

da un'idea di Antonio Corona

il commento

raccolta di opinioni e punti di vista

www.ilcommento.it

anno VIII

quarta raccolta(1 marzo 2011)

In questa raccolta:

- *L'assemblea del 28 febbraio 2011 al Viminale*, di Antonio Corona, Presidente di AP-Associazione Prefettizi, pag. 2
- *L'Unità d'Italia e la questione meridionale: Sud responsabile e senza vittimismo*, di Massimo Pinna, pag. 4
- *Il "federalismo", questo sconosciuto*, di Marco Baldino, pag. 6

L'assemblea del 28 febbraio 2011 al Viminale

di Antonio Corona*

Capita, talvolta, o non di rado, che le occasioni che si offrono non vengano adeguatamente utilizzate: come è accaduto con quella dell'assemblea dello scorso 28 febbraio al Viminale.

Ci si riferisce non tanto ai colleghi, e sicuramente non ai molti che hanno presenziato, quanto piuttosto alle altre istanze rappresentative del personale della carriera cui, pure, era stato proposto di condividere l'iniziativa.

Tranne infatti l'A.N.F.A.C.I. - che cordialmente si ringrazia per il saluto portato in suo nome da Ignazio Portelli e le interessanti riflessioni dal medesimo offerte alla considerazione generale - le altre organizzazioni, "se" si sono (al massimo) appena "affacciate", non sono comunque intervenute nel dibattito. Peccato.

Lo si constata senza alcun *retro-pensiero*, bensì come mera sollecitazione a un confronto, tra tutti, estremamente urgente e importante: in considerazione delle questioni oggi sul tavolo, forse persino decisivo per le sorti future delle aspettative (di ordine economico) del personale della carriera.

AP, pertanto, responsabilmente conferma agli altri sindacati, come già fatto all'A.N.F.A.C.I., la più ampia disponibilità a iniziative comuni e a quant'altro si ritenga.

L'assemblea, contraddistinta per l'attenta e vivace partecipazione, verteva sui pesantissimi riflessi di alcune novità normative dell'anno scorso sulle retribuzioni del personale della carriera.

In apertura, la prospettazione e correlata analisi - momento imprescindibile di ogni azione futura - degli ipotetici, prossimi scenari "secondo" AP.

L'assunto di base è infatti che le "delusioni" accumulate - non soltanto da oggi, ma specie negli ultimi tempi - derivino in gran parte dalla mancanza di una qualsiasi *vision* e discendente strategia e, viceversa, da decisioni in stile... *mordi e fuggi* o, se si preferisca, alla *prendi i soldi e scappa*, spesso

dettate dal mero soddisfacimento di interessi particolari e contingenti.

Di chi la responsabilità, si lascia volentieri a chi ne abbia voglia.

AP, come le è di consueto, ha quindi argomentatamente illustrato le motivazioni che la stanno indirizzando verso alcune (possibili) conclusioni.

Si evidenzia che, qui, si omette volutamente gran parte del ragionamento svolto in assemblea, per i motivi posti all'attenzione dei convenuti.

Tanto premesso e in rapida sequenza.

Il (pieno) recupero delle "*risorse aggiuntive*" originariamente destinate al rinnovo contrattuale del biennio economico 2008/9, poi... evaporate, resta un obiettivo irrinunciabile, anche se necessario insistendo sul carattere di "patrimoniale occulta" della sottrazione così operata a spese del *solo* personale della carriera.

Una vera e pericolosa insidia è per altro verso contenuta nella previsione *ex art. 9/c. 21* del d.l. n. 78/2010 (convertito, con modificazioni, nella legge n. 122/2010) - con riguardo agli *effetti esclusivamente giuridici*, per lo stesso triennio, delle *progressioni di carriera disposte negli anni 2011-2013* - che, come se non bastasse, si aggiunge alle già gravosissime conseguenze sul piano retributivo di tale norma (una vera e propria ulteriore "patrimoniale").

Di essa, sono certamente possibili interpretazioni diverse, da più favorevoli e auspicate a più penalizzanti (a secondo, per esempio, che la disposizione si applichi o meno solamente alla parte stipendiale, e non accessoria, della retribuzione).

Spiace, in proposito, che il Capo del Dipartimento del Personale non abbia dato finora alcun seguito alla formale richiesta di incontro formulatagli, ormai un mese fa, da questa AP.

A sgombrare il campo, potrebbe un apposito *ordine del giorno* in sede parlamentare - "interpretativo", non

bisognoso cioè per la sua concreta attuazione di successivi provvedimenti legislativi – che precisi espressamente che dalla norma in argomento rimangono esclusi le “nomine”(in quanto *atti di alta amministrazione*) e comunque, coerentemente con il *principio meritocratico* sbandierato da ogni parte politica e non solo, ogni avanzamento che consegua a valutazioni comparative(tramite corsi-concorso, esami, scrutini o quant’altro) e non a meri automatismi. Non ultimo, atteso altresì che dalla “tagliola” sono stati paradossalmente esclusi proprio alcuni vigenti sistemi di progressione economica che, legati alla sola anzianità di servizio maturata “senza demerito”(!), la attribuiscono indifferentemente a *tutti* gli interessati in ragione del solo possesso dei requisiti richiesti(es., “13 e 23 anni”, per il personale della Polizia di Stato).

Tra l’altro, dalla soluzione o meno della questione delle *progressioni di carriera* - che sarebbe preferibile evitare in via giurisdizionale, se non come “ultima spiaggia” - dipende in gran parte l’atteggiamento da tenere (almeno da AP) nei riguardi del rinnovo contrattuale per il biennio economico 2008/9, sia esso con o senza risorse aggiuntive.

Se, dunque, la problematica risultasse irrisolta, sarà giocoforza necessario un accurato approfondimento del *come* distribuire le risorse disponibili tra le diverse qualifiche.

Andrà quindi inevitabilmente verificata l’attualità degli orientamenti di fondo posti a base delle trattative svoltesi l’anno scorso a Palazzo Vidoni, poi interrotte unilateralmente dalla parte pubblica per i noti motivi. Allora, si era pensato di attribuire i maggiori aumenti retributivi alle qualifiche apicali della carriera; oggi, potrebbe risultare irrinunciabile mutare radicalmente indirizzo.

Qualsiasi decisione in proposito, verrebbe ovviamente procrastinata nel caso le trattative per il predetto rinnovo contrattuale venissero posticipate al 31 dicembre 2013.

Diversamente da quanto avvenuto nell’assemblea del 28 febbraio, e per le

ragioni ivi illustrate, di più non risulta proprio potersi dire in questa sede.

Per un compiuto ragguaglio e per offrire al contempo il proprio contributo alla riflessione in atto, i colleghi sul territorio, se lo ritengono, possono organizzare direttamente appositi incontri o assemblee a livello regionale cui invitare AP, che sin d’ora assicura la presenza, previa intesa sulle date.

Non può sottacersi come tali occasioni potranno risultare di particolare utilità ai fini di un qualsiasi coordinamento effettivo ed efficace, senza il quale le possibilità concrete di successo di qualsivoglia impresa diminuiscono esponenzialmente.

Decidano comunque ora i colleghi, ai quali doverosamente si passa la “palla”.

Nell’assemblea del 28 febbraio, infine - su proposta della “presidenza” che ha preliminarmente acquisito al riguardo la piena condivisione degli intervenuti - si è svolta una sorta di... consultazione sul possibile nominativo del prossimo Capo del Dipartimento del Personale.

Al termine, di fronte a tutti, lo spoglio, che ha visto andare il maggior numero di voti a Luciana Lamorgese, Paolo Guglielmo e Michele Penta.

Considerato il lusinghiero consenso riscosso dalla iniziativa, si ritiene di consentire di esprimersi anche a coloro che non siano potuti essere presenti.

Perciò, con l’ovvia esclusione di quanti lo abbiano già fatto nella ricordata occasione, tutti i colleghi che lo desiderino potranno fare pervenire la propria indicazione – che potrà naturalmente riguardare pure nominativi differenti dai predetti - con un semplice messaggio di posta elettronica ad a.corona@email.it, specificando l’ufficio di appartenenza. Tutto qui.

Termine ultimo, il 21 marzo p.v.: *che l’inizio della primavera sia di buono auspicio.*

Si è pienamente consapevoli come siffatta “procedura” non soddisfi certamente le esigenze di anonimato, ma non sembrano esserci valide, soprattutto agevoli, alternative.

Si assicura peraltro l’assoluta riservatezza delle comunicazioni che

dovessero pervenire: una volta “registrata” la (sola) preferenza, saranno cancellate.

Gli esiti della “consultazione” verranno resi noti a tutti e posti all’attenzione dell’On.le Ministro.

L’e-mail-voto è aperto da questo momento!

**Presidente di AP-Associazione Prefettizi
a.corona@email.it*

L’Unità d’Italia e la questione meridionale: Sud responsabile e senza vittimismo

di Massimo Pinna

Con il discorso tenuto dal Presidente della Repubblica, il 6 gennaio u.s., al teatro civico di Reggio Emilia, in occasione della *fiesta del tricolore*, sono ufficialmente iniziate le celebrazioni del *centocinquantesimo dell’Unità d’Italia* che culmineranno nella giornata del 17 marzo p.v., festività nazionale fortemente voluta dal Presidente Napolitano e deliberata nella seduta del Consiglio dei Ministri del 18 febbraio scorso, con il voto contrario dei soli ministri leghisti.

Giova però rammentare, a questo punto, che i 150anni dell’Unità d’Italia rappresentano anche 150anni di *questione meridionale*.

O ci rassegniamo a tenercela per sempre, considerandola una specie di caratteristica nazionale, quasi un dato del paesaggio, oppure la ricorrenza può esserci utile per dire: *ora, basta!*

Direi di più: uno dei modi più degni per onorare l’Unità, che è un bene da conoscere e preservare, è proprio quello di non considerarla il forziere dell’arretratezza meridionale, ma la condizione per superarla, per farla entrare fra le cose di cui parla la storia, cancellandola da quelle che scontano i contemporanei.

La possibilità c’è, concreta, a portata di mano. Per coglierla occorre ragionare con mentalità nuova, non commettendo gli errori del passato. Se ripercorriamo sempre la stessa via, quella ci porta sempre nello stesso posto. E siccome la meta non ci piace, siccome ci costa e siccome umilia tanti nostri concittadini meridionali, è ora di cambiare strada.

Per prima cosa, si deve collocare il *nostro Sud* non solo nel contesto nazionale, ma in quello europeo e globale. Dobbiamo

aprire gli occhi e allargare la mente, in modo da cogliere tutte le opportunità che lo sviluppo economico offre. Sia per collocazione geografica che per vocazione culturale, il *nostro Sud* ha la possibilità d’essere non più un costo, ma una opportunità. Sia per il *nostro Nord* che per quello europeo.

Dopo il crollo del *muro di Berlino* si sono spostate le frontiere europee e aperti nuovi mercati. È stato un salto di civiltà, ma anche un buon affare.

Si tratta, ora, di far cadere il “muro Mediterraneo”, aprendo la riflessione sul nostro sviluppo a un quadro internazionale che si modifica e che offre preziose opportunità.

Per coglierle, però, abbiamo il dovere di superare intollerabili arretratezze interne.

Nessun popolo, nessuna regione del mondo, può sperare di crescere economicamente se conserva i mali tipici di un diritto non certo.

Nel *nostro Sud* ce ne sono molti, per non dire tutti: dalla *non* sovranità territoriale dello Stato, dove la legge è quella dei fuorigesce, a una fiscalità pesante per gli onesti e irrilevante per chi la tradisce; da un *mercato del lavoro* che pretende di far valere regole lontane dalla realtà, ottenendo solo la fioritura del *mercato nero*, al credito erogato con il contagocce agli onesti, che scontano la sola colpa di trovarsi in zone considerate rischiose, perché lo Stato non riesce a colpire i disonesti.

Questi mali abbiamo il dovere di prenderli di petto, senza considerarli immutabili, ma anche senza avere il timore di irritare potentati irregolari, o egoismi campanilistici.

Ma..., si può parlare ancor oggi della *questione meridionale*, del divario del Sud rispetto al resto della penisola, come di una “questione nazionale”, dalla cui soluzione dipende la sorte del Paese? Oppure non è il caso di preoccuparci, piuttosto, di una “questione settentrionale”, del pericolo che il Nord finisca col perdere terreno rispetto alle aree europee più avanzate?

In realtà, le questioni sono complementari: tanto più se si considera che, in un mercato globale e in uno scenario economico multipolare, si ha a che fare con una competizione sempre più serrata fra *Sistemi-Paese* nella loro interezza.

Del resto, che il riscatto delle regioni meridionali fosse essenziale per la crescita generale del Paese, era già ben presente a quanti fondarono cent'anni fa, nel 1910, l'*Associazione nazionale per gli interessi del Mezzogiorno*. Poiché questo sodalizio sorse per iniziativa non solo di eminenti meridionalisti (come Giustino Fortunato, Pasquale Villari, Gaetano Salvemini, Francesco Saverio Nitti), ma anche del piemontese Umberto Zanotti Bianco, del lombardo Tommaso Gallarati Scotti, del friulano Bonaldo Stringher, del toscano Leopoldo Franchetti.

Resta il fatto che, finora, le distanze del Sud dal Nord, anziché ridursi, si sono accentuate (come emerge anche dall'ultimo rapporto della *Svimez*).

Una volta venuta meno negli *anni '90* la politica interventista della mano pubblica (in seguito alle privatizzazioni e alle norme dell'Unione Europea), ha finito così per diffondersi nel Mezzogiorno la tesi che non si sia comunque fatto quanto dovuto per porre rimedio alle “prevaricazioni” che sarebbero state commesse a danno del Sud, sin dall'unificazione, attraverso una “colonizzazione” dell'economia meridionale a tutto vantaggio del Nord.

Per contro, nel Settentrione, ha tenuto banco, ancora prima che spuntasse la Lega, l'idea che il Mezzogiorno sia stato sempre una pesante zavorra per il Nord in quanto

avrebbe seguito a drenare gran parte della spesa pubblica.

Oggi sarebbe non solo sterile ma del tutto improprio se il dibattito pubblico continuasse a risentire di questa vecchia *querelle*. E non si procedesse, invece, a un ripensamento della *questione meridionale* fuori da certi pregiudizi.

Non s'è registrata, infatti, lungo l'arco della storia nazionale, una spesa dello Stato a favore del Sud talmente ingente in termini quantitativi da surclassare quella avvenuta per altre parti della penisola. Anzi, essa risulta, sia complessivamente sia *pro-capite*, più circoscritta rispetto a quella affluita verso il Settentrione.

È bensì vero che i trasferimenti pubblici verso il Sud si siano tradotti per lo più, fin dagli ultimi decenni dell'800, in una sequela di erogazioni governative, a pioggia o a fondo perduto, in funzione del *voto di scambio* o a seconda di determinate finalità assistenziali e clientelari.

Proprio questo connubio fra intermediazione politica, dilatazione dell'apparato burocratico e formazione di redditi sovvenzionati o distribuiti dallo Stato, risulta perciò il nodo che occorre infine sciogliere.

Comunque sia, è oggi evidente che la *questione meridionale* non si risolva con certi espedienti redistributivi a supporto dei redditi e dell'occupazione, né tantomeno con megaprogetti infrastrutturali.

Importante è invece una politica di programmazione per fattori innovativi (trasporti, reti di comunicazione, centri di ricerca e formazione professionale, riqualificazione del territorio), unitamente al potenziamento dei servizi pubblici preposti alla legalità e alla giustizia.

Ma a questo cambio di paradigma è necessario che concorrano le *amministrazioni locali* eliminando sprechi e parassitismi, rendendo più efficienti i propri strumenti operativi e allocando meglio le proprie risorse e i contributi comunitari europei, troppo spesso inutilizzati o impiegati male.

D'altronde, è tempo che si ponga fine a una stridente sperequazione, dato che i cittadini del Nord risultano pagare tasse locali più elevate di quelle nel Sud e che per i medesimi servizi pubblici si dovrebbe provvedere in Sicilia, Calabria, Basilicata e Sardegna, se non con gli stessi soldi delle regioni più virtuose (come Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna), quantomeno con un minore dispendio di quattrini come in Abruzzo e in Puglia.

In sostanza, si dovrebbe puntare su un modello di *federalismo fiscale* che non comporti, beninteso, una separazione di fatto del Sud dal resto del Paese né annulli il *principio di sussidiarietà*.

Il “federalismo”, questo sconosciuto

di Marco Baldino

Sembra che finalmente ce l'abbiamo fatta.

Dopo numerosi incagliamenti, una volta per contrasti politici, un'altra per questioni procedurali, la riforma più importante del nuovo millennio, l'unica innovazione di respiro non effimero della *XVI legislatura*, in breve, l'attuazione del *federalismo*, sembra iniziare a percorrere una strada in discesa.

Dopo essere riuscita a evitare anche di divenire oggetto di baratto.

Qualcuno, infatti, l'avrebbe voluta scambiare con il cosiddetto “processo breve”, che garantirebbe il prosieguo dell'attuale *leadership* arginando la furia giudiziaria. Qualche altro, invece, all'opposto, l'avrebbe volentieri barattata con il divorzio della coalizione Lega-PDL e conseguente *de profundis* dell'attuale *premier*.

In ognuno dei casi, è davvero ignobile che il coronamento delle pulsioni territoriali, già presenti, ma momentaneamente sopite, nell'attuazione risorgimentale dello Stato Unitario, poi prepotentemente riaffiorate nel regionalismo vivo della redazione della Carta costituzionale, perfezionato dalla molteplicità di riforme istituzionali inarrestabile e irreversibile, sia stato messo all'asta dalla miopia di una classe politica davvero molto meno matura dei propri elettori.

Ossia, un sistema ben congegnato di incentivi e di sanzioni che valorizzi l'autonomia degli *enti locali* responsabilizzandoli a un utilizzo efficace e trasparente delle proprie risorse, fuori da logiche partitiche e pressioni corporative.

Ciò contribuirebbe altresì alla formazione nel Sud di una nuova *classe dirigente*, senza più la sindrome del vittimismo, in grado di assecondare le potenzialità delle piccole e medie imprese, in modo che la loro attività non rimanga circoscritta ad alcune zone a *pelle di leopardo*.

Ma che cos'è, *in soldoni*, questo benedetto *federalismo*, di cui tutti parlano, ma che, forse, non tutti hanno appieno compreso?

Cominciamo a dire cosa non è, ponendo una distinzione fondamentale con un suo parente strettissimo, il *decentramento*.

Per capire la differenza fra i due concetti basta eseguire un piccolo esperimento.

Prendiamo un elastico e teniamolo fermo dal un lato, mentre lo estenderemo dall'altro.

Se lo teniamo fermo in alto, e lo tendiamo verso il basso, avremo il *decentramento*.

Se lo teniamo fermo in basso, e lo tendiamo verso l'alto, avremo il *federalismo*.

Perché il *federalismo* non è ottriato, bensì emana dal cittadino, dal popolo e, attraverso il *principio di sussidiarietà*, si innalza agli enti sempre meno vicini: il Comune, la Provincia, la Regione, lo Stato.

Non è costruzione politica o burocratica, ma è esigenza umana e territoriale che la normativa deve tradurre in attuazione permanente.

Ecco perché, come spiegherò in seguito, credo che quanto stabilito dalla *legge costituzionale n. 3 del 2001* costituisca il

punto di non ritorno nel processo di federalizzazione delle istituzioni. Forse è solo una tappa. Ma irreversibile. E, come spiegherò, uno *step*, che si inserisce in un cammino iniziato all'atto stesso della compilazione della Carta Costituzionale, grazie alla lungimiranza di pensatori e profeti istituzionali quali Luigi Sturzo, che seppero superare i vincoli centralistici risorgimentali e costruire le basi delle moderne democrazie territoriali.

Ma come si può materializzare in un'immagine l'idea di *federalismo*?

Una buona rappresentazione iconografico-simbolica, anche se inconsapevole, ci viene offerta in un celebre passo scritto da Bertold Brecht.

Nelle *Storie del Signor Keuner*, l'autore racconta che il protagonista, trovatosi improvvisamente in una palude, avvicinandosi 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, usando braccia e gambe, egli stesso era una... barca.

Ecco, *federalismo* significa prendere 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 proprio per una atavica assuefazione verso un sistema "attendista" e "ricettivo", piuttosto che orientato alla autonoma e personale iniziativa.

Ecco, quindi, *federalismo* significa trasformarsi da vagone in locomotiva. Tutti insieme. Aiutandosi. Ma senza fermarsi o tornare indietro.

Non lo possiamo. Non lo dobbiamo.

Di *federalismo*, in ogni caso, si era già ampiamente parlato molto prima che il tema venisse prepotentemente sposato dalla Lega Nord.

Il nostro Risorgimento (basti pensare a Cattaneo o a Gioberti) lo espresse ai massimi livelli.

Tuttavia, la scelta effettuata nel 1861 non fu "spontanea", ossia scaturita da un sereno confronto fra le varie correnti di pensiero presenti, così come invece avverrà nella redazione della Carta Costituzionale, ma piuttosto indirizzata coscientemente verso il primato dell'unitarietà forzosa e, in tal modo, vennero sacrificate correnti di pensiero alternative, prime fra tutte quella federalista.

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 (...)*".

A tal proposito, lo stesso Presidente Napolitano ha in più occasioni rimarcato che «(...) *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 (...)».

Anche su questa base, dopo la tragica esperienza fascista, 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 *principî 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 abbandono dell'esclusività centrale.

In attuazione di questo stesso principio, già nella Costituzione del 1947 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, 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.

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.

Ecco perché credo che una seria riforma federale dello Stato non possa prescindere da una riproposizione, in chiave moderna, di un compiuto sistema di controlli amministrativi riaffidati alla Prefettura-UtG quale organo di raccordo e di cerniera fra lo Stato unitario e il sistema delle Autonomie.

E ciò anche per ovviare all’ingolfamento delle Giurisdizioni Amministrative, al momento unici arbitri delle numerosissime controversie fra i diversi livelli territoriali di governo, nella prospettiva esogena così come in quella endogena.

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 l’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 sopravvissuti.

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 a 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 *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 passato 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 dell’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.

E allora, se più che in anticipo, ci troviamo in serio ritardo sulla tabella di marcia, cominciamo anche noi a nuotare, come dovette fare, per necessità, il *signor Keuner*, magari non aspettando proprio che l’acqua ci arrivi alla gola.

Soprattutto, non scherziamo con le grandi idee, con i valori che rimangono, non barattiamole con le meschinità effimere.

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 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

Vi aspettiamo.