

Titolo V della Costituzione, sicurezza, sussidiarietà orizzontale e ruolo dei soggetti non imprenditoriali

Roberto Invernizzi, Vice Presidente del Centro Studi ItaSForum

La sussidiarietà nel nuovo titolo V della Costituzione.

Uno dei fili conduttori della riforma del titolo V della Costituzione, è quello del riavvicinamento dei centri decisionali e di esercizio dei poteri pubblici ai diretti destinatari degli effetti del loro impiego. In questa prospettiva vanno lette l'innovativa ripartizione delle competenze legislative fra Stato e regioni (art. 117: che ribalta la precedente impostazione che vedeva il primo titolare di competenze legislative generali e le seconde titolari di competenze legislative solo su di un selezionato numero di materie), l'equiparazione della dignità formale di comuni, province, città metropolitane, regioni e Stato (art. 114), la collocazione del comune – l'ente più prossimo ai bisogni della collettività locale – al centro del sistema amministrativo (art. 118), la – peraltro ancora sostanzialmente inattuata – correlazione fra un determinato insieme di competenze di ciascun soggetto amministrativo, la tendenziale esclusività di questi ambiti e la garanzia dei fondi necessari (ma solo di quelli) a far fronte a quelle specifiche esigenze. Il tutto, secondo una logica di sussidiarietà verticale che legittima l'intervento dell'ente di competenze più ampie solo allorché la visione strategica e di coordinamento insita nelle sue competenze di maggior respiro sia oggettiva condizione di maggiore efficacia dell'azione amministrativa, nello stesso interesse delle collettività locali di riferimento degli enti a competenze riferite ad aree meno vaste.

Al suo estremo, il fenomeno di avvicinamento dei centri decisionali pubblici agli interessi degli amministrati sfuma quasi nella ritrazione del potere pubblico dagli ambiti ove si possa ritenere che l'autogoverno delle aggregazioni sociali spontanee possa arrecare maggior benessere alla collettività. Si tratta della sussidiarietà orizzontale sancita dal comma 4 dell'art. 118 Cost. in questi termini: *"Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà."* Nel condurre l'attività amministrativa di loro competenza, i soggetti pubblici indicati debbono, ogni volta che ciò risulti oggettivamente possibile incoraggiare attività autonomamente svolte dai singoli consociati o dalle loro aggregazioni, piuttosto che farsi carico in via diretta della gestione dei problemi.

Il principio è assai rilevante. Si tratta della riaffermazione del concetto che è lo Stato (inteso in senso ampio, come complesso di enti e organismi pubblici) a esistere in funzione delle esigenze dei singoli (e delle loro formazioni sociali) piuttosto che viceversa. Il che, è d'altronde pienamente consona ai principi fondamentali dell'ordinamento europeo, stante che l'affermazione della sussidiarietà quale criterio direttivo sia dei rapporti fra Stati membri e U-

nione europea, sia di quelli fra le istituzioni pubbliche genericamente considerate e il cittadino, è il *proprium* dell'impostazione comunitaria, quanto meno a partire dal trattato di Maastricht.

Sotto questo profilo – ancor più che sotto quelli sopra enucleati – resta peraltro indubbiamente molto da fare. Resta, in specie, necessario un salto di mentalità che permetta di cogliere e sfruttare le opportunità così messe a disposizione per la reimpostazione delle discipline di numerose materie. Occorre, cioè pensare al principio di sussidiarietà non solo quale (lo si è appena visto) garanzia in negativo (ossia contro le ingerenze non necessarie del potere pubblico) della libertà delle aggregazioni sociali, ma anche quale motore per promuovere in positivo la ricerca attiva delle modalità con le quali quel principio possa essere attuato.

La sussidiarietà, la sicurezza e le imprese.

La sicurezza¹ latamente intesa è uno degli ambiti che possono profittare di questa visione dinamica e promozionale del principio di sussidiarietà orizzontale? In particolare, stante che le attività professionali di sicurezza sono svolte da imprese, è possibile per queste ultime rendersi protagoniste della "*autonoma iniziativa*" che deve essere promossa dai soggetti pubblici nei confronti dei cittadini "*singoli e associati*". Ancora, come influisce il principio di sussidiarietà sulle prospettive di riforma – il miraggio di questi ultimi anni – del r.d. 773/31, testo fondamentale in tema di sicurezza, e come influiscono sullo stesso le restanti modifiche apportate nel 2001 al testo del titolo V della Costituzione?

Sembra, in linea di principio, che la sicurezza rientri fra le "*attività di interesse generale*"² rispetto alle quali l'art. 118 comma 4 Cost. prevede un ruolo solo promozionale in capo al potere pubblico, a favore di una crescente autonomia di iniziativa di cittadini e forme di aggregazione sociale. Attività autonome di promozione e cura della sicurezza che fossero intraprese – ovviamente nel rispetto di ogni altra norma dell'ordinamento – da singoli cittadini o da loro aggregazioni potrebbero (e dovrebbero) essere incoraggiate dai soggetti pubblici.

Occorre allora domandarsi se anche le imprese operanti nel settore possano aspirare a rendersi attori diretti di questo dialogo, onde trarre anche benefici diretti della promozione svolta da questi ultimi. In altri termini, occorre chiedersi se anche alle imprese possa essere riconosciuta la veste che la citata norma costituzionale conferisce ai "*singoli*" cittadini o alle loro "associazioni", stante che in senso materiale, un'impresa – da quella individuale alla grande società commerciale – potrebbe essere, in effetti, vista come cittadino singolo (l'imprenditore individuale) o associato (per le imprese di maggiori dimensioni).

¹ Il termine si intende qui nella portata che è andato assumendo negli ultimi anni, che lo hanno visto muovere dallo stretto riferimento alle attività private strettamente connesse con la tutela dell'ordine pubblico affidata ai competenti soggetti pubblici, per investire – specie nei settori tecnologicamente più avanzati – attività e funzioni che, pur non direttamente connesse alla tutela predetta, rivestono un obiettivo di promozione e garanzia dell'interesse generale a una convivenza più sicura e ordinata.

² È diffusa l'opinione che ascrive, per esempio, l'attività di vigilanza privata alle attività di "*interesse economico generale*" ex art. 86 paragrafo 2 del Trattato istitutivo dell'Unione Europea.

La risposta al quesito pare, però, tendenzialmente negativa. Dinanzi a richieste avanzate da imprese per accedere a finanziamenti – misure promozionali di incentivazione di “iniziative autonome” per “*lo svolgimento di attività di interesse generale*” ex art. 118 comma 4 Cost. – il Consiglio di Stato ha reputato che “*Le imprese private non sono comprese fra i soggetti protagonisti della sussidiarietà orizzontale ex art. 118, 4° comma cost., e di cui lo stato, le regioni, le città metropolitane, le province e i comuni favoriscono l’autonoma iniziativa*”; “*Affinché un ente privato possa beneficiare di ausili finanziari pubblici secondo la logica della sussidiarietà orizzontale è necessario che sussistano tutte le condizioni che implicitamente sono poste dai precetti (costituzionali e ordinari) in materia, e cioè: 1) sussistenza di un’attività a cura e iniziativa di cittadini, famiglie, associazioni, comunità che si riveli adeguata e di interesse generale; 2) tipicità della stessa attività e sua riferibilità esclusiva a quei soggetti; 3) giudizio da parte dell’ente pubblico della necessità che il servizio o l’attività possano continuare per beneficio della comunità di riferimento; 4) erogazione dell’ausilio quale forma di concorso per l’implicita utilizzazione dei benefici dell’intera collettività, anche politica di riferimento*”.³

Questa secca presa di posizione appare, peraltro, più dettata dalla specifica materia – contributi economici – della quale si è occupato il Consiglio di Stato (nell’intento di riservare le esigue risorse pubbliche dedicate a scopi di “sussidiarietà orizzontale” alle aggregazioni sociali non imprenditoriali che possono essere viste come i loro naturali destinatari), che di una assoluta e preconcepita esclusione delle imprese da ogni interlocuzione sul terreno della sussidiarietà in tema di sicurezza. Valorizzando sia la natura dell’impresa (anche) quale aggregazione sociale, sia la natura latamente “di interesse generale” delle attività volte a garantire – ai diversi livelli – la sicurezza, si potrebbe assegnare al principio di sussidiarietà orizzontale il ruolo di canone interpretativo di orientamento della lettura delle disposizioni che in materia di sicurezza regolano i rapporti fra poteri pubblici (statali o d’altro genere) e le aggregazioni sociali di base.

La sussidiarietà orizzontale come canone interpretativo.

Il canone predetto, per esempio, può concorrere a guidare un legittimo impiego dei vastissimi ambiti discrezionali che una normativa – anche perciò superata – come quella del r.d. 773/31 lascia in capo all’amministrazione pubblica competente a interloquire con le imprese della vigilanza e sicurezza. Il confuso campo delle interpretazioni riflesse in indirizzi ministeriali non di rado tutt’altro che univoci, e nella selva di regolamentazioni questorili e prefettizie dettate a livello provinciale, potrebbe acquisire profili di maggior certezza allorché fosse associato che ogni problematica rilevante deve essere affrontata in linea di principio favorendo

³ Sezione consultiva per gli atti normativi, 25 agosto 2003, n. 1440/03, in tema di erogazione dei fondi per la tutela e lo sviluppo economico-sociale delle isole minori, in *Foro amm. – Cons. Stato*, 2003, 2343.

"*l'autonoma iniziativa*" dei privati, salvo che l'intervento pubblico si riveli indispensabile. Si pensi all'applicazione di questo canone al dibattuto⁴ tema della, necessaria o meno, collocazione della centrale operativa a supporto del servizio di teleallarme nella medesima provincia nella quale si trovano i beni da vigilare. Considerato che la specifica problematica non riceve espressa disciplina né nel r.d. 773/31, né nel suo regolamento attuativo (r.d. 635/40)⁵, il canone in discorso potrebbe suggerire l'assenza di poteri pubblici di ingerenza (ovvero la doverosa astensione dall'impiegarli), sino a che in concreto, a dispetto della eventuale collocazione in altra provincia, lo specifico sistema di teleallarme-centrale operativa considerato non lasci dubbi circa la sua funzionalità ed efficienza⁶.

La sicurezza e gli ulteriori principi desumibili dal nuovo titolo V della Costituzione.

Allargando lo spettro dell'attenzione ad altre norme e principi recati in occasione della modifica del titolo V della Costituzione, che possano essere correlati al tema della sicurezza in senso ampio, e allo specifico tema delle prospettive di riforma del r.d. 773/31, in un'ottica non dissimile da quella appena sottolineata sembra anzitutto rilevante il disposto delle lett. h), m) ed e) dell'art. 117, comma 2 Cost., oltre al comma 1 di questa stessa norma.

Ai sensi di quest'ultimo, tutta l'attività legislativa, statale o regionale, deve esplicitarsi "*nel rispetto della Costituzione nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.*" cui soggiace il nostro Paese. Di conseguenza sia *de jure condendo* nella prospettiva della riforma, sia, si ritiene, già oggi in sede di lettura e applicazione delle norme vigenti, occorre riservare debita considerazione alle affermazioni che anche in tema di vigilanza e sicurezza giungono dalla giurisprudenza e dalla prassi comunitarie (non di rado, come si sa, piuttosto disallineate dalla prassi e dalla giurisprudenza interna).

La lett. h) conferma la competenza statale esclusiva in tema di "*ordine pubblico e sicurezza*" a eccezione – continua la norma – "*della polizia amministrativa locale*" in merito alla quale la competenza legislativa è regionale. Il che, rende necessaria una precisa distinzione tra i due ambiti, che pur restano connessi e coordinati in concreto ai fini della garanzia dell'ordine pubblico.

La competenza legislativa statale (e la correlata attività amministrativa volta a dare concretezza agli astratti comandi normativi) non è, peraltro, del tutto libera.

⁴ Pur se da ultimo il Consiglio di Stato si è espresso nel senso della legittimità della collocazione della centrale destinata al servizio di teleallarme in una provincia diversa da quella nella quale sono situati i beni da vigilare.

⁵ Ciò, evidentemente, perché all'avvento di quelle disposizioni non esistevano né le tecnologie né il concetto del teleallarme.

⁶ Questo è l'approdo, sebbene non motivato sulla scorta della sussidiarietà orizzontale, cui perviene la più recente e condivisibile giurisprudenza sul tema che si è assunto qui a esempio: T.a.r. Abruzzo, sentenza 17 marzo 2005, n. 170; T.a.r. Lazio, Roma, Sez. I *ter*, ordinanza 8 giugno 2006 n. 3308.

Vincoli sorgono, anzitutto, dalla citata lettera *m*). Anche nella materia della sicurezza lo Stato è investito del compito della "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.". Ciò, evidentemente, nel senso che (anche) il bene "sicurezza" deve essere assicurato all'identico livello in tutto il territorio nazionale. Il che, dovrebbe tendenzialmente annullare (o almeno drasticamente) appiattare le differenze di regolamentazione amministrativa che rende oggi – per esempio – l'attività di vigilanza un fenomeno assai diverso in dipendenza della provincia (e della regolamentazione questorile e prefettizia) che si consideri. In altri termini, un testo di riforma del r.d. 773/31 rispettoso della lettera *m*) suddetta dovrebbe preconstituire condizioni normative primarie atte a garantire una maggiore omogeneità delle regolamentazioni questorili e prefettizie di ciascuna provincia, affinché quella specifica frazione del "bene sicurezza" derivante dall'interazione pubblico-privata sia omogeneamente garantita nell'intero territorio nazionale.

Tutto ciò, guardando al problema con gli occhi del cittadino-destinatario finale del clima di maggiore o minore sicurezza nella zona di residenza.

Ma la lett. *m*) in discorso è volta anche alla garanzia di pari opportunità per gli imprenditori che operino nel settore. Anche il diritto di libera intrapresa (art. 41 Cost.) appare potersi ascrivere all'ambito dei "diritti civili e sociali" latamente inteso. Di conseguenza, la predetta omogeneità di disciplina delle articolazioni private dell'attività di sicurezza, si impone anche per evitare distorsioni in capo a coloro che ne facciano l'oggetto della propria attività professionale e imprenditoriale.

Sotto questo profilo, la lett. *m*) del comma 2 dell'art. 117 Cost. si salda alla relativa lett. *e*). Se è compito statale (tramite la legislazione, ma anche tramite la susseguente amministrazione) quello della "tutela della concorrenza", è ovvia la necessità di predisporre un clima normativo omogeneo sull'intero territorio nazionale. Anche in considerazione del fatto che, a dispetto della territorialità (al massimo) provinciale delle licenze, pure nel settore è forte la spinta verso aggregazioni imprenditoriali di dimensioni crescenti, che vedono sempre più nell'intero territorio nazionale (o almeno aree sovraregionali di esso) la dimensione geografica dei loro mercati. Di modo che una riforma del r.d. 773/31 che lasciasse intatta l'odierna possibilità di regolamentazione frammentata provincia per provincia – talora con differenza marcatissima della disciplina dettata – parrebbe soggiacere a rilievi anche sotto il profilo dell'art. 117 comma 2 lett. *e*).

Non sfuggirà – sebbene per molti addetti ai lavori appaia trattarsi di argomento-tabù – che le ragioni ora poste in luce sono analoghe a quelle più volte addotte dagli organismi comunitari per porre sotto accusa il sistema normativo e amministrativo nazionale nel settore in discorso. Il rilievo non vuole essere né un avallo alle contestazioni ora dette⁷, né una rasse-

⁷ Le quali, va detto, avrebbero potuto forse essere meglio rintuzzate da una più attiva e vigorosa difesa dello Stato in sede comunitaria.

gnata attesa di una loro scontata riaffermazione da parte della Corte di Giustizia delle Comunità Europee.

Si vuole solo dire, piuttosto e in definitiva, a mo' di conclusione sul discorso complessivamente condotto, che la riforma e la gestione amministrativa (anche odierna) del settore non possono prescindere dalla adeguata considerazione dei dati costituzionali e comunitari rilevanti. Poiché da questi giungono sia limiti – che è sconsigliabile fingere non esistano – sia opportunità. Prescinderne mette a repentaglio il successo di ogni riforma cui infine si approdasse, e condurrebbe allo spreco delle risorse – anni di lavoro – spese a tal fine, lasciando il sistema comunque aperto al travolgimento da parte delle superiori logiche comunitarie e costituzionali, laddove queste non dovessero trovare adeguato riconoscimento.

La sussidiarietà orizzontale e le aggregazioni non imprenditoriali.

I complessi compiti che spettano al legislatore nazionale e regionale, nonché alle relative amministrazioni, di fronte al mutamento del quadro costituzionale e dinanzi alle crescenti minacce cui soggiace il bene-sicurezza, impongono una rimediazione finale sulla sussidiarietà orizzontale e sulle sue potenzialità nel settore, anche sotto un profilo diverso da quello della diretta partecipazione delle imprese all'esplicazione concreta (la quale, come visto, è incorsa nel parere negativo del Consiglio di Stato).

A questo proposito, occorre partire dal dato della odierna oggettiva difficoltà di tenere contemporaneamente in vista tutti gli aspetti – tecnici, normativi, amministrativi, di sviluppo e ricerca – comunque interferenti con il bene-sicurezza. Oggigiorno, in altre parole, quale che sia la veste⁸ del soggetto che si voglia considerare, è pressoché impossibile il dominio di tutte le variabili afferenti il fenomeno sicurezza. Sul versante della protezione da attacchi, la ricerca e la tecnologia moderna offrono a getto continuo soluzioni sempre più sofisticate e avanzate, tali da rendere *ex se* obsolete diatribe puntigliosissime che solo pochi anni fa hanno agitato, o anche tuttora agitano⁹, il settore. Ancor più importante è l'uso che delle innovazioni tecnologiche viene fatto sul versante di chi trama attacchi contro la sicurezza comune, rispetto al quale anche le più innovative forme di reazione assumono assai spesso la veste di risposta piuttosto che quella di prevenzione. Senza considerare, su entrambi i versanti ora detti, la necessità – dettata dall'obiettivo del mantenimento dell'efficacia – di mantenere allineate normative e prassi amministrative al sempre più mutevole complesso di variabili incidenti sulla sicurezza.

⁸ Pubblica, privata imprenditoriale o non imprenditoriale, accademica, e così via.

⁹ Si pensi, rispettivamente alla *querelle* sulla vigilanza satellitare, o al già rammentato tema della necessità che il segnale raccolto nell'ambito del servizio di teleallarme sia rinviato a una centrale tecnologica collocata necessariamente o meno nella stessa provincia nella quale è titolare di licenza prefettizia il soggetto che gestisce il servizio.

Dinanzi a un quadro siffatto, è pre-giuridica e rispondente a logica elementare, la necessità di un dialogo efficace e continuo fra tutti gli interlocutori pubblici e privati che vantino competenze nel settore di tipo sia istituzionale e formale, sia oggettivo, alla ricerca di sempre migliori e al passo con i tempi forme di reazione e prevenzione degli attacchi alla sicurezza.

Ciò posto, è ovvia la copertura giuridica che a questa esigenza di logica elementare è apportata dal principio di sussidiarietà orizzontale, quanto meno nella pur minimale sua manifestazione quale catalizzatore del dialogo fra soggetti amministrativi pubblici e privati che siano entrambi interessati a un determinato settore (nel nostro caso la sicurezza).

In un recente convegno ITASFORUM¹⁰, il rappresentante della Regione Lombardia ha presentato il neoistituito¹¹ Assessorato alla Sicurezza. Il quale, ferme le competenze di tutela dell'ordine pubblico restate in capo all'Amministrazione dell'Interno, è preposto alla gestione e al coordinamento della polizia locale, e a tutta una serie di branche quali la protezione civile o la protezione contro rischi di incidenti industriali rilevanti, nel quadro dell'obiettivo di garantire la "sicurezza della persona" a ogni possibile livello. Al di là della strutturazione e dei compiti del nuovo Assessorato, ha colpito positivamente quello che è stato presentato come il suo metodo di lavoro: la ricerca continua di interlocuzione con tutti i soggetti pubblici, ma anche privati, selezionati sull'oggettivo presupposto dell'avere essi a disposizione conoscenze tecniche ed esperienze di interesse per la tutela della sicurezza e per la reazione contro gli (o la prevenzione degli) attacchi che le sono portati. Così da fare dell'Assessorato un coordinatore di iniziative pubbliche e private, prima ancora che un attore in prima persona nel settore in questione.

Questa è un interessante esperimento delle modalità operative concrete che il principio in discussione può assumere.

Ed è ovvio, date le premesse poste dal Consiglio di Stato, circa il possibile ruolo delle imprese nella esplicazione del principio, come il concorso privato all'attuazione del principio possa più agevolmente provenire da soggetti privi di scopi di lucro, senza orientamenti politici, e mossi essenzialmente da obiettivi scientifici, di studio e scambio di esperienze, nella loro attività¹². Soggetti di tal fatta¹³ appaiono candidati naturali alla *partnership* con le amministrazioni pubbliche, alle quali resta tuttora necessariamente il ruolo maggiore nel settore.

Possibili scenari quanto al ruolo delle aggregazioni non imprenditoriali.

¹⁰ Tenutosi in Milano, il 15 febbraio 2007, sotto il titolo "Strumenti per le nuove tracciabilità nel trasporto e gestione valori", presso la sala delle assemblee di Intesa San Paolo.

¹¹ Al principio della corrente legislatura.

¹² Lo statuto e il codice etico di comportamento iscrivono d'ufficio ITASFORUM a questo ambito.

¹³ Si consideri che, non trattandosi di soggetti con diretti fini imprenditoriali e di lucro, il Consiglio di Stato (Sezione consultiva per gli atti normativi, 26 marzo 2004, n. 339, espressasi in ordine al regolamento attuativo dell'art. 11 comma 14, l. 448/01) ha riconosciuto il ruolo e la necessaria autonomia delle fondazioni bancarie nel quadro della esplicazione concreta del principio di sussidiarietà orizzontale.

Quali scenari possono disegnarsi per il futuro ruolo di queste aggregazioni private candidate a operare e a dialogare con le amministrazioni nel quadro dell'attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale nella materia della sicurezza?

Restiamo su di un terreno estremamente noto agli operatori del settore: la modifica (o sostituzione) del r.d. 773/31, e il suo adeguamento a logiche economiche e giuridiche moderne, nonché all'ordinamento comunitario. E non trattiamo tanto, in tale ambito, della eventuale¹⁴ riforma legislativa in senso stretto¹⁵, quanto delle modifiche di tipo regolamentare¹⁶ che potrebbero, almeno in un primo momento, avviare la riforma, ovvero, comunque riferiamoci ai regolamenti e all'attività amministrativa (di applicazione degli stessi) che "a regime" connoterà il settore. Riferiamoci altresì a un tema anch'esso assai noto: il tema tariffario e dunque il tema degli strumenti che¹⁷ permettano di garantire – nell'ovvio interesse generale sotteso al bene-sicurezza – una sufficiente qualità della prestazione dei servizi di vigilanza, facendo salva frattanto la concorrenzialità del mercato.

Ebbene, s'è ipotizzato¹⁸ che il sistema possa evolvere verso un abbandono della difesa rigida di un sistema tariffario¹⁹ dei servizi di vigilanza, a pro dell'accentuazione del dato della qualità oggettiva della prestazione erogata. Traendo spunto dalle esperienze del settore della contrattualistica pubblica in materia di offerte c.d. *anomale*²⁰ si può, cioè, immaginare che il reale controllo amministrativo sul settore non avvenga mediante la fissazione più o meno mediata del prezzo delle prestazioni, ma mediante il controllo effettivo e ragionevole sul loro contenuto tecnico-qualitativo minimale, sì che, pressoché necessariamente, risultino impossibili da praticare offerte di eccessivo ribasso^{21,22}.

¹⁴ Questo termine è d'obbligo dati gli scarsi frutti che sinora hanno dato i vari tentativi di riforma e svecchiamento del r.d. 773/31.

¹⁵ L'art. 118, comma 4, Cost. pone l'esplicazione del principio di sussidiarietà orizzontale sul terreno dei rapporti amministrativi fra i soggetti pubblici e le aggregazioni private. Nulla, invece, nell'art. 117 Cost. (specificamente indirizzato all'attività legislativa di Stato e regioni) introduce una analoga sussidiarietà sul terreno della produzione delle leggi.

¹⁶ Dunque di tipo amministrativo, giacché i regolamenti pur avendo materiale contenuto normativo sono atti amministrativi a tutti gli effetti.

¹⁷ A fronte dei sempre più insistenti, e sempre meno agevolmente fronteggiati, attacchi che, specie dal versante comunitario, giungono al sistema tariffario di legalità, del quale si contesta l'anticoncorrenzialità a petto della ritenuta insufficienza alla garanzia di idonei livelli qualitativi nella prestazione dei servizi di vigilanza.

¹⁸ Sia consentito il rinvio agli scritti dedicati al tema nella rivista *Sicurezza e dintorni*, nei numeri del 2006.

¹⁹ Sebbene di tipo edulcorato e flessibile quale è, almeno in teoria, quello di legalità.

²⁰ Per i non addetti ai lavori può rammentarsi in sintesi che lo strumento di verifica dell'anomalia dell'offerta permette alle stazioni appaltanti di respingere offerte teoricamente per esse vantaggiosissime, ma in realtà non sostenibili – alla luce di una verifica comparativa del loro contenuto tecnico ed economico – alla luce dei prezzi correnti di mercato dei fattori produttivi.

²¹ Questo mutamento di prospettiva rispetto al tradizionale, più o meno diretto, sistema di fissazione o di approvazione delle tariffe, dovrebbe contribuire a prevenire e respingere attacchi quali quelli comunitari, avanzati sulla pretesa della natura anticoncorrenziale del sistema odierno.

²² Tracce di questa impostazione sono rinvenibili anche nella proposta unitaria di testo di riforma del r.d. 635/40, che è stata di recente sottoposta dalle associazioni imprenditoriali di categoria al tavolo tecnico

In una simile prospettiva, ruolo fondamentale dovrebbe essere rivestito dalla regolamentazione e dalla prassi amministrativa. Infatti, proprio l'assai rapidamente mutevole natura dei fattori²³ che, sia sul versante degli attacchi a essa, sia su quello della risposta agli attacchi stessi, incidenti sulla sicurezza, rende impensabile una continua modifica della legislazione primaria²⁴ che sia idonea a tenere il passo con la realtà. Ecco perché, appunto, l'adeguamento dello *standard* qualitativo non potrebbe che essere lasciato alla regolamentazione amministrativa, sia a livello centrale, sia decentrata, e alla applicazione dei regolamenti stessi.

Tutto ciò riconduce a quanto più sopra si osservava.

In un quadro con queste prospettive, l'interazione fra tutti i soggetti pubblici e privati oggettivamente dotati di competenze ed esperienze che sia utile scambiare e rendere comuni, in vista della costruzione di una generale cultura della sicurezza, è operazione obbligatoria.

Detta interazione, è bene precisare, non è dovrebbe mirare a supplire a vere o presunte inefficienze o insufficienze dei soggetti pubblici istituzionalmente competenti. Al contrario, come suggerisce l'esperimento lombardo descritto al convegno milanese, dovrebbe trattarsi solo della ricerca delle soluzioni migliori nell'interesse generale.

In concreto, il questore alle prese con la redazione – o con l'aggiornamento, o anche solo con il monitoraggio - di un regolamento di servizio che miri effettivamente a garantire aggiornati ed elevati *standard* qualitativi dovrebbe potere avere quale interlocutori abituali soggetti con soggetti privati con i caratteri sopra indicati. Questi ultimi potrebbero svolgere un'attività di stimolo, proposta, informazione, segnalazione e valutazione che potrebbe risultare di ausilio all'attività dei soggetti istituzionali. Rendendo, anzi, questi ultimi maggiormente liberi di dedicarsi, con più elevata ponderazione, al momento qualificante dell'esercizio dei poteri pubblici di cui sono e restano gli effettivi e unici titolari. Ciò in nulla intaccherebbe il potere del questore del nostro esempio di approvare o meno una data modifica (né, ovviamente, altererebbe in nulla le sue responsabilità conseguenti alle scelte stesse), tuttavia potrebbe permettergli di attingere a informazioni più aggiornate e complete²⁵ di quelle alle quali esso possa avere istituzionalmente accesso. Lo stesso è a dire della soluzione di peculiari casi applicativi dei regolamenti stessi. Non si scorgono particolari ragioni ostative a che l'Amministrazione si avvalga in simili casi del patrimonio di conoscenze, studi, e valutazioni, che sia stato accumulato da soggetti privati autonomamente e volontariamente operanti nel settore della sicurezza.

Come si vede, si tratta di cosa diversa dai periodici "tavoli tecnici", istituiti a vari livelli²⁶ nella precedenza esperienza. Senza nulla togliere all'operato di quelle entità, e anzi rifiu-

costituito presso il Ministero dell'Interno in vista della modifica almeno regolamentare del sistema ex r.d. 773/31.

²³ Si pensi anzitutto, ma non solo, alle tecnologie di offesa o difesa.

²⁴ Legge o atti aventi forza di legge.

²⁵ Per esempio in ordine allo stato dell'arte tecnologico.

²⁶ Da quello ministeriale a quello provinciale, per esempio a margine della elaborazione delle tariffe.

tando per principio di esprimersi circa la loro maggiore o minore efficacia, è certo che l'ascolto delle considerazioni espresse da ciascuno dei soggetti agenti nel settore della sicurezza su posizioni imprenditoriali ovvero sindacali²⁷, sia altro rispetto a una interlocuzione con soggetti privati connotati da finalità non lucrative e di tipo promozionale della cultura della sicurezza. Le attività di questi ultimi verrebbero indubbiamente "favorite" dal riconoscimento derivante dall'utilizzo – da parte della p.a. – dei risultati delle attività stesse. Il che, corroborerebbe e incoraggerebbe le attività stesse anche per il futuro, avviando nella migliore delle prospettive un circolo virtuoso ove il riconoscimento pubblico incrementa le attività private di ricerca e studio, le quali risultano perciò tanto più incentivate e – auspicabilmente – di qualità maggiore e via via più mirata alle esigenze generali della sicurezza.

Può osservarsi in generale che questo tipo di interlocuzione pubblico privata rappresenta uno dei *trend* di sviluppo della normativa e della prassi comunitaria²⁸.

E può soggiungersi, in conclusione, che alla effettiva concretizzazione del dialogo stesso nella materia che ci occupa, non necessita alcuna ulteriore modifica normativa.

L'art. 118 comma 4 Cost. è di per sé assai chiaro – e sufficientemente imperativo: significativo l'utilizzo del verbo indicativo secondo cui le amministrazioni "*favoriscono*" le attività private complementari e sussidiarie a quelle pubbliche – nell'indicare che l'utilizzo degli strumenti legati al principio di sussidiarietà orizzontale rappresenta già oggi un potere-*dovere* da parte delle amministrazioni. In correlazione al che, può rammentarsi che i principi generali di efficienza e ragionevolezza (art. 1), idonea rappresentazione dei fatti (art. 3), corretta e approfondita istruttoria alla base di ogni scelta amministrativa (art. 6), che costituiscono i cardini espressi dalla legge generale sul procedimento amministrativo (l. 241/90), impongono sotto altro profilo all'amministrazione di riconoscere e impiegare gli apporti conoscitivi utili alla sua azione che risultino oggettivamente pertinenti e funzionali alla stessa, quale che ne sia la fonte, anche privata.

A questo proposito, può concludersi sottolineando che è nella natura del principio di sussidiarietà orizzontale il rilievo che ciò che accrediterà presso l'amministrazione i soggetti privati non potrà essere altro che la credibilità che essi sapranno farsi riconoscere nella loro at-

²⁷ Ossia di soggetti dichiaratamente – e fisiologicamente – portatori di interessi propri e distinti, quando non contrapposti, a quelli di altri componenti dei tavoli tecnici, nonché di soggetti (specie quanto alle imprese) direttamente interessate al contenuto delle decisioni amministrative alla cui assunzione è preordinata l'audizione del tavolo tecnico.

²⁸ Si pensi ai libri bianchi, alle comunicazioni interpretative, e anche alle risoluzioni parlamentari europee, in tema di c.d. *partenariato* pubblico-privato. E si pensi altresì, tornando alla normativa sugli appalti pubblici, all'introduzione nell'ordinamento di strumenti come quello del "dialogo competitivo": una procedura che sfocia nell'aggiudicazione di un appalto, ma che consta di una prima fase nella quale l'amministrazione si muove alla ricerca "*di studi in merito alla identificazione e quantificazione dei propri bisogni o all'individuazione dei mezzi strumentali al soddisfacimento dei predetti bisogni*" (art. 58 comma 2 d.lgs. 163/06: c.d. codice dei contratti pubblici). Ciò a significare – con riferimento al tema di questa trattazione – che il dialogo pubblico-privato, addirittura preordinato a fornire alla p.a. le cognizioni per il riconoscimento dei propri bisogni (quando secondo la risalente *fictio* la p.a. era necessariamente a conoscenza delle proprie esigenze da curare, nell'esempio del dialogo tecnico, con un contratto di un determinato contenuto), è ormai strumento a tutti gli effetti presente nell'ordinamento.

tività di studio e ricerca, e nella oggettiva utilità al fine delle attività di carattere generale (e dunque non al servizio di interessi particolari) che essi sapranno imprimervi.

ROBERTO INVERNIZZI

© ItaSForum, tutti i diritti riservati

