

Grandi eventi

# 150° anniversario dell'unità d'Italia: l'architettura istituzionale

di Gianluca Sgueo (\*)

Nel 2011 ricorrerà il 150° anniversario dell'Unità d'Italia. Al fine di garantire la rapida ed efficiente realizzazione delle iniziative culturali e delle opere infrastrutturali previste dal piano d'azione per le celebrazioni, nel 2007 è stata creata una struttura piramidale e multi-livello, con funzioni di indirizzo, pianificazione, monitoraggio ed esecuzione. La struttura si ispira ad un modello tradizionale della gestione delle politiche pubbliche, distinguendo tra il livello politico - cui sono affidate le funzioni di indirizzo - e quello amministrativo, cui sono affidate le funzioni esecutive. Il presente articolo svolge brevi riflessioni sulle competenze della struttura e sui nodi problematici che vi fanno capo.

## Una struttura multi-livello

Nel 2011 ricorrerà il 150° anniversario dell'Unità d'Italia. Il piano d'azione per le celebrazioni, varato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (d.P.C.M.) del 24 aprile 2007 (1), predispone un calendario di iniziative culturali e dà il via alla realizzazione di interventi qualificati e opere, anche infrastrutturali, nelle città italiane di preminente rilievo per l'Unità nazionale.

Al fine di garantire la rapida ed efficiente realizzazione di tutti gli interventi programmati, il piano ne affida la gestione ad una struttura piramidale e multi-livello, con funzioni di indirizzo, pianificazione, monitoraggio ed esecuzione. La struttura, a livello centrale, è divisa in tre parti. Al vertice si colloca il Comitato interministeriale cd. "150 anni dell'Unità d'Italia", titolare di funzioni di indirizzo e programmazione. Il monitoraggio delle attività da questo svolte e l'esercizio di attività consultive sulle iniziative culturali sono affidati al cd. "Comitato dei Garanti", una *task-force* indipendente di esperti. L'Unità Tecnica di Missione è la struttura amministrativa preposta al supporto logistico dei Comitati. L'Unità è altresì responsabile del raccordo tra le attività dei Comitati e quella delle amministrazioni regionali e comunali coinvolte nella realizzazione delle opere infrastrutturali o nell'organizzazione di eventi promozionali per le celebrazioni. Queste ultime, peraltro, costituiscono la base della struttura amministrativa preposta all'attuazione del piano d'azione.

L'architettura istituzionale della struttura, pensata

per agevolare la rapida attuazione dei contenuti del piano, si ispira ad un modello tradizionale della gestione delle politiche pubbliche. La distinzione tra il livello politico e quello amministrativo - quest'ultimo articolato lungo due piani: centrale e locale - ripropone, infatti, uno schema noto ai sistemi amministrativi contemporanei, in cui esigenze di opportunità e funzionalità impongono la separazione degli organi esercenti funzioni programmatiche da quelli cui sono devolute competenze esecutive (2). Così è, in effetti, nel caso in esame. Al vertice politico della struttura (rappresentato dal Comitato interministeriale e, in misura minore, dal Comitato

### Note:

(\*) L'autore di questo articolo dal gennaio 2010 è stato nominato specialista esperto di formazione, comunicazione e sistemi di gestione presso l'Unità Tecnica di Missione per le celebrazioni dei 150 anni dell'Unità d'Italia. Le opinioni qui espresse sono il frutto delle considerazioni personali dell'autore e non impegnano in alcun modo le istituzioni coinvolte.

(1) Pubblicato in G.U. 28 maggio 2007, n. 122. Il piano è stato completato da un insieme di interventi normativi di cui si darà conto nel corso delle pagine che seguono. Limitatamente al contesto di questo articolo, pertanto, la definizione di "piano d'azione" è da intendersi comprensiva dell'intero assetto normativo a presidio delle strutture e attività legate alle celebrazioni per il 150° Anniversario dell'Unità d'Italia.

(2) V. S. Cassese (a cura di), *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano 2009; A. Natalini, *Il tempo delle riforme amministrative*, Bologna, 2006; Y. Mény, *Istituzioni e politica*, Rimini, 1995; G. Peters, *The Politics of Bureaucracy*, New York, 1984; J.D. Aberbach, R.D. Putnam, B.A. Rockman, *Bureaucrats and politicians in western democracies*, Cambridge, 1981. Tra le voci critiche rispetto al modello dicotomico politica/amministrazione si veda J.H. Svava, *The politics-administration dichotomy model as aberration*, in *Public Administration Review*, 58, 1998, 51 ss.

dei Garanti) è affidata l'elaborazione delle strategie politiche relative all'organizzazione del calendario degli eventi culturali, la definizione delle attività legate alla realizzazione delle opere infrastrutturali e, infine, la definizione delle strategie di comunicazione. Il baricentro decisionale vero e proprio è collocato presso l'Unità tecnica di Missione. Questa traduce in azioni concrete gli indirizzi politici, dandovi attuazione autonomamente o in coordinamento con le amministrazioni locali interessate.

Sebbene, sulla carta, questa tipologia strutturale offra adeguate garanzie circa l'efficiente e rapido espletamento di tutte le attività contemplate dal piano d'azione, sul piano concreto si possono muovere almeno tre rilievi critici al suo funzionamento. Il primo riguarda la separazione tra la sfera politica e quella amministrativa; il secondo interessa il coinvolgimento degli enti territoriali nel *workflow* decisionale; infine, il terzo attiene al raccordo tra il settore pubblico e quello privato.

La separazione tra la sfera politica e la sfera amministrativa appare, a tratti, incompiuta. Per cominciare, il Comitato dei Garanti occupa una posizione intermedia tra organo di indirizzo - e dunque politico - e organo di controllo. Il Comitato infatti contribuisce a definire le linee programmatiche relative all'attuazione del piano d'azione, ma è anche (e soprattutto) organo di controllo, cui è affidato il monitoraggio *ex ante* o *ex post* degli indirizzi politici espressi dal Comitato interministeriale (3). Più in generale poi, la circostanza per cui il piano d'azione sia stato rubricato sin dal 2007 sotto la categoria dei "grandi eventi" ha agevolato il trasferimento di numerose procedure decisionali sotto il controllo del Dipartimento della protezione civile, incardinato presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri. Se, da un lato, ciò ha creato le condizioni per portare a compimento gli interventi previsti dal piano d'azione più rapidamente, dall'altro lato ha accresciuto il peso politico del governo sui processi decisionali, a discapito dell'equilibrio con il piano tecnico-amministrativo e con gli enti territoriali.

Un secondo profilo critico riguarda appunto il rischio di sovraesposizione degli interessi delle amministrazioni locali, rappresentate all'interno di un numero consistente di organi collegiali che intervengono tanto nella fase di programmazione quanto in quella di attuazione. A suscitare perplessità è proprio l'inefficiente coordinamento tra i diversi organi.

Da ultimo, anche il raccordo tra settore pubblico e settore privato, soprattutto in sede di finanziamenti per la realizzazione degli interventi contemplati dal

piano d'azione, non trova disciplina esaustiva nella normativa di riferimento. Eppure l'impulso del settore privato è tenuto in grande considerazione dal piano d'azione che si affida al supporto di imprese, fondazioni, enti e associazioni sia nella ricerca dei finanziamenti, sia nella definizione del calendario degli eventi.

Sulla base di queste osservazioni preliminari, le pagine che seguono svolgono brevi riflessioni sul modello amministrativo deputato all'organizzazione delle celebrazioni del 150° Anniversario dell'Unità d'Italia. Si descrivono, nell'ordine, la composizione e le funzioni dei Comitati e dell'Unità tecnica di Missione. Ci si sofferma al tempo stesso sul raccordo interno tra le componenti della struttura e sul raccordo esterno tra le linee di indirizzo espresse dai Comitati e le amministrazioni locali coinvolte dal piano d'azione. La parte descrittiva è affiancata dall'analisi dei nodi problematici facenti capo alla struttura e delle attività da questa svolte.

## Il Comitato interministeriale

Il Comitato interministeriale è stato istituito con il d.P.C.M. del 24 aprile 2007. Nel 2008, con i d.P.C.M. del 16 gennaio e del 18 luglio, ne è stata integrata la composizione. La presidenza del Comitato è affidata al Presidente del Consiglio dei Ministri, con facoltà di delega al Ministro per i beni e le attività culturali. Attualmente ne fanno parte sette ministri. Si tratta dei Ministri dell'economia e delle finanze, per i beni e le attività culturali, delle infrastrutture e trasporti, dell'istruzione, università e ricerca, della difesa, per lo sviluppo economico e, infine, per i rapporti con le regioni. Ai lavori del Comitato interministeriale prendono parte anche il Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio, il Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei Ministri con delega al Turismo e, infine, il Segretario Generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Costui è affidatario delle funzioni di segreteria e di supporto tecnico-logistico alle attività del Comitato.

La scelta di porre al vertice della struttura amministrativa per le celebrazioni un Comitato a composizione allargata non è casuale. Essa consente, anzi-

---

### Nota:

(3) In effetti, la dottrina collega il discorso sul sistema dei controlli alla divisione tra politica e amministrazione. Gli autori sostengono che un sistema di controlli efficiente è quello in cui i vertici politici hanno la possibilità di verificare la corretta attuazione dei loro indirizzi da parte dei *managers* pubblici. Si veda, ad esempio, M.S. Righettini, *Elementi di scienza dell'amministrazione*, Roma, 2005, 53 ss.

tutto, di coinvolgere in un contesto unitario tutti i centri decisionali nevralgici per la formazione delle politiche di governo sulle celebrazioni, accelerando i tempi per l'adozione delle decisioni. Ne risulta altresì agevolata la definizione di linee di indirizzo coerenti. Infine, la contestualizzazione in un sito unico di tutti i dicasteri coinvolti dal piano d'azione facilita la ponderazione dei piani di interesse coinvolti - economici, sociali, culturali e politici - e lo sviluppo di linee di indirizzo coerenti rispetto a quelli (4).

Quanto alle funzioni esercitate dal Comitato interministeriale, il primo comma dell'art. 36, decreto legge 1 ottobre 2007, n. 159 recante disposizioni in merito a «Interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale», affida ad esso la definizione delle attività connesse alle celebrazioni e, in particolare, la pianificazione degli eventi culturali e delle opere infrastrutturali legate alle celebrazioni per il 150° Anniversario dell'Unità d'Italia.

È opportuno approfondire brevemente le due funzioni. Quanto alla pianificazione degli eventi culturali, vi è compresa la promozione, attraverso mostre e altre iniziative, di opere letterarie, artistiche, cinematografiche, audiovisive e fotografiche che rappresentano i valori dell'identità nazionale. L'individuazione degli eventi culturali è esercitata sia direttamente, sia indirettamente, patrocinando le iniziative promosse in autonomia da amministrazioni locali, enti e fondazioni. In entrambi i casi, il Comitato interministeriale si avvale del supporto del Comitato dei Garanti.

Veniamo alla seconda funzione. Al Comitato interministeriale è affidata la responsabilità circa la pianificazione degli interventi infrastrutturali da realizzarsi nelle città maggiormente rappresentative per l'Unità d'Italia. Come specificato dal piano d'azione e dagli interventi normativi che lo hanno seguito, la pianificazione include la realizzazione e il completamento di un programma di interventi qualificati e opere, oltre che la messa a punto dei piani economici degli interventi attraverso strumenti di co-finanziamento provenienti dalle realtà pubbliche e private operanti sul territorio.

### **Il raccordo con le amministrazioni locali. Profili economici e programmatici**

Il raccordo tra il Comitato interministeriale e le amministrazioni regionali e locali si articola dunque lungo due piani: economico e programmatico. Quanto al coordinamento degli aspetti economici,

l'iter procedimentale distingue due fasi. Nella prima fase sono messi a punto i piani economici di intervento. La normativa di riferimento non dispone dettagliatamente sul *quid* e sul *quantum* della partecipazione degli enti territoriali alla definizione dei piani economici. È quindi legittimo supporre che in questo contesto le posizioni espresse dal governo centrale abbiano un peso maggiore di quelle delle amministrazioni locali. La seconda fase, invece, coinvolge direttamente le competenze di un più ampio novero di soggetti e istituzioni. Essa consiste nel ricorso a strumenti di co-finanziamento da parte di istituzioni pubbliche, ma anche di privati operanti sui territori interessati. In alternativa, le amministrazioni regionali e comunali possono contrarre direttamente impegni di spesa e obbligazioni pluriennali.

Ci sono due differenze tra la prima ipotesi (co-finanziamento) e la seconda (contrazione di impegni di spesa). La prima differenza si traduce nel diverso peso specifico dell'amministrazione centrale. La seconda consiste nella maggiore o minore flessibilità degli strumenti obbligazionari. Comune al co-finanziamento e alla contrazione diretta degli impegni di spesa è invece il ruolo del settore privato. Per meglio dire, nel caso in cui si ricorra al co-finanziamento, la minore flessibilità dello strumento obbligazionario (derivante dai limiti di spesa previsti in bilancio) (5) è compensata da un coinvolgimento più attivo dell'amministrazione centrale non solo nella programmazione ma anche nell'esecuzione delle opere. Qualora siano invece le amministrazioni locali a ricorrere direttamente ad impegni di spesa o obbligazioni pluriennali, aumenta la flessibilità

---

#### **Note:**

(4) A conferma dell'importanza attribuita dal piano al rapido e coerente raccordo tra i vertici istituzionali c'è la partecipazione del Ministro per i rapporti con le Regioni ai lavori del Comitato. Il piano ritiene infatti essenziale il coinvolgimento delle amministrazioni regionali e locali e insiste a più riprese sulla necessità di garantirne la presenza lungo l'intero *iter* decisionale. In generale, sul tema delle *policies* di governo e coinvolgimento di attori istituzionali, cfr. M. Howlett, M. Ramesh, *Come studiare le politiche pubbliche*, Bologna, 1995, 113 ss.

(5) A proposito di limiti di spesa: il *budget* stanziato a favore del Comitato interministeriale è cospicuo. In origine, l'art. 36, c. 2, d.l. n. 159/2007 autorizzava la spesa complessiva di 150 milioni di Euro per la realizzazione delle opere, degli interventi e delle iniziative connessi alle celebrazioni per il 150° anniversario dell'Unità Nazionale. In sede di conversione in legge (n. 222 del 29 novembre 2007, titolante «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159, recante interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale», pubblicata in G.U. del 30 novembre 2007, n. 279 - suppl. ord. n. 249/L) la somma ha subito una riduzione pari a circa il 7% portando a 140 milioni di Euro il tetto di spesa autorizzato.

degli strumenti obbligazionari e, di riflesso, diminuisce il peso specifico del governo nell'esecuzione delle iniziative. Non è invece suscettibile di variazioni significative l'impulso dato dal settore privato che, per entrambe le ipotesi, appare decisivo. Le iniziative provenienti da fondazioni, associazioni culturali, università o enti museali e di ricerca sono infatti uno strumento importante per il contenimento della spesa pubblica sia nell'ipotesi in cui le obbligazioni gravino sul bilancio dell'amministrazione territoriale interessata sia, a maggior ragione, nel caso del co-finanziamento (6). Paradossalmente però la disciplina normativa non contiene disposizioni dettagliate sulle modalità e i tempi del coinvolgimento di soggetti privati nel piano dei finanziamenti.

Il secondo ambito di coordinamento tra governo ed enti territoriali riguarda più da vicino la determinazione del numero di interventi infrastrutturali (7) e di iniziative culturali (8) da realizzarsi in seno al programma delle celebrazioni. Valgono anche qui le osservazioni svolte in precedenza. Anzitutto, il raccordo tra l'amministrazione centrale e quelle decentrate è garantito attraverso l'intero iter decisionale, tanto in sede di determinazioni politiche che in ambito amministrativo. Inoltre, la definizione degli indirizzi tiene in debita considerazione tutte le istanze provenienti dalla società civile, in particolare di singoli individui, imprese o associazioni interessate a prendere parte attivamente alle iniziative o a rendersi esse stesse promotrici di queste. Si può citare, a titolo di esempio, il caso del "Comitato 150", un'organizzazione preposta all'organizzazione delle celebrazioni per l'Unità d'Italia nella città di Torino (9). Ai lavori del Comitato 150 prendono parte enti pubblici territoriali e privati (soprattutto banche e università).

### **La qualifica di "Grande evento" e le conseguenze sui rapporti Stato-regioni e politica-amministrazione**

L'inserimento del complesso delle iniziative e degli interventi afferenti alle celebrazioni nella categoria dei "grandi eventi" - realizzato con d.P.C.M. del 23 novembre 2007, «Dichiarazione di grande evento nel territorio nazionale in occasione delle celebrazioni per i 150° Anniversario dell'Unità d'Italia» (10) - ha prodotto conseguenze importanti per il raccordo istituzionale tra Stato ed enti territoriali, nonché per gli equilibri tra politica e amministrazione nella struttura amministrativa deputata alle celebrazioni.

Degli equilibri tra politica e amministrazione s'è detto in precedenza. La riconduzione dei processi decisionali entro la sfera di competenza del Dipartimento della protezione civile ha modificato gli equilibri originari tra sfera politica e amministrativa in favore della prima (11). Al tempo stesso, la definizione di grande evento ha prodotto un accrescimento quantitativo dei canali di cooperazione istituzionale tra governo centrale ed enti territoriali. Basti pensare al fatto che presso le strutture della Presidenza del Consiglio dei Ministri è stato istituito un Comitato paritetico Stato-regioni-enti locali, nel cui ambito la Conferenza unificata delega i propri rappresentanti (12), e vi sono state ricondotte

---

#### **Note:**

(6) Sui servizi pubblici locali e l'importanza del settore privato. Cfr. R. Mussari, *Economia dell'azienda pubblica locale*, Padova, 2002; S. Varone, *Servizi pubblici locali e concorrenza*, Torino, 2004.

(7) Ad oggi, le opere infrastrutturali in corso di realizzazione sono undici, situate in nove città. Si tratta del "Nuovo Palazzo del Cinema e dei Congressi" di Venezia, del "Parco della Musica e della Cultura" di Firenze, del completamento dell'aeroporto internazionale di Perugia, di una serie di interventi per il rinnovamento del "Parco Dora Spina" di Torino, del restauro e completamento del "Museo Broletto" di Novara, della realizzazione e completamento del "Parco Costiere del Ponente Ligure" ad Imperia, del restauro e ammodernamento del museo archeologico di Reggio Calabria, della realizzazione del nuovo auditorium di Isernia e, infine, della ristrutturazione del "Teatro San Carlo" di Napoli.

(8) Il numero molto elevato di iniziative culturali connesse al programma per le celebrazioni rende difficoltoso un censimento accurato. Si veda, per maggiori informazioni, il sito ufficiale: [http://www.governo.it/150\\_italia\\_unita/index.html](http://www.governo.it/150_italia_unita/index.html).

(9) Cfr. <http://www.italia150.it>.

(10) Il d.P.C.M. del 2007 va letto congiuntamente al d.l. n. 343/2001, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 novembre 2001, n. 401, recante «disposizioni urgenti per assicurare il coordinamento operativo delle strutture preposte alle attività di protezione civile e per migliorare le strutture logistiche nel settore della difesa civile» e con il citato art. 36, d.l. 1° ottobre 2007, n. 159, recante «programma degli interventi connessi alle celebrazioni per il 150° Anniversario dell'Unità nazionale». Si veda anche l'o.P.C.M. n. 3684 del 2008 contenente «Ulteriori disposizioni per lo svolgimento dei "grandi eventi" relativi alla Presidenza italiana del G8, al 150° anniversario dell'Unità d'Italia e per consentire lo svolgimento nel territorio della regione Lazio dei mondiali di nuoto "Roma 2009"».

(11) La l. n. 401/2001 di conversione del d.l. n. 343/2001, infatti, ha attribuito le competenze in materia di protezione civile alla Presidenza del Consiglio dei Ministri. In base all'art. 5 della legge Il Presidente del Consiglio dei Ministri - ovvero, su delega di quest'ultimo, il Ministro dell'interno - determina le politiche di protezione civile e promuove in tal senso le attività di tutte le amministrazioni dello Stato, centrali e locali, nonché di ogni altra organizzazione pubblica o privata presente sul territorio nazionale relativamente alla salvaguardia degli individui e dei beni dai danni derivanti da calamità, catastrofi o da altri grandi eventi che determinino situazioni di grave rischio.

(12) V. d.l. n. 281/1997, titolante «Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra  
(segue)

la Commissione nazionale per la previsione e prevenzione dei grandi rischi e il Comitato operativo della protezione civile. La prima è un organo consultivo tecnico-scientifico per la previsione e prevenzione delle situazioni di rischio. Due membri della Commissione sono designati dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le provincie autonome di Trento e Bolzano (13). Il Comitato operativo, a sua volta, dirige e coordina le azioni di emergenza e annovera tra i propri membri due rappresentanti designati dalle regioni.

All'accrescimento quantitativo degli organi collegiali per il cui tramite assicurare (anche) il confronto tra governo centrale ed enti territoriali, tuttavia, non è conseguito un accrescimento di tipo qualitativo dei rapporti istituzionali. Sicché, per un verso, le istanze provenienti dalle amministrazioni regionali e locali corrono il rischio di disperdere i propri interessi tra le numerose sedi istituzionali deputate ad accoglierli. Per altro verso, alla moltiplicazione degli interventi in sede politica non è seguita un'azione equivalente in sede di attuazione, creando i presupposti per nuovi disequilibri.

### Il Comitato dei Garanti

Veniamo alla seconda componente della struttura amministrativa deputata all'attuazione del piano d'azione per le celebrazioni: il Comitato dei Garanti, organo con funzioni consultive e di monitoraggio sull'attuazione del piano d'azione.

L'istituzione di un Comitato dei garanti è stata prevista dal terzo comma dell'art. 36 d.l. n. 159/2007. Il Comitato è stato creato nel novembre dello stesso anno con l'Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri (o.P.C.M.) n. 3632. La presidenza dell'organo è stata affidata dal Presidente della Repubblica onorario Carlo Azeglio Ciampi. L'ordinanza ha inoltre provveduto a nominare i membri del Comitato, selezionando alcuni esponenti della cultura italiana. In realtà, non è stato previsto alcun limite al numero di membri. Nel gennaio 2009, infatti, la composizione originaria del Comitato è stata integrata con nuovi partecipanti al fine di aumentarne la rappresentatività e garantire il pluralismo delle vedute (14).

Fatte salve le funzioni di indirizzo e di coordinamento del Comitato interministeriale, il ruolo principale del Comitato dei garanti è quello di monitorare e verificare l'attuazione del programma delle iniziative legate alle celebrazioni dell'Unità nazionale. Il Comitato esercita le proprie funzioni di controllo in almeno tre occasioni. Anzitutto, quan-

do esprime una valutazione sulla relazione quadrimestrale che il Presidente del Comitato interministeriale rende al Consiglio dei Ministri, secondo quanto disposto dall'art. 2, c. 2, del citato d.P.C.M. del 24 aprile 2007. Inoltre, il Comitato dei garanti si pronuncia sulla relazione annuale del Presidente del Comitato interministeriale che è presentata entro il 31 dicembre di ogni anno al Parlamento. Infine, al Comitato dei garanti è attribuita la facoltà di esprimere le proprie valutazioni autonomamente (15).

Naturalmente nessuno di questi pareri ha valore vincolante. Ciò non toglie che nella prassi il Comitato dei Garanti abbia svolto un ruolo importante nella definizione degli indirizzi espressi dal Comitato interministeriale, insistendo affinché fossero valutati adeguatamente specifici profili (ad esempio relativamente alla scelta delle località e del calendario per le celebrazioni) nell'esercizio delle funzioni di pianificazione.

### L'Unità tecnica di Missione per le celebrazioni

In ragione del numero e complessità delle funzioni affidate ai Comitati e in virtù dell'eterogeneità degli interessi coinvolti dal piano d'azione, con d.P.C.M. 15 giugno 2007 è stata costituita un'apposita struttura organizzativa per garantire, oltre l'attuazione delle linee programmatiche dei Comitati, anche la realizzazione di queste attività entro i tempi e secondo le modalità concordate in fase di pianificazione. Detta struttura è stata originariamente

---

#### Note:

(segue nota 12)

*lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali», pubblicato in G.U. 30 agosto 1997, n. 202.*

(13) Ai sensi dell'art. 3-bis della legge, la Commissione è presieduta dal Presidente del Consiglio dei Ministri (o dal Ministro dell'interno su delega) ed è composta, oltre che dai membri designati dalla Conferenza permanente, dal Capo del Dipartimento della protezione civile, nonché da esperti nei vari settori di rischio.

(14) Nel corso della riunione del Comitato interministeriale del 16 gennaio 2009, ad esempio, il Comitato dei Garanti è stato integrato di 13 nuovi membri. Tra questi lo storico e giornalista Ernesto Galli della Loggia, il giurista Piero Craveri e il Rettore dell'Università Cattolica Lorenzo Ornaghi.

(15) Ad esempio, a seguito della riunione tenutasi il 25 gennaio 2010 il Comitato ha esaminato il programma predisposto dal Governo in materia di "Luoghi della memoria" e "Grandi mostre" ed espresso apprezzamento per il lavoro svolto, per lo stato di avanzamento della fase esecutiva e per i primi progetti d'attuazione.

denominata “Struttura di Missione per le celebrazioni dei 150 anni dell’Unità d’Italia”. La Struttura di Missione, costituente struttura di livello dirigenziale ai sensi della normativa vigente, è stata inizialmente posta alle dirette dipendenze del Capo Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo (16). Quanto alle funzioni affidate alla Struttura, l’art. 2 del d.P.C.M. ne prevedeva due: il supporto logistico nei confronti del Comitato 150 e la responsabilità circa gli adempimenti relativi alla realizzazione del programma di eventi e degli interventi definiti dal Comitato (17).

Nel maggio 2009, con o.P.C.M. n. 3772, la Struttura di Missione è stata ricostituita e denominata “Unità Tecnica di Missione”. È cambiato anche l’inquadramento strutturale dell’Unità, spostata presso il Segretariato Generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri (18). Le funzioni sono però rimaste invariate. L’Unità Tecnica fornisce supporto logistico al Comitato interministeriale svolgendo attività di natura tecnica e amministrativa. Questa comprende, tra le altre cose, la progettazione preliminare degli interventi, la gestione delle procedure di appalto e affidamento per l’esecuzione dei lavori infrastrutturali. L’Unità Tecnica si coordina con il Comitato interministeriale e il Comitato dei Garanti anche per la parte organizzativa delle iniziative legate alle mostre, convegni e manifestazioni a carattere storico e commemorativo relative al 150° Anniversario dell’Unità d’Italia.

Lo svolgimento di un insieme di attività eterogenee è del resto ulteriormente dimostrato dal coinvolgimento di competenze tecniche e professionalità tra loro molto diverse all’interno dell’Unità. Questa si avvale del supporto di ingegneri e architetti, ma anche di giuristi ed esperti di comunicazione pubblica.

## Conclusioni

La breve ricognizione svolta nelle pagine precedenti ha posto in evidenza i pregi e i punti critici della struttura politico-amministrativa deputata all’attuazione del piano per le celebrazioni del 150° Anniversario dell’Unità d’Italia. I punti di forza della struttura sono tre. Il primo consiste nel coinvolgimento di tutti i ministeri interessati in un unico centro decisionale: il Comitato interministeriale. Il secondo punto di forza si rinviene nel legame diretto tra la Struttura tecnica di Missione e il vertice politico. Il terzo punto di forza consiste nel coinvolgimento degli enti territoriali lungo l’intera linea decisionale. Altrettanti sono gli aspetti critici. Si

tratta del rischio di dispersione delle posizioni delle amministrazioni locali; della poca chiarezza della disciplina relativa al coinvolgimento dei soggetti privati, soprattutto nell’attività di finanziamento; nonché del rischio di sbilanciamento tra gli interessi politici e quelli amministrativi.

Alla luce di queste considerazioni, è possibile dire che la buona riuscita del programma di iniziative ed opere legate alle celebrazioni si misurerà, oltre che dal punto di vista della loro rapida attuazione, anche sul versante della buona riuscita dei rapporti istituzionali e sul giusto bilanciamento di tutti gli interessi coinvolti.

---

### Note:

(16) Vedi art. 1, punti 2 e 3, d.P.C.M. 15 giugno 2007.

(17) Lo confermano le disposizioni relative all’organico. Il d.P.C.M. attribuiva alla Struttura di Missione un responsabile e un contingente composto di non più di sedici unità di personale. Vedi art. 3 d.P.C.M. 15 giugno 2007. Il personale era così suddiviso: quattro dirigenti con incarico di livello dirigenziale non generale appartenente ai ruoli dirigenziali della Presidenza del Consiglio dei ministri; dodici unità di personale non dirigenziale, appartenenti alla terza area e alla seconda area del comparto Presidenza del Consiglio dei ministri (o a questa equiparate, qualora appartenenti ai ruoli del comparto Ministeri).

(18) La nuova denominazione e ricostituzione dell’Unità tecnica è il frutto di un più generale programma di contenimento della spesa approvato in seguito al sisma che ha interessato la Regione Abruzzo e lo spostamento dei lavori per il G8.

Riforma del processo amministrativo

## In viaggio con Laband ...

di **Fabio Merusi**

Il progetto di codice sul processo amministrativo elaborato da una commissione costituita presso il Consiglio di Stato ha subito successivamente significativi ritocchi che ne hanno cambiato le caratteristiche.

Come è noto quella che doveva essere la prima riforma istituzionale dell'attuale governo - l'emanazione di un codice del processo amministrativo i cui principi innovativi erano stati tracciati da una legge delega elaborata dalla stessa Presidenza del Consiglio - si è trasformata, cammin facendo, in un atto di retroguardia. Un anonimo sforbiciatore, che ha affermato di agire in nome del Ministro del tesoro per contenere un possibile aumento della spesa pubblica, ha surrettiziamente mutilato il testo predisposto da una apposita Commissione costituita in esecuzione della legge delega presso il Consiglio di Stato e ci ha aggiunto qualcosa di suo per trasformare, quel che doveva essere un processo paritario, in una sorta di giustizia domestica preunitaria. Insomma in qualcosa di più arretrato rispetto al discorso di inaugurazione della IV Sezione del Consiglio di Stato scritto da Silvio Spaventa verso la fine dell'Ottocento.

All'annuncio del "codice mutilato" a qualcuno sarà venuto in mente che uno "scherzo" del genere (quello di intervenire sul testo di una legge alla chetichella in violazione delle decisioni degli organi competenti) lo avevano fatto anche a Bismarck a proposito della c.d. legge sui Gesuiti.

Bismarck prima si arrabbiò ferocemente. Non si sa se fu in quell'occasione che pronunciò la famosa frase (quasi certamente inventata dagli storici): "questa notte non ho dormito, ho odiato". Quel che è certo è che, dopo aver odiato, pensò di correre ai ripari rivolgendosi per le contromosse ad un brillante giurista di una università di frontiera (sapeva persino leggere l'italiano ...), già noto per le sue propensioni filo imperiali, il quale, per soddisfare la richiesta di Bismarck, elaborò la nota, e dopo di lui ovvia, teoria che anche le leggi possono essere affette da vizi ....

Con un po' di fantasia possiamo immaginare quali potrebbero essere le applicazioni delle elucubrazioni elaborate da Laband nel suo viaggio da Strasburgo a Berlino al nostro "scherzo". Proviamo a farlo viaggiare da Strasburgo a Roma.

In primo luogo potrebbe osservare che manca il ne-

cessario parere del Consiglio di Stato. Nel caso si era ritenuto di pretermettere il parere del Consiglio di Stato perché l'elaborazione del disegno di legge era stato affidato dalla legge di delegazione allo stesso Consiglio di Stato. Ma se, dopo la sforbiciata e i ritocchi dell'anonimo, il disegno di legge ha profondamente cambiato le sue caratteristiche, il progetto di codice doveva essere sottoposto al parere del Consiglio di Stato, così come se fosse stato elaborato autonomamente dalla Presidenza del Consiglio o da qualche altra Commissione comunque costituita presso qualche organo governativo. Va da sé che un eventuale parere dell'Adunanza generale del Consiglio di Stato difficilmente potrebbe andare di diverso avviso rispetto al progetto di codice redatto da una commissione presieduta dallo stesso Presidente del Consiglio di Stato. Anche se l'anonimo sforbiciatore facesse parte, come è probabile, dell'Adunanza generale difficilmente oserebbe venire allo scoperto ... o risultare persuasivo nei confronti dell'intero Collegio ....

Ma al di là del vizio procedurale il nostro viaggiatore già prima di arrivare a Roma potrebbe arrivare alla conclusione che i tagli giustificati da presunti risparmi sulla spesa pubblica sono pretestuosi, se non addirittura controproducenti, proprio con riferimento ai presunti risparmi di spesa ... sempre che Bismarck e i suoi amici diano retta alle sue controindicazioni ....

La legge delegata approvata dal Consiglio dei Ministri ha ridotto a 120 giorni il termine utile per chiedere al giudice amministrativo, in sede di giurisdizione esclusiva, il risarcimento del danno nei confronti di pubbliche amministrazioni.

Il termine previsto, nell'intento di rendere le azioni di responsabilità nei confronti della pubblica amministrazione praticamente impossibili, è palesemente un termine di decadenza. Ma i diritti, e certamente il diritto al risarcimento del danno è un diritto garantito dalla Costituzione e dalla Convenzione sui diritti dell'uomo, sono sottoposti a termini di prescrizione. La prescrizione può essere ridotta, la c.d.

*praescriptio brevis*, ma non eliminata a favore della decadenza. Ne segue che, al di là di quel che c'è scritto nel progetto di codice, qualunque danneggiato potrà sempre rivolgersi, entro il termine di prescrizione, al giudice ordinario per chiedere il risarcimento del danno. Ed è quello che immediatamente farebbero gli avvocati amici di Bismarck rivolgendosi alla Corte di Cassazione e, se non bastasse, alla Corte di giustizia per i diritti dell'uomo, che, come è noto, ha sede nella stazione di partenza del nostro immaginario viaggiatore. Col risultato che al posto della dicotomia oggi esistente che si vorrebbe evitare (giurisdizione del giudice amministrativo assieme all'annullamento dell'atto; giurisdizione generale aggiuntiva del giudice ordinario) avremmo una tricotomia (giurisdizione del giudice amministrativo in uno con l'annullamento; giurisdizione del giudice amministrativo entro 120 giorni dal fatto dannoso e giurisdizione del giudice ordinario entro il termine quinquennale di prescrizione). Con quale risparmio per la spesa pubblica è facile immaginare ....

L'anonimo ha anche sforbiciato le azioni di accertamento e di adempimento.

Per l'azione di accertamento poco male. La giurisprudenza ne ha riconosciuto la praticabilità. Basta camuffarla da azione di annullamento e si ottiene lo stesso risultato. Sempre che i giudici, come è più che probabile, continuino nello stesso indirizzo anche dopo l'emanazione di un eventuale codice ridotto a testo unico "striminzito".

Per quanto riguarda l'azione di adempimento (cioè il soddisfacimento della pretesa del cittadino ad ottenere un determinato provvedimento amministrativo) l'anonimo potatore non si è accorto che esiste già, o forse lo sapeva benissimo, ma ha evitato un ulteriore taglio per non toccare una corrente elettrica ad alta tensione, quella della Corte di Giustizia della Comunità europea.

L'azione di adempimento è prevista, sia pur con espressioni un po' contorte, nel Tub (Testo unico bancario) in attuazione di una direttiva comunitaria a proposito delle autorizzazioni a presupposto vincolato, come sono ormai tutte le autorizzazioni disciplinate da direttive comunitarie. L'azione di adempimento è pertanto estensibile a casi simili in cui esistono tutti i presupposti per emanare un provvedimento che l'amministrazione non ha voluto emanare, non solo in base alla analogia con la previsione del Tub, ma in applicazione di un principio generale comunitario, un principio che, come tutti i principi generali comunitari, penetra obbligatoriamente nel nostro ordinamento in base all'art. 1 della legge sul procedimento amministrativo.

In altre parole basta fare un po' di *pressing* sui giudi-

ci amministrativi, magari con l'ausilio della Corte di Giustizia Europea, e alla azione di adempimento ci si arriva lo stesso anche se l'emanando codice non ne parlasse.

Una sforbiciata dell'anonimo ha invece a che fare con la spesa pubblica, anche se l'effetto della sforbiciata potrebbe essere controproducente.

Sono state abolite le sezioni stralcio per l'eliminazione dell'arretrato ultraquinquennale che avrebbero comportato qualche modesta indennità a favore dei membri dei collegi straordinari.

Ma anche qui il nostro viaggiatore potrebbe avere l'antidoto. La mancanza di giustizia non è solo una manifestazione di inefficienza dello Stato, ma è anche, e direi soprattutto, una violazione di un diritto fondamentale del cittadino.

La sforbiciata dell'anonimo potrebbe determinare una reazione un po' più costosa del risparmio indennitario sperato. Le associazioni di categoria degli avvocati potrebbero invitare i loro iscritti ad inondare la Corte di Giustizia per i diritti dell'uomo (sempre quella della stazione di partenza del viaggiatore) di ricorsi per la condanna dello Stato italiano per l'eccessiva durata dei ricorsi pendenti di fronte ai giudici amministrativi. Poiché la Corte infligge pene pecuniarie agli Stati, il costo delle sanzioni potrebbe essere alla fine superiore al risparmio sulle indennità.

Rimangono altre sforbiciate e qualche ritocco.

L'eliminazione di alcuni principi fondamentali che dovrebbero caratterizzare il processo come un processo paritario fra lo Stato e il cittadino è facilmente recuperabile dalla dottrina partendo dai principi comunitari e dal diritto vivente. Che il codice non parli di alcuni principi generali, fingendo di far credere che il processo amministrativo italiano sarebbe tornato ad essere un contenzioso amministrativo come quello del Regno delle Due Sicilie, potrebbe tutt'al più ingannare qualche ingenuo comparatista straniero.

Rimangono i ritocchi, una serie di previsioni vessatorie per gli avvocati, cioè per la difesa dei cittadini. In gran parte sarebbero superabili, come è già accaduto finora con norme simili, attraverso l'accorto potere regolamentare dei singoli presidenti dei tribunali amministrativi.

Rimane naturalmente l'antidoto assoluto: che le Commissioni parlamentari alle quali sarà sottoposto il Codice deliberato dal Consiglio dei Ministri suggeriscano al governo di ripristinare, in tutto o in parte, il testo di codice elaborato dalla Commissione nominata presso il Consiglio di Stato.

Conforta sulla possibilità di questa soluzione l'esito del primo viaggio a Berlino: la legge sui gesuiti, dopo le censure di Laband, fu disapplicata ....