

da un'idea di Antonio Corona

il commento

raccolta di opinioni e punti di vista

www.ilcommento.it

anno IV

dodicesima raccolta(11 giugno 2007)

In questa raccolta:

- *Caso Speciale e rapporto fiduciario*, di Antonio Corona, pag. 1
- *Putin the "MAD"*, di Maurizio Guaitoli, pag. 3
- *La sana legge del souk*, di Daniela Caruso, pag. 5
- *Il Governo modifica l'articolo 132 della Costituzione*, di Marco Baldino, pag. 6
- *La teoria del buon governo nel ciclo pittorico di Ambrogio Lorenzetti nella Sala dei Nove a Siena*, di Roberta De Francesco, pag. 8

Caso Speciale e rapporto fiduciario

di Antonio Corona

Soltanto qualche settimana fa, il Ministro degli Esteri Massimo D'Alema aveva pubblicamente manifestato forte preoccupazione per il progressivo distacco, a suo dire, dei cittadini dalla politica, con possibili riflessi pregiudizievole sul rapporto tra società civile e Istituzioni.

A maggior ragione se quei timori dovessero rivelarsi fondati, viene da domandarsi come l'opinione pubblica potrà allora reagire agli esiti del "caso Speciale", relativo alle presunte, indebite pressioni esercitate nell'estate del 2006 dal Viceministro delle Finanze, Vincenzo Visco, sul Comandante generale della Guardia di Finanza, Roberto Speciale, affinché questi procedesse alla sostituzione dei vertici milanesi del Corpo ("rei" - stando a quanto asserito dall'opposizione e contestato invece dal Governo - di intercettazioni telefoniche, nell'ambito delle indagini su Unipol-BNL, alcune delle quali avevano messo in serio imbarazzo i D.S.).

In questi giorni, infatti, a distanza di quasi un anno - in un clima arroventato dalle polemiche e alla vigilia del dibattito parlamentare - il Gen. Speciale è stato destituito dall'incarico ma contestualmente destinato alla Corte dei Conti, mentre al Viceministro Visco, che le aveva precedentemente rimesse, sono state revocate le deleghe sulla Guardia di Finanza. Nell'acceso confronto in Senato il 6 giugno scorso, la maggioranza ha difeso a spada tratta l'operato dell'Esecutivo, ritenendo come rientrante nelle sue legittime prerogative la sostituzione del Comandante generale della Guardia di Finanza per il venir meno del rapporto fiduciario tra questi e l'autorità politica. Il Ministro dell'Economia, Tommaso Padoa-Schioppa, nel suo intervento a Palazzo Madama a nome del Governo, ha contestato numerose manchevolezze al Gen. Speciale, definendone persino inqualificabile il comportamento, per avere tra l'altro egli violato la riservatezza delle comunicazioni

avute con il Viceministro(attivando il vivavoce nel corso di una telefonata alla presenza di due altri ufficiali del Corpo, che sarebbero così stati testimoni delle intimidazioni subite nella circostanza dal Comandante generale).

Nessun cenno, tuttavia, alla circostanza che, nonostante le pesanti accuse rivolte dal Ministro dell'Economia al Comandante generale, Visco sia stato però privato delle deleghe sulla Guardia di Finanza e Speciale, pur destituito dall'incarico di Comandante generale, destinato alla Corte dei Conti. Lo stesso Ministro dell'Economia, a tale ultimo proposito, ha successivamente dichiarato alla stampa che "il dubbio è lecito"(!).

Che idea si potrà essere fatto il cittadino sull'intera vicenda? Come ne verrà fuori quel rapporto tra cittadino e politica, fino ad appena qualche giorno prima al centro del dibattito politico dopo il ricordato intervento del Ministro D'Alema?

Al di là degli aspetti di valenza politica, ciò che più colpisce è il forte accento posto nell'occasione dal Governo sull'irrinunciabilità del carattere di fiduciarità che deve sottendere al rapporto tra autorità politica e vertice amministrativo, si tratti pure dei massimi responsabili delle Forze di polizia: sarebbe stato proprio il venir meno di tale requisito a determinare la destituzione di Speciale.

Per altro verso, a Ballarò del 5 giugno u.s., Pierferdinando Casini, uno dei *leader* dell'opposizione, aveva invece sostenuto l'esigenza della "neutralità" di alcune figure dell'apparato statale – Capo della polizia e, in generale, vertici delle Forze di polizia e dei Servizi – per la delicatezza delle funzioni da esse assolte.

Molto, e almeno altrettanto a sproposito, si è parlato di recente della sentenza n. 103/2007 del 19 marzo 2007, depositata il successivo 23 marzo, con la quale la Corte costituzionale ha dichiarato l'incostituzionalità parziale della legge n. 145/2002, c.d. *legge Frattini*, in materia di *spoils system*. La pronuncia, occorre infatti rilevare, riguarda soltanto

l'articolo 3, comma 7, della richiamata normativa, nella parte che prevedeva la cessazione automatica degli incarichi di funzione dirigenziale di livello generale e quelli di direttore generale di enti pubblici vigilati dallo Stato, il sessantesimo giorno successivo all'entrata in vigore della suddetta legge n. 145/2000, salvo conferma esplicita.

Per il resto, la normativa sullo *spoils system* rimane inalterata. A oggi, dunque, essa non risulta confliggere con le disposizioni costituzionali per le quali "i pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione"(art. 97/1°c., Cost.) e "i pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione"(art. 98/1°c., Cost.). Ciò vale evidentemente tanto più per la legislazione previgente, che continua ad applicarsi limitatamente alle nomine dei vertici di alcune determinate categorie di personale(carriere diplomatica e prefettizia, Forze di polizia e armate, rimaste escluse, a suo tempo, dalla contrattualizzazione del rapporto di lavoro): nomine, queste, rientranti in atti - c.d. di *alta amministrazione*, di raccordo tra funzione politica e amministrativa - improntati anch'essi al carattere di fiduciarità.

Tale carattere - sotteso al rapporto tra Esecutivo e vertici amministrativi, che le correnti disposizioni sullo *spoils system* hanno semmai semplicemente accentuato per la dirigenza generale "contrattualizzata" – costituisce l'ineliminabile presupposto dell'"affidamento" al *top management* dell'Amministrazione della puntuale realizzazione delle direttive dell'autorità politica. Risulta infatti difficilmente controvertibile che un qualsiasi Governo, espressione di una maggioranza liberamente e democraticamente votata, possa e debba disporre degli "strumenti" da esso ritenuti più idonei, nel rispetto delle regole previste dallo Stato di diritto, a dare attuazione a quel programma della cui effettiva concretizzazione è chiamato a dare conto ai cittadini: "Il Governo risponde al corpo

elettorale, i vertici burocratici dell'Amministrazione rispondono al Governo", secondo una frase attribuita all'allora Ministro della Funzione pubblica del Governo Berlusconi, Franco Frattini, all'epoca dell'approvazione della corrente normativa in materia di *spoils system*.

Il "caso Speciale" ha dunque riproposto all'attenzione la questione del rapporto fiduciario (che questa sia poi stata o meno utilizzata strumentalmente nella circostanza dal Governo per giustificare il proprio operato, qui non rileva), "Capi" delle Forze di polizia inclusi.

Fatto ovviamente salvo il principio di legalità cui deve sottostare l'azione dell'Amministrazione, ciò dovrebbe forse indurre a qualche riflessione i sostenitori della *terzietà e neutralità senza se e senza ma* di figure istituzionali cui tali peculiarità sono invece del tutto estranee: possono essere *terzi* e *neutrali* funzionari soggetti a direttive, nomine, trasferimenti e quant'altro? Possono

essere *terzi* e *neutrali* i vertici burocratici dell'Amministrazione rispetto al Governo che li nomina, trasferisce ecc.? Come si può mai essere *fiduciari* e al contempo *terzi* e *neutrali*?

Viene non senza ragione sostenuto, per esempio, che il prefetto svolge – si pensi al versante della sicurezza - una funzione di garanzia, una tipicità propria dei soggetti istituzionali *terzi* e *neutrali* (su tutti, le magistrature), destinatari però, a differenza del prefetto, di norme che a tal fine ne salvaguardano le indispensabili indipendenza e non condizionabilità. La contraddizione (svolgere una funzione di garanzia pur non essendo un soggetto *terzo* e *neutrale*, in quanto non indipendente e condizionabile), è tuttavia solamente apparente, poiché quella funzione non "appartiene" al prefetto, ma è da esso esercitata "in nome e per conto" del Governo che rappresenta, alle cui direttive è tenuto a uniformarsi e al quale è chiamato a rispondere del proprio operato.

Putin the "MAD"

di Maurizio Guaitoli

Visto come giocano al *calambour* i quotidiani Usa? Il giochino di parole *Putin the MAD*, starebbe a significare (un po' irrispettosamente, certo) "Putin dà di testa", giocando sull'acronimo "MAD"=*Mutually Assured Destruction* (distruzione mutua assicurata), cioè quella cosettina che, durante la Guerra Fredda, ha rappresentato il principio fondamentale di deterrenza: il primo che ci prova a usare le armi nucleari fa la stessa fine dell'attaccato. Già, perché il Presidente russo, volendo mostrare i muscoli – ancora un po' malfermi, per la verità - della sua smagrita potenza militare, ha pensato bene di minacciare il ritorno alla corsa agli armamenti, nel caso che gli Usa insistano con il voler dotare Polonia e Repubblica Ceca di una (lontana idea) di scudo stellare. Direte: *sorbole, ci mancava anche questa!* Tranquilli: ai russi è tornata la voce da quando fanno gli impacchi di petrolio e gas alla malaticcia

economia dell'Unione, che ha la stessa fame di energia delle potenze asiatiche emergenti, come India e Cina.

Il problema è che se la Russia dovesse veramente stringere la giugulare europea della dipendenza energetica, dando una bella stretta di manovella, per ridurre in modo consistente i flussi di energia che vengono dai giacimenti siberiani, privilegiando contestualmente i nostri concorrenti globali, allora sì che ne vedremmo delle belle, a seguito della necessità di doverci rivolgere ai mercati mediorientali, per supplire alle quote russe mancanti. Addio aspettative di ripresa, con rilevante mortificazione dei costumi, a causa dell'aumento della spesa energetica delle famiglie. Ma Putin, da buon "kappagibista" (tipo "stasista", con la "s" e non con la "g" o la "t"), la sa lunga sul tira-e-molla. Da un lato, si affaccia dallo spioncino come Pulcinella con il bastone in mano. Dall'altra, fa

l'occholino a destra a manca – come per dire: *Oh, non sto facendo mica sul serio!* - partecipando al G8 e tirando fuori la soluzione a sorpresa, tipo “*famolo strano ‘sto scudo stellare*”, proponendo come sua compartecipazione all’impresa di Bush di spostare all’interno dei confini russi, dove già esiste un’enorme centro di ascolto radar della vecchia Urss, la base di puntamento dei missili anti-missile.

Certo, la proposta ha la sua coerenza. Sta dicendo, infatti, Putin: così l’America potrebbe dar prova della sua buona fede, perché, in questo caso, i missili potrebbero essere solo puntati verso l’unica direzione giusta, che è poi quella dell’Iran, che Bush non ha ancora tolto dalla lista degli “Stati-canaglia”, ma con il quale, invece, il suo *pendant* russo continua a fare ottimi affari di ogni tipo, armamenti convenzionali e tecnologia nucleare civile compresa. E già, perché Putin e i suoi (una vastissima rete di ex del Kgb che controlla, oggi, tutti gli snodi vitali del potere russo) avendo imparato alla svelta che chi fa importanti *surplus* di bilancio si compra il mondo, hanno proposto di recente all’Onu che sia Mosca a provvedere alle forniture di carburante fissile per il nucleare civile iraniano, ritirando “l’usato” (cioè, le barre di uranio esaurito, contenenti sub-prodotti come il plutonio, indispensabile nella fabbricazione delle armi atomiche), per successiva rigenerazione parziale e smaltimento. Il tutto, ovviamente, a carico dell’Iran e, in parte, della comunità internazionale. Così, oltre ai lauti guadagni, Mosca si prenderebbe tutto il merito (giustamente!) di aver definitivamente disinnescato la mina dell’arricchimento dell’uranio iraniano, per scopi bellici.

Ma, allora, dove va, oggi, la Russia di “Zar Putin”? Ovvero: com’è che siamo giunti al punto di parlare (anche per finta) di una nuova “Guerra Fredda” tra Usa e Russia? A quanto pare, il pomo della discordia, come già accennato, è tutto in quel nuovo sistema di difesa missile-antimissile che gli Usa intendono installare alle porte di Mosca, in territorio ceco e polacco. Questo l’antefatto:

Washington – un po’ tardivamente, è vero! - ha pensato bene, con una scontata offensiva di *charme*, di estendere anche ai Paesi europei della Nato i benefici di un mini-scudo stellare, originariamente sviluppato in difesa del solo territorio americano da possibili attacchi dall’esterno (lanciati dall’Asia o dal Medio Oriente) con missili balistici intercontinentali. Ovviamente, i russi non hanno creduto a una sola parola del nuovo Segretario alla Difesa Usa, Robert Gates, inviato di gran carriera a Mosca, con l’offerta americana a Putin di condivisione delle suddette tecnologie di difesa antimissile. Uno stizzito Governo russo ha, dapprima, difeso la propria denuncia unilaterale di quel Trattato anacronistico, sottoscritto tra Nato e Patto di Varsavia, all’epoca della “vera” Guerra Fredda, sulla limitazione delle armi convenzionali in Europa, per poi ironizzare a proposito di un sistema antimissile di discutibile affidabilità, per di più non sufficientemente sperimentato, schierato a difesa di una minaccia inesistente, dato che Paesi come l’Iran – a giudizio dei russi - hanno ancora ritardi di decenni, nello sviluppo di missili balistici intercontinentali.

E, poi, se Mosca dovesse accettare l’offerta americana di condivisione delle tecnologie di difesa antimissile, “*si scaverebbe la fossa con le sue mani*”. Parola di Ambasciatore russo a Washington, Vladimir Chizhov. Non solo: insistere - da parte Usa - sul rispetto del vecchio Trattato sulle armi convenzionali, sarebbe offensivo tanto quanto pretendere di imporre al Presidente Bush il contingentamento dei mezzi corazzati, schierati in difesa della California o del Texas! Ma Putin, fa sul serio a voler tirare la corda dei rapporti tra la Russia e i Paesi europei aderenti alla Nato? Per cercare di capirlo, meglio dare uno sguardo al recente passato, risalendo a qualche anno prima e subito dopo la caduta del Muro di Berlino. Dunque: come si arrivava “a contare”, cioè a essere “qualcuno” all’epoca dell’Unione Sovietica, in assenza di un “libero mercato”, in grado di premiare l’iniziativa individuale e di remunerare il rischio del capitale privato? Ricordiamo, per

inciso, che essendo lo Stato sovietico l'unico "padrone" dei mezzi di produzione di massa, il lavoro costituiva un "diritto" del cittadino e veniva comunque garantito e stipendiato dallo Stato, a prescindere dalle regole di compatibilità che guidano i rapporti tra i vari fattori della produzione, in base alle quali l'occupazione può crescere solo se aumenta la produzione e, quindi, la ricchezza complessiva dell'impresa. Nell'Urss di allora, i beni erano tutti di scarsa qualità e la pianificazione centralizzata impediva l'instaurazione di un regime di concorrenza tra imprese produttive, inflazionando oltre ogni limite fisiologico gli organici delle fabbriche.

Quindi, in assenza del famoso detto "*arricchitevi se potete*", nel mondo sovietico al potere e al benessere (sempre molto al disotto degli *standard* occidentali, beninteso!) si accedeva per le tre sole porte della burocrazia del Partito Comunista, della carriera militare e di quella accademica. Tuttavia, poiché l'unico modo di sopperire alla drammatica scarsità di beni era quella di trafficare in valuta, per acquistare clandestinamente l'indispensabile al mercato nero, in cui era possibile reperire prodotti e merci fabbricati in Occidente, esistevano anche all'epoca dell'Urss due ulteriori categorie di cittadini "benestanti": la mafia del contrabbando e gli oligarchi che controllavano i settori dell'energia (petrolio e gas) e delle altre materie prime soggette a esportazione. Caduto il Muro di Berlino e, soprattutto, rimosse le impenetrabili barriere protezionistiche dell'Urss, attraverso la

massiccia privatizzazione di tutti i beni collettivi, è chiaro che sono state proprio queste ultime due categorie citate ad acquisire il massimo potere economico e di condizionamento politico, nei confronti del nuovo potere moscovita.

Con un meccanismo democratico completamente fuori controllo, anche per colpa imperdonabile della superficialità di Eltzin e del suo *entourage*, fu scelto Putin e, con lui, la vecchia "spina dorsale" del Kgb, per porre un freno allo sgretolamento dello Stato russo. E fu così che, nel tempo, Putin riprese il controllo della vera leva del potere mondiale: l'energia. Proprio partendo dal petrolio e dal colosso internazionale di Gazprom, oggi Putin può arrischiare una nuova "Guerra Fredda" (nel senso più stretto di "Temperatura"), aprendo e chiudendo a suo piacere i rubinetti delle forniture energetiche. Tuttavia, anche se la corsa agli armamenti è divenuta anacronistica e obsoleta, la Russia pretende il rispetto che si deve a una grande potenza planetaria e sono proprio le immense ricchezze giacenti nel suo sottosuolo che la legittimano a stare allo stesso tavolo di Europa, America e Cina, per decidere i destini del mondo. E non sarà certo la Polonia, protetta dallo scudo della Nato, con i suoi sogni segreti di rivalse nei confronti di Mosca, a far paura a questa Russia, malgrado il suo declino demografico! Pertanto, Angela Merkel avrà una bella gatta da pelare, di qui a giugno!

Come andrà a finire? Direi ben, con un sano ritorno al multilateralismo!

La sana legge del souk

di Daniela Caruso

Scriva Luca Paolazzi sul *Sole 24 Ore* del 28 maggio u.s. ("*I furbetti della scrivania*") che i vituperati *souk* in realtà sono dei modelli di correttezza negoziale perché la merce viene venduta e comprata una sola volta e il contratto si sigla con una stretta di mano. Per quanto primitivi, i *souk* andrebbero imitati nella trattativa sul pubblico impiego che

invece ricorda solo i tratti comici dei mercati arabi: "*prima vedere i soldi, poi dare produttività*", dicono i sindacati.

L'aumento di efficienza a fronte di miglioramenti retributivi resta ancora un vano obiettivo. Le ragioni sono tante, ma sostanzialmente riconducibili all'inadeguatezza del quadro normativo, da

sempre arma vincente dell'abile assenteista. C'è poi l' indiscutibile assioma dell' inamovibilità dei dipendenti pubblici, sordi a deboli quanto illusorie lusinghe e infine, ma non per ultimo, la difficoltà di misurare la loro produttività.

Il dato certo è l'assenteismo irrisolto del quale lo stesso *Sole 24 Ore* fotografa una situazione giustamente impressionante.

Nella classifica relativa ai giorni di assenza dei dipendenti ministeriali nel 2005, la nostra Amministrazione si pone tra quelle meno assenteiste, al penultimo posto, superata solo dal Ministero degli Esteri e questo ci consola, ma resta, in generale, il problema di salvare la Pubblica Amministrazione dalle accuse di fannulloneria che da troppo tempo finge di non sentire.

Il Governo modifica l'articolo 132 della Costituzione di Marco Baldino

Fino a circa due anni or sono, il 132 era uno di quegli articoli della Costituzione che suscitava l'interesse soltanto degli studiosi della materia. Poi, nell'ottobre del 2005, è scoppiato il "caso Lamon", il primo comune che, utilizzando la normativa costituzionale sulla mobilità geopolitica, ha deciso, mediante *referendum*, di abbandonare il nativo Veneto e di transitare nel più conveniente Trentino Alto Adige.

Successivamente, lo stesso itinerario è stato compiuto da moltissime altre comunità territoriali, attratte, soprattutto, dalle migliori condizioni offerte dalle Regioni a statuto speciale o anche da quelle Regioni ove maggiori sono l'attenzione e la cura riservate alle realtà comunali.

Quando, fra queste entità geografiche, è comparso anche il nome della blasonatissima Cortina (la comunicazione della richiesta referendaria è sulla Gazzetta Ufficiale del 16 maggio scorso), il Governo ha deciso di correre ai ripari, nell'intenzione di riequilibrare i confini statuali che minacciavano velleità centrifughe seriamente compromettenti l'equilibrio nazionale nel suo complesso. E, pensando che una riforma seria

Palazzi prova a suggerire un rimedio: differenziare le remunerazioni per riequilibrare gli organici, in pratica incentivare la mobilità attraverso benefici economici per risolvere innanzitutto il "troppo vuoto/troppo pieno".

Sembra l'uovo di Colombo, perché non ci si è già pensato? Il principio è sicuramente sano e potrebbe valere a dare un primo concreto segnale della volontà di cambiamento e una boccata di ossigeno alle pubbliche amministrazioni afflitte da croniche carenze di organico, ma anche ad incrinare la logica granitica che per troppo tempo ha animato il pubblico dipendente: "guadagno poco/lavoro poco".

e duratura deve andare direttamente alla fonte, ha approvato un disegno di legge di modifica del secondo comma dell'articolo 132 della Costituzione, quello che si riferisce ai mutamenti di comuni e province, non essendosi verificato - almeno finora - il caso di velleità secessionistiche coinvolgenti una intera regione.

Va ricordato che l'originaria formulazione della disposizione, voluta dai Padri Costituenti, tendeva a privilegiare il criterio storico-geografico della ripartizione precostituita, pur lasciando aperta la possibilità che cittadine o piccoli centri, legati fra loro da vincoli storici e di natura economico-sociale, ma separati da confini regionali sentiti come artificiosi, potessero realizzare la volontà di ricostituirsi in una stessa area geoculturale. Ma l'estrema macchinosità della procedura, accentuata dalla successiva normativa di attuazione, aveva di fatto cristallizzato la situazione.

Con la riforma costituzionale del 2001, l'articolo in questione venne modificato introducendo il principio della "maggioranza delle popolazioni interessate" quale soggetto deputato a realizzare la mutazione.

Espressione che la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 334 della fine del 2004, ha interpretato come riferentesi “*soltanto ai cittadini degli enti locali direttamente coinvolti nel distacco-aggregazione*”.

Se a tale circoscrizione di ambito sommiamo la maggiore vivacità politica dei nostri comuni, soprattutto grazie alle “*pari opportunità*” concesse dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, la *movida* attuale non sembra poi una eresia. E non è una eresia neppure la necessità compensativa avvertita dal Governo.

Il disegno di legge, al momento in trattazione presso la Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati (AC n. 2523), intende proprio individuare in maniera incontrovertibile la sfera delle “*popolazioni interessate*” chiamate a esprimersi sulla proposta di distacco e di conseguente aggregazione. Per quanto riguarda il distacco di intere province, vengono individuate le due regioni interessate; per quanto riguarda il distacco di comuni, si tratta delle due province (nei ruoli di cedente e acquirente) delle due regioni coinvolte nel processo.

La formulazione del testo di legge all’esame del Parlamento, quindi, si basa essenzialmente su tre momenti, la cui enumerazione testuale è altresì testimone di quella opera di “*restringimento misurato*” adottato dal Governo.

“*Si può con legge della Repubblica...*”, posto a enunciazione dell’articolato, individua il momento essenziale – contrariamente alla precedente “*equi-indeterminatezza*” – dell’intero procedimento nell’atto legislativo primario che vede, dunque, protagonista, e non solo notaio, il Parlamento. Inoltre, il pronunciamento parlamentare è rafforzato dal coinvolgimento diretto di entrambi i Consigli regionali interessati che, dice la norma, debbono essere “*sentiti*”. Il suddetto coinvolgimento rappresenta quell’aspetto “*macro-istituzionale*” essenziale a definire un procedimento che, pur partendo al basso, per il suo perfezionamento va a incidere su

equilibri che il singolo comune a volte non è in grado neppure di immaginare.

Il momento centrale è, come si diceva, quello referendario, nel quale, tuttavia, si sottolinea inequivocabilmente che a esprimersi dovranno essere le due entità (provinciali o regionali) interessate, ossia sia quella che abbiamo chiamato “*cedente*”, sia quella che abbiamo denominato “*acquirente*”.

Questo secondo momento, poi, dovrebbe fungere anche da filtro, prima di arrivare al coinvolgimento più ampio previsto dal livello primario-finale. Infatti, come si legge nella relazione al disegno di legge, “*l’emersione e la valutazione di interessi locali contrapposti già nella fase referendaria consentirebbero di evitare, attraverso una eventuale valutazione negativa tale da precludere la proposta di un disegno di legge statale, un inutile spreco di attività parlamentare*”.

Ad avviare comunque il complesso procedimento dovrebbe essere “*l’iniziativa della Provincia o del Comune, previa approvazione delle rispettive popolazioni secondo le norme dei propri statuti*”.

La proposta dovrà quindi essere sostenuta – nelle forme che ogni ente locale riterrà opportuno di adottare – dalle popolazioni locali degli enti direttamente coinvolti nel processo di variazione territoriale.

Viene in tal modo lasciata ampia libertà nella scelta del mezzo consultivo, senza imporre la precedente opzione referendaria: e ciò sia per consentire ai governi locali la più ampia e libera scelta organizzativa, sia per non complicare troppo la procedura che, in ogni caso, in un secondo momento avrebbe comunque il naturale sbocco nel *referendum*.

Il disegno di legge, approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri lo scorso 19 gennaio, ha avuto all’inizio di marzo il parere favorevole della Conferenza Unificata che, tuttavia, ha formulato la raccomandazione che, per le modifiche territoriali che coinvolgono le regioni a statuto speciale, si dovrà far riferimento “*alle*

procedure specificatamente previste al riguardo dai rispettivi statuti". Ciò in quanto, ad avviso delle regioni ad autonomia differenziata, l'articolo 132 della Costituzione non troverebbe applicazione per i loro rispettivi territori.

Successivamente, tuttavia, la Corte Costituzionale, con sentenza n. 66 del 2007, ha difformemente interpretato il citato articolo, sostenendo che esso si riferisce "a tutte le regioni" indicate nell'articolo 131, ossia anche a quelle ad autonomia speciale, aggiungendo, altresì, che "nessuna procedura normativa interna a un singolo ordinamento

regionale potrebbe produrre effetti su due diversi enti regionali".

Una situazione di stallo, dunque, che dovrà essere risolta nel tempo, non breve, che l'articolo 138 della nostra Carta riserva a una modifica costituzionale. Successivamente, si dovrà attendere il necessario adeguamento della legge ordinaria in materia di *referendum*, attualmente la n. 352 del 1970, già profondamente "rosicchiata" dalla Corte Costituzionale.

Chissà se, alla fine dell'*iter*, a Cortina l'italiano sarà ancora la lingua ufficiale...

La teoria del buon governo nel ciclo pittorico di Ambrogio Lorenzetti nella Sala dei Nove a Siena

di Roberta De Francesco

Nel dibattito intellettuale della fine del Novecento, ha ripreso rinnovato vigore la discussione riguardante il repubblicanesimo, pensiero politico che si ispira al concetto di repubblica come comunità politica di cittadini sovrani fondata sul diritto e sul bene comune. La concezione repubblicana della libertà come libertà dal dominio ha origine nel diritto romano, nella differenza tra la condizione dello schiavo *alieni iuris* e dell'individuo *sui iuris* descritta dal Digesto, dalle opere di Cicerone, Livio e Sallustio. Tale concezione rinasce nel contesto dei teorici dell'autogoverno comunale del Trecento, fra i quali posizione centrale ricopre l'opera pittorica di Ambrogio Lorenzetti.

L'*"Allegoria del Buono e del Cattivo Governo"* di Lorenzetti è un grandioso ciclo di affreschi che l'artista realizzò, tra il 1337 e il 1339, nella Sala dei Nove del Palazzo Pubblico di Siena e che costituisce una delle prime opere di carattere totalmente laico che troviamo nell'arte del tempo. Il *Governo dei Nove*, la forma di governo che più a lungo e meglio resse a Siena, dal 1287 al 1355, garantendole uno sviluppo economico e artistico con pochi eguali al mondo, volle che l'artista - che dopo la partenza di Simone Martini per la Corte papale ad Avignone era

rimasto il principale interprete della Scuola Senese - rappresentasse da un lato l'Allegoria del Cattivo Governo con quanto esso produceva (carestia, assassini, saccheggi, violenza, povertà) e, dall'altro, l'Allegoria del Buon Governo con i suoi effetti (città prospere, campagne coltivate, benessere, ricchezza).

Le frequenti sommosse, dovute a una precaria situazione politica, a carestie ed epidemie, costituivano un continuo pericolo per la stabilità dei Nove che volevano sia rappresentare il proprio manifesto politico che ricordare la minaccia verso chi avesse provato a manifestare il proprio dissenso.

Il piano iconografico dell'opera si struttura in quattro momenti fondamentali: nel primo troviamo l'Allegoria del Cattivo Governo. L'allegoria è rappresentata da un uomo vestito di nero e con le corna: il Tiranno, che si attornia come consiglieri di figure allegoriche quali la Crudeltà, la Discordia, la Guerra, la Perfidia, la Frode, l'Ira, la Tirannide, l'Avarizia e la Vanagloria. Il tipo di governo tirannico non guarda al bene comune ma ai propri ristretti interessi e, per ottenere questo squallido risultato, ha dovuto neutralizzare la Giustizia che è legata e spogliata, quindi priva delle sue prerogative: i piatti della bilancia sono sparpagliati a terra.

Timor, un'orrida vecchia vestita di stracci e dagli artigli, si libra nell'aria brandendo una spada e un cartiglio: "Per voler el ben proprio in questa terra/sommesse la giustizia a Tirannia/unde per questa via/non passa alcun senza dubbio di morte/che fuor si robba e dentro le porte".

Il secondo momento è quello degli Effetti del Cattivo Governo in Città e in Campagna: vengono rappresentati una città e il contado circostante, dove dominano campi incolti, rovine e scene di violenza e rapina. Nessuno lavora, soltanto il fabbro continua nella sua mortifera attività di costruttore d'armi.

Il terzo momento del ciclo è quello dell'Allegoria del Buon Governo. In basso sono disposte le Arti Liberali divise in quelle del Trivio(Grammatica, Dialettica, Retorica) e del Quadrivio(Aritmetica, Geometria, Musica, Astronomia e, aggiunta dall'autore, Filosofia); in alto, i pianeti e le stagioni.

Nell'Allegoria del Buon Governo si libra nel cielo *Sapientia*, che tiene il mano il *Liber sapientiae* biblico e inizia con il versetto "Diligite Iustitiam qui iudicatis terram". Subito sotto c'è la Giustizia, la chiave per dare una lettura aristotelica all'affresco e che nello stesso tempo esprime l'ideologia civile. Tale figura ha in mano i due piatti di una bilancia, sui quali due angeli amministrano la giustizia commutativa e distributiva, coronando il buono e decapitando il cattivo, consegnando un forziere pieno di monete, una lancia e un bastone a due personaggi altolocati. I reggitori del Comune di Siena amministrano bene il denaro pubblico, distribuiscono onori e cariche ma anche puniscono in maniera inflessibile.

La figura della Concordia, posta in basso, riceve dalla Giustizia le corde della bilancia, corde che trasmette alla processione di ventiquattro cittadini, di rango sociale elevato, i quali si avviano verso il Comune di Siena. Concordia tiene in grembo una grande pialla da carpentiere, simbolo della caratteristica di tale virtù di appianare ogni discordia; figura straordinariamente più

grande delle altre, siede allo stesso livello dei cittadini; appartiene quindi alla vita reale della città e al sentimento più vivo degli abitanti. Concordia deriverebbe da *cum chorda* e in Cicerone troviamo infatti il paragone tra armonia del suono e il buon accordo della città: "Quell'armonia che i musici dispiegano nel canto si può paragonare, per quanto riguarda la città, alla concordia"(Cicerone, *De republica*, II.69). Tale figura si contrappone a quella della Divisio nel Cattivo Governo che dilania il proprio corpo.

Accanto alle virtù tradizionali cardinali Prudenza, Giustizia, Fortezza e Temperanza, e a quelle teologali Fede, Speranza e Carità, prendono posto due virtù nuove: la *Magnanimitas* e la *Pax*. La *Pax*, in particolare, è posta al centro dell'intera composizione, perché è il valore che più di ogni altro deve essere apprezzato e deve stare a cuore, secondo l'ideologia dell'autogoverno comunale.

I teorici dell'autogoverno comunale affermano che la giustizia, la prudenza, la fortezza e la temperanza sono virtù anche politiche. Ma accanto a esse, la *Magnanimitas* e la *Pax* siedono su un lungo scranno a far corona al grande vecchio con aspetto da re che raccoglie le corde portategli dai cittadini (intorno al suo capo ci sono le lettere C S C V, *Comune Senarum Civitas Virginis*). Il cartiglio sottostante spiega che tale figura rappresenta la nuova organizzazione politica del Comune, coincidente col Bene Comune: "Questa santa virtù (la giustizia) ladove regge/induce ad unità li animi molti./ E questi accio ricolti/un Ben Comun perlor signor si fanno".

Il reggitore è *legatus*, non *absolutus*, dalle corde tenute dai cittadini: è vestito di bianco e nero, è considerato quindi la personificazione della città.

A sinistra, la Pace sta semisdraiata su un letto che si sovrappone a un cumulo di armi, è cinta d'ulivo e tiene in mano un ramoscello d'ulivo. Nel Medioevo però l'ulivo aveva il significato di pace concessa dopo la sconfitta, come notiamo nelle pagine del Villani nella

sua Cronaca quando descrive una vittoria dei fiorentini contro i senesi nel 1260.

Questa *Pax* è una pace armata, militare, che si ottiene con la sconfitta e la disfatta del nemico, infatti accanto le è seduta *Fortitudo* con mazza e scudo e ai suoi piedi ci sono dei soldati a cavallo chiusi nelle loro armature; *Iustitia*, a destra del bene comune, tiene in mano una spada e una testa mozza; le fa compagnia *Magnanimitas*, la capacità di perdonare in senso politico, ma ai suoi piedi ci sono una folla di soldati a cavallo armati, un gruppo di prigionieri legati e due signori che si inginocchiano offrendo torri e castelli.

Il quarto e ultimo momento del ciclo è l'Effetto del Buon Governo in Città ed in Campagna: abbiamo una veduta in prospettiva della città di Siena e del contado, in cui aleggia un clima di serena fattività, ci sono persone intente a costruire case, a svolgere mestieri e commerci, a coltivare i campi.

Nell'aria si libra, infine, la figura di *Securitas* che tiene in mano il modellino di una forca da cui pende un impiccato.

Per i teorici dell'autogoverno repubblicano essere in una repubblica significava quindi essere sottoposti alle leggi, che devono essere più forti degli uomini. Per questo il potere sovrano va conferito a un Consiglio e non a un uomo. Il Consiglio del Popolo era il vero fondamento della Repubblica. Gli statuti dei Comuni rendevano difficile il monopolio di una famiglia o di un uomo sui pubblici poteri. La rotazione e la brevità delle cariche si accompagnavano infatti a molte incompatibilità tra i vari uffici.

Le repubbliche italiane sono state indubbiamente una delle esperienze fondamentali della libertà moderna: Sismondi ha scritto che con la scienza del buon governo si è sviluppato lo "*spirito repubblicano che si vedeva fermentare in tutte le città, e che dava a tutte costituzioni così sagge, magistrati così zelanti, cittadini animati da tanto patriottismo e capaci di cose così grandi*" (Sismondi de Sismondi, *Storia delle repubbliche italiane*, a cura di P. Schiera, Bollati Boringhieri, Torino, 1996).

Annotazioni

Pur con tutti i suoi limiti, *il commento* desidera essere per i colleghi della carriera prefettizia un agile veicolo, all'interno della nostra Amministrazione, di opinioni e punti di vista su una qualsiasi questione, per dare la possibilità a chiunque di noi di dire la propria su qualunque argomento, con la massima libertà e con un linguaggio semplice e immediato, con sinteticità e rispetto per gli altri: **dalla politica all'economia, dalla religione ai comportamenti sociali, dall'amministrazione allo sport, dalla musica al teatro e così via.**

Per contattarci o mandarci i vostri "pezzi" da inserire ne *il commento* (max due cartelle, carattere Times New Roman, formato 14, con l'indicazione dell'ufficio di appartenenza e un numero telefonico dove vi si possa raggiungere agevolmente), a.corona@email.it oppure andreamantadori@interfree.it. Fateci inoltre sapere se desiderate essere inseriti in una *mail-list* per farvi arrivare *il commento* direttamente per posta elettronica.

Ci trovate anche su internet, www.ilcommento.it

Vi aspettiamo.