

Itinerari Interni

PERCORSI NORMATIVI
DELL'AMMINISTRAZIONE
DELL'INTERNO

QUADRIMESTRALE D'INFORMAZIONE ISTITUZIONALE



1

Anno I - NUOVA SERIE
Settembre - Dicembre 2017

inter
inter



Roma, Fontana dei libri, via degli staderari

inter
inter

Roma, Palazzo del Quirinale,
sede della Presidenza della
Repubblica



QUADRIMESTRALE D'INFORMAZIONE ISTITUZIONALE

Itinerari Interni

PERCORSI NORMATIVI
DELL'AMMINISTRAZIONE
DELL'INTERNO

Anno I - Nuova Serie

Settembre - Dicembre 2017

© Ministero dell'interno - Itinerari Interni
Percorsi normativi dell'amministrazione dell'interno

Periodico quadrimestrale d'informazione istituzionale

Sede legale, Direzione, Redazione e Segreteria

Ministero dell'interno

Ufficio Affari Legislativi e Relazioni Parlamentari

Palazzo Viminale - P.zza del Viminale, 1 - 00184 - ROMA

tel. 06.465.37522/06.465.37240

e-mail itinerari.interni@interno.it

La rivista è consultabile all'indirizzo:

www.sistemamodus.eu

Intranet Ufficio Affari Legislativi e Relazioni Parlamentari

Direttore responsabile

Marco Valentini

Autorizzazione del Tribunale di Roma n.136 del 24 agosto 2017

Stampa

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.

Finito di stampare nel mese di settembre dell'anno 2017

*"Mi sono sempre immaginato il paradiso
come una specie di biblioteca."*

(J. L. Borges)



Direttore responsabile

Marco Valentini

Condirettore

Leopoldo Falco

Comitato di redazione

Sabrina Agresta, Antonella Alvaro, Paola Berardino, Vincenzo Callea, Paolo Canaparo, Luca Antonio Colarusso, Paolo Corritore, Mariagrazia Colosimo, Alessandra Cupi, Maria De Angelis, Angelo De Prisco, Teresa De Vito, Francesca Federico, Rosa Ferraro, Paola Giusti, Pina Lamanna, Michele Meloni, Antonietta Orlando, Roberto Pellegrino, Maddalena Travaglini, Barbara Virgilio, Laura Visone

Coordinamento generale

Barbara Virgilio

Segreteria di redazione

Simona Cherubini, Federico Guerriero, Gianluca Manelli, Stefania Scintu, Luca Tommolini

Fotografie

Michele Ciavarella

Indice

PRESENTAZIONE

Marco VALENTINI

Itinerari Interni. Una nuova avventura tra continuità e innovazione 12

IL SAGGIO

Marco MINNITI

La minaccia del terrorismo internazionale di matrice jihadista 16

GLI APPROFONDIMENTI

Amministrazione generale

Antonietta ORLANDO e Giuseppe GIROLAMI

I poteri sostitutivi del Prefetto in caso di inerzia delle amministrazioni nell'esecuzione di obblighi di legge 22

Ordinamento della pubblica amministrazione

Maddalena TRAVAGLINI e Francesca FEDERICO

Primo bilancio sullo stato di attuazione delle deleghe
Madia sulla riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche 27

Finanza pubblica e locale

Paolo CANAPARO e Barbara VIRGILIO

L'autonomia finanziaria degli enti locali: dal Patto di
Stabilità interno al pareggio di bilancio 38

Enti locali

Alessandra CUPPI e Paola MARINO

La legge italiana sulle unioni civili. Aspetti problematici di una rivoluzione incompiuta 46

Libertá civili e immigrazione

Teresa DE VITO e Laura VISIONE

La nuova disciplina delle controversie giurisdizionali in materia di protezione internazionale 53

Sicurezza pubblica

Michele MELONI e Corinna Costanza PANELLA

Per una strategia nazionale di prevenzione della radicalizzazione jihadista: un'occasione da non perdere 58

Paola BERARDINO e Maddalena TRAVAGLINI

Sicurezza urbana: nuove politiche, nuovi strumenti 64

Affari parlamentari

Luca Antonio COLARUSSO

L'attualità del sindacato ispettivo parlamentare nell'"era di internet" 69

L'INTERVISTA

Conversazione con Carlo MOSCA

L'esperienza di un'amministrazione in cammino, tra cultura del cambiamento e cultura dei risultati 80

DALLA BIBLIOTECA

Giovanni PIOLETTI

"Sicurezza Pubblica"

Estratto dal Volume Sesto della Enciclopedia Forense, Como, 1961 90

DAI MEDIA

- Paolo Gentiloni**, La lezione di Mark Twain
La Stampa 22 giugno 2017 100
- Sabino Cassese**, Come ridare al Parlamento il ruolo che gli spetta
Corriere della Sera 6 giugno 2017 104
- Marino Niola**, Straniero, ospite o nemico, cosa ci insegna la Storia
la Repubblica 4 luglio 2017 106
- Vittorio Del Tufo**, Prevenzione diagnosi e terapia tre fallimenti per un disastro
Il Mattino 18 luglio 2017 108

DALLA LIBRERIA

- di Laura VISIONE*
Luciano Eusebi, Il problema delle «leggi imperfette» 112
- di Corinna Costanza PANELLA*
Sabino Cassese, La democrazia e i suoi limiti 114
- di Maria Ilenia PIAZZOLLA*
Guglielmo Bernabei, Carattere provvedimento della decretazione d'urgenza 117
- di Giacomo PINTUS*
Vittorio Italia, I sentimenti nelle leggi 120

CULTURA

- Leopoldo FALCO*
La vittoria di Rita 126

DOCUMENTAZIONE

- Principali provvedimenti normativi**
d'interesse approvati dal 1° gennaio 2017 132





Roma, Palazzo Madama, sede del Senato della Repubblica

Presentazione



ITINERARI INTERNI

UNA NUOVA AVVENTURA TRA CONTINUITÀ E INNOVAZIONE

Il progetto editoriale della Rivista “Itinerari Interni” riparte oggi, a dieci anni esatti di distanza dalla diffusione del suo diciannovesimo numero, cui è poi seguita una lunga sospensione.

Penso che il fatto in sè, cioè la pubblicazione di una nuova serie che riprende un percorso culturale interrotto, rappresenti, già solo per questo, una buona notizia, come sempre dovrebbe accadere per ciò che si rimette in movimento nel campo dell’informazione, della conoscenza e del sapere.

È un auspicio, quest’ultimo, che non pare attenuato o diminuito dalla natura della pubblicazione, prevalentemente orientata alla cultura professionale, se è vero che la Rivista stessa si è affermata in passato – e conserva tuttora la medesima ambizione – anche come veicolo d’informazione istituzionale circa i percorsi normativi dell’amministrazione dell’interno, i più idonei a rendere visibili e intellegibili strategie e scelte senz’altro centrali nella geografia istituzionale del Paese.

Viviamo una fase storica, d’altro canto, caratterizzata da molte sfide, tra le quali, prima tra tutte, la sfida del governo del cambiamento, imposto anche dallo straordinario e non facile impatto di fenomeni nuovi e complessi.

Il delicato ruolo del Ministero dell’interno, interpretato da componenti tradizionalmente plurali, che devono essere fortemente integrate in una prospettiva unitaria, fa tesoro dei principi e dei valori di una democrazia matura e riveste, proprio per questo, speciale importanza, sia nella dimensione nazionale, vocata al profilo strategico, che in quella proiettata sui territori, dove più da vicino sono percepite le domande dei cittadini, che vanno soddisfatte.

Basterà scorrere il numero della Rivista che ciascun lettore, a questo punto, avrà tra le mani, per valutare quanto ampio e dinamico sia lo spettro dei problemi che coinvolgono il lavoro di un’amministrazione da sempre “in prima linea”.

E tuttavia, il progetto di Itinerari Interni, nel solco della continuità, vorrebbe porsi, senza trascurare lo sguardo al presente, anche come sede e veicolo di pensiero per un’amministrazione che guarda al futuro.

Da sempre i percorsi normativi rappresentano uno degli indicatori più attendibili di come, in concreto, l'amministrazione contribuisce, attraverso i processi di regolamentazione, alla soluzione dei problemi e alle prospettive di modernizzazione.

E ciò, nonostante la stessa funzione legislativa e, di conseguenza, anche la concreta possibilità di incidere con processi di riforma, non sia immune da profili di criticità, che rendono difficile perseguire prospettive non compresse, o sacrificate, dalla risposta necessaria all'agenda quotidiana.

Un'amministrazione che guarda al futuro, guarda, d'altro canto, in primo luogo a se stessa.

Sarebbe dunque un bel risultato se attraverso le pagine di Itinerari Interni potesse sostenersi una riflessione, che pare davvero attuale, sulle prospettive future del Ministero dell'interno.

Non mi riferisco a processi legislativi e/o amministrativi di riorganizzazione, che pure saranno presto necessari per adattarsi alle nuove sfide culturali e aprire la strada a un ruolo più incisivo delle nuove generazioni di funzionari nei processi decisionali, quanto alla più generale necessità di immaginare, per poi tradurre nella prassi, un'amministrazione capace di rinnovarsi come soggetto di una strategia in grado di anticipare i fenomeni sociali. Ciò in un quadro di riferimento che riconduca le scelte fondamentali ad alcuni passaggi chiave, come il garantire i diritti di libertà civili e sociali nella prospettiva dell'uguaglianza, il migliorare la qualità di vita dei cittadini riducendo le vulnerabilità, lo sviluppare il coinvolgimento di governi locali e cittadini nella produzione della sicurezza, il sostenere l'evoluzione dei sistemi complessi per il governo delle realtà complesse.

Scriveva Carlo Mosca, nel presentare il numero 1 della Rivista di cui è stato ideatore e fondatore, che il primo numero è sempre una sfida, perché "un cominciare implica un continuare". È un po' come per la legislazione, che dà l'avvio a un processo, che tuttavia necessita di essere sostenuto e attuato, come la Rivista cercherà di documentare.

L'Ufficio Affari Legislativi e Relazioni Parlamentari, in tutte le sue componenti, ha accolto con entusiasmo questo "rimettersi in movimento", quale sereno impegno di servizio, che riannoda i fili d'oro dell'amministrazione, guardando al domani.

La Rivista racconterà molto del nostro occuparci di leggi e di Parlamento. Le varie rubriche nelle quali essa è articolata, che lascio alla curiosità del lettore, ne sono la mappa. Ma Itinerari Interni sarà nel contempo uno spazio aperto al confronto e ai contributi più vari, lontana, dunque, da ogni autoreferenzialità.

Il viaggio, insomma, continua.

Marco Valentini





Roma, Palazzo Montecitorio, sede della Camera dei Deputati

Il saggio



LA MINACCIA DEL TERRORISMO INTERNAZIONALE DI MATRICE JIHADISTA¹

MARCO MINNITI

(...) La prima questione, secondo me, riguarda il quadro della minaccia internazionale, ossia del terrorismo. Proprio in questa sede, come ricorderanno i colleghi della I Commissione affari costituzionali della Camera, sentito in audizione nella veste che avevo nel precedente Governo, come autorità delegata per la sicurezza della Repubblica, ebbi modo di dire che, nel momento in cui *Islamic State* era sulla difensiva militare nei principali teatri in cui aveva costruito un controllo e un radicamento sul territorio, per intenderci la Siria e l'Iraq, era ragionevolmente possibile il fatto che a questa difensiva sul terreno militare potesse seguire una risposta di carattere terroristico.

Come voi sapete, immediatamente prima delle vacanze di Natale abbiamo avuto una ripresa di attività terroristiche, naturalmente nulla di paragonabile rispetto al Ramadan di sangue del giugno e luglio del 2016, e tuttavia con fatti particolarmente significativi.

Quello per noi più importante, perché più vicino, è quello relativo all'attacco al mercatino di Natale di Berlino, senza sottovalutare gli attacchi in Turchia e, in particolare, quello della fine dell'anno. Vorrei non dimenticare, perché altrettanto cruciale dal punto di vista strategico, l'assassinio dell'ambasciatore russo ad Ankara.

A me serve, tuttavia, richiamare un piccolo dato, ossia che l'attacco a Berlino testimonia un ulteriore slittamento verso il principio dell'imprevedibilità dell'attacco. Naturalmente, noi abbiamo discusso a lungo dell'imprevedibilità degli attacchi di *Islamic State*, soprattutto se portati avanti da lupi solitari o da piccolissimi gruppi. Tuttavia. Nell'attacco a Berlino c'è un ulteriore slittamento progressivo.

In cosa consiste questo slittamento progressivo? Non consiste nell'utilizzazione di un camion, perché, come ricorderete, un TIR era stato già precedentemente utilizzato nell'attacco a Nizza. Ricorderete anche che l'uso del mezzo era stato ampiamente evocato pubblicamente da *al-Adnani*, che era il ministro della propaganda di *Islamic State*.

Il dato sta in questo, cioè nel fatto che dalle risultanze che emergono dalle indagini, sia quelle francesi, sia quelle tedesche, mentre per Nizza abbiamo un TIR

¹ Stralcio dell'audizione sulle linee programmatiche del Ministro dell'interno, Marco Minniti, dinanzi alle Commissioni riunite Affari Costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni (I) della Camera dei Deputati, e Affari Costituzionali, Affari della Presidenza del Consiglio e dell'Interno, Ordinamento Generale dello Stato e della Pubblica Amministrazione (1^a) del Senato della Repubblica – seduta di mercoledì 8 febbraio 2017.

che viene preso in affitto qualche giorno prima e, quindi, il margine di un'azione di prevenzione e di contrasto ha qualche giorno di reazione, per quanto riguarda, invece, la vicenda di Berlino, ci troviamo di fronte al sequestro di un mezzo con un autista del tutto inconsapevole, che era giunto a Berlino per trasportare un carico che non c'entra assolutamente nulla. Viene, infatti, ammazzato. Ci troviamo, quindi, di fronte a una situazione in cui i tempi di reazione si riducono al minimo. Per la vicenda di Berlino siamo a una riduzione quasi a zero.

Tutto questo, naturalmente, comporta una riflessione di carattere più generale e poi una riflessione più specifica per quanto riguarda il nostro Paese, se è vero l'assunto che, più va avanti l'offensiva e la capacità di riprendere territori a *Islamic State*, più c'è il rischio di una minaccia terroristica. Non che si debba fare alcun tipo di equazione. Non è che, se la comunità internazionale non combattesse *Islamic State* militarmente, non ci sarebbero attentati. Come si è visto, infatti, le due componenti, sia la componente simmetrica, sia la componente asimmetrica, intendendo per simmetrica la componente più propriamente militare e asimmetrica la componente più terroristica, sono entrambe connaturate a *Islamic State*.

Il punto tuttavia, qual è? È ragionevole pensare che nei prossimi mesi possiamo avere un fenomeno un po' impegnativo. Il fenomeno impegnativo è dato dalla combinazione di due eventi.

Il primo è una diaspora di ritorno. Voi sapete perfettamente che i combattenti di *Islamic State* nei teatri siro-iracheni sono combattenti che vengono da varie parti del mondo. Una parte probabilmente è deceduta sul terreno. Un'altra parte significativa è ragionevole pensare che, nel momento in cui dovesse esserci uno scacco militare, possa tornare indietro, in una diaspora di ritorno.

La seconda questione è l'attivazione e l'autoinnesco di atti individuali. Se doveste chiedere di fornire un quadro abbastanza icastico della situazione, direi che i due punti di riferimento sono questi: diaspora di ritorno e autoinnesco di atti individuali.

Se questa è l'analisi, dobbiamo produrre alcuni elementi di riflessione sulla nostra capacità di risposta. La prima risposta è questa: noi abbiamo avuto dei passaggi molto importanti, di cui il primo nella definizione della vicenda *Amri*, che voi ricorderete, il terrorista che ha fatto l'attacco a Berlino, che poi è stato bloccato da una volante della Polizia italiana a Sesto San Giovanni ed è stato neutralizzato nelle prime ore della mattina del 23 dicembre.

Poi abbiamo avuto un altro passaggio molto impegnativo, che è stato quello di garantire in un clima di tranquillità le festività natalizie nel nostro Paese, anche con misure che, come avete visto, sono state particolarmente impegnative e, in alcuni casi, anche particolarmente visibili, com'era giusto che fosse.

Se posso trarre un bilancio di questa questione, abbiamo avuto un impegno molto forte sul terreno del controllo del territorio e dell'ordine e della sicurezza pubblica. Tuttavia, tutto questo non ha inciso in alcun modo sulla tranquillità dei

cittadini. Si è agito con Piani di sicurezza coordinati con i sindaci e tutto questo ha consentito di avere il controllo del territorio anche con misure particolarmente rilevanti e con alcune misure speciali. Tuttavia, questo non ha comportato alcun elemento di indebolimento della tranquillità e della possibilità dei cittadini di fruire delle festività. Anzi, è esattamente successo l'opposto. C'è stata una grande presenza in strada, nei luoghi pubblici, il tutto in un clima di assoluta tranquillità.

Possiamo dire che abbiamo un modello di sicurezza in Italia che funziona. Naturalmente, è chiaro che questi modelli di sicurezza non sono mai funzionanti una volta per tutte. Vanno sistematicamente e continuamente aggiornati. La cosa peggiore che si può fare in questi casi è fermarsi sui risultati ottenuti.

Come vedete, sono sempre molto prudente nel parlare dei risultati, perché siamo in una fase in cui i risultati acquisiti non sono mai acquisiti una volta per tutte. Abbiamo un modello di sicurezza che funziona e, tuttavia, si pongono due questioni.

Il primo tema si pone a livello sovranazionale. Nel momento in cui - prima ne ho parlato - c'è una diaspora di ritorno, c'è un problema dei confini esterni dell'Unione europea. Io sono un sostenitore di Schengen, sono un convinto sostenitore della libertà di circolazione di uomini e merci dentro l'Unione europea. Se posso permettermi, ritengo quello un atto connaturato all'Unione europea. La cancellazione di Schengen, a mio avviso, sarebbe un colpo mortale all'Unione europea.

Tuttavia, proprio perché ho questa convinzione, debbo dirvi, con altrettanta franchezza, che penso che, se vogliamo tutelare Schengen, se l'Europa vuole tutelare Schengen, si debbano proteggere i confini esterni dell'Europa, con una particolare attenzione alle uscite e agli ingressi in Europa.

Si tratta di una questione cruciale, sulla quale l'Unione europea, la Commissione europea si è cimentata in queste settimane e in questi mesi. Ne parleremo in altre sedute parlamentari. Tuttavia, questo è un punto che considero strategico.

Il secondo punto riguarda, invece, il livello nazionale. Ho parlato di un alto livello di imprevedibilità e del fatto che forse questo livello di imprevedibilità crescerà ulteriormente. Dobbiamo sapere che, se vogliamo affrontare l'imprevedibilità dell'attacco terroristico, dobbiamo tenere sempre di più insieme due grandi questioni.

La prima questione è quella dell'attività di *intelligence* e di prevenzione: chi conosce di più è, naturalmente, meglio difeso. Quando parlo dell'attività di *intelligence*, non mi riferisco soltanto all'attività di *intelligence* dei servizi che sono a tal uopo destinati. Mi riferisco anche all'attività di *intelligence* del complesso delle forze di sicurezza del nostro Paese.

Tuttavia, se vi dicessi che basta soltanto l'attività di prevenzione e di *intelligence*, vi direi una cosa, a mio avviso, non del tutto convincente, perché, di fronte all'imprevedibilità dell'atto terroristico e di fronte alla riduzione quasi a zero dei tempi di reazione, non basta soltanto l'attività di *intelligence*. C'è bisogno di un'attività di controllo del territorio che renda sempre più difficile un'attività, per

quanto possa essere spontanea e per quanto possa essere imprevedibile. Occorre il controllo del territorio inteso come una struttura che vive e che rende più difficile anche l'atto individuale, perché c'è un controllo permanente del territorio.

Come si può fare un ulteriore salto di qualità su questo terreno? Noi l'abbiamo già sperimentato nella vicenda delle vacanze natalizie. Tuttavia quello, a mio avviso, è il cuore strategico della questione. Dobbiamo avere un modello di sicurezza nazionale che abbia una visione nazionale. Questo dipende dal Ministero dell'interno, indegnamente da me rappresentato.

Voglio ricordare che il Ministro dell'interno è autorità nazionale di pubblica sicurezza e che, quindi, gli indirizzi nazionali li dà il Ministero dell'interno. Tuttavia, se vi dicessi che è convincente un modello di sicurezza gestito da Roma, in cui stabiliamo i parametri di sicurezza da Bolzano fino ad Agrigento, vi direi una cosa non del tutto fondata. Dobbiamo avere quindi un parametro di carattere nazionale e poi dobbiamo avere degli ingrandimenti locali. Questi ingrandimenti locali possiamo averli soltanto attraverso un rapporto con il territorio, ed è per questo che considero l'interlocuzione con i Presidenti delle regioni e con i sindaci un elemento fondamentale delle politiche di sicurezza, non perché voglio che qualcuno faccia lo sceriffo. Non lo deve fare il Ministro dell'interno, non lo devono fare i Presidenti delle regioni, non lo deve fare il sindaco. Nessuno deve essere sceriffo, perché su questo fronte abbiamo le forze di polizia, che sono forze di polizia, come è noto, di grandissimo rilievo e rispettate in tutto il mondo (...).





Roma, Palazzo della Consulta, sede della Corte Costituzionale

Gli approfondimenti



AMMINISTRAZIONE GENERALE

I POTERI SOSTITUTIVI DEL PREFETTO IN CASO DI INERZIA DELLE AMMINISTRAZIONI NELL'ESECUZIONE DI OBBLIGHI DI LEGGE

Riflessioni sul tema, anche alla luce del recente disegno di legge sulla demolizione dei manufatti abusivi

ANTONIETTA ORLANDO E GIUSEPPE GIROLAMI

1. Premessa

La recentissima trattazione parlamentare del disegno di legge sulla demolizione dei manufatti abusivi¹, che conferma, nel riscrivere l'art. 41 del Testo unico in materia edilizia, il potere prefettizio di provvedere agli abbattimenti in sostituzione delle amministrazioni competenti rimaste inerti, ha indotto ad una riflessione più generale sulla disciplina dell'intervento sostitutivo del prefetto in caso di inerzia delle amministrazioni pubbliche nel compimento di atti obbligatori. Si tratta di un tema rilevante, in quanto le ipotesi di detto intervento sono contenute in molteplici previsioni normative; per questo motivo è sembrato utile, in questa sede, effettuare una sintetica ricognizione dei principali casi analizzandone presupposti, tipologie e modalità procedurali.

2. L'intervento sostitutivo del Prefetto. Caratteri generali

L'istituto in argomento trova fondamento nell'esigenza di assicurare effettività e cogenza all'ordinamento giuridico nonché nel principio costituzionale di buon andamento dell'azione amministrativa sancito dall'art. 97 della Costituzione. Inquadrate nell'ambito del controllo di tipo sostitutivo, detto intervento può ricondursi alla funzione, storicamente attribuita al prefetto², di vigilanza sull'andamento delle pubbliche amministrazioni, da cui discende il potere di intervenire in via sostitutiva in caso di inerzia nell'adempimento di un obbligo di legge, al fine di tutelare il pubblico interesse. L'intervento sostitutivo, tuttavia, si ritiene debba rappresentare

¹ Si veda *infra*, paragrafo 4.

² R.d. 3 marzo 1934, n. 383 "Approvazione del testo unico della legge comunale e provinciale", art. 19. Il R.d. in parola è stato abrogato dall'art. 274 del TUEL; l'art. 273, comma 5, dello stesso testo unico tuttavia precisa che resta fermo il disposto del citato articolo 19 R.d. 383/1934, per la parte compatibile con l'ordinamento vigente, fino all'entrata in vigore di specifica disposizione in materia, emanata ai sensi dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59.

l'*extrema ratio*³, il rimedio residuale esperibile per fronteggiare l'impossibilità di realizzare diversamente l'attività obbligatoria prevista dalla norma. In tal senso l'istituto si pone a *chiusura* dell'ordinamento giuridico e l'attribuzione della relativa funzione al prefetto è coerente con il ruolo storicamente svolto dall'istituto prefettizio di garanzia della legalità e dell'unità dell'intero sistema giuridico-amministrativo.

Il presupposto cui la legge riconnette l'azionabilità dell'intervento sostitutivo è generalmente l'omissione o il ritardo dell'amministrazione competente nello svolgimento di una attività obbligatoria per legge, inadempienza che può manifestarsi anche sotto forma di disfunzioni o anomalie nello svolgersi dell'attività amministrativa. Alcune ipotesi normative richiedono, oltre l'inerzia, la possibilità che dalla stessa consegua un grave pregiudizio alla qualità dei servizi resi alla collettività⁴ oppure un grave pericolo⁵ che minacci l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana.

Quasi tutte le previsioni normative sull'argomento *de quo*, con l'eccezione dei provvedimenti indifferibili e urgenti, dispongono che il prefetto attivi, prima dell'intervento sostitutivo, una interlocuzione con l'amministrazione interessata, definita talvolta *attività di mediazione*, talaltra *richiesta* di chiarimenti oppure, infine, *invito* o *diffida ad adempiere*. Dalla lettura delle disposizioni si evince che il legislatore considera questa fase cruciale, perché volta a mettere a fuoco le cause e le possibili soluzioni dello *stallo* in cui si trova l'amministrazione. È in questo frangente che può dispiegarsi pienamente, in attuazione del principio cardine della leale collaborazione istituzionale, il ruolo di "raccordo infra-istituzionale" e di sostegno alle pubbliche amministrazioni tradizionalmente svolto dall'istituto prefettizio per tutelare l'interesse generale, così contribuendo a risolvere le difficoltà esistenti, al fine ultimo di soddisfare le aspettative dei cittadini⁶. Questa lettura del dato positivo sui poteri sostitutivi del prefetto appare confermata da recenti provvedimenti legislativi che prefigurano interventi prefettizi volti a fornire alle amministrazioni, su loro richiesta, supporto tecnico e amministrativo esercitato nel rispetto delle competenze e delle responsabilità dei soggetti istituzionali coinvolti. Anche il recentissimo provvedimento d'urgenza per il Mezzogiorno⁷ prevede che il prefetto assicuri sostegno, agli enti locali che lo richiedano, per migliorare la qualità dell'azione amministrativa, rafforzarne il buon andamento, l'imparzialità e l'efficienza, nonché per favorire buone prassi atte a conseguire più elevati livelli di coesione sociale e a migliorare i servizi loro affidati.

L'intervento sostitutivo del prefetto può avvenire direttamente oppure mediante *commissario ad acta*. Al riguardo, si può osservare una sorta di *graduazione*, nel senso che la tipologia di intervento sostitutivo prefigurato dal legislatore dipende

³ Si veda in tal senso Cons. St., sez. VI, 9 ottobre 2007, n. 5309.

⁴ D.lgs. 30 luglio 1999, n. 300, "Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59", art. 11, comma 4.

⁵ D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali", art. 54, comma 11.

⁶ C. MOSCA, *Il Prefetto e l'Unità nazionale*, Napoli, 2016, p. 30.

⁷ Art. 15, comma 1, D.l. 20 giugno 2017, n. 91 "Disposizioni urgenti per la crescita economica nel Mezzogiorno", convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2017, n.123.

anche dalla valenza dell'attività omessa. Qualora si tratti di rimediare all'omissione di un'attività meramente organizzativa⁸ oppure di prevenire ed eliminare gravi pericoli, è previsto un intervento diretto. Laddove invece l'inadempienza attenga ad un atto connotato da profili oltre che tecnici, anche politici⁹, è previsto l'intervento sostitutivo mediante la nomina di un *commissario ad acta*.

3. L'intervento sostitutivo del Prefetto. Casi ordinamentali

Già il testo unico della legge comunale e provinciale del 1934 contemplava un potere sostitutivo del prefetto per far fronte all'omissione o al ritardo nel compiere atti obbligatori per legge da parte delle amministrazioni degli enti locali territoriali¹⁰. A legislazione vigente, il legislatore sembra seguire due differenti schemi nel delineare le ipotesi di detto intervento sostitutivo, a seconda che lo stesso sia esercitato nei confronti delle strutture amministrative periferiche dello Stato oppure degli enti locali. Nel primo caso¹¹, l'intervento sostitutivo ha applicabilità generale e specifiche previsioni procedurali: è azionabile in presenza di disfunzioni o anomalie nell'attività amministrativa tali da poter arrecare un grave pregiudizio alla qualità dei servizi resi alla cittadinanza; deve essere preceduto da una attività di mediazione con i soggetti interessati e da un esame in Conferenza permanente; è soggetto all'assenso preventivo del Ministro competente per materia e ad informativa al Presidente del Consiglio dei Ministri¹². Nei confronti delle amministrazioni locali, l'intervento di cui si discorre ha un'applicabilità più specifica e meno proceduralizzata. Molteplici e diversificate sono le fattispecie contemplate nel TUEL¹³; è previsto l'intervento sostitutivo diretto in caso di inosservanza degli obblighi di convocazione del consiglio comunale¹⁴ e di inerzia del sindaco nell'adozione di provvedimenti, anche contingibili e urgenti, relativi alle attribuzioni inerenti le funzioni di competenza statale¹⁵; è invece previsto l'intervento mediante *commissario ad acta* nelle ipotesi di ritardo o di mancata adozione di atti di rilevante contenuto tecnico-politico, quali il bilancio di previsione¹⁶, la salvaguardia degli equilibri di bilancio¹⁷, il rendiconto

⁸ Inosservanza degli obblighi di convocazione del consiglio comunale e provinciale, ex art. 39 del TUEL.

⁹ Mancata adozione, da parte degli enti locali, del bilancio di previsione, ex art. 141 del TUEL.

¹⁰ R.d. 3 marzo 1934, n. 383, art. 19.

¹¹ Art. 11, comma 4, d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300 e art. 7 D.P.R. 3 aprile 2006, n. 180, "Regolamento recante disposizioni in materia di Prefetture-Uffici territoriali del Governo, in attuazione dell'articolo 11 del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300", e successive modificazioni.

¹² Art. 11 d.lgs. 30 luglio 1999 n. 300, come sostituito dall'art. 1, comma 1, d.lgs. 21 gennaio 2004, n. 29.

¹³ D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

¹⁴ D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, art. 39, comma 5.

¹⁵ D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, art. 54, comma 11.

¹⁶ D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, art. 141, comma 2, ai sensi del quale l'organo deputato alla nomina del *commissario ad acta* è il Comitato regionale di controllo (Co.Re.Co.), successivamente abrogato dalla riforma del titolo V della Costituzione del 2001. La disciplina vigente prevede l'esercizio dei poteri sostitutivi da parte dell'organo previsto dallo statuto dell'ente e, in mancanza, da parte del prefetto (art. 1 del d.l. 22 febbraio 2002, n. 13, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2002, n. 75, disposizione poi confermata da allora di anno in anno).

¹⁷ D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, art. 193, comma 4.

della gestione¹⁸. Anche la disciplina dello Sportello Unico per le Attività Produttive¹⁹ contempla un'ipotesi che si riconnette all'istituto in questione: è previsto che il prefetto, previa diffida inviata entro trenta giorni e sentita la regione competente, nomini un *commissario ad acta* al fine di adottare gli atti necessari ad assicurare la messa a regime del funzionamento degli sportelli unici per i comuni che non abbiano provveduto in tal senso entro la data del 30 settembre 2011.

4. La demolizione dei manufatti abusivi

L'intervento suppletivo del prefetto in materia edilizia è stato oggetto di discussione parlamentare in occasione dell'esame del c.d. d.d.l. Falanga²⁰, che interviene al fine di razionalizzare le procedure di demolizione dei manufatti abusivi. Inizialmente il provvedimento prevedeva il superamento dell'attuale sistema del doppio binario²¹, giudiziario-amministrativo, attraverso la concentrazione in capo al prefetto delle competenze in materia di demolizioni, delineandone un intervento non più residuale bensì immediato e diretto. Si prevedeva, infatti, che il giudice, con la sentenza di condanna, ne avrebbe disposto la trasmissione al prefetto territorialmente competente affinché provvedesse alla demolizione dell'opera abusiva, lasciando alla sua prudente valutazione la decisione in merito alla priorità dei provvedimenti cui dare attuazione. Nel corso del dibattito parlamentare²² sono emerse differenti valutazioni circa l'opportunità di concentrare le competenze in materia di demolizioni in capo ai prefetti in assenza di un meccanismo di controllo nella fissazione dell'ordine di priorità nell'esecuzione delle stesse. Si è così addivenuti ad un sistema diverso che, da un lato, ripristina il sistema del doppio binario e, dall'altro, fissa una serie di priorità da seguire negli ordini di demolizione delle opere abusive, ispirati, essenzialmente, agli standard operativi già adottati da alcune procure della Repubblica.

Nell'ultima formulazione del d.d.l., al momento in cui si scrive all'esame in seconda lettura presso la Camera dei Deputati, la procedura delineata per l'attivazione dell'intervento prefettizio vede la trasmissione annuale, da parte del comune al prefetto e alle altre amministrazioni statali e regionali preposte, dell'elenco delle opere non sanabili per le quali il responsabile dell'abuso non abbia provveduto nei termini alla demolizione e al ripristino dei luoghi e per le quali è scaduto, altresì, il

¹⁸ D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, art. 227, comma 2-*bis*.

¹⁹ Art. 38, comma 3-*bis* del d.l. n. 112/2008, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, inserito dall'art. 6, comma 2, lett. f-*bis*) del d.l. n. 70/2011, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011 n. 106.

²⁰ AS 580 recante: "Disposizioni per la razionalizzazione delle competenze in materia di demolizione di manufatti abusivi".

²¹ Il D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia" prevede che la competenza alle demolizioni è ordinariamente affidata alle autorità amministrative (Comuni, Regioni e Prefetture), mentre l'autorità giudiziaria è titolare dell'esecuzione delle demolizioni quando queste conseguano al giudicato penale.

²² AC 1994-B recante: "Disposizioni in materia di criteri per l'esecuzione di procedure di demolizioni di manufatti abusivi".

temine di 270 giorni entro il quale il comune è tenuto a concludere la demolizione²³. In tali casi, il prefetto provvederà sia all'acquisizione della proprietà dei beni e delle aree, che alla demolizione dei beni stessi, con la possibilità di avvalersi, per gli abbattimenti, di strutture operative dello Stato, di imprese private, ovvero, per il tramite dei provveditorati alle opere pubbliche, delle strutture tecnico-operative del Ministero della difesa, sulla base di un'apposita convenzione stipulata d'intesa tra il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ed il Ministero della difesa. Per come delineato dal testo del d.d.l., l'intervento del prefetto sembra espressione della volontà di rafforzare e rendere più penetranti ed efficaci i rimedi esistenti per contrastare e reprimere l'annoso e irrisolto fenomeno dell'abusivismo edilizio, di fronte all'inerzia degli enti pubblici preposti, rafforzandone, ancora una volta, il ruolo di garanzia della sicurezza sul territorio.

5. Considerazioni conclusive

L'intervento prefettizio di tipo sostitutivo nei confronti delle amministrazioni pubbliche che non adempiano attività obbligatorie previste dalla legge è dunque un istituto cui il legislatore fa frequente ricorso per il perseguimento concreto di irrinunciabili interessi della collettività. Il progressivo aumento della complessità sociale emersa negli ultimi anni e le rilevanti problematiche incontrate dalle amministrazioni pubbliche necessitano sempre più di risposte di sistema per essere fronteggiate adeguatamente. In questo quadro, l'istituto prefettizio si trova ad essere chiamato ad assicurare un supporto di tipo preventivo che consenta alle amministrazioni pubbliche di realizzare attività che altrimenti rischierebbero di non essere svolte. Trova così conferma la tendenza, in atto dai primi anni duemila, a considerare le funzioni dei prefetti, nell'ambito in parola, come non più limitate negli stretti confini di una mera attività di controllo, ma valorizzate dal riconosciuto ruolo di dialogo alla ricerca di soluzioni a problematiche tra le più varie. Ciò soprattutto in considerazione della sua terzietà ed autorevolezza istituzionale, doti necessarie per farsi carico di una corralità, orientata al bene comune²⁴, indispensabile per affrontare le rilevanti sfide che la società moderna produce.

²³ L'inserimento di questo termine può essere ricondotto alla sentenza della Corte Costituzionale n.196 del 2004 che ha dichiarato, tra l'altro, l'illegittimità costituzionale del comma 49-ter dell'art. 32 del decreto-legge n. 269 del 2003, introdotto dalla legge di conversione n. 326 del 2003, con cui è stato modificato l'articolo 41 del T.U. dell'edilizia, prevedendo un intervento sostitutivo del prefetto in caso di mancata attività demolitoria da parte dell'ente locale, sottraendo di fatto la possibilità per quest'ultimo di procedervi direttamente.

²⁴ C. MOSCA, *Il Prefetto*, cit., p. 281.

ORDINAMENTO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Primo bilancio sullo stato di attuazione delle deleghe Madia sulla riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche

MADDALENA TRAVAGLINI E FRANCESCA FEDERICO

Le scelte di politica legislativa del Governo in materia di amministrazioni pubbliche hanno disegnato, negli ultimi anni, nuovi percorsi di riforma che – rispondendo ad una iniziale e prioritaria esigenza di contenimento della spesa pubblica e di ottimizzazione delle risorse – hanno delineato processi di semplificazione e razionalizzazione amministrativa i quali, anche attraverso la modernizzazione e l’ottimizzazione delle strutture organizzative, hanno definito un nuovo e più ampio rapporto tra la pubblica amministrazione, i cittadini e le imprese.

Ciò, nella visione aperta di una pubblica amministrazione che consenta, in un’ottica solidaristica, uno sviluppo sostenibile della società e dell’economia, anche attraverso la revisione del perimetro pubblico e dei suoi stessi processi decisionali.

In questa cornice si inserisce la legge 7 agosto 2015, n. 124, recante “Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche”. Con tale intervento il Legislatore ha perseguito un disegno più ambizioso rispetto alle precedenti iniziative d’urgenza con le quali sono stati operati interventi mirati in specifici ambiti (si richiamano, in particolare, il decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125 e il decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114), in quanto la delega ha delineato una revisione più ampia, che pur toccando molteplici settori ordinamentali, ha considerato l’apparato pubblico in una visione nuova ed unitaria, ponendo al centro delle proprie priorità i cittadini e le imprese.

Lo stesso iter metodologico seguito per la predisposizione del testo ha tratto ispirazione dalle *best practices* internazionali e dalle raccomandazioni dell’OCSE sui temi della *administrative reform*. In quest’ottica, il processo di definizione della nuova amministrazione è passato per il tramite delle esigenze espresse direttamente dai suoi destinatari, che utilizzando il rapporto tra Stato e *stakeholders* quale meccanismo dialettico di interlocuzione ottimale tra amministrazione e fruitori dei servizi ha costruito, con profilo propositivo, la nuova efficienza amministrativa.

Lo sforzo riformatore ha infatti tenuto conto dei dati e delle osservazioni acquisite all’esito della consultazione pubblica indirizzata dal Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione con lettera aperta ai cittadini ed ai pubblici dipendenti

nell'estate 2014, su temi di rilievo per la pubblica amministrazione, quali, ad esempio, la dirigenza, gli incarichi e la valutazione della *performance*, la digitalizzazione e l'introduzione di un codice PIN del cittadino, la razionalizzazione delle strutture, la riorganizzazione della presenza dello Stato sul territorio; aspetti tutti che hanno trovato esatta collocazione nella iniziativa legislativa in parola.

L'intervento normativo ha dunque previsto, complessivamente, quattordici deleghe legislative, tra le quali talune di ampio respiro, in materia di semplificazione amministrativa, organizzazione, personale, semplificazione normativa, tutte da attuare tra i sei, gli otto, i dodici o i diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della legge (28 agosto 2015); un'autorizzazione ad adottare un regolamento di delegificazione per il riordino della disciplina dei termini dei procedimenti amministrativi di particolare rilevanza economica; talune disposizioni direttamente precettive in materia di silenzio assenso, autotutela amministrativa, incarichi e consulenze gratuite.

Con gli ultimi provvedimenti attuativi, licenziati dal Consiglio dei Ministri nel maggio scorso, tale percorso di attuazione si è finalmente concluso. A quasi due anni dall'entrata in vigore della Legge Madia è possibile, dunque, tracciare un primo bilancio sui provvedimenti rispettivamente adottati. Si è trattato di un percorso complesso, con forte spinta innovativa, che ha trovato nella stessa procedura legislativa di adozione declinata in delega, le necessarie sedi di ponderazione degli interessi e di valutazione della ammissibilità degli interventi attuativi. È stato infatti previsto che – all'esito della preliminare deliberazione dei testi da parte del Governo in seno al Consiglio dei Ministri – gli schemi acquisissero il parere del Consiglio di Stato, della Conferenza unificata, delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari e della Commissione bicamerale per la semplificazione. Si tratta di interventi che, pur differenziati nella loro portata, sono risultati tutti ugualmente rilevanti e necessari ad assicurare la coerente definizione dei testi. La funzione consultiva esercitata dal Consiglio di Stato sugli atti normativi del Governo ha assunto, ad esempio, per l'attuazione della delega, un ruolo più propositivo ed ampio, che ne ha ribadito la funzione di garanzia neutrale per la legittimità e la compatibilità degli interventi normativi in corso di adozione. Il passaggio in Conferenza unificata ha, d'altro canto, dato piena testimonianza della necessità di individuare, anche per le scelte di politica legislativa del Governo, una sede di confronto e di condivisione fra i diversi livelli di Governo, nel rispetto dei principi della equiordinazione e della leale collaborazione. I pareri resi dalle Commissioni parlamentari hanno infine rappresentato il passaggio più strettamente politico del procedimento attuativo, impegnando il Governo a tener conto, anche con un meccanismo di eventuale rinvio dei testi alle Commissioni, delle osservazioni e condizioni espresse in sede referente all'esito del dibattito parlamentare sviluppatosi sulle singole iniziative. Peraltro, dinanzi alle Commissioni parlamentari e allo stesso Consiglio di Stato sono stati anche chiamati i soggetti interessati, che sono stati ascoltati e che hanno presentato osservazioni o documenti. Ciò ha permesso l'implementazione di meccanismi dialettici che consentissero una ancor più esaustiva

riflessione sulla concreta connotazione degli interessi pubblici da perseguire con la legge di delega.

Come detto, dunque, un primo gruppo di disposizioni di natura precettiva è entrato in vigore a pochi giorni dalla pubblicazione della Legge Madia. Parliamo di rilevanti innovazioni in materia di silenzio-assenso tra amministrazioni, autotutela in tempi certi e consulenze gratuite.

In particolare, è stata introdotta la procedura del silenzio-assenso tra pubbliche amministrazioni e gestori di beni o servizi pubblici (art. 3 della legge n. 124 del 2015). Essa, intervenendo sulla legge sul procedimento amministrativo, ha introdotto un nuovo meccanismo per il silenzio assenso, non applicabile per i rapporti tra pubbliche amministrazioni e privati, sulle richieste di pareri, assensi, concerti e nulla osta di qualsiasi tipo in virtù del quale decorsi 30 giorni senza alcuna risposta da parte dell'amministrazione interessata scatta il silenzio assenso per l'adozione di provvedimenti amministrativi o normativi. Un termine più lungo, 90 giorni, è stato previsto invece qualora in gioco ci siano interessi pubblici particolarmente sensibili relativi alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali e della salute dei cittadini.

Importanti novità sono state introdotte anche per l'istituto dell'autotutela (art. 6 della legge n. 124 del 2015) che nell'originaria disposizione prevedeva la possibilità per l'amministrazione pubblica di revocare un proprio atto se ritenuto illegittimo in un tempo ragionevole. L'istituto, nella costruzione offerta dal provvedimento, si trasforma invece *“da antico privilegio a nuovo paradigma dei rapporti tra pubblica amministrazione e privati”*¹. Da *“strumento ordinario e naturale di riesercizio del potere in funzione della massima tutela dell'interesse pubblico”*, esso diventa *“strumento eccezionale, che non può trascurare le esigenze di certezza e di stabilità che presiedono la garanzia di effettività delle libertà economiche”*². Viene in tal senso introdotto un termine ultimo per l'annullamento, non superiore a diciotto mesi dal momento dell'adozione del provvedimento di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici, decorso il quale vengono consolidati i rapporti giuridici tra amministrazione e privati, proprio a garanzia della stabilizzazione delle rispettive posizioni individuali ed economiche.

Ultima disposizione immediatamente precettiva ha riguardato gli incarichi o le consulenze a pensionati pubblici o privati prevedendo che le cariche, le collaborazioni e gli incarichi consentiti siano comunque svolti a titolo gratuito e che quelli di carattere dirigenziale o direttivo siano soggetti al limite di durata di un anno, non prorogabile né rinnovabile (art. 17, comma 3, della legge n. 124 del 2015).

Il lavoro sulla riforma della pubblica amministrazione è poi proseguito con un primo significativo gruppo di decreti legislativi attuativi che – nell'arco di sei-dodici mesi dall'entrata in vigore della legge delega – ha riguardato la complessa

¹ R.CIFARELLI, *L'autotutela da antico privilegio a nuovo paradigma dei rapporti tra pubblica amministrazione e privati*, in *Il nuovo Diritto Amministrativo*, n. 5/2016, pag. 1.

² R.CIFARELLI, *op. ult. cit.*, pag. 1.

materia della semplificazione amministrativa. Stiamo parlando, in particolare, del decreto concernente la revisione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza nonché quello di modifica e integrazione del Codice dell'Amministrazione digitale, di riordino della disciplina della conferenza di servizi e di individuazione dei procedimenti oggetto di segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), o di silenzio assenso, ovvero per i quali è necessaria l'autorizzazione espressa o la mera comunicazione preventiva.

Si tratta di riforme che hanno cercato tutte di snellire la macchina amministrativa, nell'ottica di ridurre gli oneri amministrativi in capo ai cittadini da un lato e di garantire, dall'altro, il rilancio della pubblica amministrazione in termini di efficienza e produttività, al fine di assicurare una maggiore crescita del Paese. In questa "visione nuova" della pubblica amministrazione, che si occupa – con strumenti moderni e multidisciplinari – di crescita e sviluppo e non più solo di apparati e gestione, che sia informatizzata e trasparente e che consideri l'impatto "concreto" degli interventi sul comportamento dei cittadini, sulle imprese e sull'economia³, si colloca uno dei primi decreti legislativi adottati, quello c.d. in materia di trasparenza⁴. Esso ha introdotto, anche in Italia, una nuova forma di accesso civico libero ai dati e ai documenti pubblici, equivalente a quella che nel sistema statunitense è disciplinata dal *Freedom of information act* (F.O.I.A.). Questa nuova forma di accesso ha previsto che chiunque, indipendentemente dalla titolarità di situazioni giuridicamente rilevanti, può accedere a tutti i dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, nel rispetto di alcuni limiti tassativamente indicati dalla legge. Si tratta, dunque, di un regime di accesso più ampio di quello previsto dalla versione vigente dell'articolo 5 del decreto legislativo n. 33 del 2013, in quanto consente di accedere non solo ai dati, alle informazioni e ai documenti per i quali esistono specifici obblighi di pubblicazione (per i quali permane, comunque, l'obbligo dell'amministrazione di pubblicare quanto richiesto, nel caso in cui non fosse già presente sul sito istituzionale), ma anche ai dati e ai documenti per i quali non esiste l'obbligo di pubblicazione e che l'amministrazione deve quindi fornire al richiedente.

Occorre tuttavia soffermarsi, seppur brevemente, sul parere che il Consiglio di Stato ha reso sul suddetto decreto legislativo, il primo della riforma, in quanto in quella sede l'Organo consultivo ha svolto più ampie considerazioni sul progetto stesso e sul ruolo consultivo ad esso affidato. Esso infatti ha colto l'occasione per elogiare l'intento sotteso all'intero progetto di riforma della pubblica amministrazione *"che interessa – profondamente – l'apparato pubblico "nel suo complesso", ma anche perché guarda all'esterno di tale apparato e mira a incidere sul rapporto tra cittadino e pubblica amministrazione, in una visione olistica che mette al centro il destinatario del servizio pubblico e non l'apparato che fornisce*

³ Cfr. Cons. St., sez. consultiva per gli Atti Normativi, comm. spec., parere 24 febbraio 2016, n. 515.

⁴ D.lgs. 25 maggio 2016, n. 97.

il servizio medesimo”⁵. Ha inoltre ribadito l’importanza della propria funzione consultiva sull’attività normativa, nella prospettiva di una ulteriore valorizzazione di tali funzioni nelle strategie di semplificazione e codificazione; funzione che, al pari di quella giurisdizionale, si pone anch’essa come attività neutrale di garanzia esercitata secondo canoni di assoluta indipendenza e volta a verificare, nell’ambito dell’intera riforma della pubblica amministrazione, non solo la legittimità in senso formale delle disposizioni esaminate, ma anche della idoneità delle norme giuridiche a perseguire in concreto gli interessi pubblici prefissati dalla legge di riforma⁶.

Un altro passaggio di portata innovativa è quello relativo alla riflessione sull’importanza, ai fini del concreto impatto della legge sull’apparato burocratico nonché sulla crescita e sulla competitività del paese, della “fase attuativa” della riforma. In tal senso, il Consiglio di Stato ha suggerito, tra l’altro, di prevedere la creazione di una “cabina di regia” per la sua attuazione pratica, che curi anche gli strumenti non normativi di intervento quali la formazione dei dipendenti incaricati dell’attuazione, la comunicazione istituzionale a cittadini e imprese sui loro nuovi diritti, l’adeguata informatizzazione dei procedimenti⁷.

Dunque, queste “linee guida” tracciate dal Consiglio di Stato hanno indirizzato tutto il lavoro svolto dalla Commissione speciale nell’elaborazione dei pareri resi sui decreti legislativi attuativi aprendo anche una importante riflessione sulla fondamentale fase dell’attuazione dei provvedimenti stessi e dei numerosi adempimenti di carattere organizzativo a cui tutta la pubblica amministrazione sarà chiamata a provvedere per rendere effettivo l’auspicato cambiamento dell’intero sistema.

A tal proposito, basti pensare, oltre al citato decreto “trasparenza”, alle importanti innovazioni introdotte dal decreto legislativo in materia di Codice dell’amministrazione digitale⁸, che opera nell’ottica di assicurare maggiore competitività e di promuovere e rendere effettivi i diritti di cittadinanza digitale ai cittadini e alle imprese, così come il diritto di accesso ai dati e ai servizi in modalità digitale. Si tratta di una complessa riforma che ha lo scopo di creare una vera e propria “carta della cittadinanza digitale”, anche attraverso la definizione di un livello minimo delle prestazioni in materia di servizi *on line* delle amministrazioni pubbliche, l’armonizzazione della disciplina del “Sistema pubblico di identità digitale” (SPID), con un unico PIN per accedere ai servizi forniti dall’amministrazione e la promozione del domicilio e del pagamento digitale.

Analoghe considerazioni si possono svolgere anche per le misure adottate in tema di semplificazione ed accelerazione dei tempi della conferenza di servizi⁹, per la quale è stato introdotto l’obbligo di svolgimento in modalità semplificata

⁵ Cfr. Cons. St., parere 24 febbraio 2016, n. 515, par. 1.1.

⁶ Cfr. Cons. St., parere 24 febbraio 2016, n. 515, par. 2.1.

⁷ Cfr. Cons. St., parere 24 febbraio 2016, n. 515, par. 3.1.

⁸ D. lgs. 26 agosto 2016, n. 179.

⁹ D. lgs. 30 giugno 2016, n. 127.

“asincrona”, ossia con il coinvolgimento delle amministrazioni per via telematica. La riunione contestuale delle amministrazioni (attraverso la conferenza in modalità “sincrona”) è diventata, infatti, un passaggio eventuale, che si realizza solo in presenza di due condizioni: quando il procedimento è particolarmente complesso ovvero nei casi in cui siano espressi dissensi superabili solo con un esame congiunto. In tale ultima ipotesi, inoltre, ove siano coinvolte anche amministrazioni non statali, è prevista la partecipazione, ai fini decisionali, di un rappresentante unico delle amministrazioni statali nominato dal Presidente del Consiglio dei Ministri ovvero, ove si tratti soltanto di amministrazioni periferiche, dal prefetto. Innovazioni, queste, apprezzabili in termini di snellimento delle procedure burocratiche ma che richiederanno una specifica opera di implementazione, anche telematica, dei sistemi in uso alle amministrazioni pubbliche.

Questo primo gruppo di riforme ha poi dedicato ben due provvedimenti attuativi alla materia della segnalazione certificata di inizio attività¹⁰, introducendo da un lato la possibilità di presentare presso un unico ufficio, anche in via telematica, un unico modulo valido in tutto il paese e tempi certi entro i quali l’amministrazione è tenuta a rispondere o entro i quali il silenzio dell’amministrazione equivale ad accoglimento dell’istanza; provvedendo, dall’altro, alla mappatura completa e alla precisa individuazione delle attività oggetto di procedimento di mera comunicazione o segnalazione certificata di inizio attività o di silenzio assenso, nonché quelle per le quali è necessario il titolo espresso, introducendo le conseguenti disposizioni normative di coordinamento. Sono state poi previste misure semplificatorie dei regimi amministrativi in materia edilizia.

Sempre nell’ambito dei procedimenti di semplificazione e in coerenza con le scelte di politica legislativa del Governo per l’incremento delle attività produttive attraverso la semplificazione ed accelerazione dei procedimenti amministrativi connessi alle iniziative economiche ed alle attività d’impresa, è stato adottato un regolamento di delegificazione¹¹ per accelerare e semplificare i procedimenti amministrativi connessi alla realizzazione di interventi di particolare rilievo economico per il sistema Paese, secondo un meccanismo (di c.d. *fast track procedure*) teso a valorizzare l’importanza del valore tempo che, con riferimento a procedimenti definiti *ex ante*, ha previsto la riduzione dei termini fino alla metà e, ove necessario, il ricorso a poteri di sostituzione delle amministrazioni inadempienti.

Il Governo ha poi proseguito l’iniziativa legislativa attuativa con un secondo gruppo di provvedimenti concernenti, in particolare, le deleghe sul personale e sulla semplificazione normativa. Sul punto, appare importante considerare che su ricorso della regione Veneto, con sentenza n. 251 del 25 novembre 2016, la Corte costituzionale ha dichiarato l’illegittimità costituzionale degli articoli 11 (dirigenza pubblica), 16 e 17 (testo unico sul pubblico impiego), 18 (società partecipate) e 19 (servizi pubblici locali) della delega. La Corte ha al riguardo ritenuto che poiché le

¹⁰ D. lgs. 30 giugno 2016, n. 126 e d. lgs. 25 novembre 2016, n. 222.

¹¹ D. p.r. 12 settembre 2016, n. 194.

sudette disposizioni erano tali da incidere anche su ambiti di competenza legislativa regionale residuale (in materia di organizzazione amministrativa regionale, turismo, servizi pubblici locali, trasporto pubblico locale) o concorrente (in materia di tutela della salute e coordinamento della finanza pubblica), l'“intesa” presso la sede della Conferenza Stato-regioni (invece del previsto parere raggiunto in Conferenza unificata), costituisse il necessario passaggio che, attraverso procedure collaborative volte alla definizione condivisa degli interventi normativi che incidono anche sulle competenze riservate alle autonomie, avrebbe superato il rilievo di incostituzionalità assicurando, in senso evolutivo, il rispetto del principio della leale collaborazione anche nell'ambito del processo legislativo. In particolare, la sentenza aveva colpito tre provvedimenti già in vigore, quali quello sulla dirigenza sanitaria (Decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 171), sul licenziamento disciplinare (Decreto legislativo 20 giugno 2016, n.116) e sulle società partecipate (Decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175), mentre erano ancora in corso di adozione gli attuativi della dirigenza e degli enti pubblici locali. In coerenza con talune indicazioni espresse, sugli effetti della suddetta decisione, dal Consiglio di Stato, il Governo ha scelto di adottare provvedimenti correttivi per i tre decreti legislativi già in vigore, sanando il vizio procedimentale di illegittimità costituzionale attraverso l'acquisizione dell'intesa in Conferenza Stato-regioni. La procedura dell'intesa in Conferenza Stato-regioni è stata acquisita anche per il Testo unico sul pubblico impiego, il cui termine di delega scadeva il 28 febbraio 2017, mentre sono decaduti, per mancata adozione nei termini, gli attuativi sulla dirigenza pubblica e gli enti pubblici locali.

Il correttivo sulla dirigenza sanitaria reca dunque modifiche al decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 171, di disciplina degli incarichi direttoriali delle aziende sanitarie. In particolare, esso corregge il testo originario nella parte relativa sia alla determinazione dei criteri utilizzati per la nomina a direttore generale delle aziende sanitarie locali, delle aziende ospedaliere e degli altri enti del Servizio sanitario nazionale, sia con riferimento all'indicazione della rosa di candidati che la Commissione regionale propone al Presidente della Regione ai fini della citata nomina. In tal senso è stata espunta la iniziale previsione, maggiormente restrittiva, in base alla quale la rosa di candidati fosse “*non inferiore a tre e non superiore a cinque*” ampliando, in tal modo, l'autonomia dei governatori nella scelta dei vertici delle proprie strutture.

Il correttivo sul licenziamento disciplinare interviene su quanto già disposto dal decreto legislativo 20 giugno 2016, n.116. In particolare, il testo originario – che già si innestava in un quadro normativo che prevedeva per tali ipotesi il licenziamento disciplinare – ha specificato ed ampliato la portata della fattispecie disciplinare prevista dall'articolo 55-*quater*, comma 1, lettera *a*), del decreto legislativo n.165/2001 (“falsa attestazione della presenza in servizio, mediante l'alterazione dei sistemi di rilevamento della presenza o con altre modalità fraudolente”), al fine di far valere anche la responsabilità di coloro che abbiano agevolato, con la propria condotta attiva od omissiva, la condotta fraudolenta ed ha introdotto, in caso di flagranza o di verifica mediante strumenti di sorveglianza o di registrazione della

falsa attestazione, la sospensione cautelare, senza stipendio, prevedendo infine un procedimento disciplinare accelerato da concludere entro 30 giorni. Con il correttivo si interviene inoltre nel campo del danno risarcibile modificando in senso ampliativo i termini per la denuncia all’Autorità giudiziaria e alla procura della Corte dei Conti (che passano da 15 a 20 giorni dall’avvio del procedimento disciplinare), aumentando, inoltre, da 120 a 150 giorni dalla denuncia, il periodo entro il quale la Corte dei Conti può esercitare l’azione di responsabilità nei riguardi del dipendente licenziato per assenteismo per danno di immagine alla pubblica amministrazione. Si prevede, infine, che i provvedimenti cautelari, di avvio e di conclusione del procedimento disciplinare siano comunicati e conservati in una banca dati presso l’Ispettorato per la funzione pubblica.

Con il decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, si è intervenuti, con una regolamentazione “a sistema”, sull’assetto delle società partecipate, al fine di una riduzione e razionalizzazione delle stesse, anche per migliorare i controlli esterni. L’obiettivo era disporre la riduzione delle partecipazioni pubbliche con precisi limiti alla loro costituzione e criteri di trasparenza per il loro mantenimento e funzionamento e l’introduzione di un sistema sanzionatorio. Sono state inoltre introdotte norme in materia di organi di amministrazione e di controllo delle società a controllo pubblico, con riferimento ai seguenti profili: *governance* societaria, regimi di responsabilità e controllo, disposizioni volte a incentivare l’economicità e l’efficienza mediante l’introduzione di procedure di razionalizzazione periodica e di revisione straordinaria, gestione del personale, promozione della trasparenza. Il correttivo recepisce i contenuti dell’intesa assunta in sede di Conferenza Stato-regioni ed integra le disposizioni con riferimento a profili di criticità emersi in sede applicativa. In particolare, per le norme che con il decreto legislativo n. 175 del 2016 intervenivano in materie afferenti all’organizzazione regionale o locale, sono stati previsti specifici meccanismi di coinvolgimento degli enti territoriali mediante lo strumento dell’intesa in Conferenza unificata; sono stati prorogati alcuni termini e riformulate talune definizioni. È stato inoltre modificato il regime di scelta dei sistemi di amministrazione e controllo alternativi all’amministratore unico e sono state previste esclusioni specifiche, ad esempio, in materia di società partecipate dalle università per la gestione di aziende agricole con funzioni didattiche.

Con un ultimo gruppo di provvedimenti, che era previsto fossero adottati entro diciotto mesi (28 febbraio 2017) dalla data di entrata in vigore della delega, si è sostanzialmente concluso il complessivo processo di attuazione della Legge Madia. Si tratta, in particolare, dei decreti legislativi di revisione degli ordinamenti delle Forze di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, del Testo unico del pubblico impiego, della nuova disciplina sulla valutazione della *performance* dei pubblici dipendenti.

Nel dettaglio, il decreto legislativo di riordino delle Forze di polizia¹² riscrive, anch’esso in un’ottica di semplificazione e di modernizzazione, l’assetto ordinamentale

¹² D. lgs 29 maggio 2017, n. 95.

delle Forze di polizia di cui all'articolo 16 della legge 1° aprile 1981, n. 121. Si tratta della Polizia di Stato, dell'Arma dei carabinieri, della Guardia di finanza e della Polizia penitenziaria, in quanto come noto il Corpo forestale dello Stato è stato di recente assorbito, in via prioritaria, nell'Arma dei carabinieri. Il provvedimento costituisce il completamento dell'unitaria attuazione dei principi di delega sulla riorganizzazione degli stessi Corpi di polizia, conseguente alla razionalizzazione ed al potenziamento dell'efficacia delle funzioni di polizia e all'assorbimento del Corpo forestale dello Stato, attuati con il decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 177. Il testo rappresenta dunque l'esito del delicato lavoro svolto dai Tavoli interforze che – pur contrassegnato da elevata complessità – ha proposto, a sintesi delle diverse esigenze rappresentate connesse alle singole peculiarità ordinamentali, soluzioni volte a definire ampi e condivisi processi di armonizzazione delle discipline per la valorizzazione delle professionalità e del merito, anche attraverso il riconoscimento dell'anzianità di servizio, con i titoli acquisiti nel corso della carriera; il potenziamento e l'ampliamento delle funzioni, in particolare, per il personale con qualifica e gradi apicali del ruolo degli agenti e assistenti, dei sovrintendenti e degli ispettori, con il conseguente intervento sui trattamenti economici connessi alle nuove funzioni e responsabilità; la valorizzazione e l'adeguamento, in particolare, delle carriere degli ispettori e dei funzionari e ufficiali, attraverso la loro qualificazione professionale, rispettivamente, direttiva e dirigenziale, conseguente al potenziamento delle funzioni; la dirigenzializzazione dell'attuale ruolo direttivo con riconoscimenti economici e revisione dei posti di funzione.

Con il decreto legislativo di riordino del Corpo nazionale dei vigili del fuoco¹³ si provvede altresì all'ottimizzazione delle funzioni e dei compiti del Corpo nazionale e alla valorizzazione delle qualità professionali del citato personale. In particolare, viene riconosciuto al medesimo Corpo, in relazione alla diversa intensità degli eventi, il coordinamento e la direzione degli interventi tecnici caratterizzati dal requisito dell'immediatezza della prestazione, per i quali siano richieste professionalità tecniche anche ad alto contenuto specialistico ed idonee risorse strumentali. Il provvedimento dà, inoltre, atto dell'avvenuto trasferimento, in capo al medesimo Corpo nazionale, delle competenze del Corpo forestale dello Stato in materia di lotta attiva agli incendi boschivi e di spegnimento con mezzi aerei degli stessi e procede alla revisione e al riassetto delle strutture organizzative del Corpo disciplinandone funzioni e compiti in materia di soccorso pubblico, prevenzione incendi, difesa civile e, appunto, incendi boschivi. Nell'ambito del rafforzamento del sistema di soccorso pubblico, si valorizza altresì l'attività di formazione anche allo scopo di migliorare i servizi resi alla cittadinanza.

Sotto il profilo ordinamentale si modifica la disciplina concernente il personale volontario del Corpo nazionale dei vigili del fuoco attraverso l'istituzione di due distinti elenchi finalizzati alle necessità, da un lato dei distaccamenti volontari, dall'altro delle strutture centrali e periferiche e viene fatta salva la sovraordinazione

¹³ D. lgs 29 maggio 2017, n. 97.

funzionale del personale di ruolo negli interventi di soccorso. Si istituisce, infine, un *Fondo per l'operatività del soccorso pubblico* che mira a valorizzare le peculiari condizioni di impiego professionale del personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, conseguenti agli interventi di revisione ordinamentale introdotti dal presente decreto.

In questo ultimo gruppo di provvedimenti si inserisce anche il riordino della disciplina del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche (Testo unico del pubblico impiego decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75). Esso, come evidenziato dallo stesso Consiglio di Stato, *“si inserisce nel disegno di più ampio respiro perseguito dal legislatore delegante di riorganizzazione, razionalizzazione e ammodernamento della pubblica amministrazione, nello sforzo di dare piena ed effettiva attuazione ai principi di legalità, imparzialità e buon andamento, affermati dall'art. 97 della Costituzione, in una prospettiva finalmente dinamica ed operativa, volta cioè ad evidenziare, per un verso, il ruolo primario dei cittadini e delle imprese e, per altro verso, il ruolo servente della pubblica amministrazione e – per quanto riguarda in particolare l'oggetto dello schema in esame – dei dipendenti pubblici rispetto al perseguimento dei bisogni dei cittadini e delle imprese e quindi degli interessi pubblici, generali e/o particolari”*¹⁴.

In tale ottica, il nuovo Testo unico ridefinisce, in particolare, in senso ampliativo rispetto alla vigente disciplina negoziale, il rapporto tra legge e contrattazione collettiva e introduce il nuovo strumento del piano triennale dei fabbisogni che determinerà il progressivo superamento della dotazione organica quale limite alle assunzioni. Nell'ambito delle procedure concorsuali viene valorizzata la conoscenza delle lingue, nonché la possibilità di utilizzare il titolo di dottore di ricerca quale requisito per specifici profili o livello di inquadramento, anche al fine di assicurare un elevato livello di professionalità. Il provvedimento, inoltre, pone in essere misure volte a superare il precariato all'interno della pubblica amministrazione attraverso un piano straordinario di stabilizzazione che sarà operativo a partire dal 2018 e che permetterà l'ingresso nella pubblica amministrazione a coloro che in rapporto di lavoro a tempo determinato siano in possesso di determinati requisiti e ridefinisce, semplificandole, le procedure disciplinari nei riguardi dei pubblici dipendenti, introducendo nuove cause di licenziamento disciplinare anche per insufficiente rendimento reiterato e estendendo la procedura semplificata già declinata per i c.d. “furbetti del cartellino” (sospensione cautelare in 48 ore e uscita in 30 giorni) a tutti i casi di flagranza di violazione.

Con il decreto legislativo in materia di valutazione della *performance* (decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 74), invece, si mira a rendere effettivamente misurabile la stessa *performance* dei dipendenti pubblici, al fine di riconoscerne il merito e la conseguente premialità in un circolo virtuoso che leghi una parte della retribuzione dei pubblici dipendenti ai risultati raggiunti in termini di efficienza in rapporto alla

¹⁴ Cons. St., sez. consultiva per gli Atti Normativi, comm. spec., 21 aprile 2017, n. 916, par. 2.3.

qualità del servizio reso ai cittadini. A tal fine, punto centrale della citata riforma è rappresentato dall'adeguamento della disciplina degli Organismi indipendenti di valutazione (OIV) che dovranno verificare l'andamento della *performance* rispetto agli obiettivi programmati e segnalare eventuali necessità di interventi correttivi anche attraverso il riconoscimento in capo allo stesso Organismo di strumenti e poteri più incisivi, con particolare riferimento al potere ispettivo, al diritto di accesso al sistema informatico e agli atti e documenti degli uffici. È stato, inoltre, introdotto il divieto per l'amministrazione di nominare propri dipendenti quali componenti degli OIV con l'intento di assicurarne la massima imparzialità e indipendenza.

In conclusione, si può considerare che i nuovi processi collaborativi tra pubblica amministrazione e società civile hanno costituito il fondamento dell'intera iniziativa riformatrice. Tale analoga visione sembra aver recentemente ispirato anche i lavori di Forum PA del maggio scorso, nel corso dei quali si è ragionato su quale sia, in un prossimo futuro, il nuovo profilo dell'amministrazione necessaria al Paese per realizzare, entro il 2030, i 17 obiettivi di sviluppo sostenibile approvati a settembre 2015 dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite. Si è ritenuto, al riguardo, che l'attuazione di tale Agenda richieda un forte coinvolgimento di tutte le componenti della società, fra cui anche il settore pubblico, che impegni in un percorso condiviso Governo, mondo economico e della ricerca, cittadinanza organizzata e le stesse amministrazioni. A queste ultime, in particolare, è richiesto un nuovo slancio innovativo in termini di efficienza, digitalizzazione, partecipazione e collaborazione che le renda soggetti attivi della costruzione di una nuova stabilizzazione sociale compatibile con le attuali congiunture politiche ed economiche del Paese.

FINANZA PUBBLICA E LOCALE

L'autonomia finanziaria degli enti locali: dal Patto di Stabilità interno al pareggio di bilancio

PAOLO CANAPARO E BARBARA VIRGILIO

1. La riforma della c.d. Costituzione finanziaria e i vincoli di bilancio per le amministrazioni locali

La XVII Legislatura, che volge ormai al termine, segna una importante novità per la finanza locale: dopo 17 anni, il Patto di stabilità interno è stato sostituito con il vincolo del pareggio di bilancio, che si applica a tutti i comuni (compresi i quasi duemila con meno di mille abitanti, esclusi dal Patto di stabilità), alle province e alle città metropolitane, nonché alle regioni.

Il superamento di tale Patto costituisce l'esito del processo di riforma del quadro costituzionale in materia di finanza pubblica e dell'ordinamento contabile seguito alla sottoscrizione del Trattato sulla stabilità, coordinamento e *governance* dell'Unione economica e monetaria del 2 marzo 2012 (noto come «*Fiscal compact*»), con cui l'Italia e gli altri Stati membri dell'Unione europea si sono impegnati ad introdurre nei propri ordinamenti – a livello legislativo più elevato – il principio del pareggio di bilancio¹. Per dar seguito a questo impegno, nel nostro Paese è stata approvata la legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1², che ha novellato gli articoli 81, 97,

¹ Tale Trattato, sottoscritto da tutti i Paesi dell'Eurozona, tranne Regno Unito e Repubblica Ceca, è stato ratificato dall'Italia con la legge 23 luglio 2012, n. 114. Su tale Trattato, v. I. CIOLLI, *I paesi dell'eurozona e i vincoli di bilancio. Quando l'emergenza economica fa saltare gli strumenti normativi ordinari*, in Rivista AIC, n. 1/2012. Sulla nuova *governance* economica europea v. G. COLOMBINI, *Unione europea e Stati nazionali di fronte alla crisi economica. Riflessioni a margine*, in *Federalismi.it*, n. 26/2016, 30 dicembre 2016, e AA.VV., *Governance europea tra Lisbona e Fiscal compact*, (a cura di A. Iacoviello), Atti del convegno svoltosi a Roma il 29-30 ottobre 2014, Milano 2016.

² Legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, recante «*Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale*», pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 95 del 23 aprile 2012. Si ricorda che il testo della legge scaturisce dall'unificazione di sei proposte di iniziativa parlamentare e di un disegno di legge governativo e che, avendo raggiunto il quorum dei due terzi dei componenti nella seconda votazione, sia alla Camera, sia al Senato, la modifica costituzionale non è stata sottoposta a referendum popolare. Sulla approvazione con insolita rapidità dalla maggioranza qualificata dei due terzi del Parlamento e, come tale, non sottoposta a referendum confermativo, v. le critiche di A. BRANCASI, *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 10 gennaio 2012, e P. DE IOANNA, *Categorie economiche e vincoli giuridici: un medium cognitivo di difficile composizione*, in *Astrid Rassegna*, n. 7/2015, che scorge nella vicenda un deficit di «processo cognitivo pubblico». Sull'introduzione in Costituzione del principio del pareggio di bilancio la letteratura è vastissima: tra gli altri, si segnalano G. BOGNETTI, *Il pareggio del bilancio nella Carta costituzionale*, in Rivista AIC, n. 2/2012; I. CIOLLI, *I paesi dell'eurozona e i vincoli di bilancio. Quando l'emergenza economica fa saltare gli strumenti normativi ordinari*, ivi, n.1/2012; F. BILANCIA, *Note critiche sul c.d. "pareggio di bilancio"*, ivi, n. 2/2012; M. MAZZIOTTI, *Note minime sulla legge costituzionale 20 aprile 2012 n. 1*, in *Giur. cost.*, 2012, 3791 ss.; D. DE GRAZIA, *L'introduzione del principio del pareggio di bilancio in Costituzione (tra vincoli europei e zelo del legislatore)*, ivi, 2012, 2483 ss.; G. M. SALERNO, *Sulla*

117 e 119 Cost., imponendo espressamente (art. 97 Cost.) a tutte le pubbliche amministrazioni di assicurare, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico.

In particolare, per quanto concerne la disciplina di bilancio degli enti territoriali, la detta legge costituzionale ha apportato talune modifiche all'articolo 119 Cost. per specificare che l'autonomia finanziaria degli enti territoriali (Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni) deve essere esercitata nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, costituzionalizzando altresì il principio del concorso di tali enti all'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea. Con una modifica al sesto comma dell'articolo 119 è stato precisato che il ricorso all'indebitamento è subordinato alla contestuale definizione di piani di ammortamento e alla condizione che sia rispettato l'equilibrio di bilancio per il complesso degli enti di ciascuna Regione, nulla innovando rispetto alla vigente disciplina costituzionale che consente di ricorrere all'indebitamento esclusivamente per finanziare spese d'investimento, con ciò imponendo inderogabilmente il pareggio di bilancio per la parte corrente (c.d. *golden rule*).

Con la legge 24 dicembre 2012, n. 243³, attuativa del principio del pareggio di bilancio, ai sensi del nuovo sesto comma dell'articolo 81 Cost.⁴, sono stati poi disciplinati i principi e le regole di bilancio riferiti a tutte le pubbliche amministrazioni. In sede di attuazione di tale provvedimento, che ha introdotto dal 2014 la regola del pareggio nell'ordinamento italiano, è tuttavia emersa la necessità di differirne l'entrata in vigore per le Amministrazioni locali. Se per lo Stato la transizione dalla posizione di deficit a quella di pareggio risultava automaticamente disciplinata dal riferimento alle regole europee, per le Amministrazioni locali, infatti, la transizione dalle regole del Patto di stabilità interno a quella generale del pareggio richiedeva necessariamente un periodo di adeguamento, anche per concludere preventivamente il processo di armonizzazione della rappresentazione contabile dei bilanci. In tale fase di transizione è emersa, inoltre, la necessità di apportare talune modifiche alla struttura del saldo contabile rilevante ai fini del pareggio, come originariamente definito dalla detta legge n. 243 del 2012, nonché ai meccanismi di flessibilità previsti dalla stessa legge.

forza prescrittiva dei nuovi principi norme secondarie sempre più determinanti, in Guida al diritto, 2012, 20 ss.; P. CANAPARO, *La legge costituzionale n. 1 del 2012: la riforma dell'articolo 81, il pareggio di bilancio e il nuovo impianto costituzionale in materia di finanza pubblica*, in Federalismi.it, n. 13/2012; D. MORGANTE, *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio*, ivi, n. 14/2012.

³ Legge 24 dicembre 2012, n. 243, recante «*Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione*», pubblicata nella G.U. n. 12 del 15 gennaio 2013. Sottolineano l'estrema rapidità di approvazione di tale legge attuativa, così come peraltro già avvenuto con la legge cost. n. 1 del 2012, L. GIANNITI - C. GORETTI, *Prime note sull'Ufficio parlamentare di bilancio*, in Rivista giuridica del Mezzogiorno, 2013, 86, e D. CABRAS, *La legge di attuazione del principio costituzionale del pareggio di bilancio*, in Quad. cost., 2013, 124-125.

⁴ Il sesto comma dell'articolo 81 Cost. prevede che il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni siano stabiliti da una apposita legge c.d. "rinforzata", in quanto approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera. L'art. 1, comma 2, della legge n. 243/2012 prevede espressamente che tale legge possa essere abrogata, modificata o derogata solo in modo espresso mediante una legge successiva, da approvare sempre a maggioranza assoluta dei componenti di Camera e Senato.

Così, soltanto a decorrere dall'esercizio finanziario 2017, a seguito dell'entrata in vigore (il 13 settembre 2016) della legge n. 164 del 2016⁵, che ha apportato correttivi, in modo pressoché completo, a tutto il vecchio impianto normativo previsto per regioni ed enti locali dagli originari articoli da 9 a 13 della legge n. 243 del 2012, il pareggio di bilancio è divenuto definitivamente il parametro di riferimento per la costruzione dei bilanci degli enti locali⁶.

2. L'equilibrio di bilancio degli enti locali e l'ammissibilità di operazioni di indebitamento

Il *favor* con cui le amministrazioni territoriali hanno salutato le nuove regole sul pareggio di bilancio è dovuto, innanzitutto, al fatto che la gestione di una amministrazione locale deve ora fare necessariamente riferimento ad un equilibrio tra entrate e spese; per l'effetto che, se si rispetta tale equilibrio, non c'è bisogno di vincoli puntuali alle singole voci di spesa, su cui la scelta spetta a ciascuna amministrazione e il giudizio agli elettori⁷. Si aggiunge la stabilizzazione delle regole di calcolo e dell'obiettivo programmatico, unici elementi in grado di rilanciare gli investimenti consentendo una puntuale programmazione pluriennale.

Ciò in evidente discontinuità con il Patto di stabilità interno, i cui contenuti prescrittivi sono stati rivisti regolarmente dal legislatore, sin dalla sua introduzione, nel 1998, con cadenza perfino annuale. I vincoli del Patto hanno, peraltro, sempre mantenuto una struttura retrospettiva (*backward looking*), basata sul miglioramento dei risultati precedentemente raggiunti⁸, piuttosto che una struttura prospettica (*forward looking*), basata su un obiettivo da raggiungere, con la richiesta di miglioramenti commisurati alla distanza rispetto a tale obiettivo. I vincoli imposti

⁵ Legge 12 agosto 2016, n. 164, recante «Modifiche alla legge 24 dicembre 2012, n. 243, in materia di equilibrio dei bilanci delle Regioni e degli Enti Locali», pubblicata nella G.U. n. 201 del 29 agosto 2016.

⁶ Si rammenta che già l'art. 1, comma 707, della legge di stabilità 2016 aveva anticipato la definitiva entrata in vigore del vincolo del pareggio di bilancio per gli enti locali, disponendo la cessazione, a decorrere dall'anno 2016, dell'applicazione di tutte le norme concernenti la disciplina del Patto di stabilità interno degli enti locali, fermi restando gli adempimenti relativi al monitoraggio e alla certificazione del patto 2015, nonché l'applicazione delle sanzioni in caso di mancato rispetto dello stesso relativamente all'anno 2015 o agli anni precedenti, accertato secondo la specifica disciplina normativa. Sulla introduzione del pareggio di bilancio per gli enti locali, v. S. BILARDO, *Il pareggio di bilancio in Costituzione per gli enti territoriali: tra riforma della contabilità e patto di stabilità*, in Azienda pubblica, n. 4/2013, V. GIANNOTTI, *Le prime riflessioni sulle modifiche al pareggio di bilancio degli enti locali*, in La finanza locale, n. 4/2016, P. CANAPARO, *L'equilibrio di bilancio negli enti territoriali: più risorse per gli investimenti con la legge n. 164/2016*, in *Public finance research papers*, Istituto di Economia e Finanza, DIGEF. Università della Sapienza, Roma, settembre 2016, M. QUECCHIA, *Il saldo di finanza pubblica (pareggio di bilancio) dopo la legge 12 agosto 2016, n. 164*, in La finanza locale, n. 5/6.

⁷ Il Sottosegretario di Stato all'economia e alle finanze, Pier Paolo Baretta, nella Audizione sull'attuazione e le prospettive dell'equilibrio dei bilanci delle Regioni e degli enti locali e del concorso dei medesimi alla sostenibilità del debito pubblico, dinanzi alla Commissione bicamerale per l'attuazione del federalismo fiscale, in data 3 novembre 2016, ha affermato che «il pareggio è un esito obbligato delle scelte di gestione del bilancio, ma non può e non deve essere un impedimento per lo Stato e per le autonomie locali, né aumentare per le stesse i vincoli burocratici e, soprattutto, deve lasciarle libere nella propria discrezionalità e capacità programmatica, in primis in relazione agli investimenti».

⁸ Sulla articolazione e mutevolezza dei contenuti del Patto di stabilità interno, v. F. GUELLA, *Il patto di stabilità interno, tra funzione di coordinamento finanziario ed equilibrio di bilancio*, in Quaderni cost., n. 3/2013.

hanno disegnato una finanza locale sempre più ingessata, che ha ridotto l'ambito di discrezionalità degli amministratori, esposti ad una estesa ed articolata platea di sanzioni, correlata anche ad una serie di adempimenti meramente contabili e di comunicazioni obbligatorie, a volte sovrapponibili. Ne sono conseguiti numerosi tentativi di eludere gli effetti restrittivi delle regole del Patto con l'adozione di strategie di c.d. *window dressing* del bilancio, quali l'esternalizzazione dei servizi per meri scopi contabili, la creazione di debiti fuori bilancio, l'accertamento di crediti inesigibili e il rinvio del pagamento dei debiti commerciali; ciò nonostante l'introduzione di specifiche sanzioni volte ad evitare tali comportamenti elusivi.

In una ottica di maggiore responsabilizzazione degli amministratori e di *accountability* dei loro comportamenti, all'introduzione del vincolo del pareggio di bilancio è stata associata la previsione di un sistema di sanzioni e premialità da definire con legge statale. Il nuovo sistema delle sanzioni supera l'approccio di mera vigilanza centralistica, proprio del Patto di stabilità interno, a favore di un più equilibrato e adattabile principio di proporzionalità delle sanzioni alla dimensione e all'incidenza delle violazioni registrate. I proventi delle sanzioni per gli enti inadempienti sono peraltro destinati alla costruzione di un sistema di premialità per quegli enti virtuosi appartenenti al medesimo comparto, per indurre ad una gestione più efficiente dei bilanci pubblici locali.

Ad esclusione delle previsioni normative che stabiliscono eccezioni particolari non è, in ogni caso, possibile derogare alla disciplina del pareggio di bilancio, neppure qualora intervengano situazioni particolari in corso di esercizio, che impongano l'effettuazione di nuove spese. In ipotesi di sopravvenienza di esigenze nuove di spesa, l'ente dovrà quindi modificare in riduzione altre spese che aveva previsto di sostenere, ovvero reperire nuove entrate, rientrando, ovviamente, nella discrezionalità dell'amministrazione l'individuazione in concreto della strada da seguire nel rispetto del vincolo di equilibrio dei saldi⁹.

Il vincolo del pareggio di bilancio può essere modificato soltanto con il ricorso ai meccanismi di flessibilità a livello regionale introdotti per consentire la redistribuzione degli spazi finanziari tra gli enti locali della regione e tra la regione e gli enti locali del proprio territorio¹⁰, nel rispetto del limite dell'articolo 119, comma sesto, Cost., che riconosce la possibilità di ricorrere all'indebitamento esclusivamente per il finanziamento delle spese di investimento e con l'obbligo di adozione di piani di ammortamento per il rimborso del debito. Lo strumento attuativo di tali meccanismi di alleggerimento dei vincoli di finanza pubblica è costituito dalle intese, che rappresentano il mezzo attraverso il quale cedere o acquisire a livello regionale capacità di realizzazione di investimenti, nella garanzia, per l'anno di riferimento, del rispetto dell'obiettivo del pareggio di bilancio da parte del complesso degli enti territoriali appartenenti alla regione interessata, compresa la medesima Regione. La Regione e gli enti locali rientranti nell'ambito territoriale,

⁹ Corte dei conti, Sez. reg. Lombardia, 163/2016/PAR.

¹⁰ Art. 10 della legge n. 243/2012, così come modificato dalla legge n. 164/2016.

dunque, possono “giocarsi” gli spazi finanziari al loro interno, ma senza “forzare” il saldo finale loro complessivamente assegnato. Il ricorso a tali intese è obbligatorio, con l’effetto che, in caso di inerzia, le regioni subiranno l’intervento sostitutivo dello Stato.

Qualora poi non risultino possibili tali operazioni di cessione e acquisizione di spazi finanziari in sede regionale, subentra un ulteriore livello, quello nazionale, in cui, mediante i Patti di solidarietà nazionale, attivare meccanismi residuali di compensazione degli obiettivi finanziari assegnati agli enti locali, con riflessi positivi sulle spese di investimento degli stessi, nel rispetto del vincolo del pareggio di bilancio non più a livello regionale ma per l’intero comparto degli enti territoriali.

Le operazioni di indebitamento possono comunque essere effettuate soltanto contestualmente all’adozione di piani di ammortamento di durata non superiore alla vita utile dell’investimento, che evidenzino l’incidenza delle obbligazioni assunte sui singoli esercizi finanziari futuri, nonché le modalità di copertura dei relativi oneri. Non si possono, pertanto contrarre, ad esempio, debiti di durata ventennale per acquisire beni che hanno un ammortamento quinquennale. Questo dovrebbe impedire la maturazione dei c.d. deficit intergenerazionali, derivanti dal fatto che l’utilità del bene risulta interamente consumata da una generazione precedente e l’ammortamento, invece, è posto a carico anche delle generazioni successive. Il piano d’ammortamento deve evidenziare sia l’onere derivante dalla restituzione del capitale, sia il costo, in termini d’interessi, del ricorso al debito, sia le modalità con le quali l’ente provvederà al relativo finanziamento nei bilanci futuri.

3. La sostenibilità dei conti pubblici nazionali e il concorso dello Stato al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni: il rischio di deriva centralistica

Il vincolo del pareggio di bilancio può subire variazioni, non solo in ragione della detta flessibilità a livello regionale e residuale a livello nazionale, ma anche per garantire la sostenibilità del debito del complesso delle amministrazioni pubbliche e per partecipare, tenuto conto dell’andamento del ciclo economico, alla riduzione del debito stesso attraverso versamenti al Fondo per l’ammortamento dei titoli di Stato. In altre parole, il vincolo del pareggio di bilancio può essere modificato con la richiesta di uno sforzo aggiuntivo che lo porti in territorio positivo, per garantire gli obiettivi nazionali di deficit/PIL e, indirettamente, di debito/PIL. I «sacrifici» possono comportare deroghe a quello che potremmo definire, in modo semplificato, il “contesto” normale, rappresentato dal vincolo del pareggio di bilancio, ciò al fine di assicurare il (necessario ed obbligatorio) concorso degli enti locali al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica definiti, in attuazione di quelli determinati a livello europeo, e secondo modalità stabilite con legge dello Stato.

Non è consentito agli enti locali derogare al vincolo del pareggio di bilancio nemmeno in caso di ciclo economico avverso ed anche solo per assicurare il finanziamento delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali. In tale

caso, è lo Stato, che, in ragione dell'andamento del ciclo economico o al verificarsi di eventi eccezionali, è tenuto a concorrere al finanziamento delle dette funzioni secondo modalità definite con proprie leggi. Ciò significa che, nel caso di crisi finanziarie, come quella scatenatasi dal 2009, gli enti locali non possono assumere alcuna iniziativa di contenimento degli effetti di riduzione del finanziamento delle funzioni fondamentali che pregiudichi il rispetto del principio (inderogabile) dell'equilibrio di bilancio.

La Corte dei conti ha evidenziato come l'introduzione di nuovi e diffusi rinvii mobili o dinamici alla legge ordinaria dello Stato, senza prevederne, peraltro, particolari limiti di disciplina, è destinata ad offrire allo Stato l'opportunità di articolare liberamente il concorso degli enti territoriali al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, utilizzando al massimo gli spazi di flessibilità resi disponibili, anche dalla richiamata ampia delega in materia di premi e sanzioni, con ciò ricalcando, nella sostanza, i meccanismi tipici delle manovre annuali di finanza pubblica.

Nel complesso, l'introduzione di diffusi rinvii alla legge ordinaria dello Stato senza particolari delimitazioni degli ambiti di materia, non sembra disegnare – secondo la Corte dei conti - quel quadro di regole certe, di relazioni stabili e di obiettivi condivisi che la disciplina sull'equilibrio di bilancio e sulla sostenibilità del debito dovrebbe, almeno tendenzialmente, assicurare¹¹.

4. La certezza delle risorse disponibili e la programmazione di bilancio

Essenziale per la corretta attuazione del principio del pareggio di bilancio è la certezza del sistema di alimentazione finanziaria delle autonomie locali, per quanto concerne sia il gettito fiscale¹², che i trasferimenti dallo Stato, tenuto conto che questi ultimi, pur avendo registrato, in attuazione del federalismo fiscale, una inevitabile progressiva e rapida contrazione, continuano ancora a rappresentare una componente importante del perimetro delle risorse disponibili per gli enti locali.

¹¹ Cfr. Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, *Indagine conoscitiva in materia di contenuto della nuova legge del bilancio dello stato e di equilibrio di bilancio delle regioni e degli enti locali, di cui alla legge n. 243 del 2012 (a.c. n. 3828 e a.s. n. 2344)*, maggio 2016. La Corte rileva come non si possa escludere che tale sistema di rinvii, se non ricondotto entro più ristretti margini di discrezionalità, possa alimentare "nuovo" contenzioso con gli enti territoriali a salvaguardia delle loro prerogative costituzionali. Ciò anche in ragione della scelta del legislatore di omettere il modulo consensualistico dell'intesa in sede di Conferenza unificata con una sostanziale attenuazione del principio della leale collaborazione posto a garanzia dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali, tanto più che, come chiarito dalla Corte costituzionale (sent. n. 88/2014 cit.), il ricorso al predetto modulo partecipativo non compromette di per sé la funzionalità del sistema né genera il rischio di uno stallo decisionale, poiché, in caso di dissenso e fatta salva la necessaria adozione di «idonee procedure per consentire reiterate trattative volte a superare le divergenze», la determinazione finale può essere, legittimamente, adottata direttamente dallo Stato.

¹² Sul punto v. la recente Audizione ANCI in merito al "*Sistema della riscossione dei tributi negli enti locali*", dinanzi alla Commissione bicamerale per l'attuazione del federalismo fiscale del 13 luglio u.s., in cui è stata rinnovata la necessità di rivedere l'assetto della riscossione delle entrate locali, in un'ottica di recupero di autonomia gestionale, di semplificazione delle procedure, di trasparenza e affidabilità degli operatori, nonché di rafforzamento del rapporto con i contribuenti e di conseguente stimolo alla compliance fiscale. Tali obiettivi erano peraltro ben rappresentati nella c.d. delega fiscale (L. 11 marzo 2014, n. 23), non esercitata per la parte relativa alla riscossione locale.

La certezza del detto sistema rappresenta, peraltro, la condizione necessaria per una tempestiva programmazione delle entrate e delle spese, indispensabile non solo sul piano della più efficiente allocazione delle risorse ma anche su quello del controllo della sana gestione finanziaria. Al rispetto dei tempi di programmazione dei bilanci, il legislatore ha dunque rivolto una particolare attenzione recentemente prevedendo una serie di incentivi—introdotti dall’articolo 21-*bis* del recente decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50¹³— a favore di quegli enti locali che abbiano approvato il consuntivo entro il 30 aprile 2017 e per quelli che, a partire dal 2018, chiudano i bilanci preventivi entro il 31 dicembre dell’anno precedente all’esercizio finanziario di riferimento, come previsto *ex* articolo 151 del TUEL (sinora sempre derogato). Per tali enti il pacchetto premiale si risolve nell’esonero dalle limitazioni e vincoli previsti per le spese di consulenza, formazione, pubblicità, sponsorizzazioni, acquisti di carta, sempreché, ovviamente, il comune rispetti il pareggio di bilancio. Si tratta di semplificazioni chieste da tempo e a gran voce, evidenziandosi che il vincolo generale del pareggio di bilancio rende irragionevoli i limiti alle singole voci di spesa, i quali hanno l’unico risultato di cancellare l’autonomia delle singole amministrazioni, funzionale ad una più diretta rappresentanza delle preferenze e degli interessi locali nella determinazione delle scelte politiche e ad una maggiore responsabilizzazione degli organi di governo in ordine alla gestione delle risorse.

In particolare, per l’esercizio 2017, nell’ottica di un progressivo e graduale avvicinamento al percorso fisiologico tracciato dalla legge per la programmazione finanziaria, il termine per l’approvazione del bilancio di previsione è stato differito per gli enti locali, inizialmente al 28 febbraio 2017 (art. 1, comma 454, l. n. 232/2016) e, successivamente, prorogato al 31 marzo 2017 per i Comuni (art. 5, comma 11, d.l. n. 244/2016,) ed al 30 giugno 2017 per Province e Città metropolitane (d.m. 30 marzo 2017) e poi, al 30 settembre 2017 (d.m. 7 luglio 2017). Il mancato rispetto di tale termine, fermi restando gli interventi surrogatori sugli organi previsti dal TUEL ove ne ricorrano i presupposti, è sanzionato con il divieto di assunzione di personale a qualsiasi titolo e di stipula di contratti di servizio fino all’avvenuto adempimento (art. 9, comma 1-*quinqies*, decreto-legge 24 giugno 2016, n. 113, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2016, n. 160).

È da dire che lo spostamento in avanti dei termini - oltre a presentare taluni profili di incoerenza con la riforma dei sistemi contabili che ha disegnato un unico organico ciclo di bilancio che lega la fase della programmazione a quella della gestione e della rendicontazione - rende più difficoltosi la realizzazione degli obiettivi programmati, la corretta ed economica gestione delle risorse pubbliche, l’imparzialità ed il buon andamento della pubblica amministrazione e la trasparenza

¹³ Decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, recante «*Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo*», convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 2017, n. 96.

dell'azione amministrativa, pregiudicando l'esercizio delle funzioni di controllo interno ed esterno all'ente.

Si deve dare atto che, alla base della prassi del differimento del termine di deliberazione dei bilanci c'è la persistenza di margini di incertezza del quadro di riferimento normativo per l'impostazione dei bilanci medesimi, soprattutto delle risorse finanziarie disponibili e del loro impiego. Un'incertezza che, invero, non si riflette solo sulla fase della programmazione finanziaria, ma anche su quella di gestione dei bilanci deliberati; e ciò per effetto di disposizioni che, oramai da alcuni anni, intervengono in corso d'esercizio a modificare le regole della gestione ed i relativi assetti, come avvenuto, anche nel 2017, con il citato decreto-legge n. 50 del 2017¹⁴.

¹⁴ Cfr. Corte dei conti, Sezione Autonomie, deliberazione n. 14/SEZAUT/2017/INPR.

ENTI LOCALI

La legge italiana sulle unioni civili. Aspetti problematici di una rivoluzione incompiuta

ALESSANDRA CUPI E PAOLA MARINO

1. La legge 76/2016 e la disciplina delle unioni civili

Sosteneva Arturo Carlo Jemolo che *"La famiglia è un'isola solo lambita dal mare del diritto"*. Con tale espressione l'insigne giurista dava conto dell'oggettiva difficoltà da parte del legislatore di regolare, tra i numerosi rapporti considerati dal codice civile, quello tra i coniugi.

Se un redivivo Jemolo tornasse tra noi, sarebbe costretto ad ammettere che tanto la famiglia quanto gli istituti alla stessa assimilabili costituiscono ormai un arcipelago, che restituisce plasticamente la complessità della società e delle relazioni affettive tra esseri umani, anche dello stesso sesso.

Il mare del diritto continua a lambire questo arcipelago con eccessiva timidezza.

Certo, si tratta di un mare avvolto da nebbie ancora fitte, in cui è difficile scorgere dalla chiglia di una nave il profilo di un promontorio, il protendersi di un istmo e, in definitiva, un approdo certo, specie con riguardo ai figli allevati dalla coppia omosessuale.

La legge 76/2016¹ sulle unioni civili e sul contratto di convivenza sconta, secondo i primi commentatori, le incertezze legate alla novità della materia, alle resistenze interne fraposte dalle forze sociali e partitiche avverse alla codificazione di istituti, che sanciscono ormai la legittimità di legami simili e tuttavia ulteriori e diversi rispetto a quello familiare "classico".

L'Italia non ha adottato il modello di Paesi Bassi, Spagna e Francia, sposato recentemente anche dalla Germania.

Questi Paesi hanno esteso alle coppie omosessuali l'istituto matrimoniale. L'Italia, invece, ha preferito lasciare inalterata la disciplina codicistica del matrimonio ed ha introdotto un istituto nuovo e distinto per sancire il legame tra coppie omosessuali, denominato "unione civile", sull'esempio del legislatore svizzero e austriaco.

Il riferimento, contenuto nel comma 1 dell'art. 1, al fatto che l'unione civile tra persone del medesimo sesso sia una "specifica formazione sociale ai sensi degli artt. 2 e 3 Cost." ha proprio la funzione di escludere inequivocabilmente che la coppia

¹ Legge 20 maggio 2016, n. 76, "Regolamentazione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso e disciplina delle convivenze". Pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale 21 maggio del 2016, n. 118.

omosessuale unita civilmente possa “aspirare” alla qualificazione di “famiglia” ai sensi e ai fini dell’art. 29 Cost..

2. La disciplina. Condizioni di legittimazione, cause impeditive, impugnazione

La costituzione dell’unione civile deve avvenire per iniziativa di due persone maggiorenni dello stesso sesso mediante dichiarazione di fronte all’ufficiale di stato civile e alla presenza di due testimoni.

L’ufficiale dello stato civile provvede alla registrazione degli atti di unione civile “*nell’archivio dello stato civile*”. L’imprecisa definizione della legge 76/2016 si riferisce, in realtà, ai registri dello stato civile, tassativamente elencati dalle norme che regolano l’ordinamento di stato civile e, notoriamente, consistenti in quelli di cittadinanza, nascita, matrimonio e morte.

Una delle prime questioni che si sono poste all’indomani dell’approvazione della disciplina delle unioni civili è stata proprio quella di operare una scelta, che presentava due opzioni possibili ma certamente non “neutre” in termini di ricadute sul dibattito politico e sull’opinione pubblica: istituire un nuovo e apposito registro, dedicato alle unioni civili, oppure provvedere alla loro registrazione all’interno di quello dei matrimoni?

La scelta è ricaduta, in prima battuta, e cioè in sede di adozione del d.p.c.m. che fissava le disposizioni transitorie necessarie per la tenuta dei suddetti registri (d.p.c.m. 144/2016), sulla costituzione di un registro provvisorio, diverso e distinto da quello dei matrimoni, e si è successivamente consolidata, in sede di emanazione dei decreti legislativi attuativi della disciplina delle unioni, attraverso la novella delle disposizioni relative all’ordinamento dello stato civile e l’ampliamento dei registri “tipizzati” che, di conseguenza, annoverano adesso anche quello, del tutto nuovo, delle unioni civili (art. 14, n. 4-bis, R.d. 9/7/1939, n. 1238).

Non si contempla l’effettuazione di pubblicazioni preliminari al perfezionamento del negozio.

Il regime normativo del nuovo istituto delle unioni civili risulta dal concorso di una pluralità di disposizioni: disposizioni elaborate ed introdotte *ad hoc* dal legislatore, disposizioni contenute in provvedimenti normativi dichiarati applicabili alle unioni civili e rimandi al codice civile (si pensi alle norme su ordini di protezione, interdizione e inabilitazione, amministrazione di sostegno, annullamento per violenza del contratto, etc...), modifica dello stesso codice civile.

Delle disposizioni del codice civile diverse da quelle espressamente richiamate nessuna trova applicazione (a rigore, nemmeno in via analogica) rispetto all’istituto delle unioni civili; altrettanto deve dirsi di tutte le disposizioni della l. 4 maggio 1983, n. 184, in materia di adozione.

Il comma 20 dell’art. 1 della legge 76/2016 introduce, infine, una clausola generale di estensione prevedendo l’applicabilità, alle parti delle unioni civili, di tutte le disposizioni che si riferiscono al matrimonio e di quelle che contengono le

parole «coniuge», «coniugi» o termini equivalenti che siano contenute “*nelle leggi, negli atti aventi forza di legge, nei regolamenti nonché negli atti amministrativi e nei contratti collettivi*”.

Tale applicazione è prevista al solo fine di assicurare l’effettività della tutela dei diritti e il pieno assolvimento degli obblighi derivanti dall’unione.

Accorta dottrina auspica un nuovo intervento del legislatore volto a collocare le disposizioni concernenti le unioni civili nel codice civile e a chiarire in che misura le disposizioni speciali esterne allo stesso, che contengano riferimenti al coniuge, siano applicabili all’istituto in esame.

Costituiscono cause impeditive per la costituzione dell’unione civile:

- la sussistenza, per una delle parti, di un vincolo matrimoniale o di un’unione civile tra persone dello stesso sesso;
- l’interdizione di una delle parti per infermità di mente; se l’istanza d’interdizione è soltanto promossa, il P.M. può chiedere che si sospenda la costituzione dell’unione civile; in tal caso il procedimento non può aver luogo finché la sentenza che ha pronunciato sull’istanza non sia passata in giudicato;
- la sussistenza tra le parti dei rapporti di parentela, affinità, adozione e affiliazione di cui all’art. 87 c.c.;
- la condanna definitiva di un contraente per omicidio consumato o tentato nei confronti di chi sia coniugato o unito civilmente con l’altra parte; se è stato disposto soltanto rinvio a giudizio ovvero sentenza di condanna di primo grado o secondo grado ovvero una misura cautelare, la costituzione dell’unione civile tra persone dello stesso sesso è sospesa sino a quando non è pronunciata sentenza di proscioglimento.

La sussistenza di una delle predette cause impeditive comporta la nullità dell’unione civile.

L’unione civile contratta in violazione dei suddetti impedimenti o in violazione dell’art. 68 c.c. (ritorno di colui di cui fu dichiarata la morte presunta) può essere impugnata da ciascuna delle parti della stessa unione civile, dagli ascendenti prossimi, dal P.M. e da tutti coloro che abbiano un interesse legittimo e attuale all’impugnazione.

L’unione può essere impugnata altresì dalla parte il cui consenso sia stato estorto con violenza o determinato da timore di eccezionale gravità o da errore sull’identità della persona o da errore essenziale sulle qualità personali dell’altra parte, ma l’azione è improcedibile se vi sia stata coabitazione per un anno, dopo che sono cessate la violenza o le cause che hanno determinato il timore o sia stato scoperto l’errore.

L’errore sulle qualità personali può rendere annullabile il negozio costitutivo dell’unione civile soltanto se si presta ad essere qualificato come “essenziale”: è tale soltanto l’errore che sia caduto su qualità tassativamente individuate dalla legge e abbia condizionato in modo decisivo la scelta di costituire l’unione civile.

La parte può sempre impugnare il matrimonio o l'unione civile dell'altra parte e ugualmente il coniuge può impugnare in ogni tempo il matrimonio o l'unione civile contratta dall'altro coniuge, ma se si oppone la nullità della prima unione o del primo matrimonio, tali questioni assumono valore pregiudiziale e devono essere quindi preventivamente giudicate.

3. Rapporti personali e patrimoniali

Quanto ai rapporti personali tra i contraenti, si rimarca come le parti acquistino gli stessi diritti e assumano i medesimi doveri. Dall'unione civile deriva l'obbligo reciproco all'assistenza morale e materiale e alla coabitazione. Entrambe le parti sono tenute, ciascuna in relazione alle proprie sostanze e alla propria capacità di lavoro professionale e casalingo, a contribuire ai bisogni comuni.

Il regime patrimoniale dell'unione civile, in mancanza di diversa convenzione patrimoniale, è costituito dalla comunione dei beni.

L'elenco dei diritti e doveri degli uniti civilmente è inserito nei commi 11 e 12 dell'art. 1 della legge, è esaustivo e non meramente esemplificativo.

Si discute se alle parti sia preclusa la possibilità di assumere doveri diversi ed ulteriori rispetto a quelli contemplati dal legislatore (purché, s'intende, con gli stessi compatibili), attraverso la stipulazione di appositi accordi "integrativi" degli effetti *ex lege* dell'unione civile.

Alcuni autori parlano, a questo proposito, addirittura di "doveri impliciti" in aggiunta a quelli tipici indicati dalla norma, desumibili dai principi generali, che governano il rapporto, oltre che dai principi costituzionali riferibili alla persona.

Non viene contemplato il dovere delle parti di costituire, condurre e mantenere una comunione di vita (materiale e spirituale).

Non vengono nemmeno contemplati un dovere di "fedeltà" o un dovere di "collaborazione nell'interesse comune".

4. Unioni civili e filiazione

L'unione civile non può costituire il fondamento di rapporti giuridici di filiazione.

Il già citato comma 20 dell'art. 1 preclude la possibilità di accedere all'adozione sia alle parti dell'unione civile congiuntamente, sia ad una di esse nei confronti dei figli dell'altra, attraverso l'espressa esclusione dell'applicazione della legge sulle adozioni.

Questo costituisce, senz'altro, uno degli aspetti maggiormente dibattuti della legge 76/2016 e del suo travagliato iter parlamentare, nel corso del quale era stata inserita la cosiddetta *stepchild adoption*, estendendo espressamente anche alla parte dell'unione civile la possibilità, prevista per il coniuge, di adottare il figlio minore dell'altra. La *stepchild adoption* è stata oggetto di vivaci dibattiti, dentro e fuori le

aule parlamentari, per superare i quali e al fine di consentire l'approvazione della legge, si è deciso di eliminare la previsione di questa forma di adozione dal testo normativo.

L'intento chiaro del legislatore di stralciare il rapporto di filiazione dalla legge, reso inequivocabile anche dal mancato richiamo all'articolo del codice civile relativo agli obblighi e ai doveri dei genitori nei confronti della prole (art. 147 c.c.), si opacizza tuttavia, agli occhi dell'interprete, di fronte alla lettura della formula, di difficile comprensione, che mantiene "fermo quanto previsto e consentito in materia di adozione dalle norme vigenti" (art. 1, c. 20).

La contraddizione evidente con l'esclusione, recata immediatamente prima di tale formula, dell'applicazione di tutta la disciplina dell'adozione, impone uno sforzo ermeneutico per cercare di risolvere l'antinomia. Forse il legislatore intendeva "legificare" la prassi giurisprudenziale che consente l'adozione in casi particolari e cioè, praticamente, la *stepchild adoption* per le coppie omosessuali ma, come acutamente osservato in dottrina, tale riconoscimento la giurisprudenza lo ha fondato su un'interpretazione proprio di quella legge sulle adozioni (L. 184/1983) la cui applicazione viene espressamente esclusa.

Resta, quindi, l'aspetto problematico che potrà essere chiarito in sede di applicazione della normativa in questione o di riforma della disciplina delle adozioni.

5. Indirizzo della vita comune, residenza e cognome: aspetti controversi

Le parti concordano tra loro l'indirizzo della vita comune e quella che si allontani senza giusta causa dalla residenza comune, rifiutando di farvi ritorno, vede sospeso *ex lege* il proprio diritto di pretendere e ricevere dall'altra parte assistenza morale e materiale.

Alle parti dell'unione civile è preclusa la possibilità di rivolgersi all'autorità giudiziaria in caso di disaccordo, per provare a trovare, con l'ausilio del giudice, una soluzione condivisa o eventualmente (laddove il disaccordo persista) per richiedere al giudice l'adozione della soluzione più adeguata alle esigenze della vita comune.

Il legislatore italiano ha infatti accordato alle parti la possibilità di assumere, a seguito e per effetto della costituzione dell'unione civile e mediante un'apposita dichiarazione resa concordemente davanti all'ufficiale dello stato civile in occasione del perfezionamento del relativo negozio, un "cognome comune" (art. 1, comma 10).

Alle parti non viene tuttavia attribuita la possibilità di assumere come "cognome comune" un cognome diverso dal cognome originario di entrambe né la possibilità di affiancare al proprio cognome originario (ad esso antepoendolo o posponendolo) il cognome della controparte. Il comma 10 dell'art. 1 si limita, per contro, a prevedere che le parti che decidono di assumere un cognome comune possano concordemente scegliere come tale uno dei rispettivi due cognomi originari.

Ne deriva che, laddove le parti si avvalgano di tale opzione, una di esse (quella il cui cognome sia stato concordemente scelto come cognome comune) conserverà

il proprio cognome originario (che assumerà anche la valenza di cognome comune), l'altra parte affiancherà al proprio cognome originario (ad esso posponendolo o antepoendolo) il cognome della controparte, scelto come "cognome comune".

6. Cause di scioglimento

Sono cause di scioglimento dell'unione civile:

- la morte o la dichiarazione di morte presunta di una delle parti dell'unione civile;
- la ricorrenza di alcuni dei casi previsti dalla legge sul divorzio perché possa farsi luogo allo scioglimento del matrimonio;
- la manifestazione delle parti, anche disgiuntamente, della volontà di scioglimento dinanzi all'ufficiale dello stato civile: la domanda è proposta decorsi tre mesi dalla data della suddetta manifestazione;
- la sentenza di rettificazione di attribuzione di sesso. Alla rettificazione di sesso, ove i coniugi abbiano manifestato la volontà di non sciogliere il matrimonio o di non cessarne gli effetti civili, consegue l'automatica instaurazione dell'unione civile tra persone del medesimo sesso.

7. L'inconfigurabilità giuridica dell'obiezione di coscienza da parte dell'ufficiale di stato civile

Prima che intervenisse la decretazione attuativa, nella fase di prima applicazione della legge, è stato emanato un decreto-ponte al fine di consentire l'immediata operatività dei registri (provvisori) delle unioni civili.

Nell'adunanza del 15 luglio 2016, la Sezione Atti Normativi del Consiglio di Stato ha reso parere favorevole sullo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri recante "Disposizioni transitorie necessarie per la tenuta dei registri nell'archivio dello stato civile ai sensi dell'articolo 1, comma 34, della legge 20 maggio 2016, n. 76".

Il Consiglio di Stato ha preliminarmente esaminato la questione posta da alcuni sindaci in ordine a un'ipotetica manifestazione di rifiuto (c.d. *obiezione di coscienza*) rispetto al dovere di compiere gli adempimenti relativi alle varie fasi del procedimento proprio dell'unione civile, motivabile in base a convinzioni culturali, religiose o morali.

A tal proposito, il Supremo Consesso ha evidenziato che il rilievo giuridico di una "questione di coscienza" - affinché soggetti pubblici o privati si sottraggano legittimamente ad adempimenti cui per legge sono tenuti - può derivare soltanto dal riconoscimento che di tale questione faccia una norma, sicché detto rilievo, che esime dall'adempimento di un dovere, non può derivare da una "auto-qualificazione" effettuata da chi sia tenuto, in forza di una legge, a un determinato comportamento.

Fin qui, le espressioni inequivoche del Consiglio di Stato non determinano dubbio alcuno con riferimento all'illegittimità del rifiuto a procedere alla registrazione dell'unione da parte del sindaco o del funzionario a ciò delegato.

Più problematica appare l'argomentazione successiva espressa in proposito dal Consiglio, che ha rimarcato la possibilità che, qualora un ufficiale di stato civile affermi "un impedimento di coscienza", questi potrebbe pur sempre essere sostituito da altro ufficiale di stato civile (o da altro soggetto appositamente delegato), al fine di compiere gli atti nell'interesse della coppia richiedente.

Il Consiglio di Stato, pur avendo chiarito a chiare lettere che un ufficiale di stato civile non può sottrarsi al dovere di registrare l'unione civile, sembra, con il passo sopra evidenziato, offrire "uno spiraglio" a quei comuni, in cui la presenza di un numero nutrito di ufficiali di stato civile renda di fatto possibile l'esercizio di una pur inammissibile "obiezione di coscienza" da parte di qualcuno tra loro.

Con ciò il Consiglio di Stato non ha inteso legittimare la suddetta "obiezione di coscienza", avendola negata invece in maniera recisa, ma piuttosto consentire alle diverse realtà organizzative pubbliche di reggere l'impatto della riforma "nonostante le possibili, sebbene immotivate, defezioni".

Occorre rimarcare in proposito come in alcuni "comuni polvere" l'ufficiale di stato civile non possa essere surrogato da altri, per il semplice motivo che ve n'è uno solo.

In questi casi, deve applicarsi il principio generale sancito dallo stesso Consiglio di Stato, secondo cui l'ufficiale di stato civile non può sottrarsi al proprio dovere.

A questo proposito si sottolinea come la circolare del Ministero dell'interno n. 15 del 28 luglio 2016, redatta dal Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali, non accenni minimamente alla possibilità di surroga, ma abbia, di contro, esaminato i punti qualificanti del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 23 luglio 2016, n. 144, evidenziando e lumeggiando le varie fasi del procedimento.

Il Governo ha quindi provveduto, con i decreti delegati di cui all'articolo 1, comma 28, della legge 76/2016, ad adottare scelte definitive e organiche, rivedendo e integrando, ove necessario, anche le previsioni stabilite per la fase transitoria.

LIBERTÀ CIVILI E IMMIGRAZIONE

La nuova disciplina delle controversie giurisdizionali in materia di protezione internazionale

TERESA DE VITO E LAURA VISONE

L'aumento esponenziale delle domande di protezione internazionale registrato negli ultimi anni ha reso urgente l'adozione di misure adeguate a definire celermente la posizione giuridica dei cittadini stranieri e ad accelerare i tempi di definizione delle procedure tanto amministrative quanto giurisdizionali.

In particolare, è apparso indifferibile provvedere alla istituzione di un giudice specializzato in materia di protezione internazionale, di cui da tempo si discuteva, ipotesi che ha trovato attuazione con il decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13 (*Disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale*), convertito, con modificazioni, dalla legge 13 aprile 2017, n. 46, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 90 del 18 aprile 2017.

Il decreto-legge, invero, ha disciplinato anche altri aspetti del complesso fenomeno migratorio che impegna in questi anni il nostro Paese. In questa sede ci si occuperà, in particolare, delle significative novità nella disciplina delle controversie giurisdizionali, che attengono non solo alla specializzazione del giudice ma anche al rito.

Un organo di impugnazione di primo grado specializzato esiste, oltre che nel Regno Unito, in otto Paesi dell'Unione europea, tra cui la Francia e il Belgio. L'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (*European Asylum Support Office*) e l'Alto Commissariato delle Nazioni unite per i rifugiati (*UNHCR*) da tempo evidenziavano l'assenza di un organo di impugnazione specializzato come una criticità del sistema italiano.

La scelta del legislatore italiano è stata di assegnare al giudice specializzato (*rectius* sezione specializzata) non solo le controversie in materia di protezione internazionale, che in ogni caso ne costituiranno il carico di lavoro più rilevante, ma ogni altra controversia giurisdizionale in materia di immigrazione¹ nonché di libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea², già di competenza del Tribunale in composizione monocratica, senza incidere sul riparto tra la giurisdizione ordinaria e

¹ In materia di immigrazione, la nuova sezione sarà competente per le controversie in materia di ricongiungimento familiare e più in generale per le controversie in materia di diritto all'unità familiare.

² In tema di libera circolazione dei cittadini Ue, la sezione sarà competente all'esame delle controversie in materia di diritto di soggiorno nonché in materia di allontanamento dei cittadini europei.

quella amministrativa e lasciando altresì immutata la competenza del giudice di pace per i ricorsi avverso i decreti di espulsione adottati dai prefetti e per la convalida del trattenimento dei cittadini stranieri finalizzato all'esecuzione dell'espulsione o del respingimento.

Le sezioni specializzate sono altresì competenti in materia di accertamento dello stato di apolidia e dello stato di cittadinanza.

Il giudice specializzato avrà, in materia di protezione internazionale, una competenza esclusiva sia che si tratti di ricorsi avverso le decisioni delle Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale e della Commissione nazionale per il diritto di asilo, sia che si tratti di convalidare eventuali misure di trattenimento dei richiedenti asilo nelle more dell'esame della domanda, come già peraltro accadeva nel regime preesistente in cui la competenza era assegnata al Tribunale ordinario in composizione monocratica. A tale competenza si aggiunge quella sulle controversie in materia di riconoscimento della protezione umanitaria nei casi in cui la necessità della protezione umanitaria emerge, ai sensi dell'articolo 32, comma 3, del decreto legislativo n. 25/2008, in esito al procedimento per il riconoscimento della protezione internazionale. Tali controversie, in effetti, erano già attratte, in virtù di un consolidato orientamento della giurisprudenza di legittimità (Cass. S.U. ordinanza 19 maggio 2009 n. 11535; Cass. sez. VI, ordinanza 7 luglio 2014, n. 15466). Nel corso dei lavori parlamentari, alle sezioni specializzate è stata assegnata anche la competenza al ricorso giurisdizionale avverso le decisioni adottate dalla "Unità Dublino", insediata presso il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno e preposta alla individuazione dello Stato Ue competente all'esame della domanda di protezione internazionale ai sensi del regolamento Ue n. 604/2013 del 26 giugno 2013, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente (c.d. regolamento Dublino).

L'attribuzione di tale competenza alla nuova sezione è coerente con l'orientamento di recente espresso dal Consiglio di Stato (sez. terza, n. 5738, del 18 dicembre 2015) che ha asserito che *"qualsiasi controversia attinente qualsivoglia fase della procedura"* per il riconoscimento della protezione internazionale *"senza margini di ambiguità e incertezza, ricade comunque nella giurisdizione del giudice ordinario"*. L'istituzione di una sezione specializzata concorre senz'altro ad avvalorare tale assunto che pure non era ancora univoco nella giurisprudenza, determinando conflitti di competenza e ritardi nella definizione delle procedure.

Quanto alla distribuzione territoriale delle sezioni specializzate, con la legge di conversione si è previsto che esse operino presso ogni Tribunale distrettuale, ossia avente sede nel capoluogo del distretto di Corte d'appello. Pertanto, ci saranno 26 sezioni, laddove originariamente il decreto-legge ne aveva fissato il numero in 14. Rimane, dunque, invariata la competenza territoriale rispetto al sistema previgente che comunque faceva riferimento ai Tribunali distrettuali.

L'ampliamento delle sedi corrisponde a quanto auspicato dal Vice Presidente del CSM Giovanni Legnini nel corso di un ciclo di audizioni disposte dalle Commissioni

di merito del Senato in sede di conversione del decreto-legge: in quella occasione, era stata espressa la necessità di prevedere una sezione specializzata per ciascun distretto di Corte d'appello, o comunque di ampliare il numero di sezioni, evitando così il rischio di eccessive concentrazioni di contenzioso.

Per quanto riguarda più in dettaglio la specializzazione professionale dei giudici delle sezioni specializzate, il decreto-legge prevede che questi vengano scelti tra magistrati dotati di specifiche competenze, tenuto conto che l'esame di queste tipologie di controversie richiede una specifica formazione: a tal fine, la Scuola superiore della magistratura effettua dei corsi di aggiornamento professionale, la cui partecipazione è obbligatoria per i giudici assegnati alle sezioni.

Nella medesima prospettiva, si prevede che ai fini dell'assegnazione del personale di magistratura alle sezioni specializzate si riconosca preferenza ai magistrati: in possesso di una specifica competenza per essere stati addetti, per almeno due anni, alla trattazione delle controversie attratte nella competenza delle nuove sezioni; per aver partecipato ai descritti corsi di formazione; oppure, che, per altra causa, abbiano una particolare competenza in materia. In considerazione del fatto che le informazioni sui paesi di origine sono rese disponibili in lingua inglese o francese, si prevede espressamente che la conoscenza di tali lingue venga considerata positivamente ai fini dell'assegnazione alle citate sezioni.

Si prevede, inoltre, che con deliberazione del Consiglio superiore della magistratura siano determinate le modalità con cui è assicurato, con cadenza annuale, lo scambio di esperienze giurisprudenziali e di prassi applicative tra i presidenti delle sezioni specializzate, al fine di uniformare il più possibile gli orientamenti giurisprudenziali e organizzativi.

Quanto al rito, rimeditando la scelta compiuta dal legislatore nel 2011 con l'articolo 19 del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150 (c.d. Codice dei riti civili di cognizione), si sostituisce al rito sommario di cognizione un rito camerale, ai sensi degli articoli 737 e seguenti del codice di procedura civile, in cui il contraddittorio si declina per iscritto e l'udienza è eventuale. Anche formalmente, la disciplina del ricorso viene espunta dal summenzionato Codice dei riti civili (con l'abrogazione del citato articolo 19) e riportata nell'alveo della disciplina della protezione internazionale di cui al decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25 (art. 35-*bis*).

Contestualmente, il provvedimento normativo ha reso obbligatoria la videoregistrazione del colloquio innanzi alle Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale (art. 14 d.lgs. n. 25/2008), già prevista come facoltativa. La videoregistrazione sarà resa disponibile all'autorità giudiziaria, entro venti giorni dalla notificazione del ricorso, con le modalità che saranno stabilite in base a specifiche tecniche da adottarsi d'intesa tra i Ministeri dell'interno e della giustizia.

Le ipotesi in cui il giudice fissa l'udienza sono state sensibilmente ampliate nel corso dell'esame parlamentare, rispetto a quanto previsto originariamente con il decreto-legge. In particolare, l'udienza è fissata quando: il giudice la ritiene

necessaria dopo aver visionato la videoregistrazione; quando ritiene necessario chiedere chiarimenti alle parti; quando dispone consulenza tecnica ovvero l'assunzione di mezzi di prova; quando la videoregistrazione non è disponibile; quando l'impugnazione si fonda su elementi di fatto non dedotti nel procedimento amministrativo innanzi alle Commissioni. In ogni caso, il ricorrente ha la possibilità di fare istanza motivata, con il ricorso introduttivo, di fissazione dell'udienza per la comparizione delle parti. In tal caso il giudice accoglie la richiesta ove, sulla base delle motivazioni addotte dal ricorrente, ritenga la trattazione in udienza essenziale ai fini della decisione.

A ciò si aggiunge che, in sede di colloquio innanzi alle Commissioni territoriali, il richiedente può formulare istanza motivata di non avvalersi della videoregistrazione: sull'istanza decide la Commissione con provvedimento non impugnabile. Tale facoltà, anch'essa frutto delle modifiche apportate al provvedimento d'urgenza nel corso del dibattito parlamentare, è destinata naturalmente ad implementare ulteriormente la necessità, in fase di ricorso giurisdizionale, che sia fissata udienza per la comparizione delle parti.

Il contraddittorio tra le parti si declina per iscritto anche nel subprocedimento per la sospensione del provvedimento impugnato. Rimane ferma la non impugnabilità del provvedimento che decide sull'istanza di sospensione, già prevista anche nella disciplina previgente in base agli articoli 19 e 5 del d.lgs. n. 150 del 2011.

Quanto ai casi in cui l'effetto sospensivo dell'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato non è automatico non ci sono novità rispetto alla disciplina dell'art. 19 del citato d. lgs. n. 150 del 2011.

Pertanto, l'efficacia sospensiva del ricorso non è automatica, rimanendo rimessa al giudizio cautelare, quando il ricorso è proposto da un richiedente che si trovi in un centro di trattenimento, ovvero quando la richiesta di protezione è stata dichiarata inammissibile dalla Commissione territoriale o rigettata per manifesta infondatezza. Infine, quando la domanda di protezione è stata presentata dal richiedente dopo essere stato fermato in condizioni di soggiorno irregolare.

Il procedimento camerale è definito, con decreto, entro quattro mesi dalla presentazione del ricorso (in luogo dei sei mesi previsti dalla disciplina previgente per la conclusione del procedimento). Il decreto è sempre comunicato dalla cancelleria e non è reclamabile ma esclusivamente ricorribile per Cassazione entro il termine ordinario. In caso di rigetto, la Cassazione decide sull'impugnazione entro sei mesi dal deposito del ricorso.

L'eliminazione del secondo grado di merito, che costituisce l'altro aspetto di significativa novità della riforma del procedimento giurisdizionale accanto alla specializzazione del giudice, è pienamente compatibile con la giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea che, nella causa Samba Diouf (C-69/10), ha chiarito che il diritto ad un ricorso effettivo ai sensi della legislazione UE in materia di protezione internazionale (a cui le disposizioni in argomento danno attuazione) non dà diritto ad un certo numero di gradi di giudizio.

Anche per la definizione delle controversie “Dublino”, ossia relative alla determinazione dello Stato Ue competente all’esame della domanda di protezione, attribuite come già detto alla competenza delle nuove sezioni specializzate, la legge di conversione del decreto-legge n. 13 del 2017 ha introdotto un procedimento camerale *ex artt. 737 e ss.* del codice di procedura civile, analogo a quello introdotto dal decreto-legge per il ricorso avverso i provvedimenti delle Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale.

Da evidenziare, al riguardo, che viene disciplinato in dettaglio l’eventuale procedimento cautelare, ed in particolare gli effetti interruttivi della presentazione dell’istanza cautelare rispetto alla decorrenza del termine per il trasferimento del ricorrente nello Stato membro individuato come competente. L’espressa regolamentazione di tale effetto interruttivo varrà a scongiurare il rischio di vanificare le procedure di trasferimento per la scadenza, nelle more del ricorso giurisdizionale, del termine (sei mesi dall’accettazione dello Stato competente) fissato dal regolamento europeo per l’esecuzione del trasferimento, con la conseguenza che, trascorso tale termine, la competenza alla trattazione della domanda ricade automaticamente sullo Stato italiano.

Tanto per le controversie relative alle decisioni delle Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale, quanto per quelle relative alle decisioni della “Unità Dublino” la decisione è collegiale, pur rimanendo monocratica la trattazione della controversia da parte di un componente del collegio designato dal Presidente della Sezione.

Infine, merita di essere segnalata la previsione del ricorso alla videoconferenza ai fini della convalida del trattenimento del richiedente asilo che si trova nei centri di permanenza per i rimpatri, attraverso il collegamento tra l’aula di udienza e il predetto luogo di detenzione amministrativa. Al fine di garantire la partecipazione dell’interessato all’udienza, il collegamento audiovisivo deve essere effettuato in modo tale da consentire la contestuale, effettiva e reciproca visibilità delle persone presenti in entrambi i luoghi e la possibilità di udire quanto vi viene detto.

Tali modalità permettono di rendere effettiva la possibilità per le parti e il giudice di comunicare, rimanendo in linea con gli strumenti che l’ordinamento mette a disposizione per consentire la piena esplicazione del diritto di difesa.

SICUREZZA PUBBLICA

Per una strategia nazionale di prevenzione della radicalizzazione jihadista: un'occasione da non perdere

MICHELE MELONI E CORINNA COSTANZA PANELLA

L'orientalista francese Olivier Roy, nell'approfondire gli aspetti sociologici dell'adesione dei giovani immigrati di seconda generazione al messaggio violento del terrorismo jihadista, sottolinea come oggi, più che ad una radicalizzazione dell'Islam, si assisterebbe ad una "islamizzazione del radicalismo"¹.

La lucida intuizione del politologo francese contribuisce a mettere in luce uno degli aspetti più profondi del fenomeno terroristico, ovvero la radice sociale che spinge taluni individui, a un certo punto del loro percorso evolutivo personale, ad aderire a una causa perseguita con metodi cruenti e con lo scopo di ingenerare un senso di orrore e disorientamento nel generale contesto collettivo.

Lo "sviluppo spontaneista"² della radicalizzazione è il risultato dell'affabulazione prodotta dall'ideologia del sedicente Stato Islamico, che fa presa, in modo particolare, su giovani che vivono una sorta di rivolta generazionale, espressa con l'ostilità verso i modelli occidentali e con il rifiuto di qualunque forma di compromesso.

La radicalizzazione jihadista è oggi, dunque, al centro di diversi studi, concentrati sulle sue possibili motivazioni quali la mancata integrazione, la discriminazione, il disagio economico e sociale e, non ultima, l'assenza di valori di riferimento. A questo vuoto identitario consegue la ricerca di una nuova forma di appartenenza collettiva volta a soddisfare l'esigenza di emersione di queste "seconde generazioni" di immigrati che, più di altre, hanno vissuto quella che Abdelmalek Sayad ha definito "doppia assenza", ovvero lo scollamento dai valori fondanti della terra d'origine e la contestuale mancata inclusione all'interno dei canoni comunitari della società d'approdo³.

Questa nuova prospettiva di studio del fenomeno terroristico⁴, nonché le informazioni raccolte negli ultimi anni dai servizi di *intelligence*, hanno permesso di acquisire consapevolezza circa l'insufficienza delle sole misure repressive proprie della legislazione penale e securitaria, che, storicamente, hanno

¹ O. ROY, *Le Monde*, pubblicato in versione italiana su *Internazionale*, n. 1130/2015. Nell'articolo, l'autore spiega che "quasi tutti i jihadisti francesi appartengono a due categorie: i francesi di seconda generazione nati in Francia o arrivati quando erano bambini e i convertiti [...] Cos'hanno in comune i ragazzi della seconda generazione e i convertiti? La loro è prima di tutto una rivolta generazionale. Entrambe le categorie hanno rotto i ponti con i loro genitori e con tutto ciò che rappresentano in termini di cultura e religione".

² L. VIDINO (a cura di), *Verso un approccio italiano alla prevenzione della radicalizzazione*, Roma, 2017.

³ A. SAYAD, *La doppia assenza. Dalle illusioni dell'emigrato alle sofferenze dell'immigrato*, Milano, 2002.

⁴ Per un approfondimento sulle cause del terrorismo jihadista e su una diversa prospettiva di approccio, si veda R. AITALA, *Il terrorismo non si vince (solo) con le bombe*, in *Limes*, n. 11/2015.

rappresentato l'unica risposta degli Stati a fronte dell'*escalation* incontrollabile di violenza e paura⁵.

Si consideri, inoltre, che all'oggettivo limite del solo approccio poliziesco e giudiziario, si aggiunge la difficoltà di procedere ad un'ulteriore anticipazione della soglia di punibilità di condotte che spesso si collocano al limite tra la consentita propaganda religiosa e l'istigazione al terrorismo.

È parso, dunque, necessario riflettere su nuove forme di reazione complementari a quelle repressive e su strategie che coinvolgano i diversi attori privati e istituzionali operanti sul territorio, non solo in azioni di controllo a fini repressivi di episodi di radicalizzazione in atto, ma in interventi orientati in chiave preventiva o, al limite, rimediabile nel caso di soggetti già radicalizzati.

In questa nuova ottica di risposta globale e onnicomprensiva si pone la stessa strategia antiterrorismo dell'Unione europea che il Consiglio, fin dal 2005, ha immaginato fondata su quattro pilastri concernenti non solo politiche di protezione, perseguimento e risposta, ma anche di prevenzione⁶.

Invero, le suddette considerazioni costituiscono, già da oltre un decennio e in diversi Stati europei, il fattore propulsivo per lo sviluppo di programmi di contrasto alla radicalizzazione (c.d. *Countering Violent Extremism strategies* - CVE), che in ogni caso risentono inevitabilmente delle variabili sussistenti nelle diverse realtà territoriali, tra le quali i livelli di integrazione e di inclusione sociale, la storia migratoria specifica, le caratteristiche dei sistemi scolastici e penitenziari, il grado di interconnessione tra le reti istituzionali e quelle degli operatori privati.

Sull'efficacia delle misure incidono inoltre, in maniera determinante, le modalità con cui queste vengono coordinate tra loro, le particolari congiunture temporali, nonché la distribuzione e la consistenza delle risorse economiche dedicate.

⁵ Dopo gli attentati dell'11 settembre 2001, la prima reazione normativa del nostro Paese, infatti, è stata volta ad adeguare i propri strumenti penalistici con il d.l. n. 374 del 2001, convertito con modificazioni dalla l. n. 438 del 2001, recante "*Disposizioni urgenti per contrastare il terrorismo internazionale*". In seguito, poi, agli attacchi terroristici di Madrid (2004) e di Londra (2005), è stato adottato il d.l. n. 144 del 2005, convertito con modificazioni dalla l. n. 155 del 2005, recante "*Misure urgenti per il contrasto del terrorismo internazionale*", con la previsione di nuove fattispecie criminose e altre misure repressive o finalizzate al rafforzamento dei poteri di indagine di organi dello Stato. Sempre nella medesima ottica si collocano, da ultimo, il d.l. n. 7 del 2015, convertito con modificazioni dalla l. n. 43/2015, recante "*Misure urgenti per il contrasto del terrorismo, anche di matrice internazionale, nonché proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia, iniziative di cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle Organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione*" e la legge n. 153 del 2016, di ratifica ed esecuzione di alcune convenzioni internazionali, che intervengono su disposizioni penali concernenti delitti legati al terrorismo.

⁶ Cfr. Consiglio dell'Unione europea, *Strategia antiterrorismo dell'Unione europea*, documento n. 14469/4/2005, Bruxelles, 2005. Rinviano al sito <http://www.consilium.europa.eu/it/policies/fight-against-terrorism/> per gli opportuni approfondimenti e per i testi, in questa sede preme brevemente ricordare che il 28 aprile 2015 la Commissione ha presentato l'Agenda europea sulla sicurezza per il periodo 2015-2020 (COM(2015)185) che include la lotta al terrorismo fra le priorità dell'Unione e sostiene alcuni degli orientamenti individuati dai capi di Stato e di governo nella loro dichiarazione del 12 febbraio 2015 sulla lotta al terrorismo. Nell'aprile del 2016, nella comunicazione "*Attuare l'Agenda europea sulla sicurezza per combattere il terrorismo e preparare il terreno per l'Unione della sicurezza*" (COM(2016)230), la Commissione ha valutato la realizzazione dell'Agenda europea sulla sicurezza in relazione a specifiche questioni operative e ha individuato quelle che ritiene siano le carenze attuative nella lotta contro il terrorismo.

In generale, le strategie di CVE sinora sperimentate nei diversi Paesi europei hanno adottato tre ordini di prospettive, di macro, meso e micro livello, a seconda dell'ampiezza dei destinatari e dell'estensione dell'ambito sociale riguardato. Affinché la CVE risulti incisiva e globale è necessario che essa sia contraddistinta da un approccio multidisciplinare, in grado di individuare i singoli casi di radicalizzazione su cui intervenire in via preventiva. L'obiettivo è quello di permeare il tessuto sociale grazie all'attività non solo degli attori tradizionali delle politiche antiterrorismo (Forze dell'ordine, magistratura, servizi d'*intelligence*), ma anche degli altri interpreti della vita comunitaria in una dimensione collaborativa, di sussidiarietà reciproca e, pertanto, circolare.

Nel solco di queste tendenze e in risposta alle esigenze emergenti dal quadro sociopolitico nazionale e internazionale, nel gennaio 2016, su iniziativa dei deputati Dambroso, Manciuoli e altri, è stata presentata alla Camera dei Deputati la proposta di legge n. 3558 recante "*Misure per la prevenzione della radicalizzazione e dell'estremismo jihadista*", al fine di adeguare la legislazione italiana al panorama strategico europeo di contrasto al terrorismo⁷.

Il testo dell'A.C. 3558-A, approvato in prima lettura dalla Camera dei Deputati⁸ nel momento in cui si scrive, si muove nel senso di delineare una strategia nazionale mirata a favorire la prevenzione della radicalizzazione e a prevedere strumenti di deradicalizzazione e di recupero in termini di integrazione dei soggetti coinvolti, sul modello già tracciato dalla risoluzione del Parlamento europeo del 25 novembre 2015⁹.

La citata proposta di legge prevede l'istituzione di un Centro nazionale sulla radicalizzazione (CRAD), presso il Ministero dell'interno, con l'obiettivo di predisporre annualmente il "Piano strategico nazionale", attraverso il coinvolgimento di rappresentanti delle istituzioni e dei diversi dicasteri competenti, di enti e associazioni operanti in ambito religioso, culturale, educativo e sociale, nonché di componenti del Consiglio delle relazioni con l'Islam italiano¹⁰.

L'attuazione a livello territoriale del suddetto Piano strategico è attribuita ai Centri di coordinamento regionali sulla radicalizzazione (CCR), da istituirsi presso le prefetture – UTG dei capoluoghi di Regione.

Viene confermata, così, l'importanza che la dimensione locale ha assunto negli ultimi anni, come già riscontrato nell'ambito di alcuni Consigli territoriali per

⁷ V. S. DAMBRUOSO, *Prevenzione e repressione. La via italiana nel contrasto alla radicalizzazione jihadista*, in *Gnosis*, n. 1/2017.

⁸ Il provvedimento approvato è il risultato di una serie di rielaborazioni alla proposta di legge originaria (A.C. 3558), raggiunte con la partecipazione di diverse forze politiche e il supporto tecnico delle amministrazioni interessate, al fine di approdare ad un testo il più possibile condiviso. Il presente articolo esamina il testo della proposta di legge A.C. 3558-A come approvato, in prima lettura, dall'Aula della Camera dei Deputati in data 18 luglio 2017.

⁹ Cfr. Parlamento europeo, *Risoluzione sulla prevenzione della radicalizzazione e del reclutamento di cittadini europei da parte di organizzazioni terroristiche* (2015/2063 (INI)), Strasburgo, 2015.

¹⁰ Il Consiglio delle relazioni con l'Islam italiano, istituito con Decreto del Ministro dell'interno del 23 dicembre 2015, è un organismo con funzioni consultive, presieduto dal Ministro o da un Sottosegretario delegato, per l'approfondimento di tematiche relative all'integrazione e all'esercizio dei diritti civili di coloro che professano la fede islamica in Italia.

l'immigrazione costituiti presso le prefetture, che si sono rivelati terreno fertile e sperimentale per lo sviluppo della conoscenza reciproca tra le diverse comunità e, quindi, del dialogo interreligioso e interculturale, con il coinvolgimento attivo dei rappresentanti del mondo islamico¹¹. L'obiettivo è quello di costruire una rete, soprattutto fiduciaria, tra i diversi attori istituzionali e sociali, potenzialmente in grado di svolgere la funzione di "antenna suppletiva" sul territorio al fine di individuare e intervenire su situazioni specifiche. Anche nell'esperienza di altri Paesi europei si è potuto osservare come la migliore implementazione avvenga a livello locale, specie nel rapporto con la scuola e con le famiglie. Infatti, nonostante la radicalizzazione si presenti come un fenomeno piuttosto eterogeneo e influenzato da fattori autoctoni, il *target* principale dei soggetti più vulnerabili resta quello degli adolescenti inseriti in contesti di disagio e di scarsa integrazione. Vi è, quindi, una diretta relazione tra radicalizzazione e mancanza di politiche di integrazione, anche scolastiche¹².

Altro punto fondamentale del provvedimento in esame è costituito dal Piano nazionale per la deradicalizzazione e il recupero di soggetti italiani o stranieri detenuti. La dimensione carceraria costituisce ambiente di elezione per il reclutamento, fondato sull'opera di proselitismo svolta nei confronti di soggetti detenuti per reati minori¹³. L'efficacia del controllo e del monitoraggio delle dinamiche interne agli istituti penitenziari è, tuttavia, rimessa alla formazione specifica degli operatori, al fine di superare l'oggettiva difficoltà di distinguere comportamenti che rientrano nella pratica religiosa legittima e quelli che, al contrario, devono ascrivere ad attività mirate all'istigazione, alla violenza e al terrorismo. Risulta, pertanto, fondamentale la specifica formazione del personale del Corpo di polizia penitenziaria¹⁴ e, più in generale, di tutte le Forze dell'ordine coinvolte¹⁵.

A questo scopo, il testo dell'A.C. 3558-A prevede che le attività di formazione degli appartenenti alle Forze Armate e di Polizia, nonché degli operatori socio-sanitari e di alcune figure dirigenziali particolarmente coinvolte nella strategia di prevenzione, possano prevedere programmi e corsi specialistici diretti a fornire elementi di conoscenza, anche in materia di dialogo interculturale e interreligioso, al fine di prevenire fenomeni di radicalizzazione ed estremismo violento di matrice jihadista.

¹¹ In tal senso, si evidenzia l'importanza del Patto nazionale per un Islam italiano, recentemente stipulato dal Ministero dell'interno con i rappresentanti delle comunità islamiche presenti in Italia, volto a rafforzare il dialogo e la collaborazione, anche con riferimento all'azione di contrasto dei fenomeni di radicalismo religioso, al fine di promuovere politiche di coesione sociale e di integrazione.

¹² A questo proposito, si evidenzia come l'Italia, con la legge n. 107 del 13 luglio 2015, abbia previsto, tra gli obiettivi dell'ampliamento dell'offerta formativa, l'incremento delle competenze in materia di cittadinanza attiva e democratica attraverso la valorizzazione dell'educazione interculturale e alla pace, il rispetto delle differenze e il dialogo tra le culture.

¹³ Cfr. Dipartimento informazioni per la sicurezza (a cura di), *Relazione sulla politica dell'informazione per la sicurezza*, Roma, 2008, nonché Istituto Superiore di Studi Penitenziari (a cura di), *La Radicalizzazione del terrorismo islamico. Elementi per uno studio del fenomeno di proselitismo in carcere*, Roma, 2012.

¹⁴ In tal senso, il Ministero della giustizia ha già attivato diversi corsi di formazione specifica dedicati agli agenti della polizia penitenziaria.

¹⁵ V. C. BERTOLOTTI – F. LOMBARDI, *Il ruolo delle Forze armate nel contrasto al terrorismo*, in *Gnosis*, n. 1/2017.

Al di fuori del contesto carcerario, è interessante osservare come le tecniche manipolatorie adottate per il reclutamento spesso seguano semplici logiche di mercato: la propaganda dell'estremismo jihadista risponde a una forte "domanda" identitaria e di partecipazione, cui il terrorismo ha saputo offrire fasciose visioni del futuro e della società, mediante un'abile strumentalizzazione della simbologia religiosa¹⁶. Le azioni di guerriglia sono presentate con toni epici, attraverso immagini che richiamano quelle utilizzate nei videogiochi e che invocano la violenza quale seduttivo strumento di giustizia. L'effetto di tali rappresentazioni si rivela potenzialmente devastante per giovani che vivono una profonda alienazione sociale e sono in cerca di una *chance* di riscatto, percepita come gloriosa.

Il principale canale adoperato dalle organizzazioni terroristiche è, com'è noto, il web¹⁷, nei cui meandri il processo di radicalizzazione avviene in un rapporto *one to one* tra l'uomo e la macchina; nello specifico del caso italiano, è stato autorevolmente osservato che "*internet in qualche modo compensa la mancanza di una scena jihadista autoctona*"¹⁸.

Si rivelano, dunque, di esiziale importanza, come misure di macro livello, le campagne di comunicazione mirate alla c.d. "*contronarrazione*", in grado di diffondere un messaggio capace di depotenziare la propaganda mediatica jihadista, presentando, nel contempo, chiavi di lettura alternative e positive delle opportunità offerte dal contesto sociale. La creazione di sinergie tra i diversi mezzi di comunicazione rappresenta uno strumento pervasivo per la diffusione della cultura dell'integrazione e del dialogo interreligioso.

Le politiche di prevenzione nel contrasto al terrorismo sono, ad oggi, un terreno ancora sperimentale: i mutamenti del contesto storico e sociale, le risorse disponibili per la loro concreta attuazione e, non ultimo, l'evolversi delle correlate vicende internazionali, rendono i loro contenuti non cristallizzabili nel tempo. È auspicabile, quindi, che tanto la rete istituzionale quanto le misure preventive siano in grado di adattarsi rapidamente al variare delle esigenze via via emergenti, garantendo anche un'efficace circolarità nella diffusione delle informazioni. Nonostante le difficoltà che impegneranno il nostro Paese sul piano dell'attuazione concreta, il dato fondamentale da rilevare è che oggi esiste piena consapevolezza dell'ineludibilità di politiche preventive a fronte di una minaccia polverizzata.

Il terrorismo jihadista, ponendosi su un piano "*asimmetrico*"¹⁹, rappresenta una sfida impegnativa che può essere vinta solo attraverso il varo di mirate azioni di prevenzione multidisciplinari, che non possono essere disgiunte dall'attuazione

¹⁶ V. R. GUOLO, *L'ultima utopia. Gli jihadisti europei*, Milano, 2015.

¹⁷ V. A. TETI, *Isis foreign fighters recruitment 3.0*, in *Gnosis*, n. 1/2016.

¹⁸ L. VIDINO, *Il Jihadismo autoctono in Italia: nascita, sviluppo e dinamiche di radicalizzazione*, Istituto per gli Studi di Politica Internazionale, Milano, 2014.

¹⁹ Il termine "*asimmetrico*" è stato storicamente utilizzato per definire azioni belliche caratterizzate da un rilevante disequilibrio nella potenza militare delle parti coinvolte. Oggi ha assunto un ulteriore significato, riconducibile a situazioni di conflitto de-territorializzato, condotto tanto sul piano militare, quanto con azioni di terrorismo, amplificate dal racconto mediatico e propagandistico.

effettiva di politiche di integrazione. La lotta jihadista, perseguita con la strumentalizzazione e la distorsione di principi religiosi, in realtà nasconde, come evidenziato, una profonda crisi culturale, generazionale e identitaria, che può essere combattuta e sconfitta solo con specifici interventi inseriti in un'ottica di medio e lungo periodo.

Un'efficace politica di integrazione, che lasci intravedere ai giovani immigrati la possibilità di un nuovo percorso di vita, può rappresentare un concreto e rilevante elemento di quella "contronarrazione", alternativa e positiva, opposta alla radicalizzazione.

Il provvedimento normativo approvato alla Camera dei Deputati va in questa direzione e potrebbe rappresentare, con la partecipazione di tutte le parti politiche e sociali coinvolte, un primo passo significativo ai fini del raggiungimento di risultati non più rinviabili.

L'obiettivo è quello di prepararsi a costruire un sistema che funzioni nel tempo e sia in grado di neutralizzare sul nascere i possibili focolai di minaccia.



SICUREZZA PUBBLICA

Sicurezza urbana: nuove politiche, nuovi strumenti

PAOLA BERARDINO E MADDALENA TRAVAGLINI

Con la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale 21 aprile 2017, n. 93, della legge 18 aprile 2017, n. 48, di conversione del decreto-legge recante disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città si dà piena declinazione normativa al sistema della sicurezza integrata e si definiscono nuovi strumenti, di natura amministrativa, per la garanzia della ordinata e civile convivenza delle città e la tutela dei luoghi.

In un approccio poliedrico e multiforme finalizzato ad assicurare la sicurezza delle città secondo una visione unitaria e nuova, la legge disciplina, da una parte, un nuovo modello di governance del sistema della sicurezza integrata nelle aree urbane, dall'altro potenzia l'apparato sanzionatorio amministrativo per la libera accessibilità dei luoghi ed il decoro delle città.

Obiettivo del decreto-legge è quello di codificare un sistema unitario di interventi, anche coordinati, in materia di sicurezza nei grandi agglomerati urbani, da attuare, in un'ottica di rete e nel rispetto del principio della leale collaborazione, attraverso le modalità e le forme che verranno individuate quali più adeguate in considerazione dello specifico presidio da attuare.

Il provvedimento, nel Capo I, offre, per la prima volta, la definizione, con norma primaria, dei concetti di sicurezza integrata e di sicurezza urbana ponendo a regime il sistema della cooperazione interistituzionale tra i diversi livelli di governo. In tal senso, definisce la sicurezza integrata come l'insieme degli interventi assicurati dallo Stato, dalle Regioni, dalle Province autonome e dagli enti locali, nonché da altri soggetti istituzionali, al fine di concorrere, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze e responsabilità, alla promozione e all'attuazione di un sistema unitario e integrato di sicurezza per il benessere delle comunità territoriali e, per sicurezza urbana, il bene pubblico che afferisce alla vivibilità e al decoro delle città, da perseguire anche attraverso una serie di interventi, quali quelli di riqualificazione anche urbanistica, sociale e culturale, e recupero delle aree o dei siti degradati, l'eliminazione dei fattori di esclusione sociale, la prevenzione della criminalità, in particolare di tipo predatorio, la promozione della cultura della legalità, cui concorrono prioritariamente, anche con interventi integrati, lo Stato e gli enti territoriali, nel rispetto delle rispettive competenze e funzioni.

Per quanto riguarda il modello relazionale delineato, si è fatto in particolare riferimento alla c.d. "amministrazione per accordi" che, in materia di sicurezza integrata, ha trovato una propria qualificata fonte nel decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 12 settembre 2000, che con l'articolo 7 ha previsto che "lo

Stato, le Regioni e gli enti locali collaborano in via permanente, nell'ambito delle rispettive attribuzioni e competenze, al perseguimento di condizioni ottimali di sicurezza delle città e del territorio extraurbano e di tutela dei diritti di sicurezza dei cittadini, nonché per la realizzazione di specifici progetti di ammodernamento e potenziamento tecnico-logistico delle strutture e dei servizi di polizia amministrativa regionale e locale, nonché dei servizi integrativi di sicurezza e di tutela sociale, agli interventi di riduzione dei danni, all'educazione alla convivenza nel rispetto della legalità".

Con la riforma del titolo V della Costituzione l'articolo 118, comma terzo, ha infine rimesso alla legge statale la disciplina di forme di coordinamento fra Stato e Regioni, in particolare, in materia di ordine pubblico e sicurezza.

Si è inoltre tenuto conto dell'esperienza in materia di accordi per la sicurezza maturata tra sindaci e prefetti proprio al fine di garantire la collaborazione reciproca e la sinergica integrazione degli interventi in materia. Questa particolare esperienza ha trovato l'avvio di una propria fase evolutiva nell'Accordo quadro sottoscritto fra ANCI e Ministro dell'interno il 20 marzo 2007 che ha definito in via generale, in maniera coordinata, linee guida d'intervento volte ad assicurare un più elevato livello di risposta alla domanda di sicurezza e a costituire la cornice di riferimento per specifiche intese in sede locale mediante la stipula di patti per la sicurezza che, pur muovendosi sulle direttrici fissate dall'Accordo quadro, tenessero conto anche delle specificità delle singole realtà territoriali e della necessaria collaborazione con le istituzioni locali.

In particolare, oltre all'attuazione delle forme di collaborazione logistica, strumentale e finanziaria tra Stato ed enti locali già previste dall'articolo 1, comma 439, della legge finanziaria per l'anno 2007, le parti si sono impegnate ad attuare specifiche azioni d'intervento nell'ambito di una collaborazione prevalentemente "operativa", promuovendo l'organizzazione di pattuglie "miste", la realizzazione di forme di interoperabilità tra le sale operative delle forze di polizia e quelle delle polizie municipali, nonché una più stretta e proficua collaborazione tra i sistemi informativi del Dipartimento della pubblica sicurezza e quelli delle autorità locali.

In tal senso, il provvedimento, valorizzando le citate buone pratiche di natura pattizia, delinea una rete di partenariato tra i diversi livelli di governo (Stato, Regioni, Province autonome e enti locali) finalizzata ad affiancare e integrare, nella gestione dei territori, le politiche in materia di ordine e sicurezza pubblica, di competenza dello Stato, con politiche pubbliche integrate per la promozione della sicurezza urbana e valorizza il sistema delle Conferenze quale sede designata a tracciare le direttrici della nuova policy della sicurezza integrata, attribuendo inoltre al sindaco nuovi strumenti connessi a problematiche emergenti nell'ambito del contesto locale, ivi compresa la tutela della vivibilità urbana, della tranquillità e del riposo dei residenti. Interviene inoltre, sull'apparato sanzionatorio amministrativo, al fine di prevenire fenomeni che incidono negativamente sulla sicurezza e il decoro delle città, anche in relazione all'esigenza di garantire la libera accessibilità degli spazi pubblici, prevedendo, tra l'altro, la possibilità di imporre il divieto di frequentazione

di determinati pubblici esercizi e aree urbane a soggetti condannati per reati di particolare allarme sociale.

Viene istituito, inoltre, il Comitato metropolitano quale foro dedicato all'analisi, alla valutazione e al confronto sulle problematiche di sicurezza urbana nel territorio delle aree metropolitane, co-presieduto dal prefetto e dal sindaco della città metropolitana, che potrà offrire un contributo qualificato per individuare, in un'ottica di area vasta, estesa oltre i confini delle singole realtà urbane, i contesti sensibili e meritevoli di appropriati interventi di promozione della sicurezza urbana.

Il provvedimento favorisce inoltre l'installazione di sistemi di videosorveglianza da parte dei comuni autorizzando a tal fine, per l'anno 2017, la spesa di 7 milioni di euro e, per ciascuno degli anni 2018, 2019, la spesa di 15 milioni di euro. Sono previsti altresì meccanismi di defiscalizzazione a favore dei privati che intendano porre in opera sistemi di sorveglianza tecnologicamente avanzati per il monitoraggio attivo con invio di allarmi a centrali delle forze di polizia o ad istituti di vigilanza privata convenzionati. I privati potranno anche concorrere, unitamente agli enti pubblici, anche non economici, all'attuazione delle politiche integrate di sicurezza urbana sotto il profilo del sostegno finanziario, strumentale e logistico.

Tra gli ulteriori strumenti e obiettivi previsti per l'attuazione di iniziative congiunte si prevede che i comuni possano – negli anni 2017, 2018 – procedere, nel rispetto degli obiettivi del pareggio di bilancio ed in deroga alle vigenti disposizioni in materia di *turn over*, ad assunzioni a tempo indeterminato di personale di polizia locale, nei confronti del quale vengono altresì ripristinati, analogamente al trattamento già assicurato al personale del Comparto sicurezza-difesa e al Corpo nazionale dei vigili del fuoco, taluni benefici in materia di equo indennizzo e di rimborso delle spese di degenza per causa di servizio.

L'intervento normativo ha, in particolare, ragionato sulla necessità di ampliare i poteri di ordinanza *extra-ordinem* del sindaco quale capo dell'amministrazione locale. La riflessione, sollecitata anche dal dibattito conseguente alla sentenza della Corte costituzionale n. 115/2011 sull'articolo 54 del TUEL, è partita da un'attenta analisi delle fattispecie declinate dall'articolo 2 del Decreto ministeriale 5 agosto 2008 in tema di interventi del sindaco in qualità di Ufficiale di Governo per la tutela della sicurezza urbana. E' stato considerato che le diverse fattispecie indicate dal citato Decreto ministeriale presentassero elementi di disomogeneità tali da poter essere ricondotte non solo alla sfera della sicurezza primaria o in senso stretto, per la tutela delle quali il primo cittadino continua ad operare in qualità di Ufficiale del Governo, bensì anche ad aspetti che si collegano a funzioni più strettamente proprie dell'ente locale, quali ad esempio la cura del decoro urbano, la manutenzione dell'ambiente e la riqualificazione del degrado socio-ambientale, la vivibilità urbana, il diritto alla tranquillità e al riposo dei residenti.

Il provvedimento, poi, riconosce al sindaco sempre quale primo cittadino, un potere di ordinanza "ordinario" in materia di orari di vendita, anche per asporto, e di somministrazione di bevande alcoliche e superalcoliche, per un periodo comunque

non superiore a trenta giorni. La nuova disposizione, proprio tenendo conto dei rilievi della Corte costituzionale (sentenza n. 115 del 2011), prevede un limite temporale ristretto di efficacia della citata ordinanza, una finalità circoscritta (tutela della tranquillità e del riposo dei residenti di aree determinate...anche in relazione allo svolgimento di specifici eventi) e un contenuto delimitato (“limitazione in materia di orari di vendita ecc. di bevande alcoliche”), fattori che globalmente intesi garantiscono l’osservanza del principio di legalità amministrativa.

I valori tutelati dalla citata disposizione trovano ulteriori forme di garanzia anche nella previsione che rimette al questore il potere di sospensione dell’attività non solo di pubblici esercizi, che si siano resi ripetutamente inottemperanti alle suddette ordinanze dei Sindaci, ma anche degli “esercizi di vicinato”.

Per quanto riguarda il Capo II particolarmente innovative si presentano le disposizioni che prevedono l’applicazione di un ordine di allontanamento per 48 ore ed, eventualmente, di una misura analoga al divieto di accesso alle manifestazioni sportive (c.d. DASPO), nei confronti di coloro che impediscono la libera e sicura fruibilità di taluni luoghi pubblici, quotidianamente interessati da rilevanti flussi di persone, per i quali sia stabilito un divieto di stazionamento o di occupazione: si pensi alle aree interne delle infrastrutture ferroviarie, aeroportuali, marittime e di trasporto pubblico, urbano e extraurbano. Potranno essere inoltre individuate, con regolamenti di polizia urbana, aree urbane su cui insistono scuole, plessi scolastici e siti universitari, aree storiche, archeologiche, interessate da flussi turistici, ovvero adibite a verde pubblico, sottoposte all’applicazione delle disposizioni in esame. Analogamente si prevede il divieto di accesso a discoteche o locali pubblici o aperti al pubblico o scuole e università o di stazionamento nelle immediate vicinanze di tali luoghi, per chi produce, detiene e spaccia sostanze stupefacenti o psicotrope in tali luoghi, con modalità di applicazione della sanzione compatibili con le esigenze di mobilità, salute, lavoro e studio del destinatario dell’atto.

Si tratta di misure “significative” e di forte impatto innovativo, volte a corrispondere alle sempre più pressanti istanze di sicurezza provenienti dai cittadini, la cui elaborazione ha, fra l’altro, richiesto una delicata opera di bilanciamento per garantirne la compatibilità con i principi costituzionali e, in primo luogo, con la libertà di circolazione.

In materia di occupazione abusiva di immobili, il prefetto, nell’ottica di contemperamento delle esigenze di tutela dell’ordine e della sicurezza pubblica con quelle di garanzia dei diritti fondamentali della persona, determina le modalità esecutive dei provvedimenti dell’Autorità Giudiziaria tenendo presente la tutela dei nuclei familiari in situazioni di disagio economico e sociale, nonché la salvaguardia dei livelli assistenziali per gli aventi diritto. Peraltro, il sindaco, in presenza di minorenni o soggetti meritevoli di tutela, può dare disposizioni, in deroga a quanto previsto in caso di abusiva occupazione di immobili, con particolare riferimento alla possibilità di consentire, a tutela delle condizioni igienico-sanitarie, l’allacciamento dei diversi servizi (energia elettrica, gas, servizi idrici e telefonia fissa) nonché l’ammissione alle procedure di assegnazione degli alloggi.

Il provvedimento, infine, non introduce nuove fattispecie incriminatrici, ma perseguendo obiettivi di prevenzione e di recupero, prevede la possibilità di imporre il ripristino o la ripulitura dei luoghi, o il rimborso delle spese sostenute, per chi deturpa o imbratta beni immobili o mezzi di trasporto pubblici o privati (*writers*). In alternativa, con il consenso del condannato, si prevede la prestazione per lavori di pubblica utilità per tempi e modalità determinati.

Si interviene, inoltre, cercando di contenere il malessere sociale connesso al fenomeno dei parcheggiatori abusivi, inasprendo le sanzioni amministrative previste a loro carico.

Il provvedimento nel suo complesso introduce dunque nuovi strumenti e politiche innovative che consentiranno di affrontare l' articolato tema della sicurezza delle città attraverso la realizzazione di presidi di tutela trasversali ed integrati tra i diversi livelli di governo.

AFFARI PARLAMENTARI

L'attualità del sindacato ispettivo parlamentare nell'era di internet

LUCA ANTONIO COLARUSSO

È opinione diffusa che il sindacato ispettivo parlamentare, esercitato mediante interrogazioni ed interpellanze, sia divenuto uno “*stanco quanto pressoché inutile rituale*”¹, anche perché esso appare ormai uno strumento irrimediabilmente antiquato, inadeguato, rispetto alle nuove forme di comunicazione sorte nell'era di internet e della *e-democracy* che hanno finito, tra l'altro, con l'accelerare la crisi funzionale dei partiti, dal punto di vista comunicativo e organizzativo².

Sono in particolare due gli aspetti legati alla diffusione di internet che hanno determinato un concreto riflesso sull'esercizio del sindacato ispettivo: da un lato l'enorme mole di informazioni in grado di circolare *on line* con estrema velocità, quasi in tempo reale; dall'altro, la cristallizzazione delle notizie sul web in forma durevole, quasi incancellabile. Se il primo aspetto, come avremo modo di approfondire, è destinato ad impattare sulla stessa funzione degli atti di sindacato ispettivo, il secondo pone tutta una serie di problematiche legate alla pubblicazione degli stessi sui siti istituzionali di Camera e Senato, con intuibili ricadute in termini di tutela della riservatezza dei terzi. C'è innanzitutto da notare come a caratterizzare gli atti di sindacato ispettivo sia una loro sostanziale polivalenza, che va molto al di là delle differenze funzionali tra interrogazioni e interpellanze tracciate dai regolamenti parlamentari, enfatizzate dalla dottrina, ma di fatto ampiamente superate nella prassi dall'uso indifferenziato delle due tipologie di atti da parte dei parlamentari³. In effetti, gli atti di sindacato ispettivo, accanto alla tradizionale e

¹ Vedi R. S. DE VITIS, *Le informative urgenti nell'ambito del rapporto tra Parlamento e Governo: aspetti evolutivi*, in AA.VV., *Il Parlamento della Repubblica, organi, procedure, apparati*, Camera dei Deputati, Roma, 2010, pag. 96.

² Grazie all'uso di internet l'asse della comunicazione si è progressivamente spostato al di fuori della struttura organizzata del partito politico e dei suoi centri di indirizzo e di controllo. Inoltre, internet quale luogo virtuale dove tutti potenzialmente possono comunicare, interloquire, dialogare può dar vita a nuove forme di partecipazione politica che contribuiscono a mettere in ulteriore crisi la struttura del partito di massa. Sul piano organizzativo interno ai partiti c'è da registrare che lo sviluppo della comunicazione di massa ha enormemente contribuito al progressivo accentramento dei processi e momenti decisionali. Il partito ha assunto progressivamente un'identità nazionale che ha minimizzato fino a farla scomparire la sua dimensione locale e decentrata. La “sezione”, ad esempio, non è più il luogo dove si discute e si ottengono le informazioni sulla vita e sulle decisioni di partito; in effetti il web prendendo il posto dei tradizionali luoghi di dibattito ha reso superflua la formalizzazione in momenti e luoghi definiti e circoscritti della stessa discussione politica (su questi aspetti cfr. P. MANCINI, *Il postpartito*, Bologna, 2015, pag. 54 ss.)

³ Le interrogazioni si caratterizzano per essere atti con funzione prevalentemente conoscitiva. Il Regolamento della Camera all'art. 128 prevede che “*l'interrogazione consiste nella semplice domanda, rivolta per iscritto, se un*

prevalente funzione conoscitiva finalizzata all'acquisizione di notizie in specifici ambiti settoriali, si presentano anche come strumenti mediante i quali si tende ad esprimere un giudizio sull'operato del Governo o del singolo Ministro chiamato in causa, ed ancora, come atti a valenza propositiva e di indirizzo finalizzati ad influenzare l'azione dell'esecutivo, stimolando iniziative normative o amministrative per la soluzione di problematiche e criticità che possono rivestire carattere nazionale o locale⁴. Ciò che oggi appare sempre più "in crisi" è, innanzitutto, la funzione conoscitiva degli atti di sindacato ispettivo in ragione, sia della già accennata presenza *on line* di notizie e dati facilmente reperibili, sia del processo di *open government* affermatosi negli ultimi anni e, di recente, culminato con l'istituzione del c.d. "accesso generalizzato" ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni in virtù del quale è stato ampliato notevolmente lo spettro di conoscenze acquisibili dai cittadini⁵. Non a caso gli atti di sindacato ispettivo

*fatto sia vero, se alcuna informazione sia giunta al Governo, o sia esatta, se il Governo intenda comunicare alla Camera documenti o notizie o abbia preso o stia per prendere alcun provvedimento su un oggetto determinato". Il Regolamento del Senato all'art. 145 prevede che "l'interrogazione consiste nella semplice domanda rivolta al Ministro competente per avere informazioni o spiegazioni su un oggetto determinato o per sapere se e quali provvedimenti siano stati adottati o si intendano adottare in relazione all'oggetto medesimo". L'interpellanza si caratterizza, invece, per essere un atto con cui si tende ad esprimere un giudizio politico sull'operato dell'esecutivo e per questo, almeno in teoria, dovrebbe riguardare questioni di ampio respiro e di carattere generale. Il regolamento della Camera all'art.136 prevede che "l'interpellanza consiste nella domanda, rivolta per iscritto, circa i motivi o gli intendimenti della condotta del Governo in questioni che riguardano determinati aspetti della sua politica". Il Regolamento del Senato all'art. 154 prevede che "l'interpellanza consiste nella domanda rivolta al Governo circa i motivi o gli intendimenti della sua condotta su questioni di particolare rilievo o di carattere generale". Secondo la lettera circolare del 1° febbraio 1996 del Presidente della Camera dei Deputati in materia di ammissibilità di documenti del sindacato ispettivo, la prassi parlamentare differenzia le tipologie degli atti a seconda del contenuto: le interrogazioni con risposta orale in Assemblea riguardano le sole questioni che abbiano un accentuato rilievo politico, tale da giustificare la trattazione in Aula; le interrogazioni con risposta in Commissione riguardano argomenti di carattere settoriale, che ricadono direttamente nell'ambito delle competenze delle diverse Commissioni; la loro trattazione in sede ristretta è pertanto funzionale anche alla complessiva attività degli organi in questione; le interrogazioni con risposta scritta, infine, attengono a questioni aventi natura prevalentemente locale o tecnica, prive di rilievo politico di carattere generale. Sull'uso indifferenziato nella prassi parlamentare delle due tipologie di atti da parte di deputati e senatori cfr. R. S. DE VITIS, *Le informative*, op. cit., pag. 97 ss., secondo cui l'esperienza parlamentare ha fatto largamente giustizia dei distinguo dottrinari sancendo l'inconsistenza di effetti di ogni distinzione teorica e regolamentare tra i diversi strumenti del sindacato ispettivo. Restano ferme, ovviamente, le particolarità procedurali previste dai regolamenti parlamentari per le due tipologie di atti.*

⁴ Cfr. G. FILIPPETTA, *L'illusione ispettiva. Le interrogazioni e le interpellanze parlamentari tra ricostruzioni dottrinali e funzione di indirizzo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1991, n. 6, pag. 4208 ss.. Nel suo articolato e approfondito saggio, l'Autore sostiene che gli atti di sindacato ispettivo vengono spesso proposti per finalità diverse da quelle legate alla mera acquisizione di informazioni e dati e, precisamente "per finalità propagandistiche e di valutazione politica, per finalità di censura o proposta e di indirizzo politico". In tal senso evidenzia come la prassi parlamentare abbia portato, nel tempo, a superare il modello "interrogativo-acquisitivo" delle interrogazioni e interpellanze e a far emergere un nuovo modello estremamente elastico sia dal punto di vista strutturale che funzionale.

⁵ Il decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97, in attuazione della delega contenuta nella legge 124/2015, è intervenuto sulla disciplina degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni, dettata dal decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, operando una significativa razionalizzazione dell'articolato regime della pubblicità obbligatoria. Tra le novità introdotte nell'ordinamento dal decreto legislativo n. 97 figura l'istituto dell'accesso civico "generalizzato" ai dati e documenti detenuti dalla pubblica amministrazione, in virtù del quale è riconosciuto in favore di qualsiasi soggetto la possibilità di accedere a tutti i dati e documenti detenuti dalla P.A., indipendentemente dalla titolarità di sottostanti situazioni giuridicamente rilevanti e dall'obbligo di motivazione dell'istanza. Gli unici limiti che incontra tale accesso sono quelli derivanti dalla necessità di tutelare specifici interessi connessi ad esigenze di riservatezza o segretezza, previsti espressamente dalla legge.

risultano sempre più confezionati con un preambolo articolato e ricco di informazioni, così dettagliate che, talvolta, la risposta del Governo si limita a confermare dati e notizie di cui lo stesso interrogante ha già dato ampiamente conto⁶. L'effetto "paradossale" che ne consegue è che la valenza conoscitiva del sindacato ispettivo risulta in qualche modo rovesciata. Difatti, come è stato sottolineato, gli atti in questione sono sovente utilizzati "non già per avere informazioni dal Governo, ma piuttosto per dare informazioni al Governo nell'intento di metterlo nella condizione di agire nel senso desiderato dell'interrogante/interpellante"⁷. Per altro verso, va anche considerata la circostanza che gli atti di sindacato ispettivo instaurano soltanto un rapporto fra Governo e interrogante e non tra Governo e Assemblea⁸, cosicché, all'interno di questo limitato orizzonte, essi finiscono per essere interpretati essenzialmente come strumenti in grado di assicurare una certa "visibilità" individuale⁹. Proprio quest'ultimo tratto può dirsi accresciuto grazie allo sviluppo dell'informazione *on line* posto che la presentazione di un'interrogazione o interpellanza al Governo viene spesso preannunciata dal singolo parlamentare agli organi di informazione che, specie a livello locale, ne enfatizzano la portata con effetti di immediata risonanza e propagazione virale nei vari snodi informativi presenti su internet (*social network, blog, etc.*). Evidenti sono le ricadute positive per l'immagine dell'interrogante che, a prescindere dalla circostanza di ricevere o meno una puntuale risposta dal Governo, acquista consenso nella comunità per l'attenzione dedicata alle problematiche del territorio o a specifici ambiti settoriali. Ciò spiega, almeno in parte, la ragione per cui ancora oggi il ricorso alla presentazione di atti di sindacato ispettivo, tanto da parte dell'opposizione quanto della maggioranza, sia così frequente e spesso orientata a segnalare questioni di carattere locale piuttosto che nazionale¹⁰. In sostanza, il sindacato ispettivo ha finito con l'assumere sempre

⁶ Molta parte degli atti di sindacato ispettivo trae origine proprio da notizie di stampa pubblicate su internet, carta stampata o veicolate dagli altri mass-media. In quest'ottica, va rilevato lo stretto rapporto di circolarità esistente tra mass-media e politica. Il complesso ambiente della comunicazione di massa suggerisce che i media non sono solo rappresentazione. I media creano. L'agenda *setting* dei media rappresenta lo spazio in cui prende vita e forma la materia politica, i "fatti" che verranno metabolizzati dalla sfera politica per essere successivamente reinseriti nel circuito mass-mediale.

⁷ Vedi G. FILIPPETTA, *L'illusione ispettiva*, op. cit., pag. 4203 ss..

⁸ Vedi R. DICKMANN, *Il Parlamento italiano*, Napoli, 2011, pag. 226, secondo cui "gli atti di sindacato ispettivo esauriscono la propria efficacia nella dimensione dell'iniziativa e dell'interesse politico dei singoli parlamentari: questi, se insoddisfatti, possono eventualmente promuovere atti d'indirizzo al Governo o presentare sulla scorta delle informazioni acquisite dal Governo proposte di legge alle Camere oppure chiedere alle competenti commissioni di attivare gli strumenti conoscitivi previsti dai regolamenti, restando ovviamente salva la competenza degli organi parlamentari di decidere se darvi seguito".

⁹ Cfr. G. RIVOSECCHI, *I poteri ispettivi e il controllo parlamentare: dal question time alle Commissioni d'inchiesta*, in Amministrazione in Cammino, (www.amministrazioneincammino.luiss.it), Roma, 2006, pag. 11. Con specifico riferimento alla XIV legislatura, l'Autore sottolinea come gli atti di sindacato ispettivo siano interpretati ancora come strumento di "visibilità" individuale e ciò a prescindere dalla natura prevalentemente maggioritaria o proporzionale della legge elettorale al momento esistente.

¹⁰ Su questi aspetti si sofferma M. MORICHETTI FRANCHI, *Gli strumenti di sindacato ispettivo nella prassi delle ultime legislature: evoluzione dell'istituto, ambito del potere di ispezione, prospettive di riforma regolamentare*, in AA.VV., *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, Roma, 1990, pag. 236. L'Autore sottolinea come una caratteristica che va sempre di più assumendo l'atto di sindacato ispettivo sia "l'effetto denuncia" che consegue non solo alla pubblicazione del documento sugli atti parlamentari, ma soprattutto alla diffusione per opera di organi di informazione, spesso ancor prima della formale presentazione dell'atto.

di più la valenza di strumento con il quale si tende a rappresentare interessi e problemi, a denunciare situazioni e criticità, piuttosto che ottenere una specifica risposta ad una domanda¹¹; la funzione dimostrativa dell'atto è divenuta in qualche modo preponderante. Non è, tuttavia, da sottovalutare l'evenienza che il sindacato ispettivo possa svolgere una funzione di stimolo all'azione per gli uffici di amministrazione attiva implicati nella vicenda o questione posta al centro dell'attenzione dai singoli parlamentari¹². Sotto questo profilo c'è da rilevare una evidente sensibilità degli organi amministrativi a reagire ed attivarsi nel momento in cui vengono accesi i riflettori in sede parlamentare su specifiche questioni anche perché, attraverso interrogazioni e interpellanze, è possibile esercitare un sindacato nel merito delle scelte effettuate non solo dal livello politico ma anche dalla pubblica amministrazione. In tal senso, a volte l'*input* trasmesso dal parlamentare è quello ad intraprendere iniziative non solo di carattere normativo ma anche appunto amministrativo, per risolvere determinate criticità, più raramente per bloccare eventuali iniziative già in atto o in procinto di essere portate ad esecuzione. Come già accennato, a rendere la funzione conoscitiva dello strumento ispettivo sempre più marginale non è solo la quantità delle informazioni circolanti sui mezzi di informazione ma anche la velocità di diffusione delle medesime. Al riguardo, va evidenziato come il sindacato ispettivo sconti un eccessivo ritardo nelle risposte che, per le interrogazioni orali e interpellanze, è determinato dal condizionamento temporale dell'iscrizione all'ordine del giorno dell'assemblea o commissione nonché dalla contrazione dello spazio utile al loro svolgimento, non di rado sacrificato nella programmazione dei lavori. Appare appena il caso di sottolineare la circostanza che, nell'attuale era dell'informazione, il processo di obsolescenza dell'atto ispettivo è rapidissimo in quanto il contesto da cui esso scaturisce viene spesso velocemente superato da successivi avvenimenti e dal conseguente repentino diffondersi di notizie¹³. Può facilmente accadere, dunque, che la risposta del Governo giunga irrimediabilmente in ritardo allorché l'opinione pubblica sia stata ampiamente informata ed il dibattito politico si sia già consumato sui mass-media e sul web, magari a colpi di *tweet*¹⁴. Sotto questo profilo, nemmeno l'introduzione del *question time* e dell'interpellanza urgente¹⁵ - atti a risposta garantita a breve distanza temporale

¹¹ Su tali aspetti si sofferma R. S. DE VITIS, *Le informative*, op. cit. pag. 96 ss.

¹² Va rilevato che destinatario della domanda negli atti di sindacato ispettivo è il Governo nella sua competenza amministrativa oltre che politica, sul punto cfr. A. MACCANICO, voce *Interrogazioni e Interpellanze*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, pag. 2.

¹³ Sul processo di obsolescenza dell'atto di sindacato ispettivo, cfr. M. MORICETTI FRANCHI, *Gli strumenti*, op. cit., pag. 239. L'Autore evidenzia, inoltre, che il ritardo nella risposta è dovuto al gran numero degli atti presentati e alla molteplicità dei temi trattati da ciascuno di essi, ragion per cui la risposta del Governo esige un'ampia istruttoria che può coinvolgere anche diverse amministrazioni.

¹⁴ S. BENTIVEGNA, *A colpi di tweet - La politica in prima persona*, Bologna, 2015, pag. 87, sottolinea come "gli elementi della velocizzazione, della semplificazione e della polarizzazione che definiscono la comunicazione che si esprime in 140 caratteri concorrono a dare vita a un racconto della politica che si consuma nell'arco di un tempo brevissimo, a colpi di hashtag di maggiore o minor successo all'interno di cluster omogenei".

¹⁵ La volontà di imprimere maggiore vitalità ed immediatezza al sindacato ispettivo ha portato all'introduzione dell'articolo 135-bis del Regolamento della Camera dei Deputati (approvato il 12 ottobre 1983 e successivamente

dalla loro presentazione - è riuscita del tutto a iniettare nuova linfa nell'esercizio del sindacato ispettivo. Solo il *question time* in Aula, per i tempi estremamente ristretti di svolgimento, si è dimostrato strumento in grado di rispondere alle attuali esigenze di rappresentazione mediatica, tant'è che ne è prevista la diretta televisiva. Sempre nel tentativo di accelerare lo svolgimento del dibattito parlamentare, e conseguentemente rinvigorire la funzione del sindacato ispettivo su temi di stretta attualità, si è affermata la prassi parlamentare della c.d. "informativa urgente", con la quale il Parlamento, attraverso il filtro della Conferenza dei Capigruppo, chiede al Governo di riferire con urgenza in Aula nell'immediatezza di accadimenti o fatti ritenuti di particolare interesse generale, senza le restrizioni e i vincoli altrimenti imposti dai regolamenti per lo svolgimento degli atti di sindacato caratterizzati dall'urgenza¹⁶. Le evidenziate evoluzioni funzionali degli atti di sindacato ispettivo, unitamente all'agevole accessibilità di dati e notizie a basso costo, ha portato, come ulteriore e collaterale conseguenza, ad un notevole aumento della lunghezza del testo delle interrogazioni e delle interpellanze presentate negli ultimi anni¹⁷. Tale circostanza ha creato non poche criticità in relazione allo svolgimento del vaglio di ammissibilità degli atti di sindacato ispettivo da parte degli Uffici di Presidenza delle Camere¹⁸, specie con riferimento agli atti caratterizzati dall'urgenza. Per ovviare a tale inconveniente, con il parere della Giunta per il Regolamento del 3 agosto 2016 si è tentato di razionalizzare l'utilizzo degli strumenti di sindacato ispettivo da parte dei membri della Camera dei Deputati, cercando di favorire la formulazione di quesiti sintetici e diretti attraverso l'individuazione di limiti numerici alle parole

modificato il 24 settembre 1997) che prevede lo svolgimento di interrogazioni a risposta immediata (c.d. *question time*) una volta a settimana, di norma il mercoledì. Analogamente il Regolamento del Senato con l'introduzione dell'articolo 151-bis (approvato il 30 novembre 1988 e modificato il 24 febbraio 1999) ha disciplinato lo svolgimento delle interrogazioni a risposta immediata da tenersi periodicamente, e comunque almeno una volta al mese. Alle medesime esigenze di celerità e garanzia di risposta è ispirata l'introduzione delle interpellanze urgenti (art. 138-bis del Regolamento della Camera).

¹⁶ Per un approfondimento sulla genesi dell'informativa urgente che non ha tuttora una esplicita disciplina da parte dei regolamenti parlamentari, v. R. S. DE VITIS, *Le informative*, op. cit. In merito alla procedura seguita, l'Autrice evidenzia come si sia affermata la prassi che vede, dopo l'informativa resa dal Governo, lo svolgimento di un dibattito con un intervento per ogni rappresentante di gruppo parlamentare la cui durata è variabile tra i cinque e i dieci minuti.

¹⁷ Con particolare riferimento al caso delle interpellanze urgenti, cfr. S. BARGIACCHI, *Quando la lunghezza degli atti di sindacato ispettivo ne determina l'inammissibilità (Osservazioni al parere della Giunta per il Regolamento del 3 agosto 2016)*, in Amministrazione in Cammino (www.amministrazioneincammino.luiss.it), Roma, 2017, pag. 9, laddove l'Autore sostiene che nel tempo, in un numero rilevante di casi, si sia registrata una vera e propria trasformazione della natura dell'interpellanza urgente. Per l'Autore, infatti, la certezza di vedere esaminata l'interpellanza in termini brevi da parte dell'Aula ha fatto sì che essa venga utilizzata non più come uno strumento di sindacato ispettivo ma semplicemente come "l'occasione per portare unilateralmente all'interno del dibattito, parlamentare prima e pubblico poi, la posizione di un gruppo parlamentare attraverso la presentazione di atti formulati da lunghissime premesse o ridondanti motivazioni, spesso costruiti riportando interi articoli di giornale o altri testi, facendo un ampio uso di domande retoriche che, senza nulla aggiungere all'oggetto dell'interpellanza, ne rendono particolarmente complesso e dispendioso in termini di tempo il controllo sull'ammissibilità. L'obiettivo dell'interpellante non è quello di ottenere una risposta dal Governo, quanto nell'aver la possibilità di intervenire, per quindici minuti, su un argomento discrezionale dai contorni piuttosto estesi".

¹⁸ La Presidenza dell'Assemblea svolge un vaglio di ammissibilità degli atti di sindacato ispettivo presentati dai parlamentari. Per la Camera dei Deputati la normativa di riferimento è costituita dagli artt. 89 e 139-bis del Regolamento, mentre per il Senato dall'art. 146 del Regolamento.

utilizzabili nella formulazione degli atti, a pena di inammissibilità dei medesimi¹⁹. Nel corso dell'attuale legislatura (XVII) la predetta problematica si è venuta ad intrecciare con quella relativa alla pubblicazione degli atti di sindacato ispettivo sui siti istituzionali di Camera e Senato e al conseguente possibile conflitto con le esigenze di riservatezza dei terzi; tematica che tra l'altro era già stata segnalata dal Garante della Privacy al Parlamento nel 2008²⁰. Ed invero, non di rado accade che nelle premesse di interrogazioni e interpellanze si faccia riferimento a fatti di cronaca o a vicende riferibili a singoli individui, talvolta di minore età, utilizzando dati personali sensibili o giudiziari. In tale contesto appare indispensabile ricercare un adeguato temperamento tra le esigenze legate all'inderogabile esigenza di pubblicità degli atti parlamentari²¹ da un lato, e alla tutela della riservatezza dall'altro, al fine di scongiurare possibili danni connessi alla pubblicazione di dati personali. È anche facilmente intuibile come il rischio di una diffusione di dati privati sensibili, ancorché effettuata legittimamente, sia particolarmente elevato proprio a causa di internet che, oltre a consentire la più ampia e invasiva circolazione di dati oggi praticabile, permette, altresì, un'agevole reperibilità di informazioni grazie all'uso dei motori di ricerca generalisti presenti sulla Rete. A ciò si aggiunge un ulteriore fattore di complessità costituito dalla oggettiva difficoltà, pratica e giuridica, di procedere alla cancellazione dei dati personali presenti sulla Rete; circostanza che con tutta evidenza finisce con il creare situazioni di conflitto con il c.d. "diritto all'oblio". Frutto di un lento sviluppo giurisprudenziale, il diritto all'oblio nella sua genesi si è venuto a configurare come pretesa di un soggetto a non vedere ripubblicate dalla stampa notizie inerenti la propria persona, in precedenza diffuse legittimamente, allorquando fosse trascorso un notevole lasso di tempo dagli accadimenti ai quali

¹⁹ Il parere della Giunta per il Regolamento del 3 agosto 2016, prevede che "fermi restando gli altri criteri di ammissibilità previsti dalle norme vigenti e le relative prassi applicative, incluse quelle relative alla pubblicazione, gli atti di sindacato ispettivo devono essere formulati in modo sintetico, essenziale e diretto, focalizzandosi sul quesito rivolto al Governo: la parte premissiva o motivazione è solo eventuale e deve essere comunque strettamente collegata alla formulazione del quesito, evitando valutazioni, considerazioni o il richiamo a elementi informativi che risultino ultronei o non essenziali alla costruzione della domanda". In tal senso "si considera indice sintomatico dell'osservanza dei suddetti parametri il contenimento della complessiva lunghezza dell'atto, al momento della presentazione, entro i seguenti limiti: per le interpellanze urgenti di cui all'art.138-bis mille parole, per le altre interpellanze ottocento parole, per le interrogazioni a risposta immediata quattrocento parole e per gli altri tipi di interrogazioni seicento parole". Inoltre, al fine di agevolare il vaglio di ammissibilità relativo al rispetto del numero massimo di parole consentite, è previsto che gli atti debbano essere presentati in formato digitale secondo le regole previste dalla Camera per la presentazione certificata degli atti parlamentari in formato elettronico. Il parere in questione si ricollega direttamente alle prescrizioni contenute nella lettera circolare del Presidente della Camera dei Deputati del 21 febbraio 1996 sulle modalità applicative delle norme del Regolamento in materia di ammissibilità di documenti del sindacato ispettivo, che però non contemplava limiti espliciti alla lunghezza degli atti. Con le novità sopra evidenziate si viene, dunque, a realizzare un doppio filtro all'ammissibilità degli atti di sindacato ispettivo: preliminarmente sarà valutato il rispetto dei limiti quantitativi relativi al numero di parole utilizzate nell'atto e, successivamente, il vaglio di ammissibilità si estenderà al contenuto dell'atto medesimo. Sul punto cfr. S. BARGIACCHI, *Quando la lunghezza degli atti*, op.cit., pag. 4.

²⁰ V. discorso del 18 luglio 2008 del Garante per la protezione dei dati personali in occasione della presentazione al Parlamento della relazione del 2007, pag.11. In particolare il Presidente dell'Authority afferma che "la tutela delle persone ci spinge anche a chiedere al Parlamento, e specificamente ai Presidenti delle due Camere, misure opportune per evitare che nelle interrogazioni e nelle interpellanze pubblicate in rete dopo anni, siano riportati dati e fatti che, utili per il dibattito parlamentare di allora, possono però continuare a ledere gravemente le persone".

²¹ V. art. 64, comma secondo, Cost., secondo il quale le sedute di Camera e Senato sono pubbliche.

esse si riferivano²². Con l'avvento di internet, come accennato, le notizie sono destinate a permanere in Rete restando sempre a disposizione degli utenti, pertanto, più che un problema di ripubblicazione di notizie, si registra un diverso profilo di criticità: quello della contestualizzazione delle medesime. In tale direzione le più recenti pronunce giurisprudenziali²³, proprio con riferimento alla problematica dei dati personali rinvenibili sulla Rete, si sono orientate nel senso di configurare il diritto in questione non tanto come diritto a “dimenticare” quanto piuttosto come diritto a “contestualizzare” le informazioni rispetto a fatti successivamente accaduti, ciò al fine di tutelare l'integrità dell'identità del singolo. Con particolare riferimento alla pubblicazione degli atti di sindacato ispettivo la problematica appare ulteriormente complicata sia dalla circostanza che il contenuto dei predetti atti rientra nell'ambito delle opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni svolte dai parlamentari (pertanto il medesimo risulta coperto da insindacabilità), sia dalla tradizionale autodichia delle Camere che rende non individuabile un “giudice terzo” in grado di tutelare le esigenze di riservatezza del privato interessato. Del resto lo stesso Codice della Privacy sembra in qualche modo essere rispettoso del principio di autodichia laddove prevede espressamente l'applicabilità dei soli principi ricavabili dalla normativa a tutela della riservatezza agli organi costituzionali della Presidenza della Repubblica, della Camera dei Deputati, del Senato della Repubblica e della Corte Costituzionale, in conformità ai rispettivi ordinamenti²⁴. Va anche evidenziato come una forma di controllo preliminare sul contenuto degli atti di sindacato ispettivo sia prevista solo in sede di vaglio di ammissibilità dei medesimi, riservato dai Regolamenti di Camera e Senato al Presidente dell'Assemblea. Attraverso tale filtro si tende a verificare, tra l'altro, che nel testo degli atti proposti non siano presenti “*contenuti sconvenienti*”, ovvero, secondo quanto previsto dal solo Regolamento della Camera, contenuti lesivi della “*sfera personale e dell'onorabilità dei singoli e*

²² Cfr. G. FINOCCHIARO, *Il diritto all'oblio nel quadro dei diritti della personalità*, in *Il diritto dell'informazione e dell'informatica*, fasc. 4-5, Milano, 2014, pag. 592 ss., per una ampia disamina dell'evoluzione giurisprudenziale sul tema.

²³ Cass. Civ., sez. III, 5 maggio 2012, n. 5525. La Corte ha affermato il diritto degli utenti, non solo alla mera deindicizzazione dei dati non più attuali, ma anche alla contestualizzazione e all'aggiornamento delle informazioni pubblicate sul web. In particolare, per il giudice di legittimità, “*anche in caso di memorizzazione nella rete internet, mero deposito di archivi dei singoli utenti che accedono alla rete e cioè dei titolari dei siti costituenti la fonte dell'informazione (c.d. siti sorgente), deve riconoscersi al soggetto cui pertengono i dati personali oggetto di trattamento ivi contenuti il diritto all'oblio, e cioè al relativo controllo a tutela della propria immagine sociale, che anche quando trattasi di notizia vera, e a fortiori se di cronaca, può tradursi nella pretesa alla contestualizzazione e aggiornamento dei medesimi, e se del caso, avuto riguardo alla finalità della conservazione nell'archivio e all'interesse che la sottende, financo alla relativa cancellazione.*”. La Corte di Giustizia dell'Unione Europea, con la sentenza del 13 maggio 2014 C-132/12, relativa al caso Google-Spain, ha riconosciuto agli utenti il diritto alla deindicizzazione da parte dei motori di ricerca dei risultati relativi alla propria persona, legittimamente pubblicati, ma divenuti obsoleti perché contenenti dati non più pertinenti o eccessivi in rapporto alle finalità di raccolta e al tempo trascorso.

²⁴ V. art. 22, comma 12, del d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196 e succ. mod. (Codice in materia di protezione dei dati personali).

del prestigio delle istituzioni”²⁵. Come è stato evidenziato²⁶, resta fermo che i Presidenti delle Camere non possono esercitare nessun controllo di veridicità su quanto esposto dal parlamentare nell’atto presentato, per cui tale evenienza può manifestarsi in sede di risposta del Governo, che tuttavia rimane pur sempre un atto autonomo, anche nella pubblicazione. Fatto sta che sulla tematica in parola sono intervenute due sentenze del Tribunale di Roma, nel novembre del 2011 e nel febbraio del 2012²⁷, con le quali, in accoglimento di ricorsi volti ad ottenere l’anonimizzazione di dati personali o la loro rimozione da alcune interrogazioni parlamentari, la questione viene risolta dal giudice di merito ordinando alle Camere l’adozione di accorgimenti tecnici di deindicizzazione necessari a impedire una consultazione diretta dall’esterno dell’atto pubblicato, destinato a rimanere acquisibile dal solo motore di ricerca interno del sito istituzionale. In tal modo, attraverso un opportuno bilanciamento dei principi di pubblicità dei lavori parlamentari e di riservatezza, da un lato viene salvaguardato il principio della intangibilità degli atti parlamentari, dall’altro viene impedito ai motori di ricerca di ricavare notizie decontestualizzate in grado di ledere l’immagine dell’interessato. Il giudice di merito supera anche la barriera dell’autodichia sulla scorta della giurisprudenza della Cassazione²⁸ secondo la quale essa non sarebbe estensibile alle attività non connesse in modo immediato all’esercizio delle funzioni parlamentari²⁹. L’intervento del giudice di merito ha dato l’abbrivio ad un ulteriore sollecito del Garante della Privacy che, con una lettera inviata al Presidente della Camera, ha auspicato un’iniziativa urgente volta a definire un’adeguata disciplina interna idonea a garantire i diritti dei cittadini, in assenza della quale, ha affermato il Garante, “l’*“indipendenza guarentigata” riconosciuta alle Camere a tutela della sovranità della funzione parlamentare rischia di essere percepita come un’ingiustificata prerogativa*”³⁰. Solo a partire dall’ottobre del 2013, prima l’Ufficio di Presidenza della Camera dei Deputati e successivamente il Consiglio di Presidenza del Senato hanno adottato, con delibere in seguito emendate, proprie linee guida in materia di

²⁵ V. Regolamento della Camera dei Deputati, articoli 89 e 139-bis (quest’ultimo introdotto il 24 settembre 1997).

²⁶ Cfr. A. PAPA, *Pubblicità degli atti parlamentari e diritto all’oblio di terzi: la difficile ricerca di un loro equilibrato bilanciamento nella società dell’informazione e della comunicazione*, in Rivista AIC n. 3/2014 (www.rivistaaic.it), pag. 15.

²⁷ Si fa riferimento a Tribunale Roma sentenza n. 21961 del 28 novembre 2011 e sentenza n. 1213 del 13 febbraio 2012.

²⁸ Cassazione, sez. un., 24 novembre 2008, n. 27863. Con tale pronuncia, relativa ad una controversia volta a far valere l’instaurazione di un rapporto di lavoro subordinato con un gruppo parlamentare della Camera dei Deputati, la Suprema Corte ha affermato che l’autodichia “*costituendo un’eccezione al principio cardine dell’indefettibilità della tutela giurisdizionale davanti ai giudici comuni, è insuscettibile di applicazione fuori dei casi previsti - a tutte quelle attività del gruppo parlamentare che, fuoriuscendo dal campo applicativo del diritto parlamentare, non siano immediatamente collegabili con specifiche forme di esercizio di funzioni parlamentari*”.

²⁹ Cfr. sul punto, A. PAPA, *Pubblicità*, op.cit., pag. 19, che sviluppa un ampio commento alle due sentenze del Tribunale di Roma citate nel testo.

³⁰ Lettera Garante della Privacy del 25 novembre 2013 al Presidente della Camera dei Deputati, disponibile sul sito istituzionale del Garante (www.garanteprivacy.it).

richieste dei cittadini concernenti dati personali contenuti in atti parlamentari³¹. La procedura vigente prevista per i due rami del Parlamento è sostanzialmente omogenea, anche se non mancano profili di divergenza specie con riferimento alle modalità di accoglimento dell'istanza di oblio presentata dal privato cittadino. Le istanze possono avere ad oggetto qualsiasi atto parlamentare, ad eccezione degli atti delle Commissioni parlamentari d'inchiesta³², ma in ogni caso non possono riguardare atti parlamentari pubblicati nella legislatura in corso e, comunque, nei tre anni precedenti alla presentazione della richiesta stessa. A tale riguardo solo nella procedura adottata dalla Camera è previsto che l'Ufficio di Presidenza possa deliberare diversamente, in modo motivato, in relazione allo specifico interesse da tutelare. Per quanto concerne le modalità di accoglimento delle istanze, è prevista per entrambi i rami del Parlamento la possibilità di ottenere la deindicizzazione dell'atto parlamentare dai motori di ricerca esterni, ferma restando l'integrità e reperibilità dell'atto sul sito istituzionale attraverso il motore di ricerca interno. Con particolare riferimento agli atti di sindacato ispettivo, la Camera estende il meccanismo della deindicizzazione anche alla risposta fornita dal Governo, laddove quest'ultima contenga dati sensibili, giudiziari, ricostruzioni di fatti successivamente rivelatisi non veritieri sulla base di documentazione ufficiale fornita dagli istanti. La disciplina del Senato contempla una tutela di più ampio respiro e più in linea con il già segnalato orientamento giurisprudenziale della Cassazione volto a declinare il diritto all'oblio in termini di contestualizzazione delle notizie pubblicate. Infatti, la procedura prevede che la pubblicazione sul sito istituzionale del Senato di atti di sindacato ispettivo possa essere integrata con la risposta del Governo che dichiari l'infondatezza delle informazioni riportate ovvero con l'aggiunta di altri documenti istituzionali dai quali risulti in maniera inequivoca il vero esito della vicenda oggetto del sindacato ispettivo. In tal modo si tende ad aggiornare le notizie e i dati riportati nell'originario atto ispettivo a tutela del privato interessato. Da evidenziare, in conclusione, che la maggior consapevolezza acquisita sui temi in questione ha portato sempre di più gli stessi parlamentari ad evitare nella formulazione degli atti di sindacato ispettivo il riferimento a dati personali o sensibili non essenziali ai fini della risposta ovvero ad utilizzare accorgimenti idonei alla loro anonimizzazione (specie nel caso di minori) in grado di neutralizzare possibili violazioni della privacy.

³¹ Si fa riferimento, rispettivamente, alla deliberazione della Camera n. 46 del 1° ottobre 2013 (seguita dalla delibera emendativa n. 53 del 4 dicembre 2013) e alla delibera n. 31 del 18 dicembre 2013 del Senato (emendata successivamente con deliberazione n. 62 del 7 maggio 2015). Sul tema, v. A. PAPA, in *Pubblicità*, op. cit. pag. 23, che, in riferimento alla prima delibera del 2013 adottata dalla Camera dei Deputati evidenzia come l'aspetto più significativo della medesima "sembra potersi ravvisare proprio nella sua adozione che dà testimonianza dell'assunzione di consapevolezza da parte dell'organo parlamentare che la diffusione sul web di documenti presenti sul proprio sito realizza una pubblicità innovativa che richiede un attento contemperamento di interessi costituzionalmente garantiti".

³² L'art. 8, comma 2, lettera c), del d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196, esclude espressamente per gli atti delle Commissioni parlamentari d'inchiesta l'ampia gamma di tutele alla riservatezza previste dall'art. 7 del medesimo Codice, salvo nei casi in cui vengano in rilievo esigenze di sicurezza della persona e comunque d'intesa tra le due Camere.





Roma, Palazzo Chigi, sede del Governo della Repubblica

L'intervista





L'ESPERIENZA DI UN'AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO, TRA CULTURA DEL CAMBIAMENTO E CULTURA DEI RISULTATI

CONVERSAZIONE CON CARLO MOSCA

Prefetto Carlo Mosca, dal 12 giugno 2000 al 17 febbraio 2003, Lei ha diretto l'Ufficio Affari legislativi e relazioni parlamentari del Ministero dell'interno. Sono certo che la storia dell'Ufficio e il prestigio dei suoi predecessori non Le siano stati indifferenti nei primi giorni della nuova responsabilità professionale. Che immagine aveva, in quel momento, dell'Ufficio e della sua funzione?

Devo rivelare, ma più volte l'ho raccontato a molti amici e a tanti Colleghi, e quindi non è un segreto, che non lasciai la direzione della Scuola Superiore con gioia. Mi dispiaceva. Era stato un periodo molto intenso e ricco di tante soddisfazioni. Avevo fatto sapere al Ministro che mi aveva contattato attraverso il Capo della sua segreteria che consideravo l'incarico alla Scuola il più soddisfacente possibile per me e che non avevo l'ambizione di andare all'Ufficio legislativo, pur riconoscendone la grande importanza in quel momento storico e pur avendolo in precedenza, prima della Scuola, considerato come il massimo cui ambire per la mia predisposizione naturale verso quell'incarico. Coerentemente – lo riconosco adesso con il senno del poi – il Ministro non volle sentire ragioni. Si trattava di seguire l'attuazione della riforma della carriera prefettizia e tanti altri provvedimenti erano in itinere. Quindi, obbedii, come è stato sempre mio costume. Devo dire che, nei mesi successivi, quando conobbi i funzionari e il personale, mi resi conto di quanto entusiasmo e affetto aveva suscitato il mio arrivo e fui felice della nuova esperienza al punto che considerai quasi inevitabile il mio movimento e compresi che era stato giusto trasferirmi. Certo, conoscevo bene l'impegno che mi aspettava. Avevo conosciuto da giovane i tanti prefetti che si erano avvicinati alla direzione dell'Ufficio, tutti nomi di grande prestigio che avevano lasciato il segno del loro passaggio nella vita dell'Amministrazione e ne avevo apprezzato il valore, soprattutto quando da funzionario del Gabinetto del Ministro, dalla metà degli anni ottanta e sino ai primi anni novanta, avevo condiviso con loro i non semplici itinerari di importanti provvedimenti legislativi e mi ero reso conto della fatica e della dedizione completa necessaria per far giungere a maturazione legislativa le scelte politiche ministeriali. Quindi, non ebbi esitazioni sin dall'inizio. Sapevo cosa fare, pur se mi rendevo conto di dovere approfondire la materia di alcuni settori distanti dagli interessi che avevo coltivato sino a quel momento (penso in particolare alla materia elettorale e a

quella della finanza locale che coltivarci per circa sei mesi prima di esprimere i miei convincimenti), e conoscevo pure dove intervenire, con chi rapportarmi, ma sapevo soprattutto che dovevo necessariamente contare sulla collaborazione di tutti, funzionari e personale di ogni qualifica, per adempiere in pieno e sino in fondo alla missione che mi era stata affidata. Con molta umiltà, ma con decisione affrontai così la nuova esperienza che mi coinvolse completamente e molto positivamente e mi impegnai per tutto il tempo della mia permanenza nell'incarico ad onorare il lavoro dei miei predecessori.

Il Suo percorso nell'incarico è durato circa tre anni. A livello personale, che ricordo conserva di quell'esperienza professionale?

È stata un'esperienza unica ed esaltante, ricca anche emotivamente e professionalmente. Mi ha talmente rafforzato nella conoscenza delle questioni presenti all'attenzione dell'Amministrazione e temprato alla definizione delle possibili soluzioni da sottoporre al Ministro che il successivo passaggio all'incarico di Capo di Gabinetto è stato per me più semplice di quello che potessi immaginare. Indubbiamente, mi resi conto subito che, per la mole del lavoro che quotidianamente si affrontava, il Legislativo - come l'avevo sempre chiamato - aveva bisogno di essere rafforzato dall'arrivo di nuovi funzionari che sapevo nessuno mi avrebbe facilmente ceduto. Così cominciai a fare azione di scouting tra i Colleghi che erano in posizione di fuori ruolo in altri ministeri e presso la presidenza del Consiglio. Ne trovai tanti bravi e disponibili a rientrare in Amministrazione ed entusiasti di venire a lavorare al Legislativo. Così misi su una squadra di tutto rilievo, pronta per sviluppare una strategia di lungo respiro per il futuro dell'Amministrazione. Già potevo contare su impiegati delle altre qualifiche, tutti entusiasti di poter essere al servizio di una causa importante. Ritrovammo insieme l'entusiasmo per interpretare una stagione di novità legislative e di forte impegno dell'Amministrazione, all'interno delle strutture ministeriali e all'esterno della società italiana. Non fu facile, ma trovai anche comprensione e sostegno negli altri Colleghi dei corrispondenti Uffici di tutti gli altri Dipartimenti che, nel frattempo, erano stati costituiti. Fui facilitato nella quotidianità anche da una affettuosa sinergia con il Capo di Gabinetto e con gli altri funzionari suoi collaboratori. Il ricordo, quindi, di quella esperienza è molto gratificante e ogni volta che ritorno con la mente a quell'inizio degli anni duemila, la mia mente respira di speranza anche per l'avvenire dell'Amministrazione e il mio animo trabocca di gratitudine per quanti mi hanno consentito di poter lasciare un segno negli archivi ministeriali di un percorso lungo abbastanza per onorare - come ho detto prima - chi mi aveva preceduto nello stesso incarico e per preparare la strada ai miei successori. Mi accorgo di tali sentimenti perché il semplice pensare a quegli anni suscita in me il desiderio di sorridere e di soffermarmi a ricordare, il che è forse segno del tempo che corre e dell'età che avanza, ma è soprattutto - io ritengo - il sintomo più evidente dell'orgoglio provato in quel periodo.

Negli anni seguenti, Lei ha ricoperto numerose importanti funzioni, di assoluta rilevanza per l'Amministrazione. Alla luce della sua esperienza, come descriverebbe, al di là dell'aspetto tecnico-professionale, le peculiarità del lavoro di un Ufficio di diretta collaborazione dedicato all'attività legislativa e ai rapporti con il Parlamento, anche con riferimento alle relazioni ravvicinate con la funzione politica?

Mi è già capitato di dire, in altre circostanze, che ormai da tempo gli Uffici di diretta collaborazione costituiscono strutture composite che mediano l'interesse generale e quello particolare espressi dall'Amministrazione in cui operano, con gli interessi della politica manifestati dalle decisioni del Ministro al quale competono le scelte sugli indirizzi e sulle linee di attuazione del programma di Governo su cui il Parlamento ha espresso la sua fiducia.

In particolare, il peso dei Gabinetti e degli Uffici legislativi ha assunto una dimensione ragguardevole, sia forse per l'obiettivo difficoltà della politica ad esprimere progetti strategici in grado di risolvere le asperità di una realtà complicata dalla crisi economica, sia per la esigenza di una elaborazione plurale delle medesime scelte che non possono prescindere dall'impatto che sulle singole Amministrazioni producono le opzioni politiche, in termini di concreta attuazione e di risorse disponibili.

Nella mia esperienza di Direttore dell'Ufficio Legislativo prima e di Capo di Gabinetto dopo, cioè di due Uffici di diretta collaborazione, pur se con peculiarità distinte, esperienza vissuta con ben quattro Ministri di diversa impostazione e formazione politica e culturale, ministri animati tutti da grande consapevolezza del ruolo rivestito e delle funzioni da esercitare, posso dire di avere sempre constatato sensibilità nella gestione politica, nel senso di un esercizio rispettoso delle competenze dell'Amministrazione, della storia e delle prospettive di essa, ferma restando la loro decisa azione politica. Per me - l'ho riconosciuto tante volte - si è trattato di un arricchimento istituzionale dovuto soprattutto allo spessore delle figure politiche, o alla caratura della loro professionalità politica, o alla loro cultura delle Istituzioni. In molte circostanze tali qualità si sono sommate, ma sempre una di queste qualità è stata presente. In merito all'azione di indirizzo del Ministro, posso dire che ho sempre cercato di recepirla tramite un rapporto diretto con il Ministro, il quale mi ha sollecitato a predisporre una direttiva o un decreto o la bozza di un provvedimento legislativo o di un discorso da fare in Parlamento o in altre occasioni. Spesso, però, ho colto l'azione di indirizzo ministeriale dall'attenta lettura di dichiarazioni, discorsi e posizioni politiche assunte dal Ministro nelle sedi e nelle occasioni più diverse e rispetto a cui mi sono premurato di chiedere allo stesso Ministro una conferma oppure un'ulteriore esplicitazione sulla linea da seguire e da attuare.

Il lavoro dell'Ufficio legislativo è senz'altro caratterizzato da specifiche tecnicità. Tuttavia, molte di queste dovrebbero essere nel bagaglio di ciascun funzionario prefettizio. Cosa pensa del ruolo della formazione in

generale e, più in particolare, nell'attuale fase della vita dell'amministrazione, avuto particolare riguardo ai valori di etica pubblica di cui essa dovrebbe costituire il veicolo?

Sono convinto - e questa convinzione si è rafforzata negli anni in cui ho esercitato importanti funzioni nella vita dell'Amministrazione - che la qualità e l'incisività dell'azione amministrativa o se si preferisce dell'attività amministrativa, deve poter contare su una forte identità capace di percepire quale sia il ruolo da svolgere al servizio dei cittadini e dell'Amministrazione a cui si appartiene, nonché su un'adeguata formazione etica e professionale basata su una profonda conoscenza dell'Amministrazione e delle questioni che essa deve affrontare e risolvere per fornire un efficace servizio ai cittadini.

La formazione diventa così un fattore indispensabile. Non si tratta di informare funzionari e impiegati, ma di formarli, cioè di dare loro quella forma necessaria per adempiere alla missione conferita dalla legge all'Amministrazione. Nel caso del Ministero dell'interno, la missione è comune a tutte le sue componenti, da quella di pubblica sicurezza a quella civile, a quella dei vigili del fuoco. La missione è non di polizia, ma di garanzia dell'esercizio dei diritti civili e sociali alimentando tale missione con una concezione del servizio che trova forza nella storia, nella tradizione e nella cultura istituzionale dell'Amministrazione. Se si cura la formazione, si consente al personale di tutte le qualifiche e di tutti i ruoli di dedicarsi, con passione civile, all'espletamento delle funzioni affidate a ciascuno in quel determinato momento storico, avendo come bussola dei propri comportamenti l'interesse generale illuminato dai principi e dai valori presenti nella Costituzione per cementare la nostra democrazia repubblicana.

Una volta, da direttore della Scuola Superiore - non ricordo bene in quale circostanza, ma ricordo bene di averlo detto - dissi che la missione conferita esige, per essere espletata, l'intelligenza delle Istituzioni e l'intelligenza degli uomini e delle donne delle Istituzioni. Tale intelligenza si acquisisce e si consolida attraverso un'intelligente azione formativa ispirata dalla cultura dell'Amministrazione e fortificata dall'amministrazione della cultura. In questo senso, ogni articolazione ministeriale - e quindi anche l'Ufficio legislativo - trae grande giovamento dalla cultura etica dei suoi funzionari e dei suoi impiegati che sono così altamente motivati a prestare servizio in una pubblica istituzione per produrre risposte alle domande e ai bisogni rappresentati dai cittadini.

Questa intervista apre la nuova serie del quadrimestrale "Itinerari Interni", che nelle funzioni di Direttore dell'Ufficio Affari legislativi e relazioni parlamentari Lei stesso ha ideato e contribuito a far nascere e crescere. In altri incarichi, Lei ha sempre dedicato particolare cura alla cultura istituzionale. Oggi la Rivista riparte. Qual è la Sua opinione sul ruolo di strumenti come quello rappresentato da questa Rivista?

Innanzitutto sono grato per la ripresa delle pubblicazioni di “Itinerari Interni”, la rivista del Legislativo che vide nascere il primo numero nel maggio dell’anno 2001. I miei complimenti all’attuale Direttore per l’avvio della nuova serie e l’auspicio di un successo più duraturo del primo. Credo molto, infatti, nel valore e nella funzione che può svolgere questa rivista. Presentandola nel 2001, l’anno successivo a quello in cui arrivai al Legislativo, affermai che il modo migliore e più incisivo per partecipare e far partecipare alla crescita delle Istituzioni pubbliche è quello di “trovare, sperimentare e potenziare i canali della comunicazione” e che la capacità di farlo, all’interno e all’esterno della struttura in cui si opera quotidianamente, offre l’esatta misura, in quel momento storico della maturità democratica di quella Istituzione. Affermai, altresì, che il riserbo insito nella delicatezza delle materie trattate nel Ministero dell’interno doveva trovare il giusto temperamento proprio in quei settori, come il Legislativo, ma non solo, da cui può essere evidenziata la vera vocazione del Dicastero, quella di garantire l’esercizio delle libertà civili e sociali dei cittadini. Dichiarai, nella circostanza, l’intendimento di arricchire gli strumenti di comunicazione istituzionale individuando il filone dei percorsi normativi come idoneo a rendere trasparente il profilo delle scelte di fondo della politica ministeriale.

Si trattò - lo riconosco - di un’idea editoriale ambiziosa e ardita con l’obiettivo di informare coloro che vivono al centro e sul territorio su quanto progettato normativamente da un’Amministrazione che è stata considerata per lungo tempo “il motore dello Stato” e che, in quell’inizio degli anni duemila, era diventata nuovamente protagonista di una stagione di riforme e di rinnovamento.

La rivista nacque anche con l’ambizione di informare i cittadini interessati a conoscere l’agire istituzionale perché convinti che le Istituzioni sono i veri argini della democrazia e rappresentano gli elementi di continuità positiva e di tutela nella vita di una comunità nazionale. Una rivista concepita, quindi, come strumento di una comunicazione istituzionale capace di rivelare le strategie di un’antica Amministrazione in cambiamento, tesa ad attuare e completare il suo disegno di rinnovamento sul territorio e per il territorio, un disegno - vale la pena di ricordarlo - di rappresentanza unitaria delle varie componenti pubbliche statuali per veicolare verso il Governo le tante esigenze dei cittadini e del Paese, ma pure di riconferma dell’ambizione di vivificare e arricchire le potenzialità insite in ogni forma di autonomia riconosciuta dalla Costituzione repubblicana.

Mi premeva, allora come oggi, di accreditare, attraverso l’agile mezzo comunicativo offerto dalla rivista, il messaggio di sostituire la cultura “degli atti” con la cultura “dei fatti”, quella cioè dei risultati sostanziali e non degli adempimenti formali.

Quale luogo migliore per la nascita di una rivista con tali obiettivi? L’Ufficio legislativo si poneva ieri, come oggi, come il luogo privilegiato dove si situa il segmento normativo del ministero, dove si formano i connotati di qualunque disegno anche di natura riformistica, dove se ne sostiene il cammino, dove i percorsi vengono cioè tracciati dall’inizio e seguiti sino al traguardo o sino a quando si incontra quell’ostacolo che pone fine al progetto, il che può capitare ed è necessario registrarlo.

Infine, tengo ad evidenziare l'esigenza – che fu presente nel momento della nascita di “Itinerari Interni” – di consentire, attraverso una pubblicazione specifica, l'alimentazione della cultura dell'Amministrazione e di facilitare l'amministrazione della citata cultura. Ciò per far crescere le professionalità degli uomini e delle donne dell'Amministrazione e per rendere l'Istituzione più intelligente, cioè più capace di un nuovo dinamismo istituzionale in grado di percepire il nuovo, di essere sempre duttile al cambiamento che non è mai contro le istituzioni, ma appartiene ad un dato storico evolutivo che offre risposte nuove e complesse ad esigenze diverse e complesse.

Un'ultima domanda, sul versante dei ricordi più personali. Se la sente di raccontarci un Suo ricordo speciale della Sua avventura quale Direttore del Legislativo?

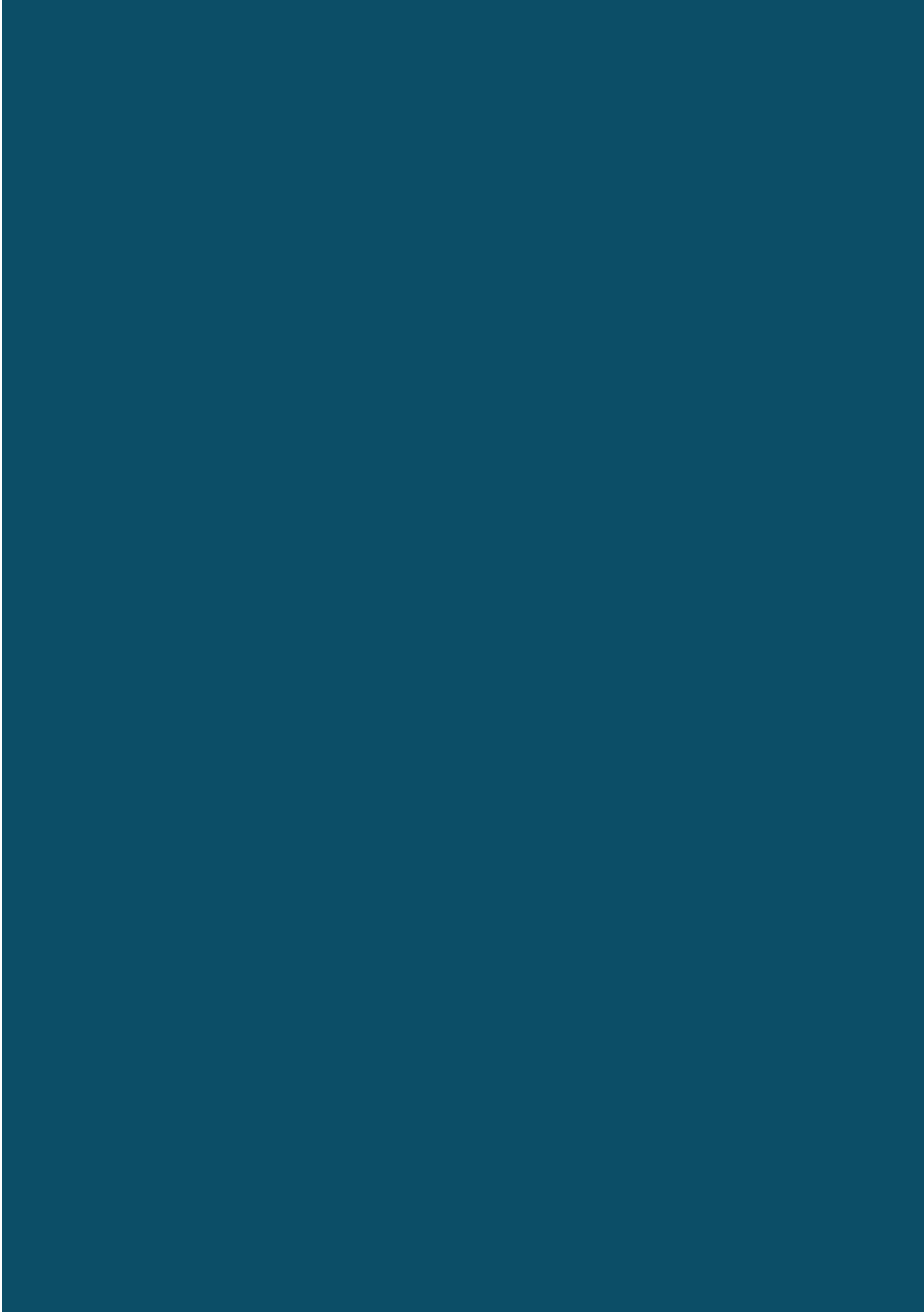
Si tratta di un ricordo veramente particolare, relativo ad un fatto forse marginale, ma per me è rimasto molto significativo, perché mi ha ulteriormente rafforzato nel mio proposito di dedicare, sempre e in ogni circostanza, una speciale cura al personale, a prescindere dalla qualifica rivestita e dalle funzioni svolte.

Ero da poco arrivato al Legislativo ed ero intenzionato a razionalizzare l'organizzazione dell'Ufficio, immaginando di rafforzare ogni settore con un impiego diverso anche del personale sino a quel momento utilizzato in mansioni d'ordine, prevalentemente addetto al servizio della copia. Avevo avuto modo di verificare che si trattava di un numero elevato di impiegate, giovani e brave, tutte munite di un titolo di studio superiore, motivate a svolgere bene il loro ruolo, ma, a mio avviso, sottoutilizzate in ragione delle loro qualità e delle loro potenzialità. Era peraltro in corso, in tutta l'Amministrazione, la revisione dei ruoli e delle funzioni alla luce delle norme conseguenti alle leggi Bassanini. Per questo, mi sentivo animato dall'entusiasmo e dal desiderio di conferire una posizione più importante alle impiegate, destinando ognuna di loro a collaborare con un funzionario nella tenuta del carteggio e assistendolo nel disbrigo delle tante pratiche affidate alla cura di questi.

Assunta la decisione, si trattava di comunicarlo alle impiegate e devo dire che non interpretai adeguatamente l'atteggiamento silente tenuto dai funzionari, i quali probabilmente dividevano la scelta, ma temevano una reazione non positiva delle impiegate. Decisi allora di provvedere direttamente alla comunicazione e convocai queste ultime. Spiegai loro il motivo della mia decisione, tutta tesa a valorizzarle e a coinvolgerle direttamente nella gestione dell'Ufficio, nonché ad agevolare la loro crescita professionale. Conclusi dicendo che, entro un mese, avremmo dovuto attuare il progetto. Appena ebbi terminato, il silenzio si impossessò dei volti di tutte le interlocutrici e, dopo un attimo, il loro volto si incupì e il loro sguardo iniziò a velarsi del luccichio delle lacrime. Nessuna di loro replicò. L'imbarazzo fu completo da parte mia. Confesso che mi trovai in difficoltà. Non avevo mai visto tante donne con le lacrime agli occhi. Non avevo immaginato di causare un tale dispiacere.

Devo dire che non era proprio l'esito immaginato. La cosa mi turbò molto. Ebbi solo il coraggio di dire che la decisione, una volta sperimentata l'attuazione, avrebbe potuto essere modificata qualora avesse creato disagi non affrontabili dalle interessate.

Forse avevo affrettato i tempi o forse avrei dovuto affrontare la questione con più diplomazia o con più prudenza. Ma ormai era fatto. Aspettai con ansia la conclusione della vicenda. Dopo qualche mese, l'attuazione del progetto si rivelò molto positiva per l'organizzazione e il funzionamento dell'Ufficio e nessuna delle impiegate venne a dirmi che il disagio vissuto nella nuova posizione era insopportabile. Anzi molte vennero a ringraziarmi per avere scoperto motivazioni nuove e per aver vinto la sfida del cambiamento. Ciò attenuò fortemente il dispiacere da me provato nel leggere negli occhi umidi delle impiegate un velo di disillusione. A distanza di tanto tempo, mi è rimasta quella spiacevole sensazione di aver causato un dispiacere che si è trasformato poi fortunatamente in gioia. Posso dire, però, che quell'episodio mi legò molto al personale ed è per questo che lo ricordo con particolare intensità.







Roma, Palazzo del Virindale, sede del Ministero dell'interno

Dalla biblioteca



GIOVANNI PIOLETTI

SICUREZZA PUBBLICA

Estratto dal Volume Sesto della
ENCICLOPEDIA FORENSE

DIRETTA DA

GAETANO AZZARITI - ERNESTO BATTAGLINI

FRANCESCO SANTORO-PASSARELLI



CASA EDITRICE DR. FRANCESCO VALLARDI

SICUREZZA PUBBLICA

Legislazione: art. 1 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza (R.D. 18 giugno 1937, n. 77).

Bibliografia: PÜTTER, *Institutiones juris publici germanici*, 1770; BLUNTSCHLI, *Diritto pubblico universale* (trad. Trono), vol. I, 1876; MEUCCI, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Torino, 1905; ROMANO, *Principi di diritto amministrativo italiano*, Milano, 1906; RANELLETTI, *La polizia di sicurezza*, «Trattato di diritto amministrativo» diretto da Orlando, IV, 1, Milano, 1908; SABATINI GU., *Sicurezza pubblica*, «Nuovo digesto it.», vol. XII, p. 1^a, Torino, 1940; TAMBURRO, *Il diritto di polizia*, Roma, 1949; IANNITTI PIROMALLO, *Manuale delle leggi di pubblica sicurezza*, Milano, 1953; VIRGA, *La potestà di polizia*, Milano, 1954; ARCARASSO, *Funzione di polizia e diritto di polizia*, «Riv. pol.», 1956, p. 537 e segg., 1957, p. 338 e segg., p. 605 e segg., 1958, p. 281 e segg.; GHANATA, *Funzione sociale della polizia*, «Riv. pol.», 1958, p. 123; PIACENZA, *Diritto penale e diritto di polizia*, «Giust. pen.», 1958, I, p. 312; LIGNOLA, *L'azione sociale della polizia*, «Giust. pen.», 1959, I, p. 295; ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, vol. V, Roma, 1959.

Sommario: I. Nozione. — II. Sicurezza pubblica e potestà di polizia. — III. Sicurezza pubblica e pubblica sicurezza. Rinvio. — IV. Sicurezza pubblica e ordine pubblico. — V. Polizia di sicurezza e polizia amministrativa. — VI. Polizia di sicurezza e polizia giudiziaria.

I. — Per sicurezza pubblica si intende quello stato obiettivo sociale per cui l'incolumità delle persone e l'integrità dei loro beni si mantengono sicuri e garantiti da tutti quei pericoli che possono minacciarli.

Sotto il profilo soggettivo si può dire che per sicurezza pubblica si intende il senso di fiducia che si viene a ingenerare nei singoli in quanto essi e i loro beni vengono mantenuti integri da ogni fatto dannoso o pericoloso.

La tutela della sicurezza pubblica rappresenta il primo dei compiti della potestà di polizia.

II. — La potestà di polizia è diretta alla tutela della sicurezza pubblica e dell'ordine pubblico.

Cosa si intende per ordine pubblico sarà detto in seguito, per ora precisiamo il concetto di potestà di polizia.

E' noto che i fini dello Stato si dividono in fini essenziali e non essenziali: i primi si riscontrano costanti in ogni ordinamento perché senza di essi lo Stato non potrebbe esistere ed essi sono la difesa esterna e la cura dell'ordine interno, i secondi variano con il variare dei tempi e tendono al benessere e al progresso materiale e morale dei cittadini.

L'attività amministrativa diretta a perseguire i fini essenziali è attività di conservazione, quella diretta a perseguire i fini non essenziali è attività di benessere e progresso sociale.

Alla conservazione dell'ordine interno tende lo Stato amministrazione con l'esplicazione di quella sfera di capacità che, in ordine al fine storicamente qualificato come di polizia, viene detta potestà di polizia.

Per la determinazione della causa che ha questo potere sono state sostenute due principali opinioni che hanno dato luogo a due teorie:

a) *Teoria della difesa dei pericoli:* secondo la quale alla polizia è attribuita la funzione negativa della prevenzione e del mantenimento della sicurezza pubblica e dell'ordine pubblico.

Notevole è in tal senso la definizione che ne dette il PÜTTER (*Istitutiones juris publici germanici*, 1770, paragrafi 331 e 335): *Ea supremaeque potestatis pars, qua eaeretur cura advertendi mala futura in statu rei publicae interno in commune metuenda, dicitur jus politiae. Promovendae salutis cura propriae non est politiae.*

E da tale concetto essenzialmente negativo non si discosta la prevalente dottrina (RANELLETTI, *La polizia di sicurezza*, «Tratt. Orlando», 1908, IV, I, p. 362; ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, 1959, vol. V, pag. 73);

b) *Teoria del benessere sociale:* secondo la quale la potestà di polizia non esaurisce i suoi compiti nel mantenimento dell'ordine e della sicurezza sociale, ma ha anche una funzione positiva diretta a promuovere la prosperità e il progresso della vita sociale.

Rientrerebbero quindi tra i suoi provvedimenti non solo quelli diretti al mantenimento della sicurezza e dell'ordine pubblico ma anche quelli diretti a promuovere il benessere sociale.

Tale teoria fu sostenuta in Germania dal BLUNTSCHLI (*Diritto pubblico universale*, trad. Trono, vol. I, pag. 397 e segg.) e in Italia lo è stata dal MEUCCI (*Istituz. dir. amministr.*, pag. 42 e segg.) e dal SABATINI (GU.) (N.D.I., voce *Sicurezza pubblica*, vol. XII, p. 1^a, pag. 267).

Contro quest'ultima teoria riteniamo fondamentali le obiezioni rivolte dal VIRGA (*La potestà di polizia*, pag. 9) che non sono state confutate in modo adeguato. Osserva il chiaro autore che la teoria del benessere sociale va respinta perché se la potestà di polizia avesse la funzione di promuovere il benessere sociale non sarebbe più possibile differenziare il potere di polizia dagli altri

poteri amministrativi e poi, essendo molto ampia la discrezionalità inerente alla potestà di polizia rispetto a quella delle altre potestà, se tale potestà non si limitasse alla conservazione sarebbe molto difficile un controllo della rispondenza del provvedimento amministrativo al fine di polizia e i diritti del cittadino non sarebbero sufficientemente garantiti nei confronti dell'esecutivo.

Ecco la ragione per cui l'avversata teoria è stata sostenuta e incoraggiata dai regimi totalitari ed ora è quasi completamente abbandonata.

Il Vissani non aderisce completamente alla teoria della difesa dai pericoli in quanto osserva che se la polizia svolge una attività preventiva per quanto attiene il mantenimento della sicurezza pubblica, per la tutela dell'ordine pubblico l'esplicazione della potestà comporta la concreta eliminazione delle turbative e ha pertanto carattere repressivo.

Pur aderendo alla autorevole ed esatta precisazione del Vissani non ci sembra che il riconoscere carattere repressivo oltre che preventivo all'attività di polizia possa fare ritenere non soddisfacente la teoria della difesa dai pericoli; infatti tale teoria, rispetto all'altra, è caratterizzata dalla nota negativa del mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblica e non ci pare vi possa essere difficoltà nell'ammettere che tale mantenimento possa comprendere, oltre all'attività preventiva, quella repressiva indicata tendente alla reintegrazione dell'ordine. E' certo vero che verificatosi un danno è impropria la dizione difesa dai pericoli, ma è anche vero che l'essenza di tale teoria non è intaccata dai mezzi — preventivi o repressivi — con i quali si attua il mantenimento della sicurezza e dell'ordine o la reintegrazione dell'ordine; l'elemento negativo — rispetto alla teoria del benessere sociale — non ne risulta scalfito.

Una recente rielaborazione della teoria del benessere sociale è stata fatta dall'ARCARASSO che ha definito la funzione di polizia « come quella maniera di attività pubblica nel campo dell'amministrazione interna intesa ad assicurare il maggior benessere della cosa pubblica e dei cittadini, sia allontanando il male comune e proteggendo la comunità e i suoi membri dai pericoli che li minacciano, sia coadiuvando e stimolando, quando necessario, l'azione dello Stato intesa a promuovere il miglioramento delle condizioni sociali » (*Funzione di polizia e diritto di polizia*, « Riv. polizia », 1937, pag. 617).

Per comprendere rettamente la definizione di funzione di polizia data dall'ARCARASSO bisogna considerare che egli reputa la conce-

zione negativa della funzione di polizia non rispondente più alla realtà dei tempi e del nostro ordinamento quale risulta non tanto dalla legge scritta quanto dalla viva realtà, pur non nascondendosi che gli aspetti sostanziali della questione sono più *de jure condendo* che *de jure condito* (op. loc. cit., 1936, pag. 547). Secondo questo Autore, per definire il concetto di polizia è necessario rifarsi alle norme istitutive dell'attuale ordinamento di polizia e alle successive, e non confondere la funzione di polizia con il diritto di polizia perché esso codifica solo una parte della complessa attività di polizia; dall'esame delle suddette norme desume che il concetto della funzione di polizia che ispirò il nostro ordinamento fu molto vicino a quello del benessere sociale. La funzione di polizia non si è mai esaurita nel mantenimento dell'ordine e della sicurezza, ma si è proiettata e si proietta negli altri settori della complessa attività di conservazione, di benessere e di progresso esplicata dallo Stato moderno, contribuendo alla realizzazione dei suoi fini. Osserva ancora l'ARCARASSO che, estendendosi i fini dello Stato, da quelli strettamente conservativi, ai fini sociali, la polizia, che costituisce il sistema nervoso dello Stato in quanto assicura il doppio flusso vitale che da una parte fa arrivare alla volontà dello Stato sino alle più remote plaghe nazionali e dall'altra fa pervenire al centro quelle notizie necessarie per una tempestiva azione politica, ha una funzione coadiutrice e stimolante dell'azione dello Stato, intesa a promuovere il miglioramento delle condizioni sociali.

Pertanto, secondo l'ARCARASSO, la polizia oltre alla funzione negativa (polizia di sicurezza) ne ha una positiva (polizia sociale) (op. loc. cit., 1937, pagg. 606, 607, 608, 610, 616 e 617).

Non si può non convenire che l'ARCARASSO abbia apportato una mitigazione alla teoria del benessere sociale in quanto, mentre il DEUTSCHLI sostiene che la polizia deve procedere alla cura autoritaria della prosperità, l'ARCARASSO le attribuisce una funzione coadiutrice e stimolante dell'azione sociale dello Stato. D'altro canto però si può osservare che la funzione sociale della polizia, così come formulata dall'ARCARASSO, limitandosi a fiancheggiare l'attività degli organi statali che provvedono alla cura del benessere sociale, non ha un contenuto autonomo e indipendente. Inoltre, l'attività posta in essere dalla polizia nel campo sociale e precisata dall'ARCARASSO è sì attività di polizia ma non si concreta in provvedimenti di polizia, e, pur essendo posta in essere da organi di

polizia, non è esercizio del potere di polizia. Quindi, solo se intendiamo con la locuzione funzione di polizia designare l'attività posta in essere dagli organi di polizia anche non nell'esercizio della potestà di polizia, la definizione data dall'ARCARASSO può essere accettata. (In tal senso vedi anche LENCOLA, *L'azione sociale della polizia*, « Glust. pen. », 1959, I, col. 303, nota 41).

Secondo una distinzione ormai tradizionale, tre sarebbero le forme fondamentali della polizia, e cioè quelle relative alle funzioni di vigilanza, di prevenzione e di repressione.

Tale classificazione, può essere accolta solo se riferita all'attività di polizia, non al potere di polizia. La prima (vigilanza) avrebbe prevalentemente uno scopo di accertamento della conformità della condotta dei cittadini alle leggi e agli atti emessi in base ad esse; la seconda (prevenzione) tenderebbe ad impedire violazioni delle leggi; la terza (repressiva) perseguirebbe l'ulteriore fine di arrestare la violazione, impedirne gli effetti se già iniziata, applicare provvedimenti sanzionatori di carattere non penale.

Osserva il Vigna (op. cit., pag. 5) che nessuno dei tre aspetti coglie l'essenza del potere di polizia: infatti, la vigilanza, intesa come corrispondenza di un comportamento alla norma non solo è comune a tutte le potestà amministrative ma anche alla potestà giurisdizionale; la prevenzione non è vincolata a fatti che violano la legge perché essenziale per il potere di polizia è la prevenzione contro i pericoli che minacciano la sicurezza pubblica e l'eliminazione delle turbative che pregiudicano l'ordine pubblico, indipendentemente dal fatto se ricorrano o meno gli estremi dell'illecito penale o amministrativo; la repressione infine, nota l'illustre Autore, esula dai compiti della polizia di sicurezza ed è compito della giurisdizione penale, a meno che con attività di repressione non si voglia intendere la esecutorietà dei provvedimenti di polizia: ma, siccome la esecutorietà è comune a tutti i provvedimenti amministrativi, essa non caratterizza in modo particolare la potestà di polizia rispetto alle altre potestà amministrative.

Riteniamo a questo punto opportuno riportare la definizione che della potestà di polizia dà il Vigna (op. cit., pag. 10) come « quella potestà amministrativa intesa a prevenire i pericoli che minacciano la sicurezza pubblica e a eliminare le turbative che pregiudicano l'ordine pubblico mediante la limitazione dei diritti dei cittadini e la imposizione di obblighi », precisando che la limitazione dei diritti e l'imposizione di

obblighi sono poste dalla legge e attuate dalla polizia per la conservazione della sicurezza e dell'ordine pubblico.

La tesi secondo la quale la potestà di polizia ha come scopo quello essenzialmente negativo del mantenimento della sicurezza pubblica e dell'ordine, trova conferma nel dettato del vigente Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza il quale, all'art. 1, dispone che compito principale della polizia è il mantenimento dell'ordine pubblico e della sicurezza dei cittadini, la tutela della loro incolumità e della proprietà.

Tra gli altri compiti indicati dal citato articolo, il soccorso che la polizia deve prestare nel caso di pubblici e privati infortuni costituisce una specificazione del compito primario (Vigna, op. cit., p. 11), mentre la bonaria composizione dei privati dissidi, pur essendo un'attività della polizia di grande importanza sociale (che troppo spesso viene trascurata dagli studiosi del diritto di polizia) e pur contribuendo mediatamente al mantenimento della sicurezza pubblica, non è esplicazione di potestà di polizia non concretandosi in provvedimenti di polizia (D'Onofri, *Contenuto giuridico della facoltà di comporre i privati dissidi*, « Riv. pol. », 1952, p. 204; Vigna, op. loc. cit.).

III. — Occorre avvertire che abbiamo parlato, e parleremo, di sicurezza pubblica e non di pubblica sicurezza non perché usando l'una o l'altra espressione il concetto cambi, ma perché alla seconda si dà un significato particolare, la si riferisce cioè agli organi che sono preposti alla tutela della sicurezza pubblica. Nella comune accezione, quindi, pubblica sicurezza sta per Autorità di pubblica sicurezza (vedi voce relativa).

IV. — Molto di frequente le leggi, accanto alla espressione « sicurezza pubblica », ne usano altre come « ordine pubblico, incolumità pubblica, igiene pubblica, salute pubblica, moralità pubblica, quiete pubblica, eccetera », talvolta congiuntamente, talvolta singolarmente secondo le varie disposizioni.

Tali varie espressioni non hanno un egual significato, ma un significato specifico in relazione a particolari beni tutelati dalle leggi di polizia e — a parte l'ordine pubblico che si distingue nettamente dalla sicurezza pubblica e del quale ci occuperemo tra breve — della sicurezza pubblica o dell'ordine pubblico costituiscono una specificazione, trovando gli elementi specializzanti in quelle materie che le contengono, senza peraltro identificarsi con la sicurezza e con l'ordine e talvolta risultando dalla tutela di

entrambi: ad es., la quiete pubblica (VIRGA, op. cit., pag. 15).

Ma le espressioni che ricorrono più frequentemente nelle leggi di polizia, tanto da essere considerate obiettivi principali della potestà di polizia e da far ritenere che le altre espressioni alle quali abbiamo accennato non abbiano una loro autonomia e ad esse si ricolleghino, sono la sicurezza pubblica e l'ordine pubblico.

Abbiamo già detto cosa si debba intendere per sicurezza pubblica, ora intendiamo precisare il concetto di ordine pubblico e differenziarlo da quello di sicurezza pubblica.

Preliminare alla nozione di ordine pubblico è la distinzione tra ordine pubblico e ordine giuridico. Il primo dà luogo ad una attività amministrativa, il secondo ad una attività giurisdizionale: la conservazione del primo si ottiene con una attività sostanziale, la conservazione del secondo con una formale. E' vero che attraverso la tutela dell'ordine pubblico si mira a impedire che vengano commessi reati e che quindi indirettamente si attua anche la tutela dell'ordine giuridico, ma l'ordine giuridico per il potere di polizia costituisce non l'oggetto ma il limite (ROMANO, *Principi di diritto amministrativo italiano*, 1906, p. 243) arrestandosi la sua attività laddove la turbativa dell'ordine pubblico violi l'ordine giuridico (codice penale, libro II, titolo V; libro III, capo I, sezione 1^a). D'altra parte l'ordine pubblico ha una sfera più ampia dell'ordine giuridico perché mira a tutelare condizioni obiettive di vita sociale il cui turbamento, pur non violando l'ordinamento giuridico, non può essere consentito dallo Stato perché contrario ai suoi principi e alle sue finalità in un determinato momento storico.

Ordine pubblico è pertanto quello stato sociale, obiettivo e relativo, che si tutela sia impedendo che si verifichino fatti contemplati dalla legge penale, sia reprimendo quelle attività che sono in contrasto con i principi etici e sociali dello Stato storicamente determinati, sia eliminando le turbative sensorie che eccedono la normale tollerabilità (VIRGA, op. cit., p. 21).

Sicurezza pubblica e ordine pubblico si possono tra di loro distinguere, sia riguardo alle cause che ne possono produrre la menomazione, sia riguardo all'oggetto loro.

Mentre, le cause di turbamento dell'ordine pubblico sono unicamente riferibili alla condotta dei singoli, quelle che pongono in pericolo la sicurezza pubblica non consistono solo nella attività umana ma

anche in qualsiasi altra causa, naturale o sub-umana: sotto questo profilo la nozione di sicurezza pubblica è più ampia di quella di ordine pubblico; invece, avuto riguardo all'oggetto, è più ampia la nozione di ordine pubblico, in quanto quest'ultimo tutela un interesse dello Stato e dei cittadini come collettività, mentre la sicurezza pubblica presuppone un complesso di mezzi rivolti a tutelare i singoli e i loro beni (SABATINI GU., op. loc. cit., p. 273).

Ma i due concetti, pur distinti, presentano notevoli interferenze che ne giustificano il frequente uso congiunto che ne fa il legislatore. Ad esempio, un divieto o un provvedimento limitativo in materia di armi può essere determinato da motivi di ordine pubblico quando si tenda a evitare che con esse si provochino disordini, da motivi di sicurezza pubblica avuto riguardo al pericolo che possono costituire per la vita e l'incolumità dei cittadini.

V. — Premesso che per polizia di sicurezza si intende l'attività diretta a tutela sia della sicurezza pubblica sia dell'ordine pubblico, occorre accennare ai rapporti esistenti fra la polizia di sicurezza e la polizia amministrativa.

Storicamente, specialmente nella legislazione francese, il concetto di polizia amministrativa si distinse da quello di polizia di sicurezza non per differenza di oggetto quanto per gli organi, centrali o locali, che ad essa provvedevano; così si disse polizia di sicurezza quella esercitata dagli organi centrali di governo e polizia amministrativa quella esercitata dai prefetti e dai sindaci. Oggi queste differenze, prive di una ragione sostanziale, sono abbandonate e la qualifica di polizia amministrativa è giustificata dall'esistenza di un'altra polizia, detta polizia giudiziaria, di natura ben diversa dalla prima e che con essa ha in comune, in parte, solamente i soggetti che la esercitano.

Ancor oggi però si sostiene che una differenza tra la polizia di sicurezza e polizia amministrativa esista (RANELLETTI, op. cit., p. 303 e segg.; TAMBURO, *Il diritto di polizia*, p. 17).

Mentre la polizia di sicurezza tutelerebbe con un'azione diretta i diritti subiettivi individuali, la polizia amministrativa tutelerebbe questi diritti in un modo mediato: allontanando ogni pericolo alle cose.

Ma questa distinzione di tutela non è accettabile, basti pensare che nell'attività di polizia non ha una particolare considerazione la tutela dei diritti soggettivi in quanto tali, ma solo come situazioni, cioè

SICUREZZA PUBBLICA

5

perché compito della polizia è la tutela dell'ordine pubblico, non dell'ordine giuridico.

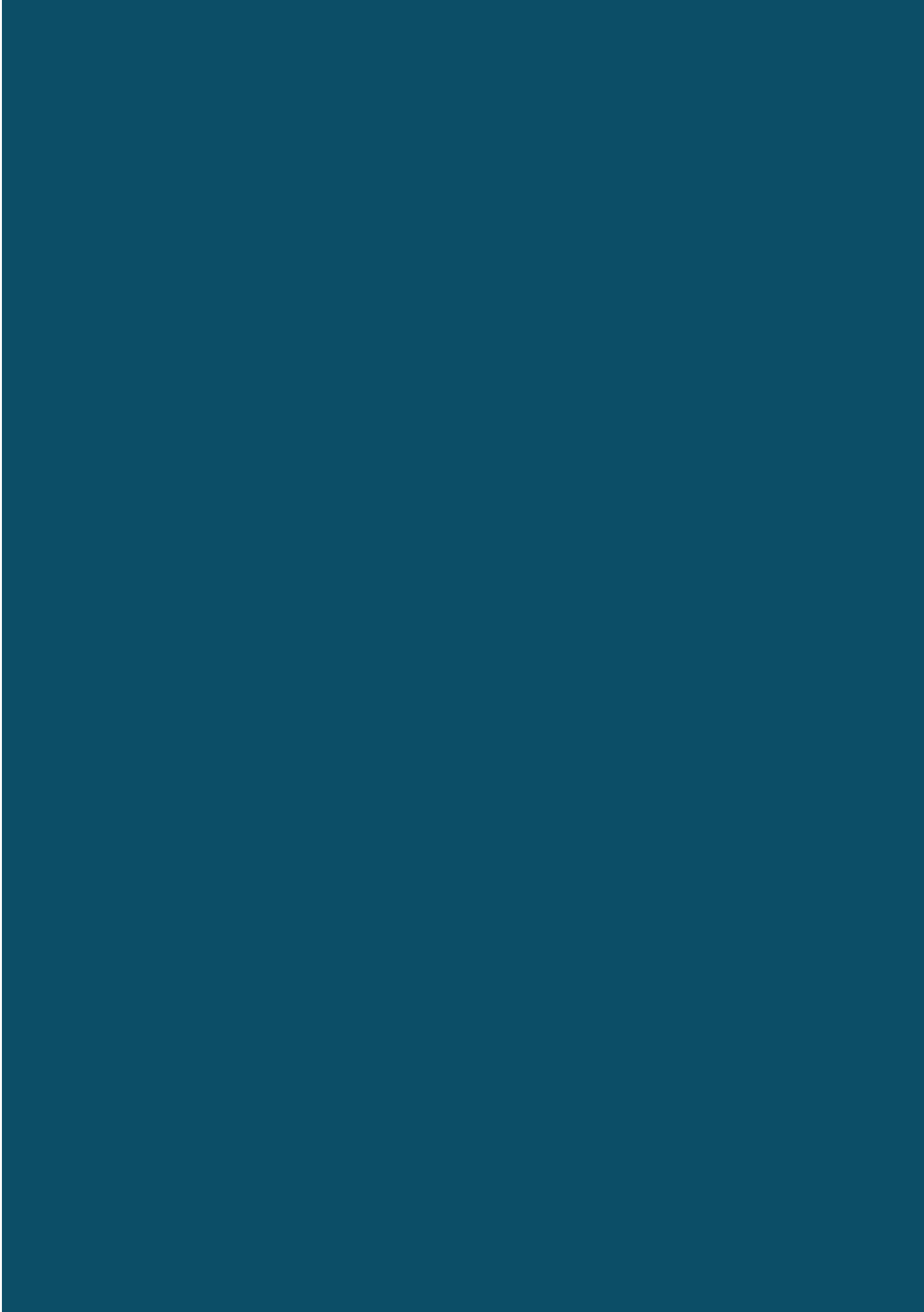
Attendibile appare invece l'opinione (ZANOBINI, Corso cit., vol. V, p. 75, e VIRGA, op. cit., p. 37) secondo la quale la polizia amministrativa non differisce dalla polizia di sicurezza che come specie da genere. La polizia di sicurezza tutela in genere la collettività da pericoli e turbative generiche, la polizia amministrativa da pericoli e turbative specifiche, cosicché esistono tante branche di polizia amministrativa quanti sono i beni per i quali è richiesta una specifica tutela.

La polizia di sicurezza è disciplinata dal T.U. delle leggi di pubblica sicurezza, che contiene norme generali applicabili a tutta la materia della polizia; la polizia amministrativa, nelle sue varie branche (polizia sanitaria, industriale, della caccia e della pesca, ecc.) ha leggi e regolamenti specifici, e ove tali norme speciali non derogano a quelle generali del T.U., queste sono applicabili analogicamente a qualsiasi ramo della polizia amministrativa.

E' opportuno avvertire che si suole parlare anche di polizia amministrativa in senso lato, in tale accezione la polizia amministrativa comprende sia la polizia di sicurezza che la polizia amministrativa in senso stretto.

VI. — Abbiamo accennato all'esistenza della polizia giudiziaria e alla sua netta distinzione dalla polizia di sicurezza (o amministrativa in senso lato). Mentre infatti il fine della polizia di sicurezza è la tutela della sicurezza e dell'ordine pubblico, quello della polizia giudiziaria invece è scoprire i reati, ricercarne gli autori e assicurarli alla giustizia. Le due polizie hanno quindi natura profondamente diversa e si può dire che la polizia di sicurezza e la polizia giudiziaria hanno un solo punto di contatto: una parziale identità soggettiva, perché la polizia giudiziaria è esercitata in parte dagli stessi organi che esercitano la potestà di polizia. L'attività di polizia giudiziaria, per gli scopi a cui tende, ha carattere ausiliario rispetto al potere giudiziario — sia essa attività preparatoria, sostitutiva o esecutiva — e perciò gli organi che la esercitano sono alle dirette dipendenze del magistrato, e partecipa della funzione repressiva della giurisdizione penale, alla restaurazione dell'ordine giuridico turbato. La polizia di sicurezza, invece, ha carattere autonomo e fine proprio, prescinde dalla circostanza se vi sia o meno una violazione di legge e tutela la sicurezza e l'ordine con una attività eminentemente preventiva, costituendo la repressione delle turbative dell'ordine pubblico una funzione non essenziale ed eventuale.

FINITO DI STAMPARE
NEGLI
STAB. RIUN. D'ARTI GRAFICHE
DELLA
CASA EDITRICE DR. FRANCESCO VALLARDI
AFFIANO GENTILE (COMO)
NEL MESE DI NOVEMBRE 1961





PROVINCIA



Roma, Palazzo Valentini, sede della Provincia e della Prefettura di Roma

Dai media



LA LEZIONE DI MARK TWAIN

La Stampa 22 giugno 2017

di Paolo Gentiloni

«La verità è la cosa più preziosa che abbiamo. Per questo dovremmo cercare di farne economia». È uno degli aforismi più graffianti di Mark Twain, che esalta il valore di ciò che sembra negare: l'importanza della verità. E l'importanza di avere accesso a informazioni accurate e affidabili.

Oggi molti protagonisti illustri del mondo del giornalismo e dell'editoria si sono scambiati opinioni sulle loro esperienze e le diverse situazioni che devono affrontare in questo momento. Le grandi sfide che il mondo del giornalismo sta vivendo offrono una prospettiva utile per interpretare le molte trasformazioni in corso in tutto il mondo.

La nuova era di Internet, con l'avvento degli smartphone e dei social network, ha portato molte nuove opportunità al mondo dell'editoria. Ma ha anche coinciso con l'inizio della crisi delle vendite scoppiata all'inizio del nuovo millennio.

Questa crisi si è aggiunta al calo dei ricavi pubblicitari: le stime per il 2016 sono del meno 9%.

Sembra chiaro che ci troviamo ad affrontare un grande paradosso a livello mondiale: grazie a Internet e alla diffusione di nuovi strumenti la capacità dei giornali di raggiungere il pubblico non è mai stata così alta. Ma allo stesso tempo è sempre più difficile

trasformare quest'opportunità in un modello commerciale.

In generale, molti editori stanno riorganizzando i propri processi. In Italia, la fusione del Gruppo Espresso con l'Itedi guidata da La Stampa è un'operazione importante che apre strade interessanti e rende il nostro Paese fiero di ospitare uno dei più grandi gruppi editoriali in Europa.

Stiamo quindi assistendo a un grande sforzo creativo. Chi ha a cuore il mondo dei giornali segue con curiosità e attenzione il tentativo di reinventarsi che è in atto.

Purtroppo, c'è anche un lato negativo che non possiamo dimenticare, cioè l'impatto sull'occupazione. Le statistiche del Pew Research Center sugli Stati Uniti, ma indicative della situazione in tutto il mondo, ci dimostrano che il numero delle persone impiegate nelle redazioni è diminuito di oltre il 35% dal 2004. Si tratta di una tendenza che desta preoccupazione tra quanti hanno a cuore la democrazia che è resa più solida e più funzionale dal prezioso lavoro svolto quotidianamente dai giornalisti in tutto il mondo. Sarà quindi importante assicurarsi che l'attuale transizione sia quanto più sostenibile possibile.

Le sfide che sta vivendo il mondo del giornalismo, così importanti per noi, riflettono le situazioni che stanno attraversando molti altri settori

produttivi in fase di ristrutturazione. Viviamo in un momento delicato della storia umana, definito «l'era dell'accelerazione». Un'epoca in cui, per la prima volta nella storia, c'è un divario tra la velocità del cambiamento e la nostra capacità di adattamento.

Non dobbiamo essere presi alla sprovvista da questo divario: noi stessi l'abbiamo generato, è la prova della straordinaria vitalità delle nostre economie, delle nostre imprese, delle incredibili capacità delle nostre Università e dei nostri centri di ricerca. Naturalmente, questo ritardo nell'adattamento, insieme agli effetti della crisi economica, ancora visibili, hanno avuto un impatto globale. Siamo tentati di mettere in discussione molti dei nostri successi passati, i pilastri dell'economia e della società aperta che hanno sostenuto decenni di pace e prosperità.

Siamo cercando di rispondere a tutti questi interrogativi a livello internazionale: l'abbiamo fatto in occasione dell'ultimo vertice G7 di Taormina. Non sono tempi facili e le difficoltà economiche seguite alla crisi economica hanno colpito la nostra società e la classe media in particolare. Tuttavia, non dobbiamo tornare indietro rispetto ai progressi fatti negli ultimi anni. Il protezionismo non è un'opzione, abbandonare l'idea di una società aperta e tollerante non è una soluzione al disagio: in realtà, creerebbe danni peggiori.

C'è un concetto più ampio che credo possa essere applicato anche al mondo del giornalismo di oggi. Un concetto che ho utilizzato spesso nel contesto internazionale, quando ho avuto l'opportunità di parlare delle

sfide economiche che ci troviamo ad affrontare nell'era della globalizzazione. Mi riferisco alla necessità di continuare a scommettere sulla nostra identità e sulle nostre specificità.

Questa è la lezione fondamentale della globalizzazione. Contrariamente alle prime, superficiali interpretazioni, la globalizzazione rende più importanti le caratteristiche nazionali. E queste includono la cultura, l'economia, le attitudini e i valori sociali.

Come governo italiano, abbiamo condotto un programma economico basato su questi principi, e i dati recenti mostrano che avevamo ragione. Non abbiamo seguito un piano di riforma astratto. Siamo intervenuti in materia di politica del lavoro, politica finanziaria e politica industriale, tenendo presente le esigenze specifiche del nostro sistema economico, in gran parte basato su produzioni di valore.

Abbiamo investito nella cultura e nella scuola per massimizzare le opportunità per gli individui e sfruttare al massimo il nostro capitale umano. Abbiamo investito nelle nostre città e nelle nostre zone rurali, perché il nostro Paese continuerà a prosperare se ci prendiamo cura dei nostri beni più preziosi, che comprendono tanto le aree urbane così come la nostra diversificata e ricca agricoltura.

L'innovazione funziona quando si evolve la tradizione. E la tradizione può evolversi solo se un Paese, o una professione, riesce a utilizzare nel modo migliore i nuovi strumenti a disposizione.

Questo è quello che il giornalismo deve fare ora e sta già facendo in molti casi. In particolare, il futuro del giornalismo e la sua capacità di adattarsi al nuovo

mondo dipendono dal «fattore umano». Possiamo realizzare un software in grado di scrivere un articolo sulle previsioni del tempo? Probabilmente sì. Possiamo far sì che lo stesso software compili un articolo sul punteggio di una partita di baseball o di calcio? Sì, e in effetti è già accaduto.

Possiamo chiedere a un robot di fare lo stesso lavoro di Carl Bernstein o Bob Woodward? Credo di no - anche se non vorrei che suonasse come una sfida ad alcuni intelligenti ingegneri a farlo davvero!

Il punto è che tutti noi siamo invitati a chiederci: che cosa mi riesce meglio, qual è il cuore del mio lavoro, la mia specializzazione insostituibile? I migliori tra i giornalisti aprono per noi nuove finestre e nuove porte. Ci aiutano a collegare i puntini. Ci rendono chiare cose che ci risultano oscure, a volte con acute capacità investigative. Abbiamo sicuramente bisogno di più cose di questo genere in momenti come questi. E ne avremo bisogno ancora di più in futuro, mentre l'eterogeneità aumenta all'interno delle nostre società.

L'indipendenza e la forza del giornalismo devono continuare a essere un punto di riferimento per le nostre democrazie, non malgrado, ma a causa delle molte e complesse trasformazioni del mondo di oggi.

Pertanto, il dibattito odierno sul futuro dei giornali non riguarda solo modelli di sviluppo. Chiama in causa il ruolo dell'informazione nell'era delle nuove tecnologie, la possibilità di continuare ad avere fiducia in chi svolge questo ruolo, la capacità di orientare l'opinione pubblica in modo positivo e costruttivo. Ci sono spesso interpretazioni

pessimistiche di queste tematiche, con il conseguente grande dibattito sulla «post-verità» un termine decretato parola dell'anno per il 2016 dall'Oxford Dictionary.

Il risultato della proliferazione di notizie false è certamente un dato grave, come riconosciuto dai grandi giganti di Internet, che stanno sollevando il problema di come contrastare questo fenomeno.

Ma dobbiamo cercare di evitare interpretazioni catastrofiche. La mia generazione si ricorda di un tempo, non molto lontano, caratterizzato da una tale contrapposizione ideologica da distorcere spesso anche l'interpretazione dei fatti.

D'altra parte, credere che abbiamo vissuto in «un'età dell'oro della verità», ora perduta per sempre, può essere una tentazione confortante di fronte a molti eventi del tempo presente, ma probabilmente significherebbe forzare la mano alla storia.

Probabilmente, invece di inseguire il mito dell'assoluta imparzialità, sarebbe importante cercare un modello di giornalismo «radicato nei fatti», piuttosto che completamente privo di opinioni.

Occorre la volontà di superare le divisioni e andare oltre le proprie posizioni, uscire dalle nostre «bolle» di consenso per riuscire a curare le ferite delle nostre società. L'idea degli «Stati generali dell'editoria» lanciata oggi da Carlo De Benedetti, può sicuramente contribuire in modo significativo a questo dibattito. Sotto questo aspetto il ruolo del giornalismo nel Ventunesimo secolo continuerà a essere fondamentale per orientarci nel mare delle fonti di informazione che rischia di soverchiarci,

per affinare le nostre capacità di discernimento ed essere in grado di distinguere il «segnale» dal «rumore». Consapevoli che, nel nostro tempo

segnato da contraddizioni e incertezze - per citare George Orwell - «vedere ciò che si trova davanti al nostro naso richiede un impegno costante»¹.

¹ Il testo dell'intervento del Presidente del Consiglio, Paolo Gentiloni, pronunciato alla chiusura del convegno «Il futuro dei giornali», Torino, 21 giugno 2017.

COME RIDARE AL PARLAMENTO IL RUOLO CHE GLI SPETTA

Corriere della Sera 6 giugno 2017

di Sabino Cassese

Si può migliorare la qualità istituzionale dei «rami alti» del nostro Stato senza tentare nuove modifiche della Costituzione? Secondo il presidente del gruppo parlamentare dei senatori Pd, Luigi Zanda, questo è possibile modificando in sei punti i regolamenti parlamentari. Se ci fosse accordo, basterebbero due mesi. Vediamo di che si tratta.

Le modifiche importanti riguarderebbero la struttura del Parlamento, il suo modo di lavorare, la stabilità del governo.

Sulla struttura, il senatore Zanda propone di stabilire un legame tra liste elettorali e gruppi parlamentari, consentendo la fusione dei gruppi, non la loro frammentazione.

In questo modo, coloro che vengono eletti sanno che non possono continuamente disaggregarsi e riaggregarsi. Si limiterebbe in parte il «cambio di casacca».

Sul lavoro parlamentare, le proposte del senatore democratico sono ancor più incisive, perché impedirebbero l'abuso che si fa oggi di decreti legge e di maxi emendamenti. I primi dovrebbero contenere solo norme di immediata applicazione. I primi e i secondi dovrebbero avere contenuto specifico e omogeneo, non spaziare sull'universo mondo. In questo modo, il Parlamento

ridiventerebbe organo legislativo, mentre oggi è diventato organo di ratifica di proposte governative (salvo aggiungervi interstizialmente norme dettate da interessi corporativi).

Sulla stabilità del governo, Zanda propone di introdurre per regolamento la cosiddetta sfiducia costruttiva. Questa consisterebbe nella possibilità di proporre la sfiducia al governo in carica solo a condizione di indicare un candidato alternativo alla presidenza del Consiglio dei ministri, da proporre al capo dello Stato. In questo modo si eviterebbero crisi di governo «al buio», con conseguenti lunghe fasi di passaggio, alla ricerca di una nuova maggioranza e di un nuovo governo.

Ritengo tutte e tre queste proposte giuste ed efficaci. La proposta di far corrispondere liste parlamentari e gruppi parlamentari (salvo i casi di aggregazione successiva) risponde a una esigenza di coerenza tra quel che si è detto nelle piazze e nelle campagne elettorali con quanto si dice in Parlamento. Se ci si è presentati in uno schieramento, si rimane con quello, salvo il caso della fusione tra due gruppi parlamentari. Si eviterebbero, quindi, infinite scissioni, gruppi parlamentari minimi, confusione nell'elettorato sulla collocazione degli eletti.

Il tentativo di normalizzare il lavoro parlamentare è anch'esso necessario. Oggi le assemblee rappresentative lavorano in modo disordinato e concitato, per lo più convertendo decreti legge prodotti dal governo e carichi di ogni sorta di prescrizioni eterogenee, successivamente corretti dal governo con maxi emendamenti adottati dall'esecutivo anche per tener conto di correzioni parlamentari, e sui quali viene posta la fiducia per evitare tempi lunghi e «assalti alla diligenza». Richiedere che i decreti legge rispondano davvero a problemi necessari e urgenti e impedire maxi emendamenti, consentirebbe al Parlamento di riacquistare quel ruolo di

iniziatore di leggi che gli spetta.

Il tentativo di stabilizzare il governo, proprio di tutti i meccanismi di razionalizzazione dei sistemi parlamentari, fu fatto alla Assemblea Costituente. Lì fu persino proposto che la fiducia del Parlamento al governo avesse una durata minima di due anni. E fu avanzata l'idea della sfiducia costruttiva, idea che i tedeschi, due anni dopo, avrebbero introdotto nell'articolo 67 della loro Costituzione. Ma nel 1946-1948 il mondo era diviso in due parti e l'Italia anche, per il conflitto tra cattolici e comunisti. La reciproca sfiducia prevalse ai danni della stabilità dei governi.

STRANIERO, OSPITE O NEMICO, COSA CI INSEGNA LA STORIA

la Repubblica 4 luglio 2017

di Marino Niola

L'onda di piena dei migranti scuote l'Italia e la mette di fronte al dilemma dell'accoglienza. Ricevere a oltranza e rischiare di essere sommersi. O respingere per arginare la marea e porre fine agli effetti collaterali di Frontex. I fatti di questi giorni hanno reso la questione indifferibile.

La minaccia di chiusura dei porti, il timore sempre più strisciante di un'invasione fuori controllo, la percezione di un limite di sicurezza ormai superato, la delusione per l'indifferenza di un'Europa solidale a parole e farisaica nei fatti.

Gli episodi sono nuovi ma la questione viene da molto lontano. E per leggere fino in fondo il tumulto delle nostre emozioni, la confusione nella quale ci troviamo, può essere utile fare un passo indietro, verso la sorgente dei nostri valori e dei nostri timori. Visto che in realtà, sin dall'antichità, lo straniero è l'ospite ma potenzialmente anche il nemico. E questa doppia possibilità è scritta a chiare lettere nelle parole chiave delle civiltà mediterranee, quelle che hanno permeato la nostra cultura e formattato il nostro immaginario. Basti pensare che il latino *hostis* significava lo straniero ma anche il nemico. Una parola che è stata a doppio taglio per molti secoli della storia di Roma, prima che comparisse il vocabolo *hospes*, che

equivale al nostro ospite. E il greco *xenos* (da cui espressioni come xenofobia) indicava il forestiero da accogliere e onorare, ma anche lo sconosciuto di cui verificare l'integrabilità. Il che vuol dire che ci troviamo di fronte a figure inestricabilmente intrecciate sin dai primi passi delle nostre civiltà. Insomma, il dilemma dell'accoglienza non nasce oggi. Perché il rapporto con chi viene da fuori oscilla, per sua natura, tra un estremo ospitale e un estremo ostile. È la regolamentazione della relazione a stabilire il giusto equilibrio tra respingimento e accoglimento. Per evitare che l'arrivo di altri uomini diventi un'epidemia inarrestabile. È significativo che il mito e la tragedia greca usassero proprio la parola "epidemie" per definire i rituali riservati agli dèi forestieri. Come Dioniso, l'altro per antonomasia, il nume sconosciuto che giungeva inatteso dal mare. Alla deriva su un'imbarcazione di fortuna. Come i gommoni di ora, privati di motore e timone da trafficanti senza scrupoli. I rituali epidemici prevedevano una cattiva accoglienza del dio, la cui barca veniva inizialmente ricacciata indietro. Così la parola del passato che, dalle sue profondità lontane, parla di noi nel suo presente-remoto anticipando ciò che stiamo vivendo oggi. Secondo il celebre grecista Marcel Detienne, il termine

epidemia, in origine, non apparteneva al vocabolario della medicina ma a quello della religione e indicava l'irruzione di una potenza ignota. Una *teoxenia*. Letteralmente la manifestazione di un dio estraneo. In realtà nel Mediterraneo antico, l'ospite era sacro proprio in quanto in lui poteva nascondersi il dio. Stranieri e mendicanti vengono tutti da Zeus, dice Omero nell'*Odissea*. E nei Vangeli Cristo dice «sono venuto da lontano e mi avete accolto».

Insomma l'arrivo di forestieri, mortali o immortali, è un chiodo fisso delle mitologie e delle religioni proprio perché esprime in linguaggio figurato il pericolo e al tempo stesso la necessità dell'ospitalità, il disordine e la ricchezza della mescolanza. O, come si direbbe oggi, i rischi e i vantaggi della globalizzazione. Non a caso il patto di ospitalità che legava l'abitante della *polis* greca al forestiero si chiamava *xenia* ed era posto sotto la protezione di Dioniso.

In virtù di questo patto, il cittadino si faceva garante del nuovo arrivato nei confronti dell'intera comunità accogliente. Tutto questo sembra dire che, ora come allora, l'apertura è indispensabile, ma non può essere incondizionata. Nemmeno i Greci, che pure avevano il culto dell'ospitalità, accoglievano tutti e in tutti i casi. E distinguevano accuratamente diritti e doveri dello straniero accolto e perciò tutelato dalle leggi civili e dalle norme morali, da quello che noi chiameremmo clandestino, profugo, migrante economico. La vera sfida del presente è di immaginare forme di *xenia* a misura di questo tempo. Per fronteggiare la diaspora globale in atto, con nuove norme in grado di conciliare sicurezza e umanità. Solo così potremo evitare che quell'equazione secca straniero uguale nemico, che Primo Levi considerava una infezione latente in ciascuno di noi, degeneri in malattia mortale.

PREVENZIONE DIAGNOSI E TERAPIA TRE FALLIMENTI PER UN DISASTRO

Il Mattino 18 luglio 2017

Vittorio Del Tufo

A due settimane dall'esplosione dei primi fuochi, e mentre la Campania è ancora avvolta in un immenso rogo, il bilancio da trarre è quello, amarissimo, di un fallimento. Che il territorio sia profondamente malato, debole, esposto alla furia dell'uomo e della natura, non è una novità. Quel che sconcerta è che la cura per debellare la malattia sia clamorosamente fallita. Fallita nella prevenzione, fallita nella diagnosi precoce, fallita nella terapia.

La prevenzione è mancata *ab origine*. Bisogna prendere atto, più di quanto sia stato fatto finora, che la tutela preventiva e la manutenzione del territorio in Campania è stata affidata per troppo tempo alle deboli mani di un sistema di welfare improduttivo e parassitario, mentre è un fatto che in Campania i piani antincendio boschivi, che regolano e organizzano la prevenzione e la tutela dei parchi, siano rimasti lettera morta. Per decenni vigilanza e tutela sono state appaltate, in nome di precisi tornaconti politici ed elettorali, a lavoratori socialmente utili e altre categorie che hanno lasciato il territorio sguarnito, o lo hanno difeso con armi spuntate. Non era e non è il loro lavoro. E se oggi una delle piste investigative porta proprio al reticolo di interessi (e di ricatti) all'interno del sistema delle bonifiche, allora la dimostrazione

del fallimento è ancora più lampante. D'altra parte, l'azione criminale dei piromani si muove nella cornice di una strategia eversiva: coloro che lucrano affari da anni sull'economia (assistita) dell'emergenza ritengono di poter creare le condizioni per continuare a farlo, perpetrando i disastri dell'ambiente.

La cura è poi fallita, è bene prenderne atto, nella fase della diagnosi. Quando, a inizio mese, sono esplosi i primi focolai l'allarme è stato blando e tardivo. Quello che doveva essere capito per tempo non è stato capito o è stato sottovalutato. È mancata la diagnosi precoce di quanto, in assenza di un sistema di manutenzione dei boschi (e dei sottoboschi) efficace, stava accadendo e poteva accadere.

Infine, la cura è clamorosamente fallita nella terapia d'urto, che doveva essere aggressiva al pari degli incendi e si è rivelata invece blanda e, anch'essa, tardiva. Al di là del coordinamento formale e burocratico tra gli inquirenti, è mancato un reale coordinamento operativo delle investigazioni. Che voleva dire sedersi subito attorno a un tavolo tra tutte le forze di magistratura e di polizia giudiziaria impegnate nelle indagini, scambiarsi informazioni e stabilire quali strategie adottare, tempestivamente, per fermare la mano dei piromani ed evitare che l'inferno di fuoco avanzasse. È singolare che ancora

oggi carabinieri e forestale andranno in pellegrinaggio tra le tre procure, anziché essere convocati tutti insieme sotto una sola responsabilità.

È una modalità operativa che fa a pugni con l'efficienza, in ossequio all'astratto principio di indipendenza dei magistrati che scoraggia qualunque coordinamento reale. Ciò vuol dire che la risposta delle strutture pubbliche burocratiche è stata tardiva a tutti i livelli, rivelando un ulteriore fattore di debolezza in un territorio che già sconta gravissimi handicap sul piano dell'equilibrio idrogeologico.

Siamo in presenza, dunque, di una gravissima emergenza nazionale, resa ancora più pesante dall'inefficacia delle politiche di prevenzione. In più di un mese la mattanza ambientale ha mandato in fumo in Campania ben 2461 ettari di superfici boschive, pari al 84% del totale della superficie bruciata in tutto il 2016. Contro i criminali

incendiari che divorano, con i boschi, il nostro futuro, combattiamo da giorni una guerra impari, asimmetrica, senza mezzi. E senza più Canadair, visto che quelli della flotta francese sono rientrati nel loro territorio, stando alla Protezione Civile, in seguito dell'innalzamento del livello di rischio incendi nel territorio transalpino. Resta il fatto che il sistema di Protezione civile, dissanguato dai continui tagli, è in bancarotta. Siamo lesti, però, a spargere le lacrime del giorno dopo. E oltre al dolore per il territorio distrutto, dal Vesuvio agli Astroni, da Torre del Greco a Posillipo, resta la rabbia per un pericolo più volte evocato e fronteggiato finora solo a colpi di declamazioni teoriche e configurazioni, anch'esse solo teoriche, di reati di illusoria applicazione, quali il disastro ambientale. Reati di fronte ai quali, nella pratica, troppi occhi sono rimasti chiusi e troppe mani legate.

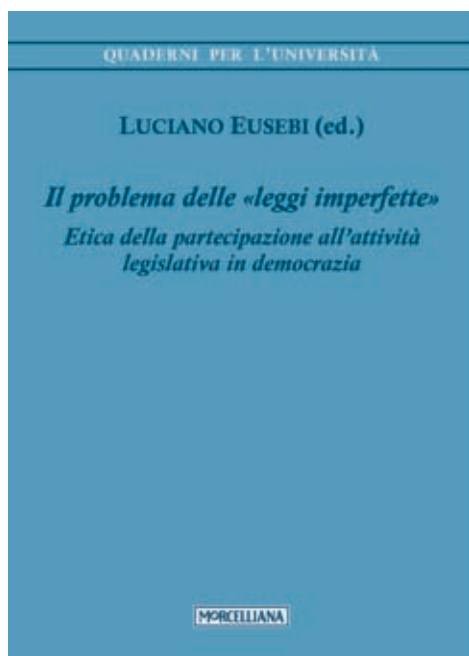




Roma, Palazzo Senatorio, sede del Comune di Roma

Dalla libreria





LUCIANO EUSEBI

Il problema delle «leggi imperfette»

Etica della partecipazione all'attività legislativa in democrazia

Morcelliana, Brescia 2017

LAURA VISONE

Il libro costituisce la raccolta dei contributi dei relatori del seminario di studio su “Criteri etici della partecipazione all’attività legislativa in democrazia. Il problema delle leggi imperfette” (Roma, 27 novembre 2015), a cura del Prof. Luciano Eusebi, docente di Diritto penale presso la Facoltà di Giurisprudenza dell’Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano e la Pontificia Università Lateranense di Roma, che ha dedicato diversi studi alle problematiche di rilievo biogiuridico ed è stato membro del Comitato Nazionale per la Bioetica.

Il testo affronta il problema delle “leggi imperfette”, ovvero quelle norme che, seppur non conformi a quanto esigerebbe la norma morale, contengono aspetti positivi, dei quali non si può non tener conto in una società pluralista e democratica.

Come si legge nel Compendio della Dottrina sociale della Chiesa “il fedele laico è chiamato a individuare, nelle concrete situazioni politiche, i passi realisticamente possibili per dare attuazione ai principi e ai valori morali propri della vita sociale”: pertanto, compito del cattolico che partecipi all’attività legislativa è quello di promuovere al meglio i valori di cui si fa portatore, nella consapevolezza che la politica non può essere applicazione meccanica dei principi della Dottrina sociale della Chiesa. È piuttosto ricerca di strumenti che sostengano il più possibile quei valori e che comunque rappresentino un miglioramento dal punto di vista etico rispetto alla regolamentazione giuridica esistente, specie quando l’appoggio a nuove proposte normative sia decisivo per la loro approvazione: al riguardo, tuttavia,

bisogna essere consapevoli che non esistono formulazioni di norme perfette all'interno del vivere storico umano.

In merito, va evidenziato come lo studio della problematica risulti arricchito dall'analisi di alcune questioni normative di particolare importanza. Uno degli esempi più significativi riguarda la tematica dell'aborto: il parlamentare cattolico, la cui opposizione a tale pratica sia nota a tutti, deve senz'altro sostenere, ribadendo la propria posizione, proposte mirate a limitare i danni di una legge sulla materia, diminuendone gli effetti negativi sul piano della cultura e la moralità pubblica, sostenendo, ad esempio, una legge volta a restringere il numero degli aborti autorizzati rispetto ad una formulazione diversa della norma, più permissiva, che sia in procinto di essere votata.

Tradizionalmente questo atteggiamento del Legislatore, consapevole di non poter reprimere comportamenti immorali o ritenendo la loro repressione non giovevole per il bene comune, si giustifica ricorrendo al cosiddetto principio del "male minore", ovvero alla tesi secondo cui sono da preferire degli effetti più contenuti rispetto al dilagare di conseguenze peggiori.

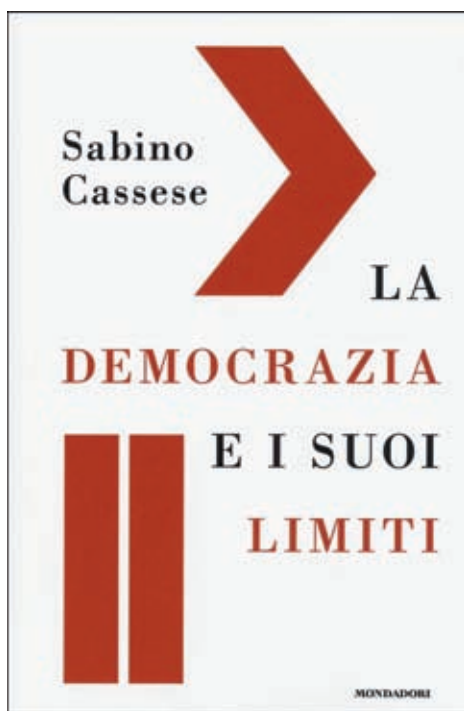
Merita tuttavia di essere evidenziata l'attenzione posta dagli autori (in particolare, Faggioni) sul fatto che "il rischio di assuefazione al male quando il male oggettivo viene in qualche modo legalizzato o accettato o anche solo tollerato è molto alto, così come è alto il rischio che venga meno la riprovazione per un atto all'inizio solo tollerato e alla fine accettato...Il Legislatore che depenalizza o autorizza l'aborto in

determinati casi non sta promuovendo l'aborto per ottenere quei benefici, ma, nel valutare il minor male, tiene conto della contrazione degli aborti e di altri effetti benefici collaterali".

La tematica delle "leggi imperfette" costituisce una tematica attuale, che si presenta in tutti i casi in cui sia in discussione una legge di particolare rilievo sotto il profilo morale, come anche la legge sul divorzio o quella sulla procreazione medicalmente assistita. L'opera riveste quindi rilevante valore intellettuale e didattico, illustrando compiutamente le modalità con cui il fedele laico debba operare nell'attività legislativa, tendendo a raggiungere il massimo bene possibile per la collettività, nella consapevolezza che non si potrà mai raggiungere un tale livello, ma si dovrà trovare una via di mediazione e dialogo in sede parlamentare.

Gli stessi Autori esprimono chiaramente che qualunque cosa venga stabilita dalla legge civile non vi potrà mai essere condivisione su di una legge intrinsecamente immorale, né in fase propositiva che applicativa quale, per rimanere in tema, potrebbe essere una legge che ammette la liceità dell'aborto. Punto di forza dell'opera è costituito dalla completezza nella trattazione della problematica, attraverso un'attenta disamina dei vari aspetti della tematica affrontata.

L'opera fornisce quindi un efficace strumento di studio, offrendo spunti di riflessione e collegamenti tra quanto già a suo tempo professato dalla dottrina cristiana, a cui gli Autori fanno costantemente rinvio nell'opera e questioni normative dibattute sotto il profilo etico.



SABINO CASSESE

La democrazia e i suoi limiti

Mondadori, Roma 2017

CORINNA COSTANZA PANELLA

Nel suo ultimo libro, “La democrazia e i suoi limiti”, edito da Mondadori, 2017, Sabino Cassese, noto accademico italiano e giudice emerito della Corte costituzionale, indaga ancora una volta uno degli argomenti più affascinanti del diritto e della politica, un tema che, nel tempo, non cessa di esercitare l’irresistibile *appeal* proprio di ogni amante infedele: nella storia dell’uomo, infatti, poche cose sono state tanto discusse, criticate e maledette, ma anche sognate, immaginate e inseguite quanto la democrazia.

La dilagante sfiducia dell’elettorato, la crisi dei partiti, la corruzione, la globalizzazione e le nuove sfide legate al multiculturalismo, al terrorismo e alla crescente domanda di sicurezza sono avvertiti, a tutti i livelli, quali sintomi

inconfutabili di una crisi democratica in atto.

Questo malessere, accompagnato da una bulimica richiesta di maggiore democrazia da parte del “popolo”, si registra paradossalmente proprio nel momento in cui si assiste al moltiplicarsi, a livello nazionale e sovranazionale, di istituzioni democratiche e rappresentative.

La contraddizione, secondo l’autore, sarebbe in realtà solo apparente: “dopo un ciclo secolare o semisecolare di vita del suffragio universale, i cittadini si sentono padroni dello Stato (nel senso che aumenta la loro richiesta di partecipazione); e questo fa emergere la debolezza originaria della democrazia moderna, ma anche la minaccia, con la richiesta di una «democrazia illimitata»,

propria di molte specie di populismi” (p. 100).

Vi è allora da chiedersi in che termini, oggi, la democrazia possa essere intesa come “governo del popolo”, in quanta parte debba escludere il ricorso alla democrazia uno Stato che voglia mantenersi democratico e quali fattori, tra cui l’esistenza di un’*elite*, l’efficienza della pubblica amministrazione, la corruzione, le diseguaglianze, siano in grado di incidere sul successo della democrazia.

Alcuni di questi “limiti”, cui l’autore fa riferimento, in che misura costituiscono effettivamente un ostacolo alla democrazia e non invece un suo necessario complemento in grado di arricchirla?

Gli antichi romani chiamarono «limiti» le pietre poste a segnare i confini e ad esse riconobbero sacralità e intangibilità. Allo stesso modo, alcuni dei “limiti” richiamati dal professor Cassese paiono insuperabili per un ordinamento che non voglia sconfinare in pericolosi eccessi: “La tentazione dell’illimitata democrazia” – sostiene l’autore – “corre il rischio di corrompere la stessa democrazia. Il «fondamentalismo democratico» e le smisurate ambizioni democratiche rischiano di favorire la tirannia di piccoli gruppi, oppure di favorire decisioni popolari ma dannose” (p. 55). I moniti sembrano riecheggiare le considerazioni che, già sul finire degli anni settanta, Norberto Bobbio propose sullo spettro del “cittadino totale”, occupato a partecipare delle decisioni della comunità in ogni istante della giornata e non meno minaccioso dello “Stato totale”.

Con stile divulgativo e approccio pragmatico e senza mai cedere alle lusinghe della trattazione astratta propria di molte opere sul tema, l’autore si avventura nella difficile impresa di smascherare l’ipocrisia celata nei luoghi comuni sulla democrazia, ricordando quanto le garanzie dell’ordinamento dipendano spesso da spazi preclusi al principio democratico, come la scelta dei funzionari pubblici, dove a prevalere deve essere la necessità di “correggere la scelta del popolo con quella dei competenti” (p. 31).

Il libro di Cassese, come già il suo “Maggioranza e minoranza. Il problema della democrazia in Italia”, edito da Garzanti nel 1995, di cui il testo in commento rappresenta l’ideale continuazione, interviene in un momento particolare dell’evoluzione delle forme e dei contenuti della democrazia: è in trasformazione lo stesso contesto degli Stati-nazione, i quali cedono sempre maggiori quote della propria sovranità in favore di organismi sovranazionali. Ma la crisi della dimensione statale e, più in generale, la globalizzazione delle questioni di interesse pubblico, minano la democrazia?

A questo interrogativo, l’autore risponde con una visione ottimistica del futuro: le istituzioni europee e gli organismi internazionali rappresentano oggi una necessità ineludibile e un arricchimento della democrazia. Questioni come il clima, il terrorismo internazionale e le sfide poste dalla società multietnica implicano un approccio che non può essere più limitato alla dimensione interna degli Stati e che necessita pertanto di organismi sovranazionali,

espressione di un altro tipo di democrazia, ancora incompleto e in via di sviluppo.

L'indagine di Cassese spigola tra le principali questioni del nostro tempo, le passa ad un filtro sottilissimo, scova le implicazioni nascoste nelle pieghe del loro funzionamento e ne ricava un estratto essenziale: come in passato, la democrazia è oggetto di critiche e disillusioni, ma sebbene da più parti si sollevino drammatiche interpretazioni e scenari futuri infausti, il vero è che essa sia fundamentalmente materia magmatica, in continua trasformazione. Con questa consapevolezza l'autore si avvia alle ultime battute, che si aprono con alcuni quesiti fondamentali: quali sono le prospettive odierne? Come ampliare la democrazia? Vi sono modi per rafforzarla?

È la parte *construens* del saggio, il vero punto di forza del libro di Cassese, in cui si dà conto della ricerca di nuove

formule di partecipazione in atto legate alla c.d. democrazia deliberativa e si esplorano le possibilità di ampliamento di quella rappresentativa. Le ultime righe finiscono, così, per proiettarsi nel futuro senza concedere certezze al lettore, ma aprendo nuovi spiragli di riflessione e sollecitando ulteriori interrogativi.

Alcuni commentatori hanno letto nella concezione di Cassese un tentativo elitista di legittimazione dello *status quo*, in cui la sovranità popolare viene collocata in ambiti sempre più angusti, ma probabilmente l'intento dell'autore è quello di fornire invece uno sguardo lucido e realistico sullo stato attuale della democrazia e una visione rassicurante della sua prossima evoluzione, avendo ben chiaro come, per dirla con Russell Long, la democrazia sia qualcosa di molto simile a una zattera: non affonda, ma ci si sta sempre con i piedi bagnati.



GUGLIELMO BERNABEI

Carattere provvedimento della decretazione d'urgenza

L'amministrazione con forza di legge

Cedam, Milano 2017

MARIA ILENIA PIAZZOLLA

Guglielmo Bernabei, dottore di ricerca del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Ferrara in diritto costituzionale, regionale e degli enti locali, attualmente svolge attività di ricerca nell'ambito del diritto pubblico, con particolare riferimento alle tematiche connesse alle fonti del diritto, alla pubblica amministrazione, alla autonomia e finanza locale. Autore di monografie e volumi collettanei, nonché di numerosi saggi, articoli e note pubblicati sulle principali riviste giuridiche del settore, è consulente giuridico di enti pubblici ed istituzionali. Con la pubblicazione che ci si accinge a recensire egli ha vinto la settima edizione del Concorso nazionale di studi giuridici in memoria del Prof. Fausto Cuocolo, come migliori tesi di dottorato a livello nazionale in

diritto costituzionale. Il prestigioso premio, patrocinato dal Consiglio regionale della Liguria per ricordare l'illustre accademico, fondatore della Rivista giuridica Quaderni Regionali, promuove la ricerca nei settori del diritto pubblico, in particolare la valorizzazione delle autonomie e dell'ordinamento regionale, agevolando giovani ricercatori e ricercatrici nella prosecuzione della carriera accademica. Il riconoscimento, che consiste in un premio in denaro del valore di 5.000 euro, è finalizzato alla pubblicazione della tesi.

Il lavoro prospetta una riflessione critica sul carattere emergenziale della decretazione d'urgenza. Si assiste, secondo l'autore, ad una sorta di sovvertimento delle prerogative degli organi istituzionali: si diffonde sempre

più spesso la prassi del Governo di emanare provvedimenti legislativi in grado di sopperire alle carenze del Parlamento.

L'autore parte dall'assunto secondo cui è la Costituzione stessa che demanda all'Esecutivo il compito della cura degli interessi della collettività attraverso un potere che garantisce l'adozione di atti equiparati alla legge formale. Questi ultimi pongono in relazione l'interesse pubblico con l'interesse concreto dell'individuo di ottenere un intervento specifico da parte dell'amministrazione, circoscritto al fatto emergenziale verificatosi.

La decretazione d'urgenza interviene, dunque, da un lato, a colmare le lacune dell'organo legislativo (entrambi dispongono del potere di emanare atti di rango primario secondo criteri di opportunità), dall'altro, a semplificare la procedura di emissione di provvedimenti finalizzati a pervenire ad un risultato utile in tempi relativamente brevi.

L'inevitabile espansione dei poteri normativi dell'esecutivo è, tuttavia, direttamente proporzionale alla dilatazione di competenze dello Stato italiano e alla conseguente incapacità dell'organo legislativo di far fronte alle necessità che la società di volta in volta prospetta. Ciò ingenera un abuso del ricorso allo strumento della decretazione d'urgenza, provocando una distorsione del sistema.

L'utilizzo quasi generalizzato della decretazione d'urgenza incide, infatti, sui caratteri della provvisorietà e dell'urgenza, che da requisiti ontologici divengono meri elementi formali, svuotati del loro valore intrinseco. Il principio di legalità viene, così, ad essere completamente eroso del suo

significato, con grave nocimento della certezza del diritto, rischiando di intaccare i cardini dell'ordinamento: l'art. 77 Cost. delinea una fonte primaria non interamente assimilabile alla legge formale per la provvisorietà della sua efficacia e per l'incapacità di fondare situazioni giuridicamente consolidate.

La mancata definizione aprioristica delle situazioni specifiche rientranti nella provvisorietà e nell'urgenza di cui all'art. 77 Cost. ingenera la strumentalizzazione da parte del Governo al raggiungimento dei fini della sua politica, elidendo la funzione emergenziale del decreto-legge. Prolifera, dunque, la produzione di norme precarie, destinate a venir meno se non stabilizzate dalla legge di conversione.

Tale confusione di ruoli determina, altresì, il tentativo del Parlamento di recuperare il proprio ruolo, espandendo il potere sull'amministrazione attraverso il fenomeno delle leggi provvedimento. Tra le prospettazioni invalse in dottrina, finalizzate ad arginare questo fenomeno, l'autore analizza quella che ha attribuito carattere provvedimentale alla fattispecie in esame, volta a predisporre una sostanziale tipizzazione dei provvedimenti d'urgenza con forza di legge. La tesi del carattere provvedimentale della decretazione d'urgenza impone una particolare valutazione alla stregua del principio di eguaglianza *ex* art. 3, comma primo Cost., finalizzato ad accertare che non vi siano ingiustificate disparità di trattamento.

Anche la possibilità di apportare modifiche in sede di conversione al decreto-legge deve essere vincolata allo stretto rapporto di dipendenza che

sussiste tra il potere emendativo del Parlamento ed il disegno di legge di conversione: le possibili correzioni in sede parlamentare non devono essere tali da alterare la natura intrinseca del decreto-legge da convertire.

A questo punto, l'autore pone in relazione la decretazione d'urgenza con il potere necessitato di ordinanza. Anche le ordinanze necessitate contribuiscono ad aggravare il fenomeno della "crisi della legge", trattandosi di potere derogatorio della normativa primaria conferito ad autorità amministrative: la loro legittimità è subordinata all'eccezionalità dell'intervento e al carattere temporalmente limitato delle stesse.

Tuttavia, mentre nella decretazione d'urgenza il ruolo parlamentare è preservato dall'intervento in sede di conversione, nel caso degli atti del potere necessitato di ordinanza non è data alcuna centralità al Parlamento che resta estraneo alla decisione sulle norme da sospendere o derogare e non esercita alcuna forma di controllo in via preventiva o successiva. Pertanto, al fine di preservare i profili di trasparenza e pubblicità, che diversamente sarebbero irrimediabilmente compromessi, riservare la gestione del fatto emergenziale alla decretazione d'urgenza riconduce la questione all'interno della logica parlamentare. In tal senso, il decreto-legge si pone come istituto emergenziale generale, la cui disciplina determina una vera e propria riserva di decreto-legge in casi straordinari di necessità e urgenza.

Una similitudine rispetto alla decretazione d'urgenza è riscontrata dall'autore anche in merito alle leggi provvedimento, che dispongono in

relazione ad un singolo e determinato soggetto e ad un rapporto concreto, determinando una scissione tra l'aspetto formale, che riveste forma di legge, e quello sostanziale, che incide su un singolo rapporto. Esse costituiscono atti formalmente legislativi che tengono luogo di provvedimenti amministrativi in quanto provvedono su casi specifici. A differenza del potere sotteso alla decretazione d'urgenza, tuttavia, la legge provvedimento non risulta compatibile con l'attribuzione a livello legislativo del potere di provvedere alla cura di interessi pubblici da parte dell'ordinamento costituzionale, in quanto contrasta con il principio di legalità che vede l'amministrazione pubblica sottoposta alla legge.

A parere della scrivente, deve indubbiamente affermarsi che sia il depotenziamento del ruolo parlamentare sia la necessità di far fronte ai bisogni sociali più diversificati secondo tempistiche molto contratte ha prodotto un'eccessiva dilatazione dello strumento della decretazione d'urgenza. La Costituzione, tuttavia, ha previsto determinati argini volti a prevenirne la strumentalizzazione. La soluzione deve, pertanto, rinvenirsi nel riportare l'istituto alla *ratio* originaria, incardinandolo nuovamente nell'ambito dei parametri di provvisorietà e urgenza, che non possono essere più oggetto di interpretazione elastica o estensiva. Solo interpretando restrittivamente i limiti costituzionalmente imposti, infatti, si potrà ripristinare l'originario equilibrio tra organo legislativo ed organo esecutivo e realizzare un equo contemperamento tra gli interessi coinvolti.



VITTORIO ITALIA

I sentimenti nelle leggi

Giuffrè, Milano 2017

GIACOMO PINTUS

La rilevanza dei sentimenti nell'universo del diritto è sempre stata oggetto di dibattito tanto in dottrina quanto in giurisprudenza. Per lungo tempo infatti è stato sostenuto che i sentimenti richiamati nella definizione di una fattispecie non acquisirebbero, per ciò stesso, una dimensione giuridica, in quanto si tratterebbe di entità non razionali dal contenuto mutevole e difficilmente determinabile.

Nel suo nuovo lavoro Vittorio Italia si pone l'obiettivo di superare questa impostazione, dimostrando che anche i sentimenti possono essere misurati, circoscritti e analizzati, tenendo evidentemente conto di quelle che sono le peculiarità che li caratterizzano.

Quando concorrono alla definizione di una fattispecie giuridica, dunque, i sentimenti non potranno essere

osservati e interpretati secondo regole loro proprie, ma dovranno essere anch'essi approcciati – al pari degli altri elementi della disposizione – attraverso il metodo della logica giuridica che guida l'attività interpretativa.

Nato a Milano nel 1934, Vittorio Italia ha insegnato come Professore ordinario di Diritto amministrativo nelle Università di Pavia e di Milano, dove è stato anche Preside della facoltà di Scienze politiche dal 1984 al 1986. È uno dei maggiori esperti in Italia in materia di Enti locali e autonomia comunale: per l'editore Giuffrè ha diretto la Collana «Enti locali» (di 153 titoli) e l'«Enciclopedia degli Enti locali» (in 4 volumi). Si è occupato anche di appalti pubblici, di azione amministrativa e dei problemi dell'interpretazione giuridica. Esercita la professione di Avvocato,

con specializzazione in Diritto amministrativo e in Diritto degli Enti locali. Collabora con il Sole 24 Ore per la sezione «Autonomie locali» e per la rivista elettronica «Il quotidiano Enti locali e Pa».

Nel suo recente lavoro l'autore muove da due considerazioni preliminari: il diritto come insieme di regole nasce su impulso dei sentimenti, e pertanto questi non possono essere considerati estranei alle regole della logica giuridica.

Il diritto si fonda infatti sul senso di giustizia-ingiustizia, un sentimento che precede la norma e che, a ben vedere, prescinde da essa. In questo senso i sentimenti si trovano all'interno delle leggi sin dal momento della loro determinazione.

Le norme, dunque, incanalano, traducono ed esprimono in formule logiche e razionali quelli che altrimenti rimarrebbero semplici moti dell'animo. A seguito di tale processo i sentimenti smettono così di essere entità indefinite ed irrilevanti, e si trasformano in elementi determinati, misurabili, comparabili e dunque limitabili reciprocamente a fronte dell'esigenza di evitare possibili conflitti.

Come è evidente, infatti, raramente la dicotomia giustizia-ingiustizia esaurisce il novero dei sentimenti che concorrono alla definizione di una fattispecie giuridica. Spesso le norme si compongono di più sentimenti intrecciati, che possono essere tanto prossimi tra loro quanto apertamente contrastanti, e che si distinguono sempre per sfumature e portata. Al fine di rendere meglio tale concetto l'autore richiama la metafora del mosaico, che si compone di tessere di colori e sfumature diverse che però concorrono

tutte insieme a formare un'immagine più grande ed onnicomprensiva.

Se ciò è vero, nell'ambito dell'attività di applicazione di una disposizione l'interprete è allora chiamato ad individuare chiaramente tutti i diversi sentimenti rilevanti per la fattispecie: solo così, infatti, egli potrà compiere una valutazione completa ed efficace degli elementi necessari per cogliere il senso della norma. Tale attività è però tutt'altro che agevole, ed è resa più difficoltosa dalla circostanza che i sentimenti sono per loro natura mutevoli, potendosi evolvere, modificare o addirittura venire meno.

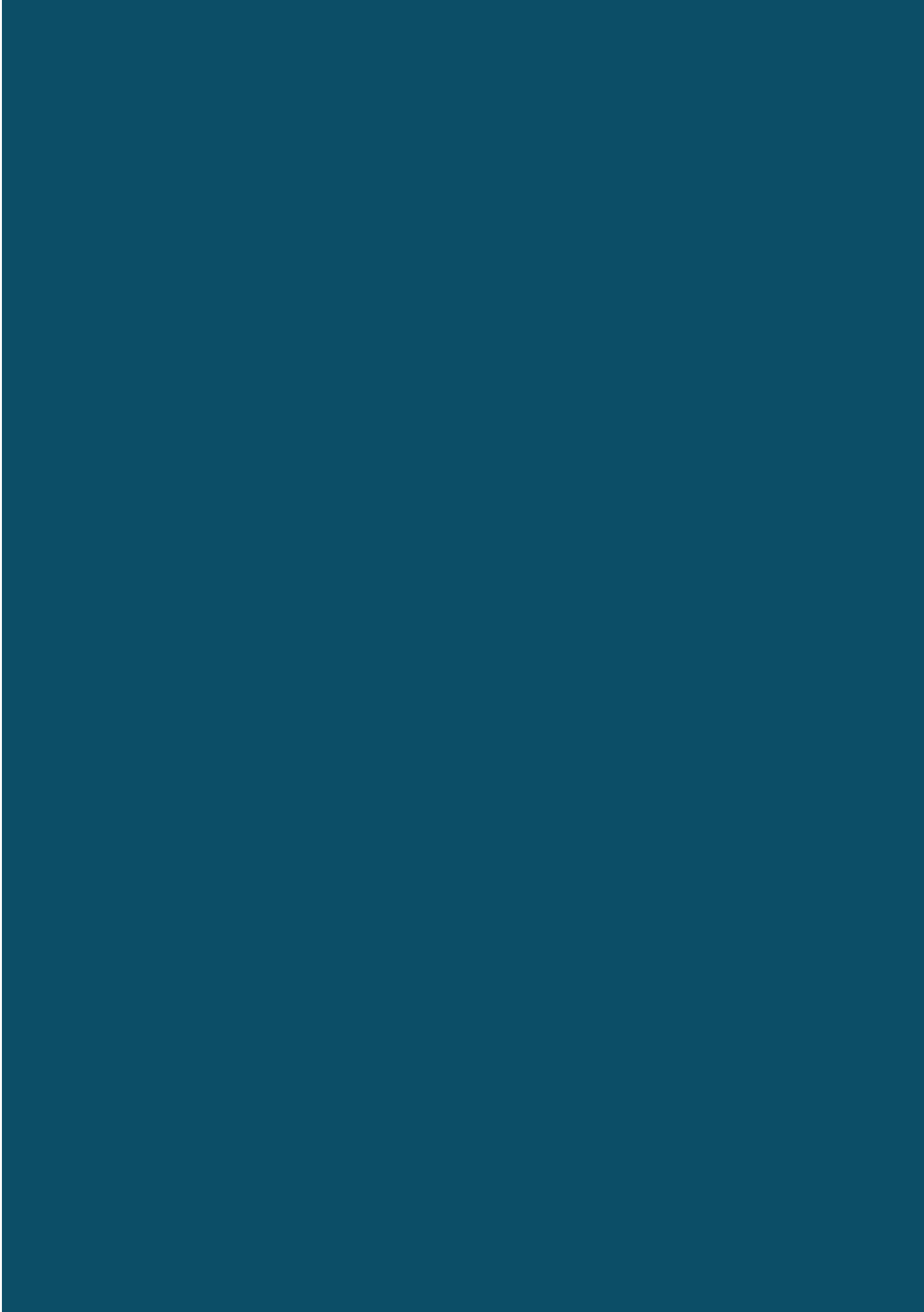
Una volta individuati ed analizzati quelli che sono i presupposti dell'impostazione proposta, l'autore sviluppa il proprio ragionamento presentando un'articolata metodologia dell'interpretazione e dell'applicazione dei sentimenti nelle leggi.

Tale metodologia si caratterizza in particolare per il fatto di tenere conto della tipologia di rapporto – equiordinazione o gerarchia – che intercorre tra diverse norme giuridiche. L'autore, infatti, lucidamente osserva che raramente gli elementi di una fattispecie hanno carattere 'autosufficiente': sovente nell'attività di interpretazione-applicazione di un sentimento sorge l'esigenza di fare riferimento ad un altro sentimento, che a sua volta può essere contenuto in una diversa disposizione.

L'attività a cui è chiamato l'interprete nel momento in cui si misura con una fattispecie caratterizzata dalla presenza di un sentimento tra i propri elementi costitutivi è dunque articolata, poiché deve tenere conto sia della natura mutevole dei sentimenti, sia della loro reciproca interdipendenza.

Alla luce di tale considerazione, il lavoro di Vittorio Italia ha il pregio di sistematizzare un tema complesso e sfuggente attraverso l'adozione di una prospettiva matura e – quel che è più importante – funzionale alle esigenze del giurista. L'analisi svolta è tesa

ad approcciare in chiave propositiva le problematiche connesse alla dimensione giuridica dei sentimenti, offrendo un importante contributo metodologico che, ove accolto, consentirebbe di implementare l'efficacia delle norme.





CORTE DI CASSAZIONE



Roma, Palazzo di Giustizia, sede della Corte Suprema di Cassazione

Cultura



LA VITTORIA DI RITA¹

LEOPOLDO FALCO

Tra le storie di mafia che mi è capitato di conoscere a Trapani quella di Rita Atria è una delle più tragiche. Comprendi che abisso scavi la mafia in certi contesti, quanto sia radicata, quanto sia difficile ed importante la battaglia culturale che si combatte per debellarla, per far comprendere ad intere comunità, che la subiscono, che è necessario finalmente prendere una posizione chiara e contraria.

La storia di Rita Atria, suicida a 18 anni non compiuti, è sconvolgente perché esprime tutta la crudeltà e la ferocia della presenza mafiosa in dei contesti familiari.

La famiglia Atria era purtroppo una famiglia mafiosa ed il padre ed il fratello di Rita erano uomini “di onore” e come tali erano stati eliminati da famiglie nemiche: in particolare l’omicidio del fratello aveva sconvolto Rita che gli era legatissima ed aveva compreso, e con lei la cognata Piera Aiello che vi aveva assistito, che quel vortice di violenza e di vendetta era foriero solo di morte e non dava alcuna prospettiva a loro ed ai loro figli: perché non poteva esserci futuro a Partanna per chi nasceva in quel contesto familiare.

Piera e Rita, colpite tragicamente negli affetti, nel dolore maturarono insieme la consapevolezza che era necessaria una scelta radicale, una rottura completa con quel mondo e soprattutto con la famiglia, irremovibile nella sua posizione, in quanto non conosceva alcun sentimento di pentimento o di pietà: solo pulsioni di vendetta, di odio atavico nei confronti dello Stato e di altre famiglie, nella logica che il sangue chiama altro sangue, in una spirale di violenza bestiale senza fine.

Piera e Rita maturarono insieme la volontà di rinnegare quella cultura e quella unica tragica prospettiva per credere in un futuro diverso, nella giustizia, nella legge, nei valori che lo Stato intendeva tutelare ... Poi Rita incontrò Paolo Borsellino e comprese che vi erano persone che quei valori li incarnavano, che meritavano fiducia, che rendevano credibile quel salto nel buio ...

Una giovane donna, già provata dalla vita, ragiona d’istinto e può essere molto coraggiosa: e Rita decise di abbandonare la famiglia ed il suo mondo riponendo fiducia in quel magistrato rigoroso e determinato ...

E le due cognate maturarono insieme la scelta di divenire collaboratrici di giustizia, anche denunciando e facendo arrestare per attività mafiose colui che da 30 anni era Sindaco a Partanna: dovettero partire, vivere sotto copertura, recidere ogni legame con il passato ... maledette dalla famiglia, che le giudicava delle infami. Una scelta drammatica ... un salto nel buio, solo contando sulla fiducia in quel magistrato ...

¹ Da “Ricordi di un Prefetto. Racconti di vita, di idealità e di sentimenti anche familiari” (Ed. Scientifica 2017).

Per cui quando Rita venne a sapere dell'omicidio di Borsellino, che per lei "era" lo Stato, il mondo le crollò addosso ... e le sembrò che senza di lui non vi fosse futuro ... che la mafia ancora una volta aveva vinto ... che la sua battaglia era persa ... Ed una settimana dopo la strage di via d'Amelio scelse di farla finita, perché evidentemente non aveva diritto a vivere una vita normale ...

Riporto l'ultimo messaggio annotato sul suo diario:

"Prima di combattere la mafia, devi farti un autoesame di coscienza e poi, dopo aver sconfitto la mafia dentro di te, puoi combattere la mafia che c'è nel giro dei tuoi amici; la mafia siamo noi ed il nostro modo sbagliato di comportarci. Borsellino sei morto per ciò in cui credevi, ma io senza di te sono morta".

Sono parole drammaticamente lucide, che evidenziano una consapevolezza all'epoca non comune, ma anche una finale, terribile dichiarazione di resa, che turba perché è evidente che lo Stato era impreparato a gestire i testimoni di giustizia e non poteva essere rappresentato dal solo Borsellino ...

La tomba di Rita nel cimitero di Partanna è divenuto un luogo simbolo ed ogni anno il 26 luglio vi si celebra l'anniversario di quel tragico epilogo: è situata vicino a quella della famiglia Atria, ma separata, in quanto la madre e la sorella la hanno rinnegata perché infame, intendendo farle pagare anche in morte "quel tradimento".

La madre anzi distrusse con un martello la lapide sepolcrale perché Rita non meritava alcun perdono ed umana pietà, non doveva essere ricordata. Poi la famiglia pose una nuova lapide sul suo sepolcro che riportava incisa nel marmo l'abiura per chi aveva tradito i valori familiari... affinché la maledizione fosse eterna e Rita fosse rinnegata per sempre ...

E su quella tomba, per tanti, negli anni, è iniziato un percorso.

La città di Partanna è stata inizialmente distante, soprattutto sino a quando è stata in vita la madre. Poi, sotto la spinta di "Libera" e di altre associazioni antimafia quell'anniversario è divenuto un appuntamento al quale hanno partecipato Sindaci, cittadini e soprattutto giovani provenienti anche da altre regioni. Perché si è compreso che tutti insieme si doveva esorcizzare quella maledizione fissata sul marmo, si doveva affermare che lo straordinario coraggio di quella ragazza non era stato dimenticato ed aveva profondamente scavato nelle coscienze.

Che non è vero che la mafia vince sempre, non è vero che quella terra è maledetta, senza speranza. Non è vero che il sogno di Rita di vivere una vita normale sia stato inutile, perché la sua tragedia è servita ad altri a comprendere ed a trovare il coraggio di fare un passo avanti...

Questo ed altro ci siamo detti in questi incontri, in uno dei quali ho conosciuto Piera Aiello che vi ha partecipato protetta da uno scudo umano formato dagli uomini della scorta: modalità di sicurezza estreme ed impressionanti, fortemente contrastanti con la serenità ed in successivi momenti l'allegria di Piera.

Anche osservando i numerosi presenti si provano sentimenti struggenti e si comprende la tragedia collettiva vissuta da queste comunità ... ed è di grande

conforto vedere nei volti di quei ragazzi venuti da lontano a partecipare a quel dolore una grande, sofferta solidarietà, una forte determinazione a dire tutti insieme “basta”.

Rita Atria è stata davvero una vittima innocente: cresciuta in quella famiglia ed in quell’ambiente, ha vissuto giovanissima l’esperienza del dolore e dell’odio, ma ha avuto la forza di respingerla. Per cercare non vendetta, ma giustizia.

E’ vittima come Falcone, Borsellino, dalla Chiesa, Chinnici e tanti altri che, per motivazioni etiche e scelte di vita maturate negli anni, e con il supporto di famiglie che condividevano, con eguale senso morale quelle scelte generose, hanno assunto determinate posizioni e rischi. Ma Rita con i suoi 17 anni non aveva lo spessore morale di quegli eroi e, sola con la cognata, doveva vivere quella rottura drammatica con la famiglia e con tutto il suo mondo ...

Non ce l’ha fatta, perché venuto meno il suo unico punto di riferimento, in quegli ultimi tragici istanti di vita prima di lanciarsi nel vuoto dal suo appartamento romano ha pensato che la mafia vince sempre, che per lei, rimasta sola, non vi era alcuna speranza, che aveva perso ...

E la condivisione di quella disperazione, la struggente sofferenza che si prova a pensare alla solitudine vissuta da quella ragazzina coraggiosa ci fanno tornare sulla sua tomba, sulla quale è ancora presente quella lapide ingiuriosa.

Ci siamo detti di essere convinti che il sacrificio di Rita non è stato inutile, che anzi ha scosso le coscienze ancora più di quelli di altri eroi che, più strutturati nelle loro scelte, hanno combattuto con coraggio la mafia, anche loro provando all’approssimarsi della fine quella solitudine e quel senso di sconfitta.

E riecheggia drammatico, struggente il grido di disperazione di quella ragazzina che si era fidata di quel magistrato che ai suoi occhi rappresentava lo Stato: quel grido ci trafigge e ci impone di fare un passo avanti, di essere presenti accanto a persone come Rita chiamate a fare, anche oggi, scelte drammatiche.

E ci diciamo che, se siamo in tanti a condividere tutto ciò, prendiamo atto che il sacrificio di Rita non è stato inutile, e che al contrario delle prime apparenze, Rita ha vinto ... ha perso la mafia, che oggi gode minori consensi anche a Partanna, ma soprattutto hanno perso tutti quelli che la hanno lasciata sola e che, ancora oggi, ancora non hanno preso una posizione netta.

Lo scorso anno ho partecipato alla celebrazione con un ospite, il mio amico Vittorio Zappalorto, che da Udine era venuto a trascorrere un periodo di vacanza in Sicilia: mi ha detto di essere rimasto conquistato dalla Sicilia e segnato da quell’evento, straziante per tutti, ed a maggior ragione per una persona sensibile che in vacanza cerca momenti di riposo ... Ma è stato contento di partecipare anche perché per fortunata coincidenza ha incontrato lì una delegazione della sezione di Libera di Udine che ha molto gradito di condividere quella esperienza con il suo Prefetto.

E ritengo che questa comune presa di coscienza, questa condivisione di valori, di dolore e speranza, che ha unito in quel cimitero rappresentanti delle istituzioni e

cittadini comuni costituisca un momento di unità e di verità di grande importanza nella lotta alla mafia.

Perché è inaccettabile che poche migliaia di mafiosi rovinino la vita a milioni di siciliani onesti.

Perché i siciliani sanno essere, per talento e valori, straordinari e non è giusto chiedere a qualcuno di essere un eroe e di affrontare, per generosità e coerenza, il sacrificio estremo ... e non è giusto che quegli eroi al culmine della tragedia avvertano quel senso di solitudine e sconfitta ...

Cara Rita, noi non c'eravamo quando avevi bisogno di noi, ma ora, in ritardo, ti vogliamo bene. E ti diciamo che tu hai vinto.





Roma, Palazzo del Quirinale, sede della Presidenza della Repubblica

Documentazione



PRINCIPALI PROVVEDIMENTI NORMATIVI

d'interesse del Ministero dell'interno approvati dal
1° gennaio 2017 (aggiornato al 1° settembre 2017)

LEGGI

| | |
|---|---|
| Legge 5 gennaio 2017, n. 1 | “Ratifica ed esecuzione dell’Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica francese per l’avvio dei lavori definitivi della sezione transfrontaliera della nuova linea ferroviaria Torino-Lione, fatto a Parigi il 24 febbraio 2015, e del Protocollo addizionale, con Allegato, fatto a Venezia l’8 marzo 2016, con annesso Regolamento dei contratti adottato a Torino il 7 giugno 2016” |
| Decreto-legge 9 febbraio 2017, n. 8, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 aprile 2017, n. 45 | “Nuovi interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici del 2016 e del 2017” |
| Decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 aprile 2017, n. 46 | “Disposizioni urgenti per l’accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale nonché per il contrasto dell’immigrazione illegale” |
| Decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 aprile 2017, n. 48 | “Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città” |
| Legge 7 aprile 2017, n. 47 | “Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati” |

| | |
|--|--|
| <p>Decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 2017, n. 96</p> | <p>“Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo”</p> |
| <p>Decreto-legge 29 aprile 2017, n. 54, confluito nel decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50 (art. 46-<i>novies</i>)</p> | <p>“Disposizioni urgenti per rafforzare i dispositivi di sicurezza connessi allo svolgimento del Vertice di Paesi del G7”</p> |
| <p>Legge 29 maggio 2017, n. 71</p> | <p>“Disposizioni a tutela dei minori per la prevenzione ed il contrasto del fenomeno del cyberbullismo”</p> |
| <p>Decreto-legge 20 giugno 2017, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2017, n. 123</p> | <p>“Disposizioni urgenti per la crescita economica del Mezzogiorno”</p> |
| <p>Legge 3 luglio 2017, n. 105</p> | <p>“Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570, a tutela dei Corpi politici, amministrativi o giudiziari e dei loro singoli componenti”</p> |
| <p>Legge 14 luglio 2017, n. 110</p> | <p>“Introduzione del delitto di tortura nell’ordinamento italiano”</p> |

DECRETI LEGISLATIVI

| | |
|---|--|
| <p>Decreto legislativo 19 gennaio 2017, n. 5</p> | <p>“Adeguamento delle disposizioni dell’ordinamento dello stato civile in materia di iscrizioni, trascrizioni e annotazioni, nonché modificazioni ed integrazioni normative per la regolamentazione delle unioni civili, ai sensi dell’articolo 1, comma 28, lettere a) e c), della legge 20 maggio 2016, n. 76”</p> |
|---|--|

Decreto legislativo
19 gennaio 2017, n. 6

“Modificazioni ed integrazioni normative in materia penale per il necessario coordinamento con la disciplina delle unioni civili, ai sensi dell'articolo 1, comma 28, lettera c), della legge 20 maggio 2016, n. 76”

Decreto legislativo
19 gennaio 2017, n. 7

“Modifiche e riordino delle norme di diritto internazionale privato per la regolamentazione delle unioni civili, ai sensi dell'articolo 1, comma 28, lettera b), della legge 20 maggio 2016, n. 76”

Decreto legislativo
6 marzo 2017, n. 40

“Istituzione e disciplina del servizio civile universale, a norma dell'articolo 8 della legge 6 giugno 2016, n. 106”

Decreto legislativo
5 aprile 2017, n. 52

“Norme di attuazione della Convenzione relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale tra gli Stati membri dell'Unione europea, fatta a Bruxelles il 29 maggio 2000”

Decreto legislativo
19 aprile 2017, n. 56

“Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50”

Decreto legislativo
25 maggio 2017, n. 90

“Attuazione della Direttiva (UE) 2015/849 relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo e recante modifica delle direttive 2005/60/CE e 2006/70/CE e l'attuazione del regolamento (UE) n. 2015/847 riguardante i dati informativi che accompagnano i trasferimenti di fondi e che abroga il regolamento (CE) n. 1781/2006”

| | |
|---|--|
| <p>Decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 92</p> | <p>“Disposizioni per l’esercizio dell’attività di compro oro, in attuazione dell’articolo 15, comma 2, lettera l), della legge 12 agosto 2016, n. 170”</p> |
| <p>Decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 95</p> | <p>“Disposizioni in materia di revisione dei ruoli delle Forze di polizia ai sensi dell’art. 8, comma 1, lett. a) della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche”</p> |
| <p>Decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 97</p> | <p>“Modifiche al decreto legislativo 8 marzo 2006, n. 139, concernente le funzioni e i compiti del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, nonché al decreto legislativo 13 ottobre 2005, n. 217, concernente l’ordinamento del personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, e altre norme per l’ottimizzazione delle funzioni del Corpo nazionale dei vigili del fuoco ai sensi dell’art. 8, comma 1, lett. a), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche”</p> |
| <p>Decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 98</p> | <p>“Razionalizzazione dei processi di gestione dei dati di circolazione e di proprietà di autoveicoli, motoveicoli e rimorchi, finalizzata al rilascio di un documento unico, ai sensi dell’articolo 8, comma 1, lettera d), della legge 7 agosto 2015, n. 124”</p> |

ITINERARI INTERNI

La riproduzione totale o parziale degli articoli pubblicati nella presente rivista non è ammessa senza preventiva autorizzazione della Direzione. I contenuti e i pareri espressi negli articoli sono da considerare opinioni personali degli autori: non impegnano, pertanto, la Direzione della rivista.

"Legum servi sumus, ut liberi esse possimus..."

(Cicerone)