

CONSIGLIO COMUNALE DI CAPOTERRA

Documento di sintesi ridotto a 9 pagine rispetto a quello presentato di 13 pagine.

Letto, in occasione della seduta del Consiglio Comunale del 16 ottobre 2009

OGGETTO: Considerazioni e osservazioni del Consigliere Gianfranco Littarru, proposte in fase di apertura della seduta del C.C. del 16/10/2009 (conv. C.C. del 12/10/2009 Prot. Gen. 28139) con O.d.G. “APPROVAZIONE REGOLAMENTO PER IL FUNZIONAMENTO DEL CONSIGLIO COMUNALE E DELLE COMMISSIONI CONSILIARI”.

Cari colleghi,

ho presentato 34 proposte di emendamenti il 30 settembre 2009, ai sensi dell'art. 18 del regolamento consiliare vigente e come da comunicazione del Presidente nella convocazione del C.C., iscritte all'O.d.G. per essere discusse e votate in aula dall'assemblea per l'adozione del nuovo regolamento del consiglio comunale. Tali proposte vogliono essere il tentativo di portare le mie osservazioni insieme all'esperienza acquisita negli anni da consigliere comunale come valore aggiunto alla proposta del nuovo regolamento, al fine di colmare alcune delle carenze che ci portiamo appresso a causa di un regolamento consiliare obsoleto, superato da parecchi anni e mai aggiornato alle esigenze di cui necessitava o in alcuni casi modificato solo parzialmente. Negli anni l'adeguamento alle norme in continua evoluzione non è mai avvenuto, per il prestigio di alcuni e a danno degli altri organi istituzionali relegati così in un ruolo marginale e di poco conto. Le proposte vogliono essere un tentativo democratico che compete come prerogativa ai consiglieri nella piena autonomia che la legge da loro nell'esercitare i loro diritti istituzionali: per questo ritengo che il nostro regolamento – quello che andremo ad approvare - dovrà prevedere nelle sue articolazioni la piena attuazione **dell'autonomia organizzativa e finanziaria e il potere di controllo e di indirizzo politico amministrativo che spetta per legge al Consiglio e ai Consiglieri stessi.**

Considero dunque importante parlare del ruolo del Consigliere Comunale per meglio capire come dovrà essere articolato il regolamento del consiglio e non solo quello.

Dopo le riforme degli anni '90 che hanno segnato un profondo cambiamento nell'ordinamento delle Autonomie Locali rendendo sempre più complesso il ruolo dell'Amministratore e il rafforzamento istituzionale sancito nel 2000 con la riforma del titolo V della Costituzione, gli Enti locali sono diventati veri e propri luoghi di confronto politico. Ciò ha reso inevitabile la degenerazione che spesso caratterizza la dialettica interna ai Comuni. Se a questo si aggiunge la soppressione dei controlli esterni sugli atti degli Enti locali che ha potenziato il ruolo dell'Organo assembleare, **diventa facile ipotizzare anche la pretesa di una funzione più incisiva del singolo Consigliere nell'esercizio del proprio mandato.** La giurisprudenza si è già posta la questione nei termini della funzione politica dei Consiglieri. **È chiaro che il nostro regolamento per essere attuato dovrà contenere e prendere in esame tutte le problematiche riguardanti gli organi del Comune (elezione, funzionamento, competenze, cessazione, scioglimento, sospensione, diritti e doveri, indennità, gettoni di presenza, aspettative, permessi ecc.) e dovrà rispondere a tanti dubbi e quesiti in modo chiaro e sintetico. Lo scopo è quello di prevedere e inserire nelle articolazioni del regolamento quello che è oggi il ruolo del Sindaco, del Presidente, dell'Assessore e soprattutto del Consigliere comunale.**

Ritengo che il ruolo del Consigliere Comunale sia alla base della democrazia.

Vale la pena allora ribadire chiaramente un concetto: il Consigliere Comunale, espressione del voto dei cittadini e dunque rappresentante della volontà popolare, ha per legge il diritto di essere messo nelle migliori condizioni per svolgere il compito istituzionale che richiede impegno quotidiano, assunzione di responsabilità, continuo lavoro di documentazione al fine di svolgere anche una funzione ispettiva; un compito che non si esaurisce con la seduta del Consiglio Comunale o una convocazione di Commissione. Per sintetizzare tutto ciò con un'espressione forse un po' retorica ma profondamente vera, il Consigliere Comunale, così come il Sindaco e gli altri organi eletti, è alla base del modello stesso di democrazia compiuta. E la democrazia, per definizione etimologica, è la possibilità che tutti, senza discriminazioni di razza o censo, possano contare allo stesso modo nelle scelte collettive e abbiano quindi uguale possibilità di accedere alle cariche pubbliche. Confondere allora la legittima del gettone o dell'indennità di carica con il “privilegio” significa dubitare del caposaldo della rappresentatività popolare alla base del concetto di democrazia; così come considerare “un regalo” i servizi necessari per portare avanti il lavoro istituzionale e il confronto con la cittadinanza vuole dire distorcere pesantemente un ruolo delicatissimo e necessario. In definitiva si possono accettare le critiche, i

rilievi, i dubbi nei nostri confronti; anch'essi sono sale del percorso democratico. Ma ciò che non posso e non dobbiamo accettare è che il ruolo del Consigliere Comunale e di ogni altro rappresentante dei cittadini sia svilito e frainteso in nome di una demagogia la cui prevalenza lascerebbe in terra solo una vittima: la democrazia. Anche perché i consiglieri passano, ma la democrazia deve rimanere.

L'articolo 77 della legge 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti Locali) definisce il Consigliere Comunale "Amministratore locale" al pari del Sindaco. Al pari del sindaco la legge definisce il ruolo etico del consigliere (art. 78) ricordando che il comportamento degli amministratori nell'esercizio delle proprie funzioni deve essere "improntato all'imparzialità e al principio di buona amministrazione". L'articolo 42 della stessa legge stabilisce che "Il Consiglio è l'organo di indirizzo e di controllo politico-amministrativo" e ha "competenza su programmi, piani finanziari, bilanci e relative variazioni".

Sembrerebbe quindi che il ruolo sia ben definito dalla legge al fine di normare il comportamento di chi è stato eletto in conseguenza delle preferenze di voto ottenute dagli elettori (ricordate?? un unico voto esprimibile per il candidato alla carica di consigliere comunale!). Tuttavia il consigliere è proclamato eletto grazie alla propria rispettiva cifra individuale, che è la somma dei voti di preferenza aumentata dalla cifra di lista. Il consigliere comunale è quindi rappresentante non solo di chi espressamente ha scritto il suo nome sulla scheda, ma anche di tutti coloro con cui condivide l'orientamento politico. Il consigliere comunale quindi è rappresentante dei cittadini, nella larga accezione del termine.

A differenza degli assessori comunali (che possono essere scelti dal sindaco tra i consiglieri eletti, ma che possono essere anche cooptati dall'esterno) va ribadito che il consigliere comunale:

- non è stato chiamato "dopo",
- non è stato "tirato fuori dal cilindro come il coniglio" dall'abile prestigitatore,
- non è stato recuperato,
- non è solo "uomini di fiducia"
- ciascuno consigliere si è apertamente dichiarato (non è stato nascosto come il coniglio), si è sottoposto al giudizio della gente, si è preso carico delle loro aspettative, si è impegnato a sostenere valori e ideali ma anche progetti concreti, si è impegnato a rappresentare la gente del nostro comune.

Il ruolo dell'Assemblea consiliare. Funzioni e competenze del consiglio comunale

Il Consiglio Comunale è organo di governo del Comune insieme alla Giunta e al Sindaco. È composto da 20 membri oltre al Sindaco e la durata in carica dei Consiglieri comunali è di cinque anni. Il Consiglio comunale è il massimo organo rappresentativo della comunità locale e espressivo della domanda sociale. È l'organo di indirizzo di controllo politico-amministrativo dell'ente locale, espressivo della domanda sociale e interprete permanente della volontà popolare. Il circuito istituzionale delle competenze, l'equilibrio armonico dei poteri di tali organi di governo, il bilanciamento dei pesi e dei contrappesi, assicurano una dialettica collaborativa e non competitiva tra i vari organi nell'ottica della buona amministrazione e del perseguimento dell'interesse della comunità locale.

In linea generale, mentre al Sindaco e alla Giunta (l'Esecutivo) spettano i poteri di amministrazione, al Consiglio comunale competono gli atti fondamentali di indirizzo, programmazione e pianificazione, di controllo e di verifica.

La funzione di indirizzo consiste nella partecipazione del Consiglio alla definizione dei fini politico-amministrativi dell'ente che, costituendo i criteri guida dell'azione politica e gestionale del Comune, di fatto vincolano il Sindaco, il Presidente, gli Assessori, i dirigenti e i responsabili dei servizi. La funzione di controllo si concretizza nel monitoraggio dell'attività degli organi politici e burocratici al fine di accertarne la congruità all'indirizzo politico-amministrativo dell'ente.

Il Consiglio gode di una ampia autonomia organizzativa, funzionale, gestionale e contabile. La competenza del Consiglio comunale non è di carattere generale, ma risulta limitata ad alcuni atti essenziali per la vita e il funzionamento del Comune, ma rispetto a tali atti, la competenza consiliare è inderogabile, esclusiva, tassativa.

Gli atti fondamentali di competenza del Consiglio comunale riguardano: lo statuto e i regolamenti; i programmi, le relazioni previsionali e programmatiche, i piani finanziari, i programmi dei lavori pubblici, i bilanci annuali e pluriennali, il rendiconto, i piani territoriali urbanistici, le convenzioni con i Comuni, l'organizzazione degli uffici e dei servizi e la loro concessione, la partecipazione dell'ente locale alle società di capitale, l'istituzione e l'ordinamento dei tributi.

I Consiglieri comunali rappresentano l'intera comunità ed esercitano la loro funzione senza vincolo di mandato. Il Consiglio comunale è rappresentato dal Presidente che è garante dell'applicazione del regolamento, della chiarezza delle relazioni tra maggioranza e opposizione e delle prerogative e dei diritti dei singoli consiglieri; al Presidente del Consiglio sono attribuiti, tra gli altri, i poteri di convocazione e direzione dei lavori e dell'attività del consiglio.

I consiglieri comunali hanno diritto di iniziativa su ogni questione sottoposta alla deliberazione del Consiglio e sono titolari dei poteri di sindacato istruttivo attraverso la possibilità di presentare interrogazioni e interpellanze, nonché di proposta mediante la formulazione di mozioni e ordini del giorno.

La legittimazione ad agire e la funzione politica dei Consiglieri.

ATTI AMMINISTRATIVI: *Sull'impugnazione degli atti da parte del Consigliere Comunale.*

La legittimazione dei consiglieri comunali a impugnare dinanzi al g.a. le deliberazioni dello stesso Consiglio comunale non può ritenersi astrattamente limitata ai soli casi in cui vengano formalmente in rilievo atti incidenti in via diretta sul diritto all'ufficio e quindi su un diritto spettante alla persona investita della carica di consigliere ma anche con riferimento all'impugnazione di delibere destinate ad avere ricadute particolarmente significative non solo sulla consistenza patrimoniale dell'ente territoriale ma anche sulla storia e sulle radici culturali dell'intera comunità in esso rappresentata; in tal caso, infatti, non viene contestato il contenuto intrinseco della predetta deliberazione, ma la mancata conoscenza di documenti essenziali, anche di natura endoprocedimentale, ai fini della compiuta consapevolezza della proposta su cui il consigliere si accinge a esprimere il suo voto: consapevolezza la cui mancanza condiziona negativamente le prerogative del soggetto chiamato ad approvarla.

Il rispetto dei tempi regolamentari in punto di messa a disposizione dei documenti relativi agli argomenti posti all'ordine del giorno, che assume particolare pregnanza in vista di deliberazioni destinate a incidere pesantemente sull'assetto storico-culturale e patrimoniale della comunità territoriale, è requisito essenziale e imprescindibile ai fini del rispetto delle prerogative dei componenti dell'organo deputato istituzionalmente a operare il controllo sull'operato dell'esecutivo comunale.

Al livello pratico, i poteri riconosciuti dall'Ordinamento degli Enti locali all'assemblea elettiva determinano dei legittimi interessi di ogni singolo Consigliere, la cui lesione può anche portare all'annullamento degli atti adottati. "È nulla la delibera di consiglio comunale adottata in violazione delle norme regolamentari concernenti la messa a disposizione, in favore dei consiglieri richiedenti, di documenti propedeutici alla delibera stessa, poiché destinate, appunto, a salvaguardare le prerogative del controllore dell'esecutivo comunale. Agendo in modo diverso si finisce con lo snaturare la funzione del consigliere comunale relegandola a quella di acritico e ignaro ratificatore di decisioni assunte altrove e svuotando così di contenuto il suo ruolo istituzionale che diventa un vuoto simulacro (lontano dalla realtà effettiva).

Tale principio, tuttavia, può essere strumentalmente e distorsivamente invocato a fini meramente ostruzionistici: la pur consapevole previsione di questa possibilità, comunque suscettibile di adeguati correttivi, non può esimere dal predicare il rispetto di regole di condotta poste a presidio della legalità dell'azione amministrativa nel suo complesso (TAR Puglia-Bari, Sez. I, sentenza 10.07.2008 n. 1724).

Per il Tar di Napoli, "un compiuto approfondimento della tematica implicherebbe una riflessione sul mutamento del rapporto tra consiglio e giunta in un sistema in cui il rinnovato ruolo della maggioranza consiliare configura il consiglio non più solo come controllore della giunta, ma come compartecipe dell'attuazione del programma della maggioranza eletta democraticamente dal popolo, in una posizione che non è contrapposizione, ma di cooperazione nel governo della realtà comunale. Le radicali novità introdotte con la legge costituzionale n. 3 del 2001 di riforma del Titolo V della Costituzione – con la sostanziale abolizione del controllo regionale sugli atti degli enti locali – apportano a loro volta ulteriori elementi di riflessione sul tema oggetto di giudizio, ma tali innovazioni appaiono di non univoca incidenza sull'argomento in trattazione, posto che, se da un lato l'abolizione del controllo dei Co.re.co. indurrebbe a immaginare – quasi in compensazione – un ampliamento del «controllo» giurisdizionale tramite il riconoscimento della legittimazione a ricorrere dei consiglieri di minoranza, dall'altro è legittimo il dubbio circa la rispondenza di una siffatta «compensazione» rispetto allo spirito e alla ratio della riforma, che risiedono anche nella volontà del Legislatore costituente di riconoscere una maggiore incisività di azione ed efficienza al governo del Enti Locali".

Per il Consiglio di Stato, il nuovo Ordinamento degli enti locali, nell'ottica del sempre più accentuato decentramento e federalismo, "ha delineato un sistema delle autonomie locali a regime con controlli sempre più attenuati rispetto a precedenti assetti da parte di organi statali e regionale, con poteri «rafforzati» in testa agli

esecutivi comunali, con la distinzione di compiti e responsabilità fra amministratori e dirigenti locali, con poteri di indirizzo e di controllo politico amministrativo da parte del Consiglio comunale. Così può configurarsi un diritto dovere del consigliere di partecipazione alla vita politico-amministrativa, volto al controllo e quindi al perseguimento fattuale dell'ordinato e corretto svolgersi delle sedute consiliari e del rispetto della legalità di ogni fase procedurale delle riunioni del Consiglio comunale, da ritenersi esplicazione del diritto di iniziativa, di attivazione, di stimolo nonché di vigilanza, che è intrinseco e connaturale all'espletamento del mandato popolare e che non altrimenti conseguibile”.

UN PROBLEMA ISTITUZIONALE: IL RUOLO DEL CONSIGLIO COMUNALE

Nella proposta di regolamento all'O.d.G. il ruolo del Consiglio Comunale è messo, in realtà, in modo limitato e marginale. È un giudizio, quest'ultimo, di rilevanza sia di ordine istituzionale sia di ordine politico. E lo è, perché, in questa esperienza amministrativa, tale sostanziale marginalità è la regola. Dico subito che tale situazione si è determinata, a mio avviso, quando si è assunta, a livello generale, la prassi di considerare il Sindaco e la Giunta – quale organo del Comune – come l'unico rappresentante della volontà dei cittadini, poiché eletto direttamente. Tale valutazione si è spinta fino al punto di considerare il confronto e la discussione in Consiglio Comunale quasi una sorta di ritualità, poco più di un passaggio formale e questa concezione non è estranea alla prassi instauratasi anche in altri Comuni.

Considero ciò una stortura istituzionale e un errore politico.

Il Consiglio Comunale, al pari del Sindaco, viene eletto direttamente dai cittadini e, oltre a questo, per espresso dettato legislativo ha una funzione di primaria importanza.

Svolgere la funzione di “indirizzo” dovrebbe, nel concreto, significare che il Consiglio Comunale dovrebbe “dettare” le modalità di comportamento politico-amministrativo nella generalità dei casi e, specialmente, nella definizione degli atti fondamentali riservati alla sua esclusiva competenza. Per poter dettare tali comportamenti dovrebbe, dunque, partecipare alla formazione delle volontà fin dal sorgere delle esigenze di comportamento politico-amministrativo, se non si vuole che la funzione di indirizzo rappresenti una mera imputazione formale. Proprio quest'ultima condizione, in particolare, non viene rispettata e, alla fine, la funzione del Consiglio Comunale viene ridotta a quella di semplice organo di ratifica di volontà politico-amministrativa i cui presupposti e le cui necessità vengono già deliberati dal Sindaco o dalla Giunta, magari anche attraverso sedi di consultazione e di confronto esterni allo stesso Consiglio Comunale.

Ecco, dunque, dove sta la stortura istituzionale che, come si diceva, nasce dall'assuefazione a una concezione eccessivamente “piramidale” della struttura politico-amministrativa del Comune.

Tuttavia, ad aggravare tale condizione si aggiunge l'ulteriore considerazione che la descritta distorsione si traduce immediatamente in altri fatti. Continuando, infatti, lungo questa direttrice vengono svuotate, contemporaneamente, la funzione di rappresentanza dei cittadini, il ruolo di ciascun singolo consigliere comunale e infine anche il ruolo delle forze politiche, alle quali, al contrario, andrebbe restituito il ruolo di protagoniste nella formazione e nella rappresentanza della volontà popolare.

Come si vede, la questione è delicata e riveste aspetti sia politici sia istituzionali.

Dobbiamo rivendicare il ruolo centrale dell'assemblea elettiva, comprenderlo nel nostro regolamento e condizionandolo fin dal momento in cui abbiamo reso pubblico il nostro programma elettorale: l'esperienza di questi anni non mi ha fatto cambiare idea. Sono convinto che il dibattito su come cambiare questa “prassi” vada finalmente avviato.

Per quello che sento e percepisco c'è la necessità di un maggiore coinvolgimento nelle decisioni di tutti i consiglieri comunali ma non solo, anche del mondo associazionistico, di quelle forze attive all'interno della comunità che non trovano un'adeguata espressione. È chiaro che su tutto questo bisogna riflettere profondamente, ragionare, anche proporre qualcosa di nuovo, un qualcosa che dia una positiva risposta alle problematiche evidenziate e che oggi ritengo verranno messe sul tavolo della discussione.

Voglio ricordare una frase di ***Thomas Jefferson**, “il mezzo per avere un governo buono e fidato non sta nell'affidare a un unico organo tutto il potere, ma nel dividerlo tra molti, distribuendo a ciascuno le funzioni che è in grado di assolvere affinché si giunga all'amministrazione da parte di ogni individuo della propria fattoria attribuendo a ognuno la direzione di ciò che il suo occhio riesce a sorvegliare direttamente”.

La democrazia opera bene attraverso assemblee elettive nelle quali si esprime il pluralismo politico. Significativi e autorevoli Consigli comunali assicurano lo svolgersi di dinamiche politiche altrettanto significative e autorevoli a patto che loro completa autonomia sia presupposto ineliminabile per il corretto esercizio delle funzioni assegnate.

Il Consiglio comunale è l'organo di rappresentanza per eccellenza e può garantire nuove e ampie forme di democrazia partecipativa, dimostrando capacità di innovazione istituzionale quando riesca a collaborare con tutte le altre istituzioni e a richiamare gli altri soggetti all'esercizio corretto e rispettoso delle proprie competenze. La logica è quella della ricerca di un nuovo equilibrio tra i vari poteri, inteso come processo di riequilibrio istituzionale.

Il Presidente del Consiglio comunale rappresenta il punto di garanzia del funzionamento del Consiglio rispetto all'esterno e rispetto agli altri organi, in quanto è garante dell'applicazione dello Statuto, del Regolamento, della chiarezza delle relazioni tra maggioranza e minoranza e garante degli stessi consiglieri. Allora, se è vero, come è vero, che il Consiglio comunale rappresenta l'intera comunità, l'azione del suo Presidente non può essere limitata. L'importante è garantire a tutti la possibilità di far sapere a tutti i propri pensieri e valutazioni.

Questo perché la democrazia è sempre più vista come un sistema di contrappesi efficace, ai limiti della democrazia rappresentativa e come uno strumento per contribuire insieme ad altri a una maggiore efficienza e democraticità dell'azione di governo. Se invece si vuole mantenere il meccanismo della soglia, peraltro non rispettosa dell'autonomia consiliare comunale, la si abbassi sensibilmente e ci si affidi a meccanismi di determinazione più immediati.

Il ruolo del Consiglio comunale, del suo Presidente, delle sue articolazioni deve essere esaltato da un Regolamento interno chiaro, efficiente ed esaustivo. Nessuna fonte è scevra di manchevolezze, ma nel caso del Regolamento interno, grazie a un'opera continua di adeguamento, lacune e rischiosità dovranno essere sempre più ridotte.

In questo ambito troverà spazio un'adeguata regolamentazione dell'attività delle commissioni consiliari, della Conferenza dei Capigruppo, ecc., quali organi ausiliari del Consiglio comunale. In ogni modo dovrebbe essere prevista una commissione di garanzia alla Presidenza nella quale andrebbe sicuramente posto un rappresentante delle minoranze consiliari.

Ritengo che il Regolamento si dovrà occupare anche di un altro strumento di partecipazione dei consiglieri all'attività deliberativa consiliare, l'emendamento. Si tratta di uno strumento importante e deve essere utilizzato in maniera precisa e puntuale. Il primo passo per porre il consigliere in grado di proporre rimedi alle mende è quello della partecipazione realmente informata.

Democrazia è un sistema complesso nel quale prevale tendenzialmente la volontà maggioritaria, in quanto legittima e rispettosa delle posizioni delle minoranze in un quadro di regole e di diritto. Perciò Regolamento comunale deve definire anche il ruolo della minoranza consiliare. Le minoranze devono essere garantite da un regolamento valido e nei loro diritti fondamentali. Infatti, le minoranze formatesi a seguito del risultato elettorale o a seguito della modificazione della composizione dei Consigli comunali o dei gruppi dovranno avere assicurato il diritto a svolgere la propria attività di indirizzo, di stimolo, di controllo e denuncia e potranno contare sull'adeguato supporto delle strutture dell'ente al fine di poter svolgere al meglio la propria attività.

Oltre a ciò, alle minoranze deve essere garantita un'adeguata informazione delle principali attività svolte dal Comune, dei rilievi avanzati da altri soggetti istituzionali, nonché da parte delle strutture di supporto all'attività dell'ente, in particolare dai revisori dei conti, dal nucleo di valutazione e dalla struttura preposta al controllo di gestione.

Nel ruolo di indirizzo e di controllo dei Consigli comunali ci sono alcuni momenti sono significativi. Il primo è la formazione del bilancio di previsione, È necessario elaborare il documento di indirizzo sul bilancio con netto anticipo rispetto alla data della sua approvazione e partecipare soprattutto attraverso l'attività istruttoria delle commissioni consiliari alla sua formazione. Competono in rapporto al bilancio, alla Giunta e al Consiglio compiti diversi da affrontare con una tempistica adeguata alle esigenze, magari tramite una nuova figura, cioè un funzionario di collegamento tra il Consiglio e la ragioniera comunale.

La funzione di controllo poggia su due capisaldi: i controlli interni e l'attività di revisione. I controlli interni all'ente locale sono soprattutto deputati a far circolare informazioni corrette sulla gestione. Stabiliti gli obiettivi della gestione, si devono analizzare i risultati ottenuti, i fattori di crisi e le ragioni dell'inefficienza e del ritardo, individuando margini di miglioramento e di correzione. Le strutture deputate al controllo potranno supportare le Assemblee consiliari nella valutazione del livello di attuazione delle linee programmatiche, nella verifica delle scelte di carattere generale operante in sede di programmazione esecutiva.

Il controllo strategico adotta sistemi di valutazione per tenere conto dei punti di vista dei cittadini e dell'impatto sociale degli interventi pubblici e della regolazione adottata. I revisori dei conti non devono intervenire nelle fasi cruciali dell'azione amministrativa, la predisposizione dei bilanci di previsione e la rendicontazione. L'organo di revisione agisce lungo tutto l'esercizio e a tutto campo, pronto a individuare criticità e a

proporre e suggerire soluzioni e rimedi. Innovazione nella gestione dei servizi, rafforzamento dei poteri di indirizzo, controllo della gestione, verifica del raggiungimento degli obiettivi fissati sono aree di potenziale intervento dell'organo di revisione.

In definitiva, per quanto riguarda più strettamente il Consiglio comunale, nel momento in cui l'Assemblea è chiamata a scelte cruciali occorre poter contare su una collaborazione attiva e propositiva. Così facendo, andrà anche perseguito il potenziamento del ruolo dei gruppi consiliari e di ogni singolo consigliere, prevedendo nuovi strumenti per poter lavorare al meglio a favore della comunità.

In conclusione vorrei affermare che ci sono gli spazi, le condizioni e le prospettive per dare autonomia e autorevolezza al Consiglio e una nuova identità al consigliere comunale.

Con riferimento all'attuale situazione, da un punto di vista normativo, sotto un certo profilo si potrebbe dire che le cose siano abbastanza chiare perché anzitutto, se guardiamo al Testo Unico nazionale sulle autonomie, all'art. 36 quando si parla degli organi di governo, dice: "Organi di governo del Comune sono il Consiglio, la Giunta e il Sindaco". Quindi il primo concetto molto chiaro è che sono tre organi distinti e che il Consiglio è autonomo e distinto rispetto al Sindaco.

Ci sono due ambiguità a livello nazionale, uno che la Giunta è nominata dal Sindaco, l'altro, che crea qualche difficoltà dal punto di vista formale su cui i giuristi potrebbero disquisire, è il fatto che il Sindaco è eletto autonomamente rispetto al Consiglio, ma poi ne fa parte e ha diritto di voto.

Dal punto di vista normativo, una volta stabilito che il Consiglio è un organo e quindi indipendente dal Sindaco, ha una sua struttura, una sua dignità, molto logico è apparso prevedere che l'organo Consiglio comunale elegga un proprio Presidente fra coloro che sono stati eletti dai cittadini. Mentre se il Presidente dell'Assemblea elettiva è il Sindaco, esso diviene un Presidente imposto dall'esterno che viene eletto con un percorso in qualche modo diverso.

In effetti, se si fa riferimento alla normativa vigente, le attribuzioni dei Consigli con il Testo Unico nazionale sono definiti molto bene e sono i compiti della Giunta che sono per lo più definiti in via residuale. Il Consiglio è un organo di alto governo locale e le decisioni importanti devono necessariamente essere prese in Consiglio. Purtroppo, però, è frequente la situazione in cui i consiglieri di entrambe le parti, ma di solito quelli di maggioranza, si trovano a volte a sentirsi nelle condizioni di frustrazione rispetto a quelle che erano le aspettative di essere eletti in un Consiglio comunale e di governare la città. Ciò dipende però da presupposti concreti, un po' dalla mentalità, dal modo di lavorare, dalle condizioni che ci sono, ed è un problema abbastanza delicato, perché nello svolgimento dei Consigli comunali spesso il contributo attivo dei consiglieri è sostanzialmente insufficiente.

Potrei affermare che anche su argomenti importanti sarebbe legittimo che un consigliere o un gruppo di consiglieri dedichi un po' di tempo al suo lavoro di consigliere, vada negli uffici e con la collaborazione di dirigenti e addetti predisponga compiutamente la delibera, faccia le verifiche di bilancio, arrivi in Consiglio comunale, porti in Consiglio la delibera senza che questa sia passata in Giunta. Perché se un atto è di competenza del Consiglio, non è affatto necessario che passi in Giunta. Deve assolutamente essere così, benché ciò spesso non avvenga.

Se prendiamo tutte le medie dei comuni come il nostro, i consiglieri hanno normalmente un lavoro e il loro ruolo di consigliere è esercitato nelle poche ore previste dalla normativa e dal punto di vista di un minimo di retribuzione economica insufficiente. Dal punto di vista del ruolo, il fatto che sostanzialmente la normativa preveda che al consigliere spetti il gettone di presenza per la commissione e per il Consiglio comunale evidenzia che nella normativa è sottinteso il concetto che il ruolo del consigliere è in fondo limitato alla presenza in commissione e in Consiglio e poco più, a quelle poche ore che possono servire per preparare la riunione di commissione e di Consiglio.

Se, in effetti, si dovesse passare in maniera più organica e seria al concetto che al consigliere spetta un'indennità di funzione, dal punto di vista formale del principio avremmo l'idea che il consigliere non è tale soltanto nel momento in cui è seduto in Consiglio comunale. Al limite sarei portato a dire provocatoriamente che in un comune di 24.000 abitanti come il nostro i consiglieri dovrebbero essere meglio retribuiti e la loro funzione meglio definita, in modo che il consigliere avesse la possibilità di esercitare il suo ruolo per davvero.

Nella situazione attuale il quadro normativo definisce con abbondanza e precisione quali sono i ruoli del Consiglio comunale, che sostanzialmente vengono rispettati. Dal punto di vista pratico, però, scopriamo che spesso i consiglieri si limitano alla semplice discussione e i consiglieri di maggioranza ratificano delle decisioni prese altrove. Questo è un po' il costume politico indipendentemente dal colore, e le forze politiche nel momento in cui si definiscono gli organi di governo locale tendono a privilegiare la posizione degli Assessori su quella dei

Consiglieri. Infatti, si mettono in Giunta, assai più che in Consiglio, persone che abbiano possibilità, disponibilità di tempo, un certo livello e possibilità di maggiore impegno.

Ciò avviene perché prevale il concetto che la Giunta è quella che governa e il Consiglio in qualche modo è di contorno. Da un punto di vista normativo è assolutamente fondamentale la scelta che è stata fatta di definire l'incompatibilità tra la posizione di Assessore e quella di consigliere comunale. Questo definisce con chiarezza quali sono i ruoli e che i ruoli sono distinti.

Per fare un esempio concreto: "il Consiglio comunale nei modi disciplinati dallo Statuto partecipa alla definizione, all'adeguamento e alla verifica periodica dell'attuazione di linee programmatiche da parte del Sindaco". Questo è un atto fondamentale ed essenziale, però, specialmente nei primi tempi, il programma del Sindaco viene presentato nella prima seduta del Consiglio comunale, votato per alzata di mano e, nei successivi 5 anni difficilmente si avrà una discussione seria, serrata, significativa sull'attuazione del programma.

Penso invece che la cosa più importante sarebbe proprio quella di impegnare i nostri Consigli comunali a essere più attenti agli aspetti programmatici e alla verifica dell'attuazione del programma, in modo da dare effettivamente un contenuto e una dignità maggiore ai consiglieri.

Quanto al ruolo proprio del Presidente del Consiglio Comunale, cito a titolo di curiosità, esiste una risposta del Ministero degli Interni che risale al 1995 a un quesito che era relativo alla collocazione del Presidente del Consiglio comunale all'interno delle precedenze previste dal cerimoniale dello Stato. La risposta dice che "In riferimento al quesito posto circa la collocazione del Presidente del Consiglio comunale nell'ordine delle precedenze nelle manifestazioni pubbliche si dispone che detto Presidente segua immediatamente il Sindaco e preceda gli Assessori e gli altri consiglieri. Firmato il Sottosegretario di Stato". Si tratta di una risposta è molto chiara: dal punto di vista della rappresentatività il Presidente del Consiglio comunale è secondo solo al Sindaco. È dunque importante, per la dignità del Consiglio comunale, non per il Presidente in quanto tale, che egli sia riconosciuto come la seconda carica della pubblica Amministrazione.

Mi permetto di dire anche a costo di sembrare polemico, che è un po' come la questione della presenza femminile nelle liste elettorali. Siccome non lo si fa spontaneamente, c'è bisogno della legge, anche se non è indice di una grande coerenza il fatto che sistema politico si debba autoflagellare obbligandosi a fare ciò che spontaneamente non fa. Accettiamo pure le quote elettorali, ma sappiamo che andiamo a scomodare la legge per cose che potremmo ottenere senza scomodarla.

In realtà, signor Presidente, e mi avvio a concludere, credo che il tema della configurazione del Consiglio comunale anche nei suoi rapporti con il sistema politico e con tutta la pluralità di soggetti che ho citato prima, richiami in realtà il vero nodo, che è la complessità della rappresentanza politica, la pluralità degli interessi e la loro suscettibilità di essere sottoposti a mediazione, di essere ridotti a sintesi.

A mio giudizio questo è compito del programma di governo che vede una convergenza di ruoli fra esecutivo e maggioranza del Consiglio comunale, ma soprattutto un ruolo adesivo del Consiglio per quanto riguarda l'attuazione del programma di governo, il cui gestore è il Sindaco che ha ottenuto l'investitura democratica.

Temo che si debba riconoscere come fisiologica una asimmetria tra esecutivo e Consiglio comunale, e in particolare fra minoranza del Consiglio comunale e esecutivo, anche se, tutto sommato, la maggioranza del Consiglio comunale sembri essere ancor meno gratificata. È anche vero che non si può avere la botte piena e la moglie ubriaca, "hai il piacere di essere in maggioranza, non puoi pretendere di essere maggioranza dialettica, critica, o meglio, puoi fare la maggioranza dialettica e la maggioranza critica, evidentemente entro margini fisiologici, cioè fino al punto da non provocare la caduta del Sindaco".

Crede che acquisire una matura consapevolezza del proprio ruolo sia sempre e comunque una valorizzazione, perché almeno si sa per che cosa ci si candida, si sa cosa si fa una volta che si è stati eletti e non ci si lamenta troppo.

Mi domando quanto non si possa qui veramente essere innovativi e capire se forse il Consiglio comunale, oltre che innovare se stesso e autovalorizzarsi, non possa entrare in una diversa logica, cioè di essere un valorizzatore dell'innovazione di contesto. Il mondo cambia attorno a noi, attorno ai Comuni e ai cittadini dei Comuni.

Il grande limite dei Consigli comunali è che normalmente si ha uno spazio temporale di attenzione limitato alla durata della consiliatura. Abbiamo un ordinamento con un sistema elettorale che determina maggioranze nette e definite e che divide il potere politico a metà: il potere di governo al Sindaco e alla sua Giunta (con gli assessori privi di autonomia, risultando dei "collaboratori" del Sindaco, dallo stesso scelti e parimenti revocabili), mentre il potere di indirizzo e di controllo sarebbe affidato al Consiglio comunale. Tuttavia l'esperienza ha dimostrato che la prima metà del potere è reale e forte, mentre la seconda metà è largamente teorica e debole, es-

sendo abbastanza indeterminata. Sicché succede spesso che il Comune sia concentrato sulla figura del Sindaco, come specie di podestà democratico o di governatore civico. Capita spesso di leggere Sindaco come sinonimo di Comune. Pare dunque che la ricetta individuata via via negli anni, se da un lato ha creato maggiore stabilità, una riduzione del potere di imposizione e interdizione dei partiti o delle singole liste elettorali, dall'altro ha limitato la partecipazione dei Consiglieri alla vita democratica del Comune, rendendo il loro ruolo "precario".

C'è dunque frustrazione di fronte al depauperamento del ruolo tradizionale di Consigliere. Il nuovo regolamento comunale può riassegnare un ruolo rilevante per i singoli eletti, quasi di gestione cooperativa della cosa comunale e comunque di stringente controllo sulle singole materie e provvedimenti. Così che la mortificazione del ruolo non porti alla rinuncia e all'abbandono dell'impegno.

Ci sono Comuni privi di forze d'opposizione in cui un Sindaco e una maggioranza plenipotenziaria decidono su tutto. Si tratta di situazioni che esistevano anche in passato ma che non raggiungevano questi livelli di preoccupazione. Ma anche nelle realtà dove l'opposizione esiste si susseguono le dimissioni o il sistematico disimpegno di singoli consiglieri. Peraltro io continuerei a ritenere che il *vulnus* (la lesione del diritto) del ruolo del Consigliere non sia tanto il mancato rispetto – in talune situazioni davvero riprovevole – delle procedure, quanto il fatto che il potere dell'Esecutivo e sempre più dell'apparato comunale (anche questo è un aspetto molto problematico) è spesso insindacabile, nel senso che il processo decisionale sostanziale scavalca il Consiglio, né è più ammessa quella "cogestione" cui accennavo sopra. E se per taluni versi quest'ultimo aspetto risulta positivo per la celerità, la chiarezza e la responsabilità delle decisioni, d'altro canto determina un impoverimento in tante realtà municipali, dove sarebbe bene associare tutte le migliori energie disponibili nel processo decisionale e gestionale.

In tutta questa temperie di casi e situazioni, si aggiunge talora a mortificare il ruolo del Consigliere e delle Assemblee consiliari qualche caso patologico in cui il capo dell'Esecutivo eletto direttamente dal popolo esercita non solo il potere ma anche una sorta di strapotere: e il Consiglio soccombe, soprattutto dove non sia operante un contropotere di forte impatto politico e mediatico, viste le ascendenze democratiche e pluralistiche cui tutti ci richiamiamo. Chi ha vinto le elezioni ha il doveroso diritto di governare, ma l'opposizione non deve essere relegata o relegarsi essa stessa per dispetto in un ruolo abbruttito dalla tentazione ostruzionistica oppure dal disimpegno. Mitigare il tono e la portata delle tendenze verticistiche è cosa buona e giusta: valeva per il passato – e molti di noi hanno capito la lezione –, continua a valere per il futuro.

Ripeto: il ruolo del Consiglio comunale rispetto al Sindaco, alla Giunta comunale, all'apparato gestionale può essere recuperato con una forte iniezione di autonomia funzionale e organizzativa.

Sarebbe auspicabile, ad esempio, dotare i propri Consigli comunali di strutture operative in grado di supportare degnamente l'opera del Consiglio stesso. I Gruppi consiliari potranno gestire risorse sufficienti per studi e ricerche per arrivare all'elaborazione di nuovi e più puntuali indirizzi, a nuovi e più puntuali elementi per i controlli interni di gestione, ecc.

A svolgere un ruolo sempre più rilevante saranno poi richiamate le commissioni consiliari. In commissione il dibattito può essere più approfondito, meno legato agli schieramenti politici e più sereno dal momento che l'ultima parola competerà sempre all'Aula, ma il percorso con il quale si arriva alle decisioni non deve essere dato trascurabile e indifferente. Al riguardo il lavoro delle commissioni porteranno in Consiglio un prodotto già noto, conosciuto, vagliato, ponderato. Certo, anche qui, come in altre occasioni il Consiglio comunale deve avere fiducia nella propria commissione, deve correre un rapporto di fiducia, di reciproca garanzia, altrimenti tutto sarà vano. Rapporto di fiducia e garanzia non significa aspettarsi l'approvazione a scatola chiusa da parte del Consiglio comunale e dunque comprimerne il ruolo, ma anzi, esaltarlo proprio perché il Consiglio si potrà dedicare alle questioni vere, fondamentali, in una parola, politiche.

Vanno perciò cercati i modi e gli strumenti per restituire effettivamente all'Assemblea il compito di predisporre e approvare le proposte. In quest'ottica ci si potrà confrontare. Sarà un ulteriore banco di prova per i concetti sopraespressi. Sul versante delle forme di democrazia e di garanzia.

A mio parere senza la regolamentazione, un ruolo preciso e specifico tutto questo non può avvenire e uno dei problemi principali della situazione odierna è proprio questa mancanza di equilibrio fra Sindaco, Giunta, Consiglio e maggioranza e minoranza.

In questo sistema il Consiglio comunale ha perso moltissimo o quasi tutto, perché spesso e volentieri è solo il Sindaco tanto che talvolta sento i consiglieri di minoranza dire: "lassaddu kistionai ka poi sind'andausu e no du votausu". Le leggi attuali ingessano il dialogo in nome di una governabilità che riduce i Consiglieri a semplici spettatori di decisioni già prese.

Gli strumenti che ritengo siano essenziali per fare tornare l'interesse alla politica, all'Amministrazione in parti-

colare ritengo specialmente in Comuni di piccolo e medio calibro, è proprio quello del potere di controllo che ormai non c'è più, perché un consigliere raramente potrà permettersi per questioni economiche di fare, ad esempio, ricorso al TAR, perché ovviamente il consigliere non ha alle spalle nessuno. E le irregolarità su cui chiedere un controllo, invece, sarebbero moltissime.

Per cui un garante sopra le parti dovrebbe esserci, una sorta di garante dei consiglieri a livello locale, perché tutti hanno diritto di essere eletti consiglieri pur non essendo avvocati, commercialisti o megadirigenti.

Siamo in una fase di "stand-by", come questo ruolo può essere rafforzato? Io non ho visto particolare forza in questo consiglio da parte dei colleghi che dovrebbero fungere da punto di riferimento per molti motivi, e in particolare per gli emendamenti che ho presentato. Io spero che da questo consiglio molto, molto importante escano veramente altre proposte per rafforzare questo ruolo, proprio in nome della democrazia e del valore della democrazia di base a cui si fa spesso riferimento.

Grazie per l'attenzione dedicata a questo mio intervento, spero di essere stato esaustivo e di stimolo alla discussione per le proposte in discussione. Adesso, se il Presidente me lo consente, vorrei procedere a illustrare al Consiglio, uno alla volta, gli emendamenti prima della votazione.

Il Consigliere

Gianfranco Littarru

Considerazioni e osservazioni sono tratte dai seguenti riferimenti e da altri non espressamente citati:

RIFERIMENTI DI LEGGI:

Le leggi: 142/90 e 127/97 trasfuse e adattate nell'attuale TUEL 267/00 e mod. d.lgs. 29/93 e 77/95

Legge n. 241/90 norme di procedimento amm.vo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi

Legge n.7 del 27/03/2007 norme sui diritti dei consiglieri comunali.

Legge 142/90 abroga i controlli (Bassanini 1^)

Legge 127/97 indirizzi di federalismo (Bassanini 2^)

Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 "Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione" pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 248 del 24 ottobre 2001

ALTRI RIFERIMENTI:

Tar Napoli, sez. I 18 novembre 2002 n. 7203.

Cons. Stato, sez. II° 26 gennaio 2005 n. 8525/2004.

Tar Puglia-Bari, sez. I°, sent. 10/07/2008, n. 1724.

Dibattiti convegni pubblici – ANCI e altri enti.

Alcune considerazioni sono tratte da altre esperienze similari.

(*)**Thomas Jefferson** (Shadwell, 13 aprile 1743 – Charlottesville, 4 luglio 1826) è stato un politico, scienziato e architetto statunitense. È stato il terzo presidente degli Stati Uniti d'America ed è inoltre considerato uno dei padri fondatori della nazione. Il suo volto è ritratto sul Monte Rushmore accanto a quelli di George Washington, Abraham Lincoln e Theodore Roosevelt. Fu il principale autore della dichiarazione d'indipendenza del 4 luglio 1776 e uno dei fondatori del Partito Democratico-Repubblicano degli Stati Uniti. Fortemente segnato dal pensiero illuminista fu un fautore di uno Stato laico e liberale. Fu inoltre anche un intellettuale di grande spessore. Fondatore della Università della Virginia, ebbe un ruolo centrale nello sviluppo e nella costruzione di questa istituzione. Fu infine anche un architetto. Suoi sono ad esempio i progetti per il Campidoglio di Richmond e il campus dell'Università della Virginia.