

**Coordinamento dei Presidenti
dei Consigli comunali trentini**

ATTI DEL

CONVEGNO

**IL RUOLO DEL CONSIGLIO COMUNALE:
INNOVAZIONE E VALORIZZAZIONE**

SABATO 25 NOVEMBRE 2006

Dott. RENZO ANDERLE (Presidente del Consorzio dei Comuni Trentini): Penso che siamo tutti d'accordo ad iniziare questa mattinata di lavoro. Pare che chi doveva arrivare, è arrivato e mi fa piacere comunque vedere una buona rappresentanza dei Consigli comunali, una buona presenza a questo incontro e la partecipazione di varie autorità a sottolineare l'interesse che c'è nei confronti di questo tema.

A me spetta il compito di aprire i lavori, non senza avere portato il saluto, mio personale e quello del Consorzio dei Comuni trentini che, insieme al Coordinamento dei Presidenti dei Consigli comunali, ha organizzato questo convegno. Anzi, onore al merito, il merito è del Coordinamento in quanto il Consorzio ha fornito l'assistenza logistica e ha fatto da spalla.

Ho il piacere di aprire i lavori del convegno il cui titolo è "Il ruolo del Consiglio comunale: innovazione e valorizzazione" e che si pone l'obiettivo di approfondire il tema del ruolo dei Consigli comunali e dei loro Presidenti.

È il primo convegno organizzato dal neocostituito Coordinamento dei Presidenti dei Consigli comunali, che è operativo da poco più di un anno. Ho detto in maniera non del tutto corretta che è il primo convegno: è il primo convegno al quale è stato dato giusto rilievo. Infatti, già l'anno scorso, durante il mese di ottobre, era stata fatta una prima riunione, un primo punto della situazione, in sala consiliare del Comune di Trento ed in quell'occasione avevo avuto il piacere di conoscere il dott. Carlo Cinquini, coordinatore nazionale dei Consigli comunali e qui in rappresentanza dell'ANCI nazionale.

Già allora si era vista l'importanza di poter contare sul Coordinamento per impostare lavori di conoscenza, di approfondimento, di diffusione, di informazione. Si era vista l'importanza di strutturare il Coordinamento, cosa avvenuta nei mesi successivi e anche in questo caso, onore al merito a chi è stato l'artefice della fondazione del Coordinamento, il dott. Alberto Pattini, che è stato subito seguito ed affiancato da parte di un nutrito gruppo di Presidenti dei Consigli comunali che l'hanno supportato nel lavoro di predisposizione dello Statuto, nella composizione degli organi e nell'impostare un primo programma di attività.

In questa fase non poteva mancare il sostegno del Consorzio dei Comuni trentini, cosa che abbiamo dato con entusiasmo, riconoscendo l'importanza dell'avvio di un'attività sotto questo profilo che prescinde dalle collocazioni politiche di questo o di quel Presidente del Consiglio comunale; proprio con l'intento di evidenziare gli aspetti positivi, di formulare proposte per il miglior funzionamento dei Consigli comunali, ma anche per la soddisfazione dei consiglieri stessi.

Quindi, siamo arrivati a questo primo convegno con un tema di tutto rispetto: "Il ruolo del Consiglio comunale: innovazione e valorizzazione".

C'è un gran parlare, un gran discutere intorno al ruolo dei Consigli comunali, al ruolo degli stessi consiglieri, sia di maggioranza, sia di minoranza, intorno ai rapporti tra Consiglio comunale, Giunta, Sindaco.

Si è discusso in lungo e in largo durante la scorsa estate, quando si è evidenziata una situazione che, peraltro, si poteva toccare con mano anche prima.

Ci sono evidentemente motivi di soddisfazione da parte dei consiglieri comunali e dei Consigli comunali nell'attività, ma si rilevano anche delusioni per ruoli compressi, per un poco coinvolgimento all'interno delle decisioni; ma possiamo anche mettere, per controbilanciare le cose, la soddisfazione di una maggiore stabilità dei governi comunali rispetto al passato. Questo è quello che possiamo dire in maniera molto asettica.

Tutto questo deriva ed è il frutto della riforma introdotta con la Legge Regionale n. 1/93 che ha profondamente modificato il precedente ordinamento. Adesso possiamo mettere a frutto un periodo abbastanza lungo di esperienze. Sono circa 10 anni, a partire dal 1995 che, con il rinnovo dei Consigli comunali, è entrata in pieno vigore la Legge Regionale n. 1/93: siamo ormai al terzo mandato.

Soprattutto negli ultimi anni si sono colte le problematiche connesse alla piena applicazione della Legge Regionale n. 1/93 relativamente al coinvolgimento dei consiglieri e ai rapporti tra Consigli ed esecutivo comunale.

Agli aspetti problematici si è cercato di mettere rimedio con Legge Regionale n. 7/04, con la quale si è inteso recuperare, in qualche modo, un ruolo di più alto spessore dei Consigli comunali. Si è cercato di risolvere alcune problematiche, attribuendo maggiori competenze al Consiglio comunale attraverso lo strumento dello Statuto.

Siamo tutti impegnati, in questa fase, alle modifiche degli Statuti, proprio in recepimento della nuova Legge Regionale. Qualcuno ha già provveduto a questa incombenza, altri seguiranno.

Da quello che abbiamo visto e da quanto è stato possibile raccogliere, non si è colto nel segno con le modifiche introdotte dalla Legge Regionale n. 7. Si percepisce la necessità di fare un qualcosa di più. Questo vale per tutti, ma in particolare lo si coglie soprattutto nei Comuni di più piccole dimensioni, dove c'è la necessità di un maggiore coinvolgimento nelle decisioni da parte di tutti i consiglieri comunali; ma non solo, anche da parte 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.

In questo senso il convegno odierno può costituire una pietra miliare nel percorso che faremo, una tappa del percorso iniziato tanti anni fa ma che abbisogna di una continua correzione della rotta per arrivare al traguardo.

Oggi sono stati invitati a relazionare esperti di tutto rilievo che mi accingo a presentare. Ho già citato il dott. Carlo Cinquini, coordinatore nazionale dei Consigli comunali in rappresentanza dell'ANCI nazionale; il prof. Roberto Toniatti, Preside della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Trento che abbiamo sentito varie volte su questi argomenti e riteniamo che possa accompagnarci in queste fasi di ulteriore approfondimento; il dott. Luca Bisio, componente dell'Osservatorio per la finanza e contabilità degli enti locali (Ministero dell'Interno); il dott. Giuseppe Negri, Dirigente regionale della Ripartizione II Affari istituzionali. Chiuderà i lavori il Presidente della Giunta provinciale, Lorenzo Dellai, che abbiamo il piacere di avere fin dall'inizio presente al convegno, cosa che, invece, non potrò fare io perché chiamato ad un altro convegno di altrettanto grande importanza, quello sulle politiche giovanili. Purtroppo le sovrapposizioni succedono, per cui mi riferirò certamente il Presidente Pattini sul proseguo dei lavori.

Per il futuro ci aspetta un impegno molto forte. Siamo chiamati ad attuare la Legge Provinciale n. 3/06 riguardante la riforma istituzionale. Sono poi in campo altre riforme: in materia scolastica, del welfare, la cultura, la sanità, tutti impegni pregnanti che toccano da vicino anche l'attività dei Consigli comunali.

Ed è importante creare una rete di collegamenti: in questo senso il Coordinamento dei Presidenti dei Consigli comunali potrà svolgere, nel prossimo futuro, una funzione essenziale. Concludo toccando un altro argomento, la preparazione degli amministratori pubblici e degli amministratori comunali segnatamente.

C'è gran bisogno, per affrontare questi importanti temi, di essere adeguatamente preparati. Quindi sul tema della formazione non si investirà mai troppo. Il Consorzio dei Comuni trentini ha svolto e svolge un ruolo significativo sotto questo profilo; cito ad esempio il corso di formazione tenutosi proprio a cavallo tra la fine del 2004 e il 2005 con l'obiettivo, per chi fosse stato interessato, di approfondire determinate tematiche. Mi riferisco agli amministratori comunali in carica, ma anche a quelli che intendevano candidare, quindi proporsi quali futuri consiglieri o futuri amministratori comunali.

Su questo campo dovremmo investire molto, dotandoci di programmi adeguati; in tale senso l'aiuto del Coordinamento dei Presidenti dei Consigli comunali sarà preziosissimo proprio per impostare un programma di formazione per i prossimi anni adeguato ai tempi e alle novità ampie, articolate ed importanti che ci attenderanno per il prossimo futuro.

Vi ringrazio e dò la parola al dott. Pattini per l'introduzione dei lavori del convegno.

Dott. ALBERTO PATTINI (Presidente del Consiglio comunale di Trento – Coordinatore dell'Assemblea dei Presidenti dei Consigli comunali trentini): Grazie. Dopo le parole di Renzo Anderle mi sento veramente gratificato di come ha capito lo sforzo del Coordinamento dei Presidenti che ha iniziato da poco a muoversi sul nostro territorio con proposte, stimoli, interessi.

Egredi consiglieri, gentil Consigliere, autorità e Presidenti del Consiglio vorrei salutare un Presidente che ha voluto essere qui presente, il Presidente del Consiglio comunale di Torino, il Presidente Castronuovo Giuseppe.

Voglio salutare il Vicepresidente del Consiglio nazionale ANCI, Pietracci Alessandro, e voglio salutare anche il coordinatore nazionale dei Consigli comunali, Carlo Cinquini, che ho avuto modo di conoscere perché in questo periodo ho lavorato all'interno del direttivo nazionale dei Presidenti dei Consigli comunali.

Oggi è un momento importante, perché siamo in un periodo di riflessione e penso che, come diceva tempo fa Thomas Jefferson, il mezzo per avere un governo buono e fidato non sta nell'affidare ad un unico organo tutto il potere, ma nel dividerlo tra molti, distribuendo a ciascuno le funzioni che è in grado di assolvere finché si giunga all'amministrazione da parte di ciascun individuo della propria fattoria attribuendo ad ognuno la direzione di ciò che il suo occhio riesce a sorvegliare direttamente.

La democrazia opera bene con autorevoli assemblee elettive nelle quali si esprime il pluralismo politico. Significativi ed autorevoli Consigli comunali assicurano lo svolgersi di dinamiche politiche altrettanto significative ed autorevoli.

In quest'ottica ne va rilanciato il ruolo di indirizzo e di controllo, la loro funzione di rappresentanza e in definitiva la loro completa autonomia da considerarsi quale presupposto ineliminabile per il corretto esercizio delle funzioni assegnate.

Il Consiglio comunale è l'organo di rappresentanza per eccellenza, può garantire nuove ed ampie forme di democrazia partecipativa, dimostrando capacità di innovazione istituzionale.

Il Consiglio comunale collabora con tutte le altre istituzioni e tuttavia deve richiamare gli altri soggetti all'esercizio corretto e rispettoso delle loro e delle sue competenze.

La logica è quella della ricerca di un nuovo equilibrio tra i vari poteri, inteso come processo di riequilibrio istituzionale.

Per i Consigli comunali la separazione dei poteri significa maggiore capacità di essere fino in fondo organo politico, cioè di rappresentanza politica della polis.

In questo contesto, mentre all'esecutivo compete amministrare, il Consiglio approva gli atti fondamentali di indirizzo, di programmazione, di pianificazione e ne verifica e controlla l'attuazione.

È proprio perché i Consigli comunali sono organo di indirizzo e di controllo che le competenze e le capacità di ognuno ad esercitare queste complesse competenze deve crescere all'interno del Consiglio comunale.

In questo ambito il Presidente del Consiglio comunale rappresenta il punto di garanzia del funzionamento del Consiglio comunale 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 all'interno dell'Assemblea, deve svolgersi anche all'esterno dando voce, dando la parola a tutti i cittadini.

Come succede nelle riunioni dei Consigli comunali, non sarà un dare la parola a chiunque e comunque, ci vorranno regole e misure, ma questa è la strada. Il Presidente del Consiglio deve garantire il diritto di tribuna dei cittadini, i quali nelle forme dovute a lui si rivolgono. La forma sarà

quella della petizione, dell'istanza o altro ancora. L'importante è garantire a tutti la possibilità di far sapere a tutti i propri pensieri e valutazioni.

Questo perché la democrazia diretta è sempre più vista come un sistema di contrappeso efficace, ai limiti della democrazia rappresentativa e come uno strumento per contribuire insieme ad altri ad una maggiore efficienza e democraticità dell'azione di governo.

In quest'ottica, perciò, va considerata l'estensione a tutti i Comuni quanto meno della facoltà non obbligatoria di eleggere un proprio Presidente. 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 della popolazione residente più immediati.

Potrebbe essere utile fissare dei giorni di udienza del Presidente del Consiglio comunale durante i quali chiunque lo voglia possa incontrarlo senza particolare formalità. Analogo discorso potrebbe valere anche per i singoli consiglieri, e quanto meno per i Capigruppo consiliari. Anche qui nulla di rivoluzionario, solo porsi in un atteggiamento partecipativo di ascolto. Non verrà nessuno, si presenteranno solo i soliti habitù della protesta. Può darsi, ma non è proprio detto, e comunque ci si può provare.

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

In questo ambito troverà spazio un'adeguata regolamentazione dell'attività delle commissioni consiliari, della Conferenza dei Capigruppo quale organo ausiliario del Consiglio comunale. In ogni modo dovrebbe essere prevista una commissione di garanzia alla Presidenza (questo nei piccoli Comuni) nella quale andrebbe posto un rappresentante sicuramente delle minoranze consiliari.

Il Regolamento si occuperà 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 e Statuto comunale definiranno anche il ruolo della minoranza consiliare.

Le minoranze devono essere garantite da uno Statuto 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 e al controllo strategico ove operanti.

Nell'ambito del profilo dei Consigli comunali rispetto al loro ruolo di indirizzo e di controllo 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 ed anzi 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 ad 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 secondo luogo, 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.

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 quest'ottica il Consiglio comunale riconquista spazi anche attraverso l'autonomia contabile-organizzativa, la struttura professionale riservata al Consiglio comunale, il sostegno alle attività dei gruppi consiliari. L'autonomia consiliare migliorerà ogni specifica azione collegiale, quella di ogni singolo consigliere e quella del suo Presidente.

In alcuni Comuni al Presidente è affidata la promozione culturale e l'immagine della città, in altri i diritti dei cittadini reclusi, in altri il Presidente promuove incontri e visite ai palazzi comunali, patrocina e organizza eventi culturali ricreativi, edita pubblicazioni con il logo del Comune e della Presidenza.

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.

Prima di ringraziarvi vorrei dare un saluto ad un mio carissimo amico, Zini Carmelo, vicecoordinatore del coordinamento. In questi mesi è stato lui a propormi di muovermi e lo ringrazio per tutto quello che ha fatto, e questo mi sembrava dovuto al grande amico Carmelo.

Grazie per l'attenzione che c'è stata in questo mio intervento.

Adesso svolgo la funzione di moderatore e darò la parola ai singoli relatori, alla fine il mio collega Nicola Zoller, che fa parte del direttivo del Coordinamento dei Presidenti, avrà il compito di tirare brevi conclusioni da questo incontro.

Iniziamo con il prof. Carlo Cinquini, coordinatore nazionale dei Consigli comunali in rappresentanza dell'ANCI che interviene sul tema: "Il nuovo ruolo del Consiglio comunale: quadro normativo e difficoltà operative".

La parola al prof. Cinquini, prego.

Prof. CARLO CINQUINI (Coordinatore nazionale dei Consigli comunali – A.N.C.I.):

Grazie. Ringrazio il Consorzio dei Comuni trentini ed il Coordinamento dei Presidenti in particolare per l'invito. Il tema è sicuramente delicato e il mio riferimento è al quadro nazionale, non conosco sufficientemente bene la nuova normativa regionale dei Consigli comunali, peraltro oggetto di un altro intervento, quindi penso possa essere interessante nella giornata di oggi verificare e confrontare le due normative. Credo che la normativa regionale sia, sotto il nostro punto di vista, più avanzata di quella nazionale.

Dal punto di vista nazionale il momento è un po' incerto perché noi abbiamo un Testo Unico sulle autonomie locali che risale al 2000 e raccoglie tutte le modifiche intervenute negli anni '90, ma adesso è in vista la redazione di una nuova normativa che dovrebbe passare sotto il nome di Codice delle Autonomie Locali. Non sappiamo bene quali saranno i tempi, ma potrebbe riordinare e modificare alcune cose.

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 ed il Sindaco". Quindi il primo concetto molto chiaro è che sono tre organi distinti. 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 organo, è eletto autonomamente rispetto al Consiglio, ma fa poi parte del Consiglio comunale, vota in Consiglio.

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 si elegge un suo Presidente, perché l'Assemblea è eletta dai cittadini, se il Presidente dell'Assemblea elettiva è il Sindaco, è un Presidente imposto dall'esterno in qualche modo che viene eletto con un percorso diverso, se il Consiglio comunale ha una sua dignità come Assemblea autonoma, si elegge il suo Presidente e si governa da sé.

Questo concetto negli anni ha fatto molta fatica ad entrare, basti dire che la prima normativa prevedeva come facoltativa, demandata allo Statuto, la figura del Presidente del Consiglio comunale. Solo nel 1999 è stata prevista per legge a livello nazionale la figura del Presidente del Consiglio comunale per i Comuni sopra i 15 mila abitanti, e al di sotto è lasciata facoltà al Comune eventualmente di nominare il Presidente.

Adesso noi possiamo avere dei Consigli di Comuni anche piuttosto grossi dove sarebbe assolutamente logico avere un Presidente in modo da dare dignità ed autonomia al Consiglio, ma questo a livello nazionale non è previsto, però si vede bene che la cosa, anche nella mentalità politica corrente, fa molta fatica ad entrare perché, se io vado a vedere in Italia nelle regioni a statuto ordinario quali sono i Comuni al di sotto di 15 mila abitanti – non parlo della regione Trentino che in questo è molto più avanti – che per Statuto si sono dati un Presidente sono pochi, sono magari Comuni piccoli o abbastanza piccoli che per motivi locali, di scelte quasi personali, di condizioni particolari lo hanno ritenuto opportuno, in alcuni casi addirittura si è creata la figura del Presidente perché c'era la persona giusta per farglielo fare.

Questo significa che nella mentalità corrente, nel costume politico alcune innovazioni importanti non sono ancora entrate, non sono ancora così diffuse.

Negli ultimi 10 anni devo dire che costantemente, ogni volta che si faceva in un'Assemblea in qualunque parte d'Italia una discussione di questo tipo c'era sempre qualcuno che si alzava e tendeva a rimpiangere per i Consigli comunali le funzioni precedenti.

Adesso per fortuna non succede quasi più, a parte qualche vecchio consigliere, come il sottoscritto, per fortuna il quadro politico si sta rinnovando mano a mano, ed allora sono sempre meno le persone che rimpiangono le funzioni del Consiglio comunale degli anni precedenti all'innovazione.

Diciamo che si tenderebbe a rimpiangere le funzioni del Consiglio comunale precedenti perché si riteneva che il Consiglio deliberasse su tutto. È vero che il Consiglio deliberava su tutto una volta, ma deliberava sul pensionamento anticipato dei dipendenti. Che il Consiglio comunale deliberi su questo, è del tutto evidente che è una cosa assurda.

È altrettanto evidente che c'era una quantità di delibere di tipo amministrativo di nessun contenuto politico significativo che venivano deliberate dalla Giunta e poi passate in ratifica molto rapidamente, quindi in realtà dal punto di vista sostanziale potremmo dire che i poteri del Consiglio sono meglio definiti adesso.

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, cioè "il Consiglio è l'organo di indirizzo e di controllo politico e amministrativo, ha competenze limitatamente ai seguenti atti fondamentali", e c'è un elenco di tutta una serie di atti che più o meno conosciamo, degli statuti, dei programmi, le convenzioni tra Comuni, le

deliberazioni che impegnano i bilanci per più anni, la contrazione di mutui, acquisti e alienazioni immobiliari, tutta una serie di cose. È tutta una serie di atti di stretta competenza del Consiglio.

Il Consiglio è un organo di alto governo locale e le cose effettivamente devono essere decise necessariamente in Consiglio. Allora perché ci troviamo spesso di fronte ad una situazione in cui i consiglieri di entrambe le parti, ma più facilmente 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.

Questo dipende però da condizioni concrete, 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 si dà più spazio a cose che abbiano un certo impatto dal punto di vista dell'informazione, della notizia della cosa e talvolta le cose importanti vengono votate con un certo dibattito, ma con un contributo attivo dei consiglieri sostanzialmente insufficiente.

Noi potremmo 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. È assolutamente così.

Di fatto poi questo non succede per tanti motivi. Il problema attuale è capire da quale parte è opportuno muoversi, se vogliamo proporre dal punto di vista normativo, della prassi dobbiamo cercare di capire da che parte dobbiamo andare per valorizzare nuovamente e ulteriormente il ruolo dei Consigli comunali.

Forse si potrebbe definire meglio i ruoli dei consiglieri. Ovviamente dipende da Comune a Comune. Se andiamo nei Comuni delle grosse città, il lavoro del consigliere è quasi a tempo pieno, però posso parlare di Milano, Roma e poche altre, e tra una cosa e l'altra, anche sotto il profilo economico, la cosa può essere in qualche modo sufficiente.

Se prendiamo tutte le medie città, i consiglieri hanno normalmente un lavoro, un impegno, tutta una serie di cose, il ruolo del 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 se penso ad una città come la mia in cui, in quanto capoluogo di Provincia con 75 mila abitanti, i consiglieri sono 40 – Pavia – preferirei che i consiglieri fossero soltanto 20, ma meglio retribuiti e la funzione fosse meglio definita, in modo che il consigliere avesse la possibilità di esercitare il suo ruolo per davvero.

Nella situazione attuale noi ci troviamo con un quadro normativo che definisce con abbondanza e precisione quali sono i ruoli del Consiglio comunale, ed è vero perché tutte queste cose vengono votate in Consiglio.

Dal punto di vista pratico poi scopriamo che spesso i consiglieri si limitano ad una discussione e i consiglieri di maggioranza ratificano delle decisioni prese altrove. Questo è un po' il costume politico, nel senso che tendenzialmente nelle forze politiche, indipendentemente dai colori, nel momento in cui si definiscono gli organi di governo locale, se ci si accinge a governare una città, all'interno del partito si tende a privilegiare la posizione degli Assessori.

Le forze politiche tendono a mettere persone che abbiano possibilità, disponibilità di tempo, un certo livello e possibilità di impegno nell'organo esecutivo, in Giunta, assai più che in Consiglio comunale.

Anche nel costume corrente è rimasto 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, è stata una scelta importante e sicuramente positiva.

Resta il fatto che noi abbiamo un quadro che definisce bene le cose e delle condizioni di contorno che di fatto non consentono al consigliere di esercitare per davvero il suo mandato. Probabilmente converrebbe su certe cose ridurre in qualche modo alcune delibere di Consiglio, lasciare alcune cose esecutive e operative alla Giunta, ma dare maggior spazio in Consiglio, ma anche i consiglieri dovrebbero prendersi questo spazio per utilizzare gli aspetti che ci sono, cioè la discussione sugli indirizzi, sui documenti programmatici.

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 poi tutti a casa. E poi nei 5 anni difficilmente capitava che per davvero ci fosse una discussione seria, serrata, significativa sull'attuazione del programma.

Se nel momento in cui c'è la relazione del Sindaco succede che questa si legge in una serata, viene presentata ai consiglieri, la relazione del Sindaco sullo stato di attuazione del programma diventa un argomento burocratico, perché noi stessi non ci crediamo, allora in questo senso alcune delle prerogative del Consiglio di fatto vengono svuotate.

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

Sotto il profilo normativo dovrebbe essere modificato l'aspetto del controllo. Nel momento in cui si parla di indirizzo e di controllo, una volta che abbiamo definito gli strumenti di indirizzo, che siamo riusciti a riempire di contenuto per davvero, poi non sappiamo bene quali siano gli strumenti di controllo. Dal punto di vista normativo, in effetti, noi dobbiamo andare avanti, tanto più che adesso abbiamo una serie di problemi anche molto importanti.

La gestione di servizi pubblici, che essendo passati da una gestione più o meno diretta dei Comuni alle aziende, di fatto sfugge al controllo del Consiglio comunale. Non abbiamo gli strumenti neanche normativi ben definiti per capire come i consiglieri, che sono i rappresentanti dei cittadini, possano effettivamente intervenire nella verifica della qualità dei servizi esercitati di aziende a cui il Comune partecipa, ma partecipa attraverso l'esecutivo, il Sindaco. C'è questa profonda incertezza, le cose sono ancora da definire su questo.

Dedico ancora due parole alla figura del Presidente del Consiglio comunale che ho accennato in apertura, perché quando la figura del Presidente è stata introdotta negli anni '90 da molte parti ci si chiedeva a cosa serviva. Io sono stato Presidente la prima volta nel 1996, sono passati 10 anni ed è capitato in più riunioni a vari livelli che mi chiedessero cosa fa il Presidente, perché non c'è il Sindaco a presiedere il Consiglio comunale.

Dal punto di vista del concetto fondamentale, dell'idea base, il concetto è chiaro: il Consiglio è un organo distinto dal Sindaco, quindi si dà un suo Presidente, non è un Presidente imposto.

Dal punto di vista operativo, della gestione del governo della cosa pubblica in realtà sappiamo bene che il Presidente di fatto alleggerisce il Sindaco dalle molte incombenze. I rapporti con i gruppi consiliari, la gestione del Consiglio, la mediazione nella gestione del Consiglio che fa

capo al Presidente è molto più efficace la cosa se fa a capo al Presidente ed è tutto lavoro in meno per il Sindaco. Questo è sicuramente è positivo.

Dal punto di vista istituzionale quello che deve essere chiaro, ci tengo a dirlo qui come in altre circostanze, bene o male il Presidente del Consiglio comunale è la seconda carica del Comune, nel senso che Vicesindaco e Assessori sono delegati dal Sindaco per la parte esecutiva, ma dal punto di vista dell'istituzione, della rappresentatività è il Presidente il numero 2 del Comune.

C'è un riferimento normativo molto antico, anche se piuttosto impreciso, ma siccome il problema era stato posto, lo cito a titolo di curiosità, esisteva una risposta del Ministero degli Interni che risale al 1995 ad un quesito che era relativo alla collocazione del Presidente del Consiglio comunale all'interno delle precedenze previste dal cerimoniale dello Stato. La risposta era: "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". Questo su carta intestata della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Era un quesito posto in apertura, ma la risposta è molto chiara, dal punto di vista della rappresentatività il Presidente del Consiglio comunale è secondo solo al Sindaco. Questa è una cosa importante per la dignità del Consiglio comunale, non per il Presidente in quanto tale, perché se vogliamo il Presidente rappresenta il Consiglio, quindi, proprio per la dignità del Consiglio comunale è importante che il Presidente sia riconosciuto come la seconda carica della pubblica Amministrazione. Mi fermo qui. Grazie.

Dott. ALBERTO PATTINI: Grazie, prof. Cinquini per il Suo intervento, passiamo al secondo intervento del prof. Roberto Toniatti, Preside della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Trento. Il suo intervento sarà sul tema : "Ruolo e funzioni del Consiglio comunale e la complessività della rappresentanza politica".

La parola al prof. Toniatti, prego.

Prof. ROBERTO TONIATTI (Preside della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Trento): Grazie. Ringrazio in particolare per questo invito che ho molto gradito. Vengo presentato come Preside della Facoltà di Giurisprudenza, in realtà mi piace essere presentato forse come più professore di diritto costituzionale. Dico questo perché, se spesso il diritto costituzionale si occupa dei piani alti dell'architettura istituzionale, il Governo, le Regioni, il diritto amministrativo si occupa dalle Regioni, alle Province, ai Comuni, a me piace pensare che si tratta di funzione di governo, ed è giusto che il diritto costituzionale si occupi di tutto ciò che è funzione di governo, cura del benessere e della collettività.

Questo non era un appunto, era proprio per spiegare in che modo credo anche questa banale considerazione possa valorizzare il ruolo che il diritto deve tessere attorno alla figura del Comune.

Dico subito, e mi scuso, che forse dirò cose che suoneranno sgradite ad alcune orecchie, credo sia un privilegio di chi fa ricerca poter dire le cose che pensa, anche se magari non sono gradite.

Il Presidente Anderle ha avuto la bontà di ricordare di avermi sentito più volte e quindi da questo punto di vista anche cose sgradite possono essere utili, ed è evidentemente solo in questa prospettiva che anticipo delle considerazioni che potranno non essere condivise.

Parto dalla banale constatazione circa la pluralità di interventi di riforma che direi negli ultimi 10/15 anni hanno riguardato non solo il sistema politico di per sé e il sistema istituzionale di per sé, ma proprio la relazione tra il sistema politico ed il sistema istituzionale. Queste riforme hanno riguardato tutte le sfere di governo, i Comuni ed in particolare anche i Comuni trentini.

Faccio un brevissimo riferimento al progetto di trattato che istituisce una costituzione per l'Europa, proprio per spiegare la mia battuta iniziale, laddove all'art. 5 si dice che "l'Unione deve

rispettare l'identità nazionale degli Stati membri, anche con riguardo al sistema delle autonomie locali e regionali”.

Dico questo perché è un riconoscimento autorevole, anche se si tratta di una norma che non è entrata in vigore, della pluralità delle distanti sfere di governo e della loro proiezione in una dimensione di sistema unitario e articolato, nel quale far convivere uniformità e diversità, omogeneità e specificità. Sottolineo il mio deliberato uso della formula “distinte sfere di governo”, e non “distinti livelli di governo”, perché credo che sempre di più si acquisisce e occorre acquisire la consapevolezza circa il fatto che le diverse sfere di governo non si pongono necessariamente in una posizione gerarchica di sovraordinazione o di sott'ordinazione, ma sono chiamate in rapporto di complementarità funzionale a svolgere la funzione di governo, cioè identificare l'interesse generale e porre in essere comportamenti atti a conseguirlo.

Faccio questa considerazione anche perché proprio nella prospettiva della sfera di governo, cioè del fatto che come dice testualmente anche la nostra Legge Regionale, il Comune rappresenta la comunità, ne cura gli interessi, ne cura lo sviluppo unitariamente, non solo in ordine a singole e distinte competenze, occorre acquisire alcune priorità, nel senso che in questo momento i Comuni trentini si trovano direttamente impegnati nella seconda parte, altrettanto essenziale rispetto all'approvazione della legge in Consiglio provinciale, che è quella dell'elaborazione degli Statuti delle nuove Comunità, del nuovo ente intermedio.

Io credo che ogni riflessione sugli organi comunali non possa andare disgiunta da una riflessione su come i Comuni intendono esercitare le nuove competenze, a maggiore ragione quelle esercitate in forma associata attraverso le Comunità, il che implica un'architettura istituzionale non da poco, e uso apposta il termine “architettura” e non “ingegneria istituzionale”, perché l'architettura, credo, implichi anche qualche dimensione aggiuntiva rispetto a quella della meccanica delle strutture, ma implica anche una dimensione estetica e valoriale.

Credo che in questo momento la riflessione sulla valorizzazione del Consiglio comunale non possa andare disgiunta da una riflessione su questo sistema unitario articolato nel quale, attraverso rapporti di complementarità funzionale, le diverse sfere di governo sono chiamate a svolgere le loro funzioni.

Da questo punto da vista abbiamo già un'innovazione rispetto alla quale riflettere sulla valorizzazione del ruolo del Consiglio comunale.

Sistema politico e sistema istituzionale, benché autonomi e distinti sul piano concettuale, presentano forti connessioni reciproche sul piano del rispettivo funzionamento, al punto che un intervento di riforma sull'uno non può non tenere conto degli effetti che vengono prodotti sull'altro.

Sempre in via generale, vorrei rilevare che mentre nel caso del sistema politico una riforma è in realtà soprattutto un'autoriforma, cioè è il sistema politico che riforma se stesso e come vuole, nel caso del sistema istituzionale una riforma è una eteroriforma, o almeno una riforma eterodiretta, cioè diretta dal sistema politico.

Allora credo che occorra ammettere, almeno sempre in via di ipotesi, che una riforma istituzionale, almeno in parte e comunque in misura variabile, dipende non solo dalla razionalità intrinseca funzionale-organizzativa dell'istituzione, ma anche dalla configurazione che il sistema politico intende conferire all'istituzione, anche al fine di garantirsi una significativa capacità di controllo.

In altre parole, riformiamo le istituzioni perché le istituzioni devono essere riformate o riformiamo le istituzioni perché le istituzioni così riformate consentono un diverso rapporto, una diversa distribuzione del rapporto fra istituzione e sistema politico? Lo pongo in via di ipotesi, potrebbe apparire provocatoria, credo valga la pena fare una riflessione di questo tipo nel momento in cui si procede ad una diagnosi della devalorizzazione del Consiglio comunale nella prospettiva opposta di una sua valorizzazione.

Può avvenire, sempre in base ad un'ipotesi generale, che una riforma istituzionale abbia come finalità principale non richiamata proprio questo rapporto particolare. Il controllo delle istituzioni da parte del sistema politico, ovvero anche altri profili, quale la visibilità, che sono

comunque caratterizzati dalla prevalente finalità di essere strumentale al sistema politico più che al sistema istituzionale.

In questa sede vorrei avviare alcune considerazioni, purtroppo il tempo è abbastanza limitato, suggerendo che si possa procedere ad operare una diagnosi dell'attuale devalorizzazione del Consiglio, identificare la causa di questa devalorizzazione ed identificare la terapia e l'intervento innovativo.

Io condivido tutto quello che ha detto il Presidente Pattini in apertura sulla separazione dei poteri, mi piace sempre integrare il principio di separazione dei poteri, così come mi sembra corretto con il correlato principio dei reciproci controlli ed equilibri, cioè i checks and balances, non possiamo solo separare, occorre fare interagire realizzando equilibri attraverso reciproci controlli.

Teniamo presente che ogni intervento innovativo destinato al Consiglio comunale si riflette automaticamente su altri due soggetti istituzionali, che sono l'organo esecutivo, Giunta, ma soprattutto il Sindaco, e il corpo elettorale anche nella sua configurazione quale corpo referendario in rapporto agli istituti di democrazia diretta. Ciò che facciamo su un versante va a riflettersi anche sugli altri.

Inoltre, il complesso unitario degli organi comunali si trova in rapporto dialettico sia con le istituzioni delle altre sfere di governo, quindi la Provincia autonoma e l'ente intermedio, sia con la società civile in generale e la società civile organizzata in particolare.

Credo che riflettere sul Consiglio obblighi contestualmente ad anticipare le conseguenze che le modifiche sul Consiglio hanno nei confronti di questi altri soggetti.

Vorrei svolgere una breve ricognizione di modelli di forme di governo elaborati con riguardo ai governi degli Stati, ma che si applicano in maniera puntuale ad ogni sfera di governo, quindi anche ai Comuni.

La grande divisione che farei è tra forma di governo monista e forma di governo dualista. La differenza è l'esistenza di un solo circuito di legittimazione politica, corpo elettorale-Consiglio, ovvero l'esistenza di due distinti circuiti di legittimazione politica, corpo elettorale-Consiglio, corpo elettorale-Sindaco.

Nella forma di governo monista abbiamo la forma di governo assembleare, mi domando se soprattutto nei Comuni più piccoli non possa avere un qualche senso, e lo dico anche a proposito di quanto veniva detto poco fa sulla figura del Presidente del Consiglio comunale, e da questo punto di vista la prospettiva che il dott. Cinquini ci indicava, che mi lascia molto perplesso, cioè lui dice che se l'atto è di competenza del Consiglio, non occorre un passaggio in Giunta. Mi lascia perplesso questo, perché bisognerebbe capire qual è l'incidenza di quell'atto sul programma di governo. Siccome il gestore del programma di governo è il Sindaco, la sua formula potrebbe applicarsi o per atti che non abbiano incidenza sul programma di governo, ma non penso che il Consiglio abbia questo grande interesse, se incidono sul programma di governo, il tutto avrebbe un senso se fossimo nella forma di governo assembleare.

Quindi una forma di governo in cui il Consiglio adotta tutte le decisioni, Giunta e Sindaco sono il comitato esecutivo dell'Assemblea che al limite, e lo dico provocatoriamente, potrebbe essere sostituito da un organo esecutivo tecnico, composto da funzionari dipendenti del Comune stesso.

In alternativa, questo schema della forma di governo assembleare si applica ad un organo esecutivo politico, ma con un ruolo recessivo e del tutto dipendente dalla sovraordinazione consiliare, cioè un esecutivo intrinsecamente debole. Vorrei aggiungere che in questo schema la distinzione tra maggioranza e minoranza può non essere formalizzata.

Sempre nell'ambito della forma di governo monista, farei riferimento alla forma di governo parlamentare applicata ai Comuni, quindi prima della riforma, che può accordare o revocare al Sindaco e alla Giunta, ma sia per peso specifico politico, sia per i contenuti delle funzioni svolte, cioè un ruolo sostanzialmente adesivo alle iniziative e alle proposte del Sindaco, l'organo esecutivo funziona piuttosto come organo direttivo del Consiglio e non come organo esecutivo, attraverso la fiducia della maggioranza e l'assenza di maggioranze alternative.

Nell'ambito della forma di governo dualista c'è un duplice circuito di legittimazione politica. Abbiamo la forma di governo presidenziale, non penso di paragonare i Comuni trentini agli Stati Uniti, è un modello astratto, abbiamo il duplice circuito di legittimazione politica, l'esecutivo è sostanzialmente monocratico, nel senso che la Giunta si configura come collaboratore del Sindaco e si trova in una situazione di equiordinazione con il Consiglio, con la differenza che è una equiordinazione riflessa nel protocollo del cerimoniale, perché per rappresentare i cittadini nel caso del potere esecutivo basta il Sindaco, una persona sola, e quindi è un polo di rappresentatività, mentre nel caso del Consiglio c'è bisogno di tanti rappresentanti dei cittadini. Questo spiega concettualmente perché il Presidente del Consiglio sia al numero 2, se fossimo in una forma di governo assembleare il Sindaco sarebbe al quinto posto rispetto al Vicepresidente del Consiglio o ai presidenti delle commissioni e quant'altro.

Nella forma di governo presidenziale manca un rapporto fiduciario, anche nel senso che nessun in caso, salvo dimissioni volontarie, morte o impedimento permanente, che ricordo per doveri d'ufficio, il Sindaco può essere rimosso anticipatamente. Lo stesso vale per l'Assemblea. Ciascun organo ha una durata predeterminata.

La configurazione di una maggioranza permanente del Sindaco non è necessaria e il consenso consiliare può formarsi ed aggregarsi in modo differenziato anche in rapporto a ciascuna delibera. I Gruppi non sono vincolati ad alcuna disciplina di voto, e questo è il motivo per il quale la cosiddetta "anatra zoppa" non spaventa. Bush si prepara a governare per 2 anni, che non è poca cosa, sapendo di avere un Congresso contrario.

Non mi soffermo sulla forma di governo semipresidenziale, anche per motivi di tempo, che ai nostri fini non è utile, vediamo invece la forma di governo semiparlamentare, che è quella vigente.

Siamo in una forma di governo dualista, due autonomi distinti circuiti di legittimazione politica. L'esecutivo è sostanzialmente monocratico e si trova in situazione di equiordinazione con il Consiglio. Manca un'investitura fiduciaria iniziale, ma il Consiglio può disporre la cessazione anticipata del mandato del Sindaco, salvo autosciogliersi automaticamente per andare a nuove elezioni il corpo elettorale presentandosi così quale arbitro tra i due.

Aggiungo che a stretto rigore l'innovazione introdotta nella Legge Regionale sull'attribuzione del Consiglio comunale, cioè il Consiglio comunale discute e approva il documento programmatico del Sindaco neoeletto, mentre mi trova convinto sostenitore della discussione, mi trova altrettanto convinto detrattore del potere di approvare il documento programmatico del Sindaco neoeletto, perché chiedo: se il Consiglio non lo approva? Si va a casa. Allora non occorre prevedere il voto solo sul documento programmatico. Si può andare a casa con un voto di sfiducia. Questa è una mediazione che si vuole dare per accontentare il Consiglio comunale, salvo dover riconoscere che è un atto politicamente dovuto.

Se la legge serve per decorare, va bene, se la legge serve per prescrivere, credo debba essere più asciutta e più conseguente alle finalità che si propongono. Questa è una di quelle affermazioni che dicevo magari non è gradita. Dopodiché, non fa male che lì ci sia scritto "discute e approva", ma è inutile. Se è inutile, devia rispetto alla corretta focalizzazione della natura degli istituti.

Da questo punto di vista credo che l'intervento di razionalizzazione sia stato positivo, evidentemente, siccome siamo in un sistema nel quale tutto si tiene, qualche costo va pagato ed è inevitabile riconoscere che i costi li ha pagati il Consiglio.

Noi abbiamo visto quattro forme di governo: la forma di governo assembleare e la forma di governo presidenziale sono quelle che valorizzano al massimo il ruolo del Consiglio comunale, e noi non le abbiamo mai sperimentate. Le forme di governo parlamentare e semiparlamentare, le uniche che i Comuni italiani e trentini abbiano sperimentato, sono quelle che ne riducono autonomia politica e programmatica e margini sostanziali di intervento istituzionale.

La riflessione sul Consiglio comunale parte da questa premessa, abbiamo sperimentato, prima e dopo la riforma principale, le due forme di governo che entrambe comprimono di più il ruolo del Consiglio comunale.

Una prospettiva che andasse pienamente nella direzione della valorizzazione del Consiglio comunale dovrebbe richiedere che si sposti il baricentro della riflessione sulle altre due forme di governo. Questo richiede interventi legislativi, trattandosi di una riforma particolarmente incisiva.

Personalmente mi sono mosso nella direzione di valorizzazione o di innovazione al di fuori dell'intervento legislativo, anche perché da giurista credo che meno si utilizza la legge meglio è, anche perché la legge dovrebbe essere riservata per le materie più importanti e non per conseguire obiettivi che si potrebbero conseguire anche in maniera diversa, in particolare attraverso interventi sullo Statuto dei Comuni, attraverso strumenti di tipo convenzionale, attraverso buone prassi.

Mi permetto di dire, e anche qui potrei 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. Non ci sarebbe bisogno della legge, se lo ci facesse spontaneamente, che il sistema politico si autoflagelli obbligandosi a fare ciò che spontaneamente non fa, non è indice di una grande coerenza. Accettiamo pure le quote elettorali, ma sappiamo che andiamo a scomodare la legge per cose che potremmo ottenere senza scomodarla.

Forse l'errore è parlare sempre e soltanto in modo indifferenziato di Consiglio, perché in realtà occorre distinguere tra maggioranza e minoranza, sapendo che per esempio nella forma di governo parlamentare la minoranza in realtà è l'erede sostanziale del ruolo dialettico che l'intero Parlamento aveva originariamente nei confronti dell'esecutivo monarchico.

Cominciamo dalla maggioranza. Sono stati sperimentati, con diverso grado di formalizzazione, modelli di gestione dell'accordo di coalizione. È materia che rientra nell'autonomia dei soggetti politici, da questo punto di vista prevale la connotazione politica piuttosto che quella istituzionale imperniata sull'organo esecutivo. Certamente non si potrebbe legiferare in materia di gestione dell'accordo di coalizione. Si potrebbe forse, nei limiti in cui queste notizie possono essere dischiuse, fare una raccolta di buone prassi come nei diversi Comuni vengono gestiti gli accordi di coalizione nelle riunioni di vertice e quant'altro.

Sarebbe comunque un primo passo sul piano della razionalizzazione.

Bisogna dire che per quanto riguarda la maggioranza del Consiglio comunale il confronto è interno e deve avvenire soprattutto sul piano dell'attuazione del programma di governo che diventa programma di legislatura grazie a quelle regole sulla forma di governo, e quindi c'è tempo per maturare una gestione concordata all'interno della maggioranza per il governo legislatore.

Più importante e più sottile è il discorso della minoranza. Da tempo si parla, senza molti risultati, anche per quanto riguarda i nuovi Statuti regionali in giro per l'Italia, dello Statuto dell'opposizione, cioè una serie di norme che riconoscano la legittimità della funzione di opposizione e che consentano alle minoranze qualificate di attivare autonomamente determinati meccanismi, soprattutto di controllo, a prescindere dall'adesione del voto della maggioranza.

Non sono tantissimi, ma certamente questi istituti esistono e possono essere diffusi anche a livello comunale. La question time, cioè l'interrogazione a risposta immediata, una verifica periodica consiliare dello stato di attuazione del programma governativo, questo era già stato enunciato, e si potrebbe rendere annuale, evidentemente non come verifica all'interno della maggioranza, ma come verifica consiliare e quindi anche in rapporto dialettico con la minoranza.

Una verifica periodica di questo tipo avrebbe anche l'effetto di costruire un'opinione pubblica attorno a questa verifica e potrebbe essere un incentivo non marginale nei confronti del Sindaco.

C'è poi tutto il discorso del controllo sulle nomine, sia per quanto riguarda gli organi di garanzia, sia per quanto riguarda nomine più tecniche, ma da questo punto di vista mi sembra che la legge regionale già preveda una pluralità di ipotesi in modo adeguato e sufficiente.

C'è il discorso della presidenza di commissioni con funzioni di controllo, le indagini consiliari e anche la presidenza di commissioni consiliari di indagine, eventualmente prevedendo una minoranza qualificata per l'attivazione della commissione di indagine e una maggioranza qualificata per l'approvazione delle conclusioni della commissione di indagine.

Si conosce poi la convocazione di minoranza del Consiglio e si prevedono norme statutarie che prevedono in forma permanente e generale il vincolo di rispetto per i diritti delle minoranze, e quindi delle opposizioni.

Da questo punto di vista un passo ulteriore che si potrebbe fare mutuandolo da alcune esperienze regionali dei nuovi Statuti, potrebbe essere quello di prevedere un "ombudsman" delle minoranze, presumibilmente diverso dal difensore civico già esistente per motivi istituzionali, anche perché potrebbe essere un "ombudsman" collegiale piuttosto che un "ombudsman" individuale. Si parla di collegio per le garanzie statutarie, consulta di garanzia e da questo punto di vista credo che nella propria autonomia alcuni Comuni, anche in via sperimentale potrebbero prevederlo nel proprio Statuto e stabilire una convenzione con il Consorzio dei Comuni anche per evitare di avere un numero eccessivo di queste consulte di garanzia, e lì vi possono essere regole che garantiscono l'alterità dei componenti di questo organo. Si può pensare ad una durata distinta rispetto alla durata del Consiglio, proprio per evitare le coincidenze tra le maggioranze. Teniamo presente, però, che questi organi verrebbero investiti da questioni schiettamente politiche e inevitabilmente vi sarebbe un rischio di politicizzazione o di apparenza di politicizzazione di questo organo. Anche in questo caso vi sono, come sempre, pregi e difetti.

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 richiamato 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. Il programma di governo 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, perché su questo 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 ed esecutivo, anche se, tutto sommato, credo che chi sta peggio di tutti sia la maggioranza del Consiglio comunale, se volessimo fare una gerarchia. 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".

Ultimissima considerazione. Forse si potrebbe dire, caro prof. Toniatti, che Lei non ho valorizzato il Consiglio. Io credo 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. Vi sono giovani generazioni, se non fossi venuto qui sarei andato al Convegno sulle politiche giovanili, perché credo sia cruciale, così come cruciale, da quello che ho letto sulla stampa poco più di una settimana fa, è leggere che i Comuni dell'Alto Garda e Ledro hanno elaborato insieme un piano giovani, perché è già un segnale di coesione, di aggregazione sovracomunale per una cosa importante come il piano giovani. Quindi ci poniamo già nelle prospettive della sinergia e della complementarità funzionale della quale parlavo prima.

Il grande limite dei Consigli comunali, e non è certamente una critica personale che faccio, è che normalmente si ha uno spazio temporale di attenzione limitato alla durata della consiliatura.

Oggi si dice che la Chiesa cattolica e la Cina sono le grandi potenze al mondo, perché sono due soggetti che sanno ragionare con una proiezione temporale più lunga.

Voi pensate che i membri della Camera dei Rappresentanti gli Stati Uniti hanno un mandato di 2 anni e 2 anni non sono niente, uno appena arriva inizia a fare il suo mestiere. L'istituzione,

però, è molto forte, i singoli rappresentanti sono deboli, sono dilettanti che arrivano lì, c'è un grande turn over, ma il Congresso, la Camera dei rappresentanti ha proprie strutture importanti che consentono proprio di fare ragionamenti e riflessioni, di apprezzare l'innovazione di contesto.

Io non dico che questo debba essere compito di ciascun Consiglio comunale, ma dei Consigli comunali organizzati sì. Su questo forse si potrebbe essere competitivi rispetto agli esecutivi, anche perché, per forza di cose, l'esecutivo ha anch'esso un raggio d'azione temporalmente limitato, deve conseguire quei risultati in 5 anni.

Il Consiglio comunale non pensa a quello che avviene e che è destinato ad avvenire nei prossimi 10 o 15 anni perché questo potrebbe – credo – consentire un apprendimento istituzionale, un apprendimento collettivo che va a beneficio della comunità. Grazie.

Dott. ALBERTO PATTINI: Grazie, prof. Toniatti. Lei è riuscito a darci innumerevoli spunti e suggerimenti che penso abbiano fatto riflettere tutti. Andiamo avanti con l'intervento del dott. Luca Bisio, componente dell'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali del Ministero dell'Interno, il titolo del suo intervento sarà: "Il rapporto tra gli strumenti di indirizzo e controllo ed il ruolo dei Consigli comunali".

La parola al dott. Bisio, prego.

Dott. LUCA BISIO (Osservatorio per le finanze e la contabilità degli Enti locali): Grazie. Intanto buongiorno a tutti. A me è stato chiesto di fare un intervento di lettura delle prassi di questi 10 anni di storia, nel senso che faccio riferimento dal 1995, quando a livello nazionale si è riformata la contabilità degli enti locali e, per dirlo in modo molto pragmatico, si sono tolti i capitoli dal bilancio, rendendolo difficilmente leggibile e quindi i Consigli, ma anche le Giunte, si sono trovati con uno strumento nuovo da gestire e cercare anche di capire come gestire il loro ruolo di indirizzo, sia la Giunta, sia il Consiglio, quindi dove si ferma uno, dove si ferma l'altro.

Con questa logica di cercare di prendere le prassi più interessanti in positivo o magari anche in negativo per contrapporle, ho provato a strutturare un intervento che parte anche da alcune considerazioni sentite in Consigli comunali, provinciali o da Presidente che dicono che viviamo un momento di crisi di identità, di ruolo perduto.

Alcuni Presidenti provocatoriamente hanno anche detto che ci stiamo trasformando in votifici, credo che siano parole forti che vogliono stimolare il dibattito, e allora da qui partirei e proverei ad aiutarvi con qualche slide in modo da rendere più chiaro quello che voglio dire.

Il primo punto è proprio questo: i bilanci di previsione ovviamente sono un atto fondamentale e ancora oggi sono un elemento di grande difficoltà, perché sono tecnicamente complessi.

Parto anch'io da una provocazione. Nel Testo Unico sono citati 10/11 strumenti di programmazione per poter fare in modo che l'ente esprima il proprio indirizzo. Questa è una scelta di forte complicazione. È già complesso per un ragioniere che lo fa di mestiere capire, figuriamoci per un amministratore neoletto che non aveva precedente esperienza politica.

Quindi ci troviamo sicuramente di fronte ad una normativa che non aiuta la politica ad esprimere il proprio indirizzo sia livello di mandato triennale, sia annuale.

In questo intervento andrei subito sullo strumento principe per i Consigli, che è il bilancio di previsione, provando a vedere i punti di debolezza e di difficoltà e vedendo come superarli.

Sia a livello nazionale, sia a livello regionale la modulistica di bilancio ha un connotato di fondo, è uguale per tutti gli enti. I Comuni sono fatti in un modo, le Province in un altro, però c'è una forte omogeneità nella struttura del bilancio di previsione.

C'è anche un motivo molto rilevante, è necessario poter consolidare facilmente le spese e le entrate degli enti e poter dire a livello cumulato quali sono le direzioni a livello di finanza locale. Naturalmente aver spinto in maniera chiara sull'obiettivo del consolidamento della spesa non ha portato alla costruzione di schemi di bilancio ad hoc per i singoli enti, ed in un contesto come quello

italiano, in cui abbiamo da città metropolitane a Comuni piccolissimi, questo ha dato dei problemi molto concreti.

Faccio subito un esempio. Il bilancio è espresso in termini di destinazione di spesa per funzioni e per servizi. Per esempio la funzione 10, funzioni nel settore sociale, è una delle funzioni in cui si articola il bilancio e sulla quale i Consigli destinano lo stanziamento di previsione.

Dopodichè per legge ci sono dei servizi che articolano la funzione di bilancio. In buona sostanza, tutti i Consigli si trovano un numero abbastanza ampio, che è lo stanziamento sulla funzione 10 nel settore sociale, articolato potenzialmente in 5 numeri. E così via per tutto il bilancio.

Il problema è che questo schema ce l'ha il Comune di Genova che ha 8 mila dipendenti e un settore sociale molto rilevante, ma lo ha anche il piccolissimo Comune che magari come settore sociale ha un assistente sociale part-time, o forse neanche. Quindi, si costruisce su una matrice unica un modello che dovrebbe esprimere le politiche triennali e annuali dell'Amministrazione.

La mia prima considerazione è questa: non possiamo non tenere conto della necessità del consolidamento della spesa, non possiamo però pensare che il modo di esprimere come si spende, e quindi quali sono le politiche dell'Amministrazione, si risolva in un modello fatto al centro, a livello nazionale dal Ministero, e che non coglie per nulla le specificità dei singoli enti.

Ci fermiamo qui con l'elemento in negativo e da qui iniziamo a costruire qualche considerazione vista dalle prassi per superare questa problematica.

La norma ci dà un'opportunità forte, sia la nostra norma nazionale, sia la norma regionale, la spesa è leggibile anche per programmi, e quindi la destinazione della spesa fatta solo per funzioni e servizi uguali per tutti gli enti, ma è fatta anche per programmi che sono comunque compresi sia nel bilancio, sia nella relazione previsionale e programmatica e lo spazio interessante di autonomia è proprio che se le funzioni e i servizi di bilancio sono imposti a livello centrale, i programmi in cui io posso esprimere le politiche e i connessi stanziamenti possono essere definibili da ciascun ente.

La prima considerazione forte è questa: il vero modo per iniziare a comprendere il bilancio di previsione è rendere il bilancio allegato alla relazione previsionale e programmatica, non tanto la relazione allegata al bilancio, come dice il Testo Unico, proprio perché il bilancio è fatto con una modulistica standard, invece la relazione è fatta tutto sommato come ciascun ente decide di farla.

Partendo da questo assunto, ho provato a vedere quattro esempi di costruzione di relazione previsionale e programmatica, visti in Comuni e Province di dimensioni anche molto differenti tra loro, che rispondono in modo molto diverso a questa potenziale autonomia nella costruzione della relazione, partendo da un assunto non di norma, perché i principi contabili dell'Osservatorio non sono a norma, però sono delle indicazioni, degli approfondimenti importanti scritti dallo stesso organismo che ha costruito la parte contabile del Testo Unico. Questo organismo dice che il programma è il cardine della programmazione.

Credo che questo assunto valorizzi pesantemente il ruolo del Consiglio, perché il programma è il cardine della programmazione, il programma è l'elemento costitutivo della relazione previsionale e la relazione previsionale è competenza del Consiglio. Quindi, prima del programma e prima della relazione c'è solo un atto, il programma di mandato del Sindaco, correttamente e nella logica degli equilibri che diceva anche il Preside tra organi che si esprimono e non devono essere visti gerarchicamente, ma come una sfera di organi che agiscono ognuno per competenza.

Partendo da qui, entrerei subito negli esempi, nel vedere come si fa, come tanti enti si sono posti questo tipo di scelta.

La grande maggioranza di enti ha fatto una scelta molto pratica e semplice, e secondo me molto poco orientata alla comprensione del bilancio per i Consigli che è stata questa: siccome ci sono le funzioni di bilancio per legge e quelle devo fare, nel software le devo mettere, le ragionerie hanno detto che la cosa più semplice è far coincidere i programmi della relazione previsionale e programmatica con le funzioni del bilancio.

Questa è una scelta davvero semplice, ma appiattisce sulla modulistica contabile scritta dal Ministero a livello centrale anche la relazione previsionale e programmatica, che tradotto significa sostanzialmente che come Amministrazione non posso più esprimere una programmazione che vede un programma chiamato “politiche socio-educative”, perché la funzione di bilancio è “politiche sociali”, e quindi appiattiscono completamente i programmi della relazione sovrapponendoli al bilancio.

Il risultato finale di questo tipo di scelta è che perdo un’occasione grande, perdo l’occasione di organizzare i programmi della relazione previsionale e programmatica in maniera più vicina alle politiche dell’Amministrazione, e soprattutto ovviamente in parallelo più vicina alla realtà dei singoli enti.

Questa è stata la scelta maggioritaria. Le motivazioni di questa scelta sono la semplicità operativa, il fatto che il bilancio ancora oggi è visto come un aspetto principalmente dei servizi finanziari, ma anche spesso proprio per questo motivo non si dà molto ascolto anche a quei responsabili dei servizi finanziari che chiedono alla politica di entrare in questa partita.

Invece, credo che questa soluzione sia molto poco premiante per i consiglieri che si trovano in mano due strumenti che di fatto sono uno sovrapposto all’altro e che esprimono poco.

Una soluzione intermedia, che molti enti hanno cercato di adottare, è stata quella di dire: “Il mio ente è fatto da tre settori”, parlando proprio di struttura organizzativa dell’ente, “per fare una relazione previsionale e programmatica che porto in Consiglio più chiara, organizzo i programmi del relazione, dove scrivo le politiche triennali e dove metto gli stanziamenti in entrata e in spesa triennali, in modo coincidente con i settori dell’ente”. E questa è una prassi che io ho visto fare sia da enti molto grandi, sia da enti più piccoli con la logica di dire: “Cerchiamo di avvicinare sostanzialmente la relazione previsionale, quale atto strategico, alla nostra concreta realtà”.

Nella prassi significa che se la normativa nazionale prevede 12 funzioni di bilancio, il ragioniere fa coincidere i programmi, diventano 12 programmi, invece in questa soluzione se l’ente ha tre settori, i programmi della relazione sono 3 e tutto sommato si chiamano come i settori dell’ente, che comunque sono una cosa che amministratori e consiglieri praticano quotidianamente.

Secondo me il problema di questo tipo di approccio è un problema sia di ruolo che molto pratico, e provo a spiegarmi. Gli enti che hanno scelto di fare coincidere i programmi votati dal Consiglio all’interno della relazione con i settori dell’ente nell’applicare la modulistica, che comunque è di fatto obbligatoria, scrivono come responsabile di programma - e ho volutamente messo nella parte sinistra della slide lo schema tipo del Ministero – il nome del dirigente, e qui secondo me c’è una stortura di ruolo molto forte.

La logica è semplice: io ho un settore cultura, il dirigente è il dirigente alla cultura, ho un programma della relazione previsionale che si chiama “cultura” e il responsabile è il dirigente. Io mi chiedo se è logico portare in Consiglio un programma in cui si dice che il responsabile è il dirigente della cultura? A me non sembra. È la Giunta che, sulla base del programma di mandato del Sindaco e magari con un particolare Assessore che ha quella delega, propone al Consiglio delle finalità triennali all’interno di un programma. Il dirigente è responsabile, ma è responsabile dell’attuazione del programma attraverso un altro documento, che è il piano esecutivo e che lui firma in prima persona e che va a negoziare con la Giunta, in particolare con il suo Assessore.

Io non vedo positivamente l’esposizione di una figura tecnica come responsabile di programma, quando il programma è comunque una parte di un documento politico, totalmente politico, presentato dall’esecutivo, approvato dall’Assemblea elettiva, naturalmente con l’aiuto della struttura tecnica. È, però, un altro discorso, un conto è chi lo propone, chi lo approva, un conto è chi aiuta a costruirlo. Questo secondo me è un problema di ruolo significativo.

Poi c’è un problema molto più pragmatico. Facciamo l’esempio del settore socio-educativo. Ho un programma socio-educativo, è molto chiaro chi è il dirigente. Magari ho 4 Assessori che hanno deleghe su quel programma. Ci sono dei problemi molto concreti, intanto il programma è unico con sopra 4 Assessori, magari uno è il Sindaco più altri 3, gli Assessori non capiscono con chiarezza dove sono le loro finalità e, ancora peggio, quanti soldi hanno.

Il consigliere fa fatica, salvo spulciare con grande attenzione il contenuto del programma, anche solo a capire a chi porre una domanda rispetto a quel programma. È molto chiaro che sul programma ci sta il dirigente, ma se dentro ci sono 4 Assessori, non è sempre così facile su deleghe magari abbastanza osmotiche, non sempre chiarissime, identificare il referente dell'esecutivo. Questa a me sembra una soluzione che ha un'idea interessante di fondo, cercare di rendere il bilancio più vicino alla nostra singola realtà, ma la pratica in un modo scorretto, appiattendo tutto sulla struttura tecnica.

Invece, la sfera di organi è molto differente. Un conto sono gli strumenti di programmazione a supporto della relazione tra organi politici, un conto sono quelli a supporto della relazione tra un organo politico, l'esecutivo, e i dirigenti dell'ente.

Vi chiederei di porre attenzione su un'altra soluzione che ho visto praticare, che mi convince in parte, però molto più delle prime due, che vede una soluzione di questo genere: ci sono degli enti che hanno detto che non vogliono affatto portare in Consiglio una relazione appiattita sulle funzioni di bilancio, ma neanche una relazione costruita sui tecnici, perché sono l'esecutivo e propongono al Consiglio, altro organo politico, delle idee, delle costruzioni che sono politiche e trascendono dalla soluzione organizzativa del momento.

Alcuni enti hanno deciso di legare in modo forte il programma agli Assessorati o a porzioni di Assessorati con la logica di dire che se un Assessorato è molto omogeneo, Assessorato allo sport, faccio un programma che posso chiamare "politiche per lo sport", oppure se è un Assessorato molto diversificato, articolo di più i programmi, però il concetto è che un Assessore o il Sindaco, se ha delle deleghe, ha un suo programma o più programmi.

Questa è una soluzione che da un lato è sicuramente interessante, perché il responsabile di programma diventa la figura dell'esecutivo che su quella materia ha la delega, il responsabile di programma ha un luogo fisico della programmazione dove scrivere le finalità e sa anche quanti soldi sono stanziati in modo chiarissimo su quelle finalità, i consiglieri vedono immediatamente chi è l'Assessore di riferimento per quel programma e questo facilita molto la relazione e magari tutte quelle soluzioni interessanti che il Preside diceva prima. Se devo fare un question time, devo capire a chi farla, quindi questo, a mio avviso, facilita tantissimo. Porta quindi sulla sfera politica uno strumento che malamente spesso si chiama contabile.

A me convince, ma ha un punto di debolezza. Mette troppo in secondo piano la figura del Sindaco, perché, salvo che abbia, come spesso ha, delle deleghe, la relazione enfatizza immediatamente la figura degli Assessori e quasi nasconde il Sindaco dietro un documento che è il programma di mandato, che però nelle esperienze, come diceva anche il collega, è ancora un documento un po' debole.

Vi ho fatto un piccolo esempio. Questo è un Comune di 15 mila abitanti che ha fatto questa scelta, c'è un programma che si chiama "risorse" che ha un unico Assessore, che ha queste 5 deleghe che impattino su 4 settori dell'ente diversi, ma questo non è un problema, è una scelta organizzativa. Quindi si è preferito dire che invece di fare un programma "politiche del personale, politiche finanziarie, edilizia privata e tributi", quindi 4 programmi diversi ognuno con un dirigente, si è detto di fare sintesi sulla carica politica, cioè sull'aspetto più programmatico. Mi sembra molto più interessante e coerente.

L'ultima soluzione che volevo farvi vedere, adottata da qualche ente e che io ho chiamato politica, cioè che enfatizza il ruolo della politica, mi sembra ancora più corretta di questa. Ci sono enti che hanno detto che il programma è il cardine della programmazione, lì ci sono le finalità e le scelte del triennio, i programmi, però, sono tutti con responsabilità ultima del Sindaco, Presidente della Provincia, perché i programmi sono la derivazione triennale dei programmi di mandato degli artt. 42 e 46 del Testo Unico che citava l'altro oratore, quindi, la logica è: non usiamo la relazione per nascondere il fatto che ci deve essere una catena di senso tra la programmazione di mandato fatta dal Sindaco e la programmazione triennale fatta dalla Giunta e poi approvata dal Consiglio. Questo enfatizza molto bene la figura di responsabilità politica di chi, come il Consiglio, è stato eletto dai cittadini.

Dopodichè, c'è una Giunta, ci sono delle deleghe, ci sono degli Assessori e allora l'idea è dire che la norma ci regala un'articolazione eventuale dei programmi della relazione e la norma li chiama "progetti", che non sono altro che una scomposizione di un programma, soprattutto per gli enti più grandi diventa spesso utile potere articolare programmi molto ampi in sottoprogrammi che la norma chiama "progetti".

L'idea potrebbe essere che agli Assessori in modo univoco si vanno ad agganciare le sottoarticolazioni dei programmi in modo che ci sia una relazione forte tra progetto e Assessorato. Quindi il dirigente scompare da questa rappresentazione della programmazione triennale, ne è pienamente responsabile, perché aiuta la politica a fare questa costruzione e poi la attua con il piano esecutivo, ne risponde sui dati di controllo, viene valutato dal nucleo di valutazione, quindi non scappa alle sue responsabilità, ma viene ricollocato nella sfera tecnica di sua competenza.

L'idea è: Sindaco Presidente su tutti i programmi, Assessori sulle loro articolazioni. Questa è la scelta di una grossa provincia italiana e qui c'è l'esempio molto pratico. C'è un programma "politiche formative per il lavoro" che è un programma della relazione previsionale che sta anche nel programma di mandato, dopodichè ci sono tre progetti che hanno "formazione professionale lavoro" un Assessore, "crisi industriale e occupazionale" un altro Assessore, che di fatto danno l'idea che all'interno della programmazione di bilancio gli Assessori aiutano politicamente il Sindaco Presidente ad attuare il suo programma, sia triennale che di mandato, e poi si relazionano con i dirigenti per l'attuazione tecnica.

Faccio due piccoli passi in più molto brevi. Uno già citato da altri: gli emendamenti. Ho visto qualche ente, che ha applicato questo tipo di nuove metodiche, far passare un concetto molto interessante. Il programma della relazione così politico, cioè con agganciato il Sindaco Presidente, magari articolato in progetti con gli Assessori bene in evidenza, ha per legge dei budget di entrata e di spesa triennali. Quindi, di fatto, sostituisce il bilancio annuale e pluriennale in modo interessante perché oltre ai soldi ci mette le politiche.

Ho visto alcuni enti iniziare a far passare questo concetto. Dato che il bilancio annuale e pluriennale è una cosa contabile, solo contabile, non ha dentro le finalità, e in più costruito su una modulistica standard che non coglie le nostre specificità, l'idea è stata: prendiamo i programmi dell'Amministrazione costruiti ad hoc, facciamo in modo che siano fortemente legati alla struttura della politica, hanno i loro budget e a quel punto il Consiglio emenda la relazione previsionale e programmatica, questo sta scritto sullo Statuto della Provincia di Milano, in cui il Consiglio comunale in sede redigente ha scritto che il programma è il cardine della programmazione, che il programma del Presidente di mandato deve coincidere a livello di struttura con i programmi della relazione previsionale e che il Consiglio fa gli emendamenti sulla relazione previsionale e programmatica.

Questo per superare un problemino di pochissimo tempo fa, in cui il Consiglio provinciale di Milano emendava ancora i capitoli di PEG, che è illegittimo peraltro. Li emendava perché non comprendeva affatto il bilancio e la maggioranza in particolare, il problema di cui si parlava prima, cioè che in più doveva assecondare questa problematica.

Con una struttura di questo genere anche l'attuazione dei programmi diventa una cosa politica, non possiamo più vedere delle delibere di attuazione dei programmi, che qui sono al 30 novembre e nel Testo Unico nazionale al 30 settembre, hanno dei paradossi di questo tipo. Ho visto enti che portano all'ordine del giorno prima la variazione di bilancio e dopo l'attuazione dei programmi. Quindi si chiede al Consiglio prima di cambiare il bilancio e poi gli si dice dove si è arrivati, è anacronistico, però è la lettura di una prassi che dice che l'attuazione dei programmi è solo contabile, quindi di fatto politicamente neutra, non serve, non si capisce e quindi faccio un ordine del giorno neanche tanto pensato.

Alcuni enti che hanno provato a fare soluzioni di questo genere hanno detto che se hanno fatto nella relazione i programmi legati al Sindaco Presidente, i progetti legati agli Assessori, lo stato di attuazione ha una sua facilità di relazione politica, al di là delle cifre che sempre ci devono essere. Gli Assessori lavorano sull'attuazione dei loro progetti connessi alle deleghe, con l'aiuto dei

dirigenti che con il PEG lo attuano, e il Sindaco Presidente costruisce una relazione trasversale tra questi progetti, facendo sintesi a livello di programma triennale e anche con riferimento al programma di mandato che lui ha presentato al Consiglio, e questo a mio avviso potrebbe rendere più concreto, valorizzare il programma di mandato e fare entrare di più anche il Consiglio nell'espletamento della funzione normativa che è il monitoraggio anche del programma di mandato, oltre che del programma della relazione previsionale. Grazie.

Dott. ALBERTO PATTINI: Grazie, prof. Bisio, il Suo intervento è stato molto apprezzato perché ha centrato alcuni temi che sono quelli del controllo, della programmazione economica e quindi riteniamo che questo sia stato molto utile per il nostro Convegno.

Vorrei ricordare a tutti i presenti che stiamo registrando tutte le relazioni e vorremmo fare gli atti del convegno e poi tramite e-mail inviarli a tutti, e poi farlo anche girare a livello nazionale tramite l'ANCI.

Vorrei salutare la dott.ssa Borgonovo Re, difensore civico, qui presente ad ascoltare questo Convegno.

Saluto anche il Presidente del Consiglio del Comune di San Vito al Tagliamento che è voluto essere qui, Del Fre Luciano.

Andiamo avanti con la prossima relazione del dott. Giuseppe Negri, Dirigente della Ripartizione Affari istituzionali della Regione autonoma Trentino-Alto Adige che parlerà del "Ruolo e funzione del Consiglio comunale al luce della legislazione della Regione Autonoma Trentino-Alto Adige".

La parola al dott. Negri, prego.

Dott. GIUSEPPE NEGRI (Dirigente Ripartizione Affari Istituzionali della Regione Autonoma Trentino Alto-Adige): Grazie. Ho cercato di articolare il mio intervento in parti che ritengo siano fra di loro funzionali e vorrei partire da alcuni riferimenti di carattere storico, comparando la situazione a livello statale rispetto alla nostra, però con un discorso unitario perché ritengo che quello che tutti i Comuni stanno attraversando è una fase estremamente delicata di riforme iniziata nell'ultimo decennio dello scorso secolo e non ancora conclusa che possiamo individuare come il passaggio dall'Amministrazione per atti all'Amministrazione per progetti e risultati.

In questo delicato momento del cambiamento, che non è solo normativo istituzionale, ma è anche culturale, viene ad inserirsi una generale situazione di incertezza legislativa e di una riforma del Titolo V Parte II della Costituzione non ancora attuata e compiuta in tutte le sue previsioni.

Facendo un riferimento a livello statale dobbiamo dire che fino agli inizi degli anni '90 la normativa che ha regolato i nostri Comuni, ed anche i nostri Comuni trentini fino al 1963, è una normativa sicuramente datata.

Si parlava del Testo Unico della Legge Comunale e Provinciale n. 383 del '34, ma sicuramente se noi andiamo ad analizzare i contenuti di questo Testo Unico o del suo immediato precedente, che era il n. 148 del 1915, possiamo constatare come l'impianto risaliva addirittura ad una delle prime leggi post-unitarie, alla famosa legge 20 marzo 1865 n. 2248, allegato A.

Poi, se volessimo fare ancora una disamina approfondita, scopriremmo che avrebbe riproposto con alcuni lievi aggiustamenti addirittura una legge pre-unitaria, la famosa Legge Rattazzi che aveva disciplinato, subito dopo il governo Cavour, gli Stati sabaudi con riferimento a livello comunale.

Quindi questa accelerazione degli anni '90 ha effettivamente portato ad una produzione legislativa anche abnorme, nel senso del susseguirsi immediato. Potremmo dire anche per gli amanti della Cabala, se a qualcuno piacciono i numeri, ci sono dei numeri significativi, a mio modesto avviso, che sono l'1, il 2 e il 4 nelle loro più diverse combinazioni.

Ripensate nel 1990 alla legge n. 142 che ha finalmente innovato la disciplina e l'ordinamento dei Comuni o delle autonomie locali.

La legge n. 241 sempre dello stesso anno ha introdotto le norme sul procedimento amministrativo e sulla partecipazione dei cittadini e poi la legge n. 421 ha dato l'avvio alla riforma dell'Amministrazione, quindi a quello che è il decentramento amministrativo della nostra Repubblica. Fra le altre cose, all'interno della legge n. 421, se volessimo essere ancora più puntigliosi, vedremmo che sono gli articoli 1, 2 e 4.

Vado avanti, subito dopo questo periodo a livello statale ci sono state le norme di attuazione di questo decentramento amministrativo che portano il nome del suo principale autore, il Ministro Bassanini, per poi arrivare a quelle norme ulteriori innovative che hanno introdotto il controllo di gestione, il controllo strategico prima ancora che la revisione costituzionale abrogasse, di fatto, i controlli di legittimità sull'azione amministrativa.

E tutto questo è stato calato su una realtà comunale a livello nazionale, non dissimile dalla nostra, mutuando da un articolo apparso un paio di anni fa su una rivista dedicata agli enti locali, che portava il titolo: "Piccolo è bello". Siccome si parla sempre di ridurre il numero dei Comuni, è un leit motiv che ogni tanto rientra, dobbiamo dire che sugli 8096 Comuni che costituiscono la Repubblica, visto che hanno dignità all'interno della Repubblica anche i Comuni, ben 5776 sono sotto i 5 mila abitanti. Di fatto, il 71% dei Comuni rientra in questa fascia. Se poi volessimo spingerci ad analizzare questa situazione sul versante delle autonomie speciali, vedremmo che la Valle d'Aosta ha il 98% dei Comuni in questa situazione, la nostra regione ha il 92%, la Sardegna il 93%, il Friuli Venezia Giulia il 73%, la Sicilia ha un 50%. Questo è un po' il quadro all'interno del quale sono calate tutte le riforme.

Se andiamo più nel concreto della nostra realtà che ci riguarda più da vicino, partirei da un piccolo assioma. Trentino-Alto Adige intesa come espressione di autonomia, ma anche questa autonomia ha una sua espressione tipica, quindi come capacità di autogestione e di autogoverno, che ha dei precedenti illustri nella Carte di regola del XII e XIII secolo, ma anche negli Statuti comunali dell'ultima parte della legislazione asburgica.

Fino al 1922 i nostri Comuni sono stati, di fatto, disciplinati da una legge del gennaio del '96 che portava nome "Regolamento comunale e regolamento elettorale per i Comuni valevoli per la contea principesca del Tirolo". A quella data, però, la realtà dei nostri Comuni era molto maggiore a quella attuale. Avevamo ben 586 Comuni nel 1922, 363 a Trento, 232 a Bolzano. Dopo il periodo del restringimento del numero dei Comuni, quindi dopo l'applicazione di quelle che qualche storico della politica chiama le leggi fascistissime, siamo arrivati nella nostra regione ad avere 219 Comuni: 127 nel Trentino e 92 in provincia di Bolzano.

Attualmente nel 2006 siamo tornati a 223 Comuni per quanto riguarda la nostra provincia e 116 nella provincia del Sud Tirolo. Se interessa un dato significativo, nel 1922 i Comuni del Primiero erano 8, dopo la riduzione sono diventati 3, attualmente sono ritornati in 8.

Nel periodo tra il 1946 e il 1973 sono stati ricostituiti 96 Comuni nella provincia di Trento e 24 in provincia di Bolzano. In provincia di Trento sono state 3 le fusioni, mentre 2 in provincia di Bolzano.

Il quadro di riferimento normativo al quale ci dobbiamo riferire tiene conto di due momenti: il momento prima della riforma degli anni '90 ed il momento immediatamente successivo, il momento attuale nel quale cerchiamo di attuare al meglio le nostre competenze.

Ricordo che la trasformazione dell'Amministrazione comunale in questo contesto in questi anni deve fare i conti con alcune situazioni di carattere generale complesso. Una crescente tensione sulla finanza pubblica, un aumento della domanda rivolta all'Amministrazione locale e il numero delle funzioni che a questa sono state assegnate, in questo contesto va inserito come norma veramente che ha cambiato il rapporto fra la politica a livello locale e gli amministrati l'elezione diretta del Sindaco. E poi uno scenario più complesso, non solo dal punto di vista normativo, ma, passatemi il termine, anche dal punto di vista ambientale. Siamo passati da un discorso dell'azione amministrativa basata sulla cultura dell'adempimento a quello della cultura del risultato.

Significativo, a mio giudizio, è che non possiamo disgiungere queste cose anche dal momento elettorale. Nella nostra realtà siamo arrivati all'elezione diretta subito dopo l'introduzione

di questo nuovo sistema a livello statale e, come faceva notare il prof. Toniatti, anche noi abbiamo sposato nella nostra Legislazione quel principio che è il “simul stabunt simul cadent”, quindi l’organo Sindaco è eletto contestualmente al Consiglio comunale e anzi, addirittura nel sistema ultimo il Sindaco o il candidato Sindaco eletto ha un effetto trascinarsi sul Consiglio comunale e sulla sua composizione, però, a questo punto, effettivamente è cambiato il sistema.

Il sistema introdotto nel nostro ordinamento regionale ha differenziato il contesto regionale in due situazioni diverse tra Trento e Bolzano, però, dobbiamo dire che anche in precedenza il sistema era diverso, perché il sistema proporzionale in provincia di Trento è stato una conquista progressiva, anche perché in un primo momento siamo partiti con un sistema maggioritario con la possibilità di scegliere più le persone che le liste, che era fissato per i Comuni fino a 10 mila abitanti, e siamo arrivati ad estendere il proporzionale a tutti i Comuni sopra i 1000 abitanti nel 1974, quindi, di fatto, abbiamo avuto due elezioni con questo sistema e poi siamo passati immediatamente, nel 1995, all’elezione diretta del Sindaco.

Questa è un po’ la situazione che abbiamo per quanto riguarda i sistemi elettorali ed è chiaro che i sistemi elettorali non sono neutri rispetto ai risultati che vanno a conseguire.

Veniamo allo stato attuale della nostra situazione, il quadro normativo che possiamo dire risulta dopo l’ultima modifica, quella fatta con la legge n. 7 del 2004. Debbo dire che se volessimo paragonare la normativa sulle competenze del Consiglio comunale ante 1993 e attuale, non troveremmo grosse differenze sostanziali, anche perché lì l’inizio della normativa individuava nel Consiglio comunale la massima espressione degli interessi della comunità amministrata, quindi funzionalmente un compito di indirizzo e di programmazione, accanto a quello di controllo.

Controllo più pregnante in quanto l’esecutivo doveva godere della fiducia del Consiglio comunale perché era espressione di una sua maggioranza e abbiamo avuto un momento di passaggio che poteva essere significativo, che, però, non è stato attuato in concreto, anche perché, se voi ricordate, la legge n. 1 del 1993, quindi la partenza del nostro sistema di Ordinamento dei Comuni riformato, prevedeva l’elezione del Sindaco e della Giunta comunale sulla base di un documento programmatico da parte del Consiglio comunale e per converso aveva affiancato, per evitare i cosiddetti ribaltoni, la mozione di sfiducia che doveva essere però costruttiva.

Nel momento in cui si voleva mandare a casa chi in quel momento governava, bisognava avere pronta la soluzione alternativa.

Questa è una norma che probabilmente è restata sulla carta e non c’è stato il modo di sperimentarla in concreto prima di arrivare all’elezione diretta del Sindaco e al sistema attualmente in essere.

La situazione nella quale ci troviamo vede nel Consiglio comunale una funzione di ruolo di indirizzo e di controllo nei confronti dell’esecutivo impersonato soprattutto dal Sindaco, anche perché è il Sindaco che nomina gli Assessori e il programma di consiliatura fa riferimento alla figura del Sindaco.

L’ultima riforma, quella che risale al dicembre del 2004 ha secondo me introdotto una serie di temperamenti del potere sindacale che deve trovare la sua attuazione attraverso lo strumento non tanto legislativo, quanto lo strumento dello Statuto e dei Regolamenti, a partire da quello del Regolamento proprio del Consiglio comunale.

In sintesi, la chiave dell’innovazione la troviamo nell’art. 1 della legge n. 7 del 2004 dove accanto al principio di separazione tra l’apparato burocratico e quello politico ha sancito che lo Statuto deve contenere norme precise e specifiche per quanto riguarda i diritti di iniziativa, controllo e partecipazione dei consiglieri e dei Gruppi consiliari.

Ha fissato poi un termine per la presentazione del programma di consiliatura che non necessariamente coincide con il primo momento in cui si va alla convalida degli organi neoeletti.

Proprio con riferimento a non avere indicato questo termine in maniera puntuale, ha previsto che lo Statuto debba prevedere delle disposizioni che siano in grado di garantire la partecipazione del Consiglio alla definizione, all’adeguamento e alla verifica periodica del programma di consiliatura.

Ha poi introdotto all'art. 3 una norma di natura squisitamente programmatica che ha bisogno proprio di essere riempita di contenuti, sia attraverso lo strumento statutario, che è lo strumento regolamentare, riferita all'autonomia dei Consigli comunali, facendo un distinguo tra i Comuni sopra e sotto e 15 mila abitanti. Poi, con gli artt. 5 e 6 ha cercato di ridefinire meglio le attribuzioni del Consiglio comunale, mantenendo una funzione in capo all'organo Consiglio di indirizzo, controllo e di esercizio della potestà normativa. Quindi Statuto in primis e Regolamento.

Chiaramente si tratta di funzioni probabilmente non sempre gratificanti, che comportano un impegno certamente più approfondito, che richiedono anche una maggiore partecipazione e una maggiore dotazione della struttura consigliare per poter dare ai consiglieri i giusti strumenti e i giusti mezzi per poter esercitare al meglio la loro funzione, funzione importantissima perché, mi sia consentito il paragone forse troppo enfatico, uno Statuto ben fatto è sicuramente una carta di regola del XXI Secolo, visto che ci troviamo a questo punto della nostra storia, che sicuramente può veramente far ritornare il cittadino a confrontarsi con la politica intesa come politica nel senso più alto del termine.

Questo è il quadro normativo entro il quale i Comuni e i Consigli comunali in particolare sono chiamati ad operare. Come accennava il prof. Toniatti nell'ultima parte del suo intervento con riferimento alla nostra realtà provinciale, quello attuale è sicuramente un momento molto delicato, quindi la posizione del Consiglio comunale è molto delicata, ma anche importante e il Consiglio comunale può essere effettivamente l'artefice dei prossimi anni della vita di quella comunità che loro devono amministrare, deve dare compiuta attuazione alla legge n. 3 del 2006, che ha introdotto una riforma sostanziale dell'autonomia della nostra provincia. C'è anche nel titolo questo riferimento, ma è vero che non sempre i titoli delle leggi fanno il contenuto, ma in questo caso ne fanno anche il contenuto.

È chiaro che è un contenuto sul quale i Consigli comunali dovranno integrarsi molto per poter incidere concretamente e fare delle scelte che varranno per i prossimi anni per la collettività da loro amministrata.

Mi avvio alla conclusione. I ripetuti interventi di riforma ordinamentale ed elettorale che si sono susseguiti a partire per la nostra Regione dal 1993 hanno profondamente influenzato gli assetti, le funzioni e i rapporti reciproci degli organi comunali. Non vi è dubbio che l'esigenza fondamentale che ha guidato il Legislatore nel corso degli ultimi 10 anni è stata quella di cercare di superare la dispersione della responsabilità decisionale, accentrando nell'esecutivo, e in particolare nella figura del Sindaco, un complesso di prerogative che prima erano condivise con il Consiglio comunale.

La legittimazione politica derivante dall'elezione diretta del Sindaco ha fatto in modo che la figura del Sindaco ne riuscisse decisamente rafforzata in una cornice ordinamentale più chiara, con funzioni di governo e di indirizzo e, per converso, ha evidenziato e maggiormente valorizzato la funzione di controllo politico-amministrativo, distinguendo i due momenti di uno stesso processo decisionale, forse anche – qualcuno sostiene – a beneficio dell'efficienza dell'azione amministrativa.

In questo stesso arco di tempo però, come abbiamo sentito anche dalle relazioni che mi hanno preceduto, i Consigli comunali sembrano, invece, avere incontrato difficoltà crescenti, difficoltà nei rapporti con gli organi di governo e con l'apparato gestionale, segnali preoccupanti di crisi di rappresentatività rispetto ai cittadini, alle categorie economiche e anche alle realtà associative.

In qualche caso sembra che i consiglieri siano incappati in una crisi di ruolo, fino alla rinuncia ad esercitare il mandato elettivo, con l'ulteriore conseguenza di un aumento di disaffezione all'impegno politico-amministrativo. Nella tornata elettorale generale del maggio 2005 in 55 Comuni del Trentino si è presentata una sola lista, privando gli elettori, forse, di una reale possibilità di scelta.

Dobbiamo chiederci se queste situazioni critiche riflettano peculiarità locali, casi estemporanei di difficoltà di rapporti personali prima ancora che politici, oppure se non vi sia una

relazione diretta fra le riforme ordinamentali elettorali degli ultimi 10 anni e le difficoltà emerse nelle Assemblee elettive comunali.

Possiamo parlare di un rapporto di causa-effetto o si tratta piuttosto di elementi di crisi che erano già presenti, magari in forma latente, nel vecchio Ordinamento e che le riforme elettorali ed ordinamentali hanno solo portato ad una maggiore evidenza? Se guardiamo ai numeri dei Comuni senza opposizione, vediamo un fenomeno sostanzialmente stabile che probabilmente è in parte fisiologico nelle più piccole realtà.

Il diverso bilanciamento dei poteri a vantaggio dell'esecutivo, e soprattutto la radicale riforma del sistema dei controlli, richiedono a maggior ragione un Consiglio comunale determinato a svolgere fino in fondo il proprio ruolo di indirizzo e quello faticoso, ma non meno necessario, di controllo politico-amministrativo.

Non si tratta di ipotizzare un ritorno al passato, ad una situazione di frequente sovrapposizione di funzioni e quindi anche confusione di responsabilità tra gli organi del Comune, che aveva portato a conseguenze negative sotto il profilo gestionale non meno che dal punto di vista istituzionale e politico.

Tra l'altro, ricordo come nei primi anni '90 i Consigli comunali spesso lamentavano l'aggravamento da parte della Giunta comunale della disposizione di legge che assegnava loro competenze generali, grazie alla possibilità per la Giunta di adottare atti di competenza consigliare in situazioni di urgenza, portando poi a ratifica al Consiglio comunale. Ne derivava, però, una sovrapposizione di ruoli e responsabilità che di fatto marginalizzavano il Consiglio ridotto a soggetto debole fra gli organi Comuni.

Questa è una situazione che la nuova normativa ha di fatto eliminato compiutamente.

Le soluzioni non vanno dunque cercate nel ritorno alle reciproche invasioni di campo tra Consiglio ed esecutivo, credo invece che sia necessario apprezzare, e semmai applicare meglio e fino in fondo, i molti elementi positivi delle riforme ordinamentali degli ultimi anni.

Un primo passo in questa direzione è stato fatto con la Legge Regionale n. 7 del dicembre 2004, la crisi di rappresentatività e partecipazione che colpisce i Consigli comunali in misura non molto diversa da quella degli altri livelli istituzionali e della vita politica in generale, è stata affrontata finora dal Legislatore, concentrando l'attenzione su strumenti di partecipazione individuale all'azione amministrativa, oppure su strumenti di iniziativa popolare, quali il referendum.

Tra referendum e diritti di partecipazione del singolo cittadino interessato dal provvedimento amministrativo però esiste una gamma di opzioni che valorizzano in termini di partecipazione alla vita politica e prima ancora al tessuto civile una comunità locale. Al Consiglio comunale con lo strumento statutario deve essere attribuito un ruolo al tempo stesso di stimolo propositivo e di garanzia e controllo, tanto più essenziale per la comunità in tempi di scarsa partecipazione ed interesse della comunità in generale.

A maggior ragione il Consiglio comunale deve essere o tornare ad essere, luogo di incontro e confronto, un'Agorà, nella quale la comunità locale prende decisioni fondamentali circa l'assetto del proprio territorio e le linee del proprio sviluppo economico e sociale. Grazie.

Dott. ALBERTO PATTINI: Grazie, dott. Negri. L'intervento del dott. Negri ci ha prospettato una soluzione che noi, come Coordinamento dei Presidenti, abbiamo sempre sostenuto, c'è bisogno di capire che nei piccoli Comuni è opportuno invertire la rotta della partecipazione, di aumentare la democrazia, perché una riduzione della partecipazione nei Consigli comunali è uno smacco per la democrazia, questo è evidente.

Ricordo che dopo l'ultimo intervento importante del Presidente della Provincia Lorenzo Dellai ci sarà un piccolo dibattito, invito subito i presenti a prenotarsi.

La parola al Presidente della Giunta Regionale e Provinciale Lorenzo Dellai, prego.

LORENZO DELLAI (Presidente della Giunta Provinciale e Regionale): Grazie. Saluto e ringrazio molto il Presidente Pattini e tutto il Coordinamento dei Presidenti dei Consigli e il Consorzio dei Comuni per l'invito, ed anche per aver voluto proporre questa mattinata - piuttosto faticosa per chi ascolta - di discussione e di confronto, e mi scuso se anch'io metterò lì qualche ulteriore riflessione che, peraltro, penso sia assolutamente in sintonia con le cose già egregiamente dette da chi mi ha preceduto.

Penso che dovremmo fare uno sforzo, e questo Convegno va in questa direzione, quello di andare al di là delle polemiche contingenti per cercare di capire cosa sta veramente di importante sotto anche le polemiche contingenti, ma soprattutto per cercare di capire qual è lo scenario dentro il quale queste discussioni avvengono ed ovviamente quali possono essere le misure di correzione della rotta, se alla fine questo risulterà opportuno e necessario.

In questo senso io, prima di dire la mia opinione sui punti principali che anche il Convegno ha preso in considerazione, mi permetto di fare due premesse che riguardano il tentativo di interpretazione dello sfondo entro il quale questi ragionamenti si collocano.

La prima osservazione è quella che riguarda la nostra società. Io debbo qui riportare un'espressione che ho già usato in altre circostanze, penso che noi siamo all'interno di una società che vive un po' alla moda del pendolo alcune cose. Una di queste cose è il pendolo che va in un certo periodo verso il decisionismo e in un altro periodo verso la partecipazione. Siamo oggi certamente nella fase nella quale il pendolo dell'opinione pubblica, della società va verso una forte, marcata aspettativa partecipativa.

Abbiamo alle spalle anni durante i quali questo pendolo era decisamente, da parte dell'opinione pubblica, rivolto verso il polo del decisionismo. Gran parte dell'opinione pubblica affermava la necessità che le istituzioni dovevano decidere senza tante mediazioni, senza tante procedure, erano gli anni della grande crisi del sistema politico ed istituzionale che aveva retto il nostro Paese e le relative realtà locali per decenni, l'epoca nella quale la politica sembrava dibattersi in una sostanziale inconcludenza ed è emersa questa prepotente voglia di decisione.

Oggi siamo nella fase nella quale il pendolo va verso l'aspetto ad ogni livello, l'aspetto partecipativo. Penso sia buona cosa fare un po' di igiene concettuale su questi termini, è buona cosa sapere, almeno io la penso così, che in ambedue queste attitudini del pendolo ci sono aspetti positivi e aspetti problematici.

C'era e c'è una grande domanda di efficienza della democrazia, ma guai se questo diventa autoritarismo, efficientismo privo di significato, autoreferenzialità dei governi o, peggio ancora, se diventa una forma di strisciante populismo applicato al governo, dunque, efficienza, ma non fino al punto della sua degenerazione.

Se questo avvenisse, chi regge le sorti del governo, dei governi ad ogni livello, certamente soffrirebbe di solitudine. D'altra parte anche il polo partecipativo concettualmente ha necessità di essere affrontato bene, perché insieme a una esigenza forte di condivisione, di poter prendere parte ai processi e anche di esprimere i ruoli che le varie componenti delle istituzioni devono avere, ci può anche essere il risvolto di una società sempre più frammentata, dove non è facile sempre distinguere la vera istanza partecipativa dalla espressione di una volontà di tutela del particolare, dell'interesse particolare.

Ed è chiaro che se questo fosse il rischio, andrebbe assolutamente evitato, ma è anche altrettanto chiaro che se non si affronta seriamente questo tema della partecipazione, c'è il rischio che così come chi è al governo va incontro a rischi di solitudine, chi non è al governo, ma fa parte delle Assemblee elettive, corre il rischio della frustrazione, della percezione della inutilità sostanziale del suo ruolo.

Dobbiamo avere ben presente queste dinamiche, dinamiche che sono dentro i cittadini, dentro l'opinione pubblica prima ancora che dentro le istituzioni, cogliere gli aspetti problematici e positivi di tutte queste tendenze, ma soprattutto, penso, in via politica, il compito è quello di stabilizzare questo pendolo e trovare la strada di equilibrio, la strada giusta per dare una risposta di sistema che assieme rafforzi l'aspetto di una democrazia che decide, che funziona, che prende

decisioni nell'interesse del bene comune, e dall'altra parte una democrazia che non sia svuotata dall'interno, una democrazia che non archivi come puro rito l'attitudine e il dovere della partecipazione e del bilanciamento dei poteri nei termini che già prima sono stati egregiamente definiti.

Penso che questo dobbiamo farlo, tenuto conto che siamo in una società sempre più frammentata. C'è una tendenza alla frammentazione, alla parcellizzazione del nostro contesto sociale e dobbiamo stare sempre molto attenti a bilanciare queste due esigenze, soprattutto in un Trentino che è piccolo, che è caratterizzato da una moltitudine di sfere di governo, di sfere di responsabilità e tutto questo costituisce un valore fondamentale, ma il problema della coesione, il problema del fare parte di una comunità organizzata e di stare tutti dentro in maniera convergente, è un problema vitale per il Trentino, soprattutto per un Trentino che deve misurarsi con processi sempre più ampi, più difficili, con rischi di omologazione, con rischi di difficoltà a competere non solo dal punto di vista economico, ma anche dal punto di vista istituzionale. C'è tutta una grande discussione, Roberto Toniatti ce lo insegna, che riguarda direttamente anche gli aspetti costituzionali della nostra autonomia.

Questo Land lo dobbiamo tenere insieme, e sta insieme se a fronte di una tendenza alla parcellizzazione della società non aggiungiamo anche una tendenza alla parcellizzazione delle istituzioni.

Questo primo punto lo terrei presente per capire - lo dico anche per dare un senso molto importante al dibattito di queste giornate - che non è solo questione di rapporti interni al circuito istituzionale, dietro sta un mutamento dell'opinione pubblica nel suo rapporto con questa grande antinomia decisione-partecipazione che noi dobbiamo risolvere non nel senso dell'antinomia, ma nel senso della convergenza, dell'equilibrio, di una stabilizzazione di queste tendenze.

La seconda osservazione di quadro riguarda la politica. Non c'è dubbio che noi non possiamo discutere di assetto delle istituzioni, di equilibrio dei poteri, di organizzazione delle istituzioni senza un occhio di riguardo ai temi della politica e della sua organizzazione, perché lo strumento fondamentale della democrazia è rappresentato dall'organizzazione della politica, dai cittadini che si organizzano politicamente, e dunque il tema alla fine di come avviene questo, il tema dei partiti, se la vogliamo dire tutta, il tema della organizzazione democratica della politica, il tema della presenza capillare nelle nostre comunità delle forme organizzate della politica è un tema fondamentale per discutere anche delle cose che stiamo discutendo oggi.

Un tempo la politica organizzata nei territori era essa stessa un luogo di mediazione fra i poteri, un luogo di indirizzo e controllo sociale sul potere.

Se noi affidiamo solo meritoriamente alla stampa o se affidiamo meno meritoriamente alle lobby organizzate questa funzione di indirizzo e controllo sul potere, ci mettiamo su una strada di difficile praticabilità.

Questo è un tassello del mosaico che oggi volete disegnare che non va trascurato, e dall'altra parte parallelamente vorrei dire il tema della formazione del personale politico.

Il Trentino ha bisogno di tanta classe dirigente, però bisogna formarla perché molto spesso il corto circuito anche dentro le istituzioni anche comunali deriva dal fatto che questo non lo si è fatto. Deriva dal fatto che non si conoscono i meccanismi, le procedure, deriva forse dal fatto che abbiamo ormai accettato che occorra formarsi per fare tutto nella vita della comunità, meno che per fare amministrazione della comunità stessa.

Dunque meritoriamente il Consorzio dei Comuni ha più volte intrapreso delle iniziative su questo, ma dovremmo farlo con maggiore sistematicità e impegno, perché la qualità e l'organizzazione della politica come strumento di partecipazione, indirizzo e controllo da parte della gente sulle istituzioni e sul potere, è un tema che non trovo assolutamente marginale rispetto alle questioni che avete posto voi oggi con questo Convegno.

Vengo ad alcune questioni che mi sono annodate, sono 5 e sono i temi fondamentali che ho colto.

I piccoli Comuni: non è colpa loro se sono piccoli, esistono, sono così, dunque non è pensabile avere un pregiudizio nei loro confronti e né è pensabile agire con lo slogan “fondatevi o carichiamo”, non fa parte della democrazia e della cultura politica di questo nostro tempo. Esistono, dunque il problema è non cambiare i Comuni alle regole, ma cambiare le regole ai Comuni, disegnare regole che vadano bene ai piccoli Comuni, non pretendere che i piccoli Comuni siano costretti ad applicare regole pensate per i grandi Comuni.

Questa è una questione sulla quale il mondo dei Comuni generalmente inteso non ha fondamentalmente mai voluto cimentarsi, secondo il principio che bisogna essere tutti uguali, ma diceva Don Milani: “La giustizia del tutti uguali in una società di disuguali è ingiustizia”. Questo è un punto che bisogna prima o poi affrontare. In che modo lo si deve fare. Sotto il profilo funzionale di rapporto con i poteri conferiti, c’è un modo fondamentale ed è attuare la legge n. 3 “Riforma istituzionale”, dunque la centralità dello Statuto e della costituzione delle Comunità di Valle che diventeranno inevitabilmente il luogo della politica e il luogo del confronto fra le diverse visioni sullo sviluppo locale dei territori, e soprattutto con riferimento al territorio e al recupero di una funzione di autogoverno intorno al tema del territorio (vedasi discussione sul PUP, riforma urbanistica, ecc.).

Credo, però, che la questione non possa finire qui, il tema dei piccoli Comuni, salvo convenire quale sia in Trentino la soglia del piccolo Comune, è un tema che va affrontato con coraggio anche dal punto di vista dell’architettura istituzionale del piccolo Comune.

Non si può avere una unicità di regole. Io ho la convinzione che il fatto che in 56 Comuni piccoli del Trentino ci sia stata una sola lista la dovrebbe dire lunga e questo fenomeno non c’è solo con l’Ordinamento attuale, ma c’è sempre stato, e la dice lunga sul fatto che forse in un Comune da 200 abitanti è molto difficile pensare che ci sia il rapporto maggioranza-minoranza che c’è nel Comune di Trento o nel Comune di Milano o di Torino. Forse anche qui, interpretare le regole della partecipazione, del controllo in un piccolo Comune richiede concezioni organizzative diverse.

Io penso che forse, per quanto riguarda i piccoli Comuni, bisogna capire che il tema vero è la governance della montagna, perché per noi significa questo, qual è la governance della nostra montagna.

Se vogliamo applicare sistemi di governance di tipo metropolitano con tutto ciò che comporta anche sul piano dell’organizzazione istituzionale, probabilmente sbagliamo.

Forse converrebbe tornare ai principi di una gestione che sia più collettiva che pubblica, recuperando le antiche nobili, importanti tradizioni che prima venivano anche ricordate. Forse converrebbe dire che nei piccoli Comuni il tema è più quello di un servizio civile, gratuito, volontario, ispirato al buonsenso, più che non quello dell’organizzazione politica delle istituzioni.

Quindi mettersi su una strada meno burocratizzata e più cooperativa, dove esistono dinamiche che sono essenzialmente quelle della gestione di un bene collettivo, qual è il territorio nei piccoli Comuni, e su questo pensare a delle soluzioni anche particolarmente innovative.

Credo che ne avremmo l’assoluta autonomia in sede regionale, possiamo ragionare ed elaborare, anche nell’interesse del nostro Paese, un modello di governance della montagna fondato sui piccoli Comuni che possa avere un’articolazione, un’architettura radicalmente diversa, senza finzioni, senza forzature per liberare quel che resta delle energie di volontariato, di gratuità. Perché dobbiamo burocratizzare tutto nei piccoli Comuni, quando abbiamo ancora ampie riserve di servizio gratuito volontario da parte dei cittadini singoli o organizzati nelle piccole dimensioni?

Questa è una riflessione che bisogna fare con molto coraggio e con molto buonsenso, perché non è vero che la omologazione organizzativa è la traduzione della pari dignità.

La pari dignità tra il piccolo Comune e il Comune metropolitano non la misura sulla omologazione organizzativa, questo è il punto che ci dobbiamo togliere dalla testa.

Secondo punto, e vengo alla generalità dei Comuni, esclusi i piccoli Comuni, cioè per il resto dei Comuni, punto che sento sempre evocare nel dibattito, la questione di sistemi elettorali.

Dico la mia opinione: sono molto perplesso su una tendenza che si nota qui e lì a tornare al passato. Io penso che la stagione dell’instabilità dei governi comunali dobbiamo assolutamente

archiviarla, soprattutto perché a differenza del passato questo eventuale ritorno al passato si coniugherebbe con una tendenza ancora più accentuata alla parcellizzazione della società e quindi alla rappresentazione anche dentro le Assemblee di interessi che sono anche particolari talvolta e, secondo, si coniugherebbe con una fase di particolare debolezza della politica organizzata nei territori, quindi mancherebbe comunque quel cemento unificatore, che era la politica organizzata, che comunque gestiva la fase del proporzionale puro nei Comuni.

Quindi, io esprimo una netta contrarietà all'idea di "sic et simpliciter" superare l'elezione diretta del Sindaco, il principio coalizionale che lega il Sindaco ad una maggioranza.

Penso, piuttosto, che certamente possano esserci miglioramenti, ulteriori riflessioni su qualche modalità, su qualche clausola, ma personalmente sarei per mantenere – almeno in questa fase storica - il principio, il modello che ha sicuramente rafforzato la stabilità nei governi dei Comuni.

Terzo punto: il rapporto fra Consiglio e Sindaco/Giunta. Suggestirei di lasciar perdere l'idea di un'indennità per tutti i consiglieri, non mi pare aria per affrontare questo tema. Piuttosto, invece, battuta a parte, penso che certamente ci siano ampi margini di miglioramento dell'assetto attuale. Sotto il profilo legislativo? Se individuiamo delle misure certamente anche, ma prevalentemente sotto il profilo statutario, come è stato detto, delle buone pratiche, ma io non escludo neanche sotto il profilo legislativo, farò poi una proposta di metodo.

Certamente c'è bisogno di valorizzare le funzioni di indirizzo e di controllo, di verifica da parte dei Consigli, anche con modalità nuove. E penso sia importante acquisire le buone pratiche che si fanno in giro, anche con tecniche nuove, con delle sessioni consiliari, molto spesso questa è una modalità che non si usa e si rischia di parcellizzare le procedure, valorizzare il ruolo di elaborazione di una visione generale che i Consigli hanno. Su questo penso che la disponibilità da parte nostra sia massima, così come l'interesse come istituzione regionale e provinciale.

In questo quadro c'è il ruolo dei Presidenti dei Consigli, io suggerisco di rafforzarlo, ma di evitare assolutamente qualsiasi ipotesi di una sorta di antinomia con il Sindaco. I rapporti esterni dell'ente sono del Sindaco, il Sindaco rappresenta l'istituzione. Il Presidente rappresenta il Consiglio. È importante avere alcune convinzioni fondamentali per evitare che poi si inneschino meccanismi che non portano da nessuna parte.

Quarto tema: il rapporto tra Sindaco/Giunta/maggioranza e minoranza. Riscontriamo anche in Trentino delle criticità in questo senso, criticità talvolta anche forti. Ci sono state rappresentate da più parti, anche dal difensore civico, il quale tuttavia, convengo, non ha tra i propri compiti previsti dalla legge quello di raccordare parti delle istituzioni. Ha come proprio compito quello di curare i rapporti fra il cittadino e le istituzioni, ma nell'ambito di questo lavoro segnala anche il difensore civico, dal suo punto di vista, la percezione di questi elementi di criticità e opportunamente li riferisce.

Sicuramente da questo punto di vista, anche su questo tema del ruolo delle minoranze ci sono possibili miglioramenti di tipo legislativo, ulteriori rispetto alle ultime modifiche fatte. Se li condividiamo, li porteremo avanti, però anche qui penso che la grande sfida stia negli Statuti, nei Regolamenti e nell'idea dello Statuto dell'opposizione, della quale parlava prima il prof. Toniatti.

Vorrei introdurre un tema specifico su questo terreno, il tema del quale sia o possa essere uno strumento o un luogo di garanzia a questo riguardo. Io sono interessato ad approfondire il ragionamento che prima faceva Roberto Toniatti, nel senso che abbiamo anche un altro problema che riscontriamo ogni giorno, da quando giustamente è stato tolto per Costituzione il controllo preventivo di legittimità, nel nostro caso da parte della Provincia, sugli atti dei Comuni, è evidente che è rimasta la strada sostanzialmente del ricorso al TAR come strumento per fare valere una percezione di non regolarità di un atto, o è rimasta la strada della richiesta di una funzione ispettiva della Provincia che però naturalmente porta con sé una pesantezza anche di significato. È sempre e comunque la Provincia che mette le mani dentro le cose di un'altra istituzione, benché la Provincia abbia questo titolo e questo diritto in certi casi.

Dunque, sono rimaste soluzioni estreme. Ora, ovviamente io non voglio assolutamente neanche lontanamente dare l'idea che bisogna tornare alla situazione precedente, non lo potremmo fare, violeremmo un dettato costituzionale, però l'idea di concertare, di discutere con i Comuni, con il loro Consorzio una sede, un luogo, uno strumento – non ho le idee precise - che possa essere ritenuto come un luogo di compensazione, di garanzia, di chiarificazione prima di accedere alle altre vie di richiesta di sanzione, mi pare un'idea intelligente, sulla quale sono interessato e disponibile a ragionare. Potrebbe essere questo luogo, che però deve essere concertato tra le istituzioni. Qui non vedo assolutamente la presenza di altre istituzioni, che hanno altri compiti molto importanti, ma potrebbe essere questo anche il ruolo al quale le minoranze, che ritengono di avere visto lesi i propri diritti sanciti dalle norme e dagli Statuti, possono rivolgersi per trovare soddisfazione da questo punto di vista. È un tema delicato che, però, ci interessa assolutamente approfondire.

Quinto ed ultimo tema. La questione vera è quella del rapporto tra i Comuni, le istituzioni nel loro insieme e i cittadini. Attenzione a non fare tutti la figura di quelli che stavano a litigare sul Titanic che affondava.

Attenzione a non discutere - giustamente lo dobbiamo fare - sui rapporti tra chi governa e chi fa l'opposizione, fra il Consiglio e la Giunta, fra il Sindaco e i Consigli comunali, mentre l'intero armamentario delle istituzioni rischia di essere sempre più lontano tutto intero rispetto all'opinione pubblica e rispetto alla gente.

Io penso che qui si trova fondamento e mi è piaciuta molto la provocazione positiva di Roberto Toniatti quando diceva: "Perché non vediamo qualcosa di innovativo, perché non pensiamo ad un ruolo della funzione consigliare generalmente intesa in Trentino, un ruolo che sia anche di prospettazione del futuro, di congettura sul futuro lungo, visto che l'Amministrazione per sua natura deve avere un occhio al futuro lungo, ma anche un occhio al futuro del qui ed oggi".

Questa mi sembrerebbe essere un'ipotesi molto bella e interessante, ed anche uno strumento per evitare che tutti quanti noi, ovunque collocati, siamo sempre più lontani dalla percezione comune.

Concludo ringraziando nuovamente per l'occasione che mi è stata data e scusandomi per il tempo che ho rubato oltre i minuti che mi ero prefisso, e concludo con una valutazione finale: noi abbiamo la fortuna, la possibilità di avere nel prossimo periodo due straordinarie occasioni in Trentino, e tutte e due sono occasioni di tentativo di ricucitura di un dialogo, di un coinvolgimento, di un rapporto forte, non episodico, non falso, non artificioso con la nostra gente, con il nostro popolo.

La prima è l'occasione del Piano Urbanistico Provinciale. L'ho detto, lo ribadisco, per noi questa è un'occasione per un viaggio in tutti i posti, in tutte le dimensioni della nostra comunità per vedere in che modo attraverso un PUP, che punta tutto o gran parte sulla idea del paesaggio, non visto bucolicamente, ma come volto di un'anima del Trentino, per noi è l'occasione per un viaggio che faccia riscoprire a tutti i trentini il senso della propria appartenenza, del proprio essere dentro una comunità, che è municipale, che è di frazione, che è di valle, che è di Land.

Quest'idea si accompagna anche al tema dello sviluppo locale, perché è su questo e non contro questo che può essere fondato uno sviluppo locale che sia durevole, sostenibile.

La seconda occasione, speculare e parallela a questa, è un percorso che punti a rinnovare il senso del valore della democrazia di base in Trentino.

Io non ho dimenticato di aver lanciato nel pieno della polemica dei giorni estivi, che spero da quel punto di vista sia nei suoi flutti eccessivi archiviata, ma non nella sostanza dei problemi che ha posto, di una sorta di Stati Generali della democrazia di base del Trentino. Ci ho pensato, ci sto lavorando e farò delle proposte, io proporrei di dividere in tre momenti questo percorso e potrebbe incominciare subito dopo l'approvazione dei nostri bilanci, verso la fine di gennaio.

Un primo grande momento nel quale si metta veramente a tema con una giornata di studi, di lavoro, anche con il contributo scientifico questa questione della democrazia di base, del come oggi si ponga rispetto alle grandi evoluzioni che ci sono nel nostro paese e nella nostra comunità. Cosa

significa oggi democrazia di base, che cosa significa oggi buon funzionamento delle istituzioni sotto questo profilo.

Seconda fase, prevedo che un gruppo di lavoro rappresentativo delle varie parti delle istituzioni, delle varie componenti chiamate a ragionare su questo, compia una sorta di ricognizione, di riflessione più ravvicinata, una serie di valutazioni, di monitoraggi nella nostra comunità e, terzo momento, si arrivi ad una sorta di rapporto finale di questo lavoro, dentro il quale possano esserci anche degli stimoli, delle proposte anche di tipo legislativo, statutario, regolamentare, istituzionale e sul quale rapporto finale, verso la fine della primavera, sia possibile aprire una grande discussione partecipata, corale. Ragionare sull'anima del Trentino sotto il profilo del paesaggio del territorio, ragionare sull'anima del Trentino sotto il profilo partecipativo della democrazia di base mi pare che possano essere i due canali di un ragionamento, di un percorso spero possibilmente produttivo per tutti, che coinvolga non solo le istituzioni, perché il tema della partecipazione non riguarda solo i Comuni o la Provincia, ma incomincia a riguardare anche le grandi organizzazioni sociali del Trentino. È un tema che riguarda la cooperazione, il volontariato stesso, questa straordinaria esperienza che abbiamo, dentro la quale qui e lì qualche cenno di stanchezza c'è.

Prendiamo un po' in cima la questione e vediamo se siete disponibili, sicuramente con il contributo di tutti, dalle istituzioni alle realtà organizzate, a questo grande ragionamento non episodico, non finalizzato alla polemica di questo momento o alla questione che dobbiamo decidere domani mattina, ma finalizzato ad uno sguardo un pochino più lungo.

Su tutte queste cose io sono disponibile, interessato a lavorare insieme e penso che insieme potremmo fare veramente un buon lavoro nell'interesse del bene comune. Grazie.

Dott. ALBERTO PATTINI: Grazie, Presidente Dellai.

Penso che il Coordinamento dei Presidenti su questo tema lanciato ora dal Presidente Dellai c'è e ci sarà, per cui noi siamo disponibili a seguire questo processo di valorizzazione della democrazia.

La parola al Presidente del Consiglio comunale di Brentonico, Nicola Zoller.

NICOLA ZOLLER (Presidente del Consiglio comunale di Brentonico): Grazie dott. Pattini. Nelle realtà comunali – sia a livello nazionale che Trentino con le leggi regionali del 1993, 1994 e 1998 – 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 rilevava la “Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza” ancora il 1° dicembre 2001 “l'esperienza ha dimostrato che la prima metà del potere è reale e forte, mentre la **seconda metà è largamente teorica e debole**, essendo 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 '90 se da un lato ha creato **maggior 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” come spiegava la citata “Nuova rassegna”.

C'è **frustrazione** di fronte al depauperamento del ruolo tradizionale di Consigliere, che un tempo invece permetteva – nel bene e nel male – un ruolo rilevante per i singoli eletti, quasi di **gestione cooperativa** (si tenga presente questa sottolineatura) **della cosa comunale** e comunque di stringente controllo sulle singole materie e provvedimenti.

In altre situazioni – probabilmente da valutare con ancor maggiore apprensione – la frustrazione porta alla rinuncia e all'abbandono dell'impegno. Più volte è stato ricordato che **un quarto dei Comuni** (esattamente 55 su 223) **del Trentino sono privi di forze d'opposizione**: ci sono un Sindaco e una maggioranza plenipotenziaria, situazioni che esistevano anche nei decenni precedenti

ma che non raggiungevano questi livelli di preoccupazione. Ma anche nelle realtà dove l'opposizione esiste, si susseguono le **dimissioni** o il pratico disimpegno di singoli consiglieri. Peraltro io continuerei a ritenere che il *vulnus* al ruolo del Consigliere non sia portato tanto dal mancato rispetto – in talune situazioni davvero riprovevole – delle procedure: ma dal 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 piccole e medie di cui è costellato il nostro sistema alpino, dove (è bene ricordare oltre al caso specifico dell'Alto Adige, anche quello austriaco) sovente **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, cioè nei Comuni piccoli che sono tuttavia la stragrande maggioranza – più che all'invettiva classica del “Senatus mala bestia” al pratico disconoscimento della propria presenza..

Tutte queste condizioni offrono, giorno dopo giorno, una ragione in più – viste le ascendenze democratiche e pluralistiche cui tutti ci richiamiamo - per assicurare una corretta dialettica all'interno dei nostri Comuni: chi ha vinto 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.

Ecco, parlavo esattamente di queste cose sulla stampa locale nell'agosto 2002: lo dico perché chi è sensibile da sempre ai temi della democrazia partecipata non aveva bisogno dei termini estremi usati dalla Difensore civico **Borgonovo Re** per accorgersi delle deficienze del nostro sistema autonomistico.

Il presidente **Dellai** vuole ora correre ai ripari. Proporrei ai nostri legislatori di sostenere due provvedimenti, che non saranno risolutivi ma che emblematicamente potrebbero contribuire a mettere in moto un processo virtuoso di recupero del ruolo dei Consigli comunali.

1. Prevedere che, **come già avviene in Alto Adige, le giunte comunali** – ferma restando l'elezione diretta del Sindaco – siano **“elette dal Consiglio comunale”** e quindi rispondano oltre che al primo cittadino anche all'assemblea elettiva, riconsegnando un ruolo politicamente più dignitoso agli assessori (non più semplici “collaboratori” del sindaco) ma soprattutto al Consiglio comunale al quale sarebbe ricondotta un funzione di direzione e controllo più concreta di quella attuale, potendo nominare e revocare la Giunta. Non sembri questa una iniziativa fuori luogo e tempo: anche a livello provinciale si sta considerando la collocazione degli assessori e li si vorrebbe più collegati all'azione consiliare; ma ancor più propriamente abbiamo registrato alla recente Assemblea Nazionale dell'Anci del 25-28 ottobre 2006 la esplicita disponibilità dei sindaci a veder riattribuito ai Consigli comunali questa potestà di eleggere le Giunte.
2. Favorire nella maggior parte dei nostri Comuni, quelli fino ai 1000 abitanti che tanto caratterizzano il nostro territorio prealpino e montano, la gestione “assembleare” del Comune prevedendo **la partecipazione di tutti i gruppi consiliari** eletti, e quindi anche della minoranza, **al governo comunale**: non sarebbe il primo caso nell'arco alpino (considerando l'assessore “di minoranza” nelle municipalità austriache) e risponderebbe – come sopra menzionato – alla utile scelta di veder **associate tutte le migliori energie** disponibili nella gestione delle nostre numerose piccole comunità.

Ripeto che questi due provvedimenti sarebbero interventi emblematici anche se non risolutivi: l'importante è comunque trovare sempre nuove strade – anche recuperando antiche forme partecipative – per garantire un canale più diretto e democratico possibile che **colleghi i cittadini e i loro rappresentanti alle istituzioni**.

Dott. ALBERTO PATTINI: Grazie, dott. Zoller.

Si è già prenotato il consigliere Gianordoli per intervenire.

La parola al consigliere Gianordoli, prego.

DOMENICO GIANORDOLI (Consigliere comunale di Trento – Gruppo consiliare Civica per il Governo del Trentino): Grazie, signor Presidente. Vi ruberò due secondi, una cosa velocissima. Dovrò riprendere qualche concetto già espresso dai relatori che mi hanno preceduto. Il ruolo del Consiglio comunale rispetto al Sindaco, alla Giunta comunale, all'apparato gestionale può essere recuperato con una forte iniezione di autonomia funzionale ed organizzativa.

Questa prospettiva si collega con la capacità e il dovere per ogni consigliere di avere una moderna consapevolezza del proprio ruolo. In questa prospettiva si è mossa la commissione per lo Statuto del Consiglio comunale di Trento, elaborando a riguardo una proposta di Regolamento poi approvato dall'Aula.

Il Regolamento si pone l'obiettivo di dare attuazione al principio dell'autonomia organizzativa, funzionale e contabile del Consiglio rispetto agli altri poteri.

In questo ambito andrà accolta l'occasione, ad esempio, per dotare i propri Consigli comunali di proprie strutture operative in grado di supportare degnamente l'opera del Consiglio comunale e dei consiglieri comunali.

In questo senso si muove il Regolamento recentemente adottato dal Comune di Trento. 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 puntali 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 schiavo degli schieramenti politici, più sereno, poi l'ultima parola competerà sempre all'Aula, ma il percorso con il quale ci si arriva non è dato trascurabile e indifferente.

Al riguardo segnalo la recente esperienza maturata dalla commissione urbanistica del Comune di Trento nell'ambito della revisione del Piano Regolatore Generale, al di là degli esiti finali della revisione, terminati con la votazione proprio ieri sera della variante del Piano Regolatore Generale, il lavoro della commissione ha portato 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, politiche in una parola.

Vanno perciò cercati i modi e gli strumenti per restituire effettivamente all'Assemblea il compito di predisporre ed approvare il bilancio.

In quest'ottica si sta muovendo la commissione bilancio del Comune di Trento, la quale sta accompagnando e non aspettando la formazione del bilancio di previsione.

Sarà un ulteriore banco di prova per i concetti sopraespressi.

Sul versante delle forme di democrazia e di garanzia segnalo la prassi per la quale presso il Comune di Trento la presidenza delle commissioni di garanzia è riservata alle minoranze consiliari. In alcuni Comuni ciò è stabilito dallo Statuto, e qualche Comune, vedi per esempio quello di

Trieste, prevede anche che ogni anno la presidenza della commissione trasparenza turni tra i vari Gruppi componenti della minoranza.

Comunque disciplinata dalla norma o dalla prassi, è una buona strada da adottare per dare alla minoranza un proprio Statuto, un proprio insieme di regole di tutela e garanzia.

Questa prospettiva decisiva sarà la decisione delle linee programmatiche, per garantire la centralità del Consiglio comunale la commissione per lo Statuto del Comune di Trento sta esaminando i modi della partecipazione del Consiglio comunale alla definizione, all'adeguamento e alla verifica periodica dell'attuazione delle linee programmatiche da parte del Sindaco e dei singoli Assessori. Si tratta di uno spazio tutto da esplorare con rinnovata inventiva e volontà di incidere. Grazie.

Dott. ALBERTO PATTINI: Grazie al consigliere Gianordoli, che è vicepresidente della commissione Statuto del Comune di Trento, per il Suo intervento.

La parola al consigliere Gadenz del Comune di Tonadico, prego.

AURELIO GADENZ (Consigliere comunale di Tonadico-Lista civica): Grazie. Buongiorno a tutti. Ho seguito questa mattina con molto interesse, il dispiacere era che ero dibattuto dall'essere qui, in questo interessante convegno, e in un altro convegno che probabilmente interessava moltissimo tutti noi sulle politiche giovanili. È una cosa spiacevole e ne ho sofferto moltissimo. Alla fine sono rimasto qui, e ho avuto oggi una giornata di grande speranza per chi lavora nei Consigli comunali, sia di minoranza che di maggioranza.

L'intervento finale del Presidente Dellai credo abbia finalmente dato una via, una guida per il nostro futuro, altrimenti stavamo rischiando tutti quanti di demolirci in battaglie inutili, non più produzioni di idee. Stiamo veramente soffrendo sulle normative.

La speranza è: diamoci da fare perché ci sono delle possibilità.

L'interesse sul territorio, bellissimo, questa svolta credo dia a tutti noi grande gioia e speranza. Vorrei anche sottolineare un aspetto. Si è detto questa mattina di 56 Comuni con lista unica. Perché siamo arrivati a questo punto? Posso portarvi molti esempi. Io ho calcolato quanti Comuni sono governati nel Trentino, e questa mattina non si è detto, da minoranze. Abbiamo Comuni dove ci sono stati dei volenterosi che hanno portato delle liste, tre o quattro liste, però con il 30/40% si governa il Trentino. Poi si prendono 10 consiglieri, dall'altra parte c'è il 60%, è frustrato, fa niente, perde la voglia e la volta successiva abbiamo la lista unica.

Personalmente ho tenuto duro, sto tenendo duro, voglio e chiedo al Presidente Dellai che si arrivi perlomeno ad un secondo turno, anche nei Comuni piccoli, perché è giusto che sia così. Un Sindaco deve avere la maggioranza, deve avere il 51% per governare, poi diamogli la possibilità di governarne, ma deve averla. Non si perde tempo in una democrazia facendo un secondo turno. So che si sta dibattendo, ma lo chiedo con molta forza.

L'altra questione è il controllo reso impossibile da parte delle minoranze, ma addirittura delle maggioranze, delle grandi multiutility delle associazioni, delle società che lavorano sul territorio nella produzione dell'energia, nella gestione dei rifiuti solidi, tutti i vari servizi, si sta addirittura parlando della privatizzazione delle acque, siamo folli. Sono cose già fallite. Alcune Nazioni come il Belgio stanno già tornando indietro, la Francia anche, quindi stiamo molto attenti a continuare su questa gestione, altrimenti non controlliamo nulla. Abbiamo veramente una difficoltà, sia i consiglieri di maggioranza, sia di minoranza.

Concludo dicendo che come consigliere di minoranza o di maggioranza faremo di tutto per seguire e aiutare questo processo di rinascita e di ripresa della democrazia nel nostro territorio. Grazie.

Dott. ALBERTO PATTINI: Grazie, consigliere Gadenz.

La parola alla dott.ssa Cimadom, Capogruppo di minoranza del Comune di Fornace, prego.

RITA CIMADOM (Consigliere comunale Comune di Fornace – Lista Civica): Grazie, buongiorno, ho apprezzato moltissimi tutti gli interventi fatti, non voglio competere con nessuno. Vorrei toccare alcuni punti riguardo al tema centrale di questo convegno e quindi proprio il ruolo del Consiglio comunale da riequilibrare o rivalorizzare.

A mio parere senza un ruolo preciso e specifico delle minoranze 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.

Io lo vivo quotidianamente sulla mia pelle in un Comune piccolo, perché il mio è uno dei Comuni piccoli, quelli dei quali forse si è parlato meno perché sono sotto i 3 mila abitanti, che forse, giustamente condivido, avrebbero bisogno di una normativa diversa che si confaccia maggiormente proprio alla differenza strutturale di questi Comuni.

Da tanti anni campanelli di allarme riguardo questo problema sono già suonati, che io ricordi fino dal 1995, quando c'era un coordinamento delle minoranze che già cercava di spronare riguardo a questa mancanza di ruolo e di possibilità intervenire per le minoranze per fare quello che è il loro effettivo ruolo.

Poco è sperare che ci sia solo una preparazione negli elementi che devono darsi da fare in queste cose, perché a volte la preparazione da sola, se non c'è la possibilità di agire, non serve assolutamente a nulla, quindi rimane fine a se stessa.

In questo sistema il Consiglio comunale ha perso moltissimo o quasi tutto, perché spesso e volentieri il Consiglio comunale odierno rende il Sindaco non un Sindaco, ma un podestà che stabilisce cosa fare perché tanto ha la sua maggioranza, i consiglieri di minoranza possono intervenire, ma spesso mi sento dire: "Lasa che la parla che tanto noi sen en dese".

Le leggi attuali ingessano il dialogo, perché è difficilissimo poter dialogare, anche se magari la volontà spesso c'è, però è difficile proprio per questo ruolo di forza che ricopre la maggioranza, consentito dalle legge, tante volte si dice in nome di una governabilità che poi riduce il Sindaco al podestà.

Gli strumenti che ritengo siano essenziali per fare tornare l'interesse alla politica, all'Amministrazione in particolare ritengo specialmente in Comuni di piccolo calibro, è proprio quello del potere di controllo che ormai non c'è più, perché il ricorso al TAR un consigliere di minoranza credo raramente possa permettersi di farlo precipuamente per questioni economiche, perché ovviamente il consigliere di minoranza non ha alle spalle nessuno. E le irregolarità su cui chiedere un controllo, invece, sono moltissime.

Siamo in una fase di dirittura d'arrivo riguardo agli Statuti delle Comunità di Valle. Cosa si fa per legge seppure si è appena detto che si può agire anche attraverso gli Statuti e che non è necessaria la legge per dare all'interno delle Comunità di Valle dove può sicuramente essere rafforzato questo ruolo? Io non ho visto un ruolo di particolare forza delle minoranze in queste comunità che dovrebbero fungere da punto di riferimento per molti Comuni, ed in particolare per i Comuni piccoli.

Io spero che da questo Convegno molto, molto interessante esca veramente una o più proposte per rafforzare questo ruolo, proprio in nome della democrazia e del valore della democrazia di base a cui si è fatto in più occasioni riferimento. Grazie.

Dott. ALBERTO PATTINI: Grazie, consigliere Cimadom.
La parola al signor Benedetti, prego.

BENEDETTI: Grazie. Siccome non sono più nemmeno consigliere, posso parlare liberamente, e rubo un minuto. Siccome la consigliera di minoranza del Comune di Fornace ha tirato in ballo il Coordinamento delle minoranze di cui ero segretario, devo dire amaramente che

l'unico aiuto che abbiamo avuto sia dalla Provincia che dalla Regione è stato dal Consorzio dei Comuni solo per un'Aula di riunione del direttivo, però nessun aiuto finanziario. Ci autofinanziavamo, ma chiaramente non potendo disporre di alcun mezzo economico, di supporti tecnico-giuridici ci siamo dovuti arenare, e secondo me, scusate la franchezza, siccome eravamo interclassisti e interpolitici non facevamo il comodo di nessuno e allora ci hanno lasciato morire in pace.

Per cui un garante sopra le parti dovrebbe esserci, ci dovrebbe essere, come il difensore civico, il garante delle minoranze a livello provinciale, perché anche il bifolco di turno deve avere il diritto di fare il consigliere, non possiamo essere tutti avvocati, commercialisti e megadirigenti. Lui fa il suo esposto, farà la verifica giuridica, ma almeno c'è qualcuno che fa da intermediazione senza dover svuotare il bilancio delle proprie famiglie per avere un minimo diritto. Grazie.

Dott. ALBERTO PATTINI: Grazie. Vorrei sottolineare che il Coordinamento dei Presidenti nel proprio Statuto ha inserito un fattore importante.

Ci sono tre, quattro passaggi importanti sulla valorizzazione della minoranza, cioè noi come Coordinamento vogliamo continuare la nostra attività, vogliamo procedere con i vari Presidenti che rappresentano un po' tutto il Trentino ad allargarci ulteriormente, a dare voce alla minoranza perché questo è il ruolo che deve fare il Presidente del Consiglio, che è il garante di tutte le voci all'interno del Consiglio e questa associazione vuole procedere in questa maniera.

Se Lei vuole collaborare con noi, noi siamo disponibili a creare delle reti su tutto il territorio per essere i portavoce di tutti i consiglieri comunali. Questo deve essere ben chiaro.

Seguono ringraziamenti e saluti.

Il convegno si chiude ad ore 12.45 ca.