

## *Il bollettino dell'Osservatorio sulla legalità*

<b><i>Il benvenuto alla "Newsletter 2.0" dell'Osservatorio sulla legalità</i></b>	p. 2
Paolo De Nardis, Presidente Istituto di Studi Politici "S. Pio V"	
<b><i>Presentazione temi dell'OSLE</i></b>	p. 4
Giuseppe Acocella	
<b><i>Cos'è l'OSLE</i></b>	p. 6
<b><i>Attività di studio, ricerca, promozione e analisi della legalità</i></b>	
A cura della Redazione	
<b><i>La "legge sulla sicurezza" (132/2018), i sindaci e la disobbedienza civile. Un appunto</i></b>	p. 9
Salvatore Prisco	
<b><i>Il disegno di legge "Spazza – Corrotti": tra strategie di rafforzamento repressivo e criticità dei profili costituzionali</i></b>	p. 12
Carmine De Angelis	
<b><i>La costruzione della legalità:</i></b>	p. 15
<b><i>un estratto degli studi e delle ricerche sulla rappresentazione sociale della legalità realizzati nell'ambito delle attività dell'OSLE</i></b>	
Diego Forestieri	
<b><i>Lo scadimento del dibattito pubblico e i vulnera alla legalità</i></b>	p. 23
Giorgio Ridolfi	
<b><i>Politica e amministrazione tra due modelli</i></b>	p. 28
Stefano Sepe	

## *Il bollettino dell'Osservatorio sulla legalità*

### **Il benvenuto alla "Newsletter 2.0" dell'Osservatorio sulla legalità**

Paolo De Nardis

Quelle che seguono sono solo poche parole, funzionali a portare il mio saluto – e il saluto dell'Istituto tutto, ovviamente – all'Osservatorio sulla legalità, in occasione del varo della sua Newsletter, di cui da tempo l'Osle si era fornita, ma che viene oggi presentata in una forma rinnovata e arricchita.

La Newsletter dell'Osservatorio sulla legalità è l'ennesima "buona pratica" pensata e implementata da un gruppo di lavoro coeso ed entusiasta, che il prof. Giuseppe Acocella – l'amico Pino - ha costruito ormai cinque anni fa e che ha consolidato nel tempo, partendo da una iniziale e meritoria intuizione: è stato, infatti, proprio il prof. Acocella a introdurre nell'Istituto di Studi Politici "S. Pio V" il format dell'Osservatorio, poi ripreso dal compianto prof. Pizzigallo - l'amico Matteo, della cui scomparsa ancora non ci capacitiamo - e dal sottoscritto, nel merito dei rispettivi ambiti di ricerca, suggerendo al nostro presidente Antonio Iodice l'opportunità di "svecchiare" le modalità del *fare ricerca* qui

dentro, dando continuità ad alcuni filoni euristici meritevoli di attenzione e agendo con lungimiranza, dal momento che gli Osservatori si dedicano in maniera organica a profili di ricerca destinati a scavare nel tempo, dunque meritevoli di essere approfonditi in maniera non appuntistica, né estemporanea.

Nello specifico di questo Osservatorio, poi, mi ha da subito impressionato l'approccio alla sdruciolevole materia della legalità, affrontata non dal punto di vista cronachistico (vale a dire un report, inevitabilmente lamentoso, sulle violazioni delle leggi del Paese), ma della *cultura della legalità*, intesa come "consapevolezza collettiva intorno a principi e questioni di natura etica e giuridica". Forte di ciò l'Osservatorio vola alto rispetto all'approccio, tecnicamente 'populistico', che incastra la tematica della giustizia in Italia dentro la diade "legalitari-giustizialisti", con i silenziosi indotti dell'immigrazione come problema unicamente di delinquenza e di ordine pubblico, da un lato, e dall'altro dei reati finanziari inspiegabilmente meno gravi di quelli, ad esempio, "sociali" (vale a dire eseguiti in nome di determinate collettività e in funzione del soddi-



## *Il bollettino dell'Osservatorio sulla legalità*

sfacimento di esigenze basilari per un individuo).

No, questo Osservatorio “scava” dentro la continuità e la contraddizione tra legge e diritto, tra costituzione formale e costituzione materiale, tra la legalità *certa* e quella *ambigua*, tra i *fatti* e le *norme*, verrebbe da dire, citando un Maestro.

Questo Osservatorio, inoltre, nasce dal monito per cui l'evidente fine della produzione legislativa monopolistica (da parte dello Stato, ovviamente) non può consentire alla **giurisdizione** di farsi *eo ipso* **legislazione**, come troppo spesso accade in Italia, dove – nella migliore delle ipotesi – continuiamo a confondere “l'etica politica” con “l'etica della politica”, per citare un altro Maestro, Fulvio Tessitore, con cui Pino da sempre dialoga proficuamente.

Per questo motivo, tra i tanti meriti del Vostro e Nostro Osservatorio, mi pare di poter dire che ci sia quello di insegnare una **pedagogia della legalità**, oggi quanto mai preziosa e necessaria, per la cui diffusione questa Newsletter si rivelerà uno strumento prezioso.

Buona lettura, quindi!

## *Il bollettino dell'Osservatorio sulla legalità*

### **Presentazione temi dell'OSLE**

Giuseppe Acocella

Dopo sei anni di vita l'Osservatorio sulla legalità (OSLE) ha potuto verificare con la sua attività quanto utile possa essere un centro di studio e di ricerca indipendente che – su un tema caldo come il principio di legalità, sempre più proclamato con forme altisonanti e generiche, e sempre più bisognoso invece di approfondimenti e di meditazione – sappia mantenersi al di fuori del turpe clamore esibito soltanto per interesse da un lato e al di sopra dell'offensiva sottovalutazione dall'altro. La legalità è sotto attacco, perché è in gioco il destino stesso della democrazia e la forma che essa ha assunto con la formazione dello Stato di diritto. Sempre più spesso si sente ripetere che la legge può essere trascurata o negata in nome di un non meglio precisato *sentimento di giustizia* o quantomeno di equità, in un mondo in cui ciascuno – invocando la coscienza nella sua assoluta individualità, e arbitrariamente le “alte ed inconcusse leggi” di antioniana memoria – si dispone a seguire il proprio intendimento, quale che sia, rendendosi giudice delle leggi

(e della società) in nome della loro corrispondenza ad una *personale morale*.

Nei regimi democratici le leggi si rispettano e si obbedisce ad esse, distinguendo tra diritto e morale; quando si ritiene che siano ingiuste o inadeguate, o obsolete, esse possono essere modificate nella forma legittima che l'ordinamento giuridico-politico prevede. La sovranità popolare infatti – nelle forme prescritte dal quadro costituzionale che è proprio dei regimi democratici (a differenza che nei regimi dispotici) – interviene attraverso le sue rappresentanze tanto nel processo di formazione delle leggi quanto nella modificazione verso cui spinge storicamente l'esigenza di adeguamento al quale esse vanno sottoposte. Ma finché questa modificazione (o una nuova elaborazione di leggi che sostituiscano le precedenti, come impara ogni studente di diritto) non avvenga, nessun cittadino può ergersi a “giudice delle leggi” (ruolo che assolve la Corte costituzionale), né a legislatore “in proprio” che, in ragione del personale giudizio (arbitrario, per quanto nobilmente possa essere motivato), promuova leggi “alte ed inconcusse” in tempi in cui la



## *Il bollettino dell'Osservatorio sulla legalità*

società non è sorretta dalla consapevolezza di una etica condivisa “universalmente”.

L'opposizione alla legge ingiusta fino al rifiuto di obbedirle è possibile soltanto nell'ambito dei regimi dispotici per i quali vale che l'opposizione alla legge ingiusta è in realtà opposizione all'ordinamento intero perché essa è rifiuto della assenza di una legittimazione del potere da cui nascono le leggi stessi. Per queste ragioni, oltre agli studi e alle ricerche che l'OSLE promuove, questa newsletter vuole con continuità tener alta l'attenzione su questi temi, senza pretendere di cambiare la realtà che si va minacciosamente profilando a danno del principio di legalità, ma con la convinzione che non conta soltanto l'azione di contrasto all'illegalità, ma altrettanto decisivo è il nobile compito della sentinella che vigila sugli spalti e avverte – si spera non inascoltata – che il pericolo è alle porte, ma che si lavora incessantemente per strappare continuamente territori all'arbitrio, perché la lotta tra questo e la legalità è come l'incessante lotta tra il Demonio e Dio di cui ci avvertiva Max Weber.

## *Il bollettino dell'Osservatorio sulla legalità*

**Cos'è l'OSLE**

**Attività di studio, ricerca, promozione e analisi della legalità**

A cura della Redazione

### ***Le basi e la fondazione dell'OSLE***

Come noto, la crisi della politica e delle istituzioni ad essa correlate hanno fatto sì che si diffondesse tra i cittadini e gli studiosi un forte scoraggiamento e un'attenzione sempre maggiore verso i paradigmi dell'emergenza, della crisi, del controllo, trascurando per diverso tempo il nesso fondamentale della società con il paradigma della legalità, fondamentale perno su cui poggia l'intero architrave del nostro ordinamento giuridico-sociale. Senza dubbio, l'interesse di studiare la legalità attraverso i fatti sociali e giuridici, di indagare la distanza fra una legalità formale e una legalità praticata, di investigare l'esistenza di una legalità manipolata ha portato alla costituzione dell'OSLE, Osservatorio sulla legalità, come parte integrante dell'attività di ricerca, di studio e di approfondimento scientifico dell'Istituto di Studi Politici "S. Pio V".

Su questi presupposti e sulla base delle evidenze emerse da un'apposita ricerca *La legalità ambigua*, pubblicata per la casa editrice Giappichelli, 2013, l'Osservatorio sulla legalità OSLE è stato istituito ufficialmente con delibera del 13 Marzo 2013 del Consiglio direttivo dell'Istituto di Studi Politici "S. Pio V". L'OSLE è stato, poi, presentato alla stampa e agli addetti ai lavori il 18 Giugno 2013 in un'iniziativa realizzata dall'Istituto di Studi Politici presso l'Hotel Nazionale, Roma.

### ***Struttura e attività***

L'Osservatorio, condivide con l'Istituto gli stessi organi sociali Presidente e Consiglio direttivo, è coordinato dal Prof. Acocella e si compone di un Comitato tecnico-scientifico, i cui membri sono a loro volta responsabili delle sezioni di pertinenza con specifici settori disciplinari: Filosofia, Sociologia, Storia, Diritto, Comunicazione. Le attività realizzate dall'OSLE sono molteplici e articolate in diversi settori, volendosi proporre come *focal point* di raccordo nazionale dell'attività di studio, ricerca e promozione della cultura della legalità.

## *Il bollettino dell'Osservatorio sulla legalità*

### **Comunicazione istituzionale:**

#### **sito, newsletter, facebook, twitter**

L'attività del sito dell'OSLE [www.osle.it](http://www.osle.it), curata da un'apposita Redazione Web, rappresenta un costante aggiornamento sulle "cronache" della legalità, il sito si compone di sei sezioni: *Fondamenti culturali, Pubblica Amministrazione, Società, Istituzioni e Federalismo, Diritto e Politica, Comunicazione*. Sono, inoltre, presenti le sezioni: *News e archivio notizie* che raccoglie tutte le notizie degli eventi realizzati dall'Osservatorio, *Network della legalità* in cui si possono annoverare le partnership della legalità attivate dall'Osservatorio, fra cui: il protocollo d'intesa fra l'Istituto di Studi Politici "S. Pio V" e il Dipartimento di Scienze Politiche Università Federico II; la convenzione fra l'Istituto di Studi Politici "S. Pio V" e il Centro Studi Sociali Bachelet; il Master di II livello in Criminologia e diritto penale Università di Napoli Federico II; l'Osservatorio sulla Camorra. Fondazione Domenico Colasanto; la Fondazione Officina Solidale O.N.L.U.S.; il Sindacato Libero Scrittori Italiani; la FILCA CISL; l'Osservatorio su Violenza, Media e Minori, Università degli

studi di Salerno; l'Osservatorio Socio-Economico sulla Criminalità del CNEL.

A queste sezioni, ne sono state aggiunte altre due: *Biblioteca della legalità*, in cui si raccolgono le schede su volumi inerenti il tema della legalità, l'area *Buone prassi* in cui si raccolgono e si segnalano iniziative di attività "esemplari" sul tema della legalità, come ad esempio: "Terra dei fuochi" Interrogazione parlamentare del Prof. A. Iodice seduta del 17 Novembre 1992, Camera dei Deputati XI Legislatura; l'Intervista a Don Luigi Merola sul problema della legalità a Napoli, a cura della redazione OSLE; il web link per il questionario *on line* CRIMPA, realizzato nell'ambito della ricerca Criminalità e Pubblica Amministrazione: un profilo socio-giuridico, volto a rilevare il grado di conoscenza della diffusione della criminalità contro la Pubblica Amministrazione, sulle tipologie di reati più diffuse e sulle valutazioni delle azioni di contrasto.

Sono, inoltre, attivi la pagina facebook dell'OSLE e l'account twitter, che rappresentano un valido supporto all'attività di comunicazione del sito istituzionale, cui sono collegati tramite un bottone di rimando sulla pagina di layout del sito OSLE. Sempre

## *Il bollettino dell'Osservatorio sulla legalità*

nell'ambito delle attività di comunicazione istituzionale, è in uso – ora con maggiore continuità e consistenza – la Newsletter OSLE, che viene inviata alla Mailing list OSLE (costituita da una selezione di contatti e-mail di istituzioni, enti, associazioni e persone che operano nel settore della legalità).

### ***Produzioni scientifiche: Materiali per una cultura della legalità***

L'impegno fattivo dello studio e della ricerca dell'OSLE si sostanzia nella pubblicazione dei *Materiali per una cultura della legalità*, pubblicazione annuale dell'Osservatorio che raccoglie il contributo di diversi studiosi sul tema della legalità sotto la guida del Coordinatore OSLE Prof. Giuseppe Acocella e il lavoro della Redazione dell'Osservatorio per la fase di strutturazione e articolazione del volume, la selezione, la raccolta, l'analisi, la correzione, l'impaginazione dei contributi dei singoli autori e i rapporti sia con gli autori che con l'editore Giappichelli. La pubblicazione dei *Materiali per una cultura della legalità* vuole dar conto delle linee di indagine e di riflessione sviluppate dall'Osservatorio. Dal 2014, anno di sua prima edizione, il volume

ha visto il contributo di autorevoli studiosi afferenti settori scientifico-disciplinari fra i più disparati: giuristi, filosofi, storici, sociologi, ecc..., offrendo così l'opportunità di una lettura molteplice, completa e al tempo stesso unitaria della legalità. È attualmente in corso di pubblicazione l'edizione 2019. La pubblicazione è suddivisa in una parte relativa ai *Saggi* di approfondimento sul tema della legalità, una parte dedicata alle *Interviste sulla legalità*. La terza parte è rappresentata dalla *Biblioteca della legalità*, parte essenziale del volume, con schede relative a testi scientifici che affrontano la questione della legalità, sia che essi siano delle novità sul piano editoriale che dei classici d'autore.

## *Il bollettino dell'Osservatorio sulla legalità*

### **La “legge sulla sicurezza” (132/2018), i sindaci e la disobbedienza civile. Un appunto**

Salvatore Prisco

Le leggi vanno, in una democrazia parlamentare, rispettate, giacché non siamo più nella Tebe di Antigone e Creonte.

Non viviamo nemmeno nell'Italia da poco uscita dal fascismo in cui Giuseppe Capograssi commentò favorevolmente una sentenza del Tribunale militare di Torino che aveva condannato Pietro Pinna, storico primo obiettore all'obbligatorietà del servizio militare, distinguendo tra i motivi soggettivi di coscienza e la necessità che il cittadino ripercorra e accolga in se stesso il farsi medesimo dell'ordinamento («il valore della legge» - secondo il filosofo sulmonese - «in quanto volontà avente un contenuto concreto e un concreto oggetto, non è altro che il valore della volontà del singolo», ma beninteso «in quanto riesce a diventare ricca di quella razionalità che la legge esprime»). Né, ancora, siamo per fortuna più nella Germania nazista, le leggi della quale realizzarono talora - secondo Gustav Radbruch - un «torto in forma legale» («Di solito» - egli scrisse - «la co-

scienza individuale considererà ed è autorizzata a considerare una violazione del diritto positivo più preoccupante del sacrificio delle proprie convinzioni giuridiche, tuttavia possono darsi “leggi vergogna”, alle quali la coscienza si rifiuta di obbedire»).

Chi consapevolmente infrange il diritto (si ribadisce: in una effettiva democrazia), compie dunque - a suo rischio e pericolo - un gesto di disobbedienza civile. Se questo lo fa un sindaco (che è ufficiale di governo, in materia, in una catena gerarchica che comprende in basso l'ufficiale di stato civile istigato alla disobbedienza e in alto il ministro dell'Interno, con le sue circolari applicative), egli è passibile non di decadenza e conseguente rimozione, salvo atti gravi e peraltro reiterati di disobbedienza, ma di denuncia penale.

Nel giudizio che ne seguirà potrà instaurarsi un contenzioso, come potrebbe accadere anche su ricorso del rifugiato o di un emigrato temporaneamente accolto (nel diritto internazionale si fa una differenza tra le due figure) avverso il diniego di iscrizione all'anagrafe, se l'ufficiale di stato civile, tra le direttive del sindaco e la legge, seguisse que-

## *Il bollettino dell'Osservatorio sulla legalità*

sta, o davanti alla giustizia amministrativa – e allora competente sarebbe il Tar Lazio, per il carattere di portata nazionale della norma – o, forse più appropriatamente, il giudice ordinario, perché si controverte sulla spettanza o meno di diritti sociali fondamentali, per il cui esercizio l'iscrizione anagrafica è il presupposto, anche se lo stesso semplice domicilio abilita (sia pure più difficoltosamente, ad esercitarli).

Questa opzione porterebbe in via incidentale (se il giudice *a quo* fosse d'accordo nel sollevare una questione prospettatagli, o la sollevasse di ufficio) alla Corte Costituzionale, per l'evidente contrasto con diversi articoli della Carta e col diritto dell'Unione Europea della normativa in discussione, essenzialmente col divieto di discriminazioni su base etnica, in entrambi presenti.

Si conferma la tendenza (da molti – tra i quali anche chi scrive – notata) a trasformare conflitti di merito politico in conflitti costituzionali: come rilevava già Carl Schmitt ne *Il Custode della Costituzione* (trad. it., con altri saggi, Milano, 1981, 240), quando si giurisdizionalizza la politica – per sua intrinseca debolezza – si politicizza la giurisdizione, ten-

denza che va in ultima analisi fatta risalire alle Costituzioni rigide “per valori”, che non sono meri repertori di meccanismi tecnici, come quelle flessibili dell'Ottocento liberale, ma si aprono con dichiarazioni eticizzanti, positivizzazioni (è stato detto) del diritto naturale. I giudici, ordinari e costituzionali, in questo modo partecipano al dibattito pubblico e assai sovente “saltano” le mediazioni della rappresentanza politica, accogliendo tesi che minoranze parlamentari, soccombenti in Assemblea, hanno la forza di agitare nelle discussioni, ma ovviamente non di fare approvare.

Nelle more della decisione, va comunque fatta un'iscrizione cautelativa all'anagrafe perché, come taluno ha osservato, in attesa dell'esame delle domande di asilo, la qualità di rifugiato politico va prudenzialmente presunta e – siccome detto scrutinio non è ancora avvenuto – lo *status* potenziale non può essere escluso. In diritto, il principio da applicare qui è che il tempo occorrente per giungere a un provvedimento non può andare in danno dell'interessato, ma non possono assumersi la responsabilità della disapplicazione (se non – ribadisco – a loro

## *Il bollettino dell'Osservatorio sulla legalità*

rischio) un sindaco o un ufficiale di stato civile da soli, deve autorizzarli a tanto un giudice. Del resto, il fatto che la legge elimini il permesso provvisorio di soggiorno come titolo per detta iscrizione non rileva – come ha notato per primo Sabino Cassese, poi seguito da altri, in un'intervista al *Mattino* di Napoli – in presenza dell'obbligo (non abrogato da questa legge più recente e che deriva dalla disciplina dell'ordinamento dello stato civile) dell'ufficiale preposto al servizio a disporla, oggi – evidentemente – dovendo trarre da altri elementi il requisito dell'effettiva residenza sul territorio.

Si può aggiungere, per completezza, che riesce di difficile comprensione la distinzione tra rifugiati “economici” e rifugiati “politici”, che la legge presuppone, sfavorendo la prima, mentre per la seconda categoria esiste un vincolo costituzionale (art. 10) ad esaminare istanze di suo possibile riconoscimento, come si è appena detto: si muore tanto per fame e sete, quanto perché in fuga dalle guerre e del resto – come si è da qualcuno notato – il modello neoliberista dell'espansione dei diritti è compatibile con l'estensione dei diritti civili (e quindi ad e-

sempio col mutamento del disegno di famiglia tradizionale e con le situazioni che ruotano attorno a tale dinamica), ma non con il mantenimento dei costosi modelli – perché sono più di uno – welfaristici.

## *Il bollettino dell'Osservatorio sulla legalità*

### **Il disegno di legge “Spazza – Corrotti”: tra strategie di rafforzamento repressivo e criticità dei profili costituzionali**

Carmine De Angelis

Approvato sul finire di Dicembre in via definitiva alla Camera il disegno di legge (ddl) anti-corrruzione con 304 voti favorevoli, 106 contrari e 19 astenuti. Il DDL, dopo essere stato approvato dalla Camera il 22 novembre 2018, aveva subito in Senato un'unica modifica all'articolo 1, comma 1 – della lettera r (si introduce una forma aggravata di abuso d'ufficio aggiungendo un comma all'art. 323 c.p.).

Il c.d. “Ddl Spazza corrotti” ha avuto una vasta risonanza mediatica, che ha investito soprattutto il dibattito interno alla maggioranza, e inciso in modo significativo su un ampio numero di disposizioni del codice penale e di procedura penale, oltre che su diverse norme collocate in altri ambiti dell'ordinamento. Al di là del linguaggio retorico sulla corruzione è indubbio che la nuova disciplina in materia di anticorruzione si colloca in un quadro normativo ormai eterogeneo, spesso dettato da una tensione duali-

stica (prevenzione e repressione, tutela dei diritti fondamentali delle persone e aumento della sfera del controllo statale) col rischio che valutazioni penalistiche si trasformino in giudizi etici e morali. Gli interventi di riforma mirano all'inasprimento del trattamento sanzionatorio per la corruzione e altri delitti contro la p.a. (con particolare ma non esclusivo riguardo alle pene accessorie). Accanto a tale obiettivo va segnalata l'introduzione di strumenti, anche investigativi, volti a far emergere la corruzione e il malaffare nella p.a. Infine, nell'ottica di una nuova disciplina di rafforzamento di principi di trasparenza e tracciabilità dei contributi destinati ai partiti e movimenti politici, vengono previste sanzioni pecuniarie e una nuova regolamentazione dei rapporti tra partiti e fondazioni.

Senza voler entrare nel merito delle singole disposizioni occorre sottolineare alcune questioni relative alle nuove previsioni normative.

L'aumento delle pene per i reati di corruzione, con il minimo che passa da uno a 3 anni e il massimo che passa da 6 ad 8 anni di reclusione, trovano giustificazione nella consolidata legislazione degli ultimi anni mirante

## *Il bollettino dell'Osservatorio sulla legalità*

non tanto a riformare il sistema dei controlli interni ed esterni della pubblica amministrazione o a costruire un sistema della cultura legalitaria che metta in correlazione l'espansione del fenomeno corruttivo e la scarsità degli investimenti in istruzione e cultura, quanto a inasprire pene e rafforzare una strategia repressiva con l'intento di fronteggiare l'espansione e le trasformazioni che hanno interessato il fenomeno e di ottemperare agli obblighi assunti in sede internazionale.

Il divieto per i condannati per reati di corruzione di fare affari a qualsiasi titolo con la pubblica amministrazione (da un minimo di 5 anni fino all'interdizione a vita) costituisce una prospettiva di rafforzamento della disciplina delle sanzioni delle persone fisiche e quella delle persone giuridiche. Se da un lato tale inasprimento è direttamente proporzionale all'aumento di reati corruttivi, dall'altro l'attivarsi della pretesa punitiva dello Stato, che può essere addirittura perpetua, contrasta con il rispetto dei diritti del condannato vigenti nella disciplina italiana. L'interdizione perpetua annichilisce il diritto del singolo di beneficiare dei vantaggi premiali connessi al-

la scelta dei riti speciali, con implicazioni pregiudizievoli sul principio di uguaglianza e sulla dimensione di giustizia del trattamento sanzionatorio.

La maggiore problematicità si ravvisa nelle norme relative alla prescrizione. Con l'evidente intento di ridurre il numero dei reati che cadono in prescrizione, lo "spazza-corrotti" ha disposto un'automatica sospensione del corso della prescrizione correlata ai gradi di giudizio, limitatamente alle sole ipotesi in cui sia intervenuta una condanna: il corso della prescrizione è oggi sospeso, per un tempo non superiore a un anno e sei mesi, dopo la condanna in primo grado e, per lo stesso tempo, dopo la condanna in secondo grado. Tale previsione assume notevoli problematicità sia dottrinarie che metodologiche. Quanto alla prima criticità, la sospensione appare lesiva del principio costituzionale della ragionevole durata del processo (art. 111 Cost.), nonché di ragionevolezza e proporzionalità dei tempi della giustizia, ovvero della previsione legale di un 'tempo dell'oblio' legato sia all'affievolirsi delle esigenze che giustificano la punizione che alle difficoltà di ricostruzione probatoria del fatto.

## *Il bollettino dell'Osservatorio sulla legalità*

Questioni di metodo attengono l'opportunità di una siffatta sospensione, che seppur in vigore solo nel 2020, deve essere necessariamente agganciata ad una più complessa e radicale riforma del sistema della giustizia tale da giustificare organicamente i possibili riflessi della durata del processo e, rimedi compensativi e strutturali volti a incidere sulle plurime cause della lentezza del processo penale.

Queste brevi annotazioni, pur apprezzando l'intento del legislatore di una maggiore legalità e repressione delle forme corruttive nella pubblica amministrazione, ormai congenite e in fase di espansione, non possono non tener conto dei potenziali contrasti con i principi costituzionali. In ultimo le sanzioni accessorie dell'interdizione perpetua dei pubblici uffici e dell'incapacità di contrarre in perpetuo con la p.a. appaiano in evidente distonia con gli artt. 3 e 27, della nostra Carta Costituzionale rivolti alla natura umanitaria e "salvifica" del diritto piuttosto che alla funzione repressiva della legge.

## *Il bollettino dell'Osservatorio sulla legalità*

### **La costruzione della legalità: un estratto degli studi e delle ricerche sulla rappresentazione sociale della legalità realizzati nell'ambito delle attività dell'OSLE**

Diego Forestieri

La legalità, come noto, è l'aderenza del pubblico potere alla legge ma vi è anche la legalità percepita come "simbolo" o "valore" nel senso comune. Sulla scorta di ciò, emerge con forza la distinzione fra una legalità reale e una percepita, la legalità è così associata all'idea di essa rapportata alla sua dimensione sociale, poiché l'obbedienza ai comandi della legge può avvenire in modi diversi in relazione al fondamento che a quei comandi viene riconosciuto e le rappresentazioni sociali intervengono nel modificare le idee prevalenti sul fondamento della legge, tendendo così a cambiare anche i modi di obbedire ad essa.

Nell'ambito degli studi, delle rilevazioni e delle osservazioni empiriche realizzate nel corso degli anni emergono diversi gradi di generalizzazione delle rappresentazioni sociali della legalità: le opinioni individuali, l'atteggiamento di gruppo, lo stereotipo so-

ciale della legalità, la legalità comunicata attraverso la rappresentazione mediale della legalità, la promozione sociale della legalità e l'educazione alla legalità, potendo così distinguere fra una legalità reale o stretta e una legalità percepita intesa come senso delle regole alla base dell'agire sociale oltre che del pubblico potere.

La questione della legalità è così strettamente imparentata con quella della correttezza delle sue rappresentazioni.

La rappresentazione sociale della legalità è, per diverse ragioni, direttamente collegabile e rintracciabile al senso di appartenenza alla comunità in cui l'individuo trova il suo naturale *mondo per scontato* in cui si svolge quel processo di socializzazione, che costituisce lo strumento di interiorizzazione delle norme e l'adesione alle regole precostituite.

Sul piano della riflessione sociologica, il processo che vede come risultato finale le rappresentazioni sociali della legalità è un processo di tipizzazione, che si articola attraverso un meccanismo di riproduzione di una situazione già esperita, di un contesto già vissuto, per il quale si ha già a disposizione uno schema di riferimento. In questo ambito, gio-

## *Il bollettino dell'Osservatorio sulla legalità*

cano un ruolo fondamentale gli elementi simbolici; i simboli si pongono come strumenti a baluardo e difesa delle rappresentazioni collettive e costituiscono i mezzi propri delle rappresentazioni sociali.

Se da un lato, lo Stato, in ragione del fatto che opera secondo un carattere di razionalità formale e materiale presuppone una ricostruzione razionale di un insieme: una rappresentazione collettiva, dall'altro la rappresentazione sociale della legalità presuppone una ricostruzione di significati soggettivi condivisi.

In tal senso, la legalità può essere intesa come una sorta di "collante", che mantiene uniti i vari ambiti dell'organizzazione sociale e gli individui che sono parte di quella collettività. Si può così arrivare a considerare che, tanto più il senso ed il significato della legalità – non come concetto astratto ma nelle sue dinamiche reali – si diffonde nel pensiero comune, tanto più sarà maggiore il rispetto delle leggi e di un ordinamento e si potrà parlare dunque di una legalità diffusa e non semplicemente di legalità stretta.

### **La legalità come pratica sociale**

A proposito dell'esistenza di una coscienza collettiva, che emerge nell'indagare la percezione collettiva della legalità vi sono significative ricerche empiriche, fra cui l'indagine di Patricia Ewick e Susan Silbey, che facendo ricorso alle "narrazioni" attorno al diritto elaborate dalla "gente comune" arrivano a scoprire come viene inteso il concetto di legalità e quale uso ne viene fatto nella vita di tutti i giorni. (P. Ewick, S.S. Silbey, *The Common Place of Law: Stories from Everyday Life*, The University of Chicago Press, Chicago, 1998). Secondo Ewick e Silbey: «Ogni qualvolta una persona interpreta alcuni eventi nei termini di concetti giuridici vuoi per approvare, vuoi per criticare, vuoi per aderire vuoi per resistere, viene prodotta la legalità».

Sulla scorta di queste riflessioni e con le finalità di rintracciare gli orientamenti valoriali di fondo, il grado di conoscenza della legalità, gli atteggiamenti nei confronti della legalità ovvero la socializzazione normativa e la rappresentazione della normatività, è stata realizzata nel 2012, nell'ambito del progetto di ricerca *La legalità imperfetta? I paradigmi della legalità fra realtà e rappresentazione*

## *Il bollettino dell'Osservatorio sulla legalità*

promossa dall'Istituto di Studi Politici "San Pio V", l'indagine *Le pratiche della legalità*. I dati dell'indagine hanno evidenziato come sia fortemente sentito il "desiderio" di legalità a conferma delle ipotesi di partenza e dei presupposti teorici di riferimento, ovvero che l'interiorizzazione della legalità, intesa come valore, è un processo aperto in via di costruzione che deve ancora maturare per arrivare a compiersi. I risultati della rilevazione sono confluiti nel capitolo *Coscienza collettiva e rappresentazioni sociali della legalità*, in G. Acocella (a cura di), *La legalità ambigua*, Giappichelli, Torino, 2013.

### ***La rappresentazione mediale della legalità***

Nell'approfondimento delle rappresentazioni sociali della legalità emerge che coscienza collettiva e rappresentazione sociale della legalità si formano non solo attraverso le varie agenzie educative: Famiglia, Scuola e attraverso il gruppo dei pari ma anche attraverso i Media. L'influenza dei Media non è dunque un aspetto del secondario in uno studio sulle rappresentazioni della legalità proprio in virtù del fatto che il loro influsso

non è trascurabile all'interno della società stessa.

Significativo, in tal senso, è il capitolo scritto a quattro mani con E. Fiorillo: *La rappresentazione della legalità sulla stampa 2013-2015* pubblicato in G. Acocella (a cura di), *Materiali per una cultura della legalità*, Giappichelli, Torino, 2016, in cui la scelta di analizzare, per lo più, tre quotidiani per la stesura del saggio deriva dall'esigenza di distinguere il pubblico dalla massa e dare forza alla categoria concettuale di opinione pubblica intesa come insieme dei lettori dei quotidiani interessati e al tempo stesso della stampa che veicola messaggi istituzionalmente rilevanti, nella considerazione che i tre quotidiani prescelti hanno ampia diffusione nazionale, con una consolidata tradizione di opinione giornalistica: «La Repubblica»; «Il Corriere della sera»; «Il Sole24Ore».

Ciò che emerge dalla lettura degli articoli è che le insicurezze e le paure della criminalità non sono più collegate, come avveniva un tempo ad una maggiore richiesta di welfare ma per porre rimedio alle situazioni di disordine sociale (ubriachezza, rumori molesti, ecc.) e disordine fisico (spazzatura, degrado

## *Il bollettino dell'Osservatorio sulla legalità*

urbano, ecc.) si fa sempre più richiesta non di safety ma di security (Bauman, 2005), si fa sempre più ricorso a misure penali, «vi è una generale tendenza ad ampliare lo spazio d'intervento giudiziario, dovuta ad una perdita di credibilità di altri strumenti di regolazione dei conflitti sociali, la qual cosa acuisce la spinta a richiedere protezione al sistema di giustizia (domanda di sicurezza) per problemi tradizionalmente regolati al di fuori della sfera penale»<sup>1</sup>.

Vi è poi il rischio che la stampa acutizzi la riserva emozionale del lettore dando rilevanza a quelle che sono le paure e le ansie più generalizzate secondo il noto meccanismo "bad news are good news", ad esempio si ha l'idea generalizzata che anziani e donne siano le categorie più a rischio di crimini ma diversi studi sulla paura del crimine e sulla vittimologia dimostrano che in realtà il rischio di restare vittime di un crimine dipende dall'esposizione ed in questo la categoria dei giovani e degli uomini attivi risultano categorie molto più esposte, le persone anziane e le

donne pure meno esposte al reato ne hanno più timore (Stafford, Galle, 1984).

Un racconto di cronaca solitamente può enfatizzare ed avere toni romanzati e indubbiamente i mezzi di comunicazione, in questo caso la stampa, possono avere la capacità di influenzare le credenze e le opinioni come pure la credenza nella legalità. Basti ricordare che negli studi sui *media effects* si sono sempre radicalizzate due prospettive di pensiero, una secondo cui i media sono onnipotenti e forti in grado di imprimere ai soggetti qualsiasi messaggio mentre secondo un'altra prospettiva gli effetti dei media sarebbero mitigati dalla capacità di selezionare il messaggio (Wolf, 1985) ma al di là della loro minore o maggiore influenza i media hanno la capacità di imporre *l'agenda setting*, ovvero la possibilità di stabilire una gerarchia di importanza delle notizie. Inoltre, è da considerare come il rapporto fra comunicazione, informazione e vita quotidiana si è assottigliato e «la distanza tra i fatti, le informazioni e le emozioni progressivamente scompaiono»<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Si veda R. Cornelli, *Società insicure: la paura al centro del dibattito criminologico e politico* in R. Sgalla e A.M. Giannini (a cura di), *Conversando sulla legalità*, Piccin, Padova, 2011, pp. 103-104.

<sup>2</sup> Nel rapporto legalità e comunicazione: R. Sgalla, *Legalità e percezione della sicurezza*, in R. Sgalla e A.M. Giannini (a cura di), *Conversando sulla legalità*, op. cit., p. 12.

## *Il bollettino dell'Osservatorio sulla legalità*

Come pure è scientificamente accertato che le notizie negative producono un effetto amplificato e anche un piccolo evento può produrre un effetto enorme e spropositato rispetto alle reale portata, in tal senso si possono verificare processi di drammatizzazione che possono determinare delle visioni particolari della realtà. Il rischio è quella di una rappresentazione della legalità distorta dall'informazione. «I giornali pertanto non si limitano ad informare, ma raccogliendo ansie diffuse, istanze sociali profonde, rappresentano le proprie posizioni valoriali. Questo ovviamente può generare effetti positivi, come quello di incoraggiare il lettore a partecipare attivamente a discussioni su questioni sociali rilevanti, o a formulare alcuni personali temi di giudizio. Il rischio però è quello di incoraggiare unicamente particolari posizioni politico-sociali, omettendo o distorto aspetti della realtà»<sup>3</sup>, una volta raggiunto un determinato punto di saturazione rispetto all'emotività del messaggio ulteriore rischio è la possibile attivazione di un meccanismo di disimpegno mo-

rale (Bandura, 1986) per cui vi è la possibilità da parte della stampa dell'utilizzo di "dispositivi discorsivi" che possono sottendere o ingenerare una legittimazione di un dato comportamento o l'attenuazione di senso e significato rispetto alla tragicità di episodi o alla gravità di un reato oppure anche una "neutralizzazione"/"diminuizione" della responsabilità degli autori dei reati stessi.

### ***Le rappresentazioni della criminalità organizzata***

Nella convinzione che conoscere le origini del rispetto della legalità e delle rappresentazioni della devianza criminale possa servire ad elaborare delle strategie per promuovere la cultura della legalità è stato realizzato il questionario *RA.CRIM.ORG.: Le rappresentazioni della criminalità organizzata fra Calabria, Campania e Lazio*. La questione principale che apre lo scenario di studio è la problematica della socializzazione normativa e la comunicazione e conoscenza delle regole. Con la consapevolezza di vivere in una società fortemente denormativizzata, che opera attraverso agenti socializzatori/socializzanti deboli, creando generazioni in bilico fra la

<sup>3</sup> Nel rapporto legalità e comunicazione: R. Sgalla, P. Cordellieri, S. Pepe, A. M. Giannini, *La cultura della legalità: aspetti psicologici della comunicazione attraverso i media*, in R. Sgalla e A.M. Giannini (a cura di), *Conversando sulla legalità*, op. cit., p.19.

## *Il bollettino dell'Osservatorio sulla legalità*

norma e la sua negazione, in un mondo che ha attraversato la modernità e la postmodernità in cui forte si è sentita la pervasività e il disagio di fronte alla decostruzione e alla costruzione di un mondo che sembrava dato per scontato, con un ripiegamento su se stessi a discapito della collettività e la necessità di ancorarsi a valori e principi normativi e sociali nuovi dal sapore antico. Un ripiegamento che ha, in definitiva, portato alla condivisione di significato e valori differenti sia sul piano della comunicazione che dal punto di vista della rappresentazione della legalità, in cui si sono imposti all'attenzione dell'opinione pubblica globale e locale modelli di riferimento fallaci ed erronei: dalla rappresentazione del criminale comune fino al mito dell'antieroe del mafioso di turno (si pensi alla fiction *Gomorra* e ai pericolosi significati che riveste nell'enfatizzazione di alcune figure criminali).

E se da un lato vi è un pericoloso clivo verso la familiarizzazione di alcuni modelli di comportamento, dall'altro vi è un inasprimento e un'attenzione verso casi di cronaca che diventano dei *media phenomena* a danno della percezione del fenomeno riguardante la criminalità organizzata in favore di casi che

nulla hanno a che vedere con la vera effettività di delitti o reati compiuti in organizzazione ma che pure si impongono all'attenzione dei giovani fino a costituirne degli esempi di stili di vita personalizzati, data la loro vicinanza in termini "anagrafici" e di *glamour* e *appeal* che indubbiamente rivestono.

La cultura resta dunque un fattore di rilievo nello strutturare il mondo che circonda la realtà mafiosa, tanto più che se è vero che alcune delle spiegazioni culturaliste apparivano superate in favore delle dimensioni organizzative del fenomeno mafia, ciò non è affatto vero nel momento in cui si va affermando una cultura dell'ambiguità. La subcultura che avvalorava un certo tipo di comportamento, anche di personaggi pubblici, diventa ancora più pericolosa perché situata al di fuori del tradizionale perimetro mafioso. Se è vero che negli ultimi anni "la mafia non ha vinto" e ha subito pesanti sconfitte, è anche vero che molti dei valori su cui si basava il sentire mafioso adesso dilagano nella società civile (dal familismo amorale ai colletti bianchi, dalla brama di potere alle modalità distorte e veloci per conseguirlo, dal populismo esasperato all'antiStato, ecc.) e dunque ci si può

## *Il bollettino dell'Osservatorio sulla legalità*

trovare di fronte ad una modalità ricostruttiva dell'identità mafiosa. In tale prospettiva, la "mafia" si costituisce, quindi, come un insieme di orientamenti, *modus vivendi*, comportamenti che si strutturano in forme discorsive e materiali che esulano dalle organizzazioni criminali in senso stretto ma che potrebbero ricostruire quell'*humus* fecondo di povertà culturale e materiale fatta di inganni e attese disilluse, in particolare nelle nuove generazioni, in cui far rifiorire il fenomeno della criminalità organizzata come potente e nuova *Idra*. Tanto più che i confini tra bene e male, tra lecito e illecito vengono continuamente indistinti e travalicati. La ricerca, i cui risultati sono stati pubblicati integralmente in D. Forestieri, *Prodromi di legalità. Le rappresentazioni della criminalità organizzata fra Calabria, Campania e Lazio* sulla Rivista di Studi Politici, n.1 2018, Apes, Roma, sembra confermare le ipotesi generali delle ipotesi di partenza, ovvero la presenza comune fra gli intervistati di punti cardine/idee-forza nei campi di conoscenza della legalità e della criminalità organizzata di stampo mafioso; l'oggettivazione di tali principi attraverso indicatori e criteri *esperenziali* connessi al meri-

to, al bisogno, all'uguaglianza, al territorio, e anche la differenziazione fra le posizioni individuali in base alle variabili socio-anagrafiche. In particolare, sembra verificarsi una forte richiesta di sicurezza e di legalità, una forte polarizzazione di fronte ai fenomeni mafiosi, anche in quei territori tradizionalmente non esposti o quantomeno vicini al clamore mediatico sono negli ultimi anni. Da sottolineare, inoltre, la proporzionalità inversa fra la gravità delle azioni mafiose e la loro condanna e le azioni illegali o "trasgressive" che ispirano invece un sentimento di sfiducia nelle istituzioni e forse un certo timore della pena, per cui azioni che riguardano violazioni minori suscitano indignazione e sdegno ma rientrano nella più accettabile (per gli studenti intervistati) area della maleducazione o degli affari personali. Alcune forme minori di devianza vengono considerate come tollerabili a fronte dei reati commessi da mafia, camorra, 'ndrangheta, ecc... Tutto ciò non deve essere considerato unicamente come un dato negativo ma va letto in senso positivo, per via del fatto che gli studenti riescono a distinguere fra un atto di semplice maleducazione, fra un atto legale o illegale e un fatto legato alla

## *Il bollettino dell'Osservatorio sulla legalità*

criminalità organizzata, favorendo così l'implementazione di una cultura volta al contrasto della mafia e dell'illegalità.

## *Il bollettino dell'Osservatorio sulla legalità*

### **Lo scadimento del dibattito pubblico e i vulnera alla legalità**

Giorgio Ridolfi

In una scena del più riuscito film di Nanni Moretti, *Palombella Rossa*, il protagonista Michele Apicella, irritato per l'utilizzo da parte di una giornalista di frasi fatte e di inutili termini inglesi, la colpisce con due poderose sberle, chiedendole aspramente conto di come si esprime e urlandole più volte una frase divenuta celebre: "le parole sono importanti!". È possibile che, in questa desolante epoca che ci induce quotidianamente alla perdita dei sensi, in primo luogo quelli del limite e del ridicolo, la "violenta", ancorché geniale, scena sarebbe motivo di alti lai e di richieste di censura o boicottaggio, corredati da immancabili *hashtag* cattura-indignazione. Quello che è certo, ad ogni modo, è che l'attuale politica italiana non sembra proprio aver fatto tesoro dell'invettiva del pallanotista/dirigente comunista in crisi interpretato da Moretti; oppure, considerando la cosa da un altro versante, ne è risultata fin troppo persuasa, dimenticando tuttavia il portato morale e, *sit venia verbis*, pedagogico che

dovrebbe innervare il discorso pubblico, di cui ha invece accentuato le potenzialità strumentali e propagandistiche.

Nessuno può ovviamente negare che, almeno a partire dalla metà degli anni '90, lo scadimento del dibattito politico, a destra quanto a sinistra, ha progressivamente assunto maggiore evidenza; ma altrettanto vero è che nella seconda metà del secondo decennio degli anni 2000 è stata impressa al fenomeno un'improvvisa accelerazione, di cui ogni persona sensata non poteva onestamente sentire il bisogno. Paradossalmente, questi sono stati gli anni dell'irresistibile ascesa fino al governo del Paese dei cosiddetti populismi, che si sono fatti strada nel cuore degli elettori promettendo di ribaltare tutto il ribaltabile, anche con improbabili strumenti come *apri-scatole*, *streaming* o votazioni online, ma non si sono posti il problema della sterile conflittualità che, tra i mille altri difetti, ammorbava il sistema politico italiano. E questo anche perché, a conti fatti, pare che gli elettori non desiderassero affatto la diminuzione di tale conflittualità; e sono stati accontentati.

Certamente la civiltà, e con essa la legalità, che ne rappresenta un essenziale e inelu-

## *Il bollettino dell'Osservatorio sulla legalità*

dibile coronamento, risultano da ciò pesantemente infirmate, ma i nuovi potenti sembrano tutt'altro che dolersene; e le opposizioni, parlandone da vive, come si diceva una volta evocando rispettosamente difetti di congiunti trapassati, non costituiscono pulpiti da cui possano partire vigorose e credibili prediche.

Non ci riferiamo qui all'alluvionale, ma purtroppo ancora fecondo, dibattito sull'invasione delle *fake news* e sui sistemi scientifici della loro propagazione; né a casi di eccezionale gravità, come le farneticanti, e non sufficientemente stigmatizzate, parole di un ministro della Repubblica che, parlando dei rom italiani, ha sostenuto che "purtroppo ce li dobbiamo tenere", come se la storia patria non avesse già conosciuto tragiche distinzioni tra italiani "di serie A" e "di serie B". Quello che vogliamo sottolineare è la sempre più frequente introduzione di particolari tic linguistici, in apparenza frusti, ma in realtà ben studiati e congegnati, tramite i quali la politica riduce il dibattito a somma di slogan acriticamente propalati ad uso e consumo di quel facinoroso militante che sembra ormai albergare nel petto di ogni italiano. Come af-

ferma autorevolmente Mark Thompson, ex direttore della BBC ed attuale amministratore delegato del New York Times, in un libro recentemente tradotto in italiano (*La fine del dibattito pubblico*, Feltrinelli), ogni discorso politico, anche il migliore, assume necessariamente una veste retorica e fa, dunque, riferimento a un versante emozionale. Ma è evidente come i mestatori nel torbido, non solo nostrani, siano stati bravi a ridurre a quest'ultimo versante l'intero dibattito, sempre ammesso che per descrivere l'attuale situazione sia ancora lecito adoperare questo termine.

Volendo scegliere un esempio tra tanti, particolarmente interessante per ciò che attiene alla legalità, possiamo riferirci alle torsioni semantiche che in Italia sta assumendo il termine "democrazia". Una volta operata la sostituzione degli algidi cittadini con il calore, storicamente un po' inquietante, del Popolo, cui per la Costituzione appartiene la sovranità, è risultato facile arrivare a trascurare le altre complesse architetture istituzionali e amministrative, che la Carta e il diritto ancora si intestardiscono a disegnare, ma che per l'uomo della strada sono incomprensibili, e

## *Il bollettino dell'Osservatorio sulla legalità*

dunque *ipso facto* sospette; e questo in favore di un deriva plebiscitaria, in cui appunto è il corpo elettorale a consegnare il potere ai rappresentanti, o meglio agli incarnatori, della sua rousseauviana *volonté*. E, dunque, il presidente dell'INPS si permette delle notazioni sgradite al governo, benché attinenti al suo ufficio? Si dimetta e si faccia eleggere. Il Presidente della Repubblica si permette di far valere quelle che, almeno secondo la maggioranza dei costituzionalisti, sono le sue prerogative rispetto alla formazione del governo? Non è stato eletto da nessuno, e pertanto si proceda con l'*impeachment* (qualunque cosa ciò voglia dire). E il caleidoscopio delle dichiarazioni su questo tono degli ultimi tempi potrebbe continuare...

Per ciò che ci riguarda più da vicino, non sembrano sussistere dubbi su quello che apparirà, prima o poi, il destinatario ultimo di questo preoccupante *climax* ascendente. Anche a fronte della crisi del legislativo e della strutturale debolezza degli esecutivi, il potere giudiziario sembra, infatti, assommare, due tra le caratteristiche più invise alla nuova prospettiva plebiscitaria: la mancanza di una diretta derivazione elettorale e, ciò nondi-

meno, la fattuale possibilità di orientare i processi politici – come è indubbiamente avvenuto nella recente storia italiana, al di là del giudizio che da questa constatazione si possa trarre. Se uno dei due partiti azionisti di maggioranza dell'attuale governo è ancora restio a prendere una posizione, anche perché su una spregiudicata cavalcata di alcune inchieste ha costruito parte della sua identità politica e dei suoi successi elettorali, l'altro ha palesemente mostrato sovrana indifferenza per i procedimenti che hanno riguardato il suo maggiore esponente, tornando, non a caso, a richiedere a precise scadenze un sistema elettivo anche per i giudici. È opportuno, inoltre, notare come la ancor giovane età del governo e la sua sostanziale paralisi legislativa, dovuta alla siderale distanza dei suoi contraenti su alcuni essenziali punti, abbiano finora evitato un acceso contrasto con la giurisprudenza, non sempre invero cristallina, della Corte Costituzionale, che nelle complesse esperienze giuridiche moderne è divenuta una vera e propria fonte diritto. Ma, con ogni evidenza, il conflitto cova sotto la cenere.

Certamente le scomposte reazioni al caso Riace non stanno a dimostrare un amore per

## *Il bollettino dell'Osservatorio sulla legalità*

la legalità neanche da altre parti dello schieramento politico, che, con esitazione o convinzione, si sono accodate a un celebre scrittore, *maître à penser* di una certa sinistra benpensante, che dalle colonne di quello che dovrebbe essere uno dei più autorevoli quotidiani italiani sproloquiava di regime e di resistenza civile. *Mutatis mutandis*, a chi ha qualche anno in più per ricordare altri decenni della politica italiana, durante i quali si agiva e si pensava come se, contro la protervia del Caimano, *anything goes*, sono venute in mente le mirabolanti spiegazioni di chi, per difendere giornalisti del servizio pubblico sospettati di scarsa equanimità, arrivava a sostenere che, siccome l'avversario al governo era proprietario delle reti televisive private, la RAI poteva (forse, per qualcuno, doveva!) prendere le parti dell'opposizione. Una logica, insomma, secondo cui due torti non possono che fare una ragione...

A fronte di una così forte scomposizione dell'orizzonte politico tradizionale, e della scomparsa di una certa ipocrisia, che però aiutava a mantenere un opportuno *understatement* e, in definitiva, un certo livello di civiltà dialettica, che cosa possiamo augurarci per

il futuro, a parte quella salutare iniezione di realismo, forse corredata di discorsi "lacrime e sangue" à la Churchill, auspicata da Alessandro Barbano nel capitolo finale del suo fortunato *Troppi diritti*? È indubbio, d'altra parte, come solo una retorica realista possa ricondurci a un sobrio esame dello stato di salute della legalità nel nostro Paese, che non faccia sconti alla strumentalità con cui essa viene trattata dai politici, ma neanche agli abusi perpetrati da chi ne dovrebbe essere scrupoloso osservatore.

Ciò sottolineato, ci preme aggiungere in conclusione un'ultima notazione. In questi giorni l'Italia discute della legge di bilancio, dell'opportunità di un forte sfioramento dei vincoli europei, del senso di una così sfacciata sfida alle istituzioni comunitarie, e, più in generale, dell'efficacia delle ricette economiche del governo chiamato, alla tedesca, giallo-verde. Da più parti si sente chiedere di evitare il disfattismo e di lasciare lavorare il governo, per poi semmai criticarlo in un secondo tempo. Al di là della questione di quanto sia il tempo che deve essere concesso a manovre potenzialmente suicide, crediamo che questa sia una prospettiva comunque sba-

## *Il bollettino dell'Osservatorio sulla legalità*

gliata. Per quanto nessuno voglia negare l'importanza delle problematiche economiche, neanche un successo (allo stato attuale insperato e improbabile) delle compagini al governo potrebbe, e dovrebbe, mettere da parte le critiche ai processi di imbarbarimento del dibattito pubblico, di banalizzazione del ragionamento politico e di allentamento del principio di legalità (spesso sostituito con un fumoso rimando a una carismatica onestà), che una simile classe di governo sta sostenendo in piena coscienza. Non è un mistero che la progressiva trasformazione di Ungheria e Polonia in autoproclamate democrazie illiberali, oltre che nel consenso scatenato dalla dialettica di alcuni personaggi, ha trovato una solida spinta nella crescita economica; il che significa che non possono mai essere misurazioni quantitative a darci informazioni complete sullo stato di salute dei nostri regimi politici. Ci sono infatti *vulnera*, potenzialmente mortali, al nostro modo di essere un comunità politica democratica, e dunque ispirata al più adamantino principio di legalità, che neanche il più sfrenato benessere sarebbe in grado di sanare.

Questo, e non il richiamo fuori contesto a un ipotetico diritto sovraleale, dovrebbe legittimare un'accurata resistenza, che a ragione potrebbe pretendere la qualifica di civiltà.

## *Il bollettino dell'Osservatorio sulla legalità*

### **Politica e amministrazione tra due modelli**

Stefano Sepe

#### ***Premessa: sistemi a confronto***

Negli Stati di diritto l'inesauribile dibattito sui fondamenti della giustizia *della e nella* amministrazione è lo specchio del nesso tra detentori della sovranità e soggetti che ne assicurano la traduzione in attività. Ne dava mirabile descrizione, ancora al tempo degli Stati assoluti, Hegel a proposito del celeberrimo caso del re di Prussia, Federico II, e del mugnaio Arnold. In proposito il filosofo scriveva: «nel comportamento e nella educazione mentale degli impiegati si trova il punto, nel quale le leggi e le decisioni del governo toccano l'individualità e sono fatte valere nella realtà. Questo è, quindi, il luogo, dal quale dipende la soddisfazione e la fiducia dei cittadini nel governo, come l'effettuazione o l'indebolimento e il divenir frustraneo dei suoi intenti»<sup>4</sup>. Uno dei nodi da dipanare, e ancora oggi irrisolto, riguarda il modello dei rapporti tra politica e amministrazione. Alla fine dell'Ottocento Marco Minghetti - con-

frontando il sistema delle "spoglie" utilizzato negli Stati Uniti e la tradizione europea della stabilità degli impieghi pubblici - sceglieva senza tentennamenti la seconda, affermando: «il credo che il nostro metodo sia di gran lunga migliore dell'americano, dove si tramutano e si rinominano tutti o molti impiegati al mutarsi del presidente. È chiaro ed è dimostrato che quel metodo fruttifica la più ampia messe immaginabile d'interessi partigiani, ed è giustamente accusato di convertire la carriera dei pubblici impiegati in un lotto, mentre lo Stato ne ritrae il servizio minore e meno buono»<sup>5</sup>. La concezione minghettiana<sup>6</sup>, intrisa di una dura polemica contro l'ingerenza dei partiti nell'amministrazione, fu - come è noto - il punto più alto di una campagna di opinione che indusse il governo guidato da Francesco Crispi a reintrodurre nel 1889 il "contenzioso amministrativo" (abolito nel 1865) attraverso l'istituzione della IV sezione del Consiglio di Stato. Nel memorabile discorso tenuto a Napoli l'8 gennaio 1880

<sup>4</sup> G.W. Hegel, *Lineamenti di filosofia del diritto* (1821), Laterza, Roma-Bari, 1974, p. 293

<sup>5</sup> M. Minghetti, *I partiti politici e la ingerenza loro nella giustizia e nella amministrazione*, in ID. *Scritti politici* (a cura di R. Gherardi), Roma 1986, p. 703.

<sup>6</sup> Sul punto si veda la cospicua *Introduzione* di Raffaella Gherardi al citato volume degli *Scritti politici* di Minghetti.

## *Il bollettino dell'Osservatorio sulla legalità*

all'Associazione costituzionale, Minghetti aveva lanciato una invettiva contro l'abitudine dei responsabili politici di fare pressione sui pubblici funzionari per ottenere favori ovvero per piegarli al loro interesse.

All'"adunanza" di Napoli, alla quale avevano partecipato anche Quintino Sella e Visconti Venosta, seguì un vivace dibattito nel quale si inserì il celebre discorso sulla giustizia nell'amministrazione, pronunciato da Silvio Spaventa il 6 maggio 1880 all'Associazione costituzionale di Bergamo<sup>7</sup>. La commistione tra ruolo politico e responsabilità amministrative fu favorita dalle condizioni nelle quali il paese era arrivato all'unificazione nazionale. Segnali, al riguardo non mancano. Si pensi, ad esempio, alla nomina dei "prefetti politici", fenomeno che non si esaurì nella fase risorgimentale, ma che si protrasse per decenni. In generale le "carriere miste" tra incarichi politici e buro-

cratici erano, ai vertici, quasi la norma<sup>8</sup>. L'osmosi tra carriere politiche e amministrative (connotato indubitabile del periodo liberale) fu il riflesso non soltanto della ristrettezza delle élites dirigenti, ma anche della loro gracilità. In argomento, dato per scontato che "l'indirizzo generale" appartenesse alla politica, Marco Minghetti osservava: «qualunque sia il partito che abbia nelle mani il reggimento, esso dovrebbe lasciare che l'amministrazione proceda senza riguardo al partito stesso, ma sebbene al solo intento di conseguire i vari fini di utilità pubblica che si ricercano nel miglior modo e più spedito che sia possibile»<sup>9</sup>.

Negli ordinamenti otto/novecenteschi i due modelli antitetici sono quelli dello *spoils system* e della separazione tra politica e amministrazione. Il primo ha origine negli Stati Uniti d'America, il secondo ha trovato diverse soluzioni nei paesi del vecchio continente, con una particolare declinazione in Francia.

<sup>7</sup> S. Spaventa, *Scritti e discorsi raccolti da Benedetto Croce*, Laterza, Bari, 1910, p. 53, esordiva affermando: «Lo scopo di questo mio discorso [...] è di trattare una tale questione nella sua generalità; di trattare, cioè, delle difficoltà che incontrano la giustizia e la legalità nelle pubbliche amministrazioni sotto i governi parlamentari, e di quelle in ispecie che incontrano da noi, e dei rimedi che si possono trovare per superarle».

<sup>8</sup> Sul punto mi permetto di rinviare a S. Sepe, *Amministrazione e nazionalizzazione. Il ruolo della burocrazia statale nella costruzione dello Stato unitario (1861-1900)*, in *Dalla città alla nazione. Borghesie ottocentesche in Italia e in Germania*, (a cura di M. Meriggi e P. Schiera), Il Mulino, Bologna, 1993, pp. 307-341.

<sup>9</sup> M. Minghetti, *I partiti politici*, cit., p. 647

## *Il bollettino dell'Osservatorio sulla legalità*

Negli Usa il “sistema delle spoglie” ebbe il suo propugnatore nel presidente Jackson, il quale – nel messaggio dell’8 dicembre 1829 al Congresso – sostenne che lo *spoils system* non era uno strumento di parte, ma rappresentava – nella logica del sistema rappresentativo americano – l’estensione dell’*executive power* dalla politica all’amministrazione. Con il *Pendleton Act* del 1883 si definì un meccanismo che, pur mantenendo fermo il principio della revoca automatica degli incarichi di vertice negli apparati federali, cercava di inserire al suo interno elementi per abbassare il livello di politicità dell’amministrazione. Questa versione “edulcorata” dello *spoils system* vige tuttora negli Stati Uniti e permette al Presidente che si insedia di confermare o revocare senza vincoli sostanziali gli alti funzionari dell’amministrazione governativa. Alla base vi è il meccanismo chiamato “sistema dell’*In-and-Out*”.

All’opposto in Francia l’alta burocrazia pubblica è un corpo professionale, selezionato in modo rigoroso attraverso un meccanismo concorsuale, affidato all’*Ecole Nationale d’administration*. Di fatto, è proprio alla formazione della *Haute fonction publique* che

risponde il sistema delle *Grands ecoles*, che ha origine già nel periodo napoleonico. I meccanismi severi di selezione e la meritocrazia (che ne consegue) hanno permesso all’alta burocrazia transalpina di sviluppare uno elevato spirito di corpo, che ne garantisce l’autonomia rispetto al governo. Ciò non significa che gli alti funzionari siano un gruppo isolato dalle *élites* sociali. Al contrario, come è noto, una parte rilevante degli uomini politici proviene dall’Ena. Inoltre, molti degli alti burocrati formati in quella scuola finiscono per ricoprire posizioni di altissima responsabilità nel sistema d’impresa. Il fenomeno – detto del *pantouflage* – assicura una forte continuità tra mondo pubblico e privato e un costante ricambio nelle posizioni di vertice dell’amministrazione.

La scelta di “entrare in azienda” non è, peraltro, irreversibile: l’alto funzionario può rientrare nell’amministrazione pubblica, forte dell’esperienza maturata nel settore privato.

### ***Il rapporto politica/amministrazione tra norme e prassi***

Le norme varate in Italia negli due ultimi decenni – nelle quali è prevista la rimozione

## *Il bollettino dell'Osservatorio sulla legalità*

dei funzionari di più alto rango – costituiscono una novità rispetto alla tradizione ultrasecolare del pubblico impiego in Italia. In nome della governabilità si è accettato il rischio inevitabile di rendere i funzionari di vertice più “malleabili”. Il criterio dell'appartenenza si è affiancato (anche formalmente) a quello della competenza con nomine che hanno visto prevalere sovente il primo criterio rispetto al secondo.

Al riguardo occorre partire dalla fisiologia degli ordinamenti delle democrazie occidentali, nelle quali il principio della supremazia della politica sull'amministrazione è la naturale conseguenza del fatto che gli elettori scelgono, attraverso libere elezioni, da chi farsi governare. Ciò, però, non implica necessariamente che i vertici degli apparati burocratici debbano essere connotati da una diretta contiguità con il partito (o la coalizione di partiti) che in quel momento governa. Per garantire la legalità della loro azione gli apparati amministrativi sono tenuti a garantire nella loro azione – a salvaguardia dell'interesse generale – una sostanziale imparzialità. Nel contempo è indispensabile che l'attività dei funzionari non si traduca in una

mera trasmissione degli indirizzi politici ma che riesca a fornire un reale “valore aggiunto” nell'esercizio delle funzioni previste dalle leggi.

È in questo quadro che occorre ricercare motivi e ragioni della complessa dialettica del rapporto tra ceto politico e alte burocrazie negli apparati pubblici. Nel nostro paese esso è stato tradizionalmente connotato – oltre che da un'incessante polemica sull'ingerenza politica nell'attività amministrativa – dall'illusione dell'immunità politica dell'amministrazione (e delle burocrazie).

In altri ordinamenti, all'opposto, è tranquillamente accettato il fenomeno dell'intersezione tra i due piani e, in ragione di ciò, vengono adottati sistemi coerenti con il presupposto della loro inscindibilità, in Italia si è normalmente cercato di negare, in linea di principio, che le burocrazie pubbliche potessero essere influenzate dalla politica. Di fatto, si è ottenuto il risultato opposto: si sono avute, nella maggioranza dei casi, burocrazie permeabili alla pressione politica e, insieme, scarsamente capaci di interpretare l'indirizzo politico.

## *Il bollettino dell'Osservatorio sulla legalità*

Il fenomeno non è, in toto, addebitabile agli alti funzionari. Molto ha pesato, nella vicenda, l'estrema instabilità dei governi. La loro estrema mutevolezza ha prodotto un'amministrazione senza continuità nella "guida" politica e, nel contempo, troppo spesso soggiogata alla politica. Di conseguenza si è verificata una serie di guasti lucidamente indicati, trent'anni orsono, da Costantino Mortati, il quale osservava che "tale situazione" (alla quale avevano concorso "maggioranza e opposizione") aveva finito per "incidere, quale fattore negativo, sul corretto funzionamento dell'amministrazione"

Di fronte al continuo ricambio dei responsabili politici non sempre gli alti dirigenti si sono dimostrati in grado di interpretare l'indirizzo politico senza farsi condizionare dalle pressioni politiche. È successo sovente che il funzionario abbia ceduto alla pressione politica, perdendo autonomia decisionale, o abbia preferito decidere il meno possibile, per evitare di scontentare il ministro di oggi e quello di domani. Altre volte (meno spesso) gli alti funzionari hanno costruito il proprio spazio autonomo attraverso la gestione di un potere poco incline al colloquio con la politi-

ca. Per paradossale che possa apparire, questa è stata la strada (pressoché obbligata) per difendere l'autonomia decisionale. La possibilità di decidere veniva costruita (e rivendicata) *contro* la politica.

È evidente come tale situazione abbia, alla lunga, prodotto lo stallo o, almeno, il rallentamento dei processi decisionali. Agli uomini di governo è stato più agevole (e anche più redditizio in termini elettorali e di potere) sovrapporre alla dirigenza professionale, potenzialmente ostile, una schiera di collaboratori fidati. È questo un aspetto assai peculiare della realtà dell'amministrazione italiana, in particolare degli apparati centrali. Esso ha come punto focale il ruolo degli uffici di "gabinetto" dei responsabili politici. Struttura nata, nella legge Cavour del 1853, come piccolo nucleo servente il ministro, ma di fatto divenuta presto uno dei centri di potere dei ministeri. Alla capacità dei vertici amministrativi di depotenziare le scelte di governo (o di applicarle in modo parziale e distorto) i politici hanno risposto rafforzando le strutture di staff: la crescita di importanza dei gabinetti ministeriali negli ultimi decenni ne è la ripro-

## *Il bollettino dell'Osservatorio sulla legalità*

va più evidente<sup>10</sup>. Il ciclo è così completo: politici che intervengono nella gestione e dirigenti mortificati nella loro responsabilità.

Accanto all'aspetto immediatamente politico della vicenda – sul quale i giudizi non possono che essere largamente divergenti – vi è la questione del difficile rapporto tra (legittima) parzialità della politica e (necessaria) imparzialità dell'amministrazione. E, specificamente, il tema, a dir poco, scottante, "potere di nomina", da parte del ceto politico, di coloro che devono guidare gli apparati pubblici (tanto i ministeri, quanto un comune o un'autorità indipendente). Nonostante le norme non lo contemplino (anzi, a rigore, lo escludano) – gli uffici di gabinetto svolgono il coordinamento di tutta l'attività ministeriale. I gabinetti ministeriali e gli annessi uffici legislativi sovrintendono alle scelte fondamentali degli apparati e predispongono le normative di settore. Questo secondo compito evidentemente assume, in una fase contrassegnata dal moltiplicarsi della legislazione delegata, un'importanza decisiva nell'azione di governo. Lo "sbilanciamento" tra strutture di

*line*, nelle quali la responsabilità è nelle mani dei dirigenti, e gli uffici di *staff*, nei quali "governano" esterni alle burocrazie, produce inevitabili contraccolpi nell'azione degli apparati ministeriali. Si accentua, di fatto, la distanza tra responsabile politico e alta burocrazia. Non di rado la distanza finisce per generare diffidenza e contribuisce al corto circuito tra decisione politica e sua attuazione da parte delle strutture amministrative.

Le norme del 1998 e del 2002 sulla dirigenza pubblica hanno fatto evocare da più parti lo spettro dello *spoils system*. Secondo una diffusa opinione un potere di nomina (e soprattutto di revoca) troppo esteso favorirebbe la politicizzazione dei dirigenti pubblici, legandoli al carro del politico di turno. Il ragionamento – in sé legittimo e non privo di validità – rischia, però, di non cogliere il vero centro del problema. Che vi debba essere un rapporto fiduciario tra chi è investito delle responsabilità politiche ed i suoi più stretti collaboratori negli apparati amministrativi è circostanza tanto ovvia da non meritare particolari sottolineature. Proprio in presenza di un sistema di regole che tende a distinguere (per quanto possibile) i territori dell'azione politi-

<sup>10</sup> Cfr. *Le stanze del potere. I Gabinetti del ministero nell'età della transizione (1979-2006)*, a cura di S. Sepe e G. Vetritto, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2006.

## *Il bollettino dell'Osservatorio sulla legalità*

ca da quelli della gestione amministrativa, è indispensabile che i dirigenti pubblici siano in grado di interpretare l'indirizzo politico. È necessaria la presenza di dirigenti che, operando per far funzionare l'amministrazione, sappiano cogliere le "ragioni" della politica. Nei processi di riforma (e, in generale, di trasformazione) l'adesione dell'alta dirigenza agli obiettivi posti dal ceto di governo è una condizione essenziale per la riuscita delle ipotesi riformatrici.

Come si può perseguire tale obiettivo? Rendendo più coerente lo *status* dell'alta dirigenza ai meccanismi di raccordo con le funzioni di governo. Ciò implica che un'ipotesi di "sistema delle spoglie" – evocata da più parti per facilitare l'interazione tra direzione politica e gestione amministrativa – possa essere praticata soltanto in presenza di governi stabili e con una durata prestabilita. Solo in quel caso ha senso un meccanismo "fiduciario" forte. Di contro occorre un sistema di garanzie non formali ma in grado di controbilanciare il potere di scelta da parte dei responsabili politici.

### ***Una dirigenza responsabilizzata o politicizzata?***

Un elemento che contribuisce a rendere meno facili i processi di cambiamento sono parole d'ordine del tipo: «che i dirigenti pubblici diventino come i manager privati». Si tratta di una logica palesemente errata. Non si deve chiedere ai dirigenti pubblici di diventare quello che non possono (e non devono) essere: la caricatura dei dirigenti d'azienda. Il problema non è nominalistico. Tra le due figure vi è una distinzione che non può essere soppressa e che va, anzi, tenuta ben presente. I dirigenti delle imprese sono chiamati unicamente al raggiungimento dei risultati fissati dalla proprietà o dal management aziendale. I dirigenti delle amministrazioni pubbliche sono tenuti anche all'osservanza di procedure fissate dalle leggi. Nelle gestioni private il diritto (come insieme di norme) funge da "limite". In quelle pubbliche, invece, da "canone". Tale differenza non è praticamente mai assoluta: in molte attività di servizio pubblico (gestite in forma privatistica) tende, ovviamente, ad attenuarsi. Ma resta un divario di fondo tra le finalità delle imprese e i "fini" delle organizzazioni pubbliche: la "so-

## *Il bollettino dell'Osservatorio sulla legalità*

cialità” come carattere peculiare (e non declinabile) dell’azione pubblica. Si tratta di un elemento che non può (e non deve) essere utilizzato per escludere dal settore pubblico gli obiettivi di funzionalità e di efficienza, ma che va tenuto presente per evitare di fare della retorica sulle modalità di esercizio della “funzione” pubblica e sulla sua valutazione. Questa assume, infatti, nelle amministrazioni pubbliche particolare rilievo rispetto ai cittadini ed, in particolare, agli utenti dei pubblici servizi. I controlli nel settore privato sono funzionali alla verifica della corrispondenza con le indicazioni degli azionisti (o della proprietà). Nelle pubbliche amministrazioni – delle quali l’“azionista” sono i cittadini – i controlli devono anche essere indirizzati alla tutela dei cittadini e dell’ordinamento. Di qui l’esigenza di non perdere di vista l’importanza della “legalità” come valore. Da connettere, certamente, all’efficacia delle politiche ed all’efficienza degli apparati, ma non da demonizzare.

La possibilità di incidere nei processi di modernizzazione è legata alla capacità delle dirigenze pubbliche di svolgere un ruolo attivo nei processi di trasformazione. Ciò, a sua

volta, è legato alle nuove “frontiere” del rapporto con il ceto politico ed agli spazi effettivi che gli alti funzionari saranno in grado di coprire.

In primo luogo occorre un radicale cambio di mentalità. La burocrazia (non soltanto in Italia) ha costruito le proprie “fortune” sulla capacità di svolgere un ruolo ostruzionistico: per utilizzare una metafora calcistica, si può dire che per molti dirigenti lo “zero a zero” è un risultato ottimale. Tale modello di comportamento – se indica la capacità di sterilizzare le indicazioni dei responsabili politici – ha il risultato di abbassare fortemente il livello qualitativo delle prestazioni delle pubbliche amministrazioni. Alla base di tale propensione vi è un processo di scambio tra sicurezza (di carriera) e potere (decisionale) che ha le sue radici negli anni della crisi del sistema liberale e che si è poi rafforzato nel cinquantennio post-fascista. Il risultato finale è stato la progressiva emarginazione delle dirigenze pubbliche dai circuiti decisionali.

Per operare un’inversione di tendenza è indispensabile ripristinare pienamente il principio di responsabilità. Nel senso anglosassone di *accountability*: dare conto. Mette-

## *Il bollettino dell'Osservatorio sulla legalità*

re in pratica tale principio è possibile. Occorre che vi sia un'effettiva autonomia decisionale. Il che comporta budget gestibili senza interferenze, nonché potere decisionale sull'utilizzo delle risorse umane e strumentali. Ma, soprattutto, presuppone che i responsabili politici recedano dall'abitudine di intervenire nella gestione amministrativa.

Si tratta di un fenomeno che non ammette semplificazioni e che è collegato al ruolo delle burocrazie nei processi decisionali. In essi gli alti livelli della burocrazia hanno un ruolo primario – e formalmente riconosciuto – nella concretizzazione delle leggi. Ma l'intervento delle burocrazie non si limita a quel momento. Esse intervengono nella predisposizione delle decisioni politiche attraverso strutture (uffici legislativi o apparati similari) appositamente attrezzate a confezionare prodotti normativi.

Il vero problema consiste, quindi, nel capire quali siano le condizioni che favoriscono la partecipazione e quali quelle che la rendono più ardua. In merito è indubbio che la contrattualizzazione dell'alta dirigenza – introdotta nel 1998 – ha provocato alcuni fenomeni indiscutibilmente preoccupanti. In pri-

mo luogo ha prodotto una più marcata politicizzazione delle nomine, determinando la crescente tendenza alla ricerca del *patronage* politico per arrivare ai vertici degli apparati. In tali condizioni i rischi di una politicizzazione esasperata della dirigenza (quella di vertice e quella che aspira ad arrivare ai vertici) sono, obiettivamente, elevati. È singolare che, nello scegliere un – sia pur moderato (perché quantitativamente limitato) – modello di *spoils system* non si sia pensato ad adottare i criteri in vigore proprio nei paesi che adottano tale meccanismo di nomina. Negli Stati Uniti, ad esempio, vige il criterio del controllo parlamentare. Pur senza giungere a questo basterebbe prevedere l'adozione di criteri di scelta precisi e sui quali il governo deve basarsi per ogni nomina

Affinché i cambi al vertice degli apparati pubblici non si traducano in una secca diminuzione della capacità operativa dei dirigenti è indispensabile dar forza alle "palestre" nelle quali si costruiscono le *élites* amministrative. È certamente un'operazione di medio/lungo periodo, che non dà subito frutti politicamente spendibili. È, però, una solu-

## *Il bollettino dell'Osservatorio sulla legalità*

zione della quale non si può fare a meno. Le tradizioni si costruiscono.

### **Una questione aperta**

Di chi è la colpa dell'insoddisfacente rendimento medio delle amministrazioni pubbliche e della pessima reputazione che esse hanno presso l'opinione pubblica? Se si guarda al problema come se fosse un prisma (lo è, in effetti), basta cambiare lato per vedere come principale un aspetto, piuttosto che un altro. Carente qualità del personale pubblico, confusione e/o incapacità del ceto di governo, tessuto civile non proprio cristallino, eccetera. Aspetti molteplici che sovente convergono. Ma che ancora più spesso vedono uno di essi piegarsi a vantaggio di quelli idealmente opposti. Chi conosce appena le amministrazioni pubbliche lo sperimenta quotidianamente. Gli uffici di diretta collaborazione sono lo snodo tra politica e amministrazione. Se il raccordo funzionasse bene, eviterebbe il frequente corto circuito tra indirizzo politico e attuazione amministrativa. Di fatto, i gabinetti (per non dire delle segreterie tecniche) finiscono per sovrapporsi – in modo operativamente non fluido – alle strutture di

line, perché i ministri preferiscono l'aggiramento degli apparati, piuttosto che un confronto approfondito sulle questioni sul tappeto. Aggiramento che produce ostinate resistenze da parte delle burocrazie interne.

Ai vertici degli apparati i cambiamenti e gli avvicendamenti sono pochi o di facciata e, quando avvengono, sono spesso "giri di valzer" che si riducono a uno scambio di poltrone, poiché le nomine negli uffici di diretta collaborazione rispondono al "tempo politico", producendo cambiamenti irrazionali. Di fatto, vi è un ristretto gruppo di "professionisti del gabinettismo" che emigra da un ministero all'altro, oppure incarna la continuità svolgendo ininterrottamente la stessa funzione in governi diversi. Nella storia del dopoguerra si segnalano casi di permanenza ultradecennale sempre nel medesimo ministero. A ben vedere non è questione di competenze ma di cultura di governo e di etica pubblica.



## *Il bollettino dell'Osservatorio sulla legalità*

### **Il Comitato tecnico-scientifico dell'OSLE:**

- *Giuseppe Acocella*, Coordinatore dell'Osservatorio;
- *Carmine De Angelis*, sezione "Istituzioni e federalismo";
- *Elia Fiorillo*, sezione "Comunicazione";
- *Diego Forestieri*, sezione "Società";
- *Giorgio Ridolfi*, sezione "Diritto e Politica";
- *Antonio Scoppettuolo*, sezione "Fondamenti Culturali";
- *Stefano Sepe*, sezione "Pubblica Amministrazione".

Per proporre un contributo per la newsletter scrivere a: Diego Forestieri [redazione@osle.it](mailto:redazione@osle.it)