

COLLOQUIO D'ESAME • PERCORSI INTERDISCIPLINARI PER LA TESINA E PER L'AVVIO DEL COLLOQUIO

LA RES PUBLICA

L'espressione *res publica*, secondo l'insegnamento di Cicerone, "è cosa del popolo; e il popolo non è un qualsiasi aggregato di gente, ma un insieme di persone associatosi intorno alla condivisione del diritto e per la tutela del proprio interesse". La Repubblica nel nostro caso significa pertanto "Essere cittadini italiani", come ci ricorda l'autore nell'omonima scheda di Cittadinanza e Costituzione riportata nelle pagine seguenti.

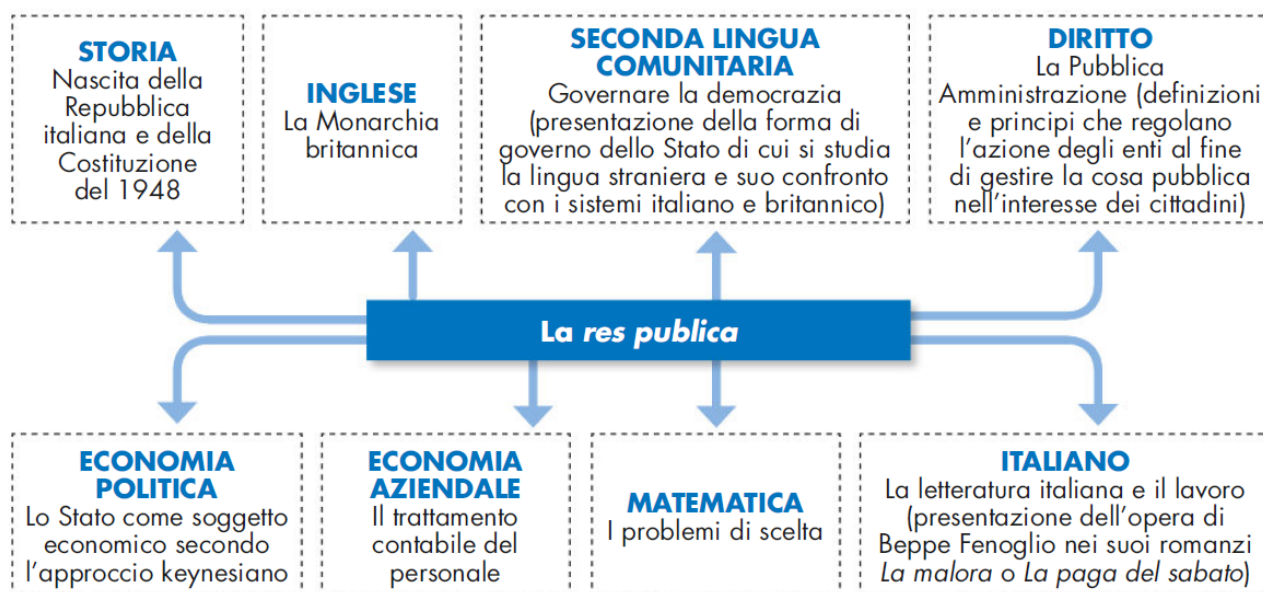
Nel brano ritroviamo la nascita della Carta costituzionale italiana e l'inizio della nostra storia repubblicana: l'analisi di tale periodo storico potrebbe rappresentare pertanto il punto di partenza del percorso d'esame proposto.

A seguire si potrebbe confrontare, in lingua straniera, il sistema istituzionale italiano con quello britannico e con quello di altri ordinamenti (ad esempio il semipresidenzialismo francese o la Monarchia spagnola).

Il cuore del percorso dovrebbe avere natura giuridico-economica, concentrandosi sulla figura dello Stato che gestisce "la cosa pubblica", intervenendo in economia secondo un approccio keynesiano e gestendo l'attività amministrativa secondo principi di diffuso benessere sociale, trasparenza, efficacia ed efficienza, imparzialità e semplificazione (art. 97 Cost., legge 241/90, legge 59/97, legge 127/97, legge 191/98, legge 275/99).

Essendo l'attività della Pubblica Amministrazione necessariamente discrezionale, si potrebbero presentare dal punto di vista matematico i "problemi di scelta".

Infine, partendo dall'articolo 1, primo comma, della Costituzione, che pone il lavoro quale elemento caratterizzante della Repubblica italiana, si potrebbe completare il percorso analizzando – sul piano economico-contabile – il trattamento del personale e – sul piano letterario – il rapporto tra letteratura e lavoro, come nell'opera di Beppe Fenoglio (ad esempio *La malora* o *La paga del sabato*).



© Tutti i diritti riservati

ESSERE CITTADINI ITALIANI

È sufficiente leggere le prime parole della Costituzione, per comprendere che cosa dobbiamo intendere quando ci definiamo “cittadini” del nostro Paese. Bisogna però intenderle bene, una per una: «L'Italia è una Repubblica democratica fondata sul lavoro».

Italia. A metà dell'Ottocento, il principe Metternich disse che l'Italia era «un'espressione geografica». Non è certo questo il significato della parola che apre la Costituzione. Quando noi pensiamo all'Italia non abbiamo in mente solo una penisola che si protende nel mare, chiusa a nord dalla cerchia delle Alpi e segnata dai confini con gli altri Stati. Intendiamo una realtà spirituale della quale sentiamo di essere parte che fa sì che, dichiarandoci italiani, avvertiamo l'esistenza di caratteri che ci differenziano dagli indiani, dai tedeschi, dagli spagnoli ecc. Quando si parla di “identità”, s'intende per l'appunto questa realtà, fatta di storia, tradizioni, istituzioni, costumi, cultura, che determina il modo in cui noi stessi ci auto-consideriamo. Se non ci fosse una comune visione della nostra identità, “gli italiani” non esisterebbero in quanto tali. Sarebbero semplicemente individui che, per ragioni puramente occasionali, si trovano a occupare una porzione di terra, senza nulla che li unifichi. L'Italia, in questo senso identitario, non esiste come realtà materiale e deve essere continuamente rinnovata, esattamente come ciò che noi intendiamo quando parliamo di “patria”. È un concetto dinamico e **selettivo** che dipende da ciò che vi mettiamo dentro. L'Italia è terra di grande cultura e di diffusa ignoranza; di paesaggi superbi e **scempi** urbanistici; di **abnegazione** e di egoismi; di tolleranza e di persecuzioni; di legalità e di furbizie; di aspirazioni alla giustizia e di grandi ingiustizie; di rispetto reciproco e di grande maleducazione. L'Italia di cui parla il primo articolo della Costituzione è una chiamata alla scelta della nostra identità; è una chiamata alla responsabilità di ciascuno di noi verso tutti gli altri.

Repubblica. Non si tratta soltanto di avere al vertice dello Stato una figura elettiva come il Presidente della Repubblica, invece che un re per ragioni dinastiche. Questo è il significato più immediato. Ma ce n'è uno più profondo. “Repubblica” viene dal latino *res publica*, spesso tradotta in italiano come “Stato”. Cicerone commenta così l'espressione: cosa pubblica perché appartiene a tutto il popolo e, quindi, non appartiene a nessuno in particolare. Con la precisazione: “il popolo non è qualsiasi moltitudine di uomini riuniti occasionalmente, bensì una società organizzata, fondata sull'accordo tra di loro e su interessi comuni”, ciò che, nell'art. 1 della Costituzione, è detto con la parola “Italia”. Che cosa siano le “cose pubbliche” o i “beni pubblici” o “beni comuni”, distinti da quelli privati di cui ciascuno può fare l'uso che vuole per il proprio interesse individuale, è detto nel seguito della Costituzione: il paesaggio, la cultura e l'istruzione, le risorse naturali essenziali, la salute, la sicurezza sociale, la partecipazione politica. Se intendiamo così la parola Repubblica, comprendiamo come oggi nessuno potrebbe ripetere la celebre espressione di Luigi XIV, il “re Sole”: “Lo Stato sono io”. Nella Repubblica, “lo Stato siamo noi”. Concretamente, ciò significa che l'insediamento senza ricambio al vertice dello Stato sempre delle stesse persone e dello stesso **ceto politico non è cosa repubblicana**.

Democratica. La democrazia è quel regime in cui ai cittadini è consentito di esercitare l'influenza decisiva sulle scelte politiche che li riguardano; in cui le leggi sono fatte da loro, direttamente o attraverso i propri rappresentanti; in cui i destinatari degli obblighi giuridici sono gli stessi che li stabiliscono; in cui non c'è separazione tra autori e **sudditi** della legge, perché sono la stessa cosa. Naturalmente, questa coincidenza tra chi fa e chi subisce la legge – coincidenza che esiste solo nelle società libere – è un ideale che deve essere articolato in istituzioni coerenti. Quali siano queste istituzioni, è la Costituzione stessa, nel seguito, a indicarlo: libere elezioni, uguaglianza tra i cittadini, libertà di associazione, pluralismo dei partiti, parlamento rappresentativo, possibilità di ricorso al referendum contro leggi ingiuste ecc.

Fondata sul lavoro. Il lavoro, come è nelle **società schiavistiche**, può essere una maledizione; ma può invece essere la condizione che consente d'essere cittadini a pieno titolo e in condizioni d'uguaglianza nella partecipazione politica. Questa è l'impostazione della Costituzione: il lavoro come libertà dal bisogno. Chi è senza lavoro non è libero. Assillato da problemi di sopravvivenza quotidiana, come potrà occuparsi anche della *res publica*? Dovendo dipendere dalla carità e dai

favori di chi è tanto ricco da poterlo mantenere, come potrà essere libero e non dipendere dalla volontà altrui, per esempio diventandone servo o cedendogli il voto? Jean-Jacques Rousseau scrisse un giorno che la democrazia è quel regime in cui non esiste nessuno tanto povero o tanto ricco che, l'uno, debba vendersi e, l'altro, possa comprarlo. Negli articoli successivi della Costituzione si parla del diritto al lavoro, delle politiche che devono essere messe in atto per creare posti di lavoro, della misura delle retribuzioni necessarie per garantire una vita degna ai lavoratori e alle loro famiglie, delle condizioni di sicurezza e dignità in cui si devono svolgere le attività di lavoro subordinato.

Già solo leggendo così le prime parole della Costituzione, ci si rende conto di qual tipo di società avessero in mente i Costituenti e di che cosa essi intendessero per essere cittadini dell'Italia repubblicana. La constatazione di quanto siamo lontani da quel modello è ovvia. Ma a che cosa porta? A dire ch'esso è un'illusione o un ideale? Se è un'illusione, si tratta solo di parole scritte sulla carta. Se si tratta d'un ideale, è una bussola per orientare la nostra azione di cittadini.

Gustavo Zagrebelsky

© Tutti i diritti riservati

POPOLI E POPULISMI

Il primo dato che emerge dalla lettura della scheda di Cittadinanza e Costituzione “Le due grandi scelte dell’Assemblea costituente”, riportata nelle pagine seguenti, è che all’indomani del 2 giugno 1946 l’Italia doveva allontanarsi dai populismi manifestatisi durante l’esperienza nazista e fascista, costruendo un nuovo sistema democratico, sovrano e garantista.

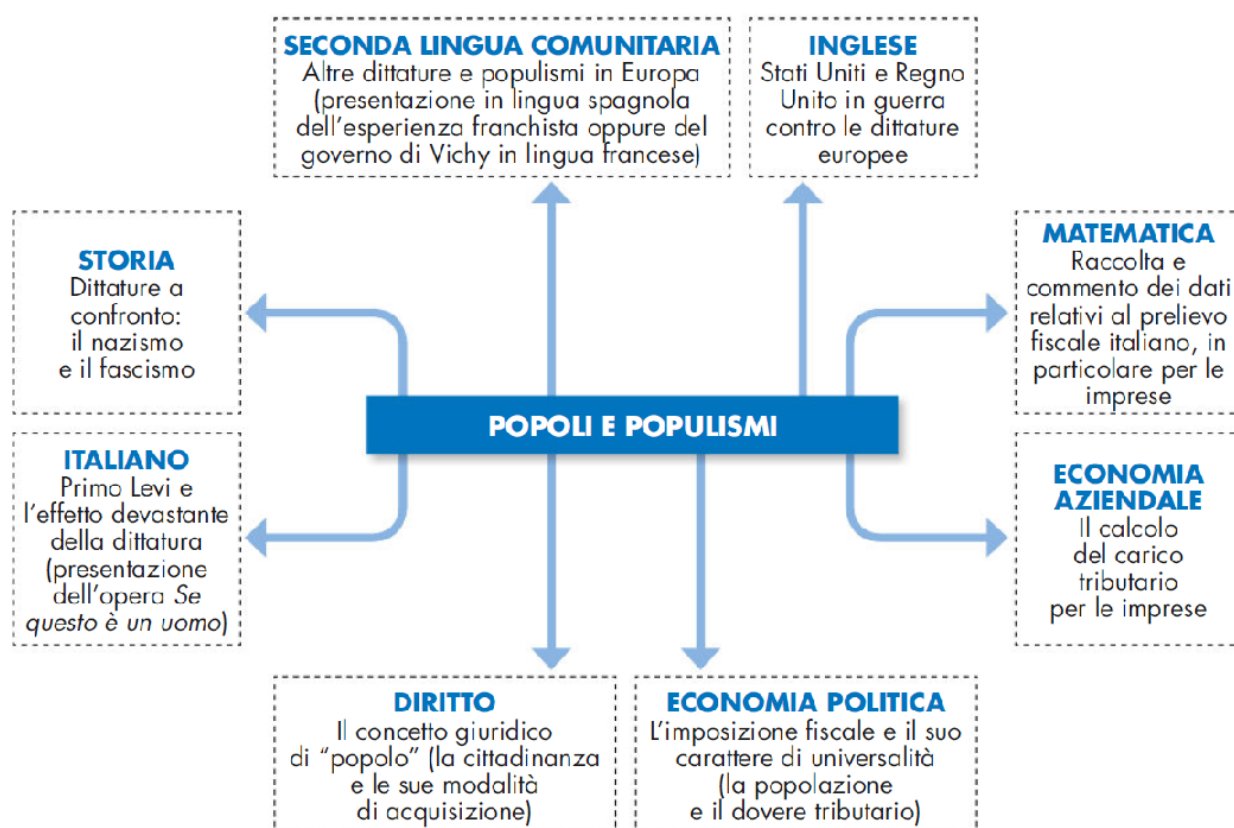
Si potrebbe pertanto iniziare il percorso d’esame mettendo a confronto dal punto di vista storico i due populismi sopra citati, cioè i due sistemi dittatoriali nazista e fascista, allargando poi l’analisi ad altre esperienze totalitarie straniere (il franchismo in Spagna, la Repubblica di Vichy in Francia), sottolineando – in contrapposizione – il ruolo anti-dittatoriale esercitato dai Paesi anglosassoni (Stati Uniti e Regno Unito).

Sul piano letterario, una vivida testimonianza dell’esperienza del totalitarismo nazifascista è quella di Primo Levi nella sua opera *Se questo un uomo* che potrebbe essere, pertanto, presentata e commentata.

Sotto il profilo giuridico ed economico occorrerebbe focalizzarsi sulla radice del termine “populismo”, ossia “popolo”. Tale termine rappresenta l’elemento personale del concetto di Stato e l’appartenenza degli individui a tale istituzione va sotto il nome di “cittadinanza”. Quest’ultima si acquisisce in maniera differente nei vari ordinamenti giuridici e si suggerisce di presentare le modalità previste dalla legge italiana al riguardo (ad esempio legge n. 91/92 e Regolamenti di esecuzione n. 572/93 e n. 362/94).

A questo punto si dovrebbe distinguere il concetto di “popolo” da quello di “popolazione”, concretizzando tale differenza attraverso l’analisi dell’articolo 53 della Costituzione, che disciplina il dovere tributario con i suoi corollari di “universalità” e “uniformità”.

Il percorso, quindi, potrebbe concludersi introducendo due aspetti tecnico-contabili: il calcolo del carico tributario nelle imprese e l’analisi statistica dei dati concernenti il prelievo fiscale delle aziende italiane.



© Tutti i diritti riservati

LE DUE GRANDI SCELTE DELL'ASSEMBLEA COSTITUENTE

Il clima culturale in cui l'Assemblea costituente svolse i suoi lavori fu profondamente segnato dalla bruciante esperienza del fascismo e della guerra. Il movimento antidemocratico fascista, nel 1921, conquistò il potere non con un dichiarato colpo di Stato, ma attraverso un'ascesa progressiva a partire dall'interno delle istituzioni e, una volta insediatosi, poté trasformarle in regime autoritario piegando ai suoi fini le procedure costituzionali. Qualcosa di analogo, nel 1933, avvenne in Germania, con la presa del potere da parte di Hitler e del nazismo.

Questi avvenimenti, che pesavano non solo nei ricordi, ma anche nella carne viva di molti deputati della Costituente – i quali su di sé, sui propri familiari e compagni, avevano conosciuto il carcere, la morte, la guerra – spiegano i due caratteri **salienti** della visione costituzionale della democrazia e dello Stato.

1. La Costituzione inizia con la solenne definizione dell'Italia come “Repubblica democratica”, con la conseguente attribuzione della “sovranità”, cioè dell'autorità suprema, al popolo. Non potevano però mancare le cautele. *Vox populi, vox dei?* Questa è la massima non della democrazia, ma del regime della massa che fatalmente porta alla dittatura del **demagogo** di turno. Per questo, la democrazia voluta dalla Costituzione è una “democrazia costituzionale”. Il significato di questa espressione è, ancora, nell'art. 1: democrazia sì, ma *nelle forme e nei limiti* della Costituzione. Questa è davvero la norma suprema, che ci dice che non c'è vera democrazia se non nel rispetto del diritto. Nel conflitto tra consenso popolare e diritto costituzionale, vince quest'ultimo. La “costituzione rigida”, cioè immodificabile con la legge ordinaria, è conseguenza di questa preoccupazione: che l'ordinata vita democratica non possa essere travolta da ondate **populiste** e che il diritto prevalga sulla forza, ancorché forza popolare (la forza che, se scatenata, può essere la più pericolosa di tutte). La democrazia come puro e semplice diritto del più forte, cioè di chi ha dalla sua parte il maggior consenso tra i cittadini, può rappresentare una minaccia per le minoranze e per i singoli. Per questo la democrazia costituzionale deve preoccuparsi della difesa dei diritti dei cittadini contro gli abusi del potere politico, anche se sostenuti dalla maggioranza e rivestiti dalla forza di legge.

Tra i “limiti” entro i quali deve contenersi la sovranità popolare, vi sono dunque i diritti fondamentali che la Costituzione “riconosce” (art. 2), proclamandoli “inviolabili” e affidandone la difesa a un “ordine” di giudici autonomo e indipendente da ogni altro potere. Questi diritti non sono creati dal diritto dello Stato, ma appartengono alla persona umana come tale. Dunque, la legge, come non li crea (ma li riconosce), neppure li può revocare.

Circa l'organizzazione del potere politico, l'Assemblea costituente si orientò in senso accentuatamente **garantista**. Fu rifiutata l'elezione diretta del capo del Governo, secondo il modello “presidenziale”. In un Paese come l'Italia, poco abituata alle responsabilità della democrazia, si temette il pericolo di creare una sorta di dittatore elettivo e fu preferito il modello “parlamentare”, nel quale il posto centrale è occupato da assemblee elettive che rappresentano le tante posizioni politiche presenti nel Paese. Il Governo, a sua volta, dipende dalle maggioranze parlamentari che, spesso, sono maggioranze di coalizione tra partiti diversi, i quali devono trovare mediazioni e stabilire accordi tra di loro.

La facilità con la quale il fascismo fece la sua scalata al potere derivò anche dalla struttura accentrata del potere politico di quel tempo: tutto dipendeva da Roma e la conquista dei luoghi di potere nella capitale del Regno equivalse alla presa del potere su tutta l'Italia. Per questo, fu ripresa (sia pure in forma attenuata) l'idea federalista che, anche se sempre sconfitta, era stata costantemente presente nella storia politica del nostro Paese, fin dal tempo dell'unificazione, come alternativa al modello di governo piemontese, basato sull'accentramento. Il regionalismo previsto dalla Costituzione è l'erede di quella tradizione. Una delle ragioni che militano a suo favore è, oltre all'avvicinamento del governo della cosa pubblica alle popolazioni, l'articolazione della struttura costituzionale in una rete di pesi e contrappesi, tale da prevenire i pericoli per la libertà politica, derivanti dall'eccessiva concentrazione del potere in un solo centro.

L'impostazione garantista della Costituzione trova il suo coronamento nella "giustizia costituzionale", un'istituzione sconosciuta nel passato. Alla Corte costituzionale è attribuito l'altissimo compito di garantire la democrazia costituzionale. A essa spetta vegliare a che la democrazia si svolga nelle forme e nei limiti della Costituzione, cioè che la rigidità della Costituzione sia preservata contro le leggi che vogliano sovrapporsi alle sue norme; a che l'equilibrio dei poteri costituzionali sia rispettato; a che i diritti inviolabili dei cittadini non siano violati; a che i rapporti politici tra centro e periferia, tra lo Stato e le Regioni, si svolgano nel rispetto dei ruoli e dei compiti rispettivi.

2. Il secondo principale carattere distintivo della Costituzione riguarda la concezione della sovranità, cioè dell'attributo che qualifica lo Stato e lo distingue da ogni altra organizzazione politica. Nello svolgimento della storia europea, a partire dal XV secolo, si vennero a formare unità politiche – gli Stati – *superiorem non recognoscentes*, cioè sovrani. Le **controversie** internazionali che hanno segnato tragicamente la storia del nostro continente, fino alla Seconda guerra mondiale con i suoi 60 milioni di morti, nascono da questa idea della supremazia degli Stati: di ogni Stato rispetto a ogni altro. La conseguenza è stata, per diversi secoli, che i loro contrasti, non componibili tramite accordi, non potevano risolversi che con l'uso della forza, delle armi.

Di questa tragica realtà, i Costituenti erano perfettamente consapevoli e la loro consapevolezza si è tradotta in una delle proclamazioni costituzionali più innovative: l'Italia ripudia la guerra come strumento di risoluzione delle controversie internazionali ed è disponibile a limitare la propria sovranità, cioè a contraddire uno degli attributi dello Stato moderno. La sovranità limitata, infatti, non è più, evidentemente, sovranità.

Questa rinuncia all'assolutezza della **prerogativa** più gelosamente custodita dagli Stati nel corso dei secoli, a partire dalla pace di Vestfalia del 1648 che pose fine alla "guerra dei trent'anni" e riconobbe a ogni principe in Europa il dominio sulle sue terre e sulle sue popolazioni, è forse l'innovazione di maggior rilievo del diritto costituzionale odierno. Lo Stato non è più quello che abbiamo conosciuto negli ultimi tre secoli.

Le limitazioni alla sovranità, tuttavia, non sono incondizionate. Dice l'art. 11 della Costituzione ch'esse sono ammesse solo in condizioni di parità con gli altri Stati e al fine di garantire la pace e la giustizia fra le Nazioni.

Sulla base di questi principi, l'Italia ha aderito all'Organizzazione delle Nazioni Unite e partecipa alla costruzione della Unione europea, riconoscendo loro poteri che limitano l'esercizio di poteri legislativi, esecutivi e giudiziari, poteri che, altrimenti, rientrerebbero nella sovranità dello Stato. Tuttavia, se le organizzazioni internazionali delle quali il nostro Paese è entrato a far parte contraddicessero queste condizioni – se per esempio, uno Stato prendesse il sopravvento sugli altri, o se la politica di tali organizzazioni fosse rivolta a scopi di guerra e di sopraffazione – che cosa si dovrebbe dire? Che lo Stato dovrebbe riprendere la propria sovranità, in tutta la sua pienezza.

Gustavo Zagrebelsky

IL FENOMENO MAFIOSO: COSA NOSTRA?

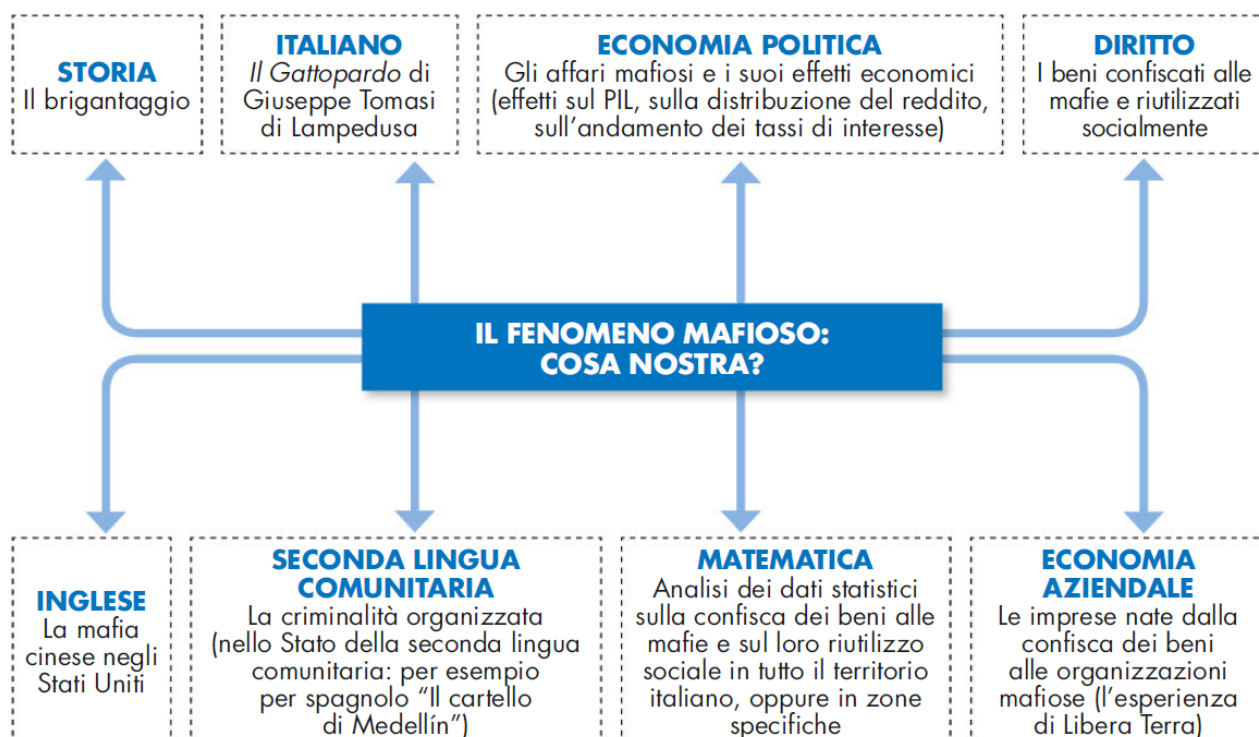
Il fenomeno mafioso ha radici risalenti nel tempo nella storia italiana: la cosiddetta “questione meridionale” e il brigantaggio, come si evince dal testo di Cittadinanza e Costituzione “L’Italia in pillole” (riportata nelle pagine seguenti), rappresentano fenomeni che hanno contribuito alla nascita delle mafie, intese come organizzazioni criminali dedite al sopruso e ai traffici illeciti.

Partendo quindi dall’analisi di un particolare momento storico, l’Unità d’Italia, si potrebbe affrontare la tematica legata al fenomeno mafioso indagando le sue matrici di “sicilianità” contenute nel romanzo *Il Gattopardo* di Tomasi di Lampedusa (anche nella sua versione cinematografica, firmata da Luchino Visconti).

Stante le premesse storiche di cui sopra, è possibile inquadrare il fenomeno mafioso sotto differenti profili: economico (attraverso l’analisi degli effetti degli affari mafiosi sul PIL o sui tassi o sulla distribuzione del reddito), linguistico (presentando, nelle differenti lingue straniere, le organizzazioni di tipo criminale operanti in altri Paesi, come la “mafia cinese negli Stati Uniti” oppure il “cartello di Medellín” nel Sud America), ma soprattutto giuridico.

Dal punto di vista giuridico, il tema delle mafie si presenta come particolarmente interessante, poiché la mafia rappresenta l’anti-Stato e come tale si configura come un fenomeno che deve essere perseguito dall’ordinamento giuridico. Tra gli strumenti di lotta alla criminalità di stampo mafioso assume rilevanza la legge n. 109/1996 in tema di riutilizzo sociale dei beni confiscati alle mafie: essa prevede l’assegnazione dei patrimoni di provenienza illecita a quei soggetti (ad esempio associazioni, cooperative, Enti locali) che possano essere in grado di restituirli alla cittadinanza, tramite servizi, attività di promozione sociale e occasioni di lavoro.

Partendo dall’analisi di questa legge, si potrebbero raccogliere ed esaminare statisticamente alcuni dati relativi alla sua applicazione in un determinato ambito territoriale (Comune, Regione, Stato), soffermandosi, infine, sulla presentazione di quelle imprese nate da tali operazioni di confisca e riutilizzo dei beni (ad esempio l’esperienza di Libera Terra).



© Tutti i diritti riservati

L'ITALIA IN PILLOLE

Come costruire l'unità, in un Paese come l'Italia? Su che cosa si basa l'aspirazione a una vita nazionale sana, efficiente, solidale? Siamo ancora all'anno zero dell'Unità, quando, "fatta l'Italia, occorre fare gli italiani"? A questo scopo, a che cosa possiamo affidarci? Alle forze politiche e sociali diffuse nei Comuni, nelle Province e nelle Regioni che ne valorizzano le differenze, oppure al Governo centrale che, con mano ferma, riduce le differenze e impone a tutti una legge uniforme? In breve: unità plurale dal basso, o unità singolare dall'alto? A che cosa è più e meno ragionevole dare fiducia?

L'unificazione nazionale si realizzò nella forma dell'**annessione** alla Monarchia piemontese delle altre parti della penisola, fino ad allora divisa sotto il governo delle Monarchie preunitarie. I "**plebisciti**" che si svolsero tra le popolazioni, mano a mano che i territori venivano conquistati al Piemonte sabauda contenevano la dichiarazione di "unione al Regno d'Italia sotto il Governo costituzionale del re Vittorio Emanuele II e dei suoi successori". Nel discorso della Corona del 1861, il Re, proclamando il Regno d'Italia, esortò a "vegliare perché l'unità politica, sospiro di tanti secoli, non [potesse] mai essere menomata". Poiché, però, si trattava di "popoli che ebbero consuetudini e ordini diversi", occorre conciliare "istituti comuni e stabile assetto" con "le maggiori libertà amministrative". Era così delineato il programma: centralismo politico e policentrismo amministrativo. Esistevano pure progetti diversi, basati sull'idea federale, secondo la quale l'unità politica avrebbe dovuto sorgere dal basso, con la collaborazione e il contributo degli uomini migliori di tutte le Regioni d'Italia che avrebbero dovuto creare liberi governi regionali convergenti in una visione unitaria della vita nazionale.

Le cose non andarono così. Il Governo piemontese si trovò di fronte un Paese in cui coesistevano profondissime differenze culturali, economiche e politiche e in cui la corruzione e le abitudini feudali e **clientelari** erano – dal punto di vista della classe dirigente piemontese, il conte di Cavour in testa – così radicate da richiedere una ferma gestione dall'alto. Non solo l'ipotesi federale fu scartata, ma anche "le maggiori libertà amministrative", di cui aveva parlato il Re, furono messe da parte. L'"unificazione politica" avvenne, perciò, attraverso l'estensione a tutta la penisola dello Statuto del Regno piemontese, lo Statuto albertino, e della legislazione civile e penale.

L'"unificazione amministrativa" seguì la medesima direzione accentratrice. Il regno fu suddiviso in diversi livelli i più importanti dei quali erano quelli provinciali e comunali che, partendo dal centro, si diffondevano in tutto il territorio secondo **rapporti gerarchici**. I Sindaci erano nominati dal Ministro degli Interni. I capi delle Province erano i Prefetti, funzionari del Governo. Il controllo centrale sulle strutture decentrate era totale. A sua volta, l'amministrazione dello Stato, nei settori di suo intervento – la scuola, la giustizia, le finanze, le forze dell'ordine e l'esercito, i trasporti, le poste ecc. – creava una massa burocratica che sommergeva la vita locale entro una burocrazia che si avviava a crescere progressivamente.

A tutto ciò si diede il nome di "piemontesizzazione", che ebbe anche un aspetto fortemente repressivo nel contrasto del cosiddetto **brigantaggio** delle Regioni del Sud, nel quale convivevano aspetti della criminalità banditesca con la resistenza dell'identità meridionale contro il pugno di ferro del Governo centralizzato. Il quale usò largamente l'esercito, le leggi di guerra, la pena di morte. Questa politica tutto avrebbe potuto, meno che provocare l'adesione morale delle popolazioni al nuovo Stato. Le classi dirigenti delle Regioni meridionali, non stimolate a prendere in mano autonomamente la propria sorte, si acconciarono a vivere parassitariamente alle spalle di quelle settentrionali e la gran parte di quelle popolazioni non riuscì a sollevarsi dalla miseria, con l'aggravante dell'esser venute meno le protezioni, pur odiose, della società feudale preesistenti all'unificazione.

Da qui, una delle cause della cosiddetta "questione meridionale" che era diventata, a fine secolo, "questione nazionale", per i suoi effetti corruttivi su larga scala. Pasquale Villari, uomo politico e appassionato meridionalista, nel 1893, scrisse una pagina che rispecchia in modo esemplare la crisi di quel tempo, la delusione di quanti avevano partecipato al processo unitario idealizzandolo fortemente, e lo sgomento degli

intellettuali più onesti e consapevoli di fronte al senso di generale decadenza dell'Italia e delle sue istituzioni unitarie: "Che ognuno compia il suo dovere, senza aspettare che altri lo compia per lui; che gli onesti escano dalla loro inazione, e si faccia capire al Paese, che la presente situazione non è per se stessa disperata; ma che la nostra indolenza; questo nostro eterno stare a guardare, come se si trattasse di altri; le nostre divisioni, i nostri rancori l'hanno veramente ridotta a questione d'essere o non essere. La concordia, l'abnegazione e la virtù fecero l'Italia. Esse solo possono salvarla". Era un ultimo appello in favore di una rinascita; anzi forse della nascita d'una Nazione che non c'era veramente ancora stata. Poi verrà la grande guerra e il Fascismo e la questione nazionale verrà assorbita nel nazionalismo del regime, il quale si avvale largamente delle strutture centraliste per imporsi in tutti i **gangli** dell'amministrazione del Paese.

Caduto il Fascismo, la questione della struttura dello Stato si ripropose con forza e, precisamente, nei termini iniziali: "fare gli Italiani", cioè creare la Nazione. Alla fine della Seconda guerra mondiale, si trattava di ricominciare da capo, in un Paese ridotto in macerie. Per ragioni storiche d'altra natura, il problema era ancora quello affrontato dagli uomini del Risorgimento. Ma, rivelato fallimentare e, in più, aveva agevolato la dittatura, nella rapida e incontrastata presa del potere in tutta Italia. Riemersero idee d'ispirazione federalista, che l'unificazione imposta dal Piemonte sabauda aveva sconfitto prima ancora che riuscissero ad alzare realmente la testa.

Ma, insieme, in contrasto con quelle idee, esisteva la seria preoccupazione non solo per la tenuta dell'unità politica del Paese (in Sicilia, Sardegna, Valle d'Aosta, Alto Adige agivano **forze separatiste**), ma anche per la coesione sociale ed economica. Si temeva che, con soluzioni federali, sarebbero state impossibili le politiche di sostegno del Meridione d'Italia di cui si avvertiva l'urgente necessità.

Tuttavia, mentre all'inizio della storia unitaria s'era fatto credito al centralismo politico e amministrativo della capacità di civilizzazione e di progresso di cui l'Italia aveva bisogno, ora, all'Assemblea costituente, la prospettiva era rovesciata. La democrazia che andava delineandosi era una "democrazia partecipativa" e, in quanto tale, non poteva che affondare le sue radici nella società e nelle sue articolazioni locali. Lì occorreva trovare la linfa per farla vivere e risolvere l'**atavica** diffidenza italiana dei cittadini verso lo Stato. Si giunse a un compromesso: lo "Stato regionale", dentro il principio fondamentale dell'"unità" e "indivisibilità" della Repubblica (art. 5 Cost.). Lo Stato regionale non è lo Stato federale. È una via di mezzo tra questo e lo Stato centralizzato. Ha sommato i pregi, o forse i difetti dell'uno e dell'altro? A distanza di quasi settant'anni dalla Costituzione e di quasi mezzo secolo dall'istituzione effettiva delle Regioni, un onesto bilancio storico è non solo possibile, ma anche necessario, soprattutto in un momento di riforme delle istituzioni, come quello che si vorrebbe per il nostro Paese.

Il giudizio deve essere veritiero e impietoso. Le Regioni hanno raggiunto lo scopo per le quali furono previste e istituite? Sono state un'alternativa alla centralizzazione burocratica dello Stato unitario, oppure ne hanno moltiplicato per venti, "in pillole" (come si disse), i difetti? Sono state in grado di suscitare energie dal basso o hanno rafforzato le richieste di assistenzialismo nei confronti dello Stato centrale? Hanno operato per il riscatto civile di Regioni perseguitate dalla criminalità, o sono state ulteriori occasioni per il malaffare? Hanno avvicinato i cittadini alla gestione della cosa pubblica, oppure li hanno ulteriormente allontanati, resi diffidenti e, in taluni casi, disgustati? Hanno agevolato politiche di sviluppo armonico e solidale di tutte le parti del territorio e dell'intera popolazione, oppure hanno alimentato spiriti di separazione e di egoismo sociale? In breve, sono state promotrici di democrazia e di modernizzazione o ne sono state un freno? Se le risposte a queste domande sono prevalentemente le seconde, la questione odierna è se lo "Stato regionale", né centralista, né federalista, sia davvero una formula vitale, oppure sia un equivoco, un tentativo di tenere insieme cose eterogenee, in un impasto che non riesce a far emergere le parti migliori dei rispettivi progetti.

Gustavo Zagrebelsky

© Tutti i diritti riservati

VIVERE SENZA FRONTIERE. IL FENOMENO MIGRATORIO

Il fenomeno migratorio, come afferma l'autore del brano di Cittadinanza e Costituzione "Gli stranieri tra ostilità e accoglienza" (riportato nelle pagine seguenti), non caratterizza soltanto il nostro tempo, ma rappresenta "uno dei problemi che la seconda metà del secolo scorso ci ha lasciato in eredità".

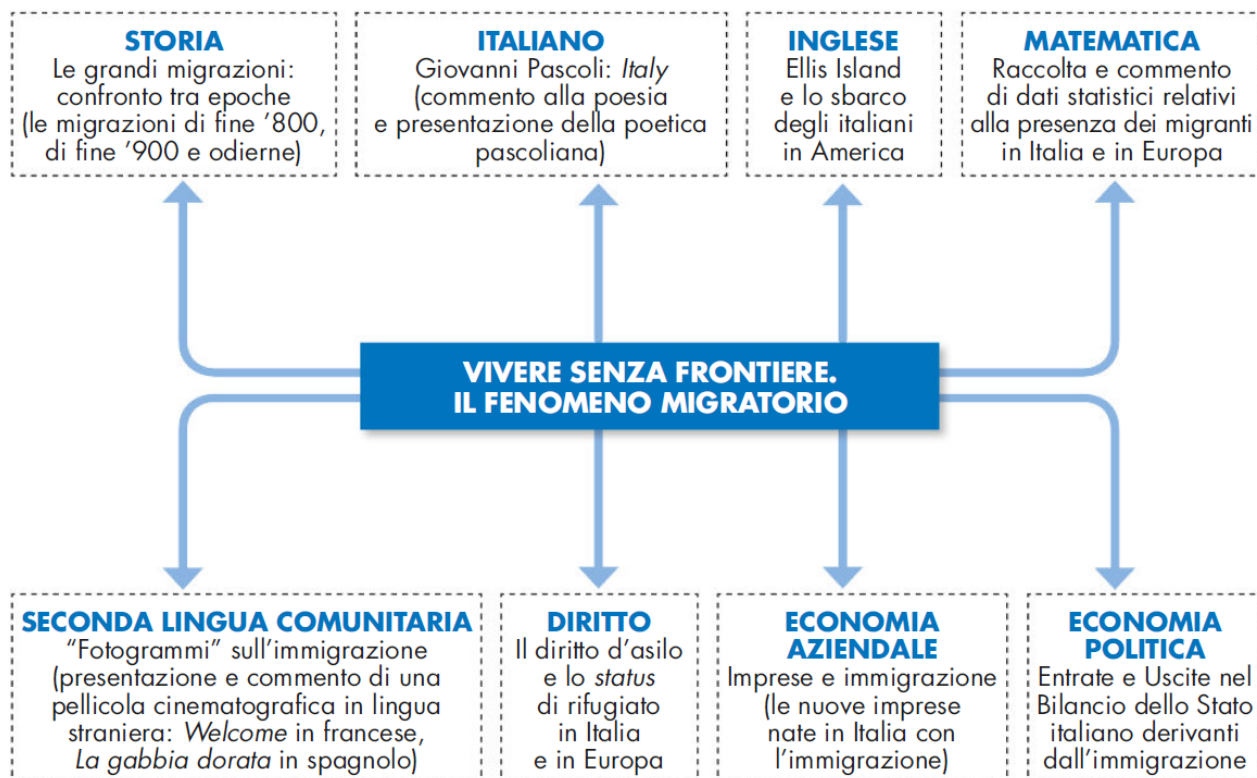
Questa situazione potrebbe costituire il punto di partenza di un percorso storico intorno alle grandi migrazioni di fine '800 in confronto a quelle di fine '900 e a quelle odierne.

Da qui si potrebbe approfondire l'esperienza dei migranti italiani all'estero attraverso l'analisi di poesie (ad esempio *Italy* di Giovanni Pascoli) oppure di documenti (ad esempio lo sbarco degli immigrati italiani in America a Ellis Island) o di film in lingua straniera (ad esempio *Welcome* in lingua francese o *La gabbia dorata* in lingua spagnola).

Il fenomeno migratorio pone al centro la figura dello straniero e del suo inquadramento giuridico: l'ordinamento italiano si occupa di tale *status* in molteplici sue fonti interne (art. 10 Costituzione e leggi "Martelli" n. 39/90, "Testo Unico sull'immigrazione" n. 286/98, "Bossi-Fini" n. 189/2002) così come avviene anche in ambito comunitario e internazionale (Convenzione di Ginevra 1951, Direttive 2005/85/CE o 2011/95/CE).

In particolare, vengono tutelati coloro che fanno richiesta del diritto d'asilo o con lo *status* di rifugiato: tali istituti giuridici meritano un'analisi approfondita e comparata.

Si potrebbero, poi, analizzare una serie di dati statistici riguardanti il fenomeno migratorio in Italia e/o in Europa in differenti momenti storici (raccogliendo ad esempio dati sul numero delle domande presentate per asilo politico e per riconoscimento dello *status* di rifugiato; oppure con l'analisi dei dati relativi agli accoglimenti e ai respingimenti). Si potrebbe infine proporre uno studio concernente le imprese nate in Italia e/o in Europa grazie al fenomeno dell'immigrazione, non trascurando l'impatto che tale fenomeno provoca sui conti pubblici.



© Tutti i diritti riservati

GLI STRANIERI TRA OSTILITÀ E ACCOGLIENZA

Uno dei problemi che la seconda metà del secolo scorso ci ha lasciato in eredità è la dislocazione in massa di persone provenienti da lontano, sia geograficamente sia culturalmente: il problema degli stranieri. La parola greca che, già in Omero, indicava lo straniero era *xenòs*. Aveva un duplice significato: estraneo e ospite. Le nostre società sono incerte tra l'uno e l'altro, tra repulsione e accoglienza. Nella concezione tradizionale degli Stati: una terra, un popolo, un governo, lo straniero è intruso, è pericolo per la cultura di casa nostra, è minaccia per la stabilità politica. In una parola: **xenofobia**. D'altro canto, però, viviamo al tempo dei diritti umani, che valgono per tutti, indipendentemente da nazionalità e cittadinanza. I diritti umani sono incompatibili con la *xenofobia*.

La questione è dunque molto complessa, anche perché spesso si fa leva sulla paura verso l'estraneo, il diverso, l'intruso che ruba il lavoro e vive di **sotterfugi** e delitti, insidia le nostre donne, corrompe l'integrità della stirpe. La paura è un efficace ingrediente delle campagne politiche, ma una pessima guida dell'azione razionale di fronte a problemi difficili. Lo "straniero" di oggi è molto diverso da quello d'un tempo. Non è il singolo viaggiatore, per ragioni di lavoro, d'affari, di studio e turismo. Anche gli emigranti che, dal settentrione come dal meridione del nostro Paese, si spostavano nelle Americhe, erano singoli individui, singole famiglie, per quanto la somma complessiva sia poi risultata molto elevata (tra il 1860 e il 1985, più di 10 milioni di partenze solo dall'Italia). Il flusso, tuttavia, era autoregolato in partenza dalle informazioni che venivano da parenti e compaesani che già erano là. I controlli burocratici in arrivo potevano funzionare.

Oggi, si tratta di esodi in massa di diseredati che mancano di tutto, messi in movimento da necessità che riguardano interi gruppi umani e territori, come fame e sete, desertificazione, genocidi e persecuzioni, guerre. La ragione dello spostamento è la disperazione in partenza, non la speranza in arrivo. La disperazione è illimitata e incontrollabile, mentre la speranza può essere governata razionalmente, nel confronto tra ciò che si lascia e ciò che ci si aspetta di trovare.

Gli strumenti giuridici da tempo predisposti per controllare gli sconfinamenti illegali sono stati il passaporto e il respingimento alle frontiere. Si comprende ch'essi sono del tutto inadeguati, quando si ha a che fare col fatto compiuto di chi è già arrivato tra noi. A seconda dei casi, si tratta allora di asilo, di permesso di soggiorno, espulsione: tutti strumenti giuridici individuali, per ammettere i singoli o per escluderli, di scarsa efficacia di fronte a fenomeni di massa.

Il diritto di asilo è garantito dall'art.10, comma 3, della Costituzione *allo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana*. Il diritto internazionale è più generoso: *l'asilo spetta a chi teme a ragione di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza a un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche* (si pensi a Nigeria, Somalia, Eritrea, Afghanistan ecc.), e a coloro che, nel loro Paese, rischiano la pena di morte, la tortura o trattamenti inumani, o siano coinvolti in guerre. Tutti costoro sono i "rifugiati", in attesa di ottenere l'asilo. Si tratta di "extra-comunitari", poiché i cittadini degli Stati europei hanno diritto di libera circolazione in tutti gli Stati dell'Unione.

Le procedure per l'asilo sono lunghe. In attesa della conclusione, gli stranieri sono raccolti nei CIE (Centri di identificazione ed espulsione) nei quali possono essere trattenuti fino a 18 mesi, in condizioni di detenzione, spesso peggiori di quelle dei detenuti per condanna penale. L'alternativa non può essere il puro e semplice "respingimento" prima dell'ingresso sul territorio (spesso sulle spiagge delle isole del Sud), poiché ciò renderebbe impossibile l'esercizio del diritto di "chiedere asilo", riconosciuto dalla Costituzione. Chi vorrebbe sparare sulle barcacce che trasportano i clandestini, per respingerli ai porti di partenza, non sa quel che dice dal punto di vista giuridico, oltre a dar prova di totale assenza di senso d'umanità. Lo straniero extracomunitario può venire e restare legalmente in Italia, indipendentemente dall'asilo. Per non essere classificato come "clandestino", deve però essere munito del "permesso di soggiorno", un'autorizzazione rilasciata

dalla polizia. La sua durata è variabile, fino a un massimo di due anni se si tratta di motivi di lavoro subordinato ed è possibile il rinnovo, quando ne esistano le condizioni. Tra queste (per esempio non essere incorso in attività illecita) molto importante è un regolare contratto di lavoro. La *ratio* di questa condizione è evidente: l'integrazione nella nostra struttura produttiva. A tal fine, la vigente legge n. 198 del 2002 (*legge Bossi-Fini*) prevede che, annualmente, siano definite dal Governo le "quote massime" o "flussi d'ingresso" di stranieri da ammettere sul territorio dello Stato per lavoro subordinato, stagionale e autonomo. I visti di ingresso e i permessi di soggiorno sono rilasciati entro il limite delle quote predette.

L'inefficacia di queste misure a contrastare la "clandestinità" è sotto gli occhi di tutti. Il "clandestino" è un personaggio normale della nostra epoca, tanto è frequente. Ma la legge lo considera un fenomeno marginale, contrastabile con gli strumenti della polizia. Il clandestino che viene scoperto viene colpito da un provvedimento d'espulsione e "accompagnato alla frontiera". La sua presenza illegale sul territorio italiano, dal 2009, è considerata per se stessa un fatto di reato (reato di clandestinità). Questa disciplina pare ai più un'espressione d'ipocrisia giuridica, rigorosa in apparenza, inefficace in pratica. In più, la si ritiene anche "**criminogena**". Il "clandestino" (dal latino *clam*, "di nascosto") è colui che, non potendo apparire alla luce della vita normale, è costretto a vivere nell'ombra, spesso dedicandosi ad attività illecite. In più, sotto la minaccia dell'espulsione, è in ogni modo ricattabile, per esempio da datori di lavoro "in nero", privi di scrupoli: i "caporali" che sfruttano la manodopera straniera in certe Regioni d'Italia, al limite dello schiavismo, come diverse inchieste giornalistiche hanno mostrato. A ciò si aggiunga il fatto assurdo, contrario al diritto del mare, che diversi capitani di barche o pescherecci che hanno prestato aiuto ai naufraghi sono stati incriminati per "concorso nel reato d'immigrazione clandestina".

L'esigenza di un ripensamento delle politiche fin qui condotte è largamente avvertita. Ma, in quali direzioni?

Innanzitutto, nessuno propone l'accesso indiscriminato e illimitato dei migranti extra-comunitari, cioè la caduta d'ogni barriera. Esistono limiti di sostenibilità, da tenere responsabilmente conto per non cadere nella demagogia. L'effetto sarebbe disastroso, sia per i migranti stessi, gettati in condizioni di vita degradate, sia per i Paesi d'arrivo. Si determinerebbe, inoltre, l'esplosione del sentimento xenofobo e delle tendenze razziste che già esistono, latenti, nelle società europee. Invece, dovrebbe valere un'azione congiunta sul piano internazionale e su quello interno.

Sul piano internazionale, dovrebbe promuoversi sia un'azione coordinata per l'accoglienza nei Paesi d'arrivo, onde il peso sociale e finanziario non ricada solo su quelli più esposti agli arrivi. Soprattutto, dovrebbe prendersi in considerazione quella che indubbiamente è la causa maggiore dei fenomeni migratori del nostro tempo, cioè la politica di sfruttamento e impoverimento intrapresa dalle forze economiche che operano nei Paesi ricchi e sviluppati a danno di quelli sottosviluppati, oggetti spesso d'interessamento **predatorio** per le loro risorse naturali. Si tratta, nientemeno, del "nuovo ordine mondiale" di cui da tempo si parla, ma che non trova le forze politiche sufficienti nemmeno per essere avviato.

Sul piano interno, si tratta di un'opera culturale rivolta, innanzitutto, a combattere le ideologie **nazionaliste** "chiuse"; in secondo luogo, a promuovere una consapevolezza: che stiamo vivendo un tempo in cui ai Paesi che, nei secoli, si sono arricchiti con politiche coloniali e neocoloniali i popoli più poveri chiedono risarcimenti.

Gustavo Zagrebelsky