

Una riforma possibile per affermare la Sovranità dei Cittadini sui governanti a partire dagli enti locali.

Enzo Trentin, Paolo Bonacchi, Giacomo Consalez
Gruppo Meetup 935 Sovranità Popolare

Premessa

La Carta Europea delle autonomie locali¹, emanata nel 1985, stabilisce che gli stati membri debbano sostenere il progressivo sviluppo di forme di **autogoverno**, termine che quel testo definisce da un lato come un trasferimento di parte delle funzioni di potere dai governi centrali ai governi locali, dall'altro come un'assunzione di responsabilità da parte dei Cittadini, ai quali si aprono spazi crescenti di partecipazione attiva alle decisioni assunte dagli enti locali.

A seguito della sua entrata in vigore il parlamento italiano ha dovuto recepire almeno formalmente alcune indicazioni della Carta Europea, promulgando inizialmente la legge 8 giugno 1990, n. 142², denominata «Ordinamento delle autonomie locali», quindi la Legge 3 agosto 1999, n. 265, denominata «Più autonomia per gli enti locali»³.

¹ (a) versione html (<http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/122.htm>) e word (<http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Word/122.doc>) in lingua inglese; (b) riassunto scritto malamente in lingua italiana (<http://conventions.coe.int/Treaty/ita/Summaries/Html/122.htm>).

² **Legge 8 giugno 1990, n. 142**

"Ordinamento delle autonomie locali."

(Pubblicata in G.U. 12 giugno 1990, n. 135, S.O.)

Capo III - Istituti di partecipazione

Partecipazione popolare. - 1. I comuni valorizzano le libere forme associative e promuovono organismi di partecipazione dei cittadini all'amministrazione locale, anche su base di quartiere o di frazione. I rapporti di tali forme associative con il comune sono disciplinati dallo statuto.

2. Nel procedimento relativo all'adozione di atti che incidono su situazioni giuridiche soggettive devono essere previste forme di partecipazione degli interessati secondo le modalità stabilite dallo statuto.

3. Nello statuto devono essere previste forme di consultazione della popolazione nonché procedure per l'ammissione di istanze, petizioni e proposte di cittadini singoli o associati dirette a promuovere interventi per la migliore tutela di interessi collettivi e devono essere altresì determinate le garanzie per il loro tempestivo esame. Possono essere previsti referendum consultivi anche su richiesta di un adeguato numero di cittadini.

4. Le consultazioni e i referendum di cui al presente articolo devono riguardare materie di esclusiva competenza locale e non possono aver luogo in coincidenza con altre operazioni di voto.

³ **Legge 3 agosto 1999, n. 265**

(in SO n. 149 alla GU n. 183 del 6 agosto 1999)

Disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli enti locali, nonché modifiche alla legge 8 giugno 1990, n. 142. Capo i. Revisione dell'ordinamento delle autonomie locali

Art. 3. (Partecipazione popolare).

L'articolo 6 della legge 8 giugno 1990, n.142, e' sostituito dal seguente:

1. I comuni valorizzano le libere forme associative e promuovono organismi di partecipazione popolare all'amministrazione locale, anche su base di quartiere o di frazione. I rapporti di tali forme associative con il comune sono disciplinati dallo statuto.

2. Nel procedimento relativo all'adozione di atti che incidono su situazioni giuridiche soggettive devono essere previste forme di partecipazione degli interessati secondo le modalita' stabilite dallo statuto, nell'osservanza dei principi stabiliti dalla legge 7 agosto 1990, n.241.

3. Nello statuto devono essere previste forme di consultazione della popolazione nonche' procedure per l'ammissione di istanze, petizioni e proposte di cittadini singoli o associati dirette a promuovere interventi per la migliore tutela di interessi collettivi e devono essere altresì' determinate le garanzie per il loro tempestivo esame. Possono essere altresì' previsti referendum anche su richiesta di un adeguato numero di cittadini.

4. Le consultazioni e i referendum di cui al presente articolo devono riguardare materie di esclusiva competenza locale e non possono avere luogo in coincidenza con operazioni elettorali provinciali, comunali e circoscrizionali".

Infine il governo ha adottato il Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267 «Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali»⁴.

Questo quadro giuridico prevede che, a partire dal 1990, comuni e province siano dotati di uno **statuto**, che costituisce una sorta di **costituzione dell'ente locale**. Per la normativa vigente in Italia, la formulazione, le modifiche, gli aggiornamenti e l'approvazione degli statuti sono di **esclusiva competenza dei consigli comunali e provinciali**. Ciononostante, gli statuti degli enti locali rappresentano una grande opportunità per la riforma del nostro sistema politico, e un vero e proprio **tallone d'Achille** del regime partitocratico italiano, blindato nella propria assoluta autoreferenzialità.

Una revisione, specie se coordinata tra un buon numero di amministrazioni locali, degli statuti di comuni e province potrebbe consentire a un numero crescente di comunità locali di sperimentare gli strumenti della partecipazione popolare. Una riforma concertata degli statuti potrebbe permettere ai Cittadini di prendere piena coscienza dei propri diritti, e di comprendere a fondo la natura assolutistica ed eversiva dell'attuale regime partitocratico, intravedendo una soluzione alla crisi morale ed economica del paese nella partecipazione diretta dei Cittadini al governo della cosa pubblica. Una riforma così concepita richiederebbe quindi un'azione lucida, coordinata e decisiva da parte di Liste Civiche decise a ribaltare dalla periferia i rapporti tra il potere dello stato e quello dei Cittadini.

Il compimento di questa riforma a livello locale sarà in grado di rigenerare nei Cittadini un **senso di appartenenza alle comunità locali**, percepite come strumento di libertà e di progresso, anziché di asservimento al regime, e promuovere in loro l'aspirazione a vivere in un paese in cui il potere dello stato, anche e soprattutto a livello centrale, non sia più appannaggio di caste politiche colluse con la malavita organizzata e i poteri forti, ma sia sottoposto ad un controllo popolare permanente.

Partecipazione popolare a scartamento ridotto

A seguito della prima legge (142/1990), in tutti gli statuti comunali e provinciali sono stati introdotti i referendum **abrogativi**, **consultivi** e, in rari casi⁵, **propositivi** circa specifiche materie sulle quali il consiglio comunale o provinciale mantiene comunque la potestà di deliberare a propria discrezione.

Nella successiva legge (265/1999) dalla definizione dei referendum sono stati rimossi gli aggettivi **consultivo** e **propositivo**. Circa il referendum **consultivo**, la sentenza della corte costituzionale numero 334/2004, si pronuncia significativamente come segue: «...dal momento che il referendum ha carattere consultivo e non priva il legislatore nazionale della propria **assoluta discrezionalità** quanto all'approvazione della legge...». Analogamente, anche il consiglio comunale e provinciale (o regionale) sono liberi di non tener in alcun conto l'esito di un referendum **consultivo** o **propositivo**.

⁴ **Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267**

"Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali"

pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 227 del 28 settembre 2000 - Supplemento Ordinario n. 162

Articolo 8

Partecipazione popolare

1. I comuni, anche su base di quartiere o di frazione, valorizzano le libere forme associative e promuovono organismi di partecipazione popolare all'amministrazione locale. I rapporti di tali forme associative sono disciplinati dallo statuto.

2. Nel procedimento relativo, all'adozione di atti che incidono su situazioni giuridiche soggettive devono essere previste forme di partecipazione degli interessati secondo le modalità stabilite dallo statuto, nell'osservanza dei principi stabiliti dalla legge 7 agosto 1990, n. 241.

3. Nello statuto devono essere previste forme di consultazione della popolazione nonché procedure per l'ammissione di istanze, petizioni e proposte di cittadini singoli o associati dirette a promuovere interventi per la migliore tutela di interessi collettivi e devono essere, altresì, determinate le garanzie per il loro tempestivo esame. Possono essere, altresì, previsti referendum anche su richiesta di un adeguato numero di cittadini.

4. Le consultazioni e i referendum di cui al presente articolo devono riguardare materie di esclusiva competenza locale e non possono avere luogo in coincidenza con operazioni elettorali provinciali, comunali e circoscrizionali.

5. Lo statuto, ispirandosi ai principi di cui alla legge 8 marzo 1994, n. 203, e al decreto legislativo 25 luglio 1999, n. 286, promuove forme di partecipazione alla vita pubblica locale dei cittadini dell'Unione europea e degli stranieri regolarmente soggiornanti.

⁵ Si veda ad esempio la normativa vigente presso il Comune di Cremona (http://www.comune.cremona.it/bd_ui-viewContent-id_info_form-317.phtml). Si noti che in questo comune il comitato dei garanti, che ha il potere di negare l'ammissibilità di un referendum, viene eletto esclusivamente dal consiglio comunale senza alcuna componente eletta dai Cittadini.

Se i politici sono liberi di disattendere la volontà dei Cittadini espressa tramite un referendum consultivo, perché allora mantenere in vigore queste forme fittizie di partecipazione popolare? Si tratta di una pantomima di democrazia adottata dallo stato centralista per fingere di avere recepito la normativa europea sulla partecipazione dei Cittadini alla vita degli enti locali.

Il maggiore studioso del Federalismo del secolo ventesimo ha scritto: «*La sovranità, nelle Repubbliche federali viene invariabilmente attribuita al popolo che delega i propri poteri ai diversi governi o che si accorda direttamente per esercitare il potere come se esso stesso fosse il governo. ... Il popolo sovrano può delegare e dividere i poteri come meglio crede, ma la sovranità rimane sua proprietà inalienabile.*»⁶.

Che cos'è la **sovranità** se non il potere di deliberare, modificare o abrogare le leggi che riguardano tutti? La vera riforma costituzionale di cui lo stato ha bisogno si riassume in un'unica modifica dell'assetto costituzionale, che riguarda la **Sovranità Popolare**. L'articolo 1 comma 2, della Costituzione ha assegnato al popolo la sovranità dello stato, per limitarla subito dopo⁷ allo scopo di scongiurare il rischio di un ritorno al regime fascista. Tuttavia, quando il rischio di un ritorno al fascismo è stato scongiurato, tale limitazione ha avuto il solo risultato di salvaguardare l'interesse dei partiti e la loro facoltà di disporre, ad esclusivo vantaggio proprio e delle proprie clientele, della ricchezza prodotta dai Cittadini con il proprio arduo lavoro quotidiano.

Tutto ciò premesso, per la comunità del Gruppo Meetup Sovranità Popolare, è necessario e indifferibile, nonché **fattibile**, ribaltare i rapporti di potere tra Cittadini e politici **partendo dagli Enti locali**. Strumento di questo processo rivoluzionario possono essere le **Liste Civiche**, formate da Cittadini che rifiutino il meccanismo della delega totale della sovranità proprio del sistema di potere italiano. Queste liste, oltre che perseguire obiettivi politici peculiari dei propri territori, dovrebbero porre **come prerequisito del proprio programma elettorale, una riforma radicale dello statuto del consiglio comunale o provinciale per il quale si candideranno**.

Primo passo: i referendum deliberativi

Una volta eletti, i Consiglieri comunali (o provinciali) dovranno pertanto finalizzare la loro azione principalmente a ridurre drasticamente il potere della partitocrazia, mettendo in atto la prima modifica dello statuto comunale o provinciale, ovvero **eliminando gli attuali tipi di referendum**, ed **introducendo** in loro vece i **referendum deliberativi di iniziativa e di revisione** a livello comunale e provinciale.

Per referendum di iniziativa, s'intendono azioni tese ad imporre a sindaco, giunta e consiglio comunale o provinciale, deliberazioni su argomenti che interessano l'intera comunità. Per referendum di revisione, s'intendono quelle deliberazioni che, già assunte dall'amministrazione comunale o provinciale, si vogliono modificare emendando o abrogando norme esistenti. In entrambi i casi la volontà espressa dalla maggioranza dei Cittadini elettori circa materie di ambito locale dovrà avere **valore esecutivo immediato, senza ulteriori elaborazioni o mediazioni politiche**, e indipendentemente dal numero dei votanti. Infatti **dovrà essere abolito il quorum**, strumento che nega la democrazia assegnando a chi non partecipa un potere decisionale maggiore rispetto alle persone responsabili che partecipano alla consultazione popolare. Unico limite all'esecuzione letterale della volontà espressa dalla maggioranza dei Cittadini sarà la tutela dei diritti fondamentali dei Cittadini e dei diritti delle minoranze.

Secondo passo: il difensore civico eletto dai Cittadini

Sempre nel suddetto Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 «Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali» si fa inoltre riferimento al **difensore civico**⁸, una figura istituzionale che si pone al servizio dei cittadini per aiutarli a dirimere contese aperte con le amministrazioni locali, e a vigilare sulla puntuale

⁶ D. J. Elazar, "Idee e forme del federalismo", Edizioni di Comunità, Milano, pag. 90

⁷ **La Costituzione della Repubblica Italiana. Art. 1.** L'Italia è una Repubblica democratica, fondata sul lavoro. La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione.

⁸ **Articolo 11 - Difensore civico**

1. Lo statuto comunale e quello provinciale possono prevedere l'istituzione del difensore civico con compiti di garanzia dell'imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione comunale o provinciale, segnalando, anche di propria iniziativa, gli abusi, le disfunzioni, le carenze ed i ritardi dell'amministrazione nei confronti dei cittadini.

2. Lo statuto disciplina l'elezione, le prerogative ed i mezzi del difensore civico nonché i suoi rapporti con il consiglio comunale o provinciale.

3. Il difensore civico comunale e quello provinciale svolgono altresì la funzione di controllo nell'ipotesi prevista all'articolo 127.

osservanza degli adempimenti che spettano a questi ultimi. Le Liste Civiche dovranno riformare lo statuto del proprio ente (comune o provincia) disponendo che il difensore civico venga **eletto dai Cittadini**, mentre gli statuti prevedono oggi, ironicamente, che esso sia **nominato dai propri controllati**, cioè i consiglieri comunali o provinciali.

Norberto Bobbio affermava: «La vecchia domanda che percorre tutta la storia del pensiero politico: “chi custodisce i custodi?” oggi si può ripetere con quest’altra formula: “chi controlla i controllori?”. Se non si riuscirà a trovare una risposta adeguata a questa domanda, la democrazia, come avvento del governo visibile, è perduta.»

Conclusione

Riassumendo, poiché nella normativa vigente le modifiche agli statuti comunali o provinciali sono prerogative esclusive dei consiglieri comunali o provinciali, le Liste Civiche dovranno farsi promotrici di un’iniziativa coordinata tra tutti i consiglieri eletti del movimento, allo scopo di risolvere la questione dell’effettivo esercizio della democrazia, il che equivale a dire l’effettivo esercizio della partecipazione Popolare, leggasi Sovranità Popolare, come previsto sia dalla costituzione italiana sia dalla Carta Europea delle Autonomie Locali.

Non dimentichiamo che la storia ammonisce coloro che rendono impossibili le rivoluzioni pacifiche, poiché renderanno inevitabili le rivoluzioni violente.