

da un'idea di Antonio Corona

# *il commento*

raccolta di opinioni e punti di vista  
**www.ilcommento.it**

*anno VII*  
*diciottesima raccolta(28 ottobre 2010)*

**In questa raccolta:**

- *Stelline(di vita politica nostrana). Il lodo Alfano*, di Antonio Corona, pag. 2
- *Cambia il modello di riferimento dei nuovi flussi migratori?*, di Massimo Pinna, pag. 5
- *150 anni di unità nella diversità*, di Marco Baldino, pag. 7

## *Stelline(di vita politica nostrana)*

### *Il lodo Alfano*

di Antonio Corona

*“”Osservazioni sull'esame in Commissione al Senato della proposta di legge costituzionale sulla sospensione dei processi nei confronti delle alte cariche dello Stato*

*Il Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, ha inviato una lettera al sen. Carlo Vizzini, Presidente della Commissione Affari Costituzionali del Senato, presso la quale è in corso l'esame della proposta di legge costituzionale 2180/S. Questo il testo integrale della lettera del Presidente della Repubblica:*

*"Visto l'esito della discussione svoltasi sulla proposta di legge costituzionale 2180/S e nell'imminenza della conclusione dell'esame referente, ritengo di dover esprimere profonde perplessità sulla conferma da parte della Commissione della scelta d'innovare la normativa vigente prevedendo che la sospensione dei processi penali riguardi anche il Presidente della Repubblica. Questa previsione non era del resto contenuta nella legge Alfano da me promulgata il 23 luglio 2008. Come già ribadito più volte, è mia intenzione rimanere estraneo nel corso dell'esame al merito di decisioni delle Camere, specialmente allorché - come in questo caso - riguardino proposte d'iniziativa parlamentare e di natura costituzionale. Non posso peraltro fare a meno di rilevare che la decisione assunta dalla Commissione da lei presieduta incide, al di là della mia persona, sullo status complessivo del Presidente della Repubblica riducendone l'indipendenza nell'esercizio delle sue funzioni. Infatti tale decisione, che contrasta con la normativa vigente risultante dall'articolo 90 della Costituzione e da una costante prassi costituzionale, appare viziata da palese irragionevolezza nella parte in cui consente al Parlamento in seduta comune di far valere asserite responsabilità penali del Presidente della Repubblica a maggioranza semplice anche per atti diversi dalle fattispecie previste dal citato articolo 90".*

*Su incarico del Presidente Napolitano, il Segretario generale della Presidenza della Repubblica ha inviato al Presidente del Senato, e per conoscenza al Presidente della Camera, copia della lettera che richiama l'attenzione della Commissione del Senato sulle conseguenze che le decisioni finora assunte possono avere sull'esercizio delle funzioni del Capo dello Stato. In base a tali decisioni, infatti, il Parlamento potrebbe essere chiamato a pronunciarsi a maggioranza semplice sulla prosecuzione di procedimenti penali per fattispecie diverse da quelle previste dall'art. 90 della Costituzione, possibilità invece esclusa dalla normativa costituzionale vigente e dalla costante prassi applicativa, possibilità non contemplata neppure dalla legge Alfano n. 124 del 2008.“”*

Quello riportato, è il comunicato tratto dal sito [www.quirinale.it](http://www.quirinale.it), relativo al messaggio inviato al Senato dal Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, sulla questione del *lodo Alfano*.

Molto si è discusso sulla “ritualità” o meno di tale iniziativa.

Interessa assai di più, qui, la problematica a essa connessa, ovvero quella della perseguibilità della più alta carica dello Stato per reati diversi da quelli contemplati all'art. 90 della Costituzione, che testualmente recita: *“Il Presidente della Repubblica non è responsabile degli atti compiuti nell'esercizio delle sue funzioni, tranne che per alto tradimento o per attentato alla Costituzione. In tali casi è messo in stato di accusa dal Parlamento in seduta comune, a maggioranza assoluta dei suoi membri.”*

Ciò significa (ma si auspica vivamente di avere preso un abbaglio e di essere smentiti in qualche modo) che il Presidente della Repubblica, per eventuali reati commessi al di fuori dell'esercizio delle sue funzioni, è processabile – e, si soggiunge, *può essere sottoposto a perquisizione personale o domiciliare, arrestato o altrimenti privato*

della libertà personale, o mantenuto in detenzione, nonché “intercettato” e “sottratto” della propria corrispondenza - esattamente come un qualsiasi altro cittadino.

Siffatta circostanza risulta stridere fragorosamente con l'attuale art. 68 della Costituzione, secondo il quale “(...) Senza autorizzazione della Camera alla quale appartiene, nessun membro del Parlamento può essere sottoposto a perquisizione personale o domiciliare, né può essere arrestato o altrimenti privato della libertà personale, o mantenuto in detenzione, salvo che in esecuzione di una sentenza irrevocabile di condanna, ovvero se sia colto nell'atto di commettere un delitto per il quale è previsto l'arresto obbligatorio in flagranza. Analoga autorizzazione è richiesta per sottoporre i membri del Parlamento ad intercettazioni, in qualsiasi forma, di conversazioni o comunicazioni e a sequestro di corrispondenza.”

L'originaria formulazione della suddetta disposizione, nel testo entrato in vigore il 1° gennaio 1948, era persino più ampia, in quanto prevedeva che “(...) Senza autorizzazione della Camera alla quale appartiene, nessun membro del Parlamento può essere sottoposto a procedimento penale; né può essere arrestato, o altrimenti privato della libertà personale, o sottoposto a perquisizione personale o domiciliare, salvo che sia colto nell'atto di commettere un delitto per il quale è obbligatorio il mandato o l'ordine di cattura. Eguale autorizzazione è richiesta per trarre in arresto o mantenere in detenzione un membro del Parlamento in esecuzione di una sentenza anche irrevocabile.”.

Per i parlamentari, insomma, è sempre esistito uno *scudo* nei confronti dei reati comuni. Per il Presidente della Repubblica, colui che tra l'altro presiede il Consiglio Superiore della Magistratura(!), invece, nulla. Decisamente singolare.

Si dirà che nemmeno per i membri del Governo sia stata prevista alcuna tutela particolare. Va osservato, in proposito, che, salvo sporadiche eccezioni, i medesimi sono

sempre stati *anche* parlamentari e pertanto, come tali, “coperti” dal rammentato art. 68 della Costituzione.

Con il tanto discusso *lodo Alfano*, quindi, oltre a prevedere una specifica forma di garanzia per il *premier*, si andrebbe contestualmente a colmare quella che, per la mutata situazione del Paese in sessanta anni di storia, appare una incomprensibile lacuna dell'ordinamento.

La stessa, peraltro, emerse già con drammatico rilievo agli inizi degli *anni '90* del secolo scorso. Difficile cancellare dalla memoria lo scalfariano «*Non ci sto!*», pronunciato a reti televisive unificate in occasione del tradizionale messaggio di fine d'anno(1993) alla nazione dall'allora inquilino del Quirinale, con la non remota eventualità, sullo sfondo, che l'allora Capo dello Stato potesse essere trascinato in una aula di giustizia per difendersi da gravissime accuse di coinvolgimento nello scandalo dei “fondi neri del S.I.S.De” per il periodo nel quale egli aveva ricoperto l'incarico di Ministro dell'Interno.

La domanda cui rispondere è perciò: è mai possibile che il Presidente della Repubblica possa essere, di fatto, l'unica carica politica dello Stato (la prima in ordine di importanza...) a trovarsi completamente esposto a una qualsiasi iniziativa giudiziaria (al di fuori dei casi previsti dall'art. 90 Cost.)?

Potrà obiettarsi, non senza qualche fondamento, che la questione, posta oggi, risulti piuttosto strumentale rispetto a quella, “prioritaria”, di garantire l'attuale *premier*. Nondimeno, la *problematica in sé* conserva per intero le sue estreme importanza e delicatezza.

*Nella situazione attuale di estrema difficoltà socio-economica, è proprio così importante stare a perdere tempo per evitare che il premier sia chiamato a rispondere in tribunale di ipotesi di reato?*

La risposta sarebbe certamente *no* se nel vigente ordinamento non valesse per chiunque la presunzione di non colpevolezza fino a sentenza di condanna passata in giudicato.

Tra i contrari *tout court*, vi è chi evidenzia come la Costituzione non assegni un ruolo preminente al Presidente del Consiglio dei Ministri in seno al Governo, che verrebbe viceversa surrettiziamente sancito da una norma di tutela riservata esclusivamente al *primus inter pares*. L'osservazione non convince appieno: vi è infatti per esempio una bella differenza tra le dimissioni di un singolo Ministro e quelle del *premier*, le quali ultime soltanto determinano automaticamente la caduta dell'esecutivo di turno.

Il Paese ha il sacrosanto diritto di essere amministrato e di potersi poi liberamente esprimere su *come* ciò sia stato concretamente fatto.

Non trovare impelagato il Presidente del Consiglio, *qualsiasi* Presidente del Consiglio, in procedimenti giudiziari (ovviamente, per la sola durata del mandato), è perciò interesse di tutti e non solamente della maggioranza della quale egli è espressione.

Nessuna *impunità* per nessuno, ci mancherebbe, ma non al punto che una iniziativa giudiziaria - che non di rado si conclude dopo tempi ragguardevoli per poi magari rivelarsi infondata - possa condizionare le sorti del governo del Paese, specie in momenti di congiuntura interna e internazionale così difficili come questi.

Chi avversa *a prescindere* il *lodo* non è ovviamente interessato a soffermarsi sulla sua *reiterabilità*.

Si permetta tuttavia di osservare incidentalmente come siffatta "avversione" non possa essere credibilmente fondata sul principio "*Tutti i cittadini (...) sono eguali davanti alla legge (...)*" (art. 3, Cost.). Il rammentato art. 68 della Costituzione, infatti, non è mai stato ritenuto incompatibile con quel principio, neanche quando, nella sua configurazione originaria, garantiva un "ombrello" di improcedibilità assai più ampio di quello vigente.

Coloro che sono invece favorevoli al *lodo* si dividono tra favorevoli e contrari alla sua *reiterabilità*.

Questi ultimi - in questo, al pari dei primi - ritengono assolutamente logico e

funzionale uno *scudo*, che non va né deve andare a garantire la persona fisica che ricopre l'incarico, bensì esclusivamente lo svolgimento della correlata funzione. Una sua *reiterabilità*, però - sostengono - tramuterebbe il *lodo* in una *norma ad personam*, poiché la medesima persona fisica potrebbe essere chiamata ad assolvere più volte, anche in legislature diverse, il medesimo incarico (o l'altro ugualmente "protetto" dallo *scudo*), così sottraendosi indefinitivamente alla giustizia.

Si ammette di non riuscire a scorgere il filo logico di siffatto ragionamento, dato che la possibilità che un medesimo soggetto possa ricoprire ripetutamente le cariche suddette (Presidente della Repubblica e Presidente del Consiglio dei Ministri) non dipende da un qualsivoglia automatismo, ma è sottoposta al vaglio preventivo, "diretto" o "indiretto", della volontà e dalle libere determinazioni del corpo elettorale, ovvero dei cittadini.

D'altra parte, se si intenda salvaguardare (giustamente) la sola *funzione* (e non colui che materialmente ne sia investito), non si comprende come la stessa *funzione* possa essere messa seriamente a repentaglio in momenti distinti in ragione della sola sua *non reiterabilità*.

Salvo, naturalmente, che non si ritenga di prevedere una disposizione che impedisca esplicitamente, a coloro che abbiano già "utilizzato" il *lodo*, di potersi successivamente candidare a una delle due suddette cariche. Eventualità, questa, fortemente discutibile ma che comunque, pure in tal caso, renderebbe la *non reiterabilità* completamente superflua.

Non ci si sofferma sulla *retroattività*, condivisa indifferentemente tra tutti coloro che condividono la necessità (/opportunità) del *lodo*.

Si può essere contrari o favorevoli al *lodo Alfano*.

Nel primo caso, però, non pare sufficiente, per i motivi dianzi illustrati, appellarsi genericamente all'*uguaglianza dei cittadini davanti alla legge*.

Nel secondo caso, non si comprende come il *lodo* non *debba* essere anche *reiterabile* oltre che *retroattivo*.

Perché allora tanti polemiche e distinguo?

È probabile che ciò sia ascrivibile a quella che sembra una vera e propria guerra di nervi in atto, in cui si cerca di indurre l'avversario a un passo falso, se possibile fatale, in una virtuale partita a *poker* nella quale è assai probabile che qualcuno tra i "giocatori" sia in *bluff*.

Come già si è detto in precedenti occasioni, è ipotizzabile che ne verrà fuori meglio chi saprà mantenersi calmo e lucido, senza alcuna concessione alla voglia di reagire alle "provocazioni" (in questi casi, il silenzio può rivelarsi d'oro...).

L'*emergenza rifiuti* esplosa nuovamente in Campania, a Terzigno, potrebbe paradossalmente risolversi in una opportunità a vantaggio del *premier* se uno dei suoi uomini migliori, Guido Bertolaso, l'indiscusso "capo" della protezione civile, riesca a risolverla credibilmente e in tempi ragionevoli.

Inoltre, il Presidente del Consiglio dovrebbe per esempio riuscire a fare reperire, costi quel che costi, le risorse economiche

occorrenti a finanziare la *riforma Gelmini* (dell'università) - già approvata e in attesa solamente di essere attuata - da molti, anche esterni alla attuale maggioranza, valutata come (almeno) un importante passo in avanti.

L'immagine del *Governo del fare* ne trarrebbe enorme giovamento e il *premier* avrebbe allora buon gioco, anche a fronte di possibili incidenti di percorso... giudiziari e imboscate parlamentari, a sostenere davanti all'opinione pubblica che il Governo sta governando e bene, nell'esclusivo interesse dei cittadini, ma che questo non importa a coloro che lo vogliono disarcionare con ogni mezzo per semplici e inconfessabili interessi di parte.

Il miglior *scudo* per il *premier* può dunque rivelarsi l'attività di governo e i suoi risultati, poichè sarebbe viceversa vero e puro autolesionismo farsi trovare con il carniere vuoto, in caso di improvviso *show down*.

È quello che, ancora paradossalmente, sembra gli stia implicitamente, forse inconsapevolmente, suggerendo il Presidente della Camera dei Deputati Gianfranco Fini, proprio colui che è generalmente accreditato come ormai suo acerrimo avversario.

### ***Cambia il modello di riferimento dei nuovi flussi migratori?***

di Massimo Pinna

Ora che a Lampedusa non sbarca più nessuno (e per questo nelle prossime settimane verrà chiuso il centro di accoglienza temporanea dell'isola), qual è la nuova frontiera dell'immigrazione?

"*La nuova frontiera dell'immigrazione è Malpensa*". La risposta non è una battuta: l'affermazione è stata veramente fatta dal Ministro dell'Interno, Roberto Maroni, nel luglio scorso.

Parlare dell'aeroporto di Milano come di una *Lampedusa-bis* significa ammettere che è cambiato il quadro di riferimento nella analisi dei flussi migratori, anche se giova rammentare che la percentuale di immigrati che arrivavano nel nostro Paese attraverso

Lampedusa - anche nell'anno dei *record*, il 2008, con quasi 37mila arrivi - era veramente minima.

Oggi, comunque, ancora più di ieri, il clandestino *standard* prende l'aereo, sbarca a Milano con un visto turistico e dopo tre mesi fa perdere le sue tracce (si tratta dei c.d. *overstayers*).

C'è anche chi continua a preferire il mare come via di fuga: chiusa la porta di Lampedusa, con buona pace di quel Sindaco e dei suoi concittadini, ecco che gli immigrati arrivano in Italia seguendo, a volte, rotte insospettabili.

Sbarcano sulla costa ionica o salentina, recentemente hanno preso terra perfino sulle

coste del Lazio. Alcuni sono arrivati sulle coste calabresi a bordo di lussuosi *yacht*: è successo anche questo nelle scorse settimane e anche questo ci costringe ad aggiornare il modello di riferimento dei nuovi flussi migratori.

A proposito, abbiamo già la nuova Libia: è la Grecia, il Paese con le frontiere più “permeabili” della Ue, con il 75% del totale dei passaggi clandestini rilevati ai confini europei. In Italia, sono quasi quotidiani gli interventi della *Polmare* al porto di Ancona, che intercettano clandestini imbarcati sui traghetti provenienti dai porti ellenici, provvedendo al loro immediato rimpatrio (salvo che non manifestino l'intenzione di richiedere la protezione internazionale) e al fermo di coloro che si prestano a tali traffici.

E, dopo avere arginato, a caro prezzo, gli sbarchi provenienti dalla *Jamahirija* e dai Paesi maghrebini in genere, si registra ora un sensibile aumento dei flussi migratori provenienti dall'Afghanistan, dall'Iraq e dai Territori palestinesi.

Ma perché è così difficile fermare i clandestini, almeno quelli che arrivano via mare?

È vero che nell'ultimo anno, in Italia, gli sbarchi sono stati ridotti dell'88%, ma è altrettanto vero che, chiusa la rotta siciliana, se ne possono riaprire altre e i segnali in questo senso già ci sono.

Ufficialmente è una Agenzia della Ue, denominata *Frontex* e che ha lo scopo di “gestire” le frontiere dell'Unione, l'organo comunitario preposto al controllo dei clandestini. Maroni ha scarsissima fiducia nell'attività della *Frontex*, che secondo lui «*rischia di diventare un euro-carrozzone*».

Secondo il nostro Ministro dell'Interno, «*Frontex non svolge in realtà compiti di natura operativa, demandandoli agli Stati membri*». Inoltre, come dice, «*ha un'inarristabile tendenza a impiegare risorse per le spese amministrative e non per quelle operative*». Il budget di *Frontex* è di 88,2milioni di euro per l'anno in corso. Non è proprio poco; eppure, nonostante ciò, non si

riescono a fare pattugliamenti congiunti e il Commissario agli Affari Interni, *Cecilia Malstroem*, lamenta «*un insufficiente coordinamento tra le Autorità nazionali*».

Così si intersecano i piani, anzi si annodano; vista la costosa *impasse* di *Frontex* le si tentano tutte: si vara la versione “teste di cuoio” dell'anti-immigrazione, i cosiddetti *Rabit* (*Rapid border intervention team*), pronti a intervenire in ogni situazione di emergenza; si fanno patti con i Paesi africani (il “*Sahamed*”, finanziato con 10milioni di euro dalla Ue) per fermare l'esodo dei giovani; si fanno accordi bilaterali, come quello italo-libico; si fa di tutto, ma gli sbarchi continuano. Hanno solo cambiato direzione e approdi.

*Frontex* ha descritto il fenomeno affermando di aver notato “*uno spostamento rapido e brutale*” dei luoghi di passaggio dei clandestini. Oggi i principali punti di accesso degli immigrati in Europa sono le frontiere greche con la Turchia.

*Frontex* ha calcolato che il 60% dei fermi avviene nel paese di Orestiada, il punto estremo a nord-est della Grecia nella regione della Tracia. Orestiada è oggi la nuova capitale della immigrazione clandestina. Come ieri lo è stata Lampedusa.

Secondo *Franco Pittau*, coordinatore del *Dossier statistico Immigrazione* della *Caritas*, che dal 1991 segue la materia, il recente sbarco di clandestini sulle coste del Lazio non deve destare meraviglia: «*Questo vuol dire che, nonostante tutti i controlli marittimi, le esigenze dei disperati rimangono*».

Sbarcare nel Lazio, invece che a Lampedusa o a Crotone, significa fare molte miglia marine in più e significa vedere aumentare il pericolo. La rotta più lunga, infatti, fa crescere pure i rischi. E cresce anche il prezzo del “biglietto”.

Molti, per pagarsi il viaggio, chiedono soldi a tutti i parenti e le famiglie si impoveriscono ulteriormente per permettere a un figlio, a un nipote, di fare il viaggio in Europa.

Secondo padre Pittau, «il problema dell'immigrazione clandestina non si risolve con la politica dei respingimenti».

Come abbiamo visto, gli sbarchi riguardano, infatti, solo una minima parte dei clandestini. Ogni anno viene rilasciato un milione e mezzo di visti. Tra questi ce ne sono molti che, una volta entrati nel nostro Paese, fanno poi perdere le loro tracce.

E, allora, i controlli vanno bene, ma, sostiene il responsabile della Caritas

diocesana, «dobbiamo dare le necessarie garanzie ai richiedenti asilo e dobbiamo rendere più appetibile la condizione di lavoratori regolari».

Ancora una volta, e non ci stancheremo mai di ripeterlo, l'approccio al delicato tema della immigrazione non può essere solo ed esclusivamente di tipo repressivo, né può essere "scaricato" solo sulle "spalle" dei Paesi europei geograficamente più esposti: come l'Italia!

### **150 anni di unità nella diversità**

di Marco Baldino

*«(...) Lo Stato unitario nacque nel 1861 con una forte impronta centralizzatrice, all'insegna di un'uniformità che ha rappresentato un vizio di origine. Ma poi ha avuto una fondamentale correzione, per non dire una svolta, nel 1945, con la fine del fascismo. Nel 1947, quando fu scritta la Costituzione della Repubblica furono istituite le Regioni a statuto speciale e l'articolo 5 legò l'unità e l'indivisibilità della nazione italiana alla promozione delle autonomie locali.*

*Unità e coesione sociale non significano centralismo e burocratismo, non significano mortificazione delle autonomie, delle diversità e delle ragioni di contrasto e confronto sociale e politico. Unità e coesione possono anzi crescere solo con riforme loro conseguenti attuazioni, con indirizzi di governo a tutti i livelli (...)*».

Sono alcuni passaggi tratti da interventi pubblici pronunciati dal Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano nel giugno scorso, in occasione di celebrazioni connesse al 150° anniversario dell'Unità d'Italia.

Sono affermazioni forti, decise, moderne e illuminanti, che sostituiscono alle veline degli anni passati una visione nuova e pienamente al passo con i tempi, pur nell'ambito di un contesto celebrativo che comunque guarda al passato.

Ma vi guarda in modo originale, senza veli e pregiudizi. E solo così la celebrazione e il ricordo del passato possono tragguardare i

tempi e connettersi indissolubilmente alle necessità del presente e ancor di più del futuro.

Con questo spirito bisogna guardare al 2011, antepoendo la verità e la realtà alla rappresentazione a volte obsoleta di essa. Anche se questa operazione può apparire eccessivamente ardimentosa.

La realtà evidente è che, come ben ha sottolineato il Presidente Napolitano, la scelta effettuata nel 1861 non fu "spontanea" ma indirizzata coscientemente verso il primato della unitarietà forzata e in tal modo vennero sacrificate correnti di pensiero alternative, prime fra tutte quella federalista del Cattaneo.

Come ha ben espresso Norberto Bobbio nel saggio antologico *Stati Uniti d'Italia*, partorito, non per caso, nel 1945, all'alba della nuova Italia, per anni introvabile, ma finalmente di nuovo nelle librerie, edito da Donzelli, «il fondamento del federalismo non è per il Cattaneo né storico né geografico, bensì schiettamente ideologico: sta nel principio secondo cui lo Stato unitario, in quanto tale, non può non essere autoritario, e quindi alla fine cesareo e dispotico, perché l'unità è, di per se stessa, soffocatrice delle autonomie, della libera iniziativa, in una parola della libertà e solo la pluralità dei centri politici, o meglio l'unità pluralistica e non indifferenziata, l'unità nella varietà e non già l'unità senza distinzioni, sono l'unica reale garanzia della libertà, l'unico ambiente

*in cui può prosperare la società nella direzione del progresso civile”.*

Anche su questa base, dopo la tragica esperienza fascista, come ha ben rimarcato il Presidente Napolitano, l'Italia democratica, nel costruire la Carta fondamentale, compì una scelta diversa, riassunta al più alto livello nella formulazione dell'articolo 5: *“La Repubblica, una ed indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principî ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento”.*

Questo articolo era, nel progetto costituente, concepito per essere il primo del Titolo V della Parte II, ossia quella dedicata alle autonomie locali, e aveva carattere introduttivo al titolo stesso. Fu poi trasferito, in sede di coordinamento finale, tra i “principi fondamentali” in quanto esso completa la caratterizzazione costituzionale della Repubblica.

Nella formulazione va essenzialmente sottolineato il binomio *“riconosce e promuove”* quale affermazione di una preesistenza dell'organizzazione autonomistica e un intendimento per la futura legislazione attuativa conforme, sia sul terreno delle autonomie vere e proprie, sia nell'ambito dell'organizzazione statale, incentrata quindi sul progressivo decentramento.

In attuazione di questo stesso principio, già nella Costituzione del 1948 furono approvate norme cogenti, racchiuse nel Titolo V della Parte II.

E coordinate con queste disposizioni sono da sottolineare le lente, ma significative attuazioni normative che nel corso dei decenni cercheranno di denotare il nostro ordinamento quale pluricentrale e propulsore delle autonomie territoriali.

L'ordinamento regionale. La progressiva devoluzione delle funzioni statali alle Regioni e alle autonomie locali. Il federalismo amministrativo a costituzione invariata disegnato dalle cosiddette Leggi

Bassanini. Fino ad arrivare al “punto di non ritorno” con la riforma costituzionale del 2001, che, in nome della sussidiarietà e della prossimità al cittadino, ha definitivamente ribaltato l'ordine di priorità nei livelli di Governo.

Se si legge l'attuale articolo 114, soprattutto se messo a confronto con la stesura precedente, ciò appare chiarissimo ove si afferma che *“La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato”*, mentre il progetto originario, oltre che escludere lo Stato, in quanto contenitore onnicomprensivo, affermava che *“La Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni”*.

Corollario di questa nuova configurazione istituzionale, si delineano i nuovi articoli 117, 118 e 119 che forniscono i necessari supporti legislativo, amministrativo e finanziario al nuovo ordinamento.

Anche nel “nuovo” articolo 117, dedicato alle competenze legislative, viene compiuto un ribaltamento di prospettiva rispetto al passato, in quanto vengono equiparate, nel rispetto dei limiti di ordine superiore, Stato e Regioni. Inoltre, sono le materie a competenza legislativa esclusiva dello Stato che vengono dettagliatamente elencate, presupponendo, quindi, che il criterio residual-generale preveda una competenza “naturale” della Regione, ribadita dalla precisa enunciazione del comma 4, per cui *“spetta alla Regione la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato”*.

Sulla stessa lunghezza d'onda si muove l'articolo 118, anch'esso ribaltato e riformulato secondo il principio di sussidiarietà sia verticale sia orizzontale, e, dunque, fondato sulla primazia dei Comuni cui sono attribuite le funzioni amministrative, salvo che, per esigenze di carattere unitario, vengano espressamente conferite a un ente territorialmente più grande, Stato compreso.

Il nuovo sistema amministrativo locale, dunque, si fonda essenzialmente sulla



attribuzione ai Comuni di funzioni proprie, oltre che di quelle conferite con legge statale o regionale. Ed è a questo che sta provvedendo in maniera decisa il disegno di legge in materia di “Carta delle Autonomie” che sostituirà, a breve, il Testo Unico degli Enti Locali del 2000, formulato assai organicamente e anche modernamente per l’epoca, ma oramai superato dal nuovo impianto costituzionale.

Ma come ogni motore che, per funzionare, ha bisogno del necessario carburante che ne stimoli le potenzialità e ne permetta l’attuazione, tutto l’impianto risulterebbe nullo senza l’attuazione dell’articolo 119, che, innovativamente, prevede che “*i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa*”.

È la formulazione normativa del principio del “federalismo fiscale ed economico” che in questi ultimi tempi sta turbando il sonno della vita politica italiana.

Un principio che ha già trovato alloggio nella legislazione ordinaria con la recentissima legge n. 42 del 2009 e che, giorno dopo giorno, magari lentamente, ma inesorabilmente, sta delineando i suoi contorni applicativi con i consequenziali decreti attuativi.

Primo fra tutti, quello che sostituisce, ed estende alle varie materie, il criterio della spesa “storica” con quello della spesa “*standard*” il che, in una parola, ha come obiettivo primario quello di individuare i territori “*vagoni*” per cercare di trasformarli, con il tempo e l’aiuto necessari, in territori “*locomotiva*”, al pari di altri che già rivestono tale ruolo.

Non è una eresia, ma un principio di equità e di eguaglianza sostanziale in linea con l’articolo 3 della nostra Carta.

Il passaggio dalla “spesa storica” al “costo *standard*” non è una bestemmia, né l’attentato all’unità del Paese: è la chiara, ancorché tardiva, presa d’atto che in Italia c’è un sistema gestionale che funziona e un altro che arranca. Ma non per mancanza di risorse umane, intellettive, naturali o produttive.

Bensì per una atavica assuefazione verso un sistema “attendista” e “ricettivo”, piuttosto che orientato alla autonoma e personale iniziativa.

Nelle *Storie del Signor Keuner*, Bertold Brecht ci racconta che il protagonista, trovatosi improvvisamente in un braccio di mare, mentre si avvicinava l’ora dell’alta marea, si fermò per guardarsi intorno in cerca di una barca e, finché ebbe speranza di trovarla, rimase fermo. Ma quando si persuase che non c’erano barche in vista, abbandonò questa speranza e sperò che l’acqua non salisse più. Solo quando l’acqua gli arrivò al mento abbandonò anche questa speranza, e si mise a nuotare. Aveva capito che egli stesso era una barca.

Quando quindi agli Enti Locali pienamente responsabilizzati verrà altresì attribuita una autonomia impositiva sufficiente, essi saranno di conseguenza obbligati a una oculata gestione e dovranno rendere trasparente la tracciabilità della più visibile e immediata filiera tributario-economica, divenendo, di conseguenza, il cittadino, diretto controllore di come le risorse da lui versate saranno utilizzate.

Se questo sistema, già autonomamente funzionante, presentasse patologie, un accurato sistema di controlli e sanzioni, direttamente incidenti sulla vita gestionale dell’Ente, potrà chiudere il cerchio decretando l’eccellenza o il fallimento politico e amministrativo dei governi locali.

Certamente la parte tributaria ed economica è pregnante, ma non esaustiva.

Ecco, dunque, che, in parallelo con l’attuazione del federalismo economico e fiscale, vi è necessità della riformulazione di una più compiuta e attuale Carta delle Autonomie, indicante in maniera inequivocabile “*chi fa cosa*”, senza duplicati e ridondanze, con la eliminazione successiva di organismi sprovvisti di una funzione di essenzialità istituzionale e la conseguente ridefinizione di compiti e funzioni percepite e realizzate per gli Enti sopravvivenenti.

Come dicevo, non è una eresia, ma la piena e completa attuazione dei principî della nostra Carta Costituzionale.

Quando infatti leggiamo l'articolo 5 della Costituzione, non dobbiamo fermarci soltanto al primo assunto sulla "*Repubblica Una ed Indivisibile*". È un dato di fatto, che nessuna riforma potrà mai cancellare, perché è nelle cose. Dobbiamo, invece, soffermarci un po' di più sulla seconda parte del principio, ossia sul "riconoscimento", ossia sulla presa d'atto della pre-esistenza, e sulla "promozione", ossia la progressiva emancipazione, delle Autonomie Locali.

In quell'articolo della Costituzione c'è già *in nuce* il percorso che, forse troppo lentamente e in maniera non sempre univoca, è stato portato avanti fino ad oggi. Il decentramento, la delega di funzioni, la istituzionalizzazione e l'operatività delle Regioni, il Testo Unico delle Autonomie Locali... fino ad arrivare a quello che ho precedentemente definito quale il "punto di non ritorno", ossia la legge costituzionale n. 3 del 2001.

Dopo questo passo, compiuto al livello primario, ogni gradino successivo risulta essere un necessario corollario, da attuare quanto prima.

Anzi, se mi si passa... l'"eresia", credo che sia già trascorso troppo tempo prima di vedere attuato, nella tangibilità normativa, amministrativa ed economico-fiscale, il complesso ideale che ha ridisegnato la *governance* territoriale.

Già un decennio or sono, all'indomani della approvazione della riforma costituzionale, si disse che il nuovo assetto delineato dall'articolo 114 sarebbe risultato meramente teorico se non accompagnato dall'attuazione degli articoli 118 e 119, ossia dalla costruzione di una moderna "Carta delle

Autonomie" e dalla liberazione dei nodi strutturali che impedivano la nascita di un sistema economico e fiscale fondato sulla territorialità.

Tutto ciò non è un attentato all'unità nazionale, bensì una naturale evoluzione di un percorso iniziato, non completato, ma mai abortito.

È bene che tali riflessioni vengano portate a compimento in un anno importante come il 2011, in cui celebriamo il 150esimo dell'Unità d'Italia.

Come ha scritto Walter Barberis nel saggio *Il bisogno di patria*, "(...) il 2011 non potrà ripetere intonazioni e contenuti dei discorsi celebrativi diffusi nel 1911, o in occasione del centenario del 1961. Semplicemente la nostra epoca non è in sintonia né con gli ardori dello spirito nazionalistico e dinastico che segnò gli anni che precedettero la prima Guerra Mondiale, né con l'ottimismo degli anni del boom economico e della trasformazione degli italiani in fiduciosi neofiti di una società dei consumi (...) Ogni epoca interroga il passato con la richiesta di una risposta utile al presente, o, in ogni caso, consonante con lo spirito del tempo (...)".

Non sprechiamo l'occasione che ci si presenta nel 2011 e, soprattutto, non dividiamoci.

Abbiamo e avremo sempre bisogno di sentirci *Italiani* e di riconoscerci in segni e simboli di questa appartenenza.

Se sapremo interpretare il 2011 in maniera autentica, ma moderna e attuale, avremo trovato un nuovo collante per ostentare con orgoglio e soddisfazione un concetto di nazionalità in grado di affrontare e vincere le nuove forti sfide della globalizzazione.

## *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](mailto:a.corona@email.it) oppure [andreacantadori@interfree.it](mailto:andreacantadori@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](http://www.ilcommento.it)

Vi aspettiamo.