponticelli conclude una stagione culturale ed appare, per molti aspetti, paradigmatica dei limiti che l'hanno segnata. La riconosciuta qualifica di persona giuridica di diritto singolare vale, infatti, per l'autore "ad escludere qualunque conseguenza ampliativa del regime cui sono assoggettate le contrade al di fuori di quelle che si possono legittimamente far discendere dalla generica espressione «persona giuridica pubblica» (o «ente pubblico») contenuta in singole disposizioni di legge"¹¹. Con il che, la pur felice intuizione circa il possibile inquadramento delle contrade tra gli «altri enti locali» (di cui parlavano gli artt. 118 e

¹¹ Cfr. *Postulati teorici*, cit., pp. 17-18. Simile limitazione del raggio d'azione della definizione giuridica accolta viene subito impiegata da Ponticelli per escludere, in omaggio al principio di legalità, la sottoposizione delle contrade ai controlli amministrativi o contabili da parte di organi statali o regionali.

130 cost. prima della riforma del Titolo V operata con la legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3), in quanto considerate "espressione (o proiezione) di comunità submunicipali comprese nell'ambito del Comune di Siena"¹², viene privata sul nascere di ulteriori sviluppi interpretativi, in quanto finisce per essere funzionale alla risoluzione di un problema specifico (di diritto positivo, appunto), cioè l'individuazione dell'ente competente a rilasciare le autorizzazioni per gli acquisti delle contrade ai sensi dell'ormai abrogato art. 17 del codice civile.

Per provare a spingere la riflessione oltre l'orizzonte teorico battuto dagli autori appena citati, si cercherà di spiegare il senso di alcune definizioni giuridiche e di chiarire poi le relative implicazioni sul piano dell'assetto complessivo dei poteri locali.

Da un punto di vista strettamente definitorio, è noto che le "Storiche Contrade" di Siena (così definite dall'art. 3 della legge 9 marzo 1976 n. 75, di proroga della legge speciale per Siena), sono da tempo considerate come "persone giuridiche pubbliche di antico diritto".

Tale definizione è suffragata da numerosi elementi storici e giuridici.

Gli storici (si ricordi, in particolare, lo studio di G. Cecchini - D. Neri, *Il Palio di Siena*, Milano, 1958, 10 ss.) hanno evidenziato che le contrade si affermano sin dall'alto medioevo nell'assetto politico della Città di Siena, in collegamento con l'origine stessa del Comune, quali peculiari circoscrizioni territoriali, a carattere rionale, svolgenti molteplici funzioni di pubblico rilievo come la difesa militare, per singolari connessioni con le varie compagnie militari preposte alla difesa della città, ma anche la polizia urbana, il mantenimento delle pubbliche vie, l'esecuzione di opere pubbliche, il pagamento delle imposte, il controllo degli abitanti, l'organizzazione e svolgimento di cerimonie religiose e di attività ludiche. La loro organizzazione, pure contrassegnata da una spiccata autonomia, si è sempre caratterizzata per uno particolare legame con l'autorità comunale che, sin dall'antichità, attraverso i Sindaci prima ed i Priori poi, ha esercitato funzioni di controllo, anche sostitutivo, e di disciplina, che andarono accentuandosi soprattutto a partire dal '700 allorché furono emanati bandi per la regolamentazione del sorteggio delle contrade, delle prove e della corsa, della confinazione dei rispettivi territori.

Simile assetto, attestato e formalizzato fin dall'antico Constituto del Comune di Siena del 1262, e poi nel sistema granducale dal Bando di Violante di Baviera del 13 settembre 1729 e, nel regime unitario, dalla prima legge comunale e provinciale 20 marzo 1865 n. 2248 - All. A (art. 252), è attualmente riconosciuto dal Capitolo II° del Regolamento per il Palio, che

¹² *Ibid.*, p. 29.

definisce le contrade come «Enti autonomi», capaci di provvedere alla propria amministrazione e svolgere i propri compiti «in modo indipendente, conformandosi alle norme dei propri Capitoli o Statuti ed ispirandosi alle antiche tradizioni» (art. 9, c.1); aggiungendo, per altro verso, che al Comune spetta «l'alto patrocinio delle Contrade, come istituzione di cospicuo interesse cittadino» (art. 9, c. 2), ossia «quell'interessamento vigile e costante» che dia alle stesse «la sicurezza di poter contare sull'aiuto morale e materiale dell'amministrazione civica» (come si legge nella Relazione della Commissione per il Regolamento del Palio, Siena, 1949). Anche l'art. 3 del vigente statuto comunale dà atto che le contrade «costituiscono espressione di comunità contrassegnando da secoli, in modo unico e peculiare, la realtà sociale senese così come esiste, si articola, e vive quale associazione naturale». Negli stessi statuti delle contrade, infine, si ripete la loro natura di enti territoriali, o su base territoriale, o con valenza territoriale, dotati di personalità giuridica pubblica e di autonomia amministrativa e patrimoniale.

La giurisprudenza, dal canto suo, ha recepito tali assunti, con alcune note decisioni, anche recenti¹³, che hanno riguardato aspetti specifici (segnatamente quelli fiscali).

In questa sede, può essere utile ricordare soprattutto tre decisioni. La prima, poco nota, risale al 1894, allorché la IV Sezione del Consiglio di Stato, in una controversia insorta tra la Contrada della Tartuca e la locale Prefettura circa le sorti del Pio legato Ghini, riconobbe che le contrade di Siena erano da considerare come enti morali, atteso che «oltre alla beneficenza hanno varietà di scopi civili e religiosi» che si risolvono nel «procurare sia l'educazione, sia l'istruzione, sia in qualsiasi altro modo il miglioramento morale ed economico». La seconda, è la storica sentenza del Tar Toscana n. 572/1989 che, nel negare la giurisdizione amministrativa dello Stato sulle vicende attinenti le sanzioni paliesche, ha ben colto i tratti peculiari degli «anomali poteri civici» che rilevano in questo particolare contesto parlando del precipitato storico di forme di disciplinamento di vicende pubbliche attribuite ad organi «individuati per la loro connotazione genetica rappresentativa della comunità cittadina e pertanto mutuati dall'apparato pubblicistico dell'ente locale in quanto ne è storicamente colto il valore di rappresentanza del *comune civitatis*». L'ultima è invece opera del Giudice Tributario, che ha richiamato «la natura assolutamente eccezionale del contesto organizzativo-istituzionale in cui si svolge il Palio di Siena» (Commissione Tributaria Provinciale di Siena, Sez. II, sentenza n. 58 del 4 settembre 2007).

¹³ Cfr. Trib. Siena, 8 marzo 2012 n. 76.

A questo punto, volendo chiedersi quale sia la cifra distintiva di questo contesto organizzativo-istituzionale, di rilievo essenzialmente amministrativo¹⁴, in cui operano entità che rappresentano il precipitato storico di antiche forme di disciplinamento di vicende di interesse collettivo, viene da richiamare la combinazione di due fattori: territorio e autonomia funzionale.

Il primo (territorio) è l'elemento materiale-spaziale che limita e definisce le funzioni degli enti ed assume la doppia valenza di vincolo ma anche di fattore di legittimazione delle iniziative assunte per decifrare e risolvere determinate problematiche. La seconda (autonomia), da intendere riferita non solo al contenitore, cioè all'ordinamento sezionale che dà forma al contesto in esame, ma anche ai soggetti che ne sono partecipi, rappresenta invece una particolare modalità o forma di estrinsecazione di una capacità e denota la facoltà di "comportarsi secondo proprie scelte"¹⁵.

Le considerazioni che precedono consentono di impostare in modo nuovo una serie di questioni che, anche per suscitare un dibattito, si cercherà di illustrare con l'ausilio di alcune domande.

In primo luogo, viene da chiedersi da dove partire per guardare al futuro delle contrade: dal Palio, dai contradaiooli o da altro? Procedendo per esclusioni, direi non dal Palio, visto che per la sua organizzazione sono sufficienti un efficiente ufficio comunale ed una buona agenzia turistica, e il resto è in mano, se non ai fantini, al caso. Non dai contradaiooli, visto che si tratta di nozione quanto mai labile che ha perduto da tempo la tradizionale identità basata sullo *ius soli* e sulla residenza, tanto che le contrade sono "sempre più enti associativi per adesione di residenti e non residenti in Siena" (come notava Enzo Balocchi più di trenta anni fa, sottolineando che "l'adesione consapevole e volontaria è quella che dà vita e calore al Palio ed alle contrade"). La contrada non è pubblica per partecipare al Palio, dispensare folklore, pagare fantini, o organizzare cene, feste, gite, o altri eventi ricreativi utili ad attrarre persone nei propri locali. La contrada è pubblica perché certi rioni intorno al 1200 videro la popolazione adunarsi presso le chiese e le cappelle per trattare argomenti di interesse comune e, in una stagione di caos creativo¹⁶, dettero vita ad una particolare organizzazione collettiva per la cura delle necessità ritenute di pertinenza di un determinato spazio urbano. Fonti normative successive hanno solo recepito e formalizzato tale dato di fatto,

¹⁴ Come si è cercato di dimostrare nell'articolo scritto con Mauro BARNI, *Il Comune e le Contrade*, in "Il Carroccio", n. 152/Aprile 2011, p. 7.

¹⁵ A. ROMANO, voce *Autonomia nel diritto pubblico*, in "Dig. Disc. Pubbl.", II, Torino 1987, p. 31.

¹⁶ Elemento tipico dell'ordinamento medioevale, ben sottolineato, tra gli altri, da M. ASCHERI, *Medioevo del potere. Le istituzioni laiche ed ecclesiastiche*, Bologna 2009, p. 153.

che dunque mantiene intatta la sua valenza costitutiva ed esplicativa del fenomeno. La pubblicità non è solo e non è tanto un regime giuridico differenziato da invocare di tanto in tanto in relazione a particolari evenienze¹⁷, ma è anche, e prima di tutto, la forma che assume la "natura delle cose"¹⁸, ossia quel particolare legame che si instaura storicamente tra gruppi socialmente rilevanti e relative organizzazioni: una forma che, nel nostro caso, si impone in quanto identifica una missione capace di dare continuamente senso al rapporto che lega tali gruppi ed i rispettivi ambiti territoriali di azione.

E' allora dal territorio che occorre partire (o ri-partire se si considerano le riflessioni sul tema sollecitate già nel 1° incontro-dibattito *Contrade e Territorio*, organizzato nel 1980 dal Comune di Siena e dal Magistrato delle Contrade), nella consapevolezza che lo stesso è sempre più avvertito come componente attiva e fondamentale di ogni politica pubblica perché consente di differenziare, definire e concretizzare problematiche e risposte facendole fuoriuscire dal vago, dall'astratto e dalla trappola del fine remoto in cui sovente si arresta il dibattito politico. Il territorio di cui parliamo non è solo un luogo fisico da proteggere, trasformare o popolare, ma è anche un luogo ideale, un insieme di valori e significati alimentato da tutti coloro che vi proiettano a vario titolo posizioni differenziate di *vicinitas*¹⁹.

Sotto questo aspetto, credo di potere dire che la sfida principale per le contrade non sia tanto rappresentata dal sentito problema del ripopolamento dei rioni, posto che il cambio di equilibrio tra centro storico e periferie cittadine, dovuto anche alle scelte del piano regolatore generale approvato negli anni '50 del secolo scorso²⁰, appare un fenomeno in qualche misura ormai irreversibile. Difficile, dunque, arrestare e invertire il corso degli eventi. Piuttosto, nel tentativo di ridisegnare in un'ottica funzionale spazi di tipo operativo più che di tipo geografico²¹, potrebbe essere nuovamente tematiz-

¹⁷ Secondo la tecnica, aperta e multiforme, dei frammenti di disciplina di recente richiamata da G. NAPOLITANO, *Pubblico e privato nel diritto amministrativo*, Milano 2003, p. 241.

¹⁸ Si veda in proposito la suggestiva ricostruzione di F. MERUSI, *La natura delle cose come criterio di armonizzazione comunitaria nella disciplina sugli appalti*, in "Riv. it. dir. pubbl. com.", 1997, p. 97.

¹⁹ Infatti, come notato da G. ROSSI, *Principi di diritto amministrativo*, cit., p. 114: "anche in un contesto di delocalizzazione le cose e le persone non si smaterializzano e quindi interagiscono comunque con qualche territorio, dove vi sono altre cose, altre persone e enti che ne sono esponenziali".

²⁰ Su cui ha da ultimo gettato luce la ricerca storica di S. MAGGI, *Il piano regolatore di Siena del 1956. Alle origini della città fuori le mura*, Siena, 2011, chiarendo anche la vivace opposizione manifestata dal mondo contradaio tramite il Comitato Amici del Palio.

²¹ Profilo messo in evidenza da F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, Venezia 1994, p. 42.

zato il delicato capitolo dei confini e dei protettorati oltre le mura cittadine²². Più in generale, però, l'autentica questione è riuscire a farsi interpreti originali e sensibili dello spessore valoriale di tale dimensione e, dunque, riuscire a decifrare le passioni, esigenze, istanze, illusioni, aspettative delle diverse comunità che vi si riflettono e, in seconda battuta, proporsi come soggetti in grado di promuovere (anche attraverso forme di dibattito pubblico tanto diffuse all'estero) le iniziative capaci di assicurare la ricerca e selezione delle soluzioni più adeguate.

Di qui sorge una seconda domanda: cosa significa interpretare con autonomia le sfide del proprio territorio? Anche in questo caso è bene procedere per esclusioni: non significa assumere un atteggiamento difensivo di chiusura, contrapposizione e separatezza, perché l'autonomia²³ non è una condizione assoluta ed irrelata ma è una relazione con altri soggetti, segnatamente con le entità autonome che insistono sullo stesso territorio: Comune e Università. E' il rapporto concreto che si sviluppa tra queste istituzioni, e che si lascia apprezzare sul piano più propriamente amministrativo, che determina il modo di essere di ciascuna di esse e, di conseguenza, il livello complessivo di efficacia e di salute delle politiche adottate per il territorio. Azioni isolate tendono ad essere autoreferenziali e hanno il respiro corto.

Procedendo oltre, ci si può ancora chiedere quale sia la regola fondamentale per lo svolgimento di siffatte relazioni di autonomia. Tale regola mi pare risieda nel rispetto delle distinte funzioni e responsabilità di ciascun livello istituzionale, secondo il principio generale della divisione del lavoro che ordina le relazioni tra uomini e quelle tra organizzazioni nelle società avanzate. Non è omologando o confondendo i ruoli che si risponde alle proprie missioni e si conservano le proprie specificità. La Costituzione (art. 118, commi 1 e 3) oggi enuncia espressamente tale principio, parlando di *differenziazione*. La stessa Costituzione individua, altresì, nella *sussidiarietà*²⁴

²² Problema già sollevato in una seduta del Magistrato delle Contrade del 1955, in sede di stesura del p.r.g., dall'allora Priore dell'Oca e Preside della Facoltà di Giurisprudenza prof. Alessandro Raselli, a fronte dello "snaturamento dell'identità contradaiaola per la probabile perdita del riferimento territoriale" (come nota S. MAGGI, *Il piano regolatore di Siena del 1956*, cit., p. 80).

²³ Termine che racchiude già un "lacerante dualismo", in quanto "rimanda sempre ad un altro termine, diverso contrario ostile", come notato da N. IRTI, *Società civile*, Milano 1992, p. 21.

²⁴ Principio di filosofia politica da tempo presente nella tradizione di pensiero della dottrina sociale della Chiesa cattolica (si ricordi l'enciclica *Quadragesimo Anno* di Pio XI del 1931), entrato nel nostro ordinamento giuridico per il tramite del diritto comunitario, sul quale può leggersi l'agile sintesi di T. E. FROSINI, *Sussidiarietà*, in *Dizionario del liberalismo italiano*, I, Soveria Mannelli, 2011, p. 1012.

un preciso criterio operativo e relazionale che privilegia e responsabilizza il livello di intervento più prossimo alla fonte del problema, livello da cui deve, dunque, partire la sollecitazione alla identificazione dei fattori costitutivi del problema stesso ed alla ricerca cooperativa di soluzioni adeguate. In un panorama di tipo autonomistico, policentrico o pluralistico che dir si voglia, qual è quello anticipato, sul piano amministrativo, dalle riforme Bassanini del 1997 e prefigurato poi dal nuovo Titolo V della Costituzione, la soluzione dei problemi collettivi non dipende più in via esclusiva dalla responsabilità delle istituzioni pubbliche (c.d. sussidiarietà orizzontale), né dall'intervento delle autorità di vertice dell'ordinamento (c.d. sussidiarietà verticale), distribendosi le competenze lungo una "gradinata"²⁵ che parte dall'individuo e, secondo un criterio scalare di adeguatezza, ascende ai livelli istituzionali superiori. Secondo una prospettiva ascendente, dunque, il territorio dà forma a determinate questioni che investono in prima battuta la missione pubblica delle contrade e, solo successivamente e in ragione di esigenze di scala e di disponibilità delle risorse umane, organizzative e finanziarie, le istituzioni superiori e, segnatamente, l'amministrazione comunale. Sussidiarietà non significa, dunque, isolamento, decentramento o trasferimento di funzioni secondo la fin troppo nota concezione gerarchico-discendente tante volte battuta dal nostro legislatore, né avvalimento delle entità periferiche per opera di quelle volta a volta superiori, ma è una forma di valorizzazione di distinte funzioni e sollecitazione al relativo responsabile

²⁵ L'espressione è tratta da W. RÖPKE, *Lo Stato sano e lo Stato malato*, in *Democrazia ed economia. L'umanesimo liberale nella civitas humana*, ed. it. a cura di S. COTELLESA, Bologna 2004, pp. 124-125, il quale così descrive il principio in esame: "dal singolo individuo al centro statale il diritto originario è sul gradino più basso, e ogni gradino superiore subentra soltanto come sussidio al posto di quello immediatamente più basso quando un compito esorbita dal territorio di quest'ultimo. Ne risulta una gradinata dall'individuo attraverso la famiglia e il comune alla provincia e infine allo Stato centrale, una scala che delimita lo Stato stesso e gli contrappone il diritto proprio dei gradini inferiori con la loro inviolabile zona di libertà". Lo stesso autore, con parole sempre attuali rivolte verso coloro che, criticando simile costruzione, evocano i rischi di eccentricità, anarchia e particolarismo, osservava che "entro lo Stato moderno sono pur sempre inevitabili un differenziamento e un distacco" e non ci rimane che la scelta tra il differenziamento armonico (che avviene "secondo la naturale distribuzione nello spazio") e quello disarmonico (che "segue le frontiere delle classi, degli interessi, delle nazionalità o delle lingue"), concludendo: "quanto più ammettiamo le differenze nello spazio tanto più si ritirano le divisioni disarmoniche; quanto più sacrifichiamo le differenze spaziali all'inclinazione verso l'accentramento, tanto più si faranno valere le divisioni disarmoniche e finiranno per guastare lo Stato". Di recente, una diffusa analisi della "scala territoriale" della democrazia partecipativa è contenuta in *Per governare insieme: il federalismo come metodo. Verso nuove forme della democrazia*, a cura di G. ARENA - F. CORTESE, Padova 2011.

esercizio, salva la cooperazione procedimentale per le questioni che hanno dimensioni eccedenti i rispettivi ambiti. Essa sposta l'accento sul momento preliminare di costruzione del problema, come esito dell'interazione di attori diversi con i loro punti di vista e "con le loro definizioni alternative, plurime, poco stabili"²⁶, più che sul momento terminale della decisione, disinnescando così i conflitti che spesso ne impediscono l'adozione o ne paralizzano gli sviluppi.

Avviandoci alle conclusioni, ci si può infine chiedere quale sia l'atteggiamento più adeguato per lo svolgimento in chiave sussidiaria dell'autonomia. Escluderei una logica rivendicativa o pretensiva, troppo spesso messa in campo, perché comporta il rischio del distacco e dell'autoreferenzialità ed è indice di scarsa visione prospettica. Da questo punto di vista, le contrade evidenziano talvolta atteggiamenti diversi che sono riconducibili alla stessa debolezza di fondo: per esempio, allorché sollecitano interventi e misure o, all'opposto, chiedono astensione da parte degli enti o, ancora, invocano partecipazione crescente, anche in termini economici, ai propri contradaioi.

Dovrebbe essere invece chiaro che ogni sollecitazione di interventi esterni implica abdicazione al proprio ruolo e, quindi, riduzione della propria autonomia. Più che chiedere e pretendere, ciò che conduce oltre tutto a sovradimensionare il profilo giustiziale di vicende che potrebbero essere affrontate e risolte in altra prospettiva, le contrade dovrebbero assumere un atteggiamento di ascolto, di visione, di sollecitazione e mobilitazione di attori e risorse, di interlocuzione attiva e propositiva con l'amministrazione comunale e quella universitaria, contribuendo così da una prospettiva solo apparentemente marginale ma in realtà privilegiata, perché autenticamente civica ed in presa diretta con le sfaccettature della vita, a definire le priorità su cui intervenire e le relative modalità.

In una contrada animata da passione, umanità, fantasia e capacità di visione sarà più facile anche per il Comune trovare quell'interlocutore affidabile e stimolante con cui siglare un nuovo Patto *sul e per* il Territorio Senese (P.T.S.) in grado di far uscire ogni ente dal proprio isolamento e di strutturare un percorso dialettico che, muovendosi in un'ottica relazionale piuttosto che direzionale, possa condurre alla definizione di adeguate politiche territoriali, sociali ed economiche.

La necessità di sopperire al vuoto creato dall'esaurimento dell'espe-

²⁶ P. FARERI, *Rallentare. Nota sulla partecipazione dal punto di vista dell'Analisi delle politiche pubbliche*, in *Rallentare. Il disegno delle politiche urbane*, a cura di M. GIRAUDI, Milano 2009, p. 212.

rienza delle circoscrizioni²⁷ pone, del resto, il Comune di Siena²⁸ al pari degli altri comuni italiani nell'occasione storica "di riprendersi una capacità creativa di modalità più effettive per lo svolgimento di una funzione partecipativa aperta alla loro cittadinanza"²⁹. Dall'unione delle due capacità creative che si sono evocate potrà svilupparsi un modello originale di governo territoriale, che sappia sfruttare le sue antiche e radicate articolazioni, non per individuare nuove "risorse della politica"³⁰ da assoggettare alle consuete manipolazioni a scopo di puro consenso, ma per sperimentare pratiche (soprattutto procedimentali) di interazione effettiva e piena tra le istituzioni pubbliche e la società civile³¹.

La creazione di un ambiente istituzionale plurale ed aperto è, infatti, un presupposto fondamentale per infondere energia ad un tessuto sociale e culturale che, anche per le ridotte dimensioni assunte, rischia di implodere. In una stagione di crisi quale quella attuale, si tratta in definitiva di sapere cogliere una sfida epocale al fine di creare le condizioni ottimali³² per lo sviluppo e la circolazione di nuove idee capaci di assicurare un futuro a questa splendida comunità.

GIAN DOMENICO COMPORTI

²⁷ Decretato prima dalla legge 24 dicembre 2007 n. 244 (legge finanziaria 2008) per i comuni con popolazione inferiore a 100.000 abitanti, poi dalla legge 26 marzo 2010 n. 42 (di conversione del decreto legge 25 gennaio 2010 n. 2) con cui dal 2011 in poi è stata impedita la rielezione dei consigli di circoscrizione nei comuni con popolazione inferiore ai 250.000 abitanti.

²⁸ Le cui circoscrizioni di decentramento politico-amministrativo sono decadute a seguito delle elezioni amministrative del maggio 2011.

²⁹ Così U. ALLEGRETTI, *Modelli di partecipazione e governance territoriale. Prospettive per i processi partecipativi nei comuni "dopo" le circoscrizioni*, in *Istituzioni del federalismo*, 2011, p. 199.

³⁰ Come richiesto, in maniera miope e sostanzialmente ripetitiva dei limiti che hanno caratterizzato l'esperienza delle circoscrizioni (riconducibili al "diffuso processo di partitizzazione, capillarmente esteso alle nuove strutture", come notato da L. VANDELLI, *Le autonomie territoriali*, Bologna 1984, p. 288), dal Comitato nazionale delle circoscrizioni di decentramento costituitosi il 30 giugno 2010 a Forlì in occasione del "Tavolo di lavoro sul decentramento amministrativo comunale" (cfr. il "Documento del Coordinamento nazionale delle circoscrizioni di decentramento amministrativo comunale per l'incontro con l'Anci del 16 settembre 2010", datato Latina, 15 settembre 2010).

³¹ Per un'analisi di simili pratiche, si vedano i recenti lavori di U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa*, in *Enc. dir., Annali*, IV, Milano 2011, p. 295; Id., *Il cammino accidentato di un principio costituzionale: quaranta anni di pratiche partecipative in Italia*, in *www.rivistaaic.it*, n. 1/2011, 29 marzo 2011.

³² Cfr. S. JOHNSON, *Dove nascono le grandi idee. Storia naturale dell'innovazione*, Milano 2011.