

PRIMA LETTURA DI NORME STATUTARIE
SULLA PARTECIPAZIONE

LUCIO IANNOTTA

1. Con l'adozione degli Statuti (comunali e provinciali) si amplia il quadro normativo di riferimento per la ricostruzione degli istituti di partecipazione e del modello di cittadino ad essi sottostante.

Per offrire agli studenti uno spaccato significativo della normativa statutaria, sono raccolte in appendice le norme sulla partecipazione contenute negli Statuti di Roma, Bari, Bologna, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Torino e Venezia¹ e cioè delle città — capoluogo di Regione ricomprese nelle aree metropolitane individuate dall'art. 17 della legge 142. Si tratta di un « campione » sicuramente significativo per l'importanza delle città e per il numero di cittadini coinvolti; e quindi in grado di assumere un valore emblematico nella ricostruzione del ruolo della partecipazione nell'ordinamento locale.

Le riflessioni che seguono hanno il duplice scopo di facilitare la lettura (anche comparativa) delle norme statutarie sulla partecipazione e di favorirne il collegamento con il lavoro sugli istituti di partecipazione alla luce della legislazione statale².

¹ Gli Statuti di Firenze e Napoli sono riportati integralmente in appendice, unitamente allo Statuto di un Comune meridionale di piccole dimensioni (Colliano) e a quello della Provincia di Campobasso, alla cui redazione ho personalmente concorso. A tale ultimo Statuto farò a volte riferimento in nota, essendo in esso sviluppati alcuni dei principi individuati nel precedente lavoro sugli istituti di partecipazione cui questa nota accede.

² IANNOTTA, *Gli istituti di partecipazione tra pubblico e privato nell'ordinamento locale (la l. 142 dell'8 giugno 1990 alla luce dei principi della legge 241 del 7 agosto 1990)* in questo volume.

2. Gli Statuti, pur rappresentando una tappa fondamentale dell'attuazione dell'ordinamento locale (tra l'altro perché appaiono manifestazione dell'autonomia delle comunità locali e perché vengono a consacrare l'esistenza di una realtà comune alle pur diverse componenti delle varie collettività) non concludono il processo di « giuridificazione » della nuova organizzazione locale avviato, sul piano normativo, dalla legge 142 e, ancor prima, dalla Carta Europea dell'autonomia locale³, a loro volta costituenti doverosa risposta alle esigenze scaturenti dalla trasformazione della società e delle istituzioni, verificatasi negli ultimi anni. E ciò non solo e non tanto perché il potere normativo degli enti locali deve ancora estrinsecarsi nei regolamenti, ma anche e soprattutto perché manca l'aspetto più rilevante del fenomeno giuridico della partecipazione, costituito dalla concreta utilizzazione degli strumenti partecipativi ad opera dei cittadini, con il loro passaggio dal mondo del dovere-essere (anche) a quello dell'essere (giuridico).

³ Il richiamo alla Carta è esplicito negli Statuti di Roma (art. 2); Firenze (art. 6); Venezia (art. 2); Bologna (art. 1); Genova (art. 3); Torino (art. 6). Ma il riferimento alla dimensione europea è presente anche negli Statuti: di Torino (art. 2) e di Bari (artt. 1 e ss.). Nello Statuto di Napoli si parla di contesto internazionale (art. 1).

La Carta europea dell'autonomia locale, firmata a Strasburgo il 15 ottobre 1985, qualifica come principio (democratico) comune il diritto dei cittadini a partecipare alla gestione degli affari pubblici, individuando il livello locale come quello nel quale tale diritto può essere esercitato il più direttamente possibile, nella convinzione che l'esistenza di collettività locali investite di responsabilità effettive consenta un'amministrazione più vicina al cittadino. Questi concetti, affermati nel preambolo, sono svolti negli articoli della convenzione che evidenziano tra l'altro: l'importanza del valore responsabilità ancor prima dell'esigenza della diretta partecipazione dei cittadini, rimessa ai legislatori nazionali; della vicinanza delle autorità ai cittadini; della completezza ed integralità della competenza e della loro effettività, collegata anche alla disponibilità di adeguate risorse finanziarie; della collaborazione tra le varie collettività locali, anche di Stati diversi.

Solo la concreta (e sicuramente faticosa) esperienza consentirà infatti di comprendere se e in qual misura troveranno attuazione i vari istituti e se e quali funzioni della partecipazione saranno effettivamente realizzate (controllo su e/o collaborazione con gli Amministratori; acquisizione previa del consenso dei cittadini; effettivo intervento del «soggetto» società nelle scelte politico-amministrative; diretto intervento di persone, formazioni sociali, comunità intermedie nella concreta realizzazione dei fini comunitari; ecc.). E solo l'esperienza consentirà di verificare l'adeguatezza degli strumenti proposti alle specifiche realtà locali nelle quali dovranno manifestarsi e la loro idoneità a soddisfare le esigenze sottostanti alla partecipazione.

3. Una delle esigenze fondamentali, enucleabile dalle previsioni della legislazione sugli istituti di partecipazione, latamente intesi, è parsa quella di chiamare i cittadini ad un ruolo sempre più attivo e responsabile, nella cura degli interessi della comunità e nella promozione del loro sviluppo, non solo attraverso il controllo e la collaborazione con gli Amministratori, ma anche attraverso la diretta assunzione di iniziative, compiti, funzioni di interesse generale, in quanto tali riferibili all'Amministrazione⁴. In collegamento con tale esigenza è emerso un modello di cittadino che, costituendo fondamento e fine della comunità e delle Amministrazioni locali, ha consentito di ipotizzare un possibile recupero della funzione educativa della politica locale (imposta dagli eventi, più che voluta) in quanto destinata, nella concretezza dell'esperienza — e pur nella consapevolezza del distacco tra modelli e realtà — a favorire l'attuazione e la personalizzazione dei valori di libertà, eguaglianza (come parificazione di posi-

⁴ V. anche, in tale prospettiva il capitolo precedente sugli istituti di partecipazione.

zioni uguali e differenziazione di posizioni diseguali, con conseguente rilievo delle peculiarità), solidarietà e responsabilità (riferiti a cittadini ed amministratori)⁵.

La lettura degli Statuti ed in particolare delle norme per così dire di principio (che evidenziano — oltre ai principi — valori, obiettivi, interessi e nuovi diritti, secondo la formulazione di Pugliese⁶) sembra confermare l'importanza dell'esigenza di una diretta assunzione di responsabilità da parte dei cittadini⁷, unitamente al valore finalistico della persona, nella concretezza della sua esistenza, all'interno della comunità locale e delle comunità intermedie in cui essa si articola⁸.

Sotto il primo profilo, vanno ricordate le norme che:

— valorizzano e stimolano l'iniziativa privata (Statuto di Torino: art. 2);

— promuovono la partecipazione dell'iniziativa economica dei privati alla realizzazione degli obiettivi di interesse generale (Statuto di Bologna: art. 2);

⁵ Lo Statuto della Provincia di Campobasso, all'art. 1, individua come fine generale della sua azione la tutela della vita e la promozione della dignità della persona umana, ispira la sua azione e la sua organizzazione ai valori di libertà, solidarietà ed eguaglianza umana, riconosce la funzione anche educativa della politica in quanto volta al raggiungimento dei predetti valori e principi ed impegna la responsabilità di amministratori e cittadini ai fini della loro consapevole e attiva partecipazione all'organizzazione politica, sociale ed economica della comunità provinciale.

⁶ PUGLIESE, *L'indirizzo politico negli Statuti comunali (principi, valori, obiettivi, interessi, nuovi diritti)* in questo volume.

⁷ I diritti di partecipazione sono stati estesi anche ai cittadini che abbiano compiuto il sedicesimo anno di età (Bari, Bologna, Firenze, Genova, Milano), agli stranieri (Bari, Roma e Torino), agli emigrati (Genova), dando rilievo al collegamento non effimero con la città, dovuto allo svolgimento della propria prevalente attività di lavoro e/o di studio (Bari, Roma, Torino).

⁸ Di comunità intermedie al cui interno garantire il pieno sviluppo della personalità parlano gli Statuti di Bari (art. 7) e Genova (art. 3, che le distingue dalle formazioni sociali) cfr. in dottrina Egidio TOSATO, *Persona, società intermedie e Stato*, saggi (ristampa) Milano, 1989, spec. p. 137 e ss. e 233 e ss.

— prevedono la cooperazione con i privati nell'esercizio dei servizi e per lo svolgimento di attività economiche e sociali, fermo restando il ruolo di indirizzo e di controllo dell'Amministrazione (Statuto di Torino: art. 3; ma anche Statuti di Bari: artt. 8 e 38; Genova: art. 7; Milano: art. 2);

— riconoscono e valorizzano il ruolo delle organizzazioni sindacali e imprenditoriali, anche quali interlocutori attivi e propositivi (Statuto di Genova, art. 20);

— favoriscono e valorizzano il volontariato — come espressione di partecipazione, solidarietà, pluralismo, favorendone l'apporto originale (Statuto di Napoli, art. 6)⁹

— l'associazionismo¹⁰ e la cooperazione (Statuti di Torino, art. 2; Bologna, art. 2; Roma, art. 7; Genova, art. 20; Milano, art. 7);

— favoriscono e sostengono l'apporto fondamentale delle organizzazioni di volontariato per il conseguimento di finalità pubbliche e privilegiano le iniziative che consentano più elevati livelli di socialità, solidarietà e crescita civile (Statuto di Firenze, art. 98);

— promuovono e valorizzano rapporti di collaborazione con i cittadini e libere forme associative che, senza scopo di lucro, perseguono finalità di solidarietà, promozione sociale, ecc. assicurandone l'accesso alle strutture e ai servizi (Statuto di Venezia, art. 26);

— consentono ad associazioni sindacali, organizzazioni, movimenti o comitati di cittadini di ottenere la ge-

⁹ È la stessa formulazione usata nell'art. 1 della legge 11 agosto 1991 n. 226 sul volontariato.

¹⁰ La valorizzazione delle libere forme associative è prevista dall'art. 6 l. 142 che considera tali forme — a differenza degli organismi di partecipazione — come preesistenti e comunque autonomamente esistenti rispetto all'Ente.

In ragione di tali caratteri, queste forme associative da un lato sono riconducibili al novero delle formazioni sociali in cui si svolge la personalità dell'uomo (art. 2 Cost.) dall'altro appaiono frutto della iniziativa e della volontà dei componenti.

stione diretta di servizi (Statuto di Bari, art. 12; ma v. anche Statuto di Venezia, art. 26);

— consentono ad associazioni e società cooperative (senza scopo di lucro), che intendano svolgere iniziative di interesse generale, di presentare progetti corredati da un piano tecnico e finanziario (Statuto di Milano, art. 7);

— riconoscono ai titolari dei diritti di partecipazione di presentare proposte, puntuali e articolate, con un oggetto specifico, in relazione ad obiettivi di interesse generale, nonché di stipulare accordi con l'Amministrazione (Statuto di Torino, art. 13)¹¹.

Per quanto concerne il valore finalistico della persona, esso è affermato in tutti gli Statuti in esame, con varie formulazioni, quali: il valore fondamentale, della tutela della persona umana (Statuto di Napoli, art. 1); la collocazione, al centro dell'azione amministrativa, della tutela della persona, nella sua globalità e l'individuazione della tutela dei suoi diritti quale indirizzo fondamentale per l'attività amministrativa (Statuto di Firenze, artt. 9 e 96); il riconoscimento dei diritti innati delle persone (Statuto di Bari, art. 2); la garanzia dei valori della persona e l'orientamento dell'azione amministrativa ai principi di dignità ed eguaglianza (Statuto di Venezia, art. 2); la tutela dei diritti individuali delle persone (Statuto di Roma, art. 1); il richiamo alla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo (Statuto di Genova, art. 3); la tutela dei diritti attinenti alla dignità e libertà delle persone (Statuto di Torino, art. 2); la promozione della tutela della vita umana e della persona (Statuto di Bologna, art. 2).

¹¹ Lo Statuto della Provincia di Campobasso (all'art. 2) promuove e favorisce le iniziative anche private che realizzano interessi rilevanti, individuati in sede statutaria e, anche in rapporto ad esigenze finanziarie (art. 4), promuove ed asseconda l'assunzione, da parte delle forze economiche e sociali, di iniziative di interesse pubblico, purché conformi ai principi e agli indirizzi fondamentali consacrati nello Statuto.

La persona è colta non solo all'interno della comunità locale, nella sua individualità e peculiarità¹², ma anche all'interno delle formazioni sociali e delle comunità intermedie¹³ (di cui si auspica lo sviluppo: Statuto di Bari, artt. 7 e 8) e della famiglia, che tutti gli Statuti in esame (quello di Napoli ne evidenzia le esigenze nel preambolo) tutelano espressamente, riconoscendo altresì l'importanza del suo ruolo attivo (cfr. Statuto di Milano, art. 1) e sostenendone l'azione (cfr. Statuto di Bari, art. 3).

La persona inoltre è vista nella concretezza della sua esistenza (dalla nascita, alla maturità, alla vecchiaia, alla morte), con i suoi diritti¹⁴ intesi non solo quali strumenti, ma anche e soprattutto quali concrete relazioni con le cose¹⁵; e con i suoi doveri¹⁶, tra i quali quelli di solidarie-

¹² Gli Statuti prendono spesso in considerazione le diverse condizioni della vita umana nel suo sviluppo, danno rilievo alle condizioni di salute, alla condizione sociale, alla necessità di adeguarsi alle nuove esigenze dei cittadini. Lo Statuto di Milano, art. 1, eleva a valore comunitario il rispetto e la valorizzazione delle differenze.

¹³ Nell'ampio *genus* delle formazioni sociali, quali espressione della natura sociale dell'uomo, le comunità intermedie sembrano caratterizzarsi per una minore accentuazione della componente volontaria e per il maggior rilievo dei vincoli oggettivi (e in buona parte involontari) tra i componenti: vincoli costituenti al tempo stesso base e prima espressione della «solidarietà».

Sulla differenza tra società e comunità v. MARITAIN, *L'uomo e lo Stato*, Milano, 1982, p. 4 e ss. il quale evidenzia che in una comunità prevale l'opera della natura ed un più stretto legame all'ordine biologico; in una società prevale l'opera della ragione e un più stretto legame delle attitudini intellettuali e spirituali dell'«uomo».

A proposito delle società naturali (tra le quali la famiglia) e cioè delle «società che sono a un tempo necessariamente richieste e spontaneamente abbozzate dalla natura, la società — secondo Maritain — emana in definitiva dalla libertà dell'uomo» (p. 6).

¹⁴ V. il paragrafo 7.2 di PUGLIESE, *L'indirizzo politico negli Statuti comunali...* cit.

¹⁵ J. HERVADA, *Introduzione critica al diritto naturale*, Milano, 1990 il quale, dopo aver ricordato che la giustizia (consistente nel dare a ciascuno il suo) presuppone il *diritto*, il *ius suum*, evidenzia che il *suum* è costituito da cose (materiali o immateriali pp. 18-29) e che il diritto, in senso realista, indi-

tà che, negli Statuti, si concretizzano ed umanizzano, indirizzandosi anche nei confronti delle persone deboli e svantaggiate e la cui affermazione vale a confermare la dimensione attiva cui sono chiamati i componenti della collettività¹⁷.

ca la relazione di attribuzione della cosa riguardo al soggetto cui spetta e, allo stesso tempo, una relazione bilaterale rispetto al soggetto nel cui potere la cosa sta o può stare (p. 34). Ne deriva che le situazioni giuridiche soggettive riconosciute dall'ordinamento presuppongono il « diritto » in senso realista, che non appartiene al solo mondo del « fatto » bensì già del diritto.

Come ho avuto modo di evidenziare, ciò è dovuto alla giuridicità intrinseca della persona libera, solidale e eguale. I due ultimi attributi sono manifestazione della natura sociale dell'uomo (cfr. TOSATO, *op. cit.*, pp. 145 e ss.): natura sociale che non appare come un « *posterius* » rispetto alla persona, ma come una sua componente giuridica intrinseca (come riconoscono gli artt. 2 e 3 Cost.). È in questo senso che va intesa (e comunque precisata) sul piano della teoria generale l'affermazione contenuta in IANNOTTA, *Motivi di ricorso e tipologia degli interessi nel processo amministrativo*, p. 80 laddove si sostiene che l'uomo repubblicano non può considerarsi *prius* rispetto alla società. Affermazione peraltro valida sul piano del diritto positivo costituzionale, che pone la persona e la repubblica (come bene comune) su di un piano di contemporaneità giuridica. Il diritto in senso realista emerge nella dottrina che individua il nucleo delle situazioni soggettive in un interesse quale relazione tra un soggetto e un bene della vita (cfr. IANNOTTA, *Atti non autoritativi e interessi legittimi*, Napoli, 1984, p. 17 e ss. e dottrina ivi citata). I diritti inviolabili di cui parla l'art. 2 della Costituzione risultano essere diritti in senso realista, base giuridica dei diritti soggettivi e degli interessi legittimi, a seconda che la loro soddisfazione escluda o meno valutazioni e/o confronti con i diritti (in senso realista) di altri soggetti (cfr. PUGLIESE, *Nozione di controinteressato e modelli di processo amministrativo*, Napoli, 1989) o della comunità (IANNOTTA, *Motivi...*, cit.).

A queste due alternative sembra correlarsi la tradizionale distinzione tra giustizia commutativa e giustizia distributiva.

¹⁶ Il « dovere » all'interno del modello di comunità, quale ricostruita nel testo, costituisce non solo l'altra faccia del diritto « altrui » ma anche necessità di esercitare i propri diritti e, in ragione di tale « doverosità » difesa degli stessi, rispetto a chi tenti di ostacolarne l'esercizio. Ciò appare corollario di quella dimensione attiva e responsabile alla quale è chiamato l'uomo nella Comunità. (Cfr. ROSMINI, *Filosofia della politica*, Milano, 1985, p. 269). Ed implica una visione della libertà quale diritto di far ciò che si deve, emergente anche dal pensiero di Spaventa (DI MODUGNO, *Silvio Spaventa e la giurisprudenza amministrativa in un discorso mai pronunciato*, in DPA, 1991 spec. p. 396).

¹⁷ Il richiamo al principio di solidarietà si rinviene in tutti gli Statuti in

In tal modo il principio di solidarietà risulta sempre più carattere intrinseco ed essenziale dell'uomo nella comunità, sia esso — come si preciserà — artefice e/o destinatario delle iniziative.

4. Il richiamo ai principi non vale soltanto ad evidenziare le esigenze sottostanti alla partecipazione e ad offrire un modello di cittadino e cioè della persona destinata anche ad avvalersi degli strumenti partecipativi.

Le norme di principio sembrano assumere anche una portata, per così dire, qualificatoria, quantomeno nel senso di rafforzare la rilevanza, sociale e giuridica, delle situazioni considerate meritevoli di particolare protezione, all'interno della comunità locale.

A) Ne deriva, sotto un primo profilo, la possibilità di individuare — tra le innumerevoli manifestazioni della partecipazione immaginabili — le iniziative di valore primario in quelle tendenti alla soddisfazione di esigenze, al raggiungimento di obiettivi e alla realizzazione di interessi rappresentati come preminenti in sede statutaria. Con un rafforzamento della posizione di coloro che se ne facciano promotori, ancora maggiore ove gli stessi ne assumono la diretta responsabilità (operativa e/o finanziaria).

Anche in questa ultima direzione sembra, ad esempio, che possono essere orientate le istanze e le proposte di cui all'art. 6 della legge 142, facendone strumenti per la diretta assunzione — da parte di associazioni, comitati,

esame. Lo Statuto di Milano, ad esempio, lo pone tra i valori in cui le donne e gli uomini della comunità milanese si riconoscono (art. 1) e tra i caratteri della comunità locale, chiedendo l'adempimento dei relativi doveri « al fine di assicurare la civile convivenza e lo sviluppo autonomo della comunità » (art. 5).

organizzazioni anche di volontariato, singoli cittadini¹⁸ — della cura di interessi collettivi, oltre che di impulso e collaborazione rispetto alla realizzazione degli stessi ad opera dell'Amministrazione.

Un possibile uso della proposta nei termini suindicati sembra espressamente consentito dallo Statuto di Torino (all'art. 13) che la distingue da un altro tipo, consistente in una forma di manifestazione del diritto di iniziativa dei cittadini, sostanziantesi in una proposta di deliberazione (art. 14).

Sebbene gli altri Statuti esaminati abbiano in prevalenza¹⁹ previsto e disciplinato la proposta quale espressione del diritto di iniziativa²⁰ non sembra possa escludersi la sua utilizzazione ai fini su indicati, scaturendo la stessa sia dall'interpretazione congiunta dell'art. 6 l. 142 e della l. 241, sia dal necessario riferimento ai principi e alle esigenze consacrati negli Statuti²¹.

¹⁸ Lo Statuto di Firenze, all'art. 98, garantisce l'apporto di volontari, anche in forma individuale, a finalità istituzionali dell'Ente.

¹⁹ Lo Statuto di Venezia (art. 29) riproduce la formula dell'art. 6 l. 142 (istanze, petizioni e proposte di cittadini singoli o associati) prevedendo l'intervento del Sindaco per la valutazione della loro rilevanza ed ammissibilità. Una tale previsione risulta aperta ad entrambe le utilizzazioni delineate nel testo.

²⁰ Lo Statuto di Napoli, all'art. 5 stabilisce che la proposta consiste in uno schema di atto deliberativo, sottoscritto da almeno diecimila residenti e presentata da un comitato promotore, al quale è concesso di chiedere l'indizione del referendum consultivo nel caso in cui la proposta sia rigettata o non venga esaminata. Lo Statuto di Firenze (art. 104) attribuisce il diritto di proposta a 500 soggetti o a 20 libere forme associative iscritte nell'albo delle associazioni. Lo Statuto di Bari (art. 6) attribuisce la facoltà a singole persone, organizzazioni sindacali, organismi rappresentativi degli imprenditori, associazioni e comitati, stabilendo però che la proposta rechi almeno 2000 sottoscrizioni. Lo Statuto di Bologna (art. 5) riconduce la proposta, così come l'istanza e la petizione, all'iniziativa popolare, come quelli di Genova (art. 22), Roma (art. 5) e Milano (art. 10).

²¹ In base allo Statuto di Bari sono ipotizzabili proposte di assunzione di iniziative, attività, servizi da parte di associazioni, organizzazioni di volonta-

B) Dalla evidenziata funzione qualificatoria delle norme statutarie, appaiono — sotto un secondo profilo — potenziate e valorizzate le entità (personali e collettive) che risultino titolari delle situazioni protette, non solo nella loro dimensione di beneficiarie delle iniziative (e quindi di destinatarie degli interventi — dell'Amministrazione, dei singoli, delle formazioni sociali, delle associazioni di volontariato — in ragione dei vincoli e degli obblighi di solidarietà) ma anche di possibili artefici delle stesse.

È il caso ad esempio della famiglia che emerge, negli Statuti, come comunità e come soggetto interlocutore delle istituzioni locali, non solo affinché le sia assicurato il sostegno «nell'impegno di cura e di educazione dei figli» (Statuto di Bologna, art. 2; cfr. anche Statuto di Bari, art. 3) ma anche ai fini della diretta assunzione della responsabilità, specialmente in forma associata, di iniziative che la riguardino.

Questa dimensione attiva dei beneficiari delle iniziative, visti quindi non soltanto come soggetti passivi delle stesse, coinvolge anche le categorie deboli e svantaggiate (nei limiti delle loro capacità e delle loro forze) come confermano le norme statutarie²² che mirano alla loro effettiva partecipazione alla vita della città²³.

riato, comitati promosse da questi organismi ed «avallati» da almeno 2000 sottoscrizioni.

²² Lo Statuto di Firenze, (che all'art. 6 riconosce i diritti di partecipazione anche ai cittadini non residenti — italiani, stranieri e apolidi) prevede l'impegno del Comune a favorire l'integrazione sociale degli immigrati e a garantire il rispetto dei loro diritti (art. 6) compresi, quindi, quelli di «partecipazione». Nella medesima direzione sono le norme che prevedono la rimozione delle cause di emarginazione (ad es. Statuto di Torino, art. 2) e le norme che favoriscono la partecipazione delle categorie deboli (Statuto di Bari, art. 3, relativo agli anziani).

²³ Come sembra emergere anche dalla legge quadro sull'assistenza, integrazione sociale e diritti delle persone handicappate (l. 5.2.1992 n. 104) nella

5. Le norme statutarie sugli istituti di partecipazione, oltre che ai principi, vanno altresì collegate con le norme relative al governo e all'amministrazione locali, allo scopo di verificare se e in qual misura l'organizzazione sia stata disciplinata in modo da favorire ed accogliere le manifestazioni della partecipazione.

Tale rilievo peraltro vale solo ad offrire una delle possibili chiavi di lettura delle norme statutarie.

Un'indagine completa dei rapporti tra partecipazione e organizzazione imporrebbe infatti uno studio approfondito — esteso anche alle norme organizzatorie — che andrebbe al di là dei limiti del presente lavoro.

In questa sede ci si limiterà pertanto ad evidenziare alcune delle previsioni che concorrono in maniera significativa all'attuazione della partecipazione.

A) Un istituto potenzialmente idoneo a favorire l'attuazione della dimensione partecipativa nell'ordinamento locale è il Difensore Civico, che tutti gli Statuti in esame hanno introdotto, sottolineando la sua figura di garante, non solo dei valori per così dire oggettivi di buon andamento ed imparzialità (nonché secondo la più ampia formulazione — art. 20 Statuto di Napoli — di trasparenza e legalità) ma anche (e in alcuni casi soprattutto: Statuto di Bologna, art. 13) della tutela dei diritti e degli interessi dei cittadini (cfr. art. 21 Statuto di Torino)²⁴.

quale il portatore di handicaps appare come possibile artefice del suo stesso processo di integrazione.

²⁴ Cfr. MARRAMA, *La legge 142/90 tra uniformismo e autonomie*, pag. 2 nota 16, in questo volume, che auspica l'affidamento al Difensore civico della garanzia del diritto di accesso.

Lo Statuto della Provincia di Campobasso, all'art. 21, stabilisce che il Difensore civico concorre all'attuazione degli istituti di partecipazione e del diritto di accesso agli atti e alle informazioni. Lo Statuto di Firenze attribuisce al Difensore civico un ruolo particolarmente incisivo all'interno del procedimento, collocandolo sotto il relativo titolo, al capo III, attribuendogli anche

La verifica della effettiva capacità di incidenza della partecipazione comporta altresì la necessità di accertare se e in qual misura essa sia stata assicurata nell'attività amministrativa svolta in forme privatistiche e nel campo dei servizi in generale.

A tal proposito e in continuità con le osservazioni sulla figura del Difensore civico, va evidenziato che gli Statuti di Torino (artt. 21 e 22) e di Firenze (art. 89) hanno esteso la sua sfera di intervento — come si era ipotizzato²⁵ — anche all'attività di soggetti privati.

Lo Statuto di Torino, in particolare, ne ha fatto il garante dei diritti e degli interessi degli utenti dei servizi, attribuendogli inoltre lo specifico potere di segnalare le disfunzioni in danno degli utenti e le violazioni delle clausole della concessione (art. 21).

Peraltro, come si è segnalato²⁶, l'esigenza di evitare che l'utilizzazione di strumenti privatistici si traduca in una totale sottrazione alle garanzie pubblicistiche appartiene all'ordinamento generale e va assicurata (seppur in forme e con modalità da definire e compatibili con l'esi-

poteri di conciliazione (art. 91) e qualificando inoltre le sue richieste ai funzionari come « provvedimento emesso da autorità per ragioni di giustizia » in funzione della riconduzione delle omissioni sotto le previsioni dell'art. 328 C.p. come modificato dalla l. 86/90.

²⁵ IANNOTTA, *Gli istituti di partecipazione*, cit. par. 6, B1. Lo Statuto della Provincia di Campobasso, all'art. 21 definisce il Difensore civico come organo della provincia, indipendente dal potere politico, burocratico ed economico, con il compito di garantire non solo l'imparzialità e il buon andamento dell'azione amministrativa svolta in forme pubblicistiche, ma anche il rispetto dei principi di correttezza, buona fede ed eguaglianza nell'attività amministrativa svolta in forme privatistiche, concorrendo ad evitare gli abusi di posizione dominante.

La sua sfera di intervento è estesa all'attività degli organi di governo provinciali, dell'organizzazione burocratica, dei concessionari, dei titolari di servizi pubblici, delle società di capitali alle quali la Provincia partecipa e, in genere, di tutte le strutture facenti capo alla provincia stessa.

²⁶ IANNOTTA, *op. ult. cit.* par. 6, B.

genza di efficienza) anche al di là di espresse previsioni statutarie.

B) L'evidenziato profilo della consapevolezza (oltre che della responsabilità) quale carattere essenziale della partecipazione²⁷ implica la necessaria conoscenza della realtà nella quale si è chiamati ad intervenire.

La disciplina statutaria dell'informazione (ancor più di quella del diritto di accesso agli atti, che trova già un riferimento nelle previsioni della l. 241) assume pertanto notevole rilevanza ai fini della verifica della portata e del grado di effettività della partecipazione nell'ordinamento locale.

Lo Statuto di Bari (art. 5) qualifica il diritto di informazione come condizione essenziale per la partecipazione dei cittadini alla vita sociale e politica e demanda al regolamento l'istituzione di un Ufficio per la promozione e la tutela dell'informazione dei cittadini (con servizi distaccati presso le circoscrizioni) cui fa capo il Servizio di Segretario Sociale per l'informazione circa la fruizione e l'accesso ai servizi (cfr. anche, in relazione all'Ufficio Informazione, gli Statuti di Napoli, art. 18; Venezia, art. 30; Firenze, art. 86, che istituisce l'Ufficio per la trasparenza amministrativa).

Il diritto all'informazione completa ed imparziale, quale premessa di un'efficace partecipazione, è riconosciuto anche negli Statuti di Firenze (art. 3); Bologna (art. 2: che garantisce l'informazione anche sull'attività delle strutture cui il Comune comunque partecipa); Milano (art. 7); Torino (art. 20: che lo delimita agli interessati) e Roma (art. 4).

Alcuni Statuti infine prevedono l'istituzione di un bollettino ufficiale comunale (cfr. Statuti di Genova, art. 18; Napoli, art. 19; Firenze, art. 86 e Roma, art. 4).

²⁷ *Ibidem*, par. 4 v.

6. Tra i problemi relativi alla partecipazione posti dall'esame della legislazione statale appaiono meritevoli di particolare attenzione quelli relativi alla partecipazione ai procedimenti diretti all'emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione, per i quali la legge 241, all'art. 13, esclude l'applicazione delle sue previsioni²⁸.

Gli Statuti in esame hanno adottato soluzioni divergenti che vanno dal generico rinvio alla legge 241 e ai regolamenti (Statuto di Venezia, art. 30 e Statuto di Torino, art. 11); all'assenza di un'espressa esclusione della partecipazione degli interessati, con generiche affermazioni di principio favorevoli alla partecipazione (è il caso di Bari, il cui Statuto all'art. 3 assicura la più ampia partecipazione dei cittadini alle scelte politiche e amministrative che li riguardano) ovvero con affermazioni che indirettamente sembrano ammetterla (è il caso dello Statuto di Napoli che si limita ad escludere la sola conclusione di accordi — e non anche la partecipazione degli interessati — nella formazione degli atti generali); a specifiche affermazioni di principio (lo Statuto del Comune di Genova, all'art. 23, assicura la partecipazione dei cittadini ai processi di pianificazione e di programmazione secondo i principi del giusto procedimento); alla previsione dell'istruttoria pubblica (Statuto di Bologna, art. 12 che ammette a partecipare associazioni, comitati, gruppi di cittadini portatori di un interesse a carattere non individuale; Statuto di Firenze, art. 13 che apre la partecipazione ad enti e soggetti interessati; Statuto di Milano, art. 54, che parla di udienza pubblica)²⁹.

²⁸ *Ibidem*, par. 5, C.

²⁹ Lo Statuto di Torino, all'art. 11 assicura la più ampia partecipazione di associazione e organismi di partecipazione, ai procedimenti relativi a interessi collettivi e diffusi.

Un posto a parte occupa lo Statuto di Roma che esclude espressamente l'applicazione della disciplina contenuta nella l. 241 ai procedimenti in questione, senza prevedere forme alternative.

Come si è avuto modo di evidenziare, la (necessaria) interpretazione sostanziale della l. 241, porta ad escludere che l'Amministrazione possa pregiudicare interessi meritevoli senza confrontarsi con essi, senza tenerne conto e senza valutarli; e, in positivo, impone di conformarsi a quella che si è definita la « norma del necessario conoscere e valutare per poter incidere concretamente ed efficacemente nella realtà degli interessi umani »³⁰, con conseguente atteggiarsi dei procedimenti (anche relativi ad atti generali) in modo da non comportarne la vanificazione.

Nel caso di Roma, in presenza di una norma statutaria che esclude espressamente l'applicazione della l. 241, al fine di non annullare l'esigenza innanzi evidenziata, debbono considerarsi praticabili le soluzioni con la stessa compatibili, che vanno dalla restituzione degli atti generali alla funzione (non provvedimentale) loro propria; alla necessaria presa in considerazione di istanze relative a interessi giuridicamente rilevanti ove direttamente pregiudicati; al possibile effetto di riesame in presenza di interessi meritevoli che si manifestino in fase di esecuzione³¹.

³⁰ IANNOTTA, *op. ult. cit.*, par. 4. Lo Statuto della Provincia di Campobasso (art. 36) stabilisce che i principi della l. 241 si applicano anche ai procedimenti relativi all'emanazione di atti amministrativi generali, normativi, di pianificazione e di programmazione ancorché in forme compatibili con le peculiarità di detti procedimenti.

³¹ Cfr. IANNOTTA, *op. ult. cit.* Fermo restando che si tratta di un'esigenza di carattere generale, va evidenziato che lo Statuto di Firenze (art. 91) attribuisce al Difensore civico la funzione di sollecitare gli organi comunali competenti per il riesame di atti già emanati, nel caso si ravvisino dubbi di legittimità là dove sia richiesto da singoli o associazioni portatrici di interessi diffusi. Lo Statuto della Provincia di Campobasso (art. 26) stabilisce che le

Sotto altro profilo, sembra emergere dagli Statuti la necessità che i cittadini, per poter partecipare alla formazione degli atti generali, superino la logica strettamente individuale (cfr. Statuto di Bologna, art. 12) per accedere a quella associativa, nella quale l'interesse personale, senza annullarsi, si collega ad altri, venendo a proporsi all'Amministrazione in forme meritevoli di considerazione.

7. Qualche osservazione va dedicata al referendum (e cioè ad uno degli istituti di non obbligatoria istituzione — al pari del difensore civico — in base alla l. 142 e che peraltro tutti gli Statuti in esame hanno previsto), evidenziandone principalmente gli aspetti trattati nel lavoro sugli istituti di partecipazione nella legislazione statale.

A) Tipi di referendum.

Accanto al referendum consultivo (Statuti di Bari, art. 10; Napoli, art. 7 anche in riferimento all'art. 5; Milano, art. 11) previsto dalla l. 142, sono stati espressamente introdotti referendum con effetti propositivi e con effetti per così dire di revoca e/o modifica (Statuti di Milano, art. 12; Firenze, art. 106; Napoli, art. 7)³².

B) Titolarità della facoltà di richiedere l'indizione del referendum.

Solo tre Comuni, tra i nove considerati, non hanno riconosciuto (come si era ipotizzato³³) tale facoltà al

istanze, petizioni e proposte possono riguardare anche la modifica totale o parziale di precedenti provvedimenti ove rappresentino fatti, circostanze e interessi non conosciuti o vagliati in precedenza.

³² Lo Statuto di Firenze, per gli effetti vincolanti della consultazione referendaria di cui sub D, nel testo, finisce per ammettere il referendum abrogativo.

³³ IANNOTTA, *op. ult. cit.*, par. 7.

Consiglio Comunale (Statuti di Bologna, art. 7; Firenze, art. 106; Milano, art. 11) limitandola ai soli cittadini (Statuti di Bologna e Firenze) ovvero a questi e ai consigli circoscrizionali (Statuto di Milano).

Gli altri Statuti hanno invece attribuito tale potere anche al Consiglio comunale, con maggioranza variabile da un terzo (Statuto di Napoli, art. 9) a due terzi (Statuto di Roma, art. 6) dei componenti del Consiglio.

C) *Effetti della richiesta di indizione.*

Il solo Statuto di Venezia ha previsto la sottoposizione al Consiglio (previo parere della Commissione consiliare per gli affari istituzionali: art. 28) dell'istanza popolare di indizione (come si era proposto)³⁴; mentre tutti gli altri hanno escluso interventi dell'organo politico (con assunzione della relativa responsabilità) attribuendo diretta efficacia alla richiesta popolare, previo giudizio di ammissibilità, espresso da organismi di natura essenzialmente tecnica (ad es. Comitato o Collegio dei garanti: art. 7 Statuto di Bologna, art. 21 Statuto di Milano, art. 10 Statuto di Napoli).

Lo Statuto di Bari (art. 9) e — con possibilità di deroga — quello di Bologna (art. 7) hanno previsto altresì la sospensione del potere deliberato del Consiglio dopo l'indizione del referendum consultivo.

D) *Effetti della consultazione referendaria.*

Essi vanno dalla semplice necessità di portare i quesiti approvati in sede referendaria al voto del Consiglio e della Giunta (Statuto di Venezia: art. 28); all'obbligo di motivare adeguatamente l'eventuale mancato recepimento (statuto di Genova: art. 24); all'obbligo di prenderne

³⁴ *Ibidem.*

atto e di assumere le conseguenti motivate deliberazioni di attuazione o reiezione (Statuto di Torino, art. 18); al vincolo dell'Amministrazione di dare corso alla volontà popolare emersa dalla consultazione (Statuto di Firenze: art. 106).