

L'autonomia e la partecipazione obiettivi del diritto amministrativo e degli enti locali

di Giovanni Dainese

25 agosto 2018

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La funzione regolatrice e la gerarchia delle fonti. – 3. Autonomia e sussidiarietà. – 4. Fonti comunitarie. – 5. Riserva di legge e principio di legalità: cenni storici. – 6. Principio di legalità e riserva di legge nel diritto amministrativo. – 7. Le fonti normative degli enti locali. – 8. Evoluzione del diritto amministrativo e degli enti locali: tre linee storiche. – 9. La partecipazione e la burocrazia. – 10. Brevi conclusioni

1. Premessa

In questo momento storico, il diritto pubblico e amministrativo è sempre più “obbligato” da procedure interne ed esterne nonché da sistemi interpretativi che lo rendono vulnerabile. Con riferimento alle fonti del diritto si sono inserite le norme comunitarie collocate, opportunamente, nell'alveo delle fonti, come norme primarie. Dopo il nuovo titolo V, legge nr. 3/2001, oggi peraltro oggetto di ulteriore cambiamento, l'importanza della materia “gerarchia delle fonti”, assurgere a criterio principe. L'esempio più evidente ci viene fornite quotidianamente dalle Regioni nell'applicazione delle le c.d. materie concorrenti di cui all'art. 117 della Costituzione. Secondo la dottrina, è opportuno migliorare il principio di “equa ordinazione” tra competenza legislativa statale e regionale, esercitato nel rispetto della costituzione e dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, per trovare un equilibrio interpretativo della normativa vigente.

Conseguentemente, si registra un altro scontro sul versante delle autonomie che, correttamente, rivendicano un proprio ruolo e competenza in materie contenute in norme statutarie che possederebbero, secondo parte della dottrina, un livello costituzionale e, applicando la ragione della categoria delle fonti, dovrebbero essere collocate al rango delle leggi ordinarie.

2. La funzione regolatrice e la gerarchia delle fonti

La funzione regolatrice della P.A. assurge, in proposito, una importanza primaria sia in fase interpretativa che attuativa, a beneficio della pubblica amministrazione, dei privati e dei servizi pubblici da questa erogati. Per taluni settori, giusto per ribadire l'importanza, sono state recentemente istituite, le autorità di regolazione; si pensi, per esempio, a quelle nate per la vigilanza sui settori particolari di imprese (servizi pubblici nazionali, mercati finanziari etc..) che possono emanare norme (investite pertanto di poteri normativi) con contenuto vasto.

La P.A. ha per sua natura una funzione di regolazione, ma, per essere efficace, deve saper coniugare i principi generali (si pensi all'art. 1 della legge 241/90) a norme

positive e attuative, bilanciando la sua attività. Si tratta di una P.A. sulla quale gravano norme interne ed esterne (queste ultime sono rappresentate dalle leggi e regolamenti statali). Le norme interne attengono, fundamentalmente, all'organizzazione, al funzionamento della burocrazia e degli organi politico-amministrativi. Trovano la loro fonte nell'art. 97 della Costituzione (principio della riserva di legge), sono disciplinate con legge delega e costituiscono degli strumenti di autonomia in mano alla P.A. per conformare i propri apparati e il loro funzionamento, ma anche i comportamenti dei privati e i rapporti fra questi e la P.A. nell'erogazione dei servizi.

E' possibile indagare ulteriormente su questa funzione regolatrice del diritto seppur in una sua collocazione a margine, delle fonti del diritto, in un'ottica che vede la P.A., e in particolare gli enti locali, tentare, timidamente, di fuoriuscire all'aperto seppur con il volto coperto da un'autonomia flebile ma rispettosa del suo ruolo. Questa figurazione, naturalistica, sottolinea le difficoltà che gli enti locali trovano nell'esercitare le loro funzioni consapevoli di operare nel rispetto del duplice principio della gerarchia e della competenza. Il primo assorbe il secondo, quando non c'è ambivalenza, ma vi sono altri punti cardine del nostro ordinamento che sono fondanti in questo contesto: il principio di legalità e di riserva di legge. Al riguardo, la nostra Costituzione, fin dalla sua nascita, risalente al 1948, è situata, come risaputo, al primo posto, sul piedistallo d'onore, e a questa devono uniformarsi le leggi. Se viene meno tale perno, crolla l'intero sistema normativo e amministrativo, oltre che politico istituzionale. Per questo per la sua revisione e per l'emanazione delle leggi costituzionali è previsto un procedimento di approvazione "garantista" che stabilisce una maggioranza Parlamentare qualificata (art. 138 della Costituzione). Gli studiosi della materia, sul punto, hanno da sempre usato il termine di Costituzione "rigida". Si tratta, sempre riportando la dottrina costituzionalista, pure di una costituzione "lunga" che non è sinonimo di brutta ma di completa. Il diritto Amministrativo "sfrutta" la prima parte della Costituzione, dove vengono definiti i diritti di libertà dei cittadini, per puntare sull'assetto generale dello Stato-ordinamento (Stato-Regioni-Autonomie locali) e, peculiarmente, sul titolo V. La parte organizzativa non vive senza quella più propriamente valoriale o di principi, anzi quest'ultima costituisce la linfa per affrontare tutta una serie di compiti e funzioni essenziali per la comunità intera (istruzione, salute, assistenza e previdenza sociale, tutela degli anziani e delle categorie più deboli etc..).

3. Autonomia e sussidiarietà

La Costituzione definisce comunque i principi essenziali anche in tema di organizzazione (si pensi al concetto di imparzialità e buon andamento di cui sempre all'art 97), così pure di raccordi tra politica e amministrazione (art 95) dove la P.A. assume ad un ruolo di strumento dello Stato. Vorrei ritagliare solo due principi basilari che rappresentano la cornice del diritto amministrativo e precisamente il principio autonomistico (art. 5 della Costituzione) poi sviluppato in modo "crescente", direi gerarchicamente, dall'art. 114, e poi l'art. 118 dove viene enunciato il principio di sussidiarietà (correlato a quelli di *adeguatezza* e di *differenziazione*) come ulteriore caposaldo utilizzato nel riparto delle funzioni amministrative. Il tutto rimane saldamente collegato, sul versante finanziario, al principio del pareggio di bilancio (art 81 Costituzione) che impegna tutti i livelli di governo ad osservare i vincoli economici e finanziari derivanti dell'Unione Europea. Con quest'ultimo si è creato un limite

all'autonomia succitata, innanzitutto per gli enti territoriali locali confliggendo con l'art. 119 comma 1 ("I Comuni, Province e Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e spesa").

La cornice costituzionale, appena rappresentata, e lo scenario ivi contenuto, vede in filigrana gli enti locali che sempre più cercano una nuova dimensione per non essere schiacciati dalle norme il che sarebbe *contra-constitutionem*.

4. Fonti comunitarie

In questo periodo storico, è necessario indugiare, nella breve disamina delle fonti, sul diritto comunitario, perché condiziona notevolmente il diritto amministrativo. Basti pensare in materia di contratti pubblici e di pubbliche forniture, oppure al concetto di concorrenza che, fonte di interpretazione della Corte di Giustizia, ha rivoluzionato tanti aspetti nel nostro procedere (si pensi, per esempio, alla scelta del privato contraente nelle gare, imponendo, correttamente, quasi ovunque, l'evidenza pubblica come principio base). Le norme nazionali contrastanti con le fonti Europee¹ devono essere disapplicate e questo vale anche per le P.A., oltre che per i giudici, nell'emanazione di provvedimenti.²

Come annotazione ricordo che le fonti europee sono costituite dai Trattati Istitutivi della comunità,³ dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea e la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (CEDU), dai regolamenti⁴, dalle direttive emanate dal Consiglio e dalla Commissione e dalle decisioni.⁵

Il nostro ordinamento è condizionato anche dalle sentenze della Corte di Giustizia, in forza delle leggi 4 febbraio 2005 nr 11 e 24 dic. 2012 n. 234 (tale recepimento, ad eccezione delle materie protette dalla riserva di legge, avviene in via regolamentare. La l. 234/2012 ne disciplina il modo).

È bene rammentare che i principi basilari (non discriminazione, legalità e certezza del diritto) oltre a quelli che la Corte di Giustizia ha estratto dai principi generali comuni

¹ c.d. primato del diritto comunitario e sono sottratte al giudizio di costituzionalità essendo riservata alla Corte di Giustizia.

² Nel contrasto tra norma nazionale ed europea prevale la seconda e i giudici e la p.a. devono applicarla. (In caso di contrasto viene disapplicata per cui se cade quella europea torna a vivere quella interna sentenza Simenthal 1979); questo meccanismo di priorità trova una coperta nell'art 11(sentenza 13 gennaio 2004 causa C – 453/00, Kuhne e Heitz)

³ Cito l'ultimo di Lisbona del 2007 entrato in vigore NEL 2009, che modifica ed integra i precedenti; è suddiviso in due testi: Il trattato sull'Unione Europea (TUE) e il trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE). In base all'art.11 Costituzione italiana essi hanno consentito la limitazione della Sovranità a favore delle istituzioni comunitarie

⁴ Disciplinati dagli artt 288 ss TFUE, hanno portata generale e sono direttamente vincolanti per gli Stati membri e per i loro cittadini. Devono essere motivati (art 296 comma 2) e non hanno bisogno di recepimento e condizionano gli atti amministrativi perché disciplinano materie del diritto amministrativo speciale

⁵ Si collocano infine ed hanno un contenuto puntuale (art 288 co 4 TFUE). Esse applicano a fattispecie concrete norme generali e astratte previste da fonti comunitarie. Sono vincolanti ma non hanno efficacia diretta. Possono assumere una duplice forma (art 34 co 2 TUE): decisioni quadro adottate dal Consiglio per promuovere il ravvicinamento delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri o altri scopi voluta dal trattato.

agli Ordinamenti giuridici degli altri Stati membri, sono di diretta applicabilità negli ordinamenti nazionali.⁶

5. Riserva di legge e principio di legalità: cenni storici

Le fonti normative Statali (primarie) contengono, oltre al principio di legalità, quello della riserva di legge, a volte utilizzati in modo improprio. Penso all'uso o abuso del decreto legge che, come si sa, è posto sullo stesso gradino della legge formale (approvata dalle camere e promulgata dal Presidente Repubblica) e può essere adottato dal Governo solo in casi di straordinari di necessità ed urgenza per poi essere convertito in legge dalle Camere entro 60 giorni. L'utilizzo di questi strumenti, da parte dell'esecutivo, ci mostra invece che in più occasioni, i richiesti parametri della necessità ed urgenza non vengono puntualmente rispettati e questo cozza palesemente con il principio di legalità. La stessa cosa succede quando ci troviamo di fronte ad un eccesso di delega con riferimento ai decreti legislativi. Infatti il decreto legislativo adottato dal Governo, sulla base di una legge di delegazione che definisce l'oggetto e determina i principi e i criteri direttivi e il limite di tempo entro il quale la delega può essere esercitata (art 76), in svariate ipotesi concrete eccede la materia o dai limiti sovra imposti. Eppure anche i decreti legge e legislativi sono emanati dal Presidente della Repubblica e contengono norme legislative primarie a tutti gli effetti. Il sistema dunque sembra per primo non garantire il principio di legalità.

Anche le regioni esercitano il potere legislativo e spesso, come dimostrano i recenti accadimenti in materia di legislazione concorrente, si scontrano con lo Stato. Tutto ciò viola ancora il principio di legalità.

Abbiamo parlato della riserva di legge. Ricordo, sul piano storico, che nasce a garanzia dei diritti dei cittadini (diritti di libertà in particolare) contro l'uso non corretto del potere esecutivo. Le leggi sussistono quali fondamento della volontà popolare e pertanto solo i rappresentanti del popolo, eletti in parlamento, possono porvi mano, con gli strumenti di democrazia, e non rimessi all'arbitrio del potere esecutivo. con tali motivazioni nascono e si consolidano tre riserve di legge: *assoluta*, *rinforzata* e *relativa*.

La riserva *assoluta* richiede che la legge sia completa ed esaustiva nella materia ed esclude l'intervento di fonti sub legislative; esempio tipico è la riserva di legge in materia penale di cui all'art. 25 comma 2.

Per la riserva di *legge rinforzata*, invece, la Costituzione stabilisce alcuni principi che costituiscono un vincolo per il legislatore ordinario. Esempio, l'art 18, in tema di libertà di associazione, rifiuta che possano essere istituiti discipline di autorizzazione amministrativa; l'art 17 garantisce ai cittadini il diritto di riunirsi pacificamente e senz'armi e prevede che le autorità competenti possano vietare le riunioni in luogo pubblico solo "per *comprovati motivi di sicurezza o di incolumità pubblica*".

La riserva di legge *relativa*, prevede che la legge intervenga con prescrizioni di principio e permette l'emanazione di regolamenti di tipo esecutivo includenti le norme di dettaglio che completano la disciplina in materia. Si pensi, per esempio, in materia tributaria (art. 23) o di organizzazione dei p. uffici (art.97).

⁶ Si pensi, per esemplificare, in materia di contratti pubblici e di concessioni amministrative essi trovano applicazione senza una disciplina espressa contenuta in direttive europee e in normative nazionali.

6. Principio di legalità e riserva di legge nel diritto amministrativo

Gli organi preposti all'attività amministrativa, devono applicare le leggi rispettando il principio di legalità, oltre alla riserva di legge, anzi, secondo la dottrina, questo costituisce uno dei cardini del Diritto amministrativo. E' richiamato esplicitamente dall'art 1 co 1 legge 241/90 (e si ricava dall'art 113 della Costituzione). Trova una testimonianza esplicita in numerosi trattati comunitari (art 19 TUE e art. 262 TFUE) ed è presente in tutti gli Stati membri con una duplice funzione:

- 1) Di garanzia dei privati interessati dall'esercizio dell'attività amministrativa;
- 2) Di collegamento dell'azione amministrativa ai concetti, democratici, di programmazione, indirizzo e controllo.

Nel diritto amministrativo, Il principio di legalità richiede, oltre al rispetto della legge, che il potere amministrativo, nel suo esercizio, trovi un riferimento esplicito in una norma di legge c.d. *principio del vincolo del fine* (sempre art 1 co. 1 ed ex art 21-septies l nr 241/90) che disciplini il potere amministrativo,⁷ e si coniughi con quelli di ragionevolezza, imparzialità, proporzionalità. In Italia li abbiamo consolidati, in particolare nella appena ricordata legge 241/90, ma già avevano visto luce, seppur timorosamente, in alcune importanti sentenze del C.d.S. e ben corroborati da una dottrina unanime.

Un interessante, curioso e spiacevole intervento del legislatore, in ambito amministrativo, che già la più attenta dottrina aveva sottolineato anzitempo, è rappresentato dalle c.d. *leggi provvedimento*,⁸ che costituiscono una forma di "abuso" da parte del Parlamento nell'ambiente del diritto amministrativo perché utilizza strumenti operativi di competenza degli organi amministrativi e dell'esecutivo in particolare. È una rottura del cerchio politico-filosofico, caro al Montesquieu, della suddivisione o separazione dei poteri e, conseguentemente, del concetto costituzionale di autonomia.

Un ultimo tassello che chiude questa mia rivisitazione sulle fonti, con occhio al diritto amministrativo, e che cito solo per completezza, sono i *regolamenti governativi* (quali fonti secondarie) voluti e disciplinate dalla legge (in particolare l'art. 17 della legge 400/1988 ne individua sei tipi).

7. Le fonti normative degli enti locali

Per quanto attiene il riferimento alle *fonti normative regionali e degli enti locali*, ricordo che le leggi regionali operano nella competenza fissata dalla Costituzione e, per le regioni a Statuto speciali, dalle leggi costituzionali di approvazione dei loro statuti. Non sono subordinate alle leggi dello Stato, con riferimento alla materia di competenza, ma a queste equiparate e dotate del valore formale nel rispetto della Costituzione. Oggi abbiamo competenza esclusiva e concorrente e il sindacato è solo quello della Corte Costituzionale (art. 117). Su questo tema, dove si registra una litigiosità pesante, sta operando la riforma della Costituzione per cui si vedrà l'esito, successivamente.

⁷ Vedasi sentenza Corte n 115 del 7 aprile 2011.

⁸ F. MERUSI, Buona fede e affidamento nel diritto pubblico, cit., 283 ss.,

Per quanto attiene alle fonti locali, statuti e regolamenti comunali, queste dovrebbero brillare di luce propria nelle materie attribuite o delegate. L'origine degli statuti, senza andare a scomodare il diritto romano, può farsi risalire al periodo *medievale* e contenevano norme giuridiche regolanti complessi e variegati aspetti della vita quotidiana della città. In tale contesto di autonomia, radicato nei nostri costumi e nel nostro vissuto cittadino, nasce anche il decentramento amministrativo. È opportuno notare, che la nascita dei comuni, così come oggi li intendiamo, sia una conseguenza della rivoluzione francese, con la chiara finalità di rompere la centralità o centralismo dello Stato assoluto. È precisamente con la prima legge del marzo del 1865, sull'unificazione amministrativa del regno d'Italia neonato, che si sono create tante municipalità anche se con poca autonomia. Più propriamente, nel periodo che va dallo Statuto Albertino alla legge Rattazi (1859), si registra una limitata apertura delle autonomie locali di fronte, invece, ad un sistema fortemente accentrato (Ministeri-Prefetture e enti locali sottoposti a tutela) anche se si intravedono tutte le premesse per una emancipazione del Comune. L'amministrazione Statale si articola in Ministeri; in ogni Provincia c'è un ufficio di governo, la Prefettura, che esercita altresì il controllo di legittimità sugli atti degli enti locali e per alcune materie interviene pure sul merito (es. bilancio). Gli Enti locali, in quel periodo, esercitano compiti amministrativi, per le loro comunità, sulla base della legge (tulcp 1915 e 1934) ma con un grado di autogoverno molto scarso e, direi, residuale.

8. Evoluzione del diritto amministrativo e degli enti locali: tre linee storiche

Il percorso storico abbozzato, ci porta, solo molto più tardi, quasi ai nostri giorni, prima con i decreti "Bassanini" dei primi anni 80 e poi con la legge 142/1990 e il tulcp 267/ 2000, ad una piccola rivoluzione "Copernicana": dall'accentramento ad decentramento.

Anche la Costituzione del 1948, è bene ricordarlo, va nella direzione auspicata (art 5) e sarà solo con la l.n. 3 del 2001, modifica del tit. V, che verranno abrogati i controlli seppur in una cornice di spesa pubblica con la quale occorre continuamente misurarsi (secondo la volontà e il controllo dell'Europa).

Questa è la prima linea che ci porta alla nascita ed evoluzione storica di concetti basilari visti con gli occhi degli enti locali come enti pubblici territoriali che applicano il diritto amministrativo quotidianamente.

Abbiamo poi una seconda linea di evoluzione, con riferimento all'attività che principia dall'atto amministrativo per arrivare alla funzione amministrativa. La nozione di atto amministrativo è di origine dottrinale, giurisprudenziale e normativa. E' inteso come atto unilaterale d'autorità, imperativo, esecutorio, adottato da un organo amministrativo e perciò sottratto ai giudici ordinari (v. anche legge sul contenzioso art 2 l 20.3.1865 all. E). E' dunque un atto giuridico con particolare forza derogatoria rispetto agli altri atti conosciuti sul piano civilistico e cioè del negozio giuridico o da quelli emessi dall'autorità giudiziaria (sentenze). Il principio rilevante, per questo derogatorio, è che l'amministrazione deve caratterizzarsi come ente che svolge un'attività collocata al di sopra del cittadino, per realizzare un fine pubblico, e per questo dotata di "forza" superiore rispetto al privato (si pensi all'esproprio per p.u.).

Il passaggio storico e amministrativo, facendo un lungo passo in avanti, grazie anche agli interventi della giurisprudenza del C.D.S e della dottrina, e la conseguente

legislazione, ci porta oggi ad una definizione, diversa dall'originaria, di atto amministrativo di autorità. Germogliano, infatti, le prime nozioni che legano l'atto quale strumento agli interessi generali (seppur vincolato e controllato) fino ad arrivare al concetto che gli è più proprio legato alla discrezionalità amministrativa (minata in particolare dal vizio dell'eccesso di potere). Nasce il procedimento come sequenza di atti o fasi che prevede, anzitutto, un momento preparatorio o istruttorio. Questo primo stadio è soggetto al regime di diritto pubblico e si esercita con i mezzi dell'autorità, all'occorrenza, ma si estende in ambiti d'azione dove l'autorità non centra per nulla perché usa strumenti negoziali (es. atti negoziali, accordi di programma, etc.). Infatti, la visione del decentramento e dell'autonomia è sempre più collegata alla tutela dei terzi. L'asse procedimentale e provvedimentale si rovescia, non più in funzione della garanzia dell'autorità ma dei cittadini. Se per esempio si deve concedere la gestione di una miniera ad un privato, si utilizzerà l'istituto della concessione (e questo per tutelare tutti gli aventi diritto e quindi anche i terzi).

Infine vi è una ulteriore linea evolutiva, la terza, dal contenzioso alla giurisdizione amministrativa. Storicamente vi è da segnalare la sottrazione degli apparati amministrativi dall'esercizio di funzioni giurisdizionali. In Italia, si passa ai giudici ordinari (sostanzialmente nel periodo che va dal 1865 al 1859) dove i tribunali non annullavano gli atti ma sentenziavano condanne praticamente prive di tutela (sulla proprietà, cioè diritti soggettivi assoluti). Molto timidamente e senza effetti pratici, la tutela o meglio la sua ricerca, si può ritrovare in un qualche sporadico ricorso straordinario al re. Si trattò dei primi strumenti rudimentali e alternativi (nonostante l'art. 3 legge 1865) che non decollarono. Occorrevano, per una autentica giustizia amministrativa, organi indipendenti e imparziali che troviamo successivamente con la L. Crispi del 1889, dove veniva istituita la IV sez. Consiglio di Stato, nonché con la successiva L. nr 62/1907, che ne dichiarò la natura giurisdizionale, anche se ai nuovi organi del contenzioso amministrativo non fu affidato tutto il contenzioso con le P.A. Il legislatore stabilì, appunto, la tutela dei diritti soggettivi avanti al giudice ordinario. Per quella risarcitoria, e questo fino ad un periodo recente, occorrevano due azioni: prima bisognava promuovere un ricorso avanti giudice amministrativo, per annullamento dell'atto, e poi, l'eventuale, citazione avanti al giudice ordinario per la richiesta di risarcimento.

Oggi il processo amministrativo, disciplinato con legge 205/2000 e successive modifiche ed integrazioni, attua la pienezza costituzionale, prevista dall'art. 24 della Costituzione, che garantisce, allo stesso modo, sia i diritti che gli interessi e, in alcune materie, il riconoscimento dei diritti soggettivi e interessi legittimi avviene avanti al Giudice amministrativo.⁹

9. La partecipazione e la burocrazia

Nella suesposta argomentazione, anche grazie al profilo storico, si intravede l'evolversi del diritto amministrativo nella ricerca di apparire con la nuova veste di diritto "condiviso", originato da un ente autonomo, che si preoccupa di recuperare fonti proprie, pure mutate dal diritto privato, ma con la propria tipicità e autorità finalizzata alla realizzazione del bene comune. Si scopre una nuova concezione "partecipata" del

⁹ (V Corte Cassazione 500 /1999)

diritto amministrativo, voluta dal legislatore ma mai del tutto pienamente utilizzata. Il concetto di partecipazione dei cittadini, contenuto nella legge 241/90 e fortemente stimolato dall'Europa, trova argini in un contesto applicativo che non sa pienamente svincolarsi di lacci e laccioli storici, non sempre incardinati nella legge ma, spesso, rappresentati dal *soggetto-burocrate* che l'applica. Si riscontrano, in molti casi, difficoltà operative, originate dalla burocrazia la quale fatica a conformare il suo atteggiamento ad una più aperta collaborazione con il cittadino. Ci sono aspetti culturali e retaggi storici, che impediscono la piena applicazione dell'azione amministrativa, a volte relegata a forme di discrezionalità amministrativa che confinanano o sconfinano nell'esercizio del potere non sempre nella direzione della partecipazione del cittadino. Tante norme rimangono così incasellate in buoni auspici contenuti nei regolamenti e negli statuti oltre che nella legge generale. Per esemplificare, ricordo la costituzione dell'Ufficio Relazione con il Pubblico (URP, richiamati anche nella recente legge 150/2000) che è stata spesso una utopia (in particolare per gli enti locali di piccole dimensioni); oppure lo stesso accesso agli atti (istituto fondamentale nella partecipazione procedimentale) che è spesso ostacolato dalla non completa "aderenza" dei soggetti preposti a concederlo e permetterlo.

Questa visione di una pubblica amministrazione, condizionata dalla burocrazia, si scontra con la funzione regolatrice del diritto e del buon andamento dell'amministrazione. Spesso il cittadino potrebbe trovare le risposte alle sue aspettative attraverso l'ente se questo sa farsi conoscere per mezzo dei suoi atti (esecutivi e di programmazione) con l'ausilio della tecnologia informatica e con quella disponibilità a comunicare, correttamente, da parte degli addetti ai lavori. Bisogna invertire i modi e i mezzi della comunicazione: prima stabilire il "cosa" comunicare, l'oggetto, e poi il "come", cioè i mezzi. Entrambi sono necessari non possono prescindere dal soggetto preposto che va formato e preparato perché è il tassello finale di ogni pubblica amministrazione, direi la sua carta d'identità verso l'esterno. Se così non si opera si rischia di appannare il cosa comunicare e cioè il cittadino va in "blocco" a scapito del buon funzionamento dell'apparato. In particolare, sul piano procedurale, il procedimento siffatto, risulta un insieme di sequenze sconosciute dai diretti interessati, o perché complicate e/o inaccessibili alle più concrete forme partecipative.

10. Brevi conclusioni

In queste brevi conclusioni sul tema relativo all'aspetto regolatrice del diritto e della partecipazione del cittadino, sottolineo l'importanza della "risorsa umana" perché non c'è regolazione serie se non esiste la persona formata e preparata allo scopo. Regolare il diritto, significa mediare, se possibile, tra opposti interessi e nel rispetto della legge, bilanciare le aspettative, regolare le attività, promuovere le necessità secondo una gerarchia di bisogni dei cittadini, vagliare le loro richieste, interpretare le svariate esigenze e bisogni, ecc. Sono tutti aspetti di pertinenza degli organi, da quelli politico-amministrativi fino a quelli esecutivi.

Mi sovviene un'immagine che rende meglio il pensiero. Spesso nelle città affollate e rumorose, si intravedono anziani e bambini interloquire e magari scherzare e giocare fra di loro. Questa rappresentazione mi affascina anche per quanto attiene il nostro tema. La saggezza degli anziani non si scontra con la dirompente vivacità di bambini e giovani che bene si incrociano quotidianamente. Così la storia del nostro

diritto amministrativo ben si coniuga con le vicissitudini amministrative recenti di cui è figlia. Il diritto amministrativo, che nasce per dare anche tutela ai cittadini, prima sudditi di uno stato assoluto, oggi è cresciuto e dalla tutela di un tempo si è passati al soddisfacimento delle loro legittime aspettative. Gli strumenti di democrazia sono tanti e variegati e coinvolgono il cittadino che entra nell'ambito dell'emisfero della sussidiarietà e dai mezzi della comunicazione è invitato a partecipare per soddisfare quel concetto di democrazia spesso che rappresenta il vero piedistallo del nuovo che avanza.

Le premesse del nuovo diritto amministrativo sono già state scritte e contenute in leggi, sentenze e elaborati dottrinali pregevoli, e non bisogna esasperarli o riscriverli ma attuarli e praticarli e questo è compito di tutti, della politica, dei burocrati e dei cittadini. Il concetto di condivisione, va collegato ai bisogni e agli enti che devono interloquire fra di loro e con i cittadini per trovare idonee risposte.