

Note sul nuovo concetto di sicurezza: la spoliticizzazione e la neutralizzazione del Sindaco

Autore: Gazzolo Tommaso

In: Diritto amministrativo

Il governo che sta adottando in questi giorni, tra le polemiche, le nuove misure sulla sicurezza, è il primo governo Berlusconi liberale, dopo la vittoria di Veltroni nelle elezioni: il PD ha permesso, con una mossa tattica senz'altro riuscita, lo spostamento della conferenza costituzionale verso le strutture partitiche liberali, del government by discussion.

Il modello anglosassone è stato replicato octroyee, senza ricorrere ad alcuna ingegneria istituzionale: è bastato virare e moderare al contempo, ossia spoliticizzare l'asse dei partiti.

Il popolo delle libertà ed il partito democratico sono ad oggi due veri partiti costituzionali, poiché reggono il nuovo patto costituente che oggi permette di parlare di un Berlusconi liberale e non più decisionista, a capo di un partito che non è più, come aveva tentato d'essere, di Stato, ma è tecnicamente un Verfassungspartei.

Non c'è stato bisogno di alcuna modifica alla Carta costituzionale, poiché la creazione di valori ottriatati è stata realizzata attraverso la letteratura veltroniana della campagna elettorale -interna ed esterna al PD- e dall'opera di entrambi i partiti della Costituzione di neutralizzazione delle forze extra-liberali del Paese. Ora abbiamo una nuova Costituzione, costruita su un patto di spoliticizzazione e neutralizzazione.

Porre note e glossare dunque le recenti disposizioni in tema di sicurezza contenute nel D.L. 28 maggio 2008 n.92 diventa una quaestio tipicamente liberale, ossia di misurazione giuridica. Non è un caso che la struttura del nuovo pacchetto sia pervasa da quella indecisione tipica dello Stato di diritto liberale e kelseniano, teso e preoccupato di evitare il Sovrano, di negarlo, e di rimandare il più possibile la decisione, facendo leva su norme di competenza.

La ripartizione delle competenze tra Sindaco e Prefetto di cui all'art.6 del decreto citato[i], la quale deve considerarsi -certo più dell'introduzione dell'aggravante che tanto ha suscitato polemica- come il reale nodo giuridico della normativa, gioca sul meccanismo predetto: un sistema di riferimenti a norme al fine di spostare competenze, di legarle, di rinviare continuamente la questione di chi decide, nonché di spoliticizzare il provvedimento, intendendolo alla stregua della legalità come la mera applicazione di una norma di valore gerarchico superiore sulla competenza. Il Sindaco è competente in quanto ufficiale del governo (legalità) e non in quanto politico (legittimità): competente in quanto burocrate (legittimità=legalità).

L'avalutatività della neutralizzazione e la spoliticizzazione dello strumento d'emergenza, il quale dovrebbe segnare l'azione del Sovrano, come questione del chi decide le misure eccezionali, porta alla negazione stessa della questione: i poteri d'emergenza che il decreto delinea non sono poteri politici, poiché tentano il più possibile di rinviare la decisione sull'estremus necessitatis casus. Diventano così poteri meramente giuridico-burocratici, ossia di mera applicazione amministrativa del diritto, della legge, nel suo tentativo di evitare il problema politico della sovranità attraverso il sistema dei controlli reciproci (conferenze, avvisi, vigilanza et cetera).

La questione dell'eccezione, dell'emergenza, viene spoliticizzata: diviene una questione giuridica, di provvedimenti burocratici, avalutativi e razionali, legali. Il sindaco diviene colui che si limita a produrre norme pre-esistenti e vigenti (principio di legalità). La sua non è decisione, ma discrezionalità tecnica, normazione.

La questione della sicurezza viene pertanto del tutto spoliticizzata.

Ciò in coerenza con il nuovo patto costituzionale.

L'Italia non s'era mai inkantata, diremmo, così. Mai così liberali: il prefetto dell'amministrazione post-riorganizzativa non era una figura liberale. L'estensione delle strutture piemontesi e la legge del 9 ottobre 1861, con la divisione del regno in 59 province con a capo un prefetto, fecero infatti dell'autorità prefettizia il rappresentante politico, e non meramente giuridico, dell'esecutivo.

Il Prefetto di quell'Italia che alcuni oggi pensano come l'unica che sia mai stata liberale (non vedendo che è questa di oggi, l'Italia del liberalismo e dei suoi limiti intrinseci) non era in alcun modo un "ufficiale del governo", bensì il massimo rappresentante del potere politico-esecutivo, in quanto dotato di un potere decisionale, sovrano (Salvemini parlò a ragione di prefettocrazia)[ii].

Il prefetto è più di un Ministro. Il paradigma del suo potere -poiché non è una mera competenza- di adottare i provvedimenti **che crede** indispensabili in caso d'urgenza[iii] non è il giuridico principio di legalità, ma la Sovranità: non c'è una validità astratta alla base del suo intervento nell'eccezione, ma la decisione (Auctoritas, non veritas facit legem).

La nuova legislazione, al contrario, lega il sindaco all'amministrazione, con un procedimento inverso rispetto al 1861: un organo burocratico (di iurisdictione) diveniva politico (di gubernaculum), ora un organo politico diviene burocratico.

La sicurezza, in quanto concetto aperto, non viene in rilievo come eccezione rispetto alla situazione media omogenea, bensì come questione formale di competenza.

In tale senso, resta irrisolta -e tale non può che essere, dallo Stato amministrativo di diritto- la questione

di chi decide: se infatti le misure sulla sicurezza, i provvedimenti urgenti, a causa della loro trama aperta contengono un momento di indifferenza contenutistica forte, tale indifferenza sarà coperta dalla legalità, e non dal politico.

Il sindaco non decide, ma formalmente produce ciò che è già vigente. Tale produzione, poi, si fissa in uno schema costruito a gradi, che garantisce la legalità della sua azione.

Ma quale legittimità avrà, se fosse solo una mistificazione logica il nuovo patto costituzionale, se questo popolo italiano ha smesso, o non ha mai forse neppur cominciato, di identificare legalità e legittimità?

Potremmo ancora continuare ad utilizzare la mera sanzione giuridica, per produrre diritto?

Questo Paese ha sempre fallito nella costruzione di rappresentazioni collettive di legittimità del suo ordinamento, e si è sempre affidato all'idea kelseniana della norma quale sanzione.

Tale impianto è stato funzionale a quel primo obiettivo fondamentale cui il nostro ordinamento ha mirato: la pace sociale. A ragione si è parlato di un Paese ad ordinamento occulto, in cui la pace sociale non è il risultato del diritto, ma è la sua fonte[iv].

Nel momento in cui, però, si radica un problema di sicurezza, è il concetto stesso di pace sociale ad entrare in contraddizione con la sua natura di fonte del diritto: la pace sociale non può produrre, per definizione, norme sulla sicurezza, poiché presuppone già risolta –e negata- la questione dell'eccezione, dell'emergenza (che è il sinonimo giuridico della nozione di sicurezza).

De-costruire il Sindaco come autorità amministrativa, spoliticizzare la sua azione, significa cadere nella predetta contraddizione. Il Sindaco diviene un organo di iurisdictio, ossia di applicazione burocratica di norme: ma quali norme, se si tratta proprio di decidere di un caso in cui esse sono sospese, perché non vi è più la loro fonte di produzione?

Questo nuovo patto costituzionale sta procedendo ad una spoliticizzazione della società, alla sua neutralizzazione, proprio nel momento in cui il senso del politico è alla base della nuova intensità nella lotta civile.

Siamo di fronte allora ad un patto tra partiti, slegato del tutto dalla società ed avente lo scopo di neutralizzarla. È un tentativo di salvare il parlamentarismo, di evitare la sua crisi.

Rischia di essere l'ultima lezione tenuta da un professore illuminista ad un'aula vuota, poiché gli alunni sono già tutti usciti.

Tommaso Gazzolo

[i] **Art. 6.** Modifica del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, in materia di attribuzioni del sindaco nelle funzioni di competenza statale-:

L'articolo 54 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, è sostituito dal seguente:

«Art. 54 (Attribuzioni del sindaco nelle funzioni di competenza statale). - 1. Il sindaco, quale ufficiale del Governo, sovrintende:

- a) all'emanazione degli atti che gli sono attribuiti dalla legge e dai regolamenti in materia di ordine e sicurezza pubblica;
- b) allo svolgimento delle funzioni affidategli dalla legge in materia di pubblica sicurezza e di polizia giudiziaria;
- c) alla vigilanza su tutto quanto possa interessare la sicurezza e l'ordine pubblico, informandone il prefetto.

2. Il sindaco, nell'esercizio delle funzioni di cui al comma 1, concorre ad assicurare anche la cooperazione della polizia locale con le Forze di polizia statali, nell'ambito delle direttive di coordinamento impartite dal Ministro dell'interno - Autorità nazionale di pubblica sicurezza.

3. Il sindaco, quale ufficiale del Governo, sovrintende, altresì, alla tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e agli adempimenti demandatigli dalle leggi in materia elettorale, di leva militare e di statistica.

4. Il sindaco, quale ufficiale del Governo, adotta, con atto motivato e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento, provvedimenti contingibili e urgenti al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana. I provvedimenti di cui al presente comma sono tempestivamente comunicati al prefetto anche ai fini della predisposizione degli strumenti ritenuti necessari alla loro attuazione.

5. Qualora i provvedimenti di cui ai commi 1 e 4 possano comportare conseguenze sull'ordinata convivenza delle popolazioni dei comuni contigui o limitrofi, il prefetto indice un'apposita conferenza alla quale prendono parte i sindaci interessati, il presidente della provincia e, qualora ritenuto opportuno, soggetti pubblici e privati dell'ambito territoriale interessato dall'intervento.

6. In casi di emergenza, connessi con il traffico o con l'inquinamento atmosferico o acustico, ovvero

quando a causa di circostanze straordinarie si verificano particolari necessità dell'utenza o per motivi di sicurezza urbana, il sindaco può modificare gli orari degli esercizi commerciali, dei pubblici esercizi e dei servizi pubblici, nonché, d'intesa con i responsabili territorialmente competenti delle amministrazioni interessate, gli orari di apertura al pubblico degli uffici pubblici localizzati nel territorio, adottando i provvedimenti di cui al comma 4.

7. Se l'ordinanza adottata ai sensi del comma 4 è rivolta a persone determinate e queste non ottemperano all'ordine impartito, il sindaco può provvedere d'ufficio a spese degli interessati, senza pregiudizio dell'azione penale per i reati in cui siano incorsi.

8. Chi sostituisce il sindaco esercita anche le funzioni di cui al presente articolo.

9. Nell'ambito delle funzioni di cui al presente articolo, il prefetto può disporre ispezioni per accertare il regolare svolgimento dei compiti affidati, nonché per l'acquisizione di dati e notizie interessanti altri servizi di carattere generale.

10. Nelle materie previste dai commi 1 e 3, nonché dall'articolo 14, il sindaco, previa comunicazione al prefetto, può delegare l'esercizio delle funzioni ivi indicate al presidente del consiglio circoscrizionale; ove non siano costituiti gli organi di decentramento comunale, il sindaco può conferire la delega a un consigliere comunale per l'esercizio delle funzioni nei quartieri e nelle frazioni.

11. Nelle fattispecie di cui ai commi 1, 3 e 4, anche nel caso di inerzia del sindaco o del suo delegato nell'esercizio delle funzioni previste dal comma 10, il prefetto può intervenire con proprio provvedimento.

12. Il Ministro dell'interno può adottare atti di indirizzo per l'esercizio delle funzioni previste dal presente articolo da parte del sindaco.».

[ii] SALVEMINI G., Il collegio uninominale, in SALVEMINI G., Scritti vari (1900-1957), Milano, 1978, p. 869. Si leggano CALANDRA P., Storia dell'amministrazione pubblica in Italia, Il Mulino, Bologna, 1978; AMORTH A., Le province, in AMORTH A. (a cura di), Le province, Vicenza, 1967; SAREDO G., Il prefetto nel diritto pubblico italiano, in Giurisprudenza italiana, 42 (1890), parte IV coll. 1-46; FREZZINI L., Prefetto e sotto-prefetto, in Digesto italiano, Torino, 1909, vol. XIX, parte I, pp. 308-367; PORRO A., Il prefetto e l'amministrazione periferica in Italia. Dall'intendente subalpino al prefetto italiano (1842-1871), Giuffrè, Milano, 1972. Un quadro breve ma preciso, che riprende le fonti citate, è in MARONGIU G., Storia dei tributi degli enti locali (1861-2000), Cedam, Milano, 2001, pp.7-13.

[iii] Art.3 legge 20 marzo 1865 n. 2248 allegato A: “Il Prefetto rappresenta il potere esecutivo in tutta la provincia; esercita le attribuzioni a lui demandate dalle leggi, e veglia sul mantenimento dei diritti dell'autorità amministrativa elevando, ove occorra, i conflitti di giurisdizione secondo la legge 20 novembre 1859 n. 3780; provvede alla pubblicazione ed alla esecuzione delle leggi; veglia sull'andamento di tutte le Pubbliche Amministrazioni, ed in caso d'urgenza fa i provvedimenti che crede indispensabili nei diversi rami del servizio; soprintende alla pubblica sicurezza, ha il diritto di disporre della forza pubblica, e di richiedere la forza armata; dipende dal Ministro dell'Interno, e ne eseguisce le istruzioni”.

[iv] COFRANCESCO G.-BORASI F., L'ordinamento occulto, Giappichelli, Torino, 2002, p.17: “Nei paesi in cui le libertà sono storicamente radicate nelle istituzioni e nei costumi, la pace sociale è il risultato del rispetto delle regole; nei Paesi ad “ordinamento occulto”, la pace sociale è invece ciò che fonda la legge (...)”

<https://www.diritto.it/note-sul-nuovo-concetto-di-sicurezza-la-spoliticizzazione-e-la-neutralizzazione-del-sindaco/>