

Convegni

Ambrogio COLOMBO

Presidente Centro Kennedy

Il convegno annuale del centro J.F.Kennedy e della rivista Quaderni del Ticino è giunto ormai al quarto anno.

Obiettivo del nostro lavoro è quello di promuovere una maggiore e diffusa consapevolezza sull'identità del nostro territorio sia nei confronti dei suoi rappresentanti istituzionali, sia nei confronti di quanti ricoprono ruoli istituzionali e associativi a livelli superiori e favorire in tal modo il formarsi di scelte consapevoli e condivise per lo sviluppo del nostro territorio.

Al convegno partecipano quest'anno tre docenti universitari, i professori Giorgio Pastore e Andrea Villani dell'Università Cattolica di Milano e il professore Giancarlo Consonni che ci offriranno un importante apporto di idee e progetti.

Per quanto riguarda l'Università Cattolica di Milano si tratta di una presenza non episodica. Da questo convegno, infatti, prende il via una nuova strategia di presenza sul territorio che trova nella realtà Magentina il momento di esordio e che proseguirà con specifici approfondimenti nelle realtà di Gaggiano e di Morimondo.

Giova qui precisare che, in virtù della collaborazione avviata con l'Università Cattolica del Sacro Cuore, il prossimo numero della rivista I Quaderni del Ticino riporterà come di consueto una sintesi del convegno odierno, mentre gli atti completi del Convegno saranno pubblicati dall'Università a cura del Dipartimento di Economia Internazionale delle Istituzioni e dello Sviluppo, diretto da Andrea Villani.

Venendo ai temi del convegno odierno, al centro del nostro interesse sta il territorio che comprende l'Abbiatense, il Magentino, il Castanese e il Legnanese: si tratta di una cinquantina di comuni per un totale di circa 500.000 abitanti, una fetta importantissima della provincia di Milano, con grandi risorse ma anche con grandi problemi, che vanno affrontati non disgiungendoli da quelli della grande metropoli.

Stiamo assistendo a grandi cambiamenti: a Magenta, solo qualche decennio fa, avevamo industrie con circa 15.000-16.0000 posti di lavoro, oggi viviamo la rapida estinzione dell'industria manifatturiera e la crisi che ne consegue. Le presenze dell'aeroporto di Malpensa, della Fiera e del Parco del Ticino sono elementi di grande ricchezza per la nostra zona, ma non alieni da problemi che vanno studiati e affrontati.

Passo la parola prima di tutto al sindaco di Magenta che ci porterà il saluto dell'Amministrazione e in seguito al nostro direttore dei Quaderni del Ticino, l'amico dottor Massimo Gargiulo, che dirigerà il dibattito.

Luca DEL GOBBO

Sindaco di Magenta

Il centro Kennedy è stato negli anni un punto di riferimento importante per la nostra comunità per l'elaborazione di progettualità politiche che riguardano l'intero territorio.

E' estremamente importante che il nostro territorio dell'est Ticino, in un momento così importante dal punto di vista storico, possa cominciare a mettere in campo energie e iniziative politiche sovracomunali congiunte, riguardanti soprattutto due elementi di estremo interesse per il rilancio dell'occupazione e dell'economia, il nuovo polo fieristico di Pero e il nuovo aeroporto internazionale di Malpensa.

Il nostro è anche uno dei territori della provincia di Milano più interessanti da un punto di vista ambientale, data la presenza del parco del Ticino e dei Navigli e noi abbiamo perciò il dovere di creare occasioni, come questo convegno, in cui la politica veramente possa tornare ad essere legata al territorio e a svolgere il suo ruolo principale, cioè quello di elaborare progetti per dare risposte ai cittadini che sappiano governare lo sviluppo che una comunità come quella dell'ovest milanese dovrà affrontare nel prossimo futuro.

Mi auguro che quella di oggi possa essere una giornata di studio, di riflessioni, di elaborazione e di comunanza di pensiero per creare veramente una strategia politica, un programma politico comune che veda questo territorio protagonista nei prossimi anni.

Giorgio PASTORI

Università Cattolica di Milano

Dagli interventi precedenti è stato messo in evidenza come in questo territorio siano intervenute delle importanti trasformazioni nelle realtà socioeconomiche e come, di conseguenza, ci sia bisogno di nuovi servizi, di nuove modalità di intervento per rispondere alle nuove esigenze e ai nuovi bisogni della realtà dell'est Ticino.

La domanda che ci possiamo fare è quali possibilità ha oggi il governo locale di rispondere a queste nuove esigenze e a queste nuove trasformazioni.

Possiamo partire dal progetto di riforma costituzionale noto come riforma del titolo quinto della parte seconda della costituzione, la legge costituzionale 3 del 2001, che attenda ancora di essere attuata in sede di legislazione ordinaria.

La nostra costituzione tra i principi fondamentali, all'articolo cinque afferma che "la repubblica è una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali" e dice addirittura che "lo Stato adegua i principi e i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento".

Noi tutti sappiamo come nei primi trenta, quaranta anni dalla nascita della Costituzione questo principio delle autonomie locali abbia avuto tardive e parziali attuazioni.

Riprendendo questo principio, oggi la riforma del titolo quinto della Costituzione cerca di dargli la più ampia e compiuta attuazione, ribaltando un po' l'intero sistema.

Con l'attuazione dell'ordinamento regionale, soprattutto attraverso la legge regionale 142 del '90, si è assistito sì alla creazione di un ordinamento pluralistico mirato al rispetto e alla promozione delle autonomie locali, ma partendo sempre dalla centralità dello stato con un ordinamento discendente

dall'alto verso il basso, per cui le istituzioni regionali e locali erano caratterizzate come una sorta di articolazioni di un sistema rimasto, nel suo fondo, unitario e centralizzato.

Oggi partiamo da una prospettiva del tutto diversa: il nuovo articolo 114 afferma che la repubblica è costituita dai comuni, dalle province, dalle città metropolitane, dalle regioni e dallo stato. Si parte dunque dal basso per evidenziare come il potere di governo debba basarsi sulla sovranità popolare, e come le istituzioni locali di base si compongano secondo i vari livelli nelle istituzioni di livello superiore.

Il secondo comma dell'articolo 114 apporta un altro cambiamento rispetto al passato. Se prima l'articolo 128 della Costituzione recitava che "le province e i Comuni sono enti autonomi nell'ambito dei principi fissati da leggi generali della Repubblica, che ne determinano le funzioni", oggi si afferma che gli enti locali hanno poteri, funzioni e statuti autonomi nei limiti dei principi stabiliti dalla Costituzione. Questo significa che le autonomie locali hanno un riconoscimento ed una protezione diretta di carattere istituzionale.

Da tutto ciò ne deriva che il sistema non è più policentrico e che cambia anche lo stile, il metodo decisionale: si passa dal government come stile di governo esercitato dall'alto in modo unilaterale al governance cioè una modalità di governo partecipata, coordinata fra più soggetti nel rispetto delle autonomie garantite a ciascuno.

Il testo inoltre parla di leale collaborazione fra tutte le istituzioni al fine dell'ottenimento del risultato, che è la realizzazione dei diritti e delle attese dei cittadini in tutto il territorio nazionale.

Il nuovo articolo 117 regola la legislazione rovesciando la vecchia prospettiva: è la regione ad avere competenza direttiva generale residuale mentre allo stato è attribuita competenza speciale; ai comuni si riconosce una competenza generale di amministrazione. Allo stato, attraverso la legislazione statale, spetta individuare le funzioni fondamentali dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle regioni.

Il conferimento generalizzato delle funzioni amministrative al sistema regionale e locale dovrà tenere conto dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione, rompe con il vecchio principio dell'uniformità dell'ordinamento degli enti locali. Lo abbiamo visto già nella previsione della città metropolitana come ente di necessario o comunque previsto direttamente dalla costituzione che rompe l'uniformità tra comuni e province sul piano istituzionale anche nel riparto delle funzioni. Non è tanto l'identità istituzionale ma la consistenza socio economica territoriale per dimensione dell'ente che viene in rilievo come criterio per la distribuzione delle funzioni. Il che significa poi anche valorizzare tutte le modalità di esercizio associato per rendere compatibile da una parte l'esigenza espressa dal principio di prossimità e di sussidiarietà con quella della adeguatezza e della differenziazione in modo da evitare che si possa spostare la funzione troppo in alto invece di realizzarla nel modo più adeguato, nel modo più prossimo alle realtà che devono essere amministrate.

La prospettiva è dunque quella di rendere il governo locale insieme più autonomo ma anche più funzionale rispetto alle diverse esigenze del territorio; a questo riguardo vanno ricordati altri dati non indifferenti, primo tra tutti l'autonomia statutaria prevista nella costituzione stessa.

Allo stato è ammesso solo di determinare la legislazione elettorale e gli organi di governo, oltre ad alle funzioni fondamentali. Il che significa che lo stato non può andare oltre quanto è previsto, se prima l'autonomia statutaria stava nei limiti dello stato oggi è la legislazione dello stato che deve stare nei limiti della autonomia statutaria.

Ma perfino le modalità concrete e pratiche di organizzazione e di svolgimento spettano agli enti locali, il che significa dare loro la possibilità di adeguare la propria organizzazione e il proprio funzionamento alle esigenze concrete sia dell'ente che della collettività. Vi è anzi una interpretazione secondo la quale gli enti locali possono coi propri regolamenti derogare anche alla legislazione sia dello stato che delle regioni, delineando una vera e propria riserva di competenze normative assieme a quella statutaria. Poi naturalmente vi è l'eliminazione dei controlli e il dato fondamentale, previsto dall'articolo 119 dell'autonomia finanziaria. Si tratta di autonomia finanziaria locale al pari di quella regionale che deve essere soprattutto basata sulle entrate proprie di carattere fiscale e coordinata con i principi della legislazione statale.

In breve da tutte queste norme si delinea un vero e proprio ruolo di governo locale, una attuazione del principio di autonomia locale come la carta europea vuole che sia realizzato, dicendo che l'autonomia locale consiste nella capacità delle singole collettività hanno di regolamentare e amministrare la maggior parte degli affari pubblici relativi al proprio territorio e alla propria collettività, perché si da in sostanza alla legge locale realizzare un complesso di funzioni integrate. Si vuole in sostanza che gli enti locali siano messi in grado proprio di esercitare la loro autonomia e quindi che siano in condizioni di essere responsabili nei confronti delle loro collettività. Questo principio, che già la legge Bassanini aveva indicato, vale a dire che ogni ente deve avere un complesso di funzioni in base al quale unitariamente sia responsabile dello svolgimento di una certa attività o di un certo servizio, mi pare costituisca il superamento della sostanziale condizione di irresponsabilità che ha sempre caratterizzato i rapporti tra i vari livelli di governo.

Che cosa fare delle questioni aperte. Il processo di attuazione di questo sistema è stato piuttosto lento e solo adesso mi pare che sia in dirittura di arrivo il progetto di legge noto come il progetto La Loggia, dal nome del Ministro delle Regioni che si propone di adeguare la legislazione ordinaria al nuovo sistema costituzionale.

Alla luce dei principi ai quali deve ispirarsi, la proposta di legge deve adottare un metodo di tipo partecipato attraverso le cosiddette intese interistituzionali. E' questo un metodo che deve poi caratterizzare anche l'attuazione in sede regionale e in sede locale il nuovo ordinamento.

Deve essere questa la modalità per l'istituzione, l'organizzazione e il funzionamento delle città metropolitane, salvaguardando la possibilità di una organizzazione differenziata anche secondo le diverse aree metropolitane e mettendo in rilievo come ci possa essere anche una articolazione di più livelli degli organismi della città metropolitana e pertanto anche una sorta di rappresentanza delle varie zone territoriali, come potrebbe essere opportuno se l'est Ticino dovesse entrare nell'ambito della città metropolitana, al fine di mantenere una sua espressione, un suo punto di identificazione di carattere istituzionale e territoriale.

Lo statuto regionale, sulla base di quello che abbiamo detto, deve fungere da statuto del sistema regionale. La Toscana sta concependo la regione come federazione di città e territorio, una modalità molto espressiva che indica il carattere della regione come sintesi di un sistema pluralistico regionale ipotizzando la costituzione di un consiglio delle autonomie locali dotato di tutte le funzioni che possono farne un vero interlocutore forte nei confronti del consiglio regionale, al quale comunque è riservato il potere legislativo. Tuttavia c'è modo e modo di disciplinare questa funzione di consultazione, facendo anche in modo che i vari pareri contrari delle autonomie locali richiedano una maggioranza qualificata da parte del consiglio regionale, qualora vengano disattesi.

Continua...