

• di **Mario Pirani**

## ORDINE PUBBLICO E “DIRITTO TENUE”

**N**el giugno del 1957 usciva il primo numero di “Amministrazione Civile”, rivista di studi e politica amministrativa, diretta da Luigi Giovenco, cui il ministro degli Affari Interni dell'epoca, Fernando Tambroni, dette subito il patrocinio ufficiale. La pubblicazione acquistò rapidamente un prestigio acclarato sia negli ambienti della pubblica amministrazione che in quelli accademici. Col tempo la sua uscita subì un processo carsico e si alternarono periodi di sospensione e di ripresa - fino alle stagioni più recenti - collegati all'interesse o meno dei ministri in carica. Già queste intermittenze dimostrano la difficoltà intrinseca di creare nella P.A. nuclei di riferimento e di elaborazione culturale, dedicati alle strategie a lungo termine delle istituzioni statali, non soggetti agli andamenti ciclici e casuali della gestione politica corrente. Le difficoltà e i fallimenti da sempre incontrati, ad esempio, nella formazione di un nucleo permanente, capace di elaborare strategie a lungo termine della politica estera italiana, che un apparato qualificato come quello della Farnesina non ha mai sentito come “proprio”, rappresentano una prova di questa idiosincrasia della politica statuale ad auto definirsi in una prospettiva di lungo periodo. Un altro esempio negativo è la sorte declinante, fino al tramonto definitivo, della Programmazione economica e dei suoi istituti che facevano capo al ministero del Bilancio.

Oggi, in un momento di estrema incertezza della situazione politica - tra lo scioglimento anticipato di una Legislatura e una nuova stagione parlamentare su cui ogni previsione è prematura e mentre torna ad affacciarsi per l'ennesima volta l'esigenza di una fase costituente - il ministro Giuliano Amato ha preso l'iniziativa di riproporre una rinnovata edizione di “AC”, di cui, onorandomi, mi ha affidato la responsabilità. L'ho accettata con la chiara percezione che si tratta di un'ardua scommessa, giocata su uno strettissimo crinale, tra presente e immediato futuro. D'altra parte, sia nel sottoscritto che nei suoi collaboratori, è ben viva la consapevolezza che i problemi che vi sottostanno restano irrisolti e incompiuti da oltre mezzo secolo e tali rimarranno, insidiando la vita amministrativa del nostro Paese, fino a quando non si avrà il coraggio di affrontarli, risolverli e pagarne il costo. Per questo il ritorno al tema centrale della riforma dello Stato e delle sue istituzioni permane come un imperativo imprescindibile, quali che siano il colore e le propensioni dei governi che via via, democraticamente, si succedono.

Ce lo conferma, anche se aggrava il pessimismo sulle nostre vicende istituzionali, proprio l'articolo - di cui proponiamo il testo - che apriva il primo numero di “AC” nel 1957 a firma del maggiore studioso italiano del diritto amministrativo, il cui insegnamento resta fino ad oggi ineguagliato: Massimo Severo Giannini.

**Il tema della riforma dello Stato e delle sue istituzioni resta un imperativo imprescindibile**

Già in lui era presente un qualche sciorinamento quando riconosceva che «il gran parlare di riforme amministrative che si fa da quarant'anni (e, cioè, dal primo ventennio del secolo, ndr) mostra che esso preoccupa coloro che hanno la capacità di guardare lontano». Eppure, allora, analizzando le incongruenze e le confusioni dell'apparato pubblico, indotte da una legislazione caotica che, invece di distinguere i ruoli, li sovrapponeva, duplicava e distorceva, Giannini poteva illudersi che il futuro sarebbe stato diverso, tanto da fargli ritenere «estremamente probabile che il tipo di Stato che avremo fra mezzo secolo (cioè, oggi, ndr) avrà poco in comune con quello nel quale siamo nati e in cui ci troviamo, nel senso che l'ente Stato, come organismo, sarà essenzialmente un organismo centrale di coordinamento, d'impulso e di vigilanza di più enti, taluni territoriali, altri professionali, altri produttivi, operanti in settori distinti della vita associata». Per contro, a noi non resta oggi che constatare come non solo non si sia realizzato lo scenario previsto da Giannini, ma le sovrapposizioni, superfetazioni e incongruenze tra organi diversi e concorrenti si siano ancor più moltiplicate con la riforma federalista e quella del Titolo V della Costituzione.


Naturalmente il discorso che la nostra rivista ambirebbe dipanare non sarà di carattere generale, quanto articolato attorno a temi specifici, nel tentativo di dare un concorso di idee alle concrete tematiche che l'iniziativa politica dell'Esecutivo, le suggestioni parlamentari, l'esperienza delle istituzioni possono sollecitare, adoperandoci per dar voce a opinioni problematiche, di supporto o di contestazione.

In questo primo numero il tema centrale scelto, a cui altri, naturalmente, fanno corona è quello dell'ordine pubblico e della sicurezza dei cittadini, in concomitanza con le misure presentate dal ministro Amato.

Avevamo chiara nel predisporre questa scelta come la questione abbia assunto per l'opinione pubblica un rilievo assai più incisivo che per il passato. Così che l'estensione dei reati contro la persona e le cose può anche statisticamente scemare, come è avvenuto ultimamente, senza che per questo l'allarme sociale diminuisca. Esso al giorno d'oggi nasce, infatti, dal combinato disposto di più fattori che finiscono per comporre una percezione sociale della criminalità potenziale come una minaccia imminente, destinata probabilmente a realizzarsi. Così entrano in gioco la presenza, magari non pericolosa ma disturbante, di un agglomerato rom, la mancanza di igiene di chi vive in una clandestinità disagiata, la presenza continua di extra comunitari con attività marginali (dai vu'cumprà ai lavavetri) in zone centrali delle città, il decadere della qualità della vita di interi quartieri urbani per la contiguità con zone degradate e a rischio.

Gli addetti all'ordine pubblico non possono disinteressarsene anche se molte volte tutto ciò non si configura materialmente come reato: paura, disagio, intolleranza, comportamenti al limite dell'aggressività generano, infatti, uno stato di preallarme permanente che non può essere trascurato.

**Il senso di insicurezza  
lamentato dai cittadini  
nasce dalla percezione  
della mancanza  
di certezza del diritto**



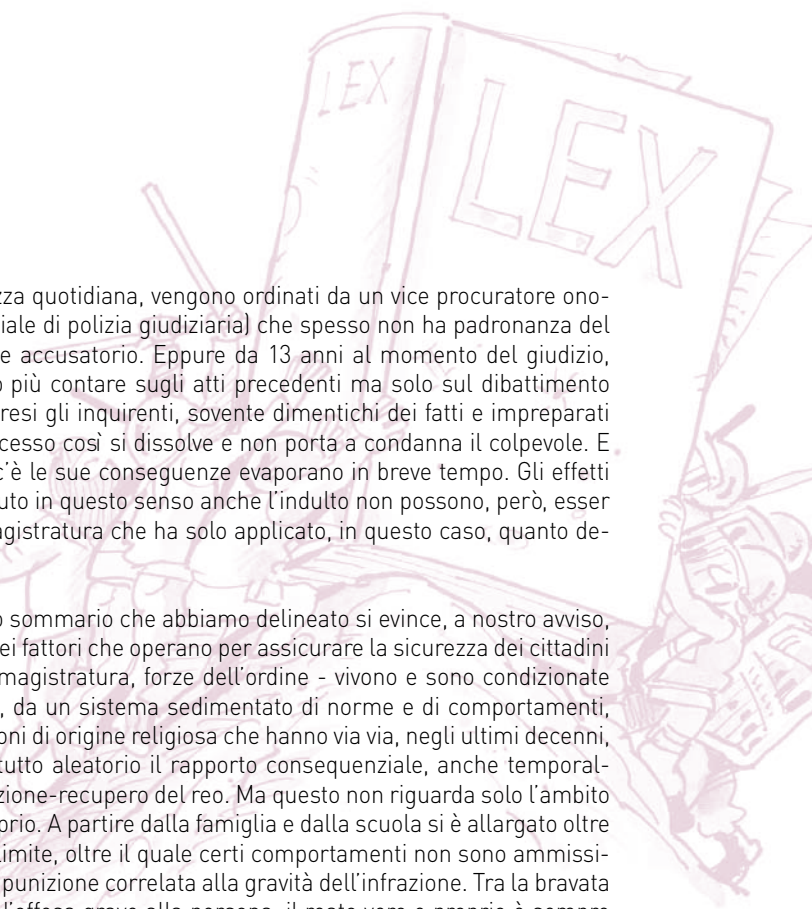
Ne consegue un compito di vigilanza, iniziativa ed intervento nel quadro di un coordinamento attivo tra forze dell'ordine, enti locali, strutture sociali, eventualmente organizzazioni del volontariato, per attuare misure di tamponamento migliorativo, iniziative di integrazione, monitoraggio delle situazioni a rischio, presenza dissuasiva delle forze dell'ordine, metropolitane e no.

Ecco, quindi, aprirsi tutto un campo innovativo che amplia il tradizionale concetto di sicurezza per adeguarlo al moltiplicarsi della domanda e delle percezioni diffuse tra i cittadini, soprattutto in seguito alla crescente presenza extra comunitaria od anche neo-comunitaria (romeni e altri paesi di recente entrata nella Unione). Ciò detto siamo convinti che il senso di insicurezza lamentato derivi da qualcosa di più impalpabile, ma anche di più grave: la sensazione, ben avvalorata, dell'indebolimento dello scudo del diritto, della sua certezza, della sua applicazione. Per quanto incisiva e rapida possa essere la capacità di contrasto delle forze dell'ordine il cittadino dà ormai per scontato che la magistratura giudicante nove volte su dieci avrà più comprensione per il reo che per la vittima, applicando un "diritto tenue" che eviti, se possibile, il carcere, istradi verso pene alternative, predisponga a successive clemenze.

**Resta inammissibile la condanna per categorie ma va fronteggiata anche la cultura del perdonismo a oltranza**

D'altra parte non è lecito ignorare il risvolto negativo di un presupposto, partendo dal quale è pericolosamente facile indulgere a una concezione drastica ed esemplare della legge e, magari, riproporsi l'esempio americano del "tre e sei fuori" [cioè dopo tre reati, quali che siano, sei fuori da ogni possibile clemenza e ti aspetta il carcere a vita, il che ha portato alla presenza di due milioni di detenuti]. Ma proprio perché reputiamo un valore distintivo della nostra civiltà lasciare sempre aperta la strada al recupero del detenuto, una volta scontata la giusta pena, come anche inammissibile l'erogazione "esemplare" di una condanna correlata a una "categoria" del delinquere e non a un ben definito individuo, così pensiamo vada nettamente fronteggiata la cultura del "perdonismo" ad oltranza, purtroppo di larghissima applicazione. Parliamo di quando il legislatore considera grave un delitto e legifera pene adeguate, mentre il giudice, che ha introiettato una cultura che lo disarmava quando è chiamato ad applicare la durezza dello scotto, interpreta la lettera della legge nella versione più attenuata possibile: patteggiamenti facili, recidive non applicate come aggravanti o considerate di poco conto, la cosiddetta continuazione del delitto (un'unica condanna per delitti diversi, collegati tra loro) applicata come una attenuante, per cui si punisce, ad esempio, un solo furto o una sola rapina e non quattro o cinque come risultano, e si concede, inoltre, la sospensione condizionale della pena...trattandosi di una prima condanna. Una miscela di istituti giuridici vengono così piegati o interpretati per addivenire a conclusioni a favore del reo.

Come non bastasse, sembra che nessuno si preoccupi dell'andamento dei processi che dovrebbero avere sempre una base di partenza e una conclusione certa. Così, ad esempio, i procedimenti per i cosiddetti reati minori, in realtà de-



vastanti per la sicurezza quotidiana, vengono ordinati da un vice procuratore onorario (sovente un ufficiale di polizia giudiziaria) che spesso non ha padronanza del nuovo rito procedurale accusatorio. Eppure da 13 anni al momento del giudizio, il magistrato non può più contare sugli atti precedenti ma solo sul dibattimento e sui testimoni, compresi gli inquirenti, sovente dimentichi dei fatti e impreparati al dibattimento. Il processo così si dissolve e non porta a condanna il colpevole. E quando la condanna c'è le sue conseguenze evaporano in breve tempo. Gli effetti che in certi casi ha avuto in questo senso anche l'indulto non possono, però, esser fatti ricadere sulla magistratura che ha solo applicato, in questo caso, quanto deciso dal Parlamento.

**D**al quadro molto sommario che abbiamo delineato si evince, a nostro avviso, che l'assieme dei fattori che operano per assicurare la sicurezza dei cittadini - Parlamento, magistratura, forze dell'ordine - vivono e sono condizionate da un clima culturale, da un sistema sedimentato di norme e di comportamenti, persino da certe pulsioni di origine religiosa che hanno via via, negli ultimi decenni, affievolito e reso del tutto aleatorio il rapporto consequenziale, anche temporalmente, fra reato-punizione-recupero del reo. Ma questo non riguarda solo l'ambito del crimine vero e proprio. A partire dalla famiglia e dalla scuola si è allargato oltre ogni dire il senso del limite, oltre il quale certi comportamenti non sono ammissibili e comportano una punizione correlata alla gravità dell'infrazione. Tra la bravata bullistica, la violenza, l'offesa grave alla persona, il reato vero e proprio è sempre meno percepibile il confine. Molti hanno pensato e teorizzato l'abolizione di ogni punizione dissuasiva nella adolescenza e nella giovinezza, incrementando così la crescita di una minoranza socialmente eversiva ed infondendo in essa, come nella maggioranza indifesa, la perdita del concetto stesso di limite. E soprattutto questo ha portato all'idea diffusa secondo la quale gli elementari principi di gerarchia, d'ordine e di responsabilità dei genitori verso i figli minori e degli insegnanti verso gli allievi rappresenterebbero una visione retrograda della società e, addirittura, una lesione della democrazia partecipativa.

Non pensiamo di essere andati fuori tema allargando il tema della sicurezza oltre i confini tradizionali. È nostro convincimento, infatti, che ci si trovi oggi di fronte ad una crisi ideale e culturale ancor prima che ordinamentale. Non basterebbero a sanarla nuove leggi e provvedimenti esecutivi più incisivi ove non si cominciasse a recuperare una visione della società, una religione repubblicana dello Stato che rielabori il rispetto e la difesa della legalità come un bene prezioso per ogni individuo. Da questo punto di vista le ultime decisioni per punire e dissuadere il bullismo prese dal ministro della Pubblica Istruzione ci sembrano altrettanto, se non più importanti a lungo termine, dei decreti del ministro Amato. *"Tout se tient"*, come diceva saggiamente Pietro Nenni.

**Bisogna recuperare una visione della società in cui il rispetto della legalità venga considerato un bene prezioso**