

*È necessario, dunque, che ci si raccolga insieme per scrivere degli Statuti ***

Per strano che possa sembrare la frase che precede non è esortazione di oggi ad adempiere al precetto contenuto nel primo comma dell'art. 59 della legge 8.6.1990, n. 142, che obbliga i consigli comunali a deliberare lo statuto (oltre che il regolamento di contabilità ed il regolamento per la disciplina dei contratti) entro un anno dalla data di entrata in vigore della legge e cioè entro il 13 giugno 1991 essendo appunto la legge entrata in vigore, ai sensi del suo art. 65, il giorno successivo alla sua pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana avvenuta, come è noto, il 12 giugno 1990.

La frase riportata appartiene, invece, a Platone (Pol. 301 d 8-e 4) ed è inserita in un contesto del tutto diverso e riferito a statuti che nulla hanno a vedere con quelli di cui si tratterà oggi ^{1,2,3}.

* Specialista in Scienze amministrative presso l'Università di Bologna; Allievo della Scuola di specializzazione in Istituzioni e tecniche di tutela dei diritti umani dell'Università di Padova.

** Il presente lavoro è una sintesi, necessariamente breve per ragioni editoriali della *Rivista*, di interventi tenuti in varie occasioni sull'argomento, il primo dei quali, rivolto agli amministratori repubblicani della provincia di Padova, proprio all'indomani dell'entrata in vigore della legge 8.6.1990, n. 142. Le altre occasioni sono state offerte da riunioni diverse tenute in varie sedi, ad iniziativa delle ACLI di Padova, dalla Pastorale sociale e del lavoro della Diocesi di Padova, dalla sezione DC di Limena, dall'Associazione agricoltori della Provincia di Rovigo, nonché da un corso organizzato sulla stessa legge, per gli amministratori socialisti dal FO.A.L. di Padova e per i consiglieri verdi dal gruppo provinciale di quel movimento. A detti corsi insieme allo scrivente ha partecipato in qualità di relatore anche il collega R. Scarciglia a cui sono debitoro di taluni spunti presenti nel lavoro. Devo anche riconoscere il debito contratto con chi ha avuto la pazienza di starmi ad ascoltare. Nonostante il ritardo con cui il lavoro viene stampato, lo stesso può offrire ancora un certo interesse non foss'altro che per la "tolleranza" data ad adozioni tardive dello statuto rispetto al termine legislativamente fissato al 13.6.91.

¹ Il termine non è comunque perentorio, vedasi, al riguardo, parere del Consiglio di Stato in *Anci rivista*, 1991, n. 1, p. 81.

² Sulla legge 8.6.1990 n. 142, la letteratura è immensa. La bibliografia più completa è in Vandelli L., *Ordinamento delle autonomie locali, Commento alla legge 8.6.1990 n. 142*, seconda edizione, Rimini, maggio 1991. Sui rapporti tra l. 8.6.1990 n. 142 e l. 7.8.1990 n. 241, si veda Sciullo G., *Sintonie e dissonanze fra le l. 8 giugno 1990 n. 142 e 7 agosto 1990 n. 241: riflessi sull'autonomia normativa locale*, in « *Foro Amministrativo* », 1990, pp. 2198-2223.

³ Si veda: Bretone M., *Storia del diritto romano*, Roma-Bari, 1987, p. 177. Diversa la traduzione di Zadro A., in *Platone. Opere complete*, vol. 2, Roma-Bari, 1990, p. 253 e ss. È del tutto ovvio che il riferimento,

Se mi è tornata in mente è stato, probabilmente, per quell'avverbio "insieme" che deve necessariamente caratterizzare anche l'elaborazione dei nostri statuti comunali da scrivere riunendo e con-fondendo le caratteristiche, i principi, i valori e le specificità della comunità locale. L'elaborazione degli statuti, cioè, e così sono entrato in tema, deve essere partecipata⁴. E questo per vari motivi, taluni anche legislativamente testuali.

Innanzitutto perché lo statuto, comunque lo si voglia considerare, è l'espressione di autonomia e ad essere autonome, in base al primo comma dell'art. 2 della legge, sono le comunità locali. Il Comune – secondo quanto affermato dal secondo comma dello stesso articolo – è "l'ente locale che rappresenta" – senza pertanto identificarsi con – "la comunità" curandone gli interessi e promuovendone lo sviluppo. Lo statuto, che ai sensi del primo comma dell'art. 4 è adottato dal Comune e dalla Provincia ed in base al già richiamato art. 65 è deliberato dai rispettivi Consigli è espressione dell'autonomia statutaria aspetto della più generale autonomia riconosciuta alla collettività e non solo all'ente che della stessa è strumento.

Autonomia, è stato autorevolmente sottolineato⁵, è vocabolo di origine filosofica transitato prima nella scienza e nella dottrina politica e poi nel linguaggio giuridico dove, sia come frutto di esperienza storica che come strumento di lavoro, ha assunto significati disparati. Per i fini che qui interessano ed utilizzando lo studio citato si può ragionevolmente sostenere che se sul piano politico si vede nell'autonomia locale "la possibilità di dare realtà ad una delle idee basi del mondo moderno, e cioè realizzare una formula di democrazia la più vicina possibile alla democrazia diretta" sul piano giuridico è condivisibile l'assunto che non è possibile ridurre l'autonomia locale alla sola autonomia normativa.

Ma se ciò è vero, è vero anche che con lo statuto non si esaurisce l'autonomia di cui godono le autonomie locali che, giova ricordarlo, lo Stato – uno ed indivisibile, ma ripartito in Regioni, Province e Comuni – non crea, ma riconosce soltanto.

Se difatti, con qualche anno di ritardo rispetto alla scadenza del 1.1.1951 entro cui il legislatore avrebbe dovuto adeguare l'ordinamento giuridico alle esigenze delle autonomie locali ed alla competenza legislativa attribuita alle Regioni, la

proprio a volergli trovare una ragione, ha il solo senso di chiarire che determinate norme per il loro carattere di maggiore generalità rispetto ad altre non possono derivare se non da un processo partecipativo; sarebbe fuorviante ogni ulteriore conseguenza, anche (e soprattutto) quella di colorare, in Platone, di democraticità il termine "insieme".

⁴ Per le problematiche relative alla partecipazione si veda: Atripaldi V., *Il concetto di partecipazione nella dinamica della relazione Stato-Società*, in « Scritti in onore di Massimo Severo Giannini », III, p. 77 e ss., Milano, 1988. Sulla coesistenza nell'attuale momento storico e non solo in campo amministrativo dei due principi antitetici quali quello burocratico e quello partecipativo, si veda Nigro M., *Il procedimento amministrativo fra inerzia legislativa e trasformazione dell'amministrazione* (A proposito di un recente disegno di legge), relazione al Convegno di Ravenna del 25-26 febbraio 1988, nonché la relazione di sintesi allo stesso convegno di Schinaia E.M. Gli atti di detto convegno che aveva per oggetto *Il procedimento amministrativo fra riforme legislative e trasformazioni dell'amministrazione* sono stati pubblicati a cura di Trimarchi F., n. 1990 con i tipi della Giuffrè.

Con riferimento specifico al presente argomento si vedano soprattutto: CAMELLI M., *Partecipazione negli Statuti comunali*, e PASTORI G., *Partecipazione nel procedimento amministrativo*, relazioni tenute alla giornata di studi organizzata dal Comune di Mirandola il 17.11.1990, su *Statuto comunale e partecipazione*.

⁵ Si veda, a tale proposito: Giannini M.S., voce *Autonomia (Teoria generale e diritto pubblico)*, in « Enciclopedia del Diritto », IV, p. 356 e ss. Per la storia del concetto si veda: GALASSO S., *Autonomia (storia)* nello stesso volume a p. 349 e ss.

legge 8.6.1990, n. 142, dà finalmente attuazione alla prescrizione contenuta nell'art. 128 della Costituzione che definisce Province e Comuni "enti autonomi nell'ambito dei principi fissati da leggi generali della Repubblica che ne determinano le funzioni" è pur vero che detta legge realizza quasi la profezia di Dominedò che, come i lavori preparatori della Costituzione testimoniano⁶, aveva dato una propria interpretazione dell'autonomia, tenuta presente dal Comitato di redazione della costituzione, come dichiarato dall'on. Ruini, in base alla quale la formula generale di Ente autonomo era da ritenersi la più appropriata "per il possibile sviluppo futuro del concetto". Ed è sviluppo della formula la norma contenuta nel primo comma dell'art. 2 citato per il quale le comunità locali – e non soltanto i relativi Enti – sono autonomi.

Quanto detto non sembri pignolesco puntiglio di interprete date le conseguenze pratiche che ne derivano: se difatti la qualifica di autonome spetta alle comunità oltre che agli Enti che le rappresentano, logica vuole che l'organizzazione di questi non esaurisca l'organizzazione di quelle. Organi dell'Ente saranno, a norma dell'articolo 30 Consiglio, Giunta e Sindaco per il Comune e Consiglio, Giunta e Presidente per la Provincia, nel mentre per il Comune collettività, il *Commune civitatis*, soprattutto, ma non soltanto il corpo elettorale. E potrà, pertanto aversi talvolta la necessità di tener distinti i concetti e le realtà sottostanti. Mi viene in mente, a questo proposito, un'interessante sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana⁷, ove addirittura è tratta l'ulteriore conseguenza che mentre gli atti del Comune Ente si inseriscono nell'ordinamento giuridico statale, atti del Comune collettività, del *Commune civitatis* (nella specie del palio di Siena), possono avere un'efficacia che si conclude "nell'ambito della definizione di situazioni soggettive estranee all'ordinamento dello Stato".

Per i fini che ci interessano le argomentazioni svolte servono a puntualizzare soprattutto l'esigenza di uno statuto comunale rispettoso e fedele interprete dell'autonomia della collettività che costituiva del Comune è altresì parte della collettività provinciale, regionale e statale, in un'ottica che, vede, in aderenza al dettato normativo, lo statuto come veste giuridica e privilegiata dell'autonomia della collettività nel suo aspetto particolare di autonomia normativa che per un verso non esaurisce l'ambito di autonomia di cui gode il *Commune civitatis*, per un altro verso inserisce lo statuto come prodotto dell'autonomia normativa, nella specie statutaria, nell'ordinamento giuridico dello Stato.

Non è questa la sede per affrontare il dibattuto problema relativo alla posizione dello statuto nel sistema delle fonti del diritto. Qui basti soltanto dire che ai sensi del primo comma dell'art. 4 della legge sull'ordinamento delle autonomie locali lo statuto, nell'ambito dei principi fissati dalla legge, stabilisce le norme fondamentali per l'organizzazione dell'Ente. Nell'ambito dei principi fissati dalla legge, non della sola legge 142, perché in questo caso il legislatore avrebbe detto *della presente legge*, ma nemmeno della sola legge statale, perché anche in questo caso

⁶ Si veda: *La Costituzione della Repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori*, a cura di Falzone V., Palermo F., Cosentino F., Verona, 1976, pp. 404-405. Non è inopportuno ricordare che lo Statuto albertino prevedeva invece, all'art. 74 che "Le istituzioni comunali e provinciali, e la circoscrizione dei comuni e delle provincie sono regolate dalla legge".

⁷ Sez. I, 12.7.1989, n. 572, in « Foro Amministrativo », 1990, p. 698, commentata da Achille De Nitto, *ibidem*, pp. 995-1000.

l'avrebbe dovuto precisare, ma neppure in esecuzione della legge, ma soltanto "nell'ambito dei principi fissati dalla legge", il che significa con possibilità, mi pare, di disattendere specifiche e puntuali previsioni legislative, purché, però, nel rispetto dei principi legislativamente fissati.

E quindi i principi fissati con legge costituzionale, ma anche quelli ricavabili dalla legge regionale. E sotto tale aspetto gli statuti dei Comuni e delle Province veneti devono tener presente non solo i principi contenuti nello statuto regionale – come è noto approvato con legge dello Stato n. 340 del 22.5.1971 – soprattutto quelli ricavabili dagli artt. 3 e 4, ma anche i principi chiaramente espressi: nella legge 30.12.1987, n. 62, Istituzione della Commissione regionale per la realizzazione delle pari opportunità tra uomo e donna; nella legge 30.3.1988, n. 18, Interventi regionali per la promozione di una cultura di pace; nella legge 9.8.1988, n. 42, Istituzione dell'Ufficio di protezione e pubblica tutela dei minori.

Ma non solo la legge regionale. Come possono gli statuti non dare applicazione ai principi per la tutela dei diritti umani, visto che, secondo il costante insegnamento del prof. A. Papisca, i diritti umani, cioè i bisogni essenziali si realizzano ove le persone e le famiglie vivono la loro quotidianità, in sede locale?

È sotto tale aspetto vengono in rilievo non solo gli articoli: 7 (divieto di discriminazione in base alla nazionalità), 8 (libera circolazione di merci, persone, servizi, capitali, in un mercato comunitario senza frontiere), 48 (libera circolazione di lavoratori all'interno della Comunità), 52 (soppressione di restrizioni alla libertà di stabilimento), del Trattato di Roma⁸ nonché i regolamenti che come è noto

⁸ ART. 7 - Nel campo di applicazione del presente Trattato e senza pregiudizio delle disposizioni particolari dallo stesso previste, è vietata ogni discriminazione effettuata in base alla nazionalità. Il Consiglio su proposta della Commissione e previa consultazione dell'Assemblea, può stabilire, a maggioranza qualificata, tutte le regolamentazioni intese a vietare tali discriminazioni.

ART. 8 - 1. Il mercato comune è progressivamente instaurato nel corso di un periodo transitorio di dodici anni. Il periodo transitorio è diviso in tre tappe, di quattro anni ciascuna, la cui durata può essere modificata alle condizioni previste qui e di seguito.

2. Per ciascuna tappa è previsto un complesso di azioni che devono essere intraprese e condotte insieme.

3. Il passaggio dalla prima alla seconda tappa è condizionato alla constatazione che l'essenziale degli obiettivi, specificatamente fissati dal presente Trattato per la prima tappa sia effettivamente raggiunto e che, fatte salve le eccezioni e procedure previste dal Trattato stesso, gli impegni siano stati mantenuti.

Tale constatazione è effettuata alla fine del quarto anno dal Consiglio, che delibera all'unanimità sulla relazione della Commissione. Tuttavia, l'unanimità non può essere ostacolata da uno Stato membro che faccia valere il mancato adempimento dei propri obblighi. Ove non sia raggiunta l'unanimità, la prima tappa è automaticamente prolungata di un altro anno.

Alla fine del quinto anno, la constatazione è effettuata dal Consiglio che delibera a maggioranza qualificata sulla relazione della Commissione.

4. Nel termine di un mese da quest'ultima votazione, ogni Stato membro rimasto in minoranza ovvero, quando la maggioranza richiesta non sia raggiunta, tutti gli Stati membri hanno il diritto di domandare al Consiglio la designazione di un organo arbitrale la cui decisione è vincolante per tutti gli Stati membri e le istituzioni della Comunità. Detto organo arbitrale è composto di tre membri designati dal Consiglio, che delibera all'unanimità su proposta della Commissione.

In caso di mancata designazione da parte del Consiglio nel termine di un mese dalla richiesta, i membri dell'organo arbitrale sono designati dalla Corte di giustizia entro un nuovo termine di un mese. L'organo arbitrale designa esso stesso il suo presidente.

Esso emette la sua sentenza in un termine di sei mesi a decorrere dalla data di votazione del Consiglio di cui all'ultimo comma del paragrafo 3.

5. La seconda e terza tappa non possono essere prolungate o abbreviate se non in virtù di una decisione adottata dal Consiglio, che delibera all'unanimità su proposta della Commissione.

6. Le disposizioni dei paragrafi precedenti non possono avere per effetto di prolungare il periodo

hanno in Italia – come del resto in ogni Stato della Comunità europea – efficacia immediata e vincolante.

Ma vengono in rilievo anche e soprattutto quelli contenuti:

– nella Carta europea dell'autonomia locale, firmata a Strasburgo il 15.10.1985, di cui alla legge di ratifica ed esecuzione 30.12.1989, n. 439⁹;

– nella Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali firmata a Roma il 4.11.1950 e successivi protocolli addizionali, di cui alla legge di ratifica ed esecuzione 4.8.1955, n. 848 e successive integrazioni relativamente agli ultimi protocolli addizionali;

– e per ultimo, ma non certo per importanza, il Patto internazionale sui diritti civili e politici e il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, ambedue adottati dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite nel 1966 ed entrati in vigore nel 1976, nonché le varie altre Convenzioni internazionali – oltre 40 – che costituiscono quello che viene oramai chiamato il Codice internazionale dei diritti umani relativamente a quelle ratificate dall'Italia ed entrate a far parte del nostro ordinamento.

In poche parole lo Statuto deve rispettare nel suo ambito i seguenti principi, tutti positivamente fissati dal codice internazionale dei diritti dell'uomo¹⁰, secondo l'elencazione fatta da Papisca:

transitorio al di là di una durata complessiva di quindici anni a decorrere dall'entrata in vigore del presente Trattato.

7. Fatte salve le eccezioni o deroghe previste dal presente Trattato, la fine del periodo transitorio costituisce il termine ultimo per l'entrata in vigore del complesso di norme previste e per l'attuazione dell'insieme delle realizzazioni richieste dall'istituzione del mercato comune.

ART. 48 - 1. La libera circolazione dei lavoratori all'interno della comunità è assicurata al più tardi al termine del periodo transitorio.

2. Essa implica l'abolizione di qualsiasi discriminazione, fondata sulla nazionalità, tra i lavoratori degli Stati membri, per quanto riguarda l'impiego, la retribuzione e le altre condizioni di lavoro.

3. Fatte salve le limitazioni giustificate da motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza e sanità pubblica, essa importa il diritto:

a) di rispondere ad offerte di lavoro effettive;

b) di spostarsi liberamente a tal fine nel territorio degli Stati membri;

c) di prendere dimora in uno degli Stati membri al fine di svolgervi un'attività di lavoro, conformemente alle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative che disciplinano l'occupazione dei lavoratori nazionali;

d) di rimanere, a condizioni che costituiranno l'oggetto di regolamenti di applicazione stabiliti dalla Commissione, sul territorio di uno Stato membro, dopo aver occupato un impiego.

4. Le disposizioni del presente articolo non sono applicabili agli impieghi nella pubblica amministrazione.

ART. 52 - Nel quadro delle disposizioni che seguono, le restrizioni alla libertà di stabilimento dei cittadini di uno Stato membro nel territorio di un altro Stato membro vengono gradatamente soppresse durante il periodo transitorio. Tale graduale soppressione si estende altresì alle restrizioni relative all'apertura di agenzie, succursali o filiali, da parte di cittadini di uno Stato membro stabiliti sul territorio di uno Stato membro.

La libertà di stabilimento importa l'accesso alle attività non salariate e al loro esercizio, nonché la costituzione e la gestione di imprese e in particolare di società ai sensi dell'art. 58, secondo comma, alle condizioni definite dalla legislazione del paese di stabilimento nei confronti dei propri cittadini, fatte salve le disposizioni del capo relativo ai capitali.

Si veda anche l'*Atto unico Europeo* aperto alla firma a Lussemburgo il 17 febbraio 1986, con atto finale e dichiarazioni ad esso allegate, in NOMOS, 1988, n. O, pp. 87 e ss.

⁹ Sulla Carta europea delle autonomie locali si veda De Martin G.C., *Carta europea dell'autonomia locale e limiti dell'ordinamento italiano*, relazione tenuta al Simposio sulla Carta europea dell'autonomia locale, Würzburg, 18 aprile 1988.

¹⁰ Sul Codice internazionale dei diritti dell'uomo e problematiche relative non si può che rinviare all'intera collezione di questa *Rivista*.

dignità della persona umana;
vita (è preconditione di qualsiasi diritto);
pace (è preconditione di vita e quindi dei diritti) ¹¹;
libertà, dal potere e dal bisogno;
eguaglianza;
parità uomo donna;
priorità della persona umana rispetto ai sistemi sociali e politici nazionali e internazionali;
interdipendenza ed indivisibilità di tutti i diritti umani;
democrazia ¹²;
solidarietà.

Ma con questo siamo arrivati ad un aspetto che va trattato con più attenzione e profondità, quello del contenuto dello statuto, tenendo presente che, come prescrive la legge, deve contenere norme fondamentali e qualunque sia il contenuto che si voglia attribuire a questa espressione è sicuro che norme fondamentali in nessun caso possono coincidere con norme di dettaglio. Uno statuto contenente norme eccessivamente dettagliate sarebbe illegittimo per violazione del principio contenuto nel primo comma dell'art. 4; come anche uno statuto la cui elaborazione non fosse partecipata risulterebbe illegittimo per violazione del principio che vuole la partecipazione popolare momento dell'amministrazione locale. Certo non una partecipazione imposta, ma nemmeno autoritativamente esclusa. Mi pare, comunque che la prassi, almeno da quel che è dato vedere in questo primo momento di attuazione di detto obbligo, sia rispettosa della prescritta e predetta esigenza.

Come carta fondamentale e solenne della collettività costituente il Comune, lo statuto deve innanzitutto stabilire le norme relative all'organizzazione dell'ente, determinando in particolare:

- a) le attribuzioni degli organi;
- b) l'ordinamento degli uffici e dei servizi pubblici;
- c) le forme:
 - 1) della partecipazione popolare
 - 2) del decentramento
 - 3) dell'accesso dei cittadini alle informazioni e ai procedimenti amministrativi.

È questo il contenuto c.d. necessario degli statuti. Uno statuto che non lo contenga è, chiaramente, illegittimo per violazione di legge. Ma vi è anche un contenuto facoltativo, che insieme alle modalità seguite per dar corpo alla parte obbligatoria costituisce la premessa per il giudizio di validità e di congruità da assegnare allo statuto, giudizio diverso da caso a caso e rispettoso delle esigenze locali di cui lo statuto è a sua volta estrinsecazione.

Non è questa la sede per una disamina dettagliata delle norme poste a base dello statuto. Qui occorrerà spendere qualche parola sul contenuto dello statuto

¹¹ Sulla pace, in particolare, si veda la proposta di articolo di questa *Rivista*, n. 11, anno IV, n. 2-1990, p. 179.

¹² Lo statuto del Comune di Montegrotto Terme, in avanzata fase di adozione, prevede al secondo comma del suo art. 3: *Il Comune garantisce, senza discriminazione alcuna, il rispetto dei diritti fondamentali di ogni persona, presente sul proprio territorio, orientando la propria azione amministrativa alla realizzazione di detta finalità.* Analoga previsione è contenuta nello statuto del Comune di Lendinara (Ro).

con riferimento alla partecipazione popolare e all'accesso dei cittadini alle informazioni ed ai procedimenti amministrativi, avanzando, nel contempo, talune proposte operative.

Partecipazione popolare

Ai sensi del 1° comma dell'art. 6 della legge "I comuni valorizzano le libere forme associative e promuovono organismi di partecipazione dei cittadini all'amministrazione locale, anche su base di quartiere o di frazione. I rapporti di tali forme associative con il comune sono disciplinati dallo statuto".

Per dare concreta attuazione a tale preciso disposto, che se da un lato obbliga a valorizzare le forme associative già esistenti e operanti, dall'altro impone di promuovere gli organismi che hanno come fine la partecipazione, non sarebbe forse inopportuno, secondo un'idea che va sempre più prendendo piede, che lo statuto prevedesse la costituzione di un albo, elenco o forma consimile, delle associazioni, eventualmente per settore (ad es. culturali, sociali, per lo sport, per l'ambiente, etc.), fissando rigorosamente i criteri di massima per l'iscrizione, la verifica dei requisiti e "lo status" da attribuire: propositivo, consultivo, partecipativo, co-decisionale, etc., attuando nel concreto la partecipazione e smentendo Gianfranco Miglio che ultimamente l'ha definita "un mito"¹³. Non voglio qui certo assegnare alla partecipazione il significato di "hurrah word"¹⁴, ma soltanto chiarire che tra un'amministrazione autoritaria ed un'amministrazione partecipata la legge obbliga nel secondo senso.

Non è comunque inutile aggiungere che ai sensi dell'art. 22 della legge i servizi sociali possono essere gestiti, in caso di mancanza di rilevanza imprenditoriale a mezzo di istituzione che, proprio per il vincolo giuridico di privilegiare la partecipazione non potrà non tener conto delle varie forme del volontariato.

Una precisazione comunque si impone: un ufficio anagrafe od un acquedotto non possono, evidentemente, essere gestiti secondo un modello partecipativo; ma l'aspetto partecipativo sta a monte. Nella gestione cambia veste e diventa criterio di trasparenza.

Ai sensi del 2° comma dell'art. 6, "Nel procedimento relativo all'adozione di atti che incidono su situazioni giuridiche soggettive devono essere previste forme di partecipazione degli interessati secondo le modalità previste dallo statuto".

Il riferimento obbligato è alla legge 7. 8. 1990, n. 241, "Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi". In particolare occorrerà prevedere:

- comunicazione dell'avvio del procedimento con indicazione, almeno e come esigenza minima, di quanto prescritto dall'art. 8 della citata legge;
- diritto di visione degli atti con possibilità di estrarre copia ai soli costi;
- possibilità di presentare atti, memorie, istanze, etc.;
- obbligo per il Comune (e chiaramente per la Provincia nel caso di statuti

¹³ Miglio G., *Una costituzione per i prossimi trent'anni. Intervista sulla Terza Repubblica a cura di Marcello Staglieno*, Roma-Bari 1990, p. 29.

¹⁴ L'espressione "hurrah word" è tratta da Atripaldi V., *op. ult. cit.*, p. 77, nota 2.

provinciali) di motivare ogni provvedimento e di individuare rigorosamente quelli per i quali ai sensi del secondo comma dell'art. 3 l. 241 la motivazione non è richiesta.

Ai sensi del terzo comma dell'art. 6 l. 142/90 "Nello statuto devono essere previste forme di consultazione della popolazione nonché procedure per l'ammissione di istanze, petizioni e proposte di cittadini singoli o associati dirette a promuovere interventi per la migliore tutela di interessi collettivi" e devono altresì determinare le garanzie per il loro tempestivo esame. Possono essere previsti referendum consultivi anche su richiesta di un adeguato numero di cittadini.

Il quarto e ultimo comma prevede poi, che le consultazioni e i referendum devono riguardare materie di esclusiva competenza locale e non possono aver luogo in coincidenza con altre operazioni di voto.

Qualche parola va spesa in merito alle consultazioni ed ai referendum, visto che nessun problema, mi pare, possa sorgere a proposito delle procedure per l'ammissione di istanze, petizioni e proposte dei cittadini, data la chiarezza della norma: in ogni caso nella regolazione delle procedure di ammissione di istanze, petizioni e proposte, sarà bene improntare la norma statutaria ad una certa libertà di forme senza rendere obbligatoria quella scritta; relativamente alla garanzia di esame ed alla modalità di comunicazione delle decisioni, tenendo presente il necessario riparto che dovrà operarsi tra statuto e regolamento, dar seguito operativo, ancora una volta, agli obblighi derivanti dalla legge 241.

Quanto alle consultazioni ed ai referendum, salva e lecita, in ogni caso la possibilità, da parte dell'amministrazione di ricorrere a modalità informali (es. spegnere il televisore in un dato momento, spegnere di colpo ad una determinata ora la luce, etc.), occorrerà per le prime non limitarle ai cittadini, ma consentire, in determinati casi da precisare preventivamente, l'utilizzo anche per soggetti non cittadini ed organismi diversi privilegiando le associazioni iscritte all'albo comunale a seconda della qualificazione delle stesse.

Comunque, soprattutto con riferimento ai referendum, occorrerà individuare innanzitutto le modalità in ordine a:

Iniziativa. Es. consiglio comunale, Giunta, frazione di consiglieri, frazione del corpo elettorale, frazione della collettività residente, nel caso si ritenga di non limitarlo ai soli elettori, ecc.

Oggetto. Secondo quanto indicato nell'art. 6.

Tempi per lo svolgimento.

Verifica dell'ammissibilità, con riferimento agli aspetti tecnici, politici e finanziari. A tale proposito non sarebbe inopportuna la previsione di un'autorità indipendente (anche collegiale), magari coincidente con il Difensore civico, se istituito, a cui affidare la soluzione degli inevitabili problemi connessi.

Accesso dei cittadini alle informazioni e ai procedimenti amministrativi

Lo statuto dovrà necessariamente contenere:

1. Il riconoscimento del diritto di accesso¹⁵ al procedimento quale diritto fondamentale nell'ambito di un procedimento giusto.

¹⁵ Sull'accesso ai documenti amministrativi si veda: Scarciglia R., *L'accesso ai documenti amministrativi*, Gorle, aprile 1991, a cui si rimanda anche per l'ampia ed esauriente bibliografia.

2. La previsione delle modalità di partecipazione dell'interessato al procedimento da definire e determinare poi con apposito regolamento che dovrà disciplinare:

- a) il diritto di accesso agli atti;
- b) il rilascio di copia;
- c) l'informazione relativamente agli atti che l'amministrazione rende comunque pubblici per oggetto generale o per scelta, in particolare con riferimento a:
 - concessione di contributi, sovvenzioni, ecc.;
 - modalità di procedure di contrattazione;
 - modalità di scelta dei componenti delle commissioni, dei progettisti, ecc.

Difensore civico

L'art. 8 della legge chiude il capo III dedicato agli istituti di partecipazione occupandosi del Difensore civico¹⁶.

Qualcuno ha criticato tale collocazione. In altra occasione ho cercato di dimostrarne la congruità in base alla considerazione che l'art. 8 è da intendere quasi come norma di chiusura del sistema democratico posto a base del capo III della legge. Nella stessa occasione ritenevo non giuridicamente corretta la terminologia utilizzata e procedevo ad un'analisi linguistica e giuridica dei termini "istituti", "difensore" e "civico".

Non è il caso di ripetere le argomentazioni allora svolte, ma un cenno va fatto a proposito dei termini: difensore e civico.

Difensore, difatti, richiama un sistema in cui il cittadino è controparte rispetto all'amministrazione pubblica e non è questo il sistema che la legge 142 tiene presente.

Civico, invece, ritenevo e ritengo vada inteso in un senso allargato e non relativo ai soli cittadini. Non sarebbe comprensibile perché, per esempio, il difensore civico di un comune turistico non dovrebbe accogliere ad esempio le giuste lamentele di un ospite anche straniero. E così inspiegabile sarebbe un'incapacità del Difensore civico nei confronti di un reclamo avanzato da una comunità di zingari a cui il Comune abbia illegalmente negato una piazzola di sosta o sotto altro versante, non potrebbe escludersi la possibilità di dispiegare le attività in favore di una ditta illegittimamente esclusa o svantaggiata in una gara.

Detto questo va precisato:

1. Gli statuti possono prevedere l'istituzione della figura; nel caso optino per l'affermativa, devono comunque disciplinarne la competenza, l'autonomia, le prerogative, i rapporti con gli organi elettivi comunali, modalità di nomina, durata in carica, struttura, mezzi, rapporti con gli altri Difensori civici.

Occorrerà anche prevedere se attribuire alla figura una valenza professionale od onoraria; se monocratica o collegiale; se attribuire una competenza generale o settoriale (ad es. per l'ambiente, per i servizi sociali, per le pari opportunità uomo-donna, ecc.).

¹⁶ Sul Difensore civico vedasi il numero 11 (2-90) monografico di questa *Rivista*.

2. La possibilità di istituire la figura era inizialmente limitata alle province ed ai comuni con più di 40.000 abitanti. Tale limite nel testo finale è venuto meno ed oggi è rimessa all'autonomia del singolo ente la relativa scelta. È opportuno che gli enti dimostrino con i fatti di meritare l'autonomia di cui godono, non generando tanti Difensori civici quanti sono i comuni e le province con effetti sicuramente inflattivi e delegittimanti. Sono possibili formule equivalenti e valide da rapportare ai singoli casi. E così saranno possibili convenzioni tra enti, soprattutto con il comune capoluogo e/o con la provincia. Sarebbe auspicabile – anche se lo ritengo improbabile – che i Comuni, ad esempio, costituissero uffici di tutela del cittadino, posti in raccordo funzionale, mediante opportune convenzioni, con il Difensore civico del Comune capoluogo o di quello provinciale, a cui rimettere la competenza sull'intero territorio provinciale, prevedendo poi gli strumenti di coordinamento con il Difensore civico regionale. Il Comune capoluogo o la Provincia, potrebbero farsi portavoce di questa esigenza. In particolare tra le funzioni che spettano alla Provincia, l'art. 14 lett. l indica anche quella di dare assistenza tecnico-amministrativa agli Enti locali. Quanto alla strutturazione della figura sono possibili moduli diversi: persona fisica; ufficio; commissione, collegio, da rapportare alla storia ed alle esigenze dei singoli Enti. È chiaro che a seconda del modulo scelto varieranno i requisiti per coprire l'ufficio, le cause di ineleggibilità, di incompatibilità, di decadenza, i criteri per attribuire onorari, compensi, gettoni di presenza, ecc.

Per quanto riguarda le prerogative sicuramente:

1. poter accedere agli atti;
2. poter intervenire nel procedimento.

Delicato il campo di intervento: soprattutto l'area dell'abuso non sanzionabile. Come ricorda Leoncini "I diritti che non si possono far valere in genere sono relativi alle molte piccole odiose cose che affliggono il cittadino nel rapporto con la pubblica amministrazione: gli orari, la mancanza di educazione, i giri a vuoto, le richieste inutili, ma anche il marciapiede non riparato e così via angariando".

Per concludere, nonostante qualche autore sia di contrario avviso ed attribuisca l'elezione del Difensore civico sempre e soltanto al Consiglio comunale, mi pare che nulla osti affinché l'elezione avvenga a seguito di consultazione della popolazione così come consente l'art. 6 della legge, visto che si tratta di materia esclusivamente locale. ■