

Istituti di partecipazione popolare negli Statuti comunali della Valcamonica

di Giorgio Piziali

L'oggetto della riflessione che porto a voi oggi è la legge 142, citata più volte oggi e ieri. Questa legge ha come caratteristica principale di attribuire ai Comuni la potestà statutaria, cioè il potere di autoregolamentarsi, di darsi la struttura del proprio funzionamento, cosa che non succedeva da moltissimo tempo. Il nostro pensiero va agli Statuti del Quattrocento e Cinquecento, ma in seguito i Comuni non hanno più avuto potere di autoregolamentazione. La legge 142 attribuisce ai Comuni, fra i poteri di autoregolamentazione, anche alcune finalità specifiche, ad esempio quelle di regolamentare gli istituti di partecipazione, cioè quegli strumenti che servono per rapportare il cittadino all'amministrazione.

Ieri Zontini diceva giustamente che oggi viviamo una crisi evidentissima di partecipazione, esiste cioè uno scollamento reale tra la popolazione e l'ente locale, scollamento che si manifesta in molti modi e che è evidentissimo a tutti. *Il Sestante*, rispetto a questa legge, ha svolto due lavori che io oggi qui presento.

Un primo lavoro è stato di proposta, una proposta partecipativa. Abbiamo elaborato una bozza di Statuto che cercasse di prevedere gli istituti di partecipazione nella maniera più funzionale possibile agli interessi dei cittadini. Abbiamo distribuito questa bozza ai Comuni della Val Camonica, sperando che avesse una certa incidenza, un'incidenza che poi andando a verificare in qualche caso c'è stata: in tre Comuni della Valle Camonica, fra l'altro i tre Comuni più importanti, la nostra bozza ha inciso in maniera abbastanza sostanziosa.

Dopo aver fatto questo lavoro di proposta ci è sembrato necessario andare a vedere come i Comuni si erano mossi rispetto a questa potestà statutaria sempre con riferimento agli istituti di partecipazione. L'esito di questa ricerca è documentato in una dispensa che abbiamo fatto, nella quale si cerca di dare conto di tutte le soluzioni adottate dai vari Comuni della Valle Camonica. Io oggi qui non ripercorrerò sicuramente tutta quella relazione, perché sarebbe eccessivo, darò però il quadro generale di quello che risulta da questa analisi.

Il punto di partenza è sicuramente critico. Diceva prima Bonomi che c'era il rischio che i Comuni adottassero Statuti predisposti da solerti case editrici o da qualche altro soggetto. In realtà questo è il dato più evidente della ricerca, cioè a noi risulta che più del 60-70 % dei Comuni della Valle Camonica ha adottato *in toto*, senza apportare nessuna modifica, il progetto di Statuto elaborato dall'ANCI, che è l'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani. Questo significa che di fronte ad una attribuzione di autonomia, di responsabilità, i Comuni hanno rinunciato a questo spazio di autonomia, delegando completamente quest'autonomia ad un ente ancora centrale, ossia all'ANCI. È stata una scelta di estrema debolezza.

Sarebbe interessante andare a vedere qui perché i Comuni non hanno sfruttato questa autonomia. Potrebbe risultare interessante utilizzare la riflessione cui ha accennava Bontempi ieri: forse anche in questo caso, come per le Vicinie del Seicento, il fatto che lo Statuto fosse stato imposto dall'alto non ha fatto sentire ai Comuni l'importanza del momento. Oppure si potrebbe accennare ancora a quanto rilevava Zontini: siccome questi Statuti forse sono stati visti come non fortemente capaci di delegare potere, di dare potere reale ai Comuni, i Comuni stessi non li hanno vissuti come momento importante, hanno creduto che il potere reale gravitasse ad un livello diverso da quello prettamente statutario o che con lo Statuto si potesse fare ben poco.

Un altro elemento estremamente grave che, a nostro parere, è emerso dall'indagine, oltre a questa tecnica della adozione di Statuti preformati, è la tecnica del rinvio. Nella stragrande maggioranza dei casi, di fronte alle scelte fondamentali che qualificano un istituto, di fronte ad esempio all'elemento qualificante del referendum, i Comuni non dicono nello Statuto qual è la disciplina del referendum, ma rimandano a regolamenti successivi. È evidente che questa tecnica indebolisce anche il valore simbolico dello Statuto.

Consideriamo un dato pratico. Per fare o modificare uno Statuto serve una maggioranza qualificata, cioè dei due terzi; per fare o modificare un regolamento basta una maggioranza semplice dei presenti, per cui la maggioranza politica del momento potrebbe tranquillamente modificare ogni volta la disciplina di un istituto. Consideriamo ancora che per modificare uno Statuto molto di frequente servono delle procedure particolari, particolarmente aggravate, ad esempio lo si può modificare solo dopo due anni dalla sua approvazione, mentre per modificare un regolamento non ci sono limiti. Anche il rinvio a regolamenti nasconde quindi una debolezza.

Nessuno di noi all'interno de *Il Sestante* crede veramente che le norme di legge o di Statuto riescano a creare la partecipazione dove la partecipazione non c'è. Però noi crediamo che un conto è che ci siano delle norme ben predisposte che consentano effettivamente di incidere sulla partecipazione, un conto è che ci siano delle norme non operative, facilmente eludibili o comunque non utilizzabili. Per questo era importante che i Comuni regolamentassero in maniera precisa questi istituti.

È forse il caso anche di elencare questi istituti. Andiamo dal referendum, che è previsto in via facoltativa, ossia non è obbligatorio prevederlo, al difensore civico che non è propriamente un istituto di partecipazione, più che altro è un organo di autocontrollo, ad altri istituti più direttamente di partecipazione, come le proposte, le petizioni, il diritto di accesso agli atti, il diritto di partecipare al procedimento con delle modalità specifiche, i rapporti fra le organizzazioni e le associazioni presenti sul territorio e l'ente comunale.

Tutti questi istituti evidentemente non sono riconducibili ad unico modello di partecipazione, infatti noi crediamo di poterne identificare tre modelli. Ci sono istituti che hanno lo scopo di consentire al cittadino, portatore di interessi soggettivi, di intervenire nelle scelte dell'amministrazione per tutelare e sostenere il suo interesse individuale. Ci sono poi istituti che hanno lo scopo specifico di consentire ai cittadini di intervenire direttamente nella gestione dei servizi comunali, e infatti in moltissimi dei Comuni da noi analizzati si prevedono organismi preposti alla gestione di particolari servizi, come il servizio dell'asilo nido, della scuola materna, degli impianti sportivi e così via. Abbiamo infine gli istituti che hanno lo scopo di consentire una partecipazione dei cittadini alla determinazione dei fini politici generali dell'ente.

Qui ci si può riallacciare ad una distinzione importante della legge 142, quella fra gestione e indirizzo. La 142 ritiene che la gestione debba essere affidata all' 'apparato burocratico, mentre l'indirizzo deve essere detenuto dal potere politico. Ecco, quindi, gli istituti di partecipazione che hanno lo scopo di consentire ai cittadini di incidere sulle scelte di indirizzo; sono quelli che a nostro parere presentavano il maggior grado di interesse e quindi su quelli soprattutto ci siamo concentrati. Ora anche nell'analisi di questi istituti emerge un dato sostanzialmente negativo, perché se lo scopo della legge – giustamente, credo – era di consentire alla cittadinanza di avere canali di scorrimento privilegiati fra le proprie istanze e i centri decisionali, canali che superassero un po' quelli classici della rappresentanza dei partiti, cioè canali che consentissero ai cittadini di far pervenire le proprie opzioni e di incidere sulle scelte, noi assistiamo ad uno stravolgimento di questo obiettivo, perché ogni volta che si è prevista un'istituzione di partecipazione particolarmente importante e fondamentale, come ad esempio l'assemblea popolare dei cittadini, quasi sempre si è previsto che la convocazione dell'assemblea fosse rimessa non ai cittadini, come sarebbe stato logico aspettarsi, ma agli amministratori.

Questa scelta allude ad un rapporto tra cittadini ed amministrazione non conflittuale, cioè a un sistema in cui gli amministratori decidono ogni tanto di aprire l'amministrazione, di chiedere un'opinione su problemi specifici ai cittadini. Sicuramente è un risultato ugualmente positivo, ma diverso da quello che ci si poteva aspettare, cioè che si intervenisse per predisporre strumenti nei casi di rapporto conflittuale tra amministrazione e cittadini, cioè quando i cittadini non si sentono di condividere le scelte degli amministratori e quindi intendono andare oltre quelle scelte, contrapporvisi. Allora ci si poteva aspettare che si predisponessero istituti attivabili dal basso, cioè che i canali di scorrimento andassero dal basso verso l'alto, cosa che sostanzialmente non si è fatta. Noi abbiamo analizzato in particolare gli istituti del referendum e del difensore civico. Il referendum a livello comunale poteva essere, secondo la L. 142, soltanto consultivo e su materia di

esclusiva competenza comunale. Ai Comuni si imponeva quindi la necessità di definire nel dettaglio cosa significasse questa formula, cioè referendum consultivo su materia di esclusiva competenza comunale. I Comuni si sono mossi abbastanza omogeneamente su questo tema. Sicuramente è stato escluso che potesse ammettersi un referendum abrogativo, perché non ammissibile. Abrogativo, per intenderci, è quello che c'è a livello nazionale, per cui la gente viene chiamata ad esprimersi su di un provvedimento per cassarlo o mantenerlo. La legge escludeva questa possibilità a livello comunale, ma noi abbiamo riscontrato in alcuni Statuti della nostra zona la previsione di questo referendum e il dato interessante è che questi Statuti, per essere approvati, dovevano passare per il controllo di legittimità del CORECO, e il CORECO ha ammesso questi referendum.

L'altro tema grosso riguardava la capacità del referendum, pur consultivo, di vincolare o meno l'amministrazione. Qui si è discusso anche a livello di dottrina se "consultivo" comprenda o meno una possibilità vincolante. Dai dati in nostro possesso risulta che pochi Statuti hanno ritenuto di attribuire una capacità vincolante al referendum comunale. Spesso si collega la capacità di vincolare l'amministrazione alla partecipazione di un numero particolarmente rilevante di cittadini: se i cittadini si esprimono con un voto superiore al 60-70 % in una direzione, si impone al consiglio comunale o alla giunta di adottare il provvedimento conseguente.

La soluzione più seguita attribuisce invece al referendum un valore puramente di suggerimento, di stimolo, suggerimento che poi è stato variamente inteso. Ad esempio in molti Statuti noi vediamo che il referendum è soltanto un parere espresso dalla popolazione, ma rispetto ad esso gli organi comunali sono chiamati ad esprimersi entro un termine breve e, se non ritengono di adottarlo, motivarne la ragione. Alcuni Statuti impongono che questa motivazione sia resa pubblica. Sono soluzioni che mantengono sempre il referendum sul livello puramente non vincolante, però gli attribuiscono anche una forza di incisione maggiore di quanto non potrebbe essere nel caso in cui il referendum si svolge e poi non si dice che affetto ha. Per esempio i cittadini dicono: vogliamo il campo sportivo, ma rispetto a questa scelta non si vincola minimamente il consiglio comunale a comportamenti conseguenti, e quindi la capacità di incidere è solamente politica.

È importante riflettere anche sul tema delle materie sulle quali può svolgersi il referendum, perché la legge usa un'espressione abbastanza equivoca, anche se all'apparenza può sembrare chiarissima: materie di esclusiva competenza locale. Per i Comuni, come sappiamo, non esiste, come per le Regioni, un elenco di materie sulle quali sono competenti. Esistono attribuzioni, esistono materie delegate, attribuite, delegate, proprie e così via. Quindi la definizione in se non è chiarissima, anche se ha un riferimento storico preciso che ne chiarisce la portata.

L'espressione fa riferimento a un caso giuridico che è nato in Italia poco tempo fa. In Sardegna la popolazione propose un referendum sulla installazione di una base militare: il referendum, che potenzialmente avrebbe portato la popolazione a cassare il provvedimento governativo che collocava la base militare, fu impugnato dal Governo e in base ad un ricorso alla Corte Costituzionale si decise che le comunità locali non potevano esprimersi su materie che, pur di interesse locale, tuttavia non erano di competenza del Comune o della Regione, ma erano di un organo centrale.

Si capisce allora il senso dell'espressione "materie di esclusiva competenza locale". Si vuole escludere la possibilità per i Comuni di chiamare la gente ad esprimersi su di una materia che, pur rientrando nell'interesse genericamente locale, non rientra nelle competenze specifiche del singolo Comune.

Anche qui molti Comuni si sono mossi un po' a discrezione, vista la carenza di controlli. Molti Comuni hanno ammesso che il referendum potesse svolgersi anche su materie che non sono di esclusivo interesse locale, molti altri invece concedono il referendum soltanto sulle materie di competenza del consiglio comunale. Chi conosce la L. 142 sa che oggi il consiglio comunale ha competenze molto minori di quante ne abbiano la giunta o il sindaco o addirittura il personale amministrativo. Quindi limitare il referendum solo alle materie di competenza del consiglio ha un senso restrittivo, ma il fatto può anche leggersi in positivo. Sappiamo che il consiglio ha tutti i poteri di indirizzo maggiore, cioè la programmazione, le scelte di lungo periodo, per cui restringere

la possibilità del referendum solo su materie strettamente locali può avere il senso di qualificare ancora meglio il referendum come uno strumento attraverso il quale la popolazione interviene non sulla bassa gestione, sulle scelte giornaliere, ma sulle scelte di lungo periodo.

Il dato ancora più significativo sul referendum riguarda le autolimitazioni che gli Statuti si sono dati. I Comuni hanno deciso di predisporre un elenco dettagliatissimo, lunghissimo, a volte eccessivo, di materie sulle quali il referendum non si può svolgere. Questa scelta risulta abbastanza inspiegabile soprattutto in quei casi in cui il referendum in se non ha capacità di vincolare: non si capisce ad esempio perché non si possa chiamare la cittadinanza ad esprimersi su di una modifica dello Statuto, quando l'eventuale giudizio della popolazione non avrebbe capacità di modificare da se solo lo Statuto, ma dovrebbe passare in ogni caso per il consiglio comunale. È evidente che queste materie che sono sottratte all'opinione popolare danno il senso di una certa sfiducia nei confronti dell'apporto positivo che potrebbe venire da un coinvolgimento diretto della popolazione nell'individuazione delle scelte politiche di lungo periodo.

Dicevo che il referendum è facoltativo. Va quindi detto se i Comuni hanno scelto di adottarlo o no. Tutti i Comuni da noi analizzati l'hanno adottato, e questo è un dato positivo, anche se vi sono delle differenze. C'era un caso in cui il referendum era sì previsto, ma solo su iniziativa del consiglio comunale o della giunta, non dei cittadini, il che veramente rendeva inqualificabile il referendum, lo stravolgeva nei suoi fini. Cito questo caso perché proprio l'intervento della nostra bozza ha consentito di modificare questo atteggiamento. Nel testo finale infatti anche quel Comune, adottando fra l'altro proprio il nostro progetto, ha deciso di ammettere un referendum su iniziativa dei cittadini.

L'altro istituto facoltativo, ancora più qualificante, di questa legge è quello del difensore civico. È un istituto che esiste presso molte Regioni, esiste anche in Provincia di Trento ed ha la funzione di consentire ai cittadini che si trovano impacciati nei rapporti con l'amministrazione di rivolgersi a questo organo per ottenere che si intervenga per sollecitare lo svolgimento della pratica oppure per eliminare le disfunzioni riscontrate. La novità molto importante della L. 142 è che viene attribuita al difensore civico il potere di intervenire anche d'ufficio, non solo su iniziativa dei cittadini.

Il difensore civico quindi è reso autonomo rispetto agli interessi dei cittadini, diventa un organo veramente di autocontrollo interno. Logicamente non ha poteri sostitutivi, non può adottare l'atto quando non viene emanato, non può intervenire in maniera sanzionatoria contro l'eventuale personale che non svolge la funzione in maniera corretta, però ha – e negli Statuti questo è l'aspetto più positivo – poteri effettivi. Ad esempio non gli può essere opposto alcun tipo di segreto d'ufficio, egli può intervenire presso il personale amministrativo per sollecitare lo svolgimento della pratica e, qualora incontri problemi dovuti a incompetenza o a deliberate scelte rallentatrici della procedura, può rivolgersi agli organi politici, cioè ancora una volta al consiglio comunale o alla giunta o al sindaco per sollecitare anche provvedimenti sanzionatori nei confronti del personale amministrativo che si comporti in maniera scorretta. L'altro elemento importante che qualifica il difensore civico riguarda il suo potere di mantenere rapporti con l'altro organo fondamentale di controllo, cioè il consiglio comunale che con la nuova legge assume caratteri di controllo politico.

Moltissimi Statuti prevedono che il difensore civico, qualora lo ritenga necessario, cioè qualora ravvisi disfunzioni che richiedono un intervento deciso e risolutivo da parte degli organi politici, possa presentare relazioni al consiglio comunale. In altri Statuti invece si prevede che questa relazione possa esserci solo una sola volta all'anno, quindi come una sorta di relazione di chiusura dell'attività di difensore civico.

Come ogni organo di controllo anche quello del difensore civico ha bisogno, per funzionare bene, di essere indipendente e di avere un alto grado di autorità rispetto agli organi o ai soggetti che deve controllare. E questo è il punto debole del difensore civico, sul quale si è discusso molto anche in Valle Camonica. Forse è l'unico argomento che ha ricevuto attenzione sulla stampa locale. Se il difensore civico – si è detto – viene eletto dagli organi comunali, quale capacità reale di incidenza ha sull'apparato amministrativo, cioè quale indipendenza ha da coloro che deve controllare. Si ripete

anche qui la ricorrente disfunzione tipica degli organi di controllo, cioè la sovrapposizione fra controllati e controllanti.

Nella nostra bozza noi, un po' provocatoriamente, un po' però pensando che fosse l'unica soluzione, avevamo pensato di prevedere un'elezione diretta del difensore civico da parte dei cittadini. Ci sembrava l'unica via per consentire una indipendenza completa dall'apparato politico e amministrativo locale. La nostra proposta non è stata adottata da nessuno Statuto, mentre un'analoga disposizione è stata assunta da molti Statuti comunali italiani, anche della Lombardia, come a Lodi ad esempio.

Da noi invece si è sempre rimessa la decisione circa l'elezione del difensore civico al consiglio comunale: in alcuni casi si richiedono la maggioranza qualificata e lo scrutinio segreto, in molti casi si richiede la maggioranza senza il ricorso allo scrutinio segreto. Si tratta evidentemente di scelte molto deboli, una debolezza che poi vediamo anche nella revoca del difensore civico. È questo un istituto delicatissimo, perché se si consentisse con eccessiva larghezza la possibilità di revocare il difensore civico, ci sarebbe quanto meno il sospetto che passino spesso attraverso le mozioni di revoca controlli sui difensori civici un po' troppo intraprendenti o un po' troppo indipendenti. Su questo punto noi vediamo delle grossissime debolezze negli Statuti. A fronte di Statuti che non ammettono revocche, ma solo decadenze in caso di condanna penale o altri elementi evidentemente incompatibili con la carica, ci sono Statuti che ammettono la revoca sulla base di motivazioni poco qualificate, poco stringenti dal punto di vista giuridico, ad esempio quando si ammette che il difensore civico possa essere revocato perché ritenuto inidoneo a svolgere ancora la carica. Cosa vuol dire "ritenuto inidoneo"? Può non voler dire niente.

Un'altra debolezza, dovuta ancora a cattiva formulazione, riguarda le competenze e la qualificazione soggettiva della persona che deve ricoprire questa carica. In nessuno Statuto si vincola la candidatura a difensore civico e poi l'assunzione dell'ufficio a requisiti valutabili, oggettivi. Si poteva pensare, ad esempio, come spesso avviene in Regione, al possesso di un certo titolo di studio. Poteva essere un aspetto non opportuno nella nostra valle, ma si poteva vincolare a qualcosa d'altro, come ad una durata permanenza presso istituti particolari o ad una durata esperienza, quantificabile magari in anni, presso pubbliche amministrazioni, in modo che la competenza amministrativa fosse garantita. Invece gli Statuti formulano soltanto generiche espressioni: che la persona abbia conoscenza e competenza giuridica e una moralità specchiata, concetti in base ai quali si può arrivare a dare la carica a chiunque. I primi difensori civici che vediamo eleggere sono neolaureati in giurisprudenza. Sono anch'io un neolaureato, però non mi ritengo competente per poter fare il difensore civico: la competenza giuridica che si richiede non credo possa dedursi solo dal possedere una laurea.

Ci sono ancora due cose importanti che voglio dire. La prima riguarda il rapporto con le associazioni a cui accennavo all'inizio. La legge 142 prevede che lo Statuto indichi modi di valorizzazione delle libere forme associative. Ora cosa significasse questa espressione spettava proprio ai redattori dello Statuto dirlo. Le scelte sono state di tre tipi. In alcuni casi si è intesa questa valorizzazione come una pura forma di sostegno finanziario, cosa fondamentale per le associazioni, perché in effetti nessuna associazione rifiuterebbe un sostegno finanziario, ma questa non può essere l'unica forma di sostegno. Altra forma di sostegno è di tipo economico-logistico, ossia la possibilità di usare la strumentazione e gli spazi che possiede l'ente locale. C'è stato poi un terzo modo di valorizzazione, il più interessante forse, che prevede una forma di assorbimento delle associazioni dentro la struttura in senso lato dell'amministrazione locale, perché l'associazione contribuisca all'offerta di servizi o alla creazione di spazi comunque utilizzabili dai cittadini. Questo tema della valorizzazione delle associazioni ci sta particolarmente a cuore, non solo perché siamo associazione, ma anche perché qui si innesta uno dei temi più importanti dell'attività di redazione degli Statuti. Per accedere ai vantaggi di cui dicevo sopra, tutti gli Statuti prevedono che le associazioni abbiano dei requisiti particolari. E qui purtroppo si riscontrano debolezze fondamentali, perché spessissimo gli Statuti prevedono che possono accedere a quei sostegni soltanto le associazioni che risiedono stabilmente nel territorio, cioè che hanno la sede nel territorio,

oppure che abbiano un certo numero di soci appartenenti a un dato territorio. Si tratta di una scelta estremamente debole perché invece di favorire visioni sovracomunali, ossia di favorire quelle associazioni che operano su una dimensione territoriale sovracomunale, spinge a sostenere quelle associazioni che hanno una dimensione di intervento monocomunale. Per esempio in Valle Camonica noi abbiamo due grosse associazioni che hanno la caratteristica fondamentale di operare su tutto il territorio della valle. Ora, nell'ottica dei redattori di alcuni Statuti, queste associazioni, benché portino un beneficio a tutta la valle o a molti paesi della valle, potrebbero ricevere il sostegno solo dal Comune nel quale risiedono. È una scelta poco oculata.

Questo discorso mi porta a toccare un secondo aspetto che ieri è stato un po' al centro della discussione. Riguarda l'appartenenza alla comunità locale. I Comuni avevano la possibilità di definire l'ambito dell'appartenenza alla comunità locale e, quando l'hanno fatto, l'hanno fatto spesso in senso restrittivo, in un senso quindi che noi non condividiamo assolutamente, benché ieri abbiamo sentito prevalere qui in sala questa visione. Dove il Comune ritiene che appartenente alla comunità sia soltanto la persona che risiede nel suo territorio ed è cittadino italiano, si escludono dalla sfera dei diritti tutte quelle persone che, pur residenti da molto tempo, non sono cittadini italiani. Questo in un sistema come quello attuale, estremamente aperto a flussi immigratori, è una scelta a nostro parere non condivisibile. E forse non è condivisibile neppure l'altra scelta un po' più allargata, ma comunque restrittiva, cioè quella di estendere i diritti soltanto ai cittadini residenti, stranieri o italiani, che è la scelta per fortuna più diffusa negli Statuti.

Non si capisce perché alcuni diritti fondamentali della partecipazione non possano essere attribuiti anche a cittadini o a stranieri che nel territorio comunale svolgono attività primarie, fondamentali o stabili. Penso ad esempio allo studente che fa riferimento a Lovere come polo scolastico, quindi che passa tutta la giornata a Lovere: perché non potrebbe votare in un referendum che decide sulla localizzazione di una scuola o magari della "sua" scuola a Lovere? Perché la persona che lavora stabilmente in un Comune non può votare in un referendum, non può presentare una petizione su questo o quell'argomento, non può prendere visione di un atto che lo riguarda direttamente? Ci sono molti imprenditori ad esempio che, svolgendo attività in un Comune pur non risiedendo in esso, hanno interesse a conoscere gli atti, a partecipare al procedimento: non possono farlo perché non sono residenti nel Comune.