



Il Sindaco di Saronno

DISCORSO DEL SINDACO IN OCCASIONE DELL'INAUGURAZIONE DELLA CIVICA SALA CONSILIARE INTITOLATA AL DOTTOR AGOSTINO VANELLI SARONNO, 16 MAGGIO 2004

Signor Presidente, Signori Consiglieri, Autorità Civili, Religiose e Militari, Concittadine e Concittadini Saronnesi,

con emozione e commozione, dopo l'appassionata testimonianza di Aurelio Legnani, ricordo ancora una volta il mio predecessore, il dottor Agostino Vanelli, primo cittadino dalla Liberazione, alla cui memoria la Giunta Comunale ha inteso intitolare questa sala, nuova sede dell'assemblea dei rappresentanti della Città.

Un'intitolazione voluta fortemente, per legare la sede della vita democratica di Saronno alla figura di un uomo che, per la nostra libertà, partecipò impavido alla lotta per l'affrancamento degli Italiani dalle tragedie della dittatura.

Un esempio per chi, come noi e per chi succederà, sarà chiamato in quest'aula a decidere dei destini della città, adottando lo stesso spirito con cui il dottor Vanelli affrontò la sua esperienza amministrativa nel 1945-1946.

Rispondeva egli ad una domanda in una bella intervista rilasciata al prof. Villa nel 1995: ***“A furor di popolo, venni eletto Sindaco: per dovere civico accettai l'incarico. A Saronno il popolo era in festa, trovai la gioia per la liberazione, per la fine della guerra e per la fine del regime, ma trovai anche le dure e pesanti conseguenze della guerra: la fame, la disoccupazione, la borsa nera, i lutti, i rancori, le vendette, l'epurazione. Non è stata un'ordinaria amministrazione; con i miei collaboratori ce l'abbiamo messa tutta. Pur essendo di derivazione politica diversa, non***



II Sindaco di Saronno

c'era il cannibalismo d'adesso, ci si ricordava di quello che unisce e non di quello che divide, sui problemi pratici si era sempre d'accordo".

L'espressione ***"ci si ricordava di quello che unisce e non di quello che divide"*** è di una chiarezza sconcertante e rappresenta un monito, di grande umanità, anche per noi, figli sazi di quella libertà per cui Agostino Vanelli e tanti, tantissimi come lui, anche qui presenti, sacrificarono gli anni della loro giovinezza e maturità.

La circostanza felice di questa intitolazione è quindi occasione di una riflessione sulle origini storiche e sociali e sullo stato delle nostre Istituzioni democratiche, così come oggi noi le viviamo.

Nel 1870, appena dopo la presa di Porta Pia, il Parlamento italiano unitario, insediato nell'allora capitale, Firenze, si accingeva a trasferirsi a Roma, solennemente proclamata nuova capitale del Regno.

Nell'ultima seduta della Camera, v'era all'ordine del giorno il finanziamento delle spese per il trasloco degli organi supremi dello Stato a Roma.

Un deputato toscano, nel suo intervento, si dilungò sulla forma che la nuova aula parlamentare avrebbe dovuto avere: insisteva e raccomandava che la sala fosse un quadrangolo, anziché un emiciclo e spiegava che non si trattava di una mera questione logistica, bensì di un modo assai diverso di concepire il principio della rappresentatività.

Il più antico Parlamento (almeno quello che si considera tale), infatti, quello inglese, ospitava, come oggi, i deputati in banchi organizzati a quadrangolo, ossia due sezioni, l'una di fronte all'altra, per la maggioranza e per l'opposizione, una sezione per la presidenza, un lato libero per il pubblico.

A partire dalla Rivoluzione francese, invece, le aule parlamentari furono organizzate ad emiciclo, di tal che le varie correnti politiche si accomodavano, da destra a sinistra, a semicerchio, avendo davanti i banchi della Presidenza e del Governo.

Il deputato toscano, nel sostenere la sistemazione a quadrangolo, avvertiva che si trattava di un principio di chiarezza e di lealtà della vita politica: solo guardandosi in viso, negli occhi, i deputati dei vari partiti avrebbero potuto parlare direttamente, ciascuno secondo la funzione di maggioranza o di minoranza stabilita dagli elettori: un confronto (non uno scontro), un controllo



II Sindaco di Saronno

anche visivo tra persone franche, anche se di diversa opinione, nella netta distinzione dei ruoli.

Per contro, la sistemazione ad emiciclo, priva di confini tra l'uno e l'altro schieramento, avrebbe impedito il confronto, cioè il parlarsi di fronte, e favorito l'ambiguità ed il trasformismo, a discapito della linearità dei risultati elettorali.

Il caso volle che Montecitorio e Palazzo Madama fossero allestiti con le aule ad emiciclo e che, di lì a non molto, nascesse per l'appunto il periodo turbinoso noto come trasformismo, in cui le maggioranze governative cambiavano frequentemente per il passaggio (o l'acquisto, diremmo oggi) di deputati dalla maggioranza all'opposizione e viceversa; fenomeno tipico non solo dell'Italia, in quel periodo, ma diffusissimo altrove, come nella Francia della Terza Repubblica.

È pur vero che i luoghi non sono così fortemente condizionatori delle abitudini politiche; tuttavia, sotto l'aspetto psicologico, una qualche influenza la possono avere; o, piuttosto, le riforme del sistema politico conducono inevitabilmente anche a modifiche di natura logistica.

Com'è noto, si definisce forma di Stato la risultante dei modi e degli aspetti in cui si manifestano le tre funzioni del diritto (reprimere i comportamenti illeciti; distribuire beni e servizi, organizzare gli organi della comunità); i tratti fisionomici delle diverse forme di Stato derivano, per astrazione, dalle concrete caratteristiche di singole esperienze statuali e valgono come categorie di analisi, con cui le stesse esperienze sono esaminate e poste a confronto. Infatti, ne scaturisce la definizione di forma di Governo, come la risultante dei modi e degli aspetti in cui si manifesta una sola funzione del diritto: l'istituzione e la collocazione dei pubblici poteri anzi, dei poteri pubblici più elevati.

Gli elementi istitutivi della forma di governo sono gli organi supremi dello Stato e i rapporti intercorrenti fra loro, in relazione alla distribuzione fra di essi del potere politico. A parità di distribuzione di poteri formali fra gli organi dello Stato, il fatto che il potere poggi in modo bilanciato su due di tali organi (governo dualista) o su uno solo (governo monista), ovvero che l'organo su cui poggia sia il governo (governo di gabinetto) o il Parlamento (governo parlamentare-assembleare), può essere la conseguenza di circostanze che vanno oltre la forma di Stato e che normalmente conseguono agli orientamenti di tecnica politica del momento od alla tradizione storica di un popolo, caratterizzato dal suo distinto sistema politico.

Questo, peraltro, non è che l'insieme dei soggetti che organizzano interessi sociali diffusi, di



II Sindaco di Saronno

cui fanno valere le istanze in tutte le sedi, comprese quelle pubbliche, dalle quali possono trarre soddisfazione ed attuazione.

Naturalmente forme di Stato, di Governo e sistemi politici sono angolature diverse della stessa realtà storica e, modernamente, derivano dall'elaborazione del pensiero filosofico politico partito dalla democrazia dell' "Ecclesia" di Atene per giungere sino a noi, attraverso lo studio e l'analisi di una miriade di pensatori, da cui è nato il concetto di rappresentanza politica, fonte della democrazia, ossia la capacità di rappresentare gli interessi di una collettività, benché con una certa distanza fra il rappresentante ed il rappresentato, il divieto del mandato imperativo e l'unica sanzione costituita dall'esame elettorale, da cui potrebbe non essere rieletto.

La rappresentanza politica, tuttavia, ha subito notevoli cambiamenti nel corso degli anni; inizialmente, infatti, prevaleva sulla democrazia come l'intendiamo oggi, perché, a causa delle differenze sociali, il popolo non era in grado di valutare le scelte politiche e gli interessi politici erano rappresentati solo da chi era in grado di farlo: era ancora una piccola minoranza, scelta in base al censo, al ceto, all'istruzione, con pochissimi (uomini solo) ammessi al voto.

In Italia, solo nel 1946 il suffragio è divenuto universale, anche per le donne; nel 1948, la rappresentanza democratica è costituzionalizzata negli artt. 1 e 2 della Costituzione Repubblicana, da cui sappiamo che la Sovranità nazionale appartiene al popolo: la Nazione agisce per mezzo di rappresentanti che formano l'assemblea legislativa, che elabora la volontà generale, che diventa legge, che si rivolge a tutti.

Nei regimi liberali ottocenteschi, invece, la sovranità apparteneva ancora, almeno nominalmente, al Sovrano e lo Stato legale era caratterizzato dal potere legislativo in mano al Parlamento, ossia il potere statale era legittimato in quanto gestito da un organo di derivazione elettorale: sorse così, anche concettualmente, il principio rappresentativo inteso non più come rappresentanza davanti al potere (come i Tre Stati del Parlamento francese prerivoluzionario, che rappresentavano, cioè illustravano al Re, al Sovrano, le istanze di ogni Stato), ma come esigenza che lo stesso potere sia rappresentativo della sovranità diffusa in tutto il popolo.

Questo principio alimenta una nuova cultura politica e preconizza la futura entrata in scena nel governo dello Stato dei gruppi sociali, sino ad allora spettatori passivi e sudditi, che verranno acquistando via via maturità politica e organizzazione: la teoria politica conosce così i diritti dei



II Sindaco di Saronno

singoli (diritti soggettivi ed anche interessi legittimi nei confronti dell'Amministrazione), il principio di legalità, in virtù del quale lo Stato non si basa più sulla volontà del Sovrano, ma sulla supremazia della legge; la separazione dei poteri, nella classica tripartizione di legislativo, esecutivo e giudiziario.

Le forme di governo dello stato liberale sono tutte parlamentari, ma con equilibri largamente diversi nei rapporti tra il Parlamento e il potere esecutivo. Con vicende che variano da paese a paese, la linea generale di tendenza è quella che vede una prima fase di monarchia costituzionale, con un Sovrano ancora forte e dotato di poteri di veto e di intervento, seguita da una fase di supremazia del Parlamento, detta di governo parlamentare vero e proprio.

La fase della monarchia costituzionale è quella in cui il governo risponde al monarca prima ancora che al Parlamento, che a sua volta può essere sciolto dal Re; tale forma di governo si dice dualista, con potere politico equamente ripartito fra Re e Parlamento.

Nella seconda fase la forma di governo risulta monista a beneficio del Parlamento: è prevista l'autorizzazione del Parlamento a tutti gli atti dell'esecutivo e l'organo legislativo è l'unico verso cui il governo ha responsabilità politica.

Nei regimi democratici del 1900, lo Stato Democratico è considerato un completamento dello Stato Legale, vige il principio di costituzionalità (cioè di rispetto delle leggi nei confronti della legge fondamentale, la Costituzione, con i suoi valori fondanti), è data la possibilità a gruppi politici diversi di competere liberamente tra loro per il governo dello Stato; è garantito il rispetto delle minoranze.

La nostra Costituzione repubblicana è un esempio pregevole di regime democratico. Essa è nata come sbocco di un processo politico apertosi con la caduta del fascismo e sviluppatosi attraverso l'affermazione del ruolo di protagonisti da parte dei partiti politici, riunitisi nel Comitato di liberazione nazionale.

Queste forze avevano in comune l'aspirazione di dar vita ad uno Stato completamente diverso da quello fascista. L'aspirazione antifascista della Costituzione si esprime soprattutto nella cura con cui, nel delineare i diritti e doveri dei cittadini e l'organizzazione dei poteri pubblici, si stabiliscono regole che prevedono garanzie tese a contrastare il pericolo di ritorno a concezioni totalitarie dello Stato.



II Sindaco di Saronno

Esisteva inoltre l'intento di superare anche i limiti dello stato pre-fascista, da parte di tutte le tendenze politiche.

La Costituzione fu il frutto dell'incontro e della conciliazione fra le grandi forze politiche presenti nell'Assemblea Costituente, eletta a suffragio universale il 2 giugno 1946. Le grandi forze politiche superarono le divergenze che le dividevano, tanto che il testo della legge fondamentale fu approvato con amplissima maggioranza; gli effetti si vedono ancor oggi, giacché il carattere compromissorio della Costituzione, in quanto risultato di una convergenza delle maggiori forze presenti nella società, ha prodotto l'apprezzabile risultato che la nostra è una Costituzione non della maggioranza, ma di tutti, e probabilmente questo è il motivo della sua longevità in un paese caratterizzato da un quadro politico instabile, frazionato e conflittuale.

Il principio di rappresentatività, dallo Stato è stato esteso anche alle forme di governo territoriale, Regioni, Province, Comuni; le modalità, tuttavia, sono state differenti a seconda dei tempi; in particolare, il centralismo ha dominato per larga parte della storia della Repubblica, nel senso che le autonomie locali sono state sottoposte a rigidi e profondi controlli da parte degli organi superiori e dei loro uffici locali (soprattutto il Prefetto).

Parimenti, la forma di governo delle autonomie locali è rimasto basato, sino agli Novanta del secolo scorso, su un sistema elettorale essenzialmente proporzionale, conducente ad un sistema in cui il potere "legislativo", incarnato dal Consiglio Comunale come rappresentante della comunità, aveva netta prevalenza sull'esecutivo, costituito dal Sindaco (eletto all'interno del Consiglio Comunale e necessitato a goderne della fiducia) e dalla Giunta, parimenti eletta al proprio interno dal Consiglio Comunale: questo organo, in omaggio alla visione assemblearistica dell'ordinamento, era considerato l'unico organo avente competenze generali, mentre il Sindaco (a parte le competenze come Ufficiale di Governo, sue proprie) e la Giunta avevano una funzione molto limitata, salva la finzione giuridica, attestatasi nella prassi, del ricorso della Giunta all'adozione di provvedimenti in materie di competenza consiliare "per motivi di urgenza", salva successiva ratifica; particolarmente complessi, poi, erano i controlli esercitati su tutti gli atti, con frequentissimo contenzioso.

Il sistema comportava scarsa stabilità e non metteva al riparo da imboscate e cambi di Sindaco e Giunta per accordi raggiunti al di fuori del Consiglio Comunale, per volontà delle forze



II Sindaco di Saronno

politiche, subito messe in pratica dai Consiglieri.

Nel 1990, con la legge 142, si attuò una prima, radicale riforma dell'ordinamento degli Enti Locali, che – tra l'altro - ha affermato il principio cardine della netta separazione tra compiti degli organi politici e compiti dei responsabili degli uffici e dei servizi: la legge, infatti, in modo rivoluzionario, attribuì infatti agli organi elettivi i poteri di indirizzo e di controllo ed ai dirigenti la gestione amministrativa ed individuò in modo puntuale le attribuzioni dirigenziali, conferendo ai medesimi, fra l'altro, la competenza ad adottare atti gestionali di tipo autorizzativo e concessorio un tempo emanati dal Sindaco.

Gli organi di governo, dunque, elettivi, sviluppano la loro funzione nell'ambito del primo, lasciando ai dirigenti il secondo. Il che significa, in sostanza, che tali organi non si occupano, in via di massima, di singoli provvedimenti che riguardano specifiche situazioni di cittadini, non rilasciano per esempio la concessione edilizia o il sussidio economico ai singoli cittadini, ma stabiliscono il quadro di regole, di criteri, di modalità cui i dirigenti dovranno attenersi e ne controlleranno il rispetto.

Nell'ambito di questa generale funzione di indirizzo distinto è il ruolo che spetta a ciascuno degli organi di governo, in base ad uno schema di riparto di attribuzioni fissato dalla legge e da disposizioni statutarie.

In sintesi, spetta al **Consiglio** adottare gli atti tassativamente elencati dalla legge n. 142; al **Sindaco**, quelli previsti dalla legge e dallo statuto; mentre la **Giunta** emana ogni provvedimento che nell'ambito della funzione di indirizzo (e, dunque, al di fuori delle competenze dei dirigenti), non sia riservato agli altri due.

È uno schema (come del resto quello della distinzione tra indirizzo e gestione) lineare nell'impianto, non sempre semplice nell'applicazione. Normative specifiche (ad esempio, in materia di contabilità, o di appalti), circolari, giurisprudenza sono intervenute molte volte cercando di risolvere i dubbi; ma la difficoltà maggiore nel rispetto di questo riparto, non è di ordine giuridico e si ricollega alla difficoltà di dare contenuti concreti alla funzione di indirizzo e di trovare un equilibrio congruo tra inclinazioni dei Consigli a ingerirsi negli affari di competenza delle Giunte e di queste di non tenere in considerazione il ruolo di indirizzo e di controllo proprio del Consiglio.

Il sistema elettorale nuovo, poi, comportante la convocazione dei comizi elettorali per



II Sindaco di Saronno

l'elezione diretta del Sindaco, ne fa risultare notevolmente esaltato il profilo di **responsabilità nei confronti dei cittadini**, nei cui confronti è sorto istintivamente un rapporto tendenzialmente diretto e senza particolari mediazioni, anche in considerazione dell'aumento sensibile delle sue prerogative e dei propri poteri amministrativi, a scapito degli altri organi e del suo accresciuto ruolo di indirizzo politico e dell'autonomia decisionale, dato che la persistenza in carica del Consiglio è collegata alla permanenza in carica del sindaco.

Da altro punto di vista, si rileva che la filosofia di fondo della riforma degli enti locali è ispirata al principio di responsabilità dei pubblici amministratori che ricoprono cariche di vertice. Infatti, nel sistema oggi vigente i cittadini eleggono un "responsabile ultimo" della gestione dell'ente, che - da un lato - è chiamato ad attuare il suo programma di governo e - dall'altro - risponde direttamente agli elettori del suo operato. Pertanto, la riforma del 1993 garantisce sia la "governabilità dell'ente" sia la "rappresentatività" dal sindaco eletto con oltre il cinquanta per cento dei voti validamente espressi.

Il nuovo sistema si è rivelato positivo nel senso della stabilità dell'amministrazione; è parimenti vero, però, che i Consigli Comunali hanno riportato una forse eccessiva decurtazione delle proprie tradizionali funzioni; è opportuno che il Legislatore trovi il modo di aggiornare le competenze di questo organo, quantomeno sotto il profilo dei provvedimenti generali, nella consapevolezza che anche il Consiglio Comunale è elettivo, al pari del Sindaco, e – quindi – dotato dell'investitura popolare.

Mancano forse, attualmente, le condizioni politiche perché la legge di riforma possa essere applicata con l'elasticità e la sensibilità necessarie, per evitare che la disciplina contenuta nel Testo Unico sugli Enti locali del 2000 renda solo residuali i poteri del consiglio comunale rispetto a quelli della giunta e del primo cittadino: all'uopo, sarebbe già sufficiente assegnare una funzione propositiva ai consiglieri, mediante una rivisitazione in tal senso di Statuto e Regolamento, che ne agevolino la partecipazione alla formazione degli amministrativi.

In un mio recente intervento sulla stampa comunale, scrivevo che: *“Se l'apparato si è aggiornato, tanto più la politica (o, più precisamente, i politici) devono compiere lo stesso percorso, per essere i reali interpreti delle aspirazioni dei cittadini-elettori. L'accusa che viene generalmente rivolta ai politici è quella di essere oscuri nel linguaggio e troppo litigiosi. L'attuale*



II Sindaco di Saronno

sistema legislativo che disciplina il governo dei Comuni ha permesso agli Amministratori di essere più amministratori, appunto, e un po' meno politici (nel senso negativo prima descritto): la stabilità garantita dal sistema elettorale, l'elezione diretta del Sindaco, l'attribuzione della potestà di assumere provvedimenti concreti alla Giunta consentono una semplificazione delle decisioni e, quindi, maggiore rapidità ed efficienza. Mi pare che sia la strada corretta, perché il poter decidere tempestivamente, senza la necessità di troppi passaggi da un organo all'altro, spesso in conflitto tra di loro, conduce al soddisfacimento dei bisogni dei cittadini in modo più diretto ed immediato. Senza che ciò soffochi il ruolo delle forze politiche (chiamate ad essere laboratorio di idee e di progetti) e dei cittadini, che hanno il potere di intervento più severo con il voto, dal quale scaturisce il loro giudizio sull'operato degli eletti".

Aggiungevo che "Il nuovo sistema di governo, in vigore da un decennio, ha dato buona prova di sé, com'è riconosciuto da ogni rilevazione di opinione degli Italiani, i quali considerano i Comuni l'Ente pubblico più efficiente e più vicino ai cittadini. Questo sistema, però, fatica ad essere accettato dagli addetti ai lavori, proprio per la sua stabilità, che esclude giochi partitici e ribaltoni: il rapporto diretto tra i cittadini ed il Sindaco, voluto dalla legge elettorale, è sgradito a chi trovava più comodo un regime assembleare. Credo occorra altro tempo perché il nuovo sistema sia condiviso: in questi cinque anni, anche a causa della rigida incomunicabilità di schieramenti verificatasi a livello nazionale, il sistema a Saronno ha funzionato, ma con scarsa partecipazione delle forze politiche, che hanno interpretato in modo imperfetto il ruolo assegnato a maggioranza e minoranza: ad una opposizione netta e pregiudiziale, si è contrapposta una maggioranza tendente a chiudersi in sé stessa; l'insufficienza di confronto ha prodotto il rafforzamento dell'organo esecutivo (Sindaco e Giunta). Le riforme richiedono tempo e maturità per essere attuate; da parte mia, mi auguro che, in futuro, una buona legge, com'è quella che regola gli Enti Locali, rientri nel bagaglio culturale dei politici, cosicché - pur nel rispetto dei reciproci ruoli - si possa collaborare meglio e di più per il bene della comunità: partendo da un presupposto, la cui ovvietà è sotto gli occhi di tutti; che, cioè, siamo tutti Saronnesi e, tutti, vogliamo il bene della nostra città, seppure con sensibilità diverse".

Ebbene, con forza desidero ribadire oggi questo concetto di serena e leale collaborazione nell'interesse della città; lo ribadisco con la solennità dovuta alla circostanza odierna



II Sindaco di Saronno

dell'inaugurazione della nuova Civica Sala Consiliare, *ubi cives per consilium se regunt*, cioè del luogo, decoroso e degno di Saronno, in cui, tramite i propri rappresentanti, i Saronnesi si governano.

Ancor più varrà il mio auspicio, se chi svolgerà qui i doveri del proprio mandato terrà davanti a sé come esempio di attaccamento ai grandi valori democratici del nostro ordinamento la figura del dott. Vanelli, alla cui memoria di Sindaco della Liberazione quest'aula si è voluta dedicare: lo spirito di unitarietà nella lotta alle dittature sia di monito e di stimolo per tutti, nel difficile cammino dell'amministrazione di una società complessa e spesso disarticolata come la nostra; sono certo che, almeno sui principi di democrazia, di libertà, di equità, di condivisione i Saronnesi ed i loro rappresentanti saranno sempre stabili e forti, come dimostrato dall'impegno civile, pubblico e privato, dell'uomo buono, libero e forte che oggi torniamo ad onorare.

Saronno, 16 maggio 2004.

Pierluigi Gilli