

Ottaviano- Castello Mediceo

Progetto Po.lis

18 ottobre 2006

Sicurezza e legalità: politiche pubbliche, principi e regole

Il mio intervento si fonda e si snoda su due valori dichiaratamente *metagiuridici*, quali sicurezza e legalità, ma anche su due valori che devono innervare le politiche pubbliche e le specifiche competenze, al fine di garantire “effettivamente” la tutela dei diritti fondamentali dei cittadini.

Potrei impostare l'intervento secondo una logica giuspositivista, parlando di legalità e sicurezza dall'Atto unico europeo al Trattato di Maastricht, o potrei parlare del titolo VI del Trattato sull'Unione europea che fa espresso riferimento alla cooperazione giudiziaria in materia penale, all'Ufficio europeo di polizia (*Europol*), quale strumento di coordinamento per lottare a livello europeo contro la criminalità organizzata

O avrei potuto affrontare le modifiche apportate dal Trattato di Amsterdam nei settori della giustizia, che creano uno spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia, rafforzando la cooperazione in materia di polizia e in materia giudiziaria penale, o ancora avrei potuto parlare delle modifiche apportate dal Trattato di Nizza nel 2000 che introduce all'art. 31 TUE la figura dell'*Eurojust*, o avrei potuto affrontare i contenuti emersi dal Consiglio europeo di Laken dove si è discusso di temi fondamentali come il mandato di cattura europeo.

In ambito nazionale, avrei potuto parlare della legalità che trova formalmente il suo fondamento nell'art. 23 della Costituzione e della nozione di sicurezza che si ripartisce tra competenze statali quali ordine pubblico e sicurezza; sicurezza ambientale e competenze concorrenti tra Stato e regioni quali sicurezza del lavoro, sicurezza alimentare, sicurezza sanitaria, protezione civile).

Avrei potuto anche parlare di legalità e sicurezza in termini di sussidiarietà verticale e orizzontale, cioè quale diretto coinvolgimento degli enti locali e dei cittadini, dal versante gestionale.

Mi asterrò invece da tutto ciò, non intendo, infatti, raffigurare un quadro statico del regime delle competenze, mi soffermerò, invece, sul rapporto dinamico tra principi e regole e sulla effettività delle stesse, sulla base di adeguate ed efficaci politiche pubbliche.

In questa costruzione, procederò, e me ne scuso sin d'ora, con affermazioni talvolta apodittiche, anche per questioni di tempo.

Questa impostazione mi è stata suggerita, tra l'altro, dalla lettura della legge n° 12 del 2003, un testo nel quale si afferma che la Regione Campania, attraverso la collaborazione permanente, nell'ambito delle rispettive competenze, con lo Stato e gli enti locali, persegue condizioni ottimali di sicurezza delle città e del territorio extraurbano e di tutela dei diritti di sicurezza dei cittadini nonché la realizzazione dei servizi integrativi di sicurezza e di tutela sociale.

Emerge da tale testo l'evidente e dichiarato obiettivo di porre in relazione principi ed adeguate politiche pubbliche attuative di intervento; sicurezza e legalità quali principi ispiratori dell'azione politica regionale, anche e soprattutto in una dimensione interistituzionale.

Ecco, vedo con piacere che questi atti legislativi e quindi il progetto *Polis* intendono muoversi, usando un linguaggio abusato, che non amo, ma oramai ricorrente, più nell'ambito della nozione di *government* piuttosto che in quella di *governance*.

Mi spiego meglio: l'insieme delle azioni, inquadrate in politiche per l'appunto di *government*, dovrebbero sottendere alla cultura della legalità, quale *super bene pubblico*, presupposto di tutte le politiche legislative, in particolare di quelle che hanno ad oggetto i beni comuni.

La priorità nelle agende politiche deve essere la determinazione di principi, di valori, appunto sicurezza e legalità, gerarchicamente sovraordinati, ai quali poter direttamente ricorrere; in grado non soltanto di influenzare, ma di essere il contenuto stesso delle politiche pubbliche. Principi, dunque, dalla contestuale valenza programmatica e normativa, in contrasto con la nozione di *governance e soft law*.

È opportuno ricordare che proprio nelle fasi in cui la politica democratica appare in difficoltà, la *governance* viene da più parti proposta come strumento innovativo, capace di favorire prassi consensuali svincolate dai tradizionali processi democratico-rappresentativi. Il rischio è che nei processi di *governance* possano individuarsi gli elementi di un vero e proprio modello neo-corporativo, nel quale viene meno ogni riferimento ad attori istituzionali e dove l'emergenza nella gestione rischia di comprimere i principi della legalità e sicurezza, ma aggiungerei anche della responsabilità politica.

Il rischio successivo, ancora più grave, è quando la *governance*, sospinta dalla necessità e dalla urgenza, si sostituisce all'ordinario, "ordinarizzando" l'emergenza, creando forme di sospensione dell'ordine giuridico.

Invece, in un regime ordinario, di assunzioni di responsabilità politiche da parte degli organi rappresentativi, cioè degli organi che determinano le politiche pubbliche,

sicurezza e legalità sono valori che, al di là del regime formale delle competenze, devono essere in grado di influenzare le politiche pubbliche dal livello statale al livello comunale.

Tuttavia, dal livello *metagiuridico* dei valori occorre scendere sul piano della effettività; cioè le politiche pubbliche, e quindi l'esercizio del potere reale, non può, non deve, manifestarsi in dichiarazioni e formalizzazioni solenni di principi, ma sulla concreta possibilità di incidere effettivamente sulla tutela dei diritti

In sostanza, i valori della legalità e della sicurezza devono essere recepiti attraverso regole immediatamente prescrittive e quindi effettive; altrimenti il rischio è che tali valori siano compressi, o alla meglio, relativizzati dall'adozione di altre regole, potenzialmente esponenziali di altri valori.

Regole, o talvolta addirittura modelli neo-contrattuali (penso a conferenze di servizio, ad accordi di programma), che possono divenire, secondo l'espressione di Dworkin, "assi pigliatutto".

Per la effettiva validità dei principi della legalità e della sicurezza, attraverso l'adozione di specifiche e settoriali politiche pubbliche, occorre la precisa e dichiarata scelta politica di creare consequenzialità tra principio, regola e momento applicativo.

Il rischio, in questo caso, è che si concretizzi quel fenomeno definito della differenza tra democrazia formale e democrazia sostanziale, tra validità formale e validità sostanziale, ovvero di principi validi non soltanto in quanto posti con procedimento legislativo formalmente corretto in un dato ordinamento giuridico, ma anche in quanto effettivamente vigenti nell'ordinamento.

Inoltre, va sottolineato che presupposto delle politiche pubbliche, innervate dalla legalità e sicurezza, è proprio il recupero della cultura della legalità; essa è condizione indispensabile affinché una comunità possa credere in sé stessa.

Ma la cultura della legalità richiede senso civico, il che vuol dire, tra l'altro, rispettare il fisco, pagare le tasse, credere nelle ragioni etiche della convivenza e quindi dello Stato.

La cultura della legalità e della sicurezza ha dunque quale presupposto la cultura dei beni comuni, e come tale, necessita di un riarmo etico e professionale della pubblica amministrazione. Occorre da parte di governanti e governati uno scatto morale un respiro più alti.

I valori della legalità e della sicurezza si basano dunque su una raggiera di politiche pubbliche. Ad esempio, la contrazione del fenomeno criminale esige non soltanto una reale efficienza degli apparati di polizia (prevenzione-repressione) e di giustizia, ma anche di tutti quelli altri servizi pubblici, in particolare, quelli preposti al governo dei beni comuni.

Penso, in particolare, all'ambiente, al territorio, all'acqua, all'informazione, alla formazione, alla sanità, all'energia.

In questa dimensione politica, occorre che la legge, atto attraverso il quale si concretizza la politica pubblica, sia, sin dal momento della sua formazione, non espressione di interessi particolari, ma tentativo di realizzazione di interessi che oggettivamente sono meritevoli di particolare tutela, anche in ragione dei principi di equità e giustizia sociale.

È necessario che la legge sia strumento di realizzazione del bene comune e per ciò di giustizia e legalità. Pertanto, è indispensabile che non vi sia meno politica o meno Stato ma, al contrario, più Stato e più politica. Occorre più politica nel senso forte del termine, e cioè come identificazione e attuazione di regole di condotta che assicurino la buona vita comune e un ordinato e giusto sviluppo della vita comunitaria. Regole che sappiano bilanciare lo sviluppo economico con la crescita sociale.

In questo senso, legalità e sicurezza devono avere un dimensionamento sociale, non si può pensare a forme di gestione privatistica di tali principi, non è pensabile immaginare un neo-contrattualismo al quale affidare sicurezza e legalità.

Aderendo ad un tale modello, saremo al di fuori della nozione di comunità, saremo al di fuori della nozione di società, ciascuno individuo sarebbe interessato a raggiungere la propria egoistica "fettina" di legalità e sicurezza. Ciò rappresenterebbe un chiaro disarmo di responsabilità politiche e porterebbe inevitabilmente alla frammentazione della tutela dei diritti ed alla frantumazione del patto sociale tra rappresentanti e rappresentati.

Occorre, dunque, reagire ad una corrente e progressiva marginalizzazione della politica e dello Stato e alla sua sostituzione con una mera gestione dell'esistente, attraverso strumenti privatistici piuttosto che con atti pubblici.

Il progressivo sviluppo della società, e il tumultuoso esplodere delle soggettività private, anziché arricchire i processi politici ed amministrativi, attraverso il recepimento di istanze individuali o di gruppo, sta determinando una prevalenza dei particolarismi e dei fenomeni lobbistici sul bene comune, ed una estinzione della capacità di perseguimento dell'interesse pubblico. La illegalità, e quindi la criminalità, hanno trovato progressivamente terreno fertile, allorquando al posto di una pubblicizzazione del privato si è venuta attuando una privatizzazione del pubblico.

Di fronte al dispiegarsi delle autonomie private è venuto a mancare un unitario quadro di riferimento e un autorevole centro capace di ascoltare anche la voce di chi non ha voce e di ricondurre i particolarismi a unità.

Mentre lo Stato è divenuto sempre più debole, anche a causa delle "ubriacature" dello Stato leggero degli anni '90, a causa dell'innamoramento verso il modello

economicistico di Stato anglosassone, già superato nell'800 dal *Rechtstaat*, si è sviluppato un neo-feudalesimo in cui corporazioni forti e *lobby*, più o meno segrete, finiscono con il dettar legge e acquisire sempre nuovi o più rilevanti privilegi.

Debolezza, dunque, di una cultura dei beni comuni e della legalità dovuta, anche e soprattutto, alla frammentazione individualistica, alla ineffettività delle leggi, all'irrompere delle amnistie, indulti, condoni, che hanno, negli anni, premiato chi ha violato la legge e penalizzato chi si è imposto sacrifici per rispettare i precetti legislativi.

I valori della legalità e sicurezza *passano* attraverso il recupero di efficienza, trasparenza ed economicità dell'ordinamento e dell'azione della pubblica amministrazione: legalità nelle gare di appalto, legalità negli uffici di pianificazione, solo per fare due esempi.

È necessario un ordinamento della pubblica amministrazione efficiente, in grado di fronteggiare altri ordinamenti, ad esempio quelli legati alle organizzazioni malavitose.

Concludo citando l'inchiesta Saredo sull'Amministrazione comunale del 1901, come stimolo reattivo verso realtà che non sembrano poi così lontane:

“La vita comunale, come quella dello Stato, ha bisogno di sincerità e giustizia nelle sue funzioni, ed ha bisogno che i cittadini abbiano fede in ciò. Invece questi a Napoli, non tanto per le antiche tradizioni, quanto per le nuove forme di dispotismo privato, di clientele e di camorra, che sono altrettante forme dell'organizzazione privata, la quale tende a rendersi giustizia a modo suo, da sé, al di fuori della legge e dello Stato e, occorrendo, contro la legge e lo Stato, i cittadini hanno perduta ogni fiducia nei loro diritti e nella giustizia esercitata dallo Stato e dal Comune e non hanno avuto fiducia che nelle raccomandazioni”.

Soltanto la cultura della legalità, fondamento etico del riarmo delle pubbliche istituzioni, può fronteggiare l'industria delle mafie che, in competizione con lo Stato, produce, promuove e vende sicurezza in un determinato territorio, garantendo i soggetti, le transizioni e i mercati protetti con l'uso della violenza.

Alberto Lucarelli

Ordinario di Diritto Pubblico

Università di Napoli Federico II