



COMUNE DI BRESCIA
Claudio Bragaglio
Consigliere Comunale
Partito Democratico

Alla Presidente della Commissione Statuto e Regolamenti
Sig.ra Simona Bordonali

Al Segretario Comunale
Dott. Giacomo Andolina

Ai Componenti della Commissione Statuto

e p c Al Sindaco
On. Adriano Paroli

Ai Sigg. Consiglieri Comunali

Signora Presidente, signor Segretario, cari Colleghi,

con riferimento al dibattito in atto sulla formazione di tre nuove Commissioni Speciali - al di là della mia opinione negativa nel merito - desidero sollevare formalmente, anche attraverso la richiesta di un parere scritto della Segreteria Generale, alcuni problemi riguardanti la legittimità del procedimento in fase di adozione, o quanto meno di alcuni aspetti sostanziali dello stesso, ed in particolare con riferimento all'interpretazione ed applicazione delle norme statutarie.

Desidero avanzare tali riflessioni, perplessità e porre i problemi di seguito richiamati, già nella fase di avvio del confronto, in presenza di un'ipotesi di delibera e non di un testo definitivo, con l'intenzione di contribuire ad un chiarimento su alcuni nodi - dal sottoscritto ritenuto necessario - anche al fine di evitare l'incardinamento di un provvedimento con impostazioni che risulterebbero - almeno a mio giudizio - poco corrette e non corrispondenti allo Statuto stesso.

Il punto da cui partire riguarda la legittimità o meno della costituzione di Commissioni con una veste giuridica di "specialità", pur non essendo queste previste attualmente dallo Statuto del Comune di Brescia, e con l'intenzione di non voler porre in atto una modifica dello Statuto stesso, ma ricorrendo soltanto ad una deliberazione consiliare.

A mio parere, ciò non è possibile per le ragioni di seguito richiamate e su cui s'appunta il mio giudizio critico e la mia richiesta d'un parere formale, scritto e motivato.

In primo luogo mi preme rilevare che l'assenza del riferimento esplicito alle Commissioni speciali o temporanee non è dovuto a disattenzione. Tant'è che le due Commissioni "speciali" esplicitamente volute (Pari opportunità e Commissioni di Indagine) sono state inserite nello Statuto.

In ogni caso, tutte le varie bozze predisposte a suo tempo dall'Anci e da Esperti amministrativisti, e poste alla base del lavoro svolto, prevedevano tale distinzione, da inserire eventualmente nello Statuto.

E a suo tempo il Consiglio comunale di Brescia decise di non farlo, con l'esplicito intento di mantenere incardinata sull'attività ordinaria delle Commissioni la possibilità di affrontare i diversi problemi amministrativi, attraverso la valorizzazione delle Commissioni stesse. Viceversa, i Comuni che del tutto legittimamente hanno inteso introdurre una tale differenza, tra Commissioni permanenti e Commissioni speciali (o temporanee), lo hanno dichiaratamente fatto nei propri Statuti.

Tra i numerosissimi si possono citare gli Statuti dei Comuni di Roma, Milano, Bologna, Torino, Firenze, Bergamo, Verona, Varese... Per non dire poi dello Statuto della Regione Lombardia o, laddove non vi sia Statuto, nei Regolamenti di Camera e Senato.

Il problema della necessità statutaria di una distinzione, anche formale, tra i due tipi di Commissione nasce in effetti dall'opportunità di tenere nettamente distinte alcune norme riguardanti le Commissioni permanenti ed ordinarie, da una parte, da quelle applicabili per le Commissioni speciali, dall'altra. Tra competenze generali e, appunto, le diverse competenze speciali.

Quest'ultima diversa caratterizzazione può riguardare la temporaneità, l'ambito delimitato di competenza, la modalità di composizione, una più penetrante funzione di controllo. O altro. Ma non certo la possibilità, come avverrebbe con l'ipotesi di deliberazione già predisposta, che si possano costituire Commissioni speciali con il richiamo alle stesse norme statutarie delle Commissioni ordinarie.

La possibilità di questa diversa normativa per la "specialità" può essere certamente introdotta nel Regolamento, ma sulla base di una norma prevista dallo Statuto stesso che la legittimi, come peraltro hanno fatto tutti i Comuni. E ciò è dovuto al fatto che alcune norme riguardanti le Commissioni speciali sono necessariamente in deroga a quanto stabilito per le Commissioni permanenti.

Ma tale questione non è neppure sfiorata dall'ipotesi di delibera che si limita a voler far nascere le Commissioni Speciali applicando, *sic et simpliciter*, la normativa delle altre Commissioni.

Va altresì rilevato, *en passant*, come non sia possibile stabilire alcuna analogia con la costituzione della Commissione Statuto (Delib. 108; 26.05.2008 e precedenti), in quanto tale Commissione non ricopre ruoli specificamente di ambito amministrativo, non opera su materie di competenza delle Commissioni permanenti, ma ha come oggetto esclusivo solo quello della "revisione degli statuti e relativi regolamenti di attuazione", senza alcuna possibilità di interferenza con compiti, responsabilità e funzioni di altre Commissioni. Se non per i soli aspetti riguardanti eventuali pareri, elusivamente consultivi e neppure vincolanti.

Così impostato il problema, a mio parere, l'intenzione di costituire nuove commissioni aggiuntive potrebbe formalmente muoversi, senza sollevare obiezioni di legittimità, soltanto lungo due binari, tra loro alternativi. Per la sola rimozione delle obiezioni di legittimità, sottolineo, pur rimanendo - seppur su un piano diverso e di ordine politico - tutta una serie di questioni di merito a mio parere difficilmente sormontabili. Obiezioni di effettiva gestibilità, funzionalità, incisività ed opportunità.

A) Aumentare a dodici le Commissioni ordinarie o permanenti.

E' possibile - al di là appunto d'ogni personale valutazione di merito o d'opportunità politica - aumentare il numero delle Commissioni, passando dalle attuali nove (otto Amministrative e la Statuto) a dodici, ricorrendo non ad una deliberazione consiliare, come finora ipotizzato, bensì alla modifica, con relativa ritrascrittura dell'intero art. 7 del Reg., che istituisce oggi le otto Commissioni e definisce per ciascuna di esse le competenze di merito.

In questo caso si tratterebbe, in primo luogo, di affrontare in modo esplicito - anche se non nascondo il carattere problematico di questo nodo - la riarticolazione delle competenze, a partire dallo spaccettamento di funzioni della Commissione Bilancio, a cui nell'ipotesi ventilata verrebbero sottratte le competenze riguardanti i rapporti con le Aziende partecipate, controllate o diversamente collegate. O, quantomeno, in base ad alcune ipotesi, della sola A2A.

Ma in tal caso lo spaccettamento riguarderebbe solo il tema di politiche economiche ed industriali (peraltro di difficile assegnazione ad una competenza di livello amministrativo), ma non certo i rapporti riguardanti le partite finanziarie delle Aziende, così strategiche per la definizione strutturale del Bilancio comunale, a meno di voler ridimensionare l'attuale Commissione Bilancio ad un livello di redazione contabile e di semplice controllo formale della Ragioneria del Consiglio comunale.

Ma non meno difficile, per quanto non impossibile, costituire sulla base di una logica giuridicamente ed amministrativamente sostenibile, con veste giuridica ordinaria, le Commissioni Metro e Grandi Impianti sportivi. Questa difficoltà è dovuta al fatto che lo Statuto prevede Commissioni operanti sì per materie, ma con competenze generali ed orizzontali su queste stesse materie, in quanto esse "possono trattare argomenti relativi agli indirizzi generali della politica amministrativa e della programmazione", seguire "l'attuazione delle delibere consiliari dei programmi e piani comunali", "redigere provvedimenti da sottoporre al Consiglio". In altri termini le nuove Commissioni ordinarie "per progetto" richiederebbero precisazioni di competenza e di modalità operative del tutto assenti nell'ipotesi di deliberazione già predisposta.

Quindi, si avrebbero Commissioni chiamate a rispondere in base ad una responsabilità statutaria per competenze e materie, ma che in base ad una semplice delibera consiliare in realtà si vedrebbero almeno in parte sottrarre o limitare alcune competenze che verrebbero assegnate "esclusivamente" ad una Commissione Speciale.

Nulla, quindi, che nell'attuale Statuto possa facilmente dar luogo alla formazione di Commissioni consiliari che possano essere riconducibili a Commissioni per singoli progetti (Cittadella dello Sport o Metrobus). E, in ogni caso, nulla che possa essere sottratto, in base a ciò che stabilisce lo Statuto e l'art. 7 del Reg., alle Commissioni ordinarie che hanno competenze per: Sport, Urbanistica e Lavori pubblici.

Ma, in verità, è proprio questo che s'intenderebbe voler fare con la proposta di deliberazione in campo. Ovvero escludere proprio le Commissioni ordinarie di merito da alcune competenze per affidarle "esclusivamente" alle Commissioni Speciali.

Pur sapendo, tra l'altro, che sono sempre gli stessi quaranta consiglieri comunali che comporrebbero le dodici Commissioni.

Per quanto possa sorprendere questo fragile disegno di modifica dell'assetto intero delle Commissioni, fatto per semplice divisione ed addizione, così sta scritto nell'ipotesi di deliberazione circolante. E sta nelle posizioni che la maggioranza ha assunto pubblicamente e nel recente dibattito in sede di Consiglio Comunale.

Ciò significa dar luogo ad evidenti conflitti di competenza tra il carattere esclusivo attribuito ad una Commissione speciale da una delibera consiliare ed il carattere generale per materia - ben più fortemente tutelato dallo Statuto e dal Regolamento - per le Commissioni ordinarie.

Sempre seguendo questa ipotesi, si potrebbe sì aggirare lo scoglio dello Statuto, con la sola modifica del Regolamento, ma si darebbe luogo in ogni caso all'insostenibile paradosso di dar vita a tre nuove Commissioni formalmente ordinarie, ma che opererebbero con modalità e per materie di competenza (aziende e i progetti) tipiche delle Commissioni speciali. Con gli evidenti conflitti di competenza sopra richiamati e che non sono aggirabili stabilendo in delibera, come si è ipotizzato di fare, che tali Commissioni hanno "competenza esclusiva in merito agli specifici ambiti". In particolare alcune materie (Cittadella dello Sport e Metro) rimarrebbero, in ogni caso, parte integrante delle competenze delle Commissioni Lavori pubblici, Urbanistica e Sport. E sono queste

delle competenze a cui, pur volendo, non possono rinunciare perché i commi 4 e 5 dell'art. 20 dello Statuto richiamano le Commissioni al loro dovere di svolgere ed esprimere “indirizzi generali”, pareri, voti di indirizzo sulle materie generali loro affidate.

B) Una modifica dello Statuto.

La seconda ipotesi consiste nell'introdurre, come ha fatto non casualmente la stragrande maggioranza dei Comuni, la costituzione sia delle Commissioni permanenti che di quelle speciali o temporanee, con possibilità di derogare per competenze, modalità di iniziativa, maggiori poteri di controllo e delimitazione temporale, sulla base di una conseguente modifica del Regolamento e delibere consiliari a quel punto soltanto applicative e non – come si intenderebbe fare con la delibera predisposta - sostitutive sia dello Statuto che del Regolamento.

La via proposta di una semplice deliberazione consiliare, senza modificare Statuto e conseguentemente il Regolamento, espone il provvedimento ad evidenti vizi di legittimità.

Detto questo, con riferimento alla praticabilità, ed alle problematiche connesse, sia dell'ipotesi A che dell'ipotesi B, desidero esporre ulteriori considerazioni

Insisto nel sostenere, per esempio, che una semplice deliberazione consiliare non possa assegnare “competenza esclusiva in merito agli specifici ambiti”, escludendo dichiaratamente ed intenzionalmente - come fa la deliberazione ipotizzata, che dovrebbe essere applicativa e non modificativa del Regolamento - la concorrenza con altre Commissioni pariteticamente interessate ai provvedimenti.

Quindi non risulterebbe praticabile l'intenzione di non applicare l'art. 16 del Reg., che prevede per le Commissioni concorrenti per materia anche la possibilità di sedute congiunte. E, contrariamente alle intenzioni di semplificazione, in realtà si otterrebbe il risultato opposto, ovvero quello di aumentare il numero delle Commissioni interessate alle varie materie in discussione. Stante il fatto che le modalità di convocazione, previste dal Regolamento e quindi anche la modifica di fatto dell'art 16, non possano essere derogate da una delibera consiliare, che nelle intenzioni è applicativa del Regolamento stesso.

La modifica statutaria rappresenta, a mio parere, la sola via maestra auspicabile sia sotto il profilo formale e della correttezza giuridica, che sotto il profilo sostanziale.

Restano, a questo proposito, aperti problemi di ordine politico e funzionale. Che ritengo meritino anch'essi attenzione, pur esulando dalle questioni di legittimità, in quanto a fronte del fatto che vi possano essere attualmente disfunzioni nell'organizzazione dell'attività consiliare e delle Commissioni, al posto di muoversi verso una logica di semplificazione, che ha ispirato anche alcune scelte del Governo nazionale in sede di Legge finanziaria, con l'approvazione della L. 42 del 26.03.2010 e del futuro Codice delle autonomie Locali, si intenda invece procedere nella direzione opposta, aumentando il numero delle Commissioni, portandole da nove a dodici, su un Consiglio di 40 Consiglieri. 12 Commissioni che saranno ulteriormente costrette ad ingarbugliare ed a frazionare la loro attività, quando tra l'altro è prossima la prospettiva a breve, per città come Brescia, di una riduzione a 32 Consiglieri comunali e da 12 a 8 Assessori.

Un indirizzo di semplificazione che dovrebbe andare in direzione opposta all'ulteriore frazionamento e verso una riagggregazione di competenze, ben più penetranti ed omogenee, anche al fine di affrontare, ma su un terreno effettivamente propositivo, un migliore modo di lavorare e di incidere del Consiglio.

Se le problematiche più generali, spesso evocate in sede di Consiglio Comunale anche dal sottoscritto, sul mancato ruolo del Consiglio stesso con riferimento ai rapporti con le Società partecipate o collegate, con i soggetti economici ed imprenditoriali, hanno – come in effetti hanno – un fondamento obiettivo, ciò significa ridiscutere alla radice anche il ruolo e l'attuale organizzazione delle Commissioni, sia con riferimento al d. lgs 267/2000, sia a quanto di più significativo e necessario potrebbe essere inserito al riguardo con una riforma dello Statuto.

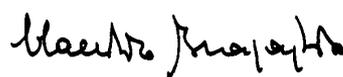
Il problema, in verità non è nuovo.

Nella precedente consiliatura un consigliere Comunale di maggioranza aveva sollevato opportunamente tale questione, in particolare con riferimento agli effettivi poteri di controllo, di informazione, di strumentazione, di conoscenza, di organico e di competenze delle Commissioni e della strumentazione consiliare. Pensare che queste problematiche così complesse e nuove per il ruolo dei Consigli, sempre più espropriati di competenze, possano essere affrontate semplicemente aggiungendo tre nuove commissioni alle nove esistenti con gli stessi strumenti, le stesse persone, le stesse competenze significa imboccare una strada che a mio parere non va nella direzione giusta. Quando invece il problema è quello di porre mano ad una necessaria ed urgente revisione statutaria sui poteri effettivi delle Commissioni, sul potenziamento dei loro strumenti di interventi e di controllo, e sul rapporto oggi del tutto insoddisfacente tra queste e la Giunta, tra queste e le varie Aziende (si pensi a Brescia Sviluppo) che spostano sempre al di fuori del Consiglio gli effettivi ambiti decisionali.

A meno che il problema effettivo in discussione sia altro, ovvero il giudizio critico negativo su chi ricopre attualmente le responsabilità di alcune Commissioni, il loro modo di operare o la loro appartenenza politica. E si intenda non tanto porre il problema esplicito della loro rimozione, ma quello di un ridimensionamento di ruolo e di responsabilità o di un diverso assetto politico, a partire da una ridefinizione degli equilibri interni alla maggioranza.

Se così fosse, a poco valgono le problematiche aperte sul piano della legittimità e dell'opportunità dei procedimenti, e le mie stesse considerazioni. Basti sapere, anche al fine di renderlo esplicito alla città, che si dibatte di meccanismi istituzionali, ma che in verità l'oggetto del contendere è semplicemente quello di dar vita a tre nuove presidenze non per migliorare il funzionamento delle istituzioni, ma per ragioni di assetto, di equilibrio politico e di potere amministrativo.

Ringrazio per l'attenzione
Distintamente



Claudio Bragaglio
Consigliere Comunale del PD

Brescia, 21 giugno 2010