

La consulta delle associazioni (culturali e turistiche) con schema di regolamento

Avv. Maurizio Maria LUCCA, Segretario Generale Enti Locali e Development Manager

La partecipazione costituisce un elemento di viva democrazia, oltre ad un aspetto determinante per le attività degli Enti Locali, assicura l'attuazione dei principi costituzionali di adeguatezza e differenziazione (c.d. sussidiarietà verticale), assume un ruolo determinante nel coinvolgimento della popolazione, in piena adesione al principio di sussidiarietà orizzontale che vede nelle associazioni una parte determinante nell'attuazione dei programmi amministrativi e di mandato: «... *Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà*» (ultimo comma dell'art. 118 Cost.).

A fronte di un *valore pubblico* così definito, ed elevato a sistema ordinamentale con la riforma del Titolo V Cost. (ex legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), l'inserimento nei processi decisionali pubblici può ritenersi partire dalla dimensione associativa (il primo aggregato di popolazione organizzata) e trova prima, nell'art. 6 della Legge 142 del giugno 1990 sull'*Ordinamento delle autonomie locali*, ora nel vigente art. 8, *Partecipazione popolare*, del Testo Unico Enti Locali del 2000 e nell'art. 9, *Intervento nel procedimento*, della Legge 241 dell'agosto 1990, sul *procedimento amministrativo e sul diritto di accesso*, esempi significativi di questa cultura aggregativa, dove l'Amministrazione consulta i soggetti presenti nel territorio per definire comuni (condivise) strategie di sviluppo.

In questo senso, l'art. 22, *Trasparenza nella partecipazione di portatori di interessi e dibattito pubblico*, del d.lgs. n. 50/2016, riferito alla realizzazione di opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale, aventi impatto sull'ambiente, sulle città e sull'assetto del territorio, si prefigge lo scopo di recuperare margini di "consenso" negli interventi attraverso la consultazione pubblica¹, ove la partecipazione deve essere valutata con finalità di recepimento delle indicazioni, o quanto meno un'adeguata motivazione qualora l'Amministrazione ritenga di discostarsi dalle stesse².

Si comprende che, a fronte di un *deficit* di rappresentanza (dovuto al dilagare dell'astensionismo), la consultazione popolare costituisce un mezzo per avvicinare i cittadini alla gestione dei beni pubblici, sicché la creazione di consulte può consentire un diretto coinvolgimento della popolazione e degli interessati, nelle loro diverse formazioni (singole o associate), al c.d. bene comune, ovvero il

¹ DEODATO, *La tensione tra democrazia deliberativa e istanze di accelerazione delle grandi opere: il caso del dibattito pubblico*, giustizia-amministrativa.it, 2020, ove si annota che «*la crisi della democrazia (e, con essa, della governabilità), originata dalla crescente prevalenza delle tecnostrutture, della grande finanza e dei vincoli fiscali - esterni e sovranazionali - sui tradizionali meccanismi della rappresentanza politica, ha prodotto due spinte opposte: quella di una democrazia immediata e decidente, che sacrifica le istanze partecipative e le procedure decisionali ordinarie, finendo spesso per trasmodare nel populismo o, comunque, nella disintermediazione tra governanti e governati; e quella, antitetica, di una democrazia partecipata, che assorbe i conflitti e restituisce un ruolo attivo ai cittadini nei processi decisionali*».

² In materia di procedimento amministrativo, l'obbligo dell'Amministrazione di dare riscontro alle osservazioni procedurali non va inteso quale obbligo di confutazione puntuale di tutti i singoli rilievi sollevati dall'interessato, essendo sufficiente, affinché la garanzia partecipativa possa dirsi rispettata, che nella motivazione dell'atto si dimostri di aver tenuto in considerazione tali rilievi e si esponga sinteticamente il ragionamento complessivo che ne ha permesso il superamento, TAR Lombardia, Milano, sez. III, 4 gennaio 2023, n. 71, *idem* TAR Veneto, sez. III, 27 aprile 2020, n. 381.

perseguimento dell'interesse generale (ex art. 97 Cost.)³.

La partecipazione è, quindi, una necessità fisiologica al sistema e metodologica per la struttura in quanto permette di operare in piena coscienza con le indicazioni formulate dagli interessati e le mediazioni di carattere politico, che sono alla base delle scelte strategiche degli organi di Governo della Comunità, e che dovrebbe caratterizzare l'agire pubblico.

Il diritto di entrare nei processi decisionali sia direttamente (come singoli) che indirettamente (come organizzazioni, comitati, consulte, associazioni) è un fenomeno crescente che coinvolge una vasta gamma di interessi e forme giuridiche, senza dover necessariamente richiamare il Codice del Terzo Settore, atteso che lo Stato moderno ha ormai perso la matrice liberale e autoritaria per passare alla componente sociale e liberista, per un primato di sostegno delle Autonomie (locali) o delle singole Comunità: tra le finalità (scopi) dell'art. 1 del disegno di legge «*disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario*», si favorisce il decentramento amministrativo e «*la distribuzione delle competenze che meglio si conformi ai principi di sussidiarietà e differenziazione*».

Gli istituti di partecipazione, meglio conosciuti come consulte, rispondono compiutamente a questi modelli sociali e giuridici perché sono meccanismi di coinvolgimento diretto dei portatori di interessi⁴, espressione delle diverse dinamicità che caratterizzano un territorio e una popolazione, alle scelte definite dagli amministratori locali, perché mediano le esigenze pratiche con le determinazioni politiche per costituire un raccordo unanime delle azioni e iniziative, che nella cultura e nel turismo costituiscono un vettore di ricchezza sotto i profili sia sociale che economico.

Le consulte delle associazioni, spesso inserite negli statuti comunali tra gli organismi indispensabili di partecipazione⁵, rispondono alle esigenze pratiche di condivisioni e di miglior assetto degli interessi

³ La legge n. 241/1990 stabilisce il diritto dei portatori di interessi diversi da quello dell'Amministrazione a partecipare al procedimento indipendentemente da una qualche capacità processuale, essendo sufficiente una qualche forma di appartenenza all'organizzazione a cui si fa portatore dell'interesse, in virtù del rinvio disposto dal comma 2, dell'art. 8 del TUEL, «*i comuni hanno l'obbligo di osservare - in tema di forme di partecipazione degli interessati ai procedimenti relativi all'adozione di atti che incidono su loro situazioni giuridiche soggettive - i principi stabiliti dalla legge 7 agosto 1990, n. 241. A ciò deve aggiungersi che, indipendentemente da ogni specifica considerazione, la necessità di rapportare la motivazione del provvedimento alle risultanze dell'istruttoria costituisce ormai principio generale dell'ordinamento il quale, in quanto attuativo dei precetti di imparzialità e buon andamento di cui all'art. 97 Cost., si impone ineludibilmente a tutte le pubbliche Amministrazioni*», Cons. Stato, sez. IV, 26 aprile 2006, n. 2306.

⁴ Nel processo amministrativo, la natura multipla degli interessi (pubblici, privati, collettivi o diffusi) coinvolti dall'azione amministrativa e, per altro verso, le frequenti ragioni di connessione funzionale tra soggetti pubblici a vario titolo coinvolti danno conto della legittimazione passiva spettante a varie figure di cointeressati cui l'atto introduttivo ben può essere notificato in termini di *denuntiatio litis*, per la cura del proprio interesse nella controversia, Cons. Stato, sez. V, 8 aprile 2021, n. 2836.

⁵ Lo statuto costituisce una fonte del diritto per l'Ordinamento degli Enti Locali, tipica espressione di autonomia, subordinata alla legge ordinaria: gli statuti non potranno modificare il regime delle competenze degli organi, Cons. Stato, sez. V, 19 febbraio 1998, n. 191. In effetti, lo statuto comunale è da qualificarsi come atto normativo secondario che – seppur capace, entro certi limiti, di innovare l'ordinamento – nell'ambito della gerarchia delle fonti va considerato come fonte subprimaria, incapace di derogare o di modificare una legge e collocata appena al di sopra delle fonti regolamentari (TAR

locali, oltre che di ausilio per i singoli assessorati e assessori, che possono avere un punto di riferimento in queste assemblee che sintetizzano le esigenze presenti in ogni Amministrazione, frutto di storia, cultura e tradizioni.

Le consulte, in relazione alla disciplina istitutiva, intervengono nelle materie affidate, partecipando in sede deliberativa ai documenti di programmazione (DUP), con attività d'impulso, sostegno, esecuzione di progetti e attività, segnando un effettivo raccordo tra Amministrazione Pubblica e Comunità, tra i rappresentanti eletti e il corpo elettorale, esprimersi in via obbligatoria o in via facoltativa, ad istanza o d'ufficio, funzionali all'assunzione diretta di una corresponsabilità nelle scelte.

Schema di provvedimento

IL CONSIGLIO COMUNALE

Oggetto: Approvazione del Regolamento attuativo dell'articolo 8, comma 1 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 per la costituzione della consulta delle associazioni che curano ... (*indicare materie*)

Il Sindaco Presidente da lettura della seguente proposta di deliberazione.

PROPOSTA DI DELIBERAZIONE

PREMESSO CHE:

- l'articolo 8, comma 1 della del TUEL stabilisce che *«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 con il comune sono disciplinati dallo statuto»*;
- l'articolo 9, comma 1 della legge n. 241/1990 stabilisce che *«qualunque soggetto, portatore di interessi pubblici o privati, nonché, i portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati, cui possa derivare un pregiudizio dal provvedimento, hanno facoltà di intervenire nel procedimento»*;
- l'articolo ... dello Statuto comunale stabilisce che *«il Comune promuove forme di consultazione popolare attraverso consulte delle associazioni»*.

CONSIDERATO CHE:

- dette norme costituiscono un punto qualificante per la politica amministrativa del Comune, nonché rappresentano l'esecuzione di una previsione normativa e statutaria finalizzata alla promozione della partecipazione dei cittadini organizzati all'attività decisionale dell'Amministrazione locale;
- la necessità di procedere costituisce un aspetto determinante per rendere effettiva la partecipazione ad una pronta definizione delle modalità di attuazione della "Consulta delle associazioni", istituto di partecipazione popolare meglio indicato nell'allegato regolamento, allegato A), parte integrante e sostanziale del presente atto.

DATO ATTO che sulla proposta concretizzatasi nella presente deliberazione, risultano espressi i pareri favorevoli previsti dall' articolo 49 del decreto legislativo n. 267/2000 e che l'atto non comporta alcun impegno di spesa.

IL CONSIGLIO COMUNALE

Calabria, Catanzaro, sez. II, 16 maggio 2008, n. 493), di modo che una disposizione statutaria in alcun modo può essere invocata per sottrarsi all'applicazione di un obbligo nascente da una previsione legislativa, TAR Campania, Salerno, sez. I, 12 gennaio 2023, n. 66.

VISTI i pareri espressi dagli uffici, ai sensi dell'articolo 49 del decreto legislativo n. 267/2000.

RICONOSCIUTA la propria competenza e uditi gli interventi dei consiglieri ...

Dopo attenta discussione d'intesa sull'argomento ai fini di approvare la proposta.

Con voti ... favorevoli, espressi per alzata di mano e con l'assistenza degli scrutatori.

DELIBERA

1) di approvare il Regolamento attuativo dell'articolo 8, comma 1 del decreto legislativo 267/2000 per la costituzione della "Consulta delle associazioni", composto di numero ... articoli, allegato A), parte integrante e sostanziale del presente atto.

2) di disporre che il Regolamento sarà pubblicato per ... giorni consecutivi all'albo pretorio, ed una volta divenuto esecutivo sarà trasmesso ad ogni consigliere comunale, alle associazioni iscritte ...;

3) di dare atto che il ..., soggetto che convoca la prima seduta di insediamento della Consulta, provvederà a dare esecuzione alle norme Regolamentari entro ... mesi dallo scadere del termine ultimo di cui al punto precedente.

ALLEGATO A)

REGOLAMENTO ATTUATIVO DELL'ARTICOLO 8 COMMA 1 DEL DECRETO LEGISLATIVO 267 DEL 18 AGOSTO 2000 PER LA COSTITUZIONE DELLA CONSULTA DELLE ASSOCIAZIONI

ART. 1 FINALITÀ

Il presente Regolamento, in attuazione dei principi fissati dall'articolo 8, comma 1 del decreto legislativo 267 del 18 agosto 2000 e dello Statuto comunale, disciplina l'organizzazione e il funzionamento della "Consulta delle Associazioni" (di seguito richiamata semplicemente "Consulta") e disciplina i rapporti con gli organi del Comune.

La Consulta si occupa delle seguenti materie ... (*indicare tematiche*).

ART. 2 FUNZIONI DELLA CONSULTA

La Consulta, in relazione alle materie assegnate:

- fornisce agli Organi di Governo (*Sindaco, Consiglio, Assessori*) quando ne siano direttamente investite il proprio motivato parere in ordine a questioni, problematiche, quesiti di competenza del Comune;
- ha facoltà di esprimere parere (*oppure, esprime parere obbligatorio*) su ... (*sul DUP, sul bilancio preventivo, sulla politica generale del Comune sulle materie affidata dall'art. precedente*);
- formulano proposte intese a sollecitare il Comune all'adozione di atti, iniziative, indagini, inchieste, accertamenti, manifestazioni, programmi;
- possono presentare proposte di deliberazione al Consiglio Comunale in conformità a quanto stabilito dal Regolamento per il funzionamento del Consiglio Comunale o comunque in analogia alle proposte d'iniziativa di un singolo Consigliere comunale (*dette proposte devono essere approvate con il voto ... dei componenti assegnati alla Consulta*).

I pareri dovranno essere formulati, di norma, entro il termine di ... giorni dalla richiesta salvo motivi d'urgenza i cui termini saranno indicati nella richiesta stessa e comunque non inferiore a giorni ... (*precisare*).

In caso di pareri obbligatori il termine per la formulazione non potrà essere inferiore a ... (*precisare*).

Trascorsi i termini di cui ai commi precedenti l'Amministrazione ha facoltà di procedere indipendentemente dall'acquisizione del parere.

ART. 3 PRESIDENZA, COMPOSIZIONE E NOMINA DELLA CONSULTA

La Consulta è presieduta da ... (*Sindaco, Assessore delegato, dal Rappresentante eletto dalla Consulta a ..., nella prima seduta*), composta da non più di ... componenti, in rappresentanza di ogni associazione (*iscritte nel registro delle associazioni, oppure indicare modalità, ad esempio: la Consulta viene istituita su nomina del Consiglio Comunale e su designazione delle associazioni ... operanti nel territorio sulle specifiche materie indicate dal Regolamento. Le scelte delle Associazioni interessate e il numero di componenti di ogni singola designazione, vengono stabilite di volta in volta dal Sindaco, sentita la Conferenza dei capigruppo. Le designazioni dovranno contenere un numero doppio di candidati alla nomina per la loro eventuale surrogazione che avverrà in ordine di presentazione della lista; oppure, è composta dal rappresentante dell'associazione*).

Per tematiche specifiche e di particolare rilievo la composizione della Consulta può essere integrata con la partecipazione di soggetti esterni, a richiesta del Sindaco o della maggioranza dei componenti della Consulta.

ART. 4 DURATA IN CARICA E FUNZIONAMENTO DELLA CONSULTA

I componenti della Consulta durano in carica fino alla scadenza del Consiglio Comunale.

La Consulta si riunisce in assemblea, previa convocazione del rispettivo Presidente/Assessore, ogniqualvolta se ne determini la necessità, quando lo richieda un ... dei suoi componenti o il Consiglio comunale.

La Consulta si riunisce almeno una volta all'anno in sessione ordinaria, in coincidenza con la discussione dei documenti di programmazione economica del Comune e per le materie ove è richiesto il suo parere.

Tutti i Consiglieri comunali possono partecipare alle riunioni della Consulta, senza diritto di voto.

La Consulta, con ricorrenza ..., sottopone al Consiglio comunale una relazione sull'attività svolta e comunque in sede di approvazione dei documenti di programmazione finanziaria hanno facoltà di presentare osservazioni, proposte, documenti.

ART. 5 MODALITÀ DI CONVOCAZIONE DELLA CONSULTA

La convocazione non è soggetta ad alcuna modalità specifica di forma, prevedendosi unicamente un preavviso scritto ai componenti di almeno ... ore rispetto alla data fissata per la riunione con indicazione dell'ordine del giorno.

La convocazione avviene in modalità digitale, mediante invio all'indirizzo e – *mail* dell'associazione o di quello dalla stessa indicato; allo scopo ogni componente dovrà indicare nella prima seduta il proprio recapito digitale, in mancanza l'avviso avverrà con la pubblicazione all'Albo pretorio della data e ora di convocazione.

Nell'esercizio delle proprie funzioni, i componenti della Consulta, possono ottenere dagli Uffici del Comune, dati, informazioni, visione e copia di atti d'interesse, mediante ... (*l'esercizio del diritto di accesso civico generalizzato*).

ART. 6 LAVORI DELLA CONSULTA

I lavori della Consulta sono organizzati in piena autonomia.

A supporto dei lavori della Consulta può essere prevista la partecipazione alle riunioni dipendenti del Comune su richiesta del suo Presidente in orario d'ufficio, in mancanza verrà nominato, di volta in volta, dalla Consulta un segretario verbalizzante.

I verbali sono depositati presso ... e sono pubblici.

La sede della Consulta viene individuata ... (*nei locali forniti dall'Amministrazione comunale*).

Le riunioni della Consulta sono pubbliche, possono essere riprese in diretta *streaming* e/o da remoto, in analogia con le sedute del Consiglio comunale.

Gli atti della Consulta possono assumere la forma delle determinazioni con votazione della maggioranza dei componenti, non assumono alcun potere di natura provvedimentale o regolamentare trattandosi di atti di natura collaborativa con gli organi del Comune e non sono vincolanti.

ART. 7 DISPOSIZIONI FINANZIARIE

La partecipazione ai lavori della Consulta da parte dei componenti è a titolo gratuito.