

in quanto tale, interprete esclusiva dell'umanità. È stato soprattutto Carl Schmitt a sottolineare questo rischio: che le guerre umanitarie possano trasformarsi in guerre più crudeli perché i nemici dell'umanità sono giudicati non-uomini, e sono coloro nei confronti dei quali è possibile usare qualsiasi arma e qualsiasi strategia, perché, se l'altro con cui io devo combattere non è un altro come me, è un demonio, è la forza del male, è il non-uomo, è il criminale... allora io posso fare qualsiasi cosa contro di lui. È qualcosa di diverso rispetto alla cultura, di cui si trovano tracce anche nell'antichità, che anche nel nemico cercava di vedere l'uomo. Hannah Arendt, una grandissima filosofa novecentesca, ha delle pagine memorabili per descrivere la diversità della guerra del Novecento, la guerra di sterminio in cui l'altro viene negato alla radice, rispetto alla guerra dell'antichità, alla guerra di Troia, in cui Omero – il greco per eccellenza – canta la grandezza dei troiani, la loro nobiltà, i loro affetti familiari e riconosce anche la miseria della propria parte politica.

Per questo preferisco pensare all'umanità come un concetto politico in senso lato, per meglio dire come un concetto etico e giuridico, come una società che ci unisce, che ci obbliga moralmente, che ci vincola giuridicamente, ma che non necessariamente deve prevedere un unico potere politico e un'unica legge civile. Questa è la tradizione anche della seconda Scolastica – penso a Suarez, un grande autore gesuita del Seicento – che sosteneva l'idea di una società del genere umano come una comunità etica e giuridica, ma non una comunità politica, perché la politica resta per sua natura legata alla particolarità e nessun uomo potrebbe dare una legge a tutti gli altri uomini.

E quindi ciò che noi dobbiamo elaborare non è tanto una trasposizione dello schema hobbesiano a livello mondiale (come gli Stati si sono costruiti concentrando il potere nelle mani di un'unica istanza, così adesso costruiamo le Nazioni Unite in modo analogo), ma pensare invece in termini federativi, in termini di un multipolarismo ben temperato, cioè di una cornice etica e giuridica che vada a temperare le ragioni politiche diverse. Questa mi pare anche l'indicazione di Kant, che pensava al concetto di umanità come un'idea regolativa, più che costitutiva, un ideale escatologico più che un progetto immediatamente e concretamente realizzabile, ma non per questo meno vincolante e meno cogente.

Ecco perché il concetto di umanità può dirci molto sul tema delle relazioni internazionali: può ricordarci l'uguaglianza degli uomini e delle donne; può ricordarci i diritti che ciascuno ha, non perché appartenga ad uno Stato o a una città, ma perché appartiene all'umanità; può ricordarci il dovere di uguaglianza, e quindi è la negazione di ogni paternalismo, e invece è l'invito alla reciprocità. E ancora ci ricorda che nessuno ha il diritto di ergersi ad unico legittimo rappresentante di questa grande società, ma che ognuno di noi deve fare la propria parte perché essa sia affidata alla vita. ■

L'ordinamento comunale e la partecipazione civica

MICHELE NULLI

Il Comune nell'ordinamento prerepubblicano

La riforma del Titolo V della Costituzione repubblicana, entrata in vigore nel mese di novembre 2001, ha introdotto un significativo cambiamento nell'ambito dei rapporti fra livelli di governo, ponendo in termini paritari la relazione fra Stato, Regioni, Province e Comuni e sostituendo la formula, poco rispondente ai principi di decentramento politico e di sussidiarietà, dell'articolazione della Repubblica in Regioni, Province e Comuni.

In tale prospettiva è uscita rafforzata, soprattutto per la distribuzione delle funzioni, la valenza costituzionale del Comune, che proprio il Legislatore Costituente del 1948 aveva voluto esprimere in chiara controtendenza con le precedenti forme di governo.

Lo Statuto Albertino, varato con mera legge ordinaria, non dava infatti alcuna copertura costituzionale all'ente Comune, mentre lo Stato fascista ne operò un forte ridimensionamento, relegando tale istituzione a mero terminale periferico di competenze statali e, quindi, a soggetto sostanzialmente esecutore di provvedimenti decisi a livello centrale e non locale.

Nell'ordinamento prerepubblicano il Comune, peraltro, non si configura mai quale ente autonomo, capace in altre parole sia di darsi un proprio indirizzo che di determinare da sé regole valide per la generalità dei propri cittadini, per cui si preferisce parlare di autarchia, per indicare la condizione del Comune di poter emanare provvedimenti amministrativi. Ne sono una dimostrazione i seguenti aspetti:

- 1) esiste il voto per censo e non il suffragio universale, mentre il voto riconosciuto ai soli uomini si eserciterà ben poche volte a causa dell'avvento del ventennio fascista;
- 2) l'unica volontà realmente governativa appartiene allo Stato, rappresentato localmente dal prefetto, dotato di poteri invasivi anche nei confronti dei Comuni attraverso controlli non solo di legittimità, ma estesi anche al merito delle scelte amministrative;

- 3) la disciplina della costituzione e del funzionamento del Comune è dettata dalle sole leggi statali, particolarmente analitiche, che nella versione del testo unico del 1915, rivista nel 1934, arriveranno a circa trecento articoli e resisteranno, anche in ragione di una limpida ed indiscutibile precisione formale, sino al 1990;
- 4) le competenze del Comune operano per lo più nel campo sociale (domicilio di soccorso, beneficenza ed assistenza, orfanotrofi, ospedali, case di proprietà pubblica), riguardano anche il settore dei servizi (acquedotto, gas, energia elettrica, macello, illuminazione pubblica, tramvie, scuola elementare, etc.) limitatamente alla mera provvista dei mezzi per gestirli (in chiave imprenditoriale o meno) e sono stabilite tassativamente dalla legge, per cui l'ente municipale è ritenuto a fini speciali e non certo, come invece si dice oggi, generali.

Non mancano, tuttavia, chiari segnali della rilevanza del Comune, se è vero che attraverso un percorso iniziato nei primi anni del secolo scorso e conclusosi prima del 1924 vengono riformati i servizi pubblici locali (coerentemente con la modernizzazione intrapresa da Giolitti) e si pubblicizza (nel senso che si assoggetta al regime di diritto pubblico) lo stato giuridico dei dipendenti pubblici comunali, sino ad allora oggetto di rapporti privatistici di lavoro, al fine di garantirne, anche attraverso la regola della selezione per concorso pubblico, l'imparzialità e l'indipendenza dal livello politico di governo.

Riguardo a questi aspetti il fascismo non intervenne ma, in linea con il processo di statizzazione del Comune (ovvero la riduzione del Comune a mero ufficio dello Stato), sopprime gli organi elettivi, sostituendoli a discapito della partecipazione democratica con un organo monocratico di nomina statale (il podestà), ed accentò il controllo sull'attività, facendo del segretario comunale un funzionario statale, soggetto all'autorità prefettizia. Tracce di questo fenomeno, che evidenzia la situazione di asservimento del Comune allo Stato centrale, rimangono ancora oggi l'emanazione delle ordinanze a carattere straordinario ed urgente da parte del Sindaco quale organo statale (nel settore dell'incolumità pubblica, ma con l'eccezione della sanità) e l'utilizzo delle strutture del Comune da parte del governo nazionale per lo svolgimento (in forma di delega) delle funzioni connesse all'anagrafe, allo stato civile, alla leva, alle liste elettorali ed alla statistica.

La Costituzione del 1948: il Comune come ente autonomo

La Costituzione repubblicana restituisce al Comune una veste non solo democratica, ma finalmente autonoma, fornendo altresì una protezione di rango costituzionale, seppure decida di rinviare la sua disciplina ai principi fissati da

leggi generali (che rimarranno peraltro per un lungo periodo quelle dell'epoca monarchica, vale a dire il Testo Unico del 1934, integrato dal Testo Unico del 1915 per la parte riservata agli organi elettivi, oltre all'introduzione, da parte della carta fondamentale, del suffragio universale). Peraltro, l'autonomia del Comune stenta anche nel periodo repubblicano a decollare, se è vero che sino al 1990, data di inizio della svolta riformatrice:

- 1) l'autonomia normativa si traduce nel mero potere di emanare regolamenti, che sono comunque subordinati non solo alle leggi, ma anche ai regolamenti statali, oltre al fatto che non sussiste alcuna possibilità di approvare un proprio Statuto;
- 2) l'autonomia finanziaria viene compromessa con la riforma fiscale del 1971, la quale porta alla previsione di imposte e tasse per lo più solo statali (rimangono comunali la tassa per la raccolta dei rifiuti, la tassa per l'occupazione degli spazi pubblici e l'imposta di pubblicità) ed al sistema della finanza pubblica derivata, per cui il Comune, spogliato di tributi propri, è destinatario di trasferimenti dello Stato, calcolati per lungo tempo in base alla spesa storica ed incrementati senza una vera politica di programmazione, con la conseguenza che viene premiato il Comune che spende di più e non quello che mira alla gestione efficiente delle proprie risorse;
- 3) l'autonomia contabile è fortemente ridotta, in quanto sino al 1979 spetta allo Stato classificare le spese che per il Comune sono obbligatorie o facoltative;
- 4) l'autonomia organizzativa è ridimensionata dall'assenza dello statuto ed è circoscritta anche nell'assunzione del personale, spesso condizionata dalla necessità di nulla osta del governo nazionale;
- 5) si mantiene il controllo dello Stato sugli organi e sull'attività, sebbene tendenzialmente limitato alla legittimità dell'azione amministrativa.

A partire dall'anno 1990 e con il varo di alcune leggi si pone rimedio a molte di queste incongruenze, assegnando al Comune un ruolo di ente realmente a fini generali, dotato di concreti poteri nell'ambito normativo, contabile, finanziario ed organizzativo. Non solo si prevede lo Statuto come carta fondamentale del Comune, al fine di consentire un minimo di diversificazione organizzativa e rimediare all'omogeneizzazione operata dall'esistenza di un unico ordinamento per Comuni di dimensioni differenti, ma vengono emanate leggi, espressione di principi che spetta al Comune specificare nell'ambito delle proprie scelte. In questo scenario il Comune è abilitato ad intervenire in termini generali, curando gli interessi e promuovendo lo sviluppo della popolazione e del territorio di riferimento.

Ragioni di controllo della spesa pubblica conducono alla previsione di imposte anche comunali, all'introduzione di modelli tariffari per l'erogazione dei servizi ed alla riforma dell'ordinamento contabile con un bilancio organizzato

in chiave economica e non più finanziaria. Un sostegno al recupero dell'efficienza viene invece, in prima battuta, dalla temporaneità degli incarichi dirigenziali, collegati ai risultati e, poi, anche dalla generale privatizzazione del rapporto di lavoro nel pubblico impiego. Questa, superando l'opposta ed altrettanto storica riforma di inizio secolo scorso voluta per garantire stabilità in nome dell'indipendenza dal potere politico, trova il suo faro nel binomio flessibilità/efficienza, accentuando il modello di amministrazione per risultati più che orientata all'imparzialità. Inoltre, si democratizza, prima a livello di enti locali che di apparato statale, l'attività amministrativa mediante una legge che detta principi e criteri per i procedimenti amministrativi: viene fissato un termine ed individuato un responsabile per ogni procedimento; è stabilita la necessità della comunicazione di avvio del procedimento amministrativo; l'attività del Comune non viene più improntata alla regola del segreto, ma della trasparenza mediante l'istituto dell'accesso generalizzato; si pongono le basi per un'attività amministrativa partecipata e consensuale, allo scopo di ricomporre in una logica paritaria il rapporto autorità/libertà (per mezzo di intese, accordi e convenzioni) ed allontanarsi da un processo decisionale sviluppato nella sola chiave unilaterale. Si cerca, infine, di favorire, dal basso e mettendo a disposizione cospicui incentivi, processi di aggregazione fra i Comuni (tramite fusioni, unioni ed associazioni fra Comuni), allo scopo di risolvere le conseguenze negative della polverizzazione dei Comuni e permettere economie di scala nella gestione di servizi e delle funzioni, mentre si delineano forme innovative per l'erogazione dei servizi pubblici, soprattutto di natura economica o imprenditoriale (con la previsione di speciali modelli di società ed enti pubblici).

Accanto a queste novità è poi da registrare che, sull'onda dell'esigenza di superare l'egemonia dei partiti e di stabilire un più solido rapporto fra amministratori e cittadini, proprio con riferimento al governo locale si sperimenta l'elezione diretta del Sindaco. Nella seconda metà degli anni Novanta, sotto la spinta delle leggi "Bassanini" (dal nome del ministro che ne fu l'artefice), si procede, infine, all'introduzione del principio, poi costituzionalizzato nel 2001, di sussidiarietà orizzontale e verticale come criterio distributivo del livello di intervento, all'attuazione del principio di distinzione fra attività politica (riservata agli organi elettivi) e gestionale (riservata ai funzionari ed ai dirigenti) ed anche alla nomina fiduciaria del segretario comunale da parte del Sindaco.

In questa prospettiva la riforma del Titolo V della Costituzione conferma, seppure a livello di norma fondamentale, indirizzi già assunti con la legislazione ordinaria, dedicando al Comune una maggiore copertura in termini di autonomia (statutaria, normativa, contabile, finanziaria) e di competenze (sussidiarietà). Da segnalare, a riprova della rinnovata affermazione di autonomia per i

Comuni, la completa abolizione del controllo di legittimità e di merito (questo, in realtà, già eliminato con la legislazione ordinaria) sugli atti amministrativi da parte dell'organo statale di controllo.

Gli organi politici (e tecnici) del Comune

Abilitati ad esprimere la volontà del Comune sono nella loro veste di organi politici il Sindaco, il Consiglio comunale e la Giunta comunale, mentre, con la riforma dell'ordinamento del personale, avviata negli anni novanta, fanno la loro comparsa fra gli organi del Comune anche quei soggetti, investiti di funzioni dirigenziali o direttive, cui viene assegnata la sfera tecnica ed amministrativa dell'attività municipale (segretario comunale, dirigenti, funzionari direttivi). I primi, di natura elettiva, determinano la linea politica da seguire, indicando finalità ed obiettivi, mentre ai secondi, che appartengono all'apparato dipendente, compete la traduzione gestionale di tali scelte con conseguente assegnazione di risorse e priorità.

In particolare il Sindaco, sino alla riforma dell'elezione diretta, veniva nominato insieme alla Giunta comunale da parte del Consiglio comunale, unico organo direttamente votato dalla cittadinanza. Il sistema previsto era di tipo proporzionale e non maggioritario. Il Sindaco e la sua Giunta avevano compiti, rispettivamente, di rappresentanza e di esecuzione rispetto ai deliberati consiliari, rispecchiavano gli accordi presi a livello di partiti e non potevano essere sfiduciati sino al 1990. Con il 1993 il Sindaco assume un'importanza maggiore, diventando assoluto responsabile e, rispetto alla cittadinanza, garante in prima persona della proposta di governo sottoposta al giudizio elettorale. Sono i cittadini che scelgono il Sindaco attraverso un sistema diretto (proporzionale a doppio turno con premio di maggioranza nei comuni con almeno 15.000 abitanti; maggioritario secco nei restanti Comuni), per cui il Sindaco diviene il loro naturale referente per ogni questione. I rischi di una deriva podestarile sono ben noti: gli elementi positivi (far diventare il cittadino protagonista della scelta del Sindaco, assegnare al Sindaco stesso un ruolo incisivo nella linea politica e programmatica) si mescolano ad aspetti potenzialmente negativi (scomparsa della selezione operata, nel bene e nel male, della classe dirigente attraverso i partiti – luoghi di formazione e non solo di carriera – e spostamento del baricentro dell'azione di governo: dall'esercizio responsabile ed imparziale – almeno in teoria – delle funzioni all'egemonia del consenso, per non tradire la fiducia avuta dall'elettorato). La trasparenza della presentazione del programma politico-amministrativo dei candidati alla carica di Sindaco è,

poi, attenuata dalla verifica pluriennale delle nuove elezioni, mentre il potere del Consiglio di sfiduciare il Sindaco rimette il gioco nelle mani degli elettori solo attraverso un voto consiliare. Di fronte ad un quadro deficitario della coalizione, il Sindaco che decide di dimettersi può infatti anticipare e/o condizionare l'organo consiliare, ben sapendo che le dimissioni porteranno all'indizione di nuove elezioni di tutti gli organi municipali. Infine, merita osservare che il premio di maggioranza può non scattare e il Sindaco eletto non avere i numeri sufficienti per governare (si parla in proposito di "anatra zoppa"); la conseguenza è, allora, la non governabilità, in quanto, in particolare, per l'approvazione del bilancio, atto fondamentale per governare, il Sindaco non ha i numeri sufficienti e la ricerca degli ulteriori voti in Consiglio risulta fonte di problematiche e incerte trattative che lo mettono in sicura inferiorità, per cui l'esito di tale situazione è il rinnovo praticamente immediato delle elezioni.

Rispetto alla situazione antecedente l'elezione diretta del Sindaco, la Giunta comunale riveste un ruolo soprattutto di collaborazione del Sindaco, al quale compete la scelta dei singoli assessori (dapprima riservata al Consiglio comunale) in parallelo con il potere di nominare i responsabili degli uffici municipali ed i rappresentanti comunali in seno ad enti diversi. La Giunta comunale mantiene una competenza residuale rispetto alle funzioni attribuite al Consiglio comunale, ai dirigenti o al Sindaco. Di fatto, la sua importanza è data dalla riserva di emanare atti di indirizzo politico-amministrativo, al fine di attuare la volontà del Consiglio comunale. Nei comuni di maggiori dimensioni è stabilita l'incompatibilità fra assessore e consigliere, mentre già dal 1990 un numero di assessori, in misura inferiore alla metà dei componenti la Giunta comunale, può essere di provenienza tecnica.

Un ruolo di indirizzo e di controllo compete al Consiglio comunale, il quale è stato esposto, per effetto della legge sull'elezione diretta del Sindaco, al pericolo di essere simulacro della democrazia e della partecipazione. Lo scarso peso riconosciuto alle minoranze e la rincorsa di queste alla visibilità (anche a costi elevati) da un lato, la logica stringente del maggioritario e il tecnicismo di molte deliberazioni votate dall'altro lo hanno depotenziato, con rischio evidente per la discussione e la riflessione sulle proposte di governo. Rientrano nell'ambito delle sue funzioni principalmente:

- a) il potere normativo attraverso l'approvazione dello Statuto e dei regolamenti;
- b) l'ordinamento degli uffici e dei servizi;
- c) la programmazione dell'attività dell'ente (programmi generali delle opere pubbliche, bilancio preventivo e consuntivo, piani urbanistici generali ed attuativi, deroghe e pareri in materia urbanistica);
- d) gli accordi con altri comuni (convenzioni e forme associative);

- e) l'istituzione, i compiti e le norme sul funzionamento degli organismi di decentramento e di partecipazione;
- f) le linee politiche da adottare per i servizi pubblici (forme gestionali, atti di indirizzo, costituzione e partecipazione di soggetti gestori, affidamento in concessione);
- g) la disciplina generale dei tributi e delle tariffe per la fruizione di beni e servizi;
- h) le operazioni immobiliari e gli appalti non previsti nel bilancio di previsione o altro atto fondamentale;
- i) la nomina e la designazione dei rappresentanti comunali presso enti diversi, se vi sia il vincolo di chiamare a farne parte membri della minoranza etnica e politica;
- j) ogni altra funzione affidata dallo Statuto, purché rientrante nell'attività di indirizzo e controllo.

Come si può osservare, si tratta di provvedimenti sì fondamentali, ma anche complessi e delicati. La formazione del bilancio di previsione, sebbene sia accompagnata dal deposito del materiale per la presentazione di osservazioni ed emendamenti, si inserisce in un percorso di non facile lettura e finisce spesso per prestarsi a qualsiasi discussione di interesse locale, diventando l'occasione unica nell'anno solare per parlare di temi concreti. Tuttavia tale materia, connessa alla manovra finanziaria del Comune, rende gli eventuali emendamenti di difficile approvazione, in quanto la maggioranza consiliare ha saldi numeri per fare quadrato sulle proprie proposte.

Quanto al tema della pianificazione urbanistica, che presenta indubbi aspetti di rilevanza, si deve evidenziare il reale pericolo che ad esaminare gli strumenti urbanistici sia non il Consiglio comunale, ma il commissario *ad acta*, nominato dalla Regione competente, per carenza del quorum sufficiente, in quanto sussiste l'obbligo di astensione per i consiglieri che abbiano un concreto, immediato ed attuale interesse economico proprio o del coniuge, di parenti fino al secondo grado e affini sino al primo grado ovvero di enti con i quali abbiano rapporto di amministrazione, vigilanza o prestazione d'opera e la deliberazione comporti modifiche più favorevoli rispetto alla situazione precedente. Sul punto è da segnalare che l'organo commissariale si ritrova un piano di base già predisposto dal tecnico incaricato sulla base delle direttive impartite dalla Giunta o dal Consiglio, quantunque abbia in astratto un ruolo non riducibile a mero notaio. Qui il rischio di una lesione della democrazia è sicuramente presente e non sempre la soluzione dell'organo commissariale appare in grado di evitare situazioni perniciose e che riflettono degli autentici conflitti di interesse a causa della possibile pressione degli amministratori locali. Del resto, tale commissario non risponde certo all'elettorato di quel Comune, ma alla Regio-

ne, alla quale compete l'approvazione finale di ogni piano regolatore (anche quelli adottati dal Consiglio comunale).

Certo è che di fronte ad argomenti simili e, soprattutto, nei comuni di medie e modeste dimensioni la minoranza consiliare mantiene a propria disposizione strumenti tipici dell'assemblea parlamentare, come le interrogazioni, le interpellanze, le mozioni e gli ordini del giorno, che rispondono più al fine della visibilità e della critica che all'esigenza di un confronto civico e richiedono comunque per la loro predisposizione un impegno costante e notevole, laddove la maggioranza consiliare propone deliberazioni o atti predisposti dalle strutture di riferimento. Inoltre, la possibilità di proporre deliberazioni o emendamenti si scontra con il dato tragico della mancanza dei numeri necessari per il loro accoglimento. Di questa asimmetria informativa e di mezzi finiscono per risentirne spesso sia la dialettica interna dell'organo consiliare che la partecipazione popolare alle sedute (spesso deserte, conflittuali, senz'anima).

Queste considerazioni vanno altresì coordinate con la circostanza che la valorizzazione dell'autonomia municipale ha portato all'eliminazione del controllo di legittimità da parte della Regione e che a garantire la legalità rimanga, in condizioni non sempre ideali, il segretario comunale.

Il Segretario comunale: solo la *longa manus* del sindaco?

Snodo delicato e centrale per le funzioni svolte e per il ruolo del Comune è sicuramente il segretario comunale, il quale è il funzionario più elevato in grado del Comune, partecipa alle riunioni del Consiglio e della Giunta e ne redige i relativi verbali, apponendovi la propria firma.

In particolare il segretario comunale, nel rispetto delle direttive impartitegli dal Sindaco, da cui dipende funzionalmente, oltre alle competenze proprie di ciascun dirigente, sovrintende alle funzioni di dirigenti e dei funzionari direttivi e ne coordina l'attività, è il capo del personale, coordina e – ove non esistono figure dirigenziali – dirige gli uffici e di servizi dell'ente, cura l'attuazione dei provvedimenti, è responsabile dell'istruttoria delle deliberazioni anche sotto l'aspetto della pubblicazione e provvede ai relativi atti esecutivi, adempie ai compiti affidatigli dal Sindaco o dalla normativa in genere e roga, se il Sindaco lo richiede, i contratti e gli atti nei quali il Comune è parte contraente (al pari di un notaio).

Abbiamo già visto che a livello nazionale con il fascismo il segretario comunale da dipendente municipale scelto per concorso pubblico divenne un funzionario statale (anche per la nomina e la carriera), soggetto all'autorità prefet-

tizia. Nel 1997, pur mantenendo l'appartenenza ad un'agenzia statale, ne è stata stabilita la nomina fiduciaria da parte del Sindaco, esponendolo ad evidenti rischi di diventare il suo portaborse di alto livello, lo *yes man*, il suo collaboratore privilegiato e complice (a discapito del ruolo di garante della legalità e dell'imparzialità), in altre parole la *longa manus* del Sindaco negli adempimenti gestionali. Appare, infatti, evidente che il nominato deve la propria nomina a quel Sindaco, che cercherà di assecondare, al fine di non perdere l'incarico, e con la conseguenza di non essere più il funzionario del Comune al servizio della collettività, ma del Sindaco per lo svolgimento della sua politica. Tale incarico fiduciario si inserisce nell'ambito dello *spoils system*, in base al quale nella democrazia americana che vince le elezioni ha il diritto di spartirsi il bottino (le spoglie) ovvero di scegliere i vertici (politici ed amministrativi) delle varie strutture; peraltro, in Italia il sistema è stato copiato in modo improprio, in quanto negli U.S.A. tale sistema funziona per poche fattispecie e, spesso, richiede l'intesa dell'assemblea parlamentare di riferimento o il parere di soggetti terzi e realmente indipendenti.

Il cittadino alla ricerca di uno spazio di concreta partecipazione

L'esigenza di rivedere i luoghi e le forme della partecipazione riguarda al tempo stesso anche il cittadino, che in presenza di contrasti o conflitti con l'amministrazione municipale, accanto alla via onerosa dell'azione giudiziaria, si ritrova a poter contare sulla mediazione persuasiva e non vincolante del difensore civico o a rivolgersi in fiduciosa attesa al Sindaco. Se quest'ultima possibilità incrementa la logica del consenso e finisce per attribuire al Sindaco un ruolo non proprio (di arbitro fra privati oppure di "maresciallo/parroco" per situazioni di micro-conflittualità, di tensione e di disagio), il difensore civico rappresenta una risposta formalizzata ed istituzionale, ponendosi quale garante dell'imparzialità e del buon andamento dell'amministrazione municipale, dal momento che ha il potere di segnalare, anche di propria iniziativa, gli abusi, le disfunzioni, le carenze ed i ritardi dell'ente nei confronti del cittadino. Allo stato attuale il limite e insieme la forza del difensore civico è la persuasione, ovvero l'assenza di poteri coattivi e sanzionatori, per cui la mediazione operata è efficace in quanto frutto della capacità persuasiva. L'unica conseguenza negativa per l'amministrazione è la segnalazione nella relazione che questo organo, nato nei paesi scandinavi, deve redigere annualmente.

Il cittadino può anche ricorrere al segretario comunale ed ai funzionari locali, spesso titolari del potere gestionale: ma vale la pena osservare che il prin-

cipio della distinzione di competenze fra organi politici e organi tecnici non viene sempre osservato e che comunque il dipendente risponde del proprio operato anche all'organo politico, il quale, facendosi scudo della responsabilità assunta nei confronti dell'elettorato, dispone di poteri organizzativi idonei a condizionarlo direttamente ed in via mediata (in modo anche legittimo). In merito alla distinzione di funzioni va anche osservato come il potere di nomina dei responsabili degli uffici (diversi dal segretario comunale) in capo all'organo politico e quello, non meno importante, di definizione di indennità contrattuali commisurate a tale nomina attenuano di molto la portata innovativa e di per sé convincente del riparto di competenze, ponendosi come invisibili spade di Damocle sul funzionario. Del resto, tale situazione può favorire forme di negoziazione, non sempre favorevole all'imparzialità amministrativa, fra l'organo politico ed il funzionario competente in merito all'adozione dei provvedimenti, mentre la fissazione degli obiettivi e delle risorse assegnate da parte dell'organo politico, se correttamente realizzata, avrebbe in sé un positivo effetto in termini di dialettica e di collaborazione. Peraltro, occorre precisare che una deroga all'obbligo di separare la competenza per l'attività politica e quella tecnica è stata introdotta a livello nazionale per i Comuni inferiori a 5.000 abitanti.

In questo contesto i mezzi approntati dall'ordinamento, a parte il diritto di accesso all'attività dell'ente, sono le petizioni, le proposte di deliberazione (corredate dalla raccolta di firme), le forme di informazione e di consultazione per l'adozione di atti fondamentali, il referendum popolare consultivo e propositivo. Di questi il più efficace appare sicuramente lo strumento referendario, che è stato, peraltro, recentemente utilizzato presso alcune amministrazioni, ma senza successo, essendo stato condizionato, per via regolamentare, dal raggiungimento di uno specifico quorum di votanti (sulla falsariga di quanto avviene con i referendum nazionali). Al riguardo, si deve notare che per tale istituto, tipica espressione di democrazia diretta, la fissazione di un quorum del 50% dei votanti per la sua ammissibilità si rivela un aiuto di non poco conto alla fazione contraria alla vittoria del comitato promotore. Inoltre va ravvisato che, a differenza del referendum nazionale, quello locale non solo può riguardare anche atti amministrativi (di carattere generale e non normativo), ma anche essere consultivo o propositivo (e, quindi, non necessariamente abrogativo): questo significa che attraverso lo strumento referendario può essere approvata una proposta di deliberazione da sottoporre all'organo competente oppure può essere sentita preliminarmente la popolazione su un tema di particolare valenza attraverso la formulazione di uno specifico quesito dal contenuto chiaro ed omogeneo.

Sicuramente interessante, seppur con esiti frustranti, ai fini della prospettiva di un coinvolgimento della popolazione risulta l'attivazione di forme di consulta-

zione ed informazione in vista di una partecipazione civica di ampio respiro, dove, per mezzo di assemblee informali o conferenze informative o gruppi di focalizzazione e discussione, si arriva a definire proposte nei settori maggiormente sentiti, generando iniziative dal basso, che possono arrivare anche al bilancio partecipato.

Concretamente queste esperienze vengono realizzate in modo scarso o con riflessi più passivi per il cittadino, mentre sono molto frequenti i notiziari comunali, dalle cadenze periodiche (generalmente semestrali), nei quali trovano spazio articoli dedicati all'informazione di quello che fa il Comune anche attraverso spazi riservati ai gruppi consiliari. Analogo scopo informativo possiedono i siti web dei Comuni, con qualche eccezione per le applicazioni (ad esempio, il calcolo ICI) o, nei casi più evoluti, servizi *on line* (fra cui anche forum virtuali). Inoltre in qualche amministrazione sono stati istituiti, con deliberazione consiliare, organismi di consultazione per determinati temi di interesse superiore, ma queste consulte, che non possono essere elettive e sono formate per cooptazione del Comune stesso o per designazione di più soggetti, non riescono ad avere una prospettiva di ampio respiro e si collocano spesso più in funzione servente all'amministrazione che strumentale ad un confronto aperto ed accessibile a tutti. Le stesse circoscrizioni sono organismi di decentramento in modo limitato, dal momento che finiscono per essere la sede formalizzata per l'espressione di pareri e non certo luoghi di amministrazione o raccordi catalizzatori di discussione per coinvolgere e far partecipare. Nella stessa linea critica si pongono le audizioni delle associazioni portatrici di interessi collettivi (per la difesa dell'ambiente o dei consumatori, ad esempio), convocate da parte dell'amministrazione in vista dell'adozione di atti generali pertinenti, ma vissute più in termini formali che di apporto collaborativo.

Uno spazio di partecipazione a favore del cittadino, sebbene in chiave amministrativa e non civica, sussiste all'interno dei singoli procedimenti con la previsione di adeguate garanzie di contraddittorio. A parte il fatto che deve essere individuato un termine ed un responsabile per ogni procedimento, occorre comunicare l'avvio del procedimento amministrativo e va riconosciuta in capo al cittadino la possibilità di presentare osservazioni o chiarimenti o memorie illustrative, che determinano in capo al Comune l'onere di fornire adeguato riscontro.

Altro istituto che vede protagonista il cittadino e che, tuttavia, non viene ritenuto di democrazia diretta, va sotto il nome di azione popolare, in base alla quale ciascun elettore può far valere, innanzi al giudice competente, le azioni ed i ricorsi spettanti al Comune. In questo caso il giudice ordina di sentire l'amministrazione interessata e, al fine di evitare utilizzi strumentali ed indebiti, la condanna nel merito è estesa anche alle spese per il privato che ha promosso l'azione o il ricorso. Risulta evidente che tale prescrizione costituisce un filtro

così efficace da rendere raro il ricorso a questo strumento di sostituzione del Comune da parte dell'elettore.

Un discorso a parte, ma complementare, deve essere fatto a proposito del principio di sussidiarietà orizzontale (quella verticale riguarda la dislocazione delle funzioni a livello di governi territoriali), introdotto con la riforma costituzionale del Titolo V ed affermato dall'art. 118, comma 6, della Costituzione, in base alla quale lo Stato, le Regioni, le Città Metropolitane, i Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli o associati, per lo svolgimento di attività interesse generale. Si tratta di una disposizione che apre le porte ad un modello definito, in dottrina, di "amministrazione condivisa", improntata alla cooperazione e per la quale occorre, introducendo nuovi modelli di alleanza, l'attività sia dell'ente pubblico (favorire, promuovere, stimolare) sia dei cittadini per la produzione, la cura e la valorizzazione dei beni comuni (beni di cui ciascuno può godere liberamente – quantunque siano minacciati da un uso egoistico – come l'ambiente, la salute, l'istruzione, la qualità dei servizi pubblici, la regolazione del mercato, l'integrazione sociale ed altri simili).

Sono da evidenziare al riguardo i seguenti aspetti:

- a) la sussidiarietà orizzontale non significa per l'ente pubblico sottrarsi ai propri compiti istituzionali ed esige che siano i cittadini a promuovere le iniziative;
- b) deve trattarsi di attività rientranti nell'interesse generale, caratterizzato dalla promozione di libertà solidali nel rispetto dei principi di eguaglianza e legalità ed al fine di promuovere in modo imparziale un miglioramento della vita di tutti;
- c) la sussidiarietà si pone come nuovo modo di esercizio della sovranità popolare, pur precisandosi che il monopolio dell'uso della forza rimane in capo allo Stato;
- d) la sussidiarietà orizzontale può attuarsi solo in condizioni di reciprocità ed impone la fattiva cooperazione sia dell'attore pubblico sia della cittadinanza.

Pur essendo un principio nuovo, va osservato come esempi di sussidiarietà orizzontale siano già presenti, come l'organizzazione dei corpi dei vigili del fuoco volontari, la cooperazione del cittadino e dell'azienda preposta per la buona riuscita della raccolta differenziata, la segnalazione di idee al Comune di appartenenza e da vagliare ad opera di una giuria esterna. Peraltro, il tema della sussidiarietà fornisce alla partecipazione una linfa nuova, ma anche spazi nuovi da esplorare, aprendo ad una cittadinanza attiva (e non statica) e richiedendo capacità di governo da parte dell'amministrazione pubblica.

> segue in terza di copertina

IL MARGINE	7	AGOSTO-SETTEMBRE 2004
<i>Paolo Marangon</i>	3	Orientarsi nella scuola che cambia
<i>Vincenzo Passerini</i>	12	Ieri l'Irlanda, oggi l'Africa
<i>Aldo Civico</i>	16	L'interdipendenza che c'è, la fraternità da cercare
<i>Michele Nicoletti</i>	26	Umanità e relazioni internazionali
<i>Michele Nulli</i>	31	L'ordinamento comunale e la partecipazione civica

Mentre andiamo in stampa...

Ci fosse sul Sudan metà soltanto della mobilitazione mondiale che ci fu per l'Iraq, a tutti i livelli e da ogni parte, ci sarebbe più futuro per i disperati della regione del Darfur, privati di tutto e cacciati dalle loro terre. Trentamila uccisi negli ultimi quindici mesi in questa regione grande quasi il doppio dell'Italia, centosettantamila rifugiati in Ciad, un milione e duecentomila profughi rimasti nel paese devastato accolti nei campi e assistiti dagli aiuti che cominciano ad arrivare. Racconti agghiaccianti dei superstiti. Qualcuno si mobilita, ma i silenzi sono ancora troppi. E non c'è quella pressione capillare, convinta, insistente che sola può dare una svolta alla situazione. Un operatore internazionale ha raccontato al "Times", che ne ha parlato il 21 luglio con enorme evidenza in prima pagina, che proprio mentre il segretario dell'ONU Kofi Annan il primo luglio scorso annunciava l'accordo con il governo sudanese perché imponesse lo stop all'azione delle milizie, altri massacri, puntualmente documentati, si sono verificati quello stesso giorno. I primi aiuti che arrivano, gli incontri di Ginevra, l'apparente disponibilità del governo sudanese a cambiare politica stanno facendo calare la pressione internazionale. E i massacri continuano. Il rischio è che l'attenzione sul Sudan torni quella di sempre, cioè nulla. Lasciare sulle spalle di missionari e volontari il peso della più grande tragedia politica e umanitaria dei nostri anni, che si chiama Africa, con i suoi Sudan, i suoi Congo, e con tutti gli altri nomi di paesi e villaggi che sollecitano quotidianamente la generosità e l'impegno di tante persone, è la più imperdonabile delle mancanze della politica di questi anni. (*Vincenzo Passerini*)

In definitiva, la partecipazione civica, sebbene rinforzata dall'affermazione della sussidiarietà orizzontale (e per taluni aspetti anche verticale), appare in concreto scarsamente praticata ed incentivata non solo per l'inefficacia delle soluzioni normativamente previste, ma anche per il senso di delega del cittadino a favore dell'organo politico e per la percezione del Comune quale azienda erogatrice di prestazioni e servizi (anziché quale istituzione finalizzata al perseguimento del bene comune). Andrebbe in altre parole recuperata la dimensione istituzionale del Comune, pur facendo salva l'organizzazione anche secondo criteri aziendalistici: il cittadino deve sentirsi parte della propria comunità ovvero soggetto co-responsabile del bene comune individuato (anche attraverso l'attuazione del principio di sussidiarietà), mentre la tendenza è il prevalere della pretesa di quello che gli serve o di cui ha bisogno in quel dato momento. ■

IL MARGINE

mensile dell'associazione culturale Oscar A. Romero

Direttore:

Emanuele Curzel

In redazione:

Anita Bertoldi, Omar Brino, Lucia Galvagni, Walter Nardon (coordinatore)

Amministrazione:

Monica Cianciullo
amministrazione@il-margine.it

Responsabile diffusione:

Pierangelo Santini
abbonamenti@il-margine.it

Webmaster:

Maurizio Betti
webmaster@il-margine.it

Comitato di direzione:

Celestina Antonacci, Giovanni Colombo, Francesco Comina, Marco Damilano, Fulvio De Giorgi, Marcello Farina, Guido Formigoni, Paolo Ghezzi (resp. a norma di legge), Paolo Giuntella, Giovanni Kessler, Roberto Lamberti, Paolo Marangon, Fabrizio Mattevi, Michele Nicoletti, Vincenzo Passerini, Grazia Villa, Silvano Zucal.

Collaboratori:

Carlo Ancona, Dario Betti, Stefano Bombace, Luisa Broli, Vereno Brugiattelli, Piergiorgio Cattani, Michele Covi, Luca Cristellon, Marco Dalbosco, Cornelia Dell'Eva, Michele Dorigatti, Michele Dossi, Eugen Galasso, Pierangelo Giovanetti, Giancarlo Giupponi, Paolo Grigolli, Tommaso La Rocca, Paolo Mantovan, Gino Mazzoli, Milena Mariani Puerari, Pierluigi Mele, Rocco Parolini, Nestore Pirlillo, Gabriele Pirini, Emanuele Rossi, Gianluca Salvatori, Flavio Santini, Sergio Setti, Giorgio Tonini.

Progetto grafico:

G. Stefanati
Una copia € 2,00 - abbonamento annuo € 20 - abbonamento d'amicizia € 30 - abbonamento estero € 30 - estero via aerea € 35.

I versamenti vanno effettuati sul c.c.p. n. 10285385 intestato a: "Il Margine", c.p. 359 - 38100 Trento. Autorizzazione Tribunale di Trento n. 326 del 10.1.1981. Codice fiscale e partita iva 01843950229.

Redazione e amministrazione:

"Il Margine", c.p. 359, 38100 Trento
<http://www.il-margine.it>
e-mail: redazione@il-margine.it

Publistampa Arti Grafiche, Pergine

Il Margine n. 7/2004 è stato chiuso in tipografia il 27 agosto 2004.

"Il Margine" è in vendita a Trento presso: "Artigianelli", via Santa Croce 35 - "Centro Paolino", via Perini 153 - "La Rivisteria" via San Vigilio 23 - "Benigni" via Belenzani 52 - a Rovereto presso "Libreria Rosmini" - a Milano presso "Libreria Ancora", via Larga 7 - a Monza presso "Libreria Ancora", via Pavoni 5 - a Roma presso "Libreria Ancora", via della Conciliazione 63.

ASSOCIAZIONE OSCAR ROMERO

Presidente: Alberto Conci
alberto.conci@il-margine.it

Vicepresidente:
Paolo Marangon

Segretario:
Luciano Gottardi