

Città di Torino
Servizio Centrale Consiglio Comunale
Settore Processo Deliberativo
Centro di Documentazione

**GLI STRUMENTI DI PARTECIPAZIONE POPOLARE
NELL'ORDINAMENTO ISTITUZIONALE DEL COMUNE**

Torino, lì 20 novembre 2009

Premessa

Strumenti di partecipazione “obbligatori”

1. Forme associative dei cittadini
2. Partecipazione degli interessati al procedimento amministrativo
3. Istanze, petizioni e proposte da parte dei cittadini
4. Partecipazione alla vita pubblica degli stranieri
5. Azione popolare
6. Diritto di accesso agli atti

Strumenti di partecipazione “facoltativi”

7. *Referendum*: consultivo, abrogativo, propositivo e di indirizzo
8. Difensore civico

Premessa

Gli articoli da 8 a 11 del decreto legislativo n. 267 del 2000 e s.m.i., recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (TUEL), disciplinano gli istituti della partecipazione popolare alla vita amministrativa del Comune, nel rispetto ed in attuazione dei principi della partecipazione e della trasparenza, come regolati dalla legge n. 241 del 1990 e s.m.i. e dall'art. 11 del decreto legislativo n. 165 del 2001 e s.m.i., istitutivo dell'Ufficio per le relazioni col pubblico¹. La presente trattazione si propone di illustrare gli strumenti più significativi, che l'ordinamento giuridico mette a disposizione dei cittadini, al fine di consentirne e favorirne una partecipazione attiva alle politiche amministrative del Comune. In particolare, gli strumenti di partecipazione sono qui divisi in due categorie: quelli "obbligatori" *ex lege*, ovverosia previsti dal TUEL come necessari, e quelli "facoltativi", la cui istituzione ed attuazione è rimessa dal TUEL all'autonomia statutaria del Comune.

Alla prima categoria appartengono: le forme associative dei cittadini; la partecipazione degli interessati al procedimento amministrativo; le istanze, le petizioni e le proposte dei cittadini; la partecipazione alla vita pubblica degli stranieri; l'azione popolare; il diritto di accesso agli atti. Alla seconda categoria appartengono: il *referendum*, il difensore civico.

Alla presente trattazione, che analizza gli strumenti di partecipazione popolare nel Comune secondo la legislazione nazionale, farà seguito un prossimo lavoro, che, muovendo dalle premesse qui imbastite, si proporrà di studiare gli istituti partecipativi, così come concretamente declinati negli statuti e nei regolamenti di alcune città italiane.

Strumenti di partecipazione "obbligatori"

I. Forme associative dei cittadini

L'art. 8, comma I, del TUEL, proprio nell'intento di dare il massimo impulso possibile alle forme di partecipazione dei cittadini all'amministrazione locale, stabilisce che i Comuni, attraverso lo statuto, valorizzino le libere forme associative e promuovano organismi di partecipazione all'amministrazione locale, anche su base di quartiere o di frazione. Si tratta di una norma non soltanto programmatica, ma anche direttamente precettiva: nell'ambito del proprio territorio, i Comuni debbono svolgere la funzione di promozione delle forme associative dei cittadini, di carattere non solo sociale, ma anche economico, oltre che politico. Tali forme associative possono e debbono essere un momento di consultazione e verifica dei bisogni della cittadinanza.

Da qui nasce la possibilità di creare organismi di partecipazione all'amministrazione, anche su base di quartiere o frazione, quali comitati o consulte, che possano esprimere pareri, ad esempio riguardanti proposte di deliberazioni in grado di incidere su quella parte del territorio comunale da essi rappresentata. La disciplina di detti organismi e le modalità delle consultazioni devono poi essere stabilite dallo statuto.

¹ Ai sensi dell'art. 11 del decreto legislativo n. 165 del 2001 e s.m.i., le amministrazioni pubbliche, al fine di garantire la piena attuazione della legge n. 241 del 1990 e s.m.i., individuano, nell'ambito della propria struttura, Uffici per le relazioni con il pubblico. Essi provvedono, anche mediante l'utilizzo di tecnologie informatiche: al servizio all'utenza per i diritti di partecipazione, di cui al capo III della legge n. 241 del 1990 e s.m.i.; all'informazione all'utenza, relativamente agli atti ed allo stato dei procedimenti; alla ricerca ed all'analisi, finalizzate alla formulazione di proposte alla propria amministrazione sugli aspetti organizzativi e logistici del rapporto con l'utenza.

II. Partecipazione degli interessati al procedimento amministrativo

L'art. 8, comma II, del TUEL assegna sempre allo statuto il compito di determinare forme di partecipazione degli interessati ai procedimenti amministrativi, relativi all'adozione di atti che possano determinare effetti sulle loro situazioni giuridiche soggettive. Tale norma era già contenuta nella legge n. 142 del 1990 ed, all'epoca, aveva assunto un significato quasi rivoluzionario, in quanto aveva posto il principio della partecipazione del cittadino all'*iter* di formazione di un atto amministrativo rilevante per la sua sfera di interessi. La disposizione, tuttavia, ha perso, in parte, la sua portata innovativa, dopo l'entrata in vigore della legge n. 241 del 1990 e s.m.i. Questa, infatti, ha regolato le forme di partecipazione ai procedimenti amministrativi, in termini generali e per tutte le pubbliche amministrazioni.

Inoltre, le disposizioni, in tema di partecipazione, contenute nella legge n. 241 del 1990 e s.m.i., si applicano immediatamente ai procedimenti amministrativi non soggetti ad una disciplina speciale (espropriazioni, appalti, concorsi, ecc.), per cui non è necessaria la previsione statutaria, richiesta dalla norma in commento, perché sia operativo il diritto di partecipazione da parte degli interessati. Inoltre, anche i procedimenti sopra accennati, disciplinati *ad hoc* da norme settoriali, sono soggetti alla disciplina generale del procedimento amministrativo, per le parti in cui essa è applicabile e compatibile. L'attuale formulazione dell'art. 8, comma II, del TUEL conferma che la disciplina, ivi prevista in merito al diritto di partecipazione al procedimento amministrativo, è da considerare coordinata con le previsioni generali della legge n. 241 del 1990 e s.m.i., come attesta l'espresso richiamo all'osservanza dei principi posti da quest'ultima².

III. Istanze, petizioni e proposte da parte dei cittadini

L'art. 8, comma III, del TUEL individua un contenuto obbligatorio dello statuto, che deve prevedere:

- a) forme di consultazione della popolazione;
- b) procedure per l'ammissione di istanze, petizioni e proposte, da parte dei cittadini singoli e associati.

Nel caso previsto dalla lettera a), lo statuto deve, quindi, indire le modalità con le quali il Comune, di propria iniziativa, si rivolge ai cittadini per consultarli su temi di svariata natura, attinenti, comunque, sempre alle materie amministrative di competenza dell'ente locale. In queste forme di consultazione, possono rientrare sondaggi sul gradimento di servizi, illustrazioni di provvedimenti o proposte di provvedimenti da adottare, acquisizione di pareri da parte degli organismi di partecipazione popolare su, ad esempio, atti di programmazione territoriale o anche economica.

Nel caso di cui alla lettera b), lo statuto deve disciplinare, invece, le ipotesi in cui il contatto tra Comune e cittadini avvenga su iniziativa di questi ultimi. Occorre che la carta statutaria, dunque, stabilisca come acquisire istanze, petizioni e proposte dei cittadini, singoli o associati, indicando i requisiti che questi devono possedere per presentare tali proposte (cittadinanza, residenza, ecc.), il numero delle firme necessario per l'ammissione delle istanze, le questioni su cui esse sono ammesse, i tempi per l'approvazione, l'organo preposto. È anche opportuna la determinazione del soggetto o dell'organo incaricato di esaminare, in via preliminare, l'ammissibilità dell'atto di iniziativa popolare, con riguardo, appunto, alle condizioni stabilite dallo statuto, anche per evitare che gli uffici comunali siano subissati di istanze e proposte della più svariata natura, che avrebbero

² L'art. 8, comma II, del TUEL prevede espressamente che, nel procedimento relativo all'adozione di atti che incidono su situazioni giuridiche soggettive, debbano essere previste forme di partecipazione degli interessati, secondo le modalità stabilite dallo statuto, nell'osservanza dei principi fissati dalla legge n. 241 del 1990 e s.m.i.

il solo effetto di affastellare le procedure, col rischio, per di più, di non poter essere istruite nei tempi stabiliti.

La legge non ha definito cosa si intenda, rispettivamente, per istanza, petizione e proposta. Per questi strumenti, appare proponibile il seguente indirizzo definitorio, riconosciuto dalla dottrina prevalente³. L'istanza appare lo strumento tipico, attraverso il quale il cittadino, anche non residente, chiede all'amministrazione di pronunciarsi, di rispondere, di avviare un procedimento o di emettere un provvedimento ampliativo. È, in sostanza, il classico momento di contatto tra amministrato ed amministratore, su iniziativa del primo. Il contenuto della petizione si avvicina, in parte, a quello dell'istanza, essendo anch'essa nella sostanza una richiesta rivolta all'amministrazione. La petizione è, però, classicamente vista come atto di partecipazione plurisoggettivo⁴, il quale non è teso ad ottenere dall'ente pubblico un provvedimento che curi l'interesse specifico del ricorrente, come, invece, avviene in genere per l'istanza. La petizione, al contrario, è un mezzo di espressione di partecipazione allargata, mediante cui la cittadinanza chiede perché si sia dato luogo ad una scelta piuttosto che ad un'altra, segnala bisogni ignorati o trascurati, evidenzia situazioni di ritardo o disagio, invita l'amministrazione a prendere una certa iniziativa di largo respiro. In sostanza, la petizione può essere assimilata all'atto ispettivo dell'interpellanza, esperibile da parte del Consigliere comunale. Più chiaro è il significato della proposta: essa è un atto propulsivo, con il quale il proponente avvia o contribuisce ad attivare l'*iter* procedurale, che si conclude con la formazione di un provvedimento amministrativo.

Lo statuto, inoltre, deve indicare forme di garanzia perché tali atti di iniziativa popolare non restino fini a se stessi, ma siano effettivamente esaminati dall'amministrazione⁵. Ciò significa che, mediante lo statuto, occorre stabilire modalità precise per l'esame degli atti di partecipazione popolare, come, ad esempio, forme di consultazione con i proponenti, oppure l'obbligo, del resto già previsto dalla legge n. 241 del 1990 e s.m.i., di accogliere o respingere le istanze con provvedimenti amministrativi espressi, da imputarsi ai soggetti individuati come responsabili del procedimento⁶.

IV. Partecipazione alla vita pubblica degli stranieri

Giusta l'art. 8, comma 5, del TUEL, spetta allo statuto del Comune prevedere forme di partecipazione alla vita pubblica locale dei cittadini dell'Unione europea e degli stranieri regolarmente soggiornanti. Si tratta di una norma ispirata al principio secondo cui la partecipazione debba possibilmente coinvolgere tutti coloro che soggiornano nel territorio comunale, anche se stranieri, in quanto pure essi godono delle prerogative che derivano dalla condizione di fruitori dei servizi offerti dall'ente.

V. Azione popolare

L'azione popolare consiste in una speciale forma di legittimazione ad agire in giudizio, assegnata dalla legge, non al soggetto che ha direttamente l'interesse ad agire, in quanto leso nei suoi diritti soggettivi o interessi legittimi, cioè l'ente locale, bensì ai componenti della comunità amministrata. Il fine dell'istituto in parola è quello di estendere la partecipazione diretta, appunto della comunità amministrata, alla vita dell'amministrazione. Esperendo l'azione popolare, il cittadino ha la possibilità di sostituirsi all'ente, per far valere le azioni a tutela del patrimonio dell'ente medesimo a vantaggio, dunque, della collettività intera. Si tratta di una vera e propria fattispecie di sostituzione processuale, che può essere attivata dal cittadino in qualsiasi momento,

³ Cfr. Botta, in AA.VV., *Istituti di partecipazione*, Santarcangelo di Romagna (RN), 2003, pag. 325.

⁴ Non a caso, nel linguaggio corrente, la petizione è sempre "popolare", implicando il ricorso a detto strumento l'iniziativa congiunta di più cittadini.

⁵ Cfr. Botta, *op. cit.*, pag. 326.

⁶ Cfr. Botta, *op. cit.*, pag. 327.

constatando l'inerzia del Comune. L'azione popolare, dunque, può essere considerata una forma di tutela degli interessi ultra o superindividuali, spettante al cittadino, non in quanto singolo, ma come componente di una collettività. Il cittadino, infatti, può assumere l'iniziativa dell'azione, per affermare gli interessi collettivi, che l'ente esponenziale non può o non vuole difendere. Per queste ragioni, l'istituto dell'azione popolare potrebbe definirsi come uno strumento processuale di tipo suppletivo o sostitutivo, che può essere utilizzato in presenza di una situazione di inerzia da parte del Comune⁷.

Prima dell'entrata in vigore del TUEL, la legge n. 265 del 1999 aveva già esteso notevolmente la portata dell'azione popolare. In effetti, la legge in parola aveva sostituito il disposto dell'art. 7, comma 1, della legge n. 142 del 1990, che originariamente consentiva agli elettori di tutelare gli interessi del Comune soltanto dinnanzi ai giudici amministrativi. Il riferimento esclusivo alla giustizia amministrativa limitava l'esperibilità dell'azione popolare alle sole vertenze spettanti alla giurisdizione del Tribunale Amministrativo Regionale (TAR) e del Consiglio di Stato. Ebbene, la novella, apportata a tale disposizione dalla legge n. 265 del 1999, aveva invece esteso il campo dell'azione popolare a tutta la giurisdizione, ordinaria ed amministrativa. Attualmente, detta modifica è stata recepita nel testo dell'art. 9, comma 1, del TUEL⁸. Non c'è più, quindi, un limite oggettivo, di natura giurisdizionale, alla proposizione dell'azione popolare, mentre, dal punto di vista soggettivo, essa può essere intentata dai cittadini che siano elettori del Comune. Coloro che possono assumere l'iniziativa dell'azione popolare, infatti, devono necessariamente essere iscritti nelle liste elettorali del Comune, in luogo del quale promuovono l'intrapresa giudiziale⁹. Peraltro, poiché l'esperienza dell'azione popolare determina una situazione di sostituzione processuale, per effetto della quale un elettore si sostituisce all'amministrazione locale nell'assumere, in nome proprio, l'iniziativa giudiziaria che spetterebbe a quest'ultima, l'art. 9, comma 2, del TUEL prevede che, qualora sia proposta un'azione popolare, l'ente non possa più rimanere indifferente alla causa. Così, il giudice competente deve ordinare l'integrazione del contraddittorio nei confronti dell'ente locale, che entra a far parte del procedimento introdotto dal cittadino elettore.

Il rischio delle spese, in caso di soccombenza, si trasferisce all'ente, qualora, costituendosi, esso abbia aderito alle azioni ed ai ricorsi promossi dall'attore. In tal modo, il rischio processuale si sposta appunto sull'ente, il quale decide di fare proprie le ragioni che hanno spinto i cittadini ad esperire l'azione popolare. In altre parole, se l'ente aderisce all'azione, l'iniziativa del cittadino elettore diviene un impulso all'amministrazione, che, riconoscendo la propria inerzia, decide di assumere una posizione attiva nel giudizio. L'amministrazione, in tal caso, non si limita a subire passivamente l'ordine di integrazione del contraddittorio da parte del giudice, ma fa sue le ragioni del cittadino elettore. Indi, la legge giustamente prevede che, in caso di pronuncia giudiziale sfavorevole, le spese processuali siano poste a carico dell'ente, giacché questo ha fatto proprie le ragioni del cittadino, intendendo così che, se esso non fosse rimasto inerte, avrebbe agito proprio come chi ha promosso l'azione popolare.

VI. Diritto di accesso agli atti

L'art. 10 del TUEL disciplina il diritto di accesso agli atti amministrativi del Comune. Per effetto di questa norma, tutti gli atti delle amministrazioni civiche sono pubblici, ad eccezione di quelli riservati per espressa disposizione di legge o per effetto di una temporanea e motivata dichiarazione del Sindaco, che vieti l'esibizione del documento. Tale dichiarazione può essere adottata, da parte del Sindaco, sulla base del regolamento comunale di disciplina dell'accesso agli

⁷ Cfr. Biancardi, *op. cit.*, pag. 331.

⁸ Peraltro, la norma in commento, rispetto alla sua precedente formulazione, ha esteso l'esperibilità dell'azione popolare, non solo all'ente locale Comune, ma anche alla Provincia. La disposizione del TUEL, infatti, prevede espressamente che ciascun elettore possa far valere in giudizio le azioni e i ricorsi che spettano al Comune ed alla Provincia.

⁹ Ai sensi dell'art. 9 del TUEL, la disciplina in commento vale, oltretutto per il Comune, anche e rispettivamente, per la Provincia.

atti amministrativi dell'ente, qualora la diffusione del documento possa pregiudicare il diritto alla riservatezza di persone, di gruppi di cittadini o di imprese. Pertanto, qualora vi sia una contrapposizione tra principi di pubblicità e riservatezza, occorre bilanciare, caso per caso, i due interessi contrapposti e vedere quale debba considerarsi prevalente nella situazione esaminata.

In materia di accesso agli atti amministrativi del Comune, tuttavia, si presenta la necessità di tenere anche in considerazione la disciplina generale, prevista dalla legge n. 241 del 1990 e s.m.i. per i documenti detenuti da ogni pubblica amministrazione. Ora, l'art. 22 della citata legge stabilisce che, al fine di assicurare la trasparenza dell'attività amministrativa e di favorirne lo svolgimento imparziale, è riconosciuto a chiunque vi abbia interesse, per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti, il diritto di accesso ai documenti amministrativi, secondo le modalità che la normativa stessa prevede. All'uopo, si considera 'documento amministrativo' ogni rappresentazione grafica, fotocinematografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie, del contenuto di atti, anche interni, formati dalle pubbliche amministrazioni o, comunque, utilizzati ai fini dell'attività amministrativa.

Ebbene, dalla lettura combinata dell'art. 10 del TUEL e dell'art. 22 della legge n. 241 del 1990 e s.m.i., si evince che il contenuto del diritto di accesso, regolato dal primo disposto normativo, è più ampio di quello disciplinato dal secondo. L'art. 10 del TUEL, infatti, per esercitare l'accesso, non richiede la sussistenza di un interesse a tutela di situazioni giuridicamente rilevanti: in altre parole, non occorre una posizione soggettiva particolarmente qualificata, a differenza di quanto prevede la legge n. 241 del 1990 e s.m.i. Qualsiasi cittadino residente, insomma, può accedere agli atti amministrativi del Comune. Allora, data la non irrilevante differenza tra le due disposizioni, ci si è chiesto quale di esse debba prevalere, considerando che la legge n. 241 del 1990 e s.m.i. detta la disciplina generale relativa al procedimento amministrativo, mentre il TUEL contiene la normativa di specie circa l'ordinamento degli enti locali. Rispondendo al quesito, cospicua dottrina¹⁰ ritiene che l'art. 10 del TUEL debba innanzi tutto prevalere, proprio in forza dell'applicazione del principio risolutivo dei conflitti di norme, secondo cui la disposizione posteriore speciale, contenuta nel TUEL, prevale su quella precedente generale, contenuta nella legge n. 241 del 1990 e s.m.i. Infatti, quest'ultima normativa, ponendo la disciplina generale del procedimento amministrativo, realizza il minimo indefettibile e generale di normazione. È quindi possibile che un'altra legge contenga disposizioni speciali, tese a garantire maggiormente il diritto d'accesso, nell'ambito del procedimento amministrativo, come appunto avviene nel TUEL, relativamente allo specifico contesto dell'accesso agli atti dell'ente pubblico locale.

Inoltre, il problema della prevalenza o meno dell'art. 10 del TUEL, e, in precedenza, dell'art. 7, commi 3, 4 e 5, della legge n. 142 del 1990, che conteneva le stesse disposizioni, può ben ritenersi risolto dall'art. 17, comma 92, della legge n. 127 del 1997 e s.m.i. (c.d. legge Bassanini *bis*). Ai sensi di quest'ultimo disposto, infatti, sino a quando gli enti locali non abbiano approvato i propri regolamenti sul diritto d'accesso, si applicano, *in subjecta materia*, le disposizioni della legge n. 241 del 1990 e s.m.i. La legge Bassanini *bis*, quindi, ha dato preminenza alla legge n. 241 del 1990 e s.m.i., ma solo in caso di mancata approvazione dei citati regolamenti, che, in quanto atti normativi di rango secondario, devono comunque coordinarsi, in funzione integrativa, con la legge ordinaria, recante l'ordinamento degli enti locali, ovverosia col TUEL.

Inoltre, poiché l'art. 17, comma 91, della legge n. 127 del 1997 e s.m.i. ha anche obbligato le amministrazioni locali ad approvare il proprio regolamento in materia di diritto d'accesso, entro sei mesi dalla propria entrata in vigore, cioè entro il 17 novembre 1997, pena il commissariamento, ad oggi tutti i Comuni dovrebbero aver approvato la suddetta disciplina regolamentare. In conseguenza di ciò, la normativa del TUEL, integrata da quella dei regolamenti comunali di attuazione del diritto d'accesso, prevale sulla legge n. 241 del 1990 e s.m.i., anche in base alle disposizioni della legge n. 127 del 1997 e s.m.i. A ciò si aggiunga che la particolare tutela giuridica, riconosciuta all'autonomia regolamentare degli enti locali dall'art. 117, comma 6, Cost., parrebbe fornire ulteriori

¹⁰ Cfr. Borghesi, in AA.VV., *Istituti di partecipazione*, Santarcangelo di Romagna (RN), 2003, pag. 333.

argomentazioni a favore della tesi che considera prevalente il combinato disposto del TUEL e dei regolamenti comunali.

In conclusione, l'art. 10 del TUEL, relativamente al diritto d'accesso, prevede una puntuale normativa dedicata ai Comuni, che prevale su quella generale e si può sintetizzare come segue:

- a) Tutti gli atti comunali sono pubblici.
- b) Al principio di cui sopra è possibile derogare per espressa disposizione di legge, o mediante provvedimento motivato, con cui il Sindaco vieti l'accesso, sulla base di criteri generali, contenuti in apposito regolamento comunale, quando l'accesso medesimo possa pregiudicare il diritto alla riservatezza.
- c) Il diritto di accesso si esercita nelle forme previste dal regolamento comunale (che l'ente locale deve adottare *ex lege*), mediante visione d'atti o estrazione di copia, previo pagamento dei soli costi vivi.
- d) Il regolamento comunale, di cui sopra, deve assicurare ai cittadini un generale accesso alle notizie in possesso dell'amministrazione ed un più particolare diritto di ottenere le informazioni relative allo stato di avanzamento delle pratiche amministrative di loro interesse. Deve inoltre assicurare ai cittadini la presenza di un referente, cui far capo per ottenere l'accesso e le informazioni stesse: il regolamento, infatti, deve individuare i responsabili dei procedimenti amministrativi comunali in materia d'accesso.
- e) L'accesso alle strutture e ai servizi dell'amministrazione, quindi, in una parola, la trasparenza dell'attività amministrativa, è assicurato ai cittadini singoli e costituiti in organizzazioni di volontariato ed associazioni.

Strumenti di partecipazione "facoltativi"

VII. *Referendum*: consultivo, abrogativo, propositivo e di indirizzo

Tipica forma di partecipazione popolare è il *referendum*, anch'esso previsto dall'articolo 8, commi 3 e 4, del TUEL. Prima dell'entrata in vigore di tali disposizioni, l'istituto del *referendum* era stato profondamente modificato dalla legge n. 265 del 1999, che aveva ampliato la potestà referendaria degli enti locali, eliminando la previsione, contenuta nell'originario disposto della legge n. 142 del 1990, secondo cui il *referendum* poteva essere solo consultivo. In questo modo, si consentivano, in astratto, altri tipi di consultazioni referendarie, diverse da quelle meramente consultive. Ora, il TUEL ha mantenuto la disciplina dell'istituto, derivante dalla legge n. 265 del 1999. Il Testo unico, infatti, evita di qualificare le caratteristiche del *referendum*, in modo tale da consentire agli statuti comunali di disciplinarlo, attribuendogli un significato diverso dalla semplice consultazione su alcune materie proposte dall'amministrazione o dai cittadini medesimi.

Si possono così configurare più tipi di *referendum*. Ferma restando la facoltà, per il Comune, di conservare nelle tavole statutarie il *referendum* di tipo consultivo, si apre la possibilità di consentire anche il *referendum* abrogativo, quello propositivo e quello di indirizzo. Per quanto riguarda il *referendum* abrogativo, il fatto che lo statuto comunale possa istituirlo, rappresenta verosimilmente una spinta decisiva al rilancio della partecipazione popolare alla vita amministrativa. Infatti, è il potere di incidere direttamente sulle decisioni, che qualifica in senso realmente democratico gli istituti partecipativi, tra cui appunto il *referendum*. Ora, il legislatore del 1990, anche sulla scorta delle disposizioni di parecchi statuti ordinari regionali, si era limitato ad introdurre il *referendum* solo consultivo, correlando l'istituto referendario principalmente alla funzione di sondaggio della volontà popolare. Tuttavia, la possibilità che una consultazione sia davvero in grado di influenzare le decisioni di un'amministrazione, è discrezionalmente legata alla sensibilità che quest'ultima in concreto dimostri nei confronti delle istanze della cittadinanza.

Invece, il potere di eliminare dal mondo giuridico una disposizione ritenuta non confacente agli interessi della comunità, renderebbe quest'ultima direttamente protagonista dell'amministrazione. E il compito degli statuti è quello di stabilire precise modalità per la

proposizione delle domande di *referendum* abrogativo, indicando i tempi entro i quali avviare la relativa procedura amministrativa e, soprattutto, analogamente a quanto prevede la Costituzione, le materie che non possano in ogni caso essere oggetto di quesiti referendari. Questo, allo scopo di non lasciare una situazione di incertezza sulle decisioni dei governi locali, considerando altresì che gli atti amministrativi, a differenza delle leggi, hanno la funzione di regolare, costituire od estinguere situazioni giuridiche soggettive specifiche e particolari, e dunque producono i propri effetti solo limitatamente alla fattispecie regolata. In tal modo, essi esauriscono la propria forza, generalmente in via immediata. Per tale ragione, quindi, il *referendum* abrogativo non pare possa essere concesso in vista dell'abrogazione di atti che non siano generali, nel senso di essere rivolti all'intera comunità amministrata, e che non possiedano la caratteristica della ripetibilità, propria innanzi tutto dei provvedimenti normativi, ma non di quelli di amministrazione concreta, che sono per lo più puntuativi. Allora, il novero degli atti amministrativi sottoponibili al *referendum* abrogativo si restringerebbe a pochi provvedimenti fondamentali, principalmente di competenza consiliare, quali i regolamenti, gli atti amministrativi generali e quelli di programmazione o pianificazione¹¹.

Le tavole statutarie, come detto, dovranno però indicare quali atti sottrarre alla possibilità di abrogazione, tra cui, certamente, provvedimenti quali il bilancio preventivo e i regolamenti in materia di imposte e tasse, analogamente a quanto prevede l'articolo 75, comma 2, della Costituzione, in tema di *referendum* abrogativo di leggi o atti aventi valore di legge. Peraltro, dati gli effetti che il *referendum* abrogativo può produrre nell'ordinamento locale, non sarebbe inopportuno che lo statuto comunale disciplinasse altresì una forma di controllo sull'ammissibilità della domanda referendaria, in relazione, sia al rispetto delle modalità procedurali, anch'esse da prevedersi in via statutaria, sia alla materia specifica del provvedimento oggetto della domanda.

Altra possibile forma di consultazione referendaria è quella del *referendum* propositivo. Esso si differenzia profondamente, sia da quello consultivo, sia da quello abrogativo. Il primo, infatti, ha lo scopo di far pronunciare formalmente il corpo elettorale: non è pertanto un sondaggio d'opinione, ma la pronuncia degli elettori su una certa questione, rispetto alla quale lo statuto abbia stabilito l'importanza della partecipale popolare, nella fase di valutazione sull'opportunità o meno di approvare un certo provvedimento, fermo restando che l'amministrazione non resta vincolata al responso referendario. Il *referendum* abrogativo, invece, consente al corpo elettorale di influire direttamente sull'ordinamento comunale, eliminando in tutto o in parte una norma dall'ordinamento medesimo. Il referendum propositivo, al contrario, conferisce al corpo elettorale il potere di approvare ed introdurre nuove norme, mediante una consultazione che attribuisca agli elettori il potere di pronunciarsi su una proposta, avanzata dal corpo elettorale stesso o dall'amministrazione, e di approvarla con efficacia esecutiva.

Se, in prima analisi ed in linea di principio, il *referendum* propositivo, quale ulteriore strumento di democrazia partecipativa, potrebbe legittimamente essere inserito nelle tavole statutarie, occorre tuttavia porsi il problema della sua compatibilità con l'ordinamento giuridico italiano. La Costituzione e le leggi nazionali, infatti, non prevedono istituti referendari propositivi o deliberativi, che assegnino direttamente al corpo elettorale la competenza all'approvazione di nuove norme. Inoltre, secondo certa dottrina¹², il *referendum* propositivo non parrebbe conforme al sistema rappresentativo che caratterizza l'ordinamento costituzionale italiano, a livello nazionale e locale. Infatti, nella repubblica parlamentare italiana, l'introduzione delle norme è riservata proprio agli organi rappresentativi, per far sì che la normativa sia adottata con la dovuta ponderazione ed utilizzando strumenti tecnici di approfondimento (le strutture degli organi rappresentativi), necessari per contemperare tutti gli interessi in gioco. Fatte queste premesse, si potrebbe dunque concludere che il *referendum* propositivo-deliberativo sia tale da introdurre un elemento di democrazia diretta, non perfettamente in linea col sistema rappresentativo della nostra costituzione,

¹¹ Cfr. Botta, *op. cit.*, pag. 328.

¹² Cfr. Biancardi, in AA.VV., *Istituti di partecipazione*, Santarcangelo di Romagna (RN), 2003, pag. 329.

in quanto, tramite esso, sarebbe direttamente il corpo elettorale a decidere quale normativa introdurre *ex novo* nell'ordinamento.

Ultima forma referendaria ipotizzabile è quella di indirizzo. Essa è stata introdotta, per la prima volta nel nostro sistema giuridico, con la legge costituzionale n. 2 del 1989, che istituiva il *referendum* di indirizzo, al fine di legittimare la consultazione cui erano chiamati gli elettori, appunto nel 1989, per indicare al Governo l'intenzione di prendere parte, o meno, al processo d'integrazione europea. La pronuncia del corpo elettorale, in quel caso positiva, era stata considerata e definita vincolante. A ben guardare, questo tipo di *referendum* potrebbe catalogarsi come una specie del genere referendario propositivo e non deliberativo, con efficacia cogente. Occorre tuttavia ricordare che il *referendum*, pur essendo una forma di partecipazione popolare molto efficace, è comunque solo facoltativo. L'articolo 8, comma 3, del TUEL, infatti, dispone che gli enti locali non siano necessariamente tenuti a prevedere le consultazioni referendarie, ma abbiano la possibilità di farlo.

VIII. Difensore civico

Il difensore civico è un'autorità amministrativa indipendente, affidataria *ex lege* di compiti di garanzia, vigilanza e controllo dell'attività di determinati enti pubblici, rispetto ai quali si trova in una posizione di relazione, ma nei cui confronti è autonomo, in quanto non è soggetto a rispettare l'indirizzo politico-amministrativo da essi espresso. L'articolo 11 del TUEL, che disciplina questa autorità, ne sottolinea il ruolo di garante dell'imparzialità e del buon andamento dell'attività amministrativa, posta in essere dai Comuni. Il ruolo di garanzia e controllo del difensore civico è espletato mediante segnalazioni alle amministrazioni di abusi, disfunzioni e carenze organizzative, che possano pregiudicare gli interessi dei cittadini. Per effettuare dette segnalazioni, non occorre che il difensore civico riceva esposti o denunce da parte dei diretti interessati: può, anzi deve, agire anche di propria iniziativa.

Pur essendo un importante strumento di partecipazione popolare, a disposizione dei cittadini, il difensore civico non deve obbligatoriamente essere istituito. L'art. 11 del TUEL, infatti, assegna agli enti locali la facoltà, e non l'obbligo, di prevederlo statutariamente. Inoltre, allo statuto comunale è assegnato il compito di disciplinare le modalità per la sua elezione, la precisazione dei suoi poteri ed i rapporti col Consiglio.