

Anno VII

Gennaio-Aprile 2007

Poste Italiane S.p.A. - Sped. in abbonamento postale 70% - DCB Roma

QUADRIMESTRALE D'INFORMAZIONE ISTITUZIONALE

# itinerari interni

# 18

PERCORSI NORMATIVI DELL'AMMINISTRAZIONE DELL'INTERNO

ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO

**QUADRIMESTRALE D'INFORMAZIONE ISTITUZIONALE**

itinerari  
**interni**



**PERCORSI NORMATIVI DELL' AMMINISTRAZIONE DELL' INTERNO**

ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO

*In copertina:* Viminale - Vestibolo del Palazzo - lato ex Presidenza

*Dio non ama,  
se non chi abita con la Sapienza,  
poiché essa è più bella del sole,  
vince lo splendore degli astri  
e paragonata alla luce del giorno,  
le è superiore.*

*Se qualcuno ama la giustizia,  
sappia che il lavoro della Sapienza  
produce le virtù;  
essa insegna la temperanza e la prudenza  
la giustizia e la forza  
di cui nulla è più utile all'uomo nella vita.*

*(dal libro della Sapienza 7,28-29; 8,7)*



Direttore responsabile:  
*Carlo Mosca*

Condirettore:  
*Pier Luigi Magliozzi*

Comitato esecutivo di redazione:

*Liliana Baccari, Maurilia Bove, Angelo Carbone, Pierluigi Cozzoli, Alessandra Cupi, Rossella D'Alessandro, Teresa De Vito, Giancarlo Di Muro, Rossana Fontana, Paolo Formicola, Angelo Gallo Carrabba, Paola Gentile, Paola Giusti, Cinzia Guercio, Pina La Manna, Alessandra Leccisi, Massimo Maria Maffei, Simona Massari, Massimo Mauro, Nadia Minati, Antonietta Orlando, Ignazio Portelli, Alfredo Satriani, Roberta Serafini, Gerardo Tita, Franca Triestino, Vittorio Zappalorto.*

Segretaria di redazione:  
*Marina Casa*



## Indice

### INNOVAZIONE E PROGETTUALITÀ

- Leopoldo FALCO  
*I percorsi della carriera prefettizia. Un'ipotesi di studio* ..... Pag. 11

### PIANIFICAZIONE E CONTROLLO

- Il bilancio francese  
 (a cura del Servizio di Controllo Interno)* ..... » 27

### RELAZIONI PARLAMENTARI

- Franca TRIESTINO  
*L'attività di sindacato ispettivo parlamentare nel primo quadrimestre 2007* . » 45
- Giuliano AMATO  
*Comunicazione del Ministro dell'Interno sui tragici fatti di Catania e sul  
 fenomeno della violenza negli stadi e conseguente discussione* ..... » 49

### SICUREZZA PUBBLICA

- Maurilia BOVE, Maria DE ANGELIS, Francesco CARSIA, Alessandra GUIDI  
 e Marco VALENTINI  
*Le forme di coordinamento Stato-Regioni e le forme di collaborazione con  
 le Regioni e gli Enti locali in materia di sicurezza* ..... » 57

### ENTI LOCALI

- Paola GENTILE, Alessio SARAIS, Biagio DEL PRETE  
*La riforma dell'articolo 132 della Costituzione* ..... » 85

### DIFESA E PROTEZIONE CIVILE

- Roberta SERAFINI  
*La protezione civile europea* ..... » 93

### FINANZA PUBBLICA

- Ignazio PORTELLI  
*Aspetti della legge finanziaria 2007 e delle manovre di finanza pubblica  
 degli ultimi anni* ..... » 105

## **IMMIGRAZIONE**

Anna LICOC CIA e Angelo CARBONE

*Le linee evolutive in materia di immigrazione: il disegno*

*di legge Amato-Ferrero* ..... Pag. 129

## **ATTIVITÀ LEGISLATIVA**

Franca TRIESTINO

*L'attività legislativa nel primo quadrimestre del 2007* ..... » 137

## **LE CONFERENZE DEL LUNEDÌ**

Lucio CARACCILO

*Israele-Iran: i poli della crisi in medio-oriente*

*(a cura di Raffaella Vano)* ..... » 145

Fabio MINI

*Politica economica e sicurezza in Estremo oriente*

*(a cura di Edoardo Sottile)* ..... » 149

INNOVAZIONE  
E  
PROGETTUALITÀ





# I percorsi della carriera prefettizia Un'ipotesi di studio

*Leopoldo Falco*

### **La ratio: le motivazioni di una scelta.**

La pianificazione dei percorsi di carriera è materia sulla quale nel pubblico, come soprattutto nel privato, si investe con sempre maggiore convinzione.

La predetta tendenza deriva dall'esigenza di introdurre elementi di merito che consentano credibili selezioni e connotino le carriere indirizzandone le progressioni. E soprattutto dalla consapevolezza che le scelte in tale direzione costituiscono ormai una necessità per Enti ed Amministrazioni sempre più pressantemente chiamati a rispondere in termini di risultati, assicurando adeguati livelli di competitività.

Il cambiamento che si richiede al Ministero dell'Interno per iniziare, piuttosto che proseguire, il predetto percorso di cambiamento è molto più complesso e radicale di quanto non possa apparire, e bisogna acquisirne la consapevolezza.

Non si tratta soltanto di aggiornare le metodologie di valutazione e selezione del personale privilegiando quelle più efficaci, fondate sulla diretta conoscenza delle persone piuttosto che su valutazioni rese da terzi, peraltro non sempre preparati allo specifico compito. Quanto di operare un deciso cambio di indirizzo ed intraprendere, su diverse premesse, un radicale percorso di cambiamento, che consenta di investire sulla qualità.

Percorso soprattutto fondato sul riconoscimento del merito, oggi sempre più diffusamente invocato, ma la cui piena implementazione incontra difficoltà e resistenze notevoli.

Per affermare con decisione un diverso credo, apparentemente condiviso, ma nella realtà ben lontano dall'essere realizzato, e per dar modo a queste istanze di avere delle risposte credibili, è necessario avere piena consapevolezza che:

- a) il cambiamento auspicato non è procrastinabile;
- b) incontrerà sicure, ulteriori resistenze;
- c) necessità di una pianificazione a largo raggio e di scelte nette e coerenti. In particolare, dell'individuazione di indirizzi e regole sui quali fondare i percorsi;
- d) l'introduzione di nuovi criteri di selezione fondati sul merito ne comporta, per assoluta incompatibilità, l'abbandono di altri caratterizzati da progressioni per anzianità e da "rendite di posizione" e da una generale "discrezionalità";

e) la scelta dei percorsi arreca vantaggi all'Amministrazione, poichè la chiara indicazione di regole favorisce il miglioramento delle performances e la fiducia migliora il clima di lavoro ed accresce la disponibilità all'investimento sulla carriera.

L'indicazione dei percorsi di carriera rafforza nei dirigenti:

- l'aspirazione a crescere professionalmente, cimentandosi con incarichi nuovi e di maggiore difficoltà;
- la volontà di affrontare sacrifici e la mobilità sul territorio, nella convinzione di operare una scelta condivisa, coerente con le strategie del Vertice e non fondata su accordi "personali" di dubbia valenza con soggetti solo temporaneamente rappresentativi;
- il senso di appartenenza ad un'Amministrazione che si riconosce nella funzione che svolge, ma anche nelle proprie regole. Questo principio vale per ogni tipo di "appartenenza", in quanto anche le associazioni con scopo di lucro avvertono l'esigenza di dotarsi di una disciplina interna rigorosa, spesso definita con codici etici, al fine di diffondere certezza e fiducia ed alimentare il senso di identità. La qualità e la credibilità di quella disciplina e dei valori di cui è permeata sono percepite come garanzia di solidità del partner ed alimentano il senso di appartenenza, l'orgoglio di far parte di quel gruppo. I percorsi di carriera costituiscono il "cuore" di questo "patto" e connotano la carriera quanto la funzione svolta.

L'Amministrazione a sua volta deve essere convinta della scelta operata, che, ovviamente, sarà oggetto di ampio dibattito interno, e coesa attorno a quel progetto, vigilando sul rispetto dei necessari adempimenti.

Ne dipendono la credibilità dell'organizzazione ed il successo dell'iniziativa.

Fondamentale al riguardo, e necessario punto di partenza per il Ministero dell'Interno, la consapevolezza di dover operare una scelta tra un progetto orientato su una programmazione strategica e sull'investimento sulle persone ed un esistente fondato sull'affermazione di una eccessiva discrezionalità, che è in grado di demotivare la classe dirigente, incrinando il fondamentale elemento della fiducia.

Questa convinzione e questo approccio potranno consentire l'inizio di un percorso di grande impatto, i cui esiti sono decisivi per il futuro dell'Amministrazione, sempre al centro del sistema e dell'interesse generale e più volte oggetto di valutazioni estreme, in positivo ed in negativo.

### **Il contesto: il progetto di riforma del Ministero dell'Interno.**

La riforma dell'ordinamento della carriera prefettizia ha incontrato delle notevoli difficoltà di attuazione, che fanno sì che a sette anni dal suo varo in Parlamento sia stata solo in parte realizzata.

L'individuazione dei posti di funzione, la loro graduazione, i primi accordi contrattuali, sono stati i più significativi passaggi di un cammino di riforma che ha richiesto un lungo periodo di sperimentazione ed alimentato un dibattito interno che in più occasioni ha raggiunto il livello di guardia.

In particolare si è più volte verificato come si incontrassero difficoltà a delineare, e rendere condivise, delle strategie di largo respiro, e di come al contrario si evidenziassero delle frammentazioni e delle distanze culturali che non consentivano l'individuazione di una linea comune.

In più occasioni si è parlato delle manifestazioni di resistenza al cambiamento che si registravano, alle quali nella maggior parte dei casi non era accompagnata alcuna progettualità alternativa, in quanto mirate esclusivamente ad attuare una tattica dilatoria ad oltranza.

In questo contesto di riforma solo parzialmente realizzata, in alcuni casi anche lasciando inapplicate delle norme attuative (su tutte, e non solo a titolo esemplificativo, il mancato rinnovo del ruolo dei viceprefetti), appare evidente che la pianificazione dei percorsi di carriera viene a rappresentare "il" passaggio decisivo, in quanto la sua attivazione definirebbe l'altrimenti incompiuto processo riformatore.

L'articolazione della carriera su tre sole qualifiche dirigenziali, la loro sia pur non incisiva graduazione, l'individuazione dei posti di funzione, la necessità di una più accentuata mobilità, che consenta di presidiare adeguatamente il territorio, possono essere messe a sistema e trovano logica e coerenza solo definendo dei percorsi che orientino il dirigente nella carriera e ne facilitino l'arricchimento professionale.

Il chè, evidentemente, soddisfa soprattutto le esigenze di un'Amministrazione connotata dalla propria territorialità, che ha tra gli obiettivi primari quello di assicurare la presenza sul territorio.

Un'Amministrazione che deve dotarsi di una classe dirigente in possesso di una formazione professionale completa, acquisita con diversificati incarichi e disponibile alla mobilità.

Una progressione di carriera articolata su dei percorsi piuttosto che su delle successive promozioni deve dunque essere fondata su una strategia unitaria e definita che individui:

- 1) le esigenze prioritarie dell'Amministrazione e le risposte che è necessario assicurare in termini di assetto territoriale;
- 2) la capacità professionale richiesta, ovvero l'identikit del dirigente chiamato ad assolvere alla funzione;
- 3) il percorso di crescita professionale che consenta la formazione della professionalità che si intende costruire;
- 4) le scelte funzionali utili ad ottimizzare le prestazioni, che assicurino un'adeguata distribuzione delle presenze sul territorio e ai dirigenti idonei percorsi di crescita.

## Innovazione e progettualità

---

Solo una politica del personale orientata su regole chiare può consentire una decisa inversione di tendenza nei sensi auspicati.

La “costruzione” dei percorsi di carriera parte da alcune premesse necessarie che al momento sussistono, ma che vanno tra loro coordinate e finalizzate ad un unico sistema funzionale.

La prima necessaria premessa è l’individuazione dei posti di funzione, in quanto il percorso richiede necessariamente una “stazione” di partenza ed una di arrivo chiaramente individuate.

L’attuale configurazione sembra delineare un modello organizzativo credibile ed una individuazione chiara e simmetrica degli uffici, assicurata dalla correlazione tra quelli dei Dipartimenti e le aree delle Prefetture, dall’omogeneità delle stesse pur se collocate in diversificati modelli organizzativi, dalla cura usata nell’individuare, con le declaratorie, le funzioni svolte.

Si ravvisa tuttavia la necessità di adeguarla periodicamente, prevedendo una progressiva riduzione del numero dei posti di funzione dei viceprefetti e dei viceprefetti aggiunti (da ora VP e VPA), che potrebbero attestarsi sui 1000 complessivi, eventualmente prevedendo l’unica qualifica di viceprefetto.

La predetta riduzione a numeri infine coincidenti o quasi con quelli delle presenze (al momento per i viceprefetti aggiunti vi sono più di 100 posti in esubero rispetto alle presenze), ha la propria ragion d’essere nella necessità di rendere il sistema funzionale riducendo le vacanze e di selezionare i percorsi limitandoli alle sole funzioni ed incarichi realmente indispensabili.

I successivi “tagli” possono essere ottenuti:

- accorpando gli uffici;
- affidando attività non strettamente attinenti alla funzione del Ministero ad altre Amministrazioni;
- affidando ad altre professionalità (carriera economico-finanziaria, funzionari contrattualizzati) competenze amministrative oggi svolte dalla carriera prefettizia.

Per quanto concerne la graduazione dei posti di funzione, altro requisito indispensabile per la pianificazione dei percorsi, va osservato che l’attuale disciplina non sembra funzionale allo scopo, in quanto non si è riusciti, in particolare con il secondo provvedimento di graduazione, a realizzare un’incisiva graduazione sulla quale orientare i percorsi.

Non si è operato un adeguato sforzo per individuare, e premiare, gli incarichi di maggiore qualità, che andavano incentivati, procedendo alla progressiva differenziazione da quelli di minor rilievo.

Viceversa, la tendenza evidenziatasi a limitare le fasce di graduazione, sempre più appiattendole sul piano economico, ha denotato una chiara volontà di limitare una prospettiva di crescita e di percorso disincentivando, sia sul piano economico che su quello del riconoscimento professionale, la tensione verso il nuovo e verso una maggiore responsabilità.

Negli approfondimenti successivi evidenzierò che la previsione di un percorso equilibrato e sviluppato su successive selezioni richiede tre distinte fasce nelle rispettive qualifiche di Prefetto e Viceprefetto ed almeno due in quella di Viceprefetto aggiunto.

Al riguardo non sembra essere di alcuna utilità la previsione delle cd. “fasce super”, sia per la loro intrinseca indefinitezza (fasce di sola, e modesta, differenziazione economica), che per i numeri molto ridotti sui quali sono state previste: non rappresentano un significativo riconoscimento, né un messaggio di chiarezza da parte del Vertice, per cui nella prospettiva dei percorsi andrebbero eliminate.

Si ritengono invece utili le griglie di indicatori introdotte per la classificazione delle sedi, in quanto i percorsi si sviluppano nel passaggio tra uffici e sedi diverse e la valutazione della difficoltà dell’incarico non può non prendere in considerazione il contesto ambientale nel quale si svolge.

La classificazione delle sedi ed il loro raggruppamento in più fasce viene pertanto ad essere premessa necessaria per una più articolata graduazione degli incarichi e gli approfondimenti in tal senso non potranno che consentire utili elementi di conoscenza.

Le scelte possibili sono numerose e possono essere diversamente modulate, avendo ovviamente presente la carriera già espletata; non però dilazionate, in quanto un cambiamento radicale quale quello in questione deve essere affermato con decisione e chiarezza.

È a tal punto utile il confronto con altri modelli già ampiamente sperimentati: per le sue caratteristiche appare di particolare interesse quello francese, che di seguito viene esaminato.

### **Il modello francese: un utile confronto.**

In Francia i percorsi di carriera costituiscono da anni una realtà affermata ed indiscussa, che qualifica e connota la carriera e favorisce e giustifica una notevole mobilità dei dirigenti.

Il modello organizzativo francese è caratterizzato da un’ampia articolazione e presenza sul territorio (100 Prefetture e ben 339 Sottoprefetture) e da un numero limitato di Prefetti (circa 160) e viceprefetti (unica qualifica dirigenziale non generale, circa 860 unità).

I predetti dati evidenziano un modello più decentrato del nostro ed una carriera articolata su numeri più ridotti (circa 500 dirigenti in meno) e come tale più elitaria e marcatamente dirigenziale.

Gli incarichi si riducono essenzialmente a quelli di Vicario, responsabile della Sottoprefettura e capo di Gabinetto: solo nelle sedi di maggiore dimensione è previsto anche un vicario degli affari regionali.

## Innovazione e progettualità

---

Nella sede centrale il numero delle presenze è inferiore a quello italiano (meno di 300 a fronte dei circa 50 Prefetti e 420 VP e VPA del nostro Ministero) ed i relativi incarichi, ad eccezione di quelli di diretta collaborazione, sono di minor rilievo e poco ambiti.

Le sedi sono graduate su otto fasce detti “gruppi” e “marce”, 6 delle quali guidano la carriera del viceprefetto (gruppo 2: marce 5,4,3; gruppo 1, marcie 2, 1b,1) sino alla nomina a Prefetto; due la carriera del Prefetto (sedi di città capoluogo di provincia e di regione).

Le predette fasce corrispondono a quelle che indirizzano i percorsi di carriera; la conseguenza è che la graduazione dell’incarico definisce la posizione e la progressione in carriera del dirigente.

Per definire la predetta classificazione si è preso in considerazione prevalentemente il dato demografico, che raffrontato a quello dei predetti incarichi, ha consentito di delineare una graduazione delle sedi e degli incarichi unica e lineare.

Si è in sostanza individuata un’organizzazione capillare, che si caratterizza e trova un punto di forza nelle Sottoprefetture, e per garantire funzionalità al sistema si è adottata una politica fortemente premiale della mobilità, che prevede lo svolgimento di incarichi di vertice e di diretta responsabilità nelle Prefetture e Sottoprefetture.

La carriera si fonda su regole chiare a tutti note e di trasparente equità: il dirigente sin dal primo giorno di servizio conosce le linee guida dei percorsi, le successive fasce di graduazione degli incarichi e soprattutto sa di essere seguito nel proprio lavoro e di poter aspirare a migliorare se la prestazione resa è ritenuta adeguata.

Sono previste diverse velocità di progressione e le valutazioni sono raramente contestate in quanto la predetta attività, fondata su un continuo monitoraggio delle prestazioni, è ritenuta prioritaria e rende l’intero sistema credibile e condiviso.

I contenziosi sono rari, come pure le polemiche, ed è diffuso un forte spirito di corpo, fondato sull’orgoglio di appartenere ad un’Amministrazione forte, connotata da regole interne chiare e condivise e da una compattezza che le consente di esprimere all’esterno con estrema autorevolezza la propria posizione, ricavandone rispetto.

Non si registrano spaccature interne, fratture generazionali, contrapposizioni sindacali, significative richieste di modifica di un assetto ormai consolidato.

Del predetto modello appare utile implementare:

- la semplicità e funzionalità dell’intero sistema, fortemente proiettato sul territorio, che armonizza la disciplina organizzativa a quella dei percorsi di carriera;
- la grande attenzione per le politiche del personale, di cui i percorsi costituiscono elemento vitale. La mobilità dei dirigenti ne garantisce l’arricchimento professionale ed assicura la presenza sul territorio.

In Italia, il quadro generale è connotato da una maggiore complessità, che rende necessario introdurre delle variabili al sistema ora delineato.

La mancanza delle Sottoprefetture e l'alto numero dei VP e VPA comporta una maggiore concentrazione di dirigenti e la previsione di alcuni incarichi di obiettivo minore rilievo.

È evidente che la previsione normativa di una carriera interamente dirigenziale ha reso necessario l'attivazione di un complessivo processo di cambiamento e di crescita che non si poteva definire in tempi brevi.

Per tale motivo, se è necessario connotare sempre più significativamente con gli incarichi la predetta dirigenzialità, vi è altresì la necessità di ridurli, eliminando quelli di minore spessore.

L'operazione oltre che necessaria è possibile, in quanto i posti di funzione da VPA sono notevolmente superiori alle presenze: con la prossima revisione è possibile sopprimerne 100-120, soprattutto al Ministero e nelle sedi metropolitane, concentrando la carriera su attività di diretta collaborazione al Prefetto e strettamente correlate alle funzioni prioritarie svolte.

In tal senso, non sembra che la vigente ampia articolazione delle Prefetture in numerose tabelle ostacoli lo snellimento del modello organizzativo.

La predetta soluzione, infatti, che ha inteso soddisfare le richieste dei Prefetti di omogeneizzare solo progressivamente uffici in partenza fortemente diversificati, connotandoli su peculiari criticità del territorio, non pregiudica il raggruppamento in 7-9 fasce di più tabelle che riuniscono modelli organizzativi solo leggermente diversi e la configurazione di un quadro di sintesi utile ai fini dei percorsi di carriera.

È piuttosto necessario ridurre il numero e le tipologie delle aree e degli uffici ministeriali ed affermare con decisione la logica dei percorsi, fondata su una più significativa graduazione degli incarichi ed una maggiore attenzione per la valutazione delle prestazioni, che deve guidare il conferimento dei successivi incarichi e quindi lo sviluppo della carriera.

Le 8 fasce del modello francese, che graduano sia le sedi che gli incarichi, costituiscono un utile riferimento: nei nostri futuri lavori le difficoltà maggiori, al solito, si incontreranno nel graduare quelli ministeriali, sia per l'obiettivo difficoltà di raffronto tra uffici diversi, che per una storica tendenza, che va combattuta, a preferirli a quelli periferici.

La linea da seguire è quella del rigore, che deve portare ad una loro riduzione e meno favorevole valutazione, che orienterà verso le Prefetture i percorsi di carriera.

L'equilibrio del sistema si ritroverà con l'individuazione di un punto di coincidenza e di incontro tra il numero delle fasce di graduazione delle sedi (oggi alto per una resistenza ad omogeneizzare i modelli organizzativi) e quello degli incarichi (basso per la contrarietà del Ministero come dei sindacati, ad una incisiva graduazione): il conseguimento di questo risultato costituirà il segnale dell'avvenuto raggiungimento di una coscienza "funzionale", che connoterà la scelta del vertice e la renderà comprensibile ai dirigenti.

## Innovazione e progettualità

---

Per quanto concerne gli indicatori di criticità, la soluzione adottata di utilizzare una griglia composita fondata sul dato demografico (comunque il più obiettivo) ed arricchita da altri indicatori (che hanno comportato 25 riposizionamenti), non pregiudica la ricerca di un modello lineare e fornisce al vertice utili elementi di valutazione.

In conclusione, appare opportuno prevedere:

- la progressiva riduzione del numero dei posti di funzione dei dirigenti non generali dagli attuali 1450 a 1000;
- la riduzione delle tipologie di incarichi, in alcuni casi riunificando competenze (es: ordine pubblico e protezione civile; Gabinetto e personale), in altri assegnandole (logistiche, informatiche e depenalizzazione) a diverse professionalità;
- la previsione di un complessivo ed unico sistema di classificazione (graduazione) delle sedi e degli incarichi, che delinea i percorsi.

Queste scelte ancora una volta devono rispondere ad una più generale strategia mirata a favorire:

- lo sviluppo di una professionalità più qualificata, indirizzata alle attività delle Prefetture e formata con lo svolgimento di un maggiore numero di incarichi;
- la definizione di percorsi diversi a seconda delle specifiche attitudini, con preferenza per incarichi più operativi piuttosto che specialistici.

Per favorire questi indirizzi devono essere operati investimenti:

- nella comunicazione interna che deve potenziare, e monitorare, la partecipazione al processo di cambiamento in corso;
- nei colloqui di assessment, che consentiranno di condividere ed indirizzare le scelte dei singoli;
- in altre iniziative promozionali e partecipative (incontri sul territorio, forum informativi tematici, etc), anche già sperimentate.

Su queste premesse si può sviluppare una scelta strategica finalizzata a presidiare adeguatamente il territorio e migliorare la “qualità” della carriera, chiamata a “crescere” in un contesto di regole chiare e partecipate.

### **Le linee guida di un progetto per la carriera prefettizia.**

Il progetto deve delineare un percorso di carriera ideale, proiettato sul nuovo e sui dirigenti che iniziano la carriera. Solo in tal modo si potrà configurarlo unitariamente, a tutta carriera, senza condizionamenti determinati da situazioni contingenti.

Una volta delineato, il modello dovrà poi essere confrontato con i curricula dei dirigenti in servizio, modulando delle tabelle di marcia diversificate a seconda dell’anzianità e degli obiettivi che gli interessati si prefigurano.

Gli adempimenti richiesti saranno rigorosi per i più giovani, ai quali si richiederà la piena accettazione della logica dei percorsi; più limitati per gli altri, che saranno chiamati a riprogrammare e qualificare la restante carriera, eliminando le più vistose lacune.

È necessario però che tutti, pure coloro ai quali si chiederanno solo delle correzioni di rotta, accettino la nuova logica anche in sede di valutazione comparata, riconoscendo comunque il principio che si debba valutare l'intera carriera svolta e premiare quelle più qualitative.

Non appare determinante la scelta degli strumenti giuridici e/o normativi con i quali definire i principi in parola: alcuni sembrano già chiari, quali i criteri previsti dall'art. 9, c.3 del dl.g.vo 139/2000 (*“La Commissione consultiva individua, sulla base delle schede valutative annuali di cui all'art.16, c.4, delle esperienze maturate e dell'intero servizio prestato nella carriera, i funzionari aventi la qualifica di viceprefetto ritenuti idonei alla nomina a prefetto”*).

È tuttavia necessario riunire in un unico contesto la disciplina in questione, onde evitare una frammentazione lesiva dell'unitarietà e coerenza del progetto.

In concreto, al fine di mettere a sistema la nuova disciplina, sarà necessario che:

- Il percorso sia periodicamente concordato dal dirigente con uno specifico ufficio “Percorsi” da prevedere al DAIT: questo ufficio dovrà curare i colloqui volti ad indirizzare le prospettive ed aspettative di carriera, individuando e tenendo presenti le attitudini, le caratteristiche, le lacune. Su quest'analisi dovrà essere iniziata un'attività di consulenza mirata a rendere più qualitativo il percorso; nell'interesse dell'Amministrazione ancora prima che del dirigente.
- Si definiscano le tipologie di incarichi e le successive fasi della carriera che la caratterizzino e la sviluppino in un percorso di crescita: ciò è a maggior ragione necessario nella prospettiva della possibile qualifica unica di viceprefetto. La graduazione più efficace dovrebbe essere articolata su tre fasce per qualifica numericamente proporzionali e decrescenti con l'eliminazione delle fasce super;
- Il percorso si sviluppi su più sedi ed incarichi nelle Prefetture ed al Ministero. Sarà necessario espletare almeno: 1) un incarico presso il Ministero: indispensabile ai fini della nomina a Prefetto; titolo di preferenza ai fini della promozione a viceprefetto, qualora rilevante; 2) un incarico commissariale: indispensabile ai fini della promozione a viceprefetto; lo svolgimento di più e qualificati dei predetti incarichi potrà costituire titolo di preferenza. Sarà necessario prevederne una specifica disciplina e anagrafare le attività commissariali, anche al fine di disporre il conferimento in progress (un “percorso nel percorso”);
- Individuare altri incarichi di qualità all'estero o presso altre Amministrazioni. Vi è necessità di: 1) definire per qualifica il contingente dei dirigenti

da destinarvi; 2) individuare le funzioni che nei diversi contesti il Ministero ha interesse a svolgere; 3) prevedere degli specifici posti di funzione. La individuazione degli incarichi ritenuti prestigiosi è importante in particolare all'estero, in quanto consente di affermare e definire il ruolo del Ministero. L'intento non è quello di "creare" nuovi posti per ampliare la dotazione complessiva, che al contrario va ridotta, ma di qualificare e connotare l'attività, aprendo nuovi fronti strategici;

- Prevedere una maggiore durata per gli incarichi ritenuti specialistici: attività quali quelle connesse ai servizi elettorali, o internazionali, o di sindacato ispettivo, richiedono periodi di apprendimento mediamente più lunghi, per cui si rende opportuno ottimizzare l'investimento operato nella formazione del dirigente prevedendone un adeguato periodo di applicazione. Sarà pertanto opportuno individuare dei percorsi interni che consentano di maturare una professionalità specialistica ricoprendo incarichi diversi. La permanenza complessiva di 6 anni nell'ufficio, ovvero della durata di due incarichi, sembra dare garanzie di continuità sia all'ufficio che all'interessato, senza lederne il percorso professionale. Si ritiene che, in presenza di specifiche attitudini e con il consenso dell'interessato, sia possibile consentire delle applicazioni più durature, che però non saranno premiate;
- Individuare dei "percorsi minori" caratterizzati da una minore mobilità e un più graduale approccio agli incarichi di maggiore rilievo. Consentendo al dirigente una carriera meno prestigiosa e più stanziale: in tal caso potranno essere previsti dei percorsi "di sede" che comunque arricchiscano la professionalità. È da valutare l'opportunità di esternalizzare queste minori opportunità ovvero lasciarle solo desumere a contrario;
- Prevedere la rapida entrata in vigore della predetta disciplina che, poco gradita per il suo forte impatto, rischia di essere rinviata sine die. Come detto, se ai neo consiglieri vi è necessità di fornire sin dall'inizio degli indirizzi chiari, ai dirigenti di lungo corso è necessario fornire conoscenza del gradimento in merito alla carriera svolta ed alle scelte operate, interrompendo la carenza comunicativa registrato negli ultimi 7 anni, con la mancata revisione triennale del ruolo dei viceprefetti. È necessario dunque introdurre con immediatezza dei criteri di valutazione coerenti con i principi della riforma e premiali dei più significativi investimenti operati sulla professionalità e sulla carriera. I ritardi attuativi sinora registrati non potranno giustificare alcuna sanatoria sul pregresso, che impedirebbe la necessaria selezione sulle attività svolte nell'ultimo settennio. Non serve dunque un rinvio sine die, ma, al contrario, l'attivazione di una chiara politica del personale fondata su criteri di merito e scelte selettive.

L'analisi delineata mira a definire un'ipotesi di progetto di percorso di carriera, delineandolo per le diverse fasi della carriera.

### *1) L'ingresso in carriera.*

Vi è la necessità di:

- programmare con periodica regolarità le nuove immissioni rapportandole al turn-over esistente: nei prossimi dieci anni l'esigenza è quella di prevedere, ogni 2 anni, 60 nuove assunzioni. La predetta programmazione consentirebbe la programmazione di corsi biennali senza soluzione di continuità e delle immissioni cadenzate che faciliterebbero la mobilità sul territorio.
- ridurre l'età media dei nuovi dirigenti e del corpo prefettizio: delle periodiche e regolari immissioni ridurrebbero l'età media dei nuovi dirigenti (oggi superiore ai 30 anni), quella del corpo (circa 50 anni) e quella di nomina (vicina ai 60 anni), consentendo l'esperimento di percorsi di carriera completi.
- destinare alla conclusione del corso i neo viceprefetti aggiunti alle Prefetture delle sedi non capoluogo di Regione: ciò in quanto gli incarichi devono essere conferiti in progress e questa valutazione deve concernere anche le sedi di destinazione. In tal senso appare utile prevedere che al Ministero e alle Prefetture delle sedi capoluogo di Regione (o di maggior rilevanza) si acceda solo con i successivi incarichi.

### *2) Il percorso di carriera del viceprefetto aggiunto*

- deve durare non meno di 10 anni ed articolarsi in almeno 3 incarichi, svolti mediamente per tre anni (in caso di più incarichi di pari livello di graduazione di minore durata sarà possibile cumularne i periodi per completare il triennio);
- il 1° incarico, della durata di tre anni, riguarderà la titolarità di un area (ordine pubblico, depenalizzazione, diritti civili, protezione civile) o di un servizio e sarà di prima fascia di graduazione;
- il secondo incarico può essere di fascia più elevata (capo di Gabinetto di Prefettura, diretta collaborazione, altro al Ministero), svolgersi presso qualsiasi sede ed avere durata anche inferiore ai tre anni. In caso di permanenza nella sede, si richiederà l'esperimento di un nuovo incarico. Al fine di consentire la valorizzazione dei dirigenti più meritevoli, è necessario che l'Amministrazione assicuri ai Prefetti una continua consulenza.
- se si prevederanno 3 fasce di graduazione, alla terza si potrà accedere solo con il terzo incarico.
- per la promozione alla qualifica di viceprefetto è necessario che il dirigente eserciti almeno negli ultimi 2 anni incarichi ricompresi nella fascia di graduazione superiore (seconda o terza): fermo restando infatti che la valutazione concerne la qualità della prestazione e non il posto di funzione, la predetta previsione appare necessaria al fine di orientare i percorsi di carriera e coerentemente operare delle selezioni.

### 3) Il percorso di carriera del viceprefetto

- La promozione alla qualifica di Viceprefetto si potrà conseguire dopo 12 anni di servizio complessivi (2+10) e mediamente dopo 12-16 anni di servizio;
- la permanenza nella qualifica di viceprefetto deve durare non meno di 8 anni e svilupparsi in almeno 3 incarichi, ciascuno svolto per non meno di 2 anni;
- il primo incarico deve necessariamente: 1) essere individuato tra quelli inseriti nella prima fascia di graduazione; 2) comportare il trasferimento in una nuova sede; 3) durare 3 anni;
- modalità di individuazione ed assegnazione: alla conclusione del corso di formazione la graduatoria finale definirà l'ordine con il quale i neo viceprefetti potranno scegliere il nuovo incarico tra quelli individuati dal Ministero;
- i predetti incarichi potranno riguardare: a) nelle Prefetture delle sedi capoluogo di regione o in quelle di maggiori dimensioni: la titolarità di un'area; b) nelle Prefetture delle altre sedi: l'incarico di Capo di Gabinetto (sentito il Prefetto) o la titolarità di un'area; c) al Ministero: un limitato contingente di posti riservati a dirigenti che non vi abbiano ancora prestato servizio;
- il secondo incarico potrà essere attribuito tra quelli ricompresi nella seconda fascia di graduazione (che potrebbe pressochè coincidere con l'attuale fascia D) dopo almeno tre anni. Non comporta necessariamente un cambiamento di sede, anche se la seconda fascia dovrebbe comprendere soprattutto incarichi vicariali e di capo di gabinetto, che potrebbero richiedere mobilità e per i quali varranno le regole proprie delle predette assegnazioni. Sarà in prospettiva necessario limitare la facoltà di scelta del Prefetto, che dovrà concertare la scelta del vicario con il Ministero; comunque la selezione sarà limitata ai viceprefetti in servizio nella qualifica da almeno 3 anni e ritenuti idonei al passaggio alla seconda fascia;
- la permanenza minima nella seconda fascia deve essere di tre anni. la valutazione delle prestazioni rese in questi incarichi sarà la più delicata e rilevante, anche perché finalizzata alla selezione più rigorosa: quella richiesta per l'accesso alla terza fascia;
- la terza fascia di graduazione (cd. prefettable) deve essere elitaria (es: 60-70 posti di funzione) e di accesso molto selezionato. Deve comprendere gli incarichi vicariali delle maggiori sedi (20-25 max), quelli di capo di gabinetto di sedi metropolitane, pochi altri selezionati al Ministero, eventuali incarichi speciali di prestigio (ad esempio, commissariamenti di alta criticità);

- per la nomina a Prefetto possono essere proposti i viceprefetti collocati da almeno due anni nella terza fascia di graduazione che, tra gli altri, abbiano svolto: 1) un incarico vicariale della durata di almeno due anni; 2) un incarico al Ministero; 3) un incarico commissariale in un comune di almeno 10000 abitanti o sciolto ex art.143 TUEL della durata minima di 6 mesi;
- il rinnovo triennale del ruolo deve fornire elementi di conoscenza in ordine all'apprezzamento per l'attività svolta e rispecchiare le scelte operate in sede di assegnazione e graduazione degli incarichi. Non sarà dunque un ruolo di anzianità, ma sarà calibrato sulla graduazione degli incarichi e suddiviso per fasce.

#### *4) Il percorso di carriera del Prefetto*

- Sarà possibile conseguire la nomina a Prefetto dopo almeno 20 anni complessivi di servizio (2+10+8) e mediamente dopo 8-14 anni di servizio nella qualifica di VP;
- come per le precedenti promozioni, il primo incarico nella nuova qualifica deve essere svolto in sede diversa, che in tal modo verrà ad essere almeno la terza sede della carriera;
- la permanenza nella qualifica apicale è auspicabile abbia una durata minima di 8 anni che giustifichi l'investimento operato e consenta almeno 3 diversi incarichi: a) il primo potrà essere individuale (in tal caso di preferenza commissariale); b) il secondo ed il terzo dovranno concernere la titolarità di una Prefettura o di una Direzione Centrale;
- le nomine "tardive", ovvero successive ai 60 anni, devono essere progressivamente limitate e consentire l'espletamento di almeno due incarichi, tra i quali uno di titolarità di una sede o di una Direzione Centrale;

Nell'ottica di assicurare alle diverse generazioni di dirigenti analoghe prospettive di carriera ed una programmazione dei percorsi di carriera, appare utile prevedere, con un intervento normativo, o con una raccomandazione o direttiva, la permanenza per massimo 15 anni nella qualifica. Infatti, non solo l'attività del Prefetto, e le carriere rapide che la precedono, sono particolarmente usuranti; quanto, se anche i Prefetti nominati prima dei 52 anni sono oggi rari, va considerato che una eventuale elevazione dell'età pensionabile potrebbe dare ben altra consistenza al fenomeno, ingessando significativamente il turn-over. I Prefetti di ultraquindicennale permanenza nella qualifica potrebbero essere riproposti per prestigiosi incarichi (magistrature ordinarie, presso altre Amministrazioni, commissariamenti, componenti di commissioni), rivestendo il ruolo di rappresentanti del Ministero in diversi e qualificati contesti.



PIANIFICAZIONE  
E  
CONTROLLO





# Il bilancio francese (Loi Organique relative aux Lois de Finances)

*(a cura del Servizio di Controllo Interno)*

Dal mese di gennaio 2007 è stata avviata, a cura del Ministero dell'Economia e delle Finanze, la riclassificazione del bilancio dello Stato a legislazione vigente, passando da un bilancio costruito per Unità Previsionali di Base, che riproducono la struttura amministrativa dei Ministeri, ad un bilancio articolato per missioni che individui i programmi attivati dalla singola amministrazione attraverso la spesa pubblica.

Lo scopo primario che si vuole realizzare è quello di rendere più diretto il collegamento tra risorse stanziare e obiettivi che si intendono realizzare, favorendo l'immediata visibilità della destinazione della spesa e l'attuazione di programmi volti alla valutazione dell'efficacia dell'azione amministrativa e dei risultati conseguiti.

In altre parole la nuova impostazione del bilancio intende riconoscere un ruolo centrale alla finalità allocativa della spesa ed il voto parlamentare dovrà inevitabilmente riferirsi al programma che costituirà il vincolo di spesa per l'Amministrazione responsabile, passando, così, da una logica di mezzi ad una logica di risultati.

La stessa soluzione è stata già adottata dalla Francia, sia pure percorrendo una strada sostanzialmente diversa:

- dal 1998 al 2000 è maturata una riflessione nel Parlamento francese sulla volontà politica di modernizzare le regole *budgettarie* e contabili della previgente Ordinanza del 1959;
- 1° agosto 2000: promulgazione della legge organica della nuova costituzione finanziaria;
- 2001 - 2005: quattro anni per la sua graduale realizzazione;
- 1° gennaio 2006: applicazione della riforma di bilancio.

Di seguito viene fornito un compendio dei più significativi tratti che caratterizzano il nuovo sistema contabile francese in vigore dal 2006.

## L.O.L.F. (Loi Organique relative aux Lois de Finances)

n°. 2001-692

La nuova Costituzione finanziaria dello Stato si compone di tre tipi di leggi di finanza:

1. La legge di finanza iniziale (*budget*)
2. La legge di finanza rettificativa (*collectif budgétaire*)
3. La legge di rendiconto (*loi de règlement*)

### La legge di finanza iniziale (*budget*)

- Le *budget* dello Stato può essere definito come l'insieme dei documenti, votati dal Parlamento, che prevedono e autorizzano le entrate e le spese dello Stato per ciascun anno (principio d'annualità).
- Prima, gli stanziamenti erano assegnati nel capitolo. Ora, con la *loi organique* relativa alle leggi di finanza (L.O.L.F.), sono ripartiti per programmi. Il Governo non può modificare la loro destinazione senza una decisione dell'autorità *budgettaria*, cioè del Parlamento.

### **La legge di finanza rettificativa (*collectif budgétaire*)**

Le leggi di finanza rettificative (possono essere più di una nel corso dell'anno) sono le sole leggi che possono modificare la legge di finanza iniziale (LFI).

Hanno per oggetto quei decreti d'urgenza, da sottoporre alla ratifica del Parlamento, con i quali il Governo opera delle aperture di credito in supero agli stanziamenti previsti dalla LFI

Le leggi di finanza rettificative sottoposte al Parlamento in corso d'anno, permettono:

- di tradurre un nuovo orientamento della politica economica e di bilancio quando le elezioni legislative hanno provocato un cambio della maggioranza;
- di adattarsi alla congiuntura economica, quando questa modifica le condizioni di esecuzione della LFI.

### **La legge di regolamento (*loi de règlement*)**

- La *loi de règlement* fissa l'ammontare definitivo delle spese e delle entrate dello Stato. Può comprendere disposizioni sull'informazione e il controllo delle finanze pubbliche, la contabilità e la responsabilità dei funzionari.
- Tra i numerosi documenti annessi alla legge, particolare attenzione meritano i rapporti annuali di *performance*: che precisano, per ciascun programma (unità di ripartizione degli stanziamenti), i risultati attesi e permette una valutazione dell'utilizzazione delle risorse con riferimento agli obiettivi fissati.
- Dovendo essere depositata prima del 1° giugno dell'anno successivo a quello cui si riferisce, il suo esame in prima lettura precederà il voto del progetto di legge di bilancio dell'anno seguente.

## Prima parte: I fondamenti della L.O.L.F.

1. La L.O.L.F. da una logica di mezzi ad una logica di risultati

- una riforma necessaria e consensuale

- tre obiettivi fondamentali

- una nuova architettura in missioni, programmi ed azioni



### Una riforma consensuale che è nata da numerose riflessioni

- **1998 - 2000** una riflessione in Parlamento sulla volontà politica di modernizzare le regole budgetarie e contabili dell'Ordinanza del 1959
- **1° agosto 2001** : promulgazione della legge organica della nuova costituzione finanziaria
- **2001 - 2005** : quattro anni per la sua graduale realizzazione
- **1° gennaio 2006** : applicazione della riforma di bilancio

### In breve...

- **Il sistema previsto dall'Ordinanza del 1959**
  - ha funzionato bene
  - ma ha mostrato i suoi limiti soprattutto in termini di trasparenza ed efficacia della gestione pubblica
- **Una riforma è stata, dunque, ritenuta necessaria dal Parlamento per:**
  - rispondere alle aspettative dei francesi e delle istituzioni
  - si allinea sulle riforme intraprese dagli altri Paesi
  - accompagna la riforma dello Stato



In breve...

**Si passa da una logica di mezzi a una logica di risultati**

## Una nuova architettura di bilancio per missioni, programmi ed azioni

Architettura



## La missione, l'espressione delle scelte politiche

Architettura - missioni

Una missione:

- è d'iniziativa governativa
- corrisponde a una politica pubblica
- è ministeriale o interministeriale
- costituisce l'unità di voto del Parlamento
- raggruppa un insieme di programmi



**Ogni « missione » si declina in "programmi":**

La legge di finanza per il 2007 conta 132 programmi

**Architettura - Programmi**

Il programma delimita la responsabilità e la messa in opera delle politiche pubbliche

## Il programma

- (Quadro della responsabilità)
- Rappresenta l'unità di messa in opera delle politiche pubbliche
- Dipende da un solo ministero, (anche se la missione è interministeriale)
- Si accompagna ad obiettivi e indicatori di risultato
- Dispone di risorse definite
- Si declina in azioni

## Esempio di programma nel M.I.A.T.



## Ogni programma si declina in "AZIONI"

### L'azione è l'unità elementare del programma

#### L'azione

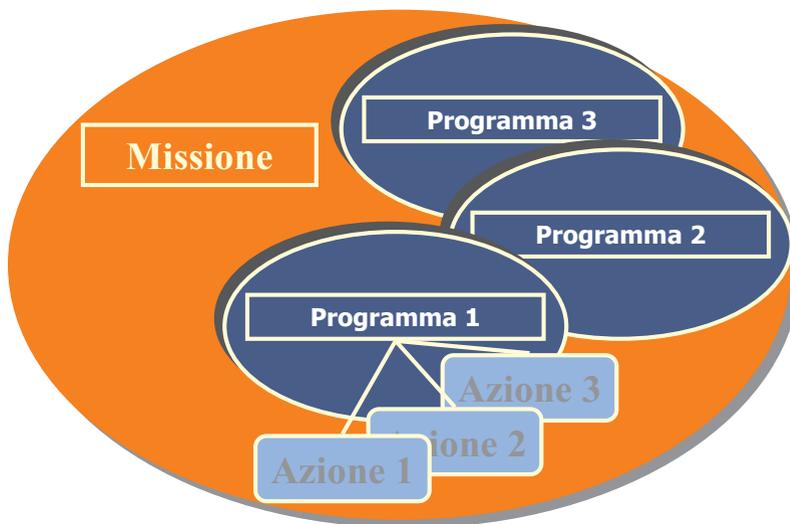
- **Precisa il contenuto e le finalità del programma**
- **Permette d'identificare in seno al programma le risorse aventi una stessa finalità o destinazione**
- **Risponde alla necessità di identificare le componenti di una politica pubblica:**
  - ▶ I modi di azione contenuti nel programma
  - ▶ Le attività compiute da ciascuno degli attori
- **Si scompone generalmente in sotto-azioni o articoli d'esecuzione che sono il livello minimo delle spese per destinazione**
- **Le risorse sulle azioni sono allocate a titolo indicativo**
  - ▶ Ogni responsabile di programma può riassegnare liberamente le risorse nell'ambito delle azioni

Esempio d'azione nel M.I.A.T.

Es: al M.I.A.T.  
Programma  
"Coordinamento  
e Pilotaggio  
delle Politiche  
dell'Interno"

- Azione 1 : Stato maggiore
- Azione 2 : Exeprtise, audit, prévisione, studi
- Azione 3 : Sistemi d'informazione e di comunicazione
- Azione 4 : Funzione sottostante il GRH (gestione risorse umane)
- Azione 5 : Affari finanziari e immobiliari
- Azione 6: Consulenza giuridica e trattamento del contenzioso
- Azione 7: Libertà pubbliche

Riepilogo



**Una nuova presentazione****■ le risorse del programma sono presentate :**

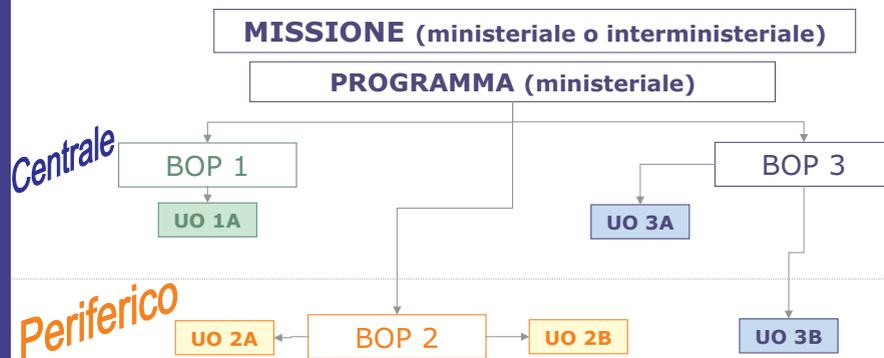
- ▶ da azioni
- ▶ da titoli
  - Titolo 2 - spese di personale
  - Titolo 3 - spese di funzionamento
  - Titolo 5 - spese d'investimento
  - Titolo 6 - spese d'intervento

**Prima parte :  
I fondamenti della L.O.L.F.****1.2. I BOP e UO del MIAT****1.2.1. DEFINIZIONE****1.2.2. LA CARTOGRAFIA DEL MIAT**

## Definizione

- Un Bilancio Operativo del Programme (B.O.P.) è la declinazione operativa d'un programma
- Si riferisce ad un solo programma
- Si scompone in Unità Operative di gestione (U.O.) che costituiscono il livello di esecuzione della spesa

1.1. BOP E UO



## LA TIPOLOGIA DEI B.O.P.

L'analisi dei differenti modi di declinazione dei programmi in B.O.P. permette di individuare le seguenti tipologie:

1. I B.O.P. posizionati a livello centrale
2. I B.O.P. interregionali o zionali
3. I B.O.P. regionali
4. I B.O.P. dipartimentali

1.2. BOP E UO

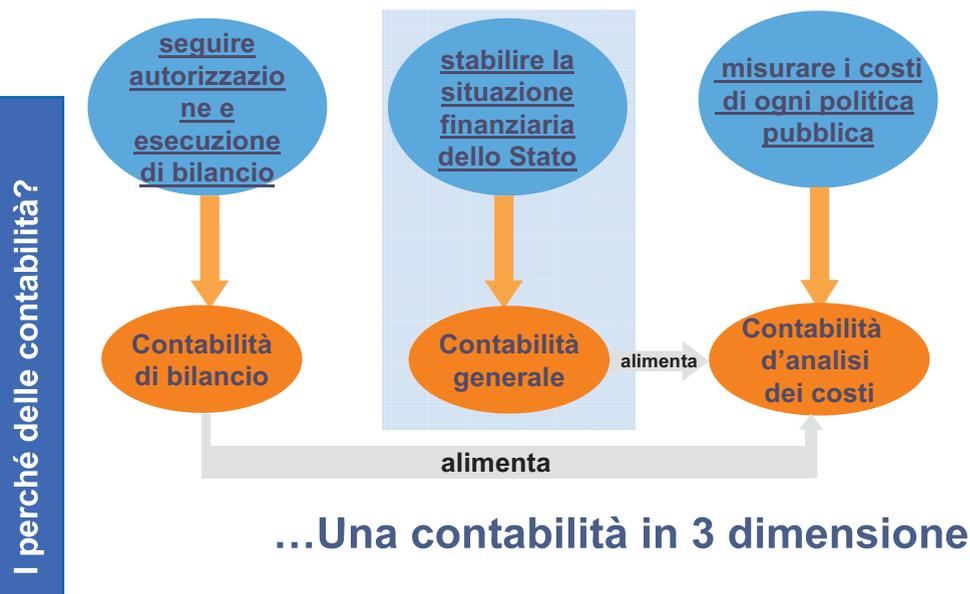
## La questione della fungibilità asimmetrica nei B.O.P.

### 1.3. BOP E UO

- La fungibilità è detta asimmetrica perché :
    - ▶ se le risorse destinate al personale possono essere utilizzate per spese d'altra natura (funzionamento, investimenti, interventi)
    - ▶ l'inverso non è consentito
  - Movimenti di fungibilità asimmetrica sono possibili dall'articolo di raggruppamento 01 (personale) verso l'articolo di raggruppamento 02 (altri titoli) :
    - ▶ all'interno di uno stesso B.O.P. in seno allo stesso programma
    - ▶ tra 2 B.O.P. appartenenti ad uno stesso programma
- **Attenzione** : le risorse di due B.O.P. appartenenti a programmi diversi non sono fungibili



## Per rispondere a 3 esigenze....



## La contabilità di analisi dei costi (CAC)

### ➤ Obiettivi

- ▶ misurare i costi delle azioni delle politiche dello Stato (art. 27 della L.O.L.F.)
- ▶ mettere in evidenza gli elementi necessari
  - per giustificare il primo euro (JPE) dei crediti
  - per misurare la *performance*

### ➤ La CAC, utile per informare:

- ▶ i parlamentari sui risultati ottenuti e sull'efficacia della gestione della spesa pubblica
- ▶ i funzionari preposti al controllo dell'attività

3. La CAC

## Perché un'attività di analisi dei costi ?

- determinare il **costo completo** delle azioni
- **supportare** la gestione
- **preparare** il Rapporto Annuale di Performance (RAP)
- **supportare** la preparazione del budget N+1

3. La CAC



RELAZIONI  
PARLAMENTARI





# L'attività di sindacato ispettivo parlamentare nel primo quadrimestre 2007

*Franca Triestino*

I dati relativi al primo quadrimestre 2007 hanno confermato il trend positivo dell'attività dell'Ufficio Relazioni Parlamentari raggiunto nel corso del 2006.

La produttività totale si è attestata intorno al 48% con picchi più elevati nel settore delle interrogazioni in commissione (65%) e delle interrogazioni con richiesta di risposta scritta (circa il 54%) che arrivano a toccare il 60% se si considerano anche gli atti di sindacato ispettivo rivolti al Ministero dell'Interno e ad altre Amministrazioni.

Nello stesso periodo sono state anche svolte in Parlamento 6 informative e 4 audizioni. Fra queste di particolare rilevanza sono state le comunicazioni sul fenomeno della violenza degli stadi effettuate dal Ministro dell'interno<sup>1</sup> sia alla Camera dei deputati che al Senato della Repubblica a seguito della morte dell'agente Filippo Raciti. Com'è noto, nel corso delle comunicazioni, di cui si pubblica il resoconto stenografico della seduta, il Ministro Amato non si è limitato a ricostruire i tragici fatti ma ha anche anticipato l'adozione di provvedimenti normativi ad hoc confluiti nell'apposito decreto legge 8 febbraio 2007, n.8 convertito dalla legge 4 aprile 2007, n.41.

Sempre nel mese di febbraio<sup>2</sup>, lo stesso Ministro dell'interno ha riferito in ordine alle operazioni antiterrorismo svolte a Padova e Milano e allo stato della lotta al terrorismo in Italia ed ha tenuto un'audizione presso la Commissione Parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse<sup>3</sup>. Il 7 marzo successivo, inoltre, il Ministro Amato ha svolto, nell'ambito di un'indagine conoscitiva, un'audizione presso il Comitato Parlamentare di Controllo sull'attuazione dell'Accordo di Schengen, di vigilanza sull'attività di Europol, di controllo e vigilanza in materia di immigrazione.

Nel quadrimestre in esame il Ministro ha poi risposto a 12 interrogazioni a risposta immediata affrontando diversi temi d'interesse dell'Amministrazione fra i

---

<sup>1</sup> 6 febbraio 2007-Assemblee del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati.

<sup>2</sup> 14 febbraio 2007-Assemblea della Camera dei Deputati

<sup>3</sup> 8 febbraio 2007-Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse

## Relazioni parlamentari

---

quali: le misure da predisporre per prevenire il terrorismo di matrice fondamentalista islamica in relazione alle dichiarazioni di due imam delle moschee di Torino, le iniziative da attuare per garantire una maggiore sicurezza dei cittadini in collaborazione con le autonomie locali, nonché le iniziative legislative da intraprendere in materia di case da gioco.<sup>4</sup>

Per quanto riguarda invece l'attività di sindacato ispettivo del Vice Ministro e dei Sottosegretari, si segnalano le seguenti informative svolte dal Vice Ministro Minniti : sul rinvenimento in Sardegna di due esplosivi nei pressi delle abitazioni di due Sottosegretari<sup>5</sup>, sul sequestro dell'imprenditore Titti Pinna rapito in Sardegna nel settembre 2006<sup>6</sup> e sulle minacce nei confronti di Monsignor Bagnasco, Presidente della Conferenza episcopale italiana<sup>7</sup>.

Intensa è stata infine la partecipazione del Sottosegretario Lucidi alle risposte ad atti di sindacato ispettivo. A tale proposito si ricordano gli interventi in risposta all'interpellanza urgente dell'On.le Garagnani sull'espulsione di quattro cittadini tunisini residenti a Bologna sospettati di essere collegati con settori dell'estremismo islamico<sup>8</sup> e in risposta a quattro interrogazioni riguardanti i problemi di inserimento delle comunità rom in Lombardia, l'ordine pubblico e la sicurezza della città di Perugia, i problemi logistici e strutturali del Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco e, da ultimo, il riconoscimento delle guardie volontarie addette alla vigilanza sugli animali in provincia di Cosenza<sup>9</sup>.

---

<sup>4</sup> 11 aprile 2007 - Q.T. 3-00803 dell'On.le Maroni; 28 marzo 2007 - Q.T. 3-00760 dell'On.le Giacomelli e Q.T.3-00759 dell'On.le Oliva.

<sup>5</sup> 17 gennaio 2007- Assemblea della Camera dei Deputati-

<sup>6</sup> 24 aprile 2007-Assemblea della Camera dei Deputati-

<sup>7</sup> 17 aprile 2007-Assemblea della Camera dei Deputati-

<sup>8</sup> 6 marzo 2007-Assemblea della Camera dei Deputati- int.urg.2-00134

<sup>9</sup> 29 marzo 2007-I Commissione Camera dei Deputati-int.nn.5-00889 dell'on.le Adenti; 5-00890 dell'on.le D'alia;5-00888 dell'On.le Bocchino e n.5-00122 dell'On.le Francescato.

ATTI SINDACATO ISPETTIVO DALL'INIZIO DELLA LEGISLATURA  
DAL 1° GENNAIO 2007 AL 30 APRILE 2007 DEL 28/04/2006

	<b>Rivolti al Ministero dell'Interno</b>	<b>Svolti</b>	<b>%</b>
Mozioni *	0	0	0
Interpellanze	25	8	32
Interrogazioni orali	79	23	29,11
Interrogazioni scritte	287	154	53,65
Interrogazioni orali in Commissione	20	13	65
Risoluzioni	0	0	0
Risoluzioni in Commissione	0	0	0
<b>TOTALI</b>	<b>411</b>	<b>198</b>	<b>48,17</b>

*\*Atti di indirizzo*

Comunicazioni informative	6
Audizioni	4

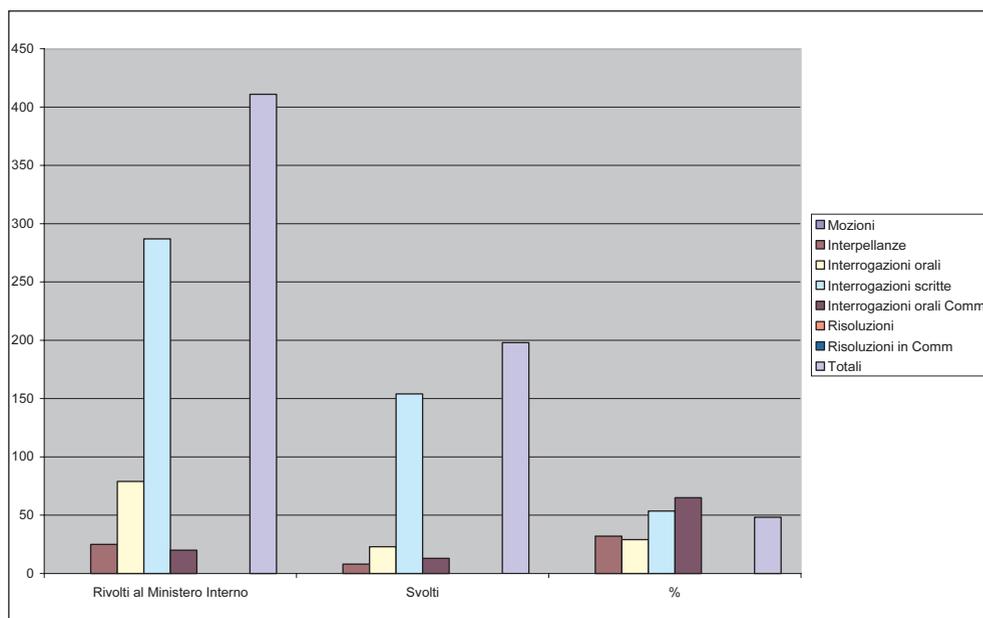
	<b>Rivolti ad altre Amministrazioni e al Ministero dell'Interno</b>	<b>Elementi inviati altri Ministeri</b>	<b>%</b>
Mozioni *	31	30	
Interpellanze	29	26	
Interrogazioni orali	43	36	
Interrogazioni scritte	170	114	
Interrogazioni orali in Commissione	8	8	
Risoluzioni	0	0	
Risoluzioni in Commissione	5	5	0
<b>TOTALI</b>	<b>286</b>	<b>219</b>	<b>76,57</b>

*\*Atti di indirizzo*

## Relazioni parlamentari

### RIEPILOGO ATTI SVOLTI

<b>Totali atti rivolti al Ministero dell'Interno e ad altre Amministrazioni</b>	<b>TOTALI</b>	<b>Totali atti svolti e totali elementi inviati altri Ministeri</b>	<b>TOTALI</b>	<b>%</b>
411+286	697	198+219	417	59,82



# Comunicazione del Ministro dell'Interno sui tragici fatti di Catania e sul fenomeno della violenza negli stadi e conseguente discussione

*Giuliano Amato*

### SENATO DELLA REPUBBLICA

Martedì 6 febbraio 2007

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca: «Comunicazioni del Ministro dell'Interno sui tragici fatti di Catania e sul fenomeno della violenza negli stadi». Ha facoltà di parlare il Ministro dell'Interno, onorevole Amato.

AMATO, *Ministro dell'Interno*. Signor Presidente, la ringrazio innanzitutto per le parole da Lei dette, che di sicuro, in questi giorni di profondo turbamento per le Forze dell'ordine, contribuiranno a rasserenare queste ultime e a far loro continuare il lavoro. In primo luogo, mi scuso con i Colleghi senatori per il ritardo, ma ho partecipato alla Camera dei deputati ad un analogo dibattito, che si è concluso alle ore 12,12. Voglio iniziare il mio intervento - come del resto ho fatto nell'altro ramo del Parlamento - partendo da un breve resoconto sui fatti così come si sono svolti. A mio avviso, infatti, dallo svolgimento della stessa vicenda è utile a cogliere il duplice significato che ogni volta si percepisce in fatti di questa natura. Si colgono le radici specifiche di una violenza che si viene organizzando, radici che sono a Catania diverse da quelle di Napoli e sono a Napoli diverse da quelle di Bergamo e quindi un segnale di attenzione, di interventi, di responsabilità per la violenza stessa che sono, volta a volta, diverse. Allo stesso modo, però, dai fatti si coglie una perversa - non saprei come altro definirla - capacità ormai dell'organizzazione del calcio in tanti suoi ingredienti, come catalizzatore amplificatore di questa violenza, ancorché diversamente formata in diversi luoghi. Di qui il senso di una riflessione, di un pronto intervento che deve riguardare non soltanto la città in cui i fatti sono accaduti, ma l'insieme del calcio. La partita Catania-Palermo era prevista dal calendario ufficiale della Lega calcio per il 4 febbra-

io, cioè domenica scorsa, ma da tempo destava forti preoccupazioni sia per la rivalità tra le due tifoserie, entrambe della medesima Regione, sia per la concomitanza della data del 4 febbraio con i festeggiamenti per Sant'Agata, che nella tradizione di Catania, come è noto, vanno al di là del fatto religioso e coinvolgono, in un insieme di cortei, di processioni e quant'altro, l'intera popolazione. Quindi si erano tenute già diverse riunioni del Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, dalle quali era emersa l'opportunità di rinviare la partita ad una data diversa e anche la società Catania calcio ha riferito al Prefetto di aver reiteratamente chiesto alla Lega calcio lo spostamento dell'incontro, senza ottenere risposta. Della vicenda si è occupato anche l'Osservatorio nazionale sulle manifestazioni sportive, presieduto da un alto dirigente del Dipartimento di pubblica sicurezza, nel quale sono presenti altre Amministrazioni, a partire dal Ministro per le attività sportive, e i rappresentanti del mondo calcio. È un organismo che ora ci servirà molto, anche per il futuro, che compie un monitoraggio complessivo della situazione della sicurezza e che valuta anche le singole situazioni. L'Osservatorio concludeva, il 25 gennaio, che, nelle condizioni date, il livello di rischio di quell'incontro era pari al livello 3 - che corrisponde al rosso di altre nomenclature, cioè il massimo livello - e quindi proponeva di differire ad altra data l'incontro.

Il giorno successivo si è tenuta una riunione del Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, nella quale il Questore ha riferito che in sede di Osservatorio, dove pure era prevalsa l'ipotesi del differimento, si era anche avanzata quella di tenere l'incontro il venerdì, però alle ore 15. Sottolineo l'importanza dell'ora perché il livello di sicurezza e di

rischio, come è facilmente comprensibile, è ritenuto più elevato, al massimo della sua possibile elevatezza, nelle ore notturne e lo è di meno se la partita si svolge nelle ore diurne. Nella riunione successiva del Comitato provinciale entra, finalmente con una sua presa di posizione scritta, la Lega calcio, la quale, in relazione all'impossibilità, di cui prende atto, di far svolgere l'incontro o il sabato o la domenica, tuttavia rifiuta l'ipotesi del differimento e insiste perché l'incontro abbia luogo il venerdì, sottolineando che il calendario successivo è stracolmo, che non ci sono altre date e che rinviare a date successive provocherebbe lo scombinamento del campionato. Quindi, si propone venerdì 2 febbraio, naturalmente alle ore 18, perché ci sono i contratti televisivi e perché - notano le Autorità locali - in una giornata lavorativa l'inizio alle ore 15 non permette a chi stia ancora lavorando di andare allo stadio. Alla fine, in questo contesto, viene disposto dal Prefetto che la partita abbia luogo il venerdì 2 febbraio alle ore 18. A quel punto, inizia la vicenda dell'assembramento della tifoseria locale all'interno e all'esterno dello stadio. Ci sono 20.000 persone. La tifoseria palermitana è in viaggio - per circostanze accidentali, incredibilmente lento - da Palermo. Partono in ritardo i pullman accompagnati dalle Forze dell'ordine, nonostante la Questura li avesse sollecitati a far presto. Quattro pullman perdono la strada. Non ho capito esattamente dove si sono diretti, ma comunque sbagliano percorso. Fatto sta che raggiungono Catania molto più tardi dell'inizio della partita e i tifosi entrano nello stadio alle ore 19,15, quindi a secondo tempo già iniziato. A quel punto i tifosi catanesi tentano un'aggressione nei confronti dei subentranti tifosi palermitani. Ci sono lanci di pietre e di altri corpi contundenti tra l'interno e l'esterno dello stadio, perché una parte dei tifosi è rimasta fuori dallo stadio. Le Forze di polizia ricorrono a lacrimogeni e riescono, grazie a questo e al loro intervento, ad evitare che le due tifoserie entrino a contatto diretto l'una con l'altra. Ai lacrimogeni della polizia si sommano i fumogeni tirati dai tifosi. Si crea quel nebbione tipico di determinate situazioni. L'arbitro sospende la partita, che rimane ferma per quasi mezz'ora. Poi si sollevano i fumi e la partita riprende, arriva alla sua conclusione, ma intanto fuori prende fuoco l'azione nei confronti della Polizia e i tifosi del Palermo rimangono sotto assedio chiusi dentro lo stadio. La Polizia si trova a lottare in un clima di autentica guerriglia, che credo molti di voi abbiano visto in televisione grazie all'emittente che si è collegata in diretta con Catania nella tarda serata di venerdì. Da

una parte, quindi, la guerriglia; dall'altra, l'esigenza di coprire i tifosi del Palermo, che rimarranno a lungo prigionieri dello stadio, ma senza conseguenze fisiche per loro. Le conseguenze, invece, sono purtroppo a carico di numerosi carabinieri ed agenti e soprattutto - come è noto - dell'ispettore Raciti, del quale inizialmente apprendiamo che, davanti al fumo di qualcosa di fumogeno, scende dalla macchina su cui sta lavorando, ne viene colpito (perché in realtà è una bomba carta che esplode) e viene portato in rianimazione. Le agenzie di stampa dicono che è morto, ma in realtà non è vero, perché egli è ancora vivo e morirà un'ora dopo essere stato portato all'ospedale. In seguito, apprendiamo che è deceduto a causa di un trauma addominale e fratture multiple del fegato compatibili con un corpo contundente di importante adeguatezza lesiva. Quindi, non è stata la bomba carta. Quest'ultima, evidentemente, ha provocato un trauma finale, in parte cardiaco e in parte emotivo, immagino, ma in realtà il nostro ispettore, che era stato colpito prima da un corpo contundente (immagino un masso; non so se fosse una spranga, ma sembrerebbe piuttosto un masso), ha continuato a prestare servizio nonostante ciò e, a seguito dell'esplosione della bomba carta, è stato condotto in ospedale, dove morirà un'ora dopo. L'azione continua e si conclude; iniziano gli arresti, vengono arrestate 33 persone fino a ieri sera, più il custode dello stadio ieri (e arriviamo a 34). L'arresto del custode dello stadio è legato ad una situazione...

GRAMAZIO (AN). Quello che ci ha detto lo abbiamo letto sui giornali, non c'è niente di nuovo.

AMATO, *Ministro dell'Interno*. Mi dispiace, ma se lei vuole da me lo *scoop*, non è colpa mia se non posso darglielo.

GRAMAZIO (AN). Non uno *scoop*, ma qualcosa di più potrebbe dire: i giornali li leggiamo tutti.

AMATO, *Ministro dell'Interno*. Sono tenuto a dare un'informativa al Senato. In questo momento sto informando il Senato della Repubblica che non ne è mai stato informato. Sono lieto che lei sia qui e se non è interessato mi lasci per ora concludere.

GRAMAZIO (AN). Se sto qui, vuol dire che sono interessato, lo dica a quelli che non ci sono.

AMATO, *Ministro dell'Interno*. Allora non lo posso dire; lei mi ha messo in condizioni d'interloquire con lei, altri non lo hanno fatto. La Procura della Repubblica di Catania, a seguito delle perquisizioni effettuate e delle prime indagini, è anche arrivata a sottolineare che, allo stato, non possa escludersi che i gravi disordini siano stati espressione di un preordinato attacco che ha avuto come unico e reale obiettivo

le Forze di polizia, nei confronti delle quali, peraltro, già nel recente passato si sono dovute registrare reiterate manifestazioni di violenza verbale e fisica. Il racconto dei fatti, larghissimamente noti, si conclude qui, perché proprio la sottolineatura della procura ci fa capire che qui c'è qualcosa che riguarda il rapporto tra violenza, utilizzazione politica della violenza e ostilità nei confronti delle Forze di polizia. C'è qualcosa su cui dobbiamo lavorare per capire da dove viene. Certo, si rischia in buona parte di fare quella che, con parola ingiustamente sprezzante nei confronti della sociologia, si chiama la sociologia della criminalità. Non condivido lo sprezzo verso la sociologia, ma mi rendo conto che in questo caso non basta, anche se non la si può ignorare: non si può ignorare quello che mi diceva il Prefetto ieri, di quanti giovani dei quartieri degradati della periferia di Catania, avendo il padre in carcere, o appena uscito o in procinto di andarci, considerano istintivamente il poliziotto il loro nemico, il nemico della loro famiglia.

STORACE (AN). Non solo a Catania, Ministro.

AMATO, *Ministro dell'Interno*. Ho detto, in questo momento, a Catania. Non riesco a capire il perché di queste interruzioni.

DINI (Ulivo). Si lasci parlare il Ministro.

STORACE (AN). Era solo una domanda.

PRESIDENTE. Senatore, lasci proseguire il Ministro, ci sarà il dibattito dopo il suo intervento.

AMATO, *Ministro dell'Interno*. Da ex senatore, sono indotto ad apprezzare questa vivacità del Senato, ma devo dire che per ora, in qualche modo, mi stupisce rispetto alle cose che sto dicendo.

STORACE (AN). Non siamo spiritosi, siamo preoccupati.

AMATO, *Ministro dell'Interno*. Non ho detto spiritosi, senatore Storace.

PELLEGATTA (IU-Verdi-Com). Siete incapaci di ascoltare.

DINI (Ulivo). Non faccia interrompere, signor Presidente.

PRESIDENTE. Signor Ministro, senatori, evitiamo questo dialogo: c'è il dibattito dopo.

AMATO, *Ministro dell'Interno*. Quindi, vi sono ragioni che attengono ad una vita malata della città, ad una identità difficilmente trovata dai giovani, ad un rapporto nel quale essi si trovano con organizzazioni ultrà che li inducono ad associarsi, ad aggregarsi, a farsi valere attraverso questo modo di esprimere un odio nel quale, come è stato notato, il bersaglio tende ad essere sempre meno la tifoseria avversaria, anche se la tifoseria avversaria è l'occasione per farlo emerge-

re. Quindi - come dicevo all'inizio - siamo di fronte a un problema generale del quale ci dobbiamo occupare, che vedo emergere in una città quale Napoli nella facilità con la quale azioni di per sé criminose, come lo scippo e il piccolo furto, si accompagnano a una dose crescente di violenza nei confronti delle persone che ne sono vittime: in fondo, è una violenza che va al di là della «necessità» di rubare la borsa o commettere il furto e che sembra avere quasi un fine in sé stessa. È un problema che dobbiamo affrontare in più parti del Paese, comprendendone le radici specifiche e generali. Come dimostra la sequenza dei fatti che ho brevemente ricordato, emerge che il calcio ha finito per essere un catalizzatore e un moltiplicatore di tali fenomeni che esistono e che, laddove non vi fosse il calcio, si manifesterebbero in altri modi; tuttavia, attraverso il calcio essi acquistano una sorta di parossistica continuità, domenica dopo domenica, e si avvalgono di moduli organizzativi che non vi sarebbero al di fuori di quel contesto, legati alle dimensioni del fenomeno calcistico e alla sua portata. Sarebbe ingiusto dire che è lo sport in quanto tale che se li porta dietro. Nei giorni scorsi, alcuni dirigenti sportivi mi hanno detto che ad assistere a una partita di basket vi sono 10.000 persone, l'una vicina all'altra: forse sociologicamente rappresentano segmenti di società in parte diversi da quell'insiemistica più ampia che è sugli spalti di una partita di calcio, ma certamente lì non vi sono incidenti. Alcune specificità del sistema calcio fanno sì che, da una parte, si debba guardare alla vicenda catanese pensando a Catania e, dall'altra, si debba fare di tale vicenda l'occasione per affrontare nuovamente il tema del calcio.

Non è la prima volta che lo si fa. Ho già riferito alla Camera dei deputati che nella scorsa legislatura, in particolare, sono state adottate misure che portano il nome del mio predecessore qui presente, il senatore Pisanu, che hanno avuto una loro efficacia e che avrebbero avuto un'efficacia maggiore se il relativo adempimento - mi riferisco in particolare all'adeguamento degli stadi - non fosse stato solo parziale. Certo è che oggi ci troviamo in una situazione nella quale l'adempimento nei confronti di quegli *standard* è stato parziale. Alcune fenomenologie regolate da quelle misure - mi riferisco, in particolare, alla vendita in blocco dei biglietti alle tifoserie della squadra ospite e all'organizzazione collettiva dei viaggi - non hanno funzionato come ci si aspettava quali riduttori della violenza. Al contrario, il viaggio organizzato ha aumentato, purtroppo, le occasioni di rischio negli autogrill e sui treni (quando viene usato il treno). In particolare, tali misure, pur efficaci in un orizzonte definito, for-

se nella stessa inadempienza che hanno subito, hanno risentito del fatto che il destino complessivo degli impianti sportivi, il loro essere tra le società gestrici e enti territoriali di Governo proprietari, ha creato disincantamenti a una responsabilizzazione complessiva delle società sulla loro utilizzazione. Dunque, noi partiamo da queste constatazioni; partiamo oggi dalla necessità di rafforzare e, dove necessario, raddrizzare, come sostenuto ieri parlando agli interlocutori dello sport, le misure già adottate e di collocarle in un orizzonte più ampio (al quale però dobbiamo lavorare subito) che porti a impianti sportivi affidati alle società, dei quali le società assumano finanziariamente e gestionalmente la responsabilità, con la possibilità di farne dei luoghi polifunzionali, creando nelle società forti incentivi a difenderli nelle attività che vi si svolgono. Certo è che ciò esige un tempo medio, ma nel breve termine non possiamo ricominciare tutto come prima. Quando abbiamo detto - e l'ho affermato io per primo - «basta, io non ci mando più i poliziotti nella situazione in cui si trovano», abbiamo preso una decisione che deve essere confermata nei prossimi giorni e nelle prossime settimane. Sento che ciò è necessario per tutti: per le famiglie che vanno allo stadio, per la tranquillità di chi vive la domenica allo stadio come la vivevo io da bambino, ossia come un'occasione di svago, di tranquillità, un'occasione per la famiglia. Lo devo agli uomini e alle donne di cui ora ho la responsabilità (che era prima del senatore Pisanu), i quali si trovano a rischiare tutte le domeniche per consentire che questo gioco sia un gioco. Non è possibile che a una partita di calcio si debbano dedicare 1.500 uomini. È chiaro che si è determinata una situazione non normale, se si arriva a quel punto. Ricordavo poco fa alla Camera che ieri ci siamo trovati davanti a una giovane donna, la signora Raciti, che ho trovato eccezionale per la forza morale che sapeva esprimere alla sua età. Arrivavo a Catania per incontrare una vedova. Mi sono trovato di fronte a una ragazzina più giovane di mia figlia; era lei la vedova e aveva già due ragazzi accanto, un bambino e una ragazzina di 15 anni. Una donna di straordinaria forza aveva perso il marito davanti allo stadio e lei ha affermato - ciò mi ha colpito - che la domenica si aspettavano di veder tornare il marito con qualche ferita, ma non morto. Già vedendolo tornare con qualche ferita, ci si dovrebbe domandare il perché. Prima di lei aveva parlato un poliziotto, commosso come tutti i suoi Colleghi. Vedevo questi uomini robusti con le lacrime, che silenziosamente uscivano dai loro occhi. Egli, dopo la lettura del messaggio del Capo dello Stato a loro rivolto, ha chiesto che gli si

dicesse: noi ci crediamo ancora. Ho trovato veramente impegnativo per noi quel suo dire «noi ci crediamo ancora». Noi non possiamo più mandarli a rischiare come è accaduto finora.

Ecco quello che è venuto fuori e che voi già conoscete. Non posso non dirlo al Senato, anche se già ieri sera lo abbiamo comunicato alla stampa. A me spiace quando qualcosa viene comunicata alla stampa prima che alle Camere ma, quando si convoca una riunione a Palazzo Chigi, bisogna informarne la stampa subito dopo. E lo abbiamo fatto prima che potessi venire a dirlo qui, a voi. Fondamentalmente, questo è un progetto che si articola in due fasi. Una fase immediata, di interventi che siano di rafforzamento e correzione della disciplina esistente, e una seconda fase, da far partire contestualmente, che consiste nel progetto che il Ministro dello sport ha in realtà già costruito nelle sue linee essenziali, ossia, come ho detto, quello del passaggio degli stadi alle società. Tale progetto ci permetterà, sulla base dell'adempimento rispetto agli *standard* Pisanu, che sono comunque essenziali, di arrivare a ciò che è stato quasi unanimemente proposto in Italia, vale a dire a tenere la Polizia tendenzialmente fuori dando maggiori responsabilità all'interno degli stadi a servizi assicurati dalle società, il che non sarebbe possibile se non ci fosse tutta quell'opera di prefiltraggio e selezione che è essenziale per ridurre fortemente il rischio dell'incidente all'interno dello stadio. Allora, l'adeguamento deve avvenire e se non avviene gli stadi non hanno il pubblico. Non abbiamo alcuna ragione di tenere il campionato fermo fino a quando tutti gli stadi non saranno adeguati, ma in quelli non adeguati, se si vuole giocare, si gioca a porte chiuse. So benissimo che gli incidenti possono avvenire anche fuori dallo stadio, ma state pur tranquilli che se la partita è a porte chiuse, è difficile che attorno allo stadio ci sia lo stesso tipo di assembramento che c'è quando la partita è a porte aperte. Questo mi pare assolutamente ovvio e le società devono capirlo. Nelle vicende degli ultimi mesi non vi è stata inadempienza necessitata ai decreti Pisanu, bensì elusione perpetrata sino al punto di avere stadi che certificano come propria capienza 9.999 spettatori in presenza di una soglia minima che quei decreti fissavano a 10.000, davanti ai quali capisco che, a questo punto, qualcosa bisogna fare, perché non posso contare su queste società *rebus sic stantibus* per avere l'ottemperanza, avendo già esse deciso l'inottemperanza, mascherata con il «9.999» (ce ne sono altri che dichiarano 9.900, 9.950 e così via). Intanto, la soglia verrà abbassata. Ancora dobbiamo definire il numero, ma verrà abbassata in modo che il «9.999»

ricada comunque nei decreti Pisanu; poi vedremo, ci potranno essere requisiti di minore portata per gli stadi più piccoli. Ci dovrà essere l'ottemperanza comunque: le risorse dovranno essere trovate. Se non vengono trovate, lo stadio continuerà ad essere utilizzato a porte chiuse. Ci dovrà essere, naturalmente, una maggiore severità, e non tanto delle norme. Un Collega deputato notava, con finezza latinista, che diverse di queste norme finiscono per essere *minus quam perfectae* in quanto c'è il precetto, ma non la sanzione, ovvero quando la sanzione è scritta è soltanto apparente. I reati da stadio non sono reati minori e questo lo deve capire anche chi se ne occupa in sede giudiziaria: non dev'essere necessario per noi portare a 15 anni la pena per un reato da stadio affinché qualcuno se ne accorga, perché questo sarebbe grottesco. C'è una proporzionalità complessiva nel sistema penale, per cui l'entità della pena è già adeguata. Casomai, a noi serve la quasi-flagranza a quarantotto ore, e questo intendiamo riproporlo, riferita agli accertamenti da fare sulla base delle rilevazioni del videocontrollo *in loco* e a quel momento, non sulla base di elementi successivi che, come tali, in realtà renderebbero la quasi-flagranza una cattura mascherata. No! Si deve sempre trattare di un arresto determinato dalla visione del videocontrollo iniziale. Ma ci vuole il tempo necessario a questo fine. Occorre che le sanzioni siano praticate e che quindi siano comminate ed effettive. Occorre che il divieto di frequentare gli stadi sia reso praticabile anche nei confronti dei minori. Scusate! Lo dico anche al senatore Pisanu: l'averlo connesso, reso conseguenza della commissione di un reato ha reso impossibile estenderlo ai minori. D'altra parte, troverei aberrante portare l'imputabilità dei minori a 12 anni per potervi applicare questa misura. Non lo farei mai. Ma se questa diventa misura di prevenzione rispetto alla quale il comportamento violento allo stadio è un indice di pericolosità e non un fatto-reato, la misura può essere comminata anche al minore, a prescindere dalla imputabilità. La misura deve essere accompagnata da una prescrizione che non sia la mera firma e basta. Ciò si è infatti rilevato aggirabile: i minori firmano e vanno alla partita! Allora devono rendere un servizio: dovremo concordare con gli enti locali le modalità per realizzare questo, per esempio pulire scritte sui treni o sui muri pubblici o qualcos'altro che li impegni effettivamente e visibilmente nelle ore durante le quali si svolge la partita. Non dobbiamo ridere davanti a queste circostanze perché corrispondono in campo automobilistico al togliere la patente, l'unica iniziativa che scoraggia veramente dall'eccesso di velocità. Altre sanzioni non hanno il medesimo

effetto. E non vi è nulla di autoritariamente barbarico nell'imporre sanzioni di questa natura, in particolare ai giovani, che dobbiamo educare meglio ma che dobbiamo anche saper punire quando è il momento di punire comportamenti che, altrimenti, diventano la norma quando la norma essi non possono essere. Dobbiamo cambiare per le tifoserie. Quindi, penseremmo di eliminare la vendita in blocco dei biglietti per evitare proprio questi corridoi a rischio, rappresentati dai viaggi delle tifoserie e la loro presenza «in pacco». E questo è propedeutico ad un sistema nel quale i rapporti collusivi tra le società e le tifoserie debbono finire. La storia dei biglietti è uno dei modi attraverso i quali le collusioni si mantengono. Non a caso venne giustamente introdotto il biglietto nominativo, proprio per evitare che le tifoserie disponessero liberamente dei biglietti e li gestissero come volevano. Naturalmente questo potrà aiutare a «distinguere il grano dal loglio» e recuperare quelle tifoserie, proprie della squadra, non dell'odio contro un'altra squadra, dell'odio razzista, dell'odio contro il presidente della Lazio che li ha privati di risorse, di cui prima si potevano comodamente avvalere, di una ostilità che non è neanche l'amplificazione dell'antagonismo sportivo, ma che nulla ha a che vedere con l'antagonismo sportivo. E bisognerà anche occuparsi di coloro che in questo fanno gli eccitatori e gli istigatori all'odio. È un'idea alla quale sta lavorando Giovanna Melandri; va attuata con il massimo di attenzione, ma sono troppe le radio e le televisioni locali che fanno eccitazione e istigazione continua alla violenza e all'ostilità.

STORACE (AN). Lo fa anche Caruso.

AMATO, *Ministro dell'Interno*. Quella alla quale Giovanna Melandri sta lavorando è l'ipotesi di un Osservatorio, costruito ovviamente all'interno della professione giornalistica, non dello Stato (che sarebbe per ciò stesso censorio), che si occupi di segnalare e stigmatizzare queste forme di istigazione. Insomma, lo sport è agonismo e anche antagonismo, e tale non può non essere, ma che lo sport generi il nemico contro il quale si esercita violenza questa è cosa alla quale dobbiamo porre rimedio. Mi fermo qui, perché ho già parlato anche troppo. Ci saranno altre misure. È importante che partano entrambe le cose. Credo che convincere oggi le società a farsi carico degli adempimenti cui non hanno ancora provveduto, senza dare la prospettiva che lo stadio sarà loro, che ne saranno responsabili e lo gestiranno e che quindi ha senso per loro fare oggi questo investimento, sarebbe difficile. Quegli inasprimenti di atteggiamento che oggi sono necessari servono quindi in tale prospet-

tiva che dobbiamo saper creare. Però deve appunto trattarsi di un vero cambiamento. Alla Camera l'onorevole Pescante ha ricordato, insieme a diversi Colleghi, che nel 1995 si trovò a sospendere il campionato dopo che c'era stato un morto; eccoci qui, dodici anni dopo, c'è stato un altro morto e sospendiamo il campionato. Impariamo dalle esperienze, capitalizziamo la parte positiva che queste ci hanno dato e andiamo oltre, in modo da riuscire a liberarci di questo cancro (permettetemi di dirlo, il modello inglese è molto citato), senza bisogno di avere 88 morti come in Inghilterra per arrivare a un drastico cambio

di registro. Credo che l'immagine di quell'ispettore, di sua moglie, di sua figlia e di quegli altri agenti che ho visto ieri dovrebbe essere un monito sufficiente per noi per intervenire e per il mondo del calcio per cambiare. Lo spettacolo non può continuare a questo prezzo. Ci saranno grandi interessi economici nel calcio, entrate fiscali dipenderanno dallo svolgimento delle partite, colossali partite di diritti televisivi sono in ballo quando si parla del calcio, ma, Santo Signore, manteniamo le proporzioni: non si può morire per questo, quand'anche si tratti dello sport più gigantesco e più lucrativo del mondo.

SICUREZZA  
PUBBLICA





# Le forme di coordinamento Stato-Regioni e le forme di collaborazione con le Regioni e gli Enti locali in materia di sicurezza

*Maurilia Bove, Maria De Angelis, Francesco Garsia, Alessandra Guidi, Marco Valentini, Vittorio Zappalorto*

### Introduzione

Il presente gruppo di lavoro<sup>1</sup> nasce dall'esigenza di approfondire e valutare la necessità di dare attuazione all'articolo 118, terzo comma, della Costituzione, che prevede *“la legge statale disciplina forme di coordinamento tra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere b) (immigrazione) e h) (ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale) del secondo comma dell'articolo 117 “.*

Tale esigenza ha fornito anche l'occasione di una compiuta riflessione sull'incremento, registrato nel corso degli ultimi anni, della prassi di sottoscrivere, individuando quali parti da un lato l'Amministrazione, dall'altro le Regioni e/o gli Enti locali, atti finalizzati a stabilire forme di collaborazione, variamente denominate (accordi, protocolli, intese, contratti, ecc.). Prassi riconducibile a vari principi normativi, che ha trovato uno specifico riconoscimento nell'art. 7 del DPCM 12 settembre 2000, mosso dalla finalità, secondo quanto testualmente indicato nello stesso articolo, *di perseguire, nell'ambito delle rispettive attribuzioni e competenze, condizioni ottimali di sicurezza delle città e del territorio extraurbano e di tutela dei diritti di sicurezza dei cittadini, nonché per la realizzazione di specifici progetti di ammodernamento e potenziamento tecnico-logistico delle strutture e dei servizi di polizia amministrativa regionale e locale, nonché dei servizi integrativi di sicurezza e di tutela sociale, agli interventi di riduzione dei danni, alla educazione alla convivenza nel rispetto della legalità.*

---

<sup>1</sup> Istituito il 19 maggio 2006, coordinato dall'Ufficio ordine e sicurezza pubblica del Gabinetto del Ministro e composto da rappresentanti del Dipartimento della pubblica sicurezza, dell'Ufficio Affari legislativi e relazioni parlamentari e della Prefettura di Torino.

I due percorsi di approfondimento, strettamente collegati, non possono quindi che rinviare alla prospettiva di una rivisitazione dell'architettura dell'intero sistema, al fine di verificarne la coerenza con il quadro costituzionale di riferimento ed al contempo rafforzarne l'efficacia, previa soluzione di talune problematiche giuridiche e adozione di conseguenti indirizzi innovativi.

La questione, a ben vedere, è tutt'altro che limitata ad un intervento di razionalizzazione delle diverse disposizioni ovvero a colmare possibili lacune normative sul piano dell'attuazione del testo costituzionale. Rappresenta, viceversa, un'interessante opportunità per intervenire attraverso un'azione chiarificatrice e di forte innovazione su un tema di rilevanza strategica destinato a conferire visibilità al ruolo istituzionale del Ministero dell'Interno e a sottolinearne di conseguenza la rilevanza in termini di efficacia.

Dal punto di vista metodologico, l'esame delle varie problematiche è stato riferito esclusivamente alla materia dell'ordine e della sicurezza pubblica, tenuto conto che in tale settore è stata registrata negli ultimi anni, più che nella materia dell'immigrazione, una intensa cooperazione interistituzionale che ha reso disponibile una base concreta di riflessione. Tuttavia, gli esiti degli approfondimenti effettuati, per quanto riguarda i profili giuridici, possono considerarsi validi, data l'identità della fonte e il presupposto comune della competenza esclusiva dello Stato, anche per la materia dell'immigrazione.

### **Profili della problematica**

Per ciò che concerne l'attuazione del nuovo testo dell'art. 118 Cost., in materia di coordinamento Stato-Regioni, già nella passata Legislatura era stata avanzata una proposta di legge, elaborata unitariamente da ANCI, UPI e Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, contenente disposizioni per il coordinamento in materia di sicurezza pubblica e polizia amministrativa locale e per la realizzazione di politiche integrate per la sicurezza. Tale proposta, non giunta a buon fine e reiterata nell'identico testo nella presente Legislatura (A.C. 883, Incostante e altri), presenta aspetti discutibili sui quali si riferirà in seguito, che potranno più agevolmente essere sviluppati anche alla luce degli approfondimenti svolti sullo specifico tema del coordinamento.

Per quanto viceversa riguarda le forme di collaborazione interistituzionale, è opportuno introdurre fin d'ora lo specifico tema della stipula, tra le Prefetture e gli Enti territoriali, di intese, accordi, protocolli, contratti, in materia di sicurezza, rappresentando gli elementi salienti della problematica e rinviando ad un apposito paragrafo l'approfondimento sulla qualificazione giuridica di tali forme pattizie, variamente denominate. La prassi in parola si sviluppa nel nostro Paese a partire dal 1998, sul presupposto che il diritto alla sicurezza non si declini solo sul versante dell'ordine pubblico, tradizionalmente inteso, ma investa necessariamente altri fronti

e altri attori, pubblici e privati. Ciò anche sulla base di specifiche esperienze condotte all'estero, in particolare i *contratti locali di sicurezza* elaborati nell'ordinamento francese, volti a coniugare iniziative di prevenzione sociale e di repressione con nuove azioni. Tuttavia, mentre in Francia l'insieme delle regole necessarie (tempi certi per le azioni programmate; elenco delle risorse che ciascun partner si impegna a garantire per le tradizionali forme di prevenzione e per la "nuova prevenzione"; sistema di monitoraggio rigoroso a livello centrale e locale), che comprendono la previsione di organismi *ad hoc* per la consulenza, la gestione a livello centrale, il supporto tecnico, giuridico e metodologico, ha consentito di rendere centrale il nuovo strumento nell'ambito della politica di cittadinanza portata avanti dal Governo, il percorso culturale e istituzionale nel nostro Paese si è rivelato senz'altro più lento, articolato in maniera disomogenea e non strutturato sul piano dei riferimenti normativi.

In particolare, l'esistenza di una "questione sicurezza" da affrontare con una prospettiva più ampia, integrata, rispetto al tradizionale approccio di ordine pubblico, inizia a delinearsi, per varie ragioni, all'inizio degli anni novanta, in gran parte per i fermenti che attraversano in quella fase le Amministrazioni locali. Il nuovo sistema di elezione dei Sindaci, unitamente all'avvio del processo di devoluzione portato avanti dalla riforma Bassanini, investe le Amministrazioni locali dell'esigenza di rispondere direttamente alle istanze di sicurezza dei propri cittadini. Fino al 1998, peraltro, anno in cui si formalizza il primo protocollo d'intesa tra la Prefettura e il Comune di Modena, le diverse iniziative appaiono piuttosto frammentarie, risolvendosi in risposte estemporanee e limitate ai problemi delle città. A partire dall'esperienza modenese, viceversa, il solo biennio 98/99 vede la stipula di circa 60 protocolli d'intesa.

Una nuova fase, più pragmatica e concreta, prende avvio a partire dal 2000. Nel periodo 2000/2003 vengono stipulati oltre 100 contratti di sicurezza, la cui efficacia, sul piano della concretezza, si è rivelata senz'altro più convincente, ancorché non scevra di problematiche applicative. Successivamente, cioè dal 2003 ad oggi, la tendenza a ricorrere allo strumento pattizio ha seguito un consistente *trend* di incremento, pur permanendo la necessità di risolvere questioni non secondarie quali: una precisa calendarizzazione degli impegni, per non affievolirne l'aspetto precettivo; puntuali riferimenti sulle fonti di finanziamento degli interventi, nonché in relazione alle risorse umane e strumentali necessarie; sistemi di verifica sullo stato di attuazione e sui risultati conseguiti prima di accedere ad ipotesi di rinnovo.

L'insieme dei fattori da ultimo indicati, sullo sfondo dell'auspicabile ipotesi di prevedere uno schema di accordo che, pur tenendo conto delle diversità territoriali, si ispiri ad una filosofia uniforme e, eventualmente, veda l'istituzione di una struttura tecnica dedicata a livello centrale con l'obiettivo di rafforzare l'architettura di tali strumenti, suggerisce un intervento che, qualora si confermi l'indirizzo di puntare su questo modello pattizio, ponga le Prefetture in condizione di disporre di strumenti omogenei ed efficaci da dispiegare sul territorio.

Tuttavia, mentre sul piano del rapporto con gli Enti locali una politica di revisione delle prassi in atto può essere agevolmente ricondotta, seppure attraverso un intervento incisivo e significativo, nella direzione indicata, mediante strumenti di indirizzo agevolmente disponibili, occorre tenere anche conto della circostanza che, nella concreta esperienza, analoghi strumenti pattizi sono intervenuti a regolare forme di collaborazione, in materia di sicurezza integrata, anche con le Regioni (nel numero di 6). Tralasciando l'aspetto, marginale e certamente risolvibile sul piano del coordinamento, del rapporto tra la Prefettura, cui compete un ambito di attività su base provinciale, e l'ente regionale, il tema della collaborazione con le Regioni pone con forza l'esigenza di un preliminare chiarimento di tipo interpretativo sugli strumenti normativi vigenti, anche alla luce del cennato mutamento del Titolo V della Costituzione, da cui solo può discendere una corretta individuazione delle categorie giuridiche da adottare e degli aspetti concreti e sostanziali della disciplina pattizia, questi ultimi certamente idonei a convergere nel complesso degli interventi innovativi prospettati per il rapporto con gli Enti locali. In altre parole, come si vedrà in modo più approfondito, è necessario tenere distinto il piano del coordinamento con le Regioni, che richiama il disposto dell'art. 118, co. 3 Cost., e la conseguente primazia dello Stato nella materia dell'ordine e della sicurezza pubblica, anche attraverso l'individuazione di specifiche forme, dal piano della collaborazione, nel contesto delle politiche di sicurezza integrata che muovono viceversa dal volontario incontro di soggetti che intendono promuovere in forma sinergica un'integrazione di competenze riferibili alla propria autonoma sfera.

### **Finalità del gruppo di lavoro**

Il gruppo di lavoro ha quindi ritenuto necessario affrontare le seguenti problematiche:

a) la portata dell'art. 118, co. 3, Cost., nella parte in cui prevede che *la legge statale* disciplini forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere b) e h) del secondo comma dell'art. 117, cioè immigrazione e ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale;

b) l'individuazione, tenuto conto della competenza legislativa esclusiva dello Stato, delle forme di coordinamento azionabili Stato-Regione in materia di ordine e sicurezza pubblica, nonché delle forme di collaborazione tra lo Stato e gli enti territoriali in materia di politiche di sicurezza integrata, con particolare riferimento al percorso istituzionale e alle conseguenti procedure formali e amministrative, nonché alla qualificazione con un *nomen iuris* appropriato ed univoco, previo approfondimento dei contenuti giuridici, delle intese eventualmente adottate;

c) la chiarificazione dei contenuti e delle materie, anche alla luce di quanto sub b), che possono essere oggetto delle attività di coordinamento e collaborazione, con l'individuazione di appropriate linee guida.

### Coordinamento e collaborazione alla luce del titolo V della Costituzione

Come sopra ricordato, l'art. 118, 3° comma, della Costituzione prevede che con legge statale siano disciplinate forme di coordinamento tra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere b) e h) dell'art. 117, ovverosia ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale, e immigrazione.

A tal proposito, è sembrato preliminarmente opportuno soffermare l'attenzione sulla nozione di ordine e sicurezza pubblica, come desumibile dalla vigente normativa e dalla giurisprudenza costituzionale, e sulla formula organizzatoria del coordinamento, quale strumento di relazione tra organi elaborato dalla dottrina amministrativa.

Vale peraltro la pena di precisare che l'interesse alla tematica, di cui è testimonianza l'evoluzione della legislazione nei termini sopra richiamati, si fonda sulla profonda trasformazione del concetto di sicurezza avvenuta nel corso degli ultimi decenni. Per quello che specificamente concerne il presente lavoro, è importante sottolineare come alla tradizionale nozione di sicurezza, attinente i tipici profili dell'attività di prevenzione e di contrasto riconducibile alla missione delle forze di polizia e della magistratura, si sia affiancata una nozione più ampia che presenta una dimensione plurale, nel senso che si realizza sul piano della prevenzione sociale, situazionale e comunitaria, che non può non coinvolgere altri soggetti cui compete il governo di attività coesenziali al raggiungimento di condizioni di sicurezza nella sua espressione generale o civile.

In particolare, nella prima categoria (prevenzione sociale) rientrano tutti quegli interventi che, attraverso azioni di sviluppo sociale, siano in grado di incidere sulle cause dei processi di criminalizzazione e di vittimizzazione, riducendo le motivazioni al crimine. Lo scopo è creare un ambiente migliore che, rivolgendosi all'autore del reato quale parte di un segmento sociale a rischio, scoraggi i fenomeni di devianza. Rientrano in tali politiche le misure nel campo urbanistico, sanitario, educativo, culturale, di sostegno alle vittime di reati e alle fasce deboli della popolazione, di integrazione sociale. Nella seconda categoria (prevenzione situazionale) l'attività è rivolta non agli autori dei reati, bensì agli ambienti in cui i reati sono commessi. Le misure concrete sono pertanto rivolte a ridurre le opportunità di consumazione dei delitti, attraverso interventi sull'ambiente fisico, come ad esempio con il ricorso a strumentazioni tecnologiche e di videosorveglianza, rendendo il crimine più difficile e rischioso. Nella terza categoria (prevenzione comunitaria), ci si rivolge alla comunità in quanto soggetto capace di attivarsi con forme di autoorganizzazione, utilizzando meccanismi di coesione sociale mediante interventi sui contesti abitativi e relazionali.

Tornando al concetto di ordine e sicurezza pubblica *strictu sensu*, appare utile evidenziare come questo riceva una sua compiuta delimitazione proprio all'indomani dell'avvio del descritto processo di devoluzione funzionale sul piano amministrativo, dal livello statale al livello locale, attuato dal decreto legislativo 31

marzo 1998, n. 112. In particolare, l'articolo 159 reca le definizioni concernenti i compiti amministrativi relativi alla polizia amministrativa regionale e locale, all'ordine pubblico e alla sicurezza pubblica, precisando che tali ultimi compiti, riservati alla competenza statale, concernono *“le misure preventive e repressive dirette al mantenimento dell'ordine pubblico inteso come il complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale, nonché alla sicurezza delle istituzioni, dei cittadini e dei loro beni”*.

Tale definizione, in linea con l'orientamento tradizionale tramandato in materia dalla giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 290/2001) chiarisce come la nozione di ordine pubblico e sicurezza, riservata alla competenza statale, debba muoversi nel contesto della salvaguardia di *“interessi essenziali al mantenimento di un'ordinata convivenza civile”*, diversamente considerando le funzioni di prevenzione sociale – e non criminale – pure incidenti su quest'ultima ma solo indirettamente connesse con la materia della sicurezza c.d. primaria. Tale ricostruzione sistematica appare riconfermata, all'indomani della riforma del titolo V della Costituzione, dalle stesse pronunce costituzionali intervenute in materia, che hanno sostanzialmente ribadito un'interpretazione restrittiva della nozione di *“sicurezza pubblica”*, differenziandola dai compiti di polizia amministrativa devoluti a livello regionale e locale.

Il quadro ordinamentale che si è andato sviluppando a partire dalla riforma Bassanini sembra perciò delineare un'architettura di sistema, nell'ambito della quale, accanto alla predetta sicurezza primaria, il *“diritto alla sicurezza”* dei cittadini, inteso nel senso più ampio del termine, appare assicurato dall'azione congiunta e sinergica di più componenti di governo, nell'ambito delle rispettive specifiche competenze. Non è un caso, a tal riguardo, che già in sede di attuazione del d.l.vo 112/98, per la parte relativa alle funzioni e ai compiti di polizia amministrativa, il D.P.C.M. del 12 settembre del 2000, all'articolo 7, abbia espressamente previsto *forme di collaborazione, in via permanente, tra lo Stato, le Regioni e gli Enti locali, nell'ambito delle rispettive attribuzioni e competenze, per il perseguimento di condizioni ottimali di sicurezza delle città e del territorio extraurbano e di tutela dei diritti di sicurezza dei cittadini, nonché per la realizzazione di specifici progetti di ammodernamento e potenziamento tecnico-logistico delle strutture e dei servizi di polizia amministrativa regionale e locale, nonché dei servizi integrativi di sicurezza e di tutela sociale, agli interventi di riduzione dei danni, all'educazione alla convivenza nel rispetto della legalità*.

Il successivo comma 2, in linea con l'art. 9 del d.l.vo 281/1997, prevede la stipula di accordi, sentito il Ministro dell'Interno o su sua proposta, in sede di Conferenza Unificata, tra Governo, Regioni, Province, Comuni e Comunità Montane, per lo svolgimento in forma coordinata delle attività di rispettiva competenza volte al perseguimento delle finalità dello stesso articolo. Il comma 3, poi, prevede che il Ministro dell'Interno, nell'ambito delle sue attribuzioni, promuove le iniziative

occorrenti per incrementare la reciproca collaborazione fra gli organi dello Stato, le Regioni e le Amministrazioni locali in materia, anche attraverso la stipula di protocolli d'intesa o accordi per conseguire specifici obiettivi di rafforzamento delle condizioni di sicurezza delle città o del territorio extraurbano.

Le disposizioni contenute in tale articolo sembrano pertanto delineare, nel sistema pre-riforma costituzionale, un quadro collaborativo tra Stato e organi di governo locale e regionale nell'ambito del quale è dato realizzare:

- a) forme di coordinamento delle reciproche attività, secondo la procedura concertativa (accordi) da realizzarsi in sede di conferenza unificata;
- b) forme di collaborazione nel settore della sicurezza, attraverso iniziative che possono anche assumere la forma dei protocolli d'intesa o degli accordi, per conseguire specifici obiettivi di rafforzamento delle condizioni di sicurezza delle città e del territorio extraurbano.

Per quanto riguarda sub a), la procedura concertativa prevista dalle disposizioni sopra richiamate non risulta mai stata attivata.

Per ciò che concerne sub b), viceversa, forme di collaborazione hanno effettivamente trovato attuazione nelle intese stipulate a partire dalla fine del 2000 tra il Ministero dell'Interno e 6 Regioni, nonché in numerosi protocolli stipulati, a far data dal 1998, con gli Enti locali. Tali intese sono finalizzate alla creazione di un *sistema integrato per le politiche di sicurezza e di educazione alla legalità*. Sostanzialmente, sono espressione dell'esigenza di mettere in campo strumenti che consentano di integrare le politiche di prevenzione sociale, di competenza delle Regioni degli Enti locali, con le politiche di sicurezza in senso stretto, di competenza degli organi statuali, in una concezione allargata di sicurezza che non sia solo frutto della prevenzione e del contrasto alla criminalità ma anche della attuazione di azioni di inclusione sociale, come la realizzazione di luoghi accoglienti che incrementino la percezione di sicurezza dei cittadini.

Nel contesto sopradelineato, va dunque analizzato il sopravvenire del disposto di cui all'art. 118, 3° comma, che prevede che con legge statale siano disciplinate forme di coordinamento fra Stato e Regioni in materia di ordine e sicurezza pubblica. Per quanto concerne l'utilizzo di tale nozione organizzatoria, è stata presa in considerazione nell'ambito del gruppo di lavoro la possibilità che la norma costituzionale non abbia inteso riferirsi alla formula amministrativa in senso tecnico, avendo viceversa l'intenzione meramente di sottolineare l'esigenza di agire sul piano della reciproca collaborazione.

Tale opzione interpretativa non sembra tuttavia corrispondere alla reale intenzione del legislatore costituzionale, ove si consideri che nella prospettiva delineata dal nuovo titolo V lo strumento della collaborazione (*rectius* della leale collaborazione) assume a specifico e ben delimitato principio di regolazione dei rapporti tra Stato e Autonomie territoriali attraverso l'esplicito riconoscimento contenuto nell'articolo 120 Cost..

Da questo punto di vista, pertanto, appare difficile ipotizzare che il legislatore, nel caso specifico dell'articolo 118, non abbia utilizzato una terminologia tecnicamente inequivoca, per riferirsi genericamente ad una qualsivoglia modalità relazionale.

Tale assunto trova conferma anche sulla base di ulteriori argomentazioni di natura sostanziale.

A tal proposito appare opportuno innanzitutto operare, sul piano concettuale, un richiamo alle distinzioni della dottrina pubblicistica tra i diversi moduli organizzativi (collaborazione, accordo, coordinamento) utilizzati per disciplinare i rapporti tra soggetti amministrativi posti su piani di reciproca autonomia.

In sostanza, sussiste collaborazione o cooperazione ove vi siano liberi collegamenti o intese continuative, ma esistenti solo di fatto ovvero in forma convenzionale tra i vari soggetti amministrativi; ci si trova dinanzi ad accordi quando i collegamenti o le intese risultano garantiti da specifiche norme ma con riguardo a singoli atti o a procedimenti da emanare o attività da concertare; ci si trova infine di fronte al coordinamento in senso tecnico laddove il legislatore abbia statuito, in tal modo istituzionalizzandola, la presenza di una struttura o più strutture preordinate a gestire i suddetti collegamenti e le intese nel rispetto delle autonomie delle singole Amministrazioni in vista della razionalizzazione delle attività di queste ultime.

Lo strumento del coordinamento, nel campo oggetto del presente studio, implica il riconoscimento in capo ad un soggetto (lo Stato) di una posizione di primazia, che si traduce concretamente in un potere di indicare un obiettivo unitario a soggetti da coordinare, pur dotati di autonomia e di un proprio ordinamento. Più specificamente, va qui evidenziato come il concetto di coordinamento nella materia della sicurezza evochi in particolare una ben precisa modalità di relazione tra soggetti, le cui volontà appaiono ordinate sulla base di un disegno unitario delineato da un soggetto od organo cui l'ordinamento conferisce una specifica potestà di assicurare unità di indirizzo alle attività poste in essere nell'ambito delle competenze di rispettiva pertinenza. Tale posizione di primazia, pur non avendo in sé l'efficacia della supremazia, la quale consente di esplicitare la pretesa all'esecuzione degli ordini, ha comunque la forza di garantire, attraverso il condizionamento delle scelte dei coordinandi, la attuazione delle manifestazioni di volontà connesse all'esercizio del potere di coordinamento. Nel modello coordinamentale in esame, di tipo c.d. verticale in sostanza, quello che emerge e differenzia la categoria rispetto ai modelli tipici di cooperazione o collaborazione – intese nel senso letterale di operare insieme per il raggiungimento di uno scopo determinato – è la presenza di un'attività sovraordinata in funzione organizzativa e di riduzione a unitarietà della finalità da perseguire, finalità che rappresenta l'unico vero vincolo per i soggetti chiamati ad animare il sistema del coordinamento.

Vale peraltro la pena di sottolineare come, più in generale, sia possibile distinguere nell'ambito della categoria coordinamentale, oltre al sopraccennato modello di tipo "verticale" anche una formula organizzativa di cosiddetto coordi-

namento orizzontale caratterizzato da una posizione di equiordinazione dei soggetti che si trovano pertanto in un contesto sostanzialmente paritario. In questo caso l'elemento della sovraordinazione, non si appunterà in capo a un singolo organo o soggetto che ha partecipato alla fase procedimentale del processo di coordinamento –investito di tale posizione in ragione degli specifici ambiti di materia definiti dal legislatore - ma emerge nel momento decisionale quando il connotato di sovraordinazione si riassume nella decisione vincolante assunta dal soggetto considerato nella sua collegialità.

In entrambe le categorie organizzatorie, quindi, del coordinamento verticale e di quello orizzontale, è dato riscontrare un profilo di sovraordinazione. Mentre nella prima ipotesi tuttavia tale profilo si concretizza nella configurazione autonoma della decisione del singolo organo dotato, per legge, di una posizione di primazia, nel secondo caso detta funzione di primazia viene assunta dalla decisione congiunta espressa dai soggetti in posizione equiordinata, decisione che, una volta uscita dalla sfera volitiva dei coordinandi, si va a collocare su un livello autonoma diventando strumento di condizionamento e di unificazione per gli stessi interessati.

Nell'ambito della delineata ricostruzione concettuale è apparso pertanto logico, in seno al gruppo di lavoro, ipotizzare che a tale specifico strumento organizzatorio - ovverosia del coordinamento verticale, operandosi nella specifica materia della sicurezza, di pertinenza esclusiva statale - si sia voluto riferire il legislatore dell'art. 118 piuttosto che ad una generica modalità relazionale di tipo collaborativo.

L'esigenza di attivare il predetto modulo coordinamentale appare infatti pienamente giustificata dalla circostanza che la norma è rivolta a disciplinare, attraverso il riconoscimento in capo allo Stato di una posizione di primazia, le attività poste in essere da soggetti istituzionali che siano dall'ordinamento legittimati a operare negli specifici comparti individuati dalle lettere h) e b) dell'art. 117 Cost., in quanto tributari di una specifica qualificazione giuridica, quella cioè di essere agenti di pubblica sicurezza, pur se incardinati in Corpi di polizia locale, attualmente presenti in ambito comunale e provinciale.

E' chiaro che, in concreto, si pensi alle misure di prevenzione in occasione di un'importante manifestazione di piazza, esistono una serie di azioni che, pur rientrando nel concetto stretto di tutela dell'ordine pubblico, possono essere svolte dalle autorità comunali, a prescindere dalla qualifica di agente di pubblica sicurezza (sospensione dei mezzi pubblici, chiusura di strade, rimozione di cassonetti). In tali casi, la sede del coordinamento vedrebbe concorrere forme di collaborazione *non obbligatorie*. In realtà, a ben vedere, proprio perché ci si muove nell'ambito della competenza di ordine pubblico in senso stretto, tutte le misure ipotizzabili sarebbero anche adottabili o attivabili con provvedimenti dell'autorità di pubblica sicurezza, talché la collaborazione in questo senso pare piuttosto sussumibile sotto la forma del coordinamento concordato.

Nel contesto delineato, il terzo comma dell'art. 118 della Costituzione, attraverso l'esplicito richiamo alla formula del coordinamento, contiene dunque il

segnale della particolare attenzione, sotto il profilo dell'esclusività, riconosciuta dal legislatore Costituzionale a tale strumento.

Il ragionamento sin qui sviluppato sembra, d'altra parte, trovare un'ulteriore conferma ove ci si soffermi ad esaminare l'ultima parte dello stesso terzo comma dell'articolo 118, relativo alla materia dei beni culturali che, com'è noto, appartiene, sotto lo stretto profilo della tutela, alla potestà legislativa dello Stato, mentre, per gli aspetti relativi alla valorizzazione, è materia di legislazione concorrente.

In questo caso, infatti, il diverso assetto della materia rispetto alle menzionate ipotesi contenute nella prima parte del comma in questione, giustifica appieno l'introduzione, accanto alla formula del coordinamento - destinata ad operare nell'ambito delle competenze di stretta ed esclusiva competenza statale - dello strumento delle intese, quale tipica forma di collaborazione tra soggetti istituzionali cui fanno capo competenze concorrenti, che si caratterizzano per un vincolo meno intenso che non assume alcun profilo di sovraordinazione, neppure di carattere equoordinato.

Si discosta parzialmente dall'impostazione delineata l'orientamento espresso dal Consiglio di Stato nel parere reso il 17 maggio 2004. Ritiene infatti l'organo consultivo che le materie dell'ordine e sicurezza pubblica e dell'immigrazione, pur non essendo inquadrare in un settore trasversale (quale ad esempio quello relativo agli appalti pubblici, di cui alla nota sentenza della C.C.le n. 303/2002), si proiettano tuttavia su ambiti materiali - di esercizio di funzioni amministrative - normalmente considerati di competenza regionale. Esse si trovano, in sostanza, ad essere spesso "assorbenti" di competenze residuali o concorrenti proprie delle Regioni, con riflessi sul fronte dell'esercizio delle funzioni amministrative.

A fronte di tale evenienza, tenuto anche conto che a seguito della riforma del titolo V è venuto meno il principio del parallelismo tra funzioni legislative e amministrative, il legislatore costituzionale ha quindi ritenuto di dover conferire particolare rilevanza agli strumenti del coordinamento in materie, quali l'immigrazione e la sicurezza, per loro natura particolarmente esposte a "impingere" su materie riservate alla competenza di altri livelli di governo, prevedendo che tali strumenti siano disciplinati da legge statale.

Alla luce di tale impostazione, le cui conseguenze non paiono tuttavia convincenti, sarebbe quindi possibile avvalersi dello strumento del coordinamento per regolare attività che non ricadano strettamente nelle materie a competenza esclusiva dello Stato.

Anche il Consiglio di Stato si pone peraltro, ai fini di una valutazione dell'impatto della norma costituzionale sulla validità dell'attuale sistema di cooperazione interistituzionale contenuto nelle richiamate disposizioni di cui al D.P.C.M. 7/2000, l'ulteriore questione affrontata dal gruppo di lavoro se l'art. 118, co.3, abbia voluto disporre in materia una riserva assoluta di legge, ovvero se il dettato costituzionale consenta comunque di stabilire l'attivazione di forme di coordinamento nelle materie di cui sopra anche con disposizione normativa regolamentare. Secondo la

ricostruzione effettuata in proposito dalla dottrina e dallo stesso C.d.S. nel citato parere, sembra potersi condividere che la norma in parola non preveda una riserva assoluta di legge, bensì configuri solamente una scelta circa l'ente (lo Stato) al quale compete attivare tale "elemento di sistema" (il coordinamento).

In sostanza, mentre il legislatore costituzionale non ha escluso che con norma, anche regolamentare, lo Stato possa decidere di introdurre nel sistema dei rapporti con le Regioni, nelle materie in argomento, forme di coordinamento, avvalendosi del disposto dell'art. 117, 6° comma, della Costituzione, sembra aver tuttavia vincolato lo Stato stesso a valersi delle forme di coordinamento disciplinate dalla legge. Tale ricostruzione non sembra tuttavia rendere possibile un ulteriore passaggio teso ad equiparare lo strumento del D.P.C.M., che ha natura di atto amministrativo, alla categoria normativa regolamentare disciplinata dalla legge 400/88, considerato che, alla luce della riforma del titolo V, non è dato stabilire un'automatica spettanza allo Stato dei poteri amministrativi nelle materie di potestà legislativa esclusiva, tenuto altresì conto del fatto che, come sopradelineato, si tratta di materie che possono andare ad impingere su materie di competenza legislativa regionale.

Se ne deduce che ove si vogliano introdurre forme di coordinamento in senso stretto tra Stato e Regioni nelle materie della sicurezza e dell'immigrazione appare necessario predisporre norme legislative ad hoc, ovvero norme regolamentari, ove si intenda fare riferimento alle forme già previste nella legislazione vigente, risultando non idoneo allo scopo lo strumento del DPCM che, com'è noto, riveste una valenza meramente amministrativa.

A tal proposito, si considera che mentre la scelta dello strumento regolamentare, pur essendo più agevole, consentirebbe, come sopra ricordato, solo di avvalersi di strumenti di coordinamento già previsti da leggi preesistenti, la scelta di far ricorso a norme di legge primarie consentirebbe anche di individuare nuove forme di coordinamento rispetto a quelle già legislativamente previste. Tali forme, sostanzialmente individuabili negli accordi di cui agli articoli 4 e 9 del d.lvo 287/98, non paiono invero, come pure rilevato in dottrina, per la loro natura intrinsecamente paritaria, consone ad una materia di potestà legislativa statale che, al contrario, renderebbe necessaria l'istituzione di forme unilaterali di coordinamento tra Stato e Regioni al momento non previste dalle leggi vigenti.

Occorre considerare, d'altro canto, che in via di prassi, ovvero sulla base di disposizioni ministeriali, rappresentanti delle Regioni sono di norma invitati a partecipare ad organismi di coordinamento quali i Comitati provinciali per l'ordine e la sicurezza pubblica nelle città capoluogo di regione, ovvero nelle Conferenze regionali delle Autorità di pubblica sicurezza. La questione che permane, per quanto d'interesse, è tuttavia il mancato recepimento in una norma primaria, diversamente da quanto viceversa disciplinato dalla legge per la partecipazione dei rappresentanti degli enti locali ai medesimi Comitati provinciali.

Per quanto concerne invece le forme di collaborazione, sussumibili, come si vedrà, in tutte le categorie attraverso le quali si realizza un raccordo tra soggetti e/o

enti, nelle quali paiono rientrare tutti gli strumenti finora adottati, sia con gli enti regionali (avuto anche riguardo alla procedura seguita, che non ha previsto il passaggio attraverso la conferenza Stato-Regioni), che con gli Enti Locali, le disposizioni del DPCM 7/2000 continuano a costituire valida fonte di disciplina, nella misura in cui dirette non a disciplinare forme di coordinamento ma a dettare criteri per il rafforzamento della leale collaborazione, anche attraverso la stipula di accordi e intese.

### **Forme di collaborazione. Criteri identificativi.**

L'attività di collaborazione tra Amministrazioni statali e locali trova negli strumenti convenzionali una delle sue più tipiche forme di attuazione.

Tali forme di collaborazione si rivelano tanto più appropriate alla luce del mutato quadro costituzionale di riferimento che vede accentuarsi, sulla base del principio di sussidiarietà, il riconoscimento agli Enti territoriali di sempre più significative funzioni amministrative rendendo perciò opportuno, come auspicato anche dalla Corte Costituzionale, laddove si profilino interconnessioni con gli ambiti di attribuzioni proprie dello Stato, il ricorso a meccanismi di regolamentazione pattizia delle modalità di esercizio delle rispettive competenze, nella piena correttezza dei rapporti reciproci e nel rispetto sostanziale della altrui autonomia secondo il principio costituzionale di leale collaborazione.

L'ordinamento riconosce e disciplina, all'art. 15 della L. 241/90, una generale potestà della P.A. di concludere accordi per disciplinare lo svolgimento, in collaborazione, di attività di interesse comune, mentre altre più specifiche disposizioni configurano fattispecie convenzionali volte a realizzare la convergenza dell'azione pubblica su mirati programmi di interventi. Da una lettura del complesso quadro normativo di riferimento sembra pertanto possibile pervenire all'individuazione di categorie tipiche di strumenti di cooperazione istituzionale per lo svolgimento integrato di funzioni di comune interesse da parte delle pubbliche Amministrazioni.

Tale individuazione ha uno scopo chiarificatore, a fronte di una prassi che ha visto svilupparsi un indistinto processo pattizio attraverso un uso indiscriminato dell'una o dell'altra categoria giuridica (accordi, intese, protocolli, contratti) per disciplinare analoghe fattispecie, senza la necessaria attenzione ai contenuti (che si verta cioè in una questione riferibile a tematiche di sicurezza generale ovvero di sicurezza in senso stretto) che, come si vedrà, hanno valore determinante per connotare la natura del rapporto.

Tale circostanza rischia di inficiare i piani delle responsabilità e determinare confusione di competenze nel rapporto Stato-Enti territoriali in una materia delicata come quella della sicurezza pubblica

Si tratta allora di richiamare l'attenzione su un corretto uso degli strumenti a disposizione, per far sì che l'assetto degli interessi che si vanno a comporre possa realizzarsi in un quadro coerente.

### ACCORDI

La legislazione vigente disciplina la forma dell'accordo. In particolare, l'art. 15 della L. 241/90, nel prevedere che le amministrazioni possano sempre concludere tra loro accordi per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune, ha poi posto per i medesimi accordi alcuni principi di regime giuridico.

Gli accordi di cui al citato articolo si caratterizzano per il necessario coinvolgimento di profili diversi da quelli patrimoniali, in particolare per l'esercizio del potere amministrativo.

La legge non usa l'espressione "contratto di diritto pubblico", bensì quella di accordo. Ciò non ha impedito alla dottrina di ipotizzare, sulla base del regime giuridico che la legge 241 riserva a tali atti, l'esistenza di una categoria contrattuale pubblica a sé stante, con caratteristiche cioè peculiari rispetto alla categoria dei c.d. contratti di diritto comune, costruita sulla scorta della comparazione con l'esperienza tedesca – accordi tra il Bund e i Länder – e del modello francese dei contratti fra persone giuridiche pubbliche.

Al di là del dato nomenclativo, tuttavia, è un dato di fatto che dal combinato disposto degli artt. 11 e 15 della legge in argomento è possibile tracciare un profilo strutturale della categoria dell' "accordo" tra Amministrazioni, mettendone a fuoco gli aspetti peculiari di differenziazione e di omogeneità rispetto alle categorie negoziali di diritto comune. Muovendo dall' ultimo profilo, ovvero sia di uniformità con il sistema civilistico (agli accordi si applicano i principi del codice civile in materia di obbligazioni e contratti in quanto compatibili), sembra per esempio riconducibile nell'alveo di tale categoria il principio che impone alle parti di comportarsi secondo buona fede e quello in tema di risoluzione per inadempimento e per sopravvenuta impossibilità della prestazione.

Incompatibili con il sistema pubblicistico appaiono, invece, le regole sull'annullabilità del contratto (per incapacità, per vizi del consenso e per conflitto di interessi). Sull'altro versante, di difformità con il sistema di diritto comune, innanzi tutto deve osservarsi che l'accordo disciplinato dall'art. 15 della legge 241 è caratterizzato funzionalmente dal perseguimento di un interesse pubblico determinato, interesse pubblico che giustifica l'attivazione da parte della P.A. del potere di recesso unilaterale dell'accordo senza alcun obbligo di indennizzo.

Tuttavia, la circostanza che l'esercizio di recesso della P.A. dall'accordo non sia arbitrario, ma vada attivato solo in presenza di esigenze pubblicistiche gravi, specifiche e non altrimenti soddisfacibili, induce ad affermare che in assenza di tali presupposti le amministrazioni contraenti siano obbligate a dare esecuzione agli impegni dedotti negli accordi.

Sulla base di quanto suesposto, e a prescindere dunque dalla questione se si possa o meno ipotizzare per le fattispecie convenzionali di cui all'art. 15 della legge 241/90 il ricorso alla categoria concettuale del contratto di diritto pubblico, si può ragionevolmente concludere che:

a) il modulo convenzionale dell'accordo tra pubbliche Amministrazioni, concernente l'esercizio da parte delle stesse di funzioni pubblicistiche, appare dotato di forza obbligatoria;

b) le amministrazioni contraenti devono ritenersi titolari del potere di recedere unilateralmente dall'accordo laddove ricorrano gravi e non altrimenti soddisficibili ragioni di pubblico interesse;

c) l'Amministrazione che recede, nel caso sub b), non è tenuta a corrispondere un indennizzo all'altra Amministrazione, tenuto conto che in queste fattispecie emerge in modo determinante la circostanza che tutti i contraenti agiscono nel perseguimento di interessi pubblici e non con finalità di lucro.

Nell'ambito della categoria generale dell'accordo individuata dal legislatore, si possono enucleare singole sub-specie di accordi tra Amministrazioni pubbliche orientati al perseguimento di finalità ben specifiche e che trovano in varie normative di settore la loro fonte di legittimazione.

È il caso innanzitutto dei c.d. accordi di programma, che rappresentano una sottocategoria degli accordi di cui all'art. 15 della L. 241/90 sopramenzionati.

Gli accordi di programma sono espressamente contemplati da molteplici fonti normative tra cui l'art. 34, T.U. enti locali, in base al quale: "per la definizione e l'attuazione di opere, interventi o programmi di intervento che richiedono, per la loro completa realizzazione, l'azione integrata e coordinata di comuni, province e regioni, di amministrazioni statali e di altri soggetti pubblici, o comunque di due o più tra i soggetti predetti, il presidente della regione, o il presidente della provincia o il sindaco, in relazione alla competenza primaria o prevalente sull'opera o sugli interventi o sui programmi di intervento, promuove la conclusione di un accordo di programma, anche su richiesta di uno o più dei soggetti interessati, per assicurare il coordinamento delle azioni e per determinare i tempi, le modalità, il finanziamento ed ogni altro connesso adempimento".

Si tratta, evidentemente, rispetto alla generale categoria degli accordi contemplati dall'art. 15 citato, di strumenti negoziali caratterizzati dalla particolare specificità dell'oggetto su cui vanno a ricadere e da una regolamentazione di notevole dettaglio cui sono assoggettati, che prevede: una fase obbligatoria, della conferenza di servizi, convocata per verificare la possibilità di raggiungere l'accordo; eventuali procedimenti arbitrali volti a dirimere controversie circa l'interpretazione o l'attuazione dell'accordo; una procedura di vigilanza sull'esecuzione dell'accordo; il recepimento dell'atto con provvedimento formale. L'articolo 34 del TUEL, dunque, è una specifica applicazione dell'art. 15, ma mentre quest'ultimo attribuisce in capo a tutte le pubbliche Amministrazioni il potere di concludere, tra loro, accordi per la realizzazione di qualsivoglia attività di interesse comune, l'art. 34 ha viceversa un ambito oggettivo più ristretto poiché inerisce all'esecuzione di un'opera o di più opere pubbliche, alla realizzazione di attività strumentali ad un'opera pubblica ovvero alla programmazione di interventi inerenti le opere stesse o comunque aventi ad oggetto l'assetto urbanistico di una data area.

Sullo stesso piano di specificità degli accordi di programma, si pongono gli accordi disciplinati dalla Legge 23.12.1996, n. 662, diretti a definire un programma di interventi finalizzati allo sviluppo economico di una determinata area territoriale. Tale legge in particolare individua, quali specifici strumenti:

*a)* la programmazione negoziata (accordi tra soggetti pubblici o tra il soggetto pubblico competente e la parte pubblica o privata per l'attuazione di interventi diversi riferiti ad un'unica finalità di sviluppo);

*b)* le intese istituzionali di programma (accordi tra amministrazione centrale, regionale o delle province autonome volti a effettuare una ricognizione delle risorse finanziarie per la realizzazione di un piano pluriennale di interesse comune);

*c)* gli accordi di programma quadro (accordi promossi dai soggetti di cui alla lettera f) volti a rendere partecipi gli enti locali e/o altri soggetti pubblici e privati della definizione di un programma esecutivo – di dettaglio – di interventi di interesse comune);

*d)* i patti territoriali (accordi promossi da enti locali, parti sociali o altri soggetti pubblici o privati volti all'attuazione di interventi per il conseguimento di specifici obiettivi di promozione dello sviluppo locale);

*e)* i contratti di programma (contratti tra amministrazione statale competente, grandi imprese, consorzi di medie e piccole imprese per la realizzazione di interventi oggetto di programmazione negoziata);

*f)* i contratti di area (strumenti concordati tra amministrazioni, anche locali e rappresentanze del mondo del lavoro per la realizzazione di interventi di natura occupazionale).

### INTESE

Nell'ambito della categoria generale degli accordi, va distinta la sottocategoria di forme di collaborazione che non hanno una loro rilevanza autonoma ma ineriscono un procedimento amministrativo che sfocia nell'adozione di un formale atto finale (adottato dunque "previa intesa").

In genere, in questa specifica categoria di accordi, l'ordinamento si preoccupa, a differenza di quanto avviene per la categoria generale di accordi di cui al citato art. 15 della legge 241, di prevedere strumenti per superare il mancato raggiungimento dell'intesa.

È il caso, ad esempio, della previsione contenuta nell'art. 8 della legge n. 59/97, ai sensi del quale gli atti di indirizzo e coordinamento delle funzioni amministrative regionali, gli atti di coordinamento tecnico, nonché le direttive relative all'esercizio delle funzioni delegate, sono adottati previa intesa con la Conferenza permanente Stato-Regioni. La stessa legge prevede che nel caso in cui l'intesa non sia raggiunta nel termine di quarantacinque giorni dalla prima consultazione, gli atti sono adottati con deliberazione del Consiglio dei Ministri.

## Sicurezza pubblica

---

Analoghe previsioni sono pure contenute nell'art. 3 del d.lvo 281/1997 ed in altre disposizioni contenute nell'art. 9, comma 2, lett. b). Disposizioni che prevedono meccanismi di superamento dello stallo istituzionale nel caso in cui le parti non riescano a pervenire alla definizione dell'intesa, e quindi ne possa venire pregiudicato l'esito finale del procedimento.

### PROTOCOLLI D'INTESA

La prassi ha visto il fiorire nel corso di questi ultimi anni di strumenti convenzionali che non trovano il loro fondamento in nessuna previsione di legge, che non comportano quindi vincoli di natura giuridica, ma che testimoniano di una generica volontà di collaborazione tra amministrazioni pubbliche ovvero tra amministrazioni e privati.

Si tratta dei protocolli di intesa. La circostanza che dai protocolli d'intesa non derivino in genere vincoli di carattere giuridico si collega a un duplice ordine di ragioni. Da un lato, ciò è dovuto alla vaghezza dei contenuti in cui si concretizzano gli impegni assunti dalle parti. Dall'altro, e coerentemente con tale genericità, pur nella solenne formalizzazione che spesso accompagna la stipula di tali atti, le parti stesse non intendono conferire a tali strumenti valenza giuridica ma intendono annettervi un significato più strettamente politico.

### CONTRATTI DI SICUREZZA

Si tratta di una categoria di accordi non rinvenibile nella normativa ma nata dalla prassi concreta sulla scorta dell'esperienza maturata in Francia con i *contracts de sécurité*.

Tale categoria rappresenta un'evoluzione della prima fase di sperimentazione dei protocolli in materia di sicurezza avviata nel corso del 1998, e testimonia dell'intento di fare un passo avanti nella strada della concreta collaborazione tra Stato ed enti locali, conferendo maggiore concretezza agli impegni genericamente assunti con i predetti protocolli.

In effetti, al di là della denominazione usata si è continuato ad assistere nel corso dell'ultimo quinquennio ad un proliferare di accordi nella materia della sicurezza integrata che, pur assumendo in alcuni casi la denominazione di contratti di sicurezza, hanno mantenuto un basso profilo sul piano della cogenza degli impegni assunti e soprattutto sotto il profilo della pianificazione dei tempi e delle risorse necessari al raggiungimento degli obiettivi che le parti si erano prefissate di realizzare.

C'è da dire comunque che, anche laddove si volesse pervenire ad una ulteriore caratterizzazione - sul piano contenutistico e della effettiva programmazione temporale e finanziaria degli interventi da realizzare - di questo strumento

pattizio, rispetto alla più generale categoria degli accordi, lo stesso non potrebbe che ricadere, per i profili relativi alla sua disciplina giuridica, nella regolamentazione prevista dal citato articolo 15 della legge n. 241, dovendosi escludere, per le ragioni summenzionate, che il richiamo nomenclatorio ad un tipico strumento dell'autonomia negoziale privatistica possa risolversi in una compressione dello specifico interesse pubblico- indisponibile- sotteso all'azione della pubblica amministrazione.

### **IL PATTO PER LA SICUREZZA DELLA CITTÀ DI NAPOLI**

Particolare menzione va poi dedicata a recentissime esperienze, come il Patto per la sicurezza della città e della provincia di Napoli, il quale si caratterizza per l'adozione di un modulo innovativo, fondato sui seguenti elementi: la partecipazione congiunta alla stipula del protocollo delle tre componenti del sistema delle autonomie territoriali accanto all'autorità statale; il convergere, in un unico documento d'intenti, di progetti e misure, propri dei settori della sicurezza primaria e della sicurezza integrata, da attuare ricorrendo sia al modulo del coordinamento, verticale e orizzontale, che alle forme di collaborazione nei termini sopra specificati.

La logica è evidentemente quella di sottolineare la valenza istituzionale di un impegno straordinario, restando chiaro, per le ragioni sopra menzionate, che lo strumento del coordinamento, attenendo ad ambiti di competenza esclusiva, si esercita in via diretta nelle sedi proprie, senza necessità dell'attivazione di strumenti collaborativi di tipo pattizio.

Alla stessa logica di straordinarietà si collega la previsione, contenuta nel Patto, di una partecipazione finanziaria da parte degli Enti territoriali a sostegno delle spese e degli investimenti destinati all'organizzazione e al funzionamento delle Forze di Polizia. Tale indirizzo è stato successivamente codificato dall'art. 1, co. 439, della legge finanziaria 2007 che, nel prevederne le modalità di attuazione, ha specificato come la contribuzione logistica, strumentale o finanziaria delle regioni e degli enti locali a sostegno delle forze di polizia debba essere necessariamente condizionata all'attuazione di programmi straordinari.

Ciò posto, pare opportuno che negli atti che in futuro verranno sottoscritti si ponga attenzione alla corrispondenza tra il *nomen* utilizzato, i contenuti e gli effetti che si intendono anettere al documento pattizio.

### **Le materie oggetto dell'attività di coordinamento.**

Se si assumono i criteri delineati nei paragrafi precedenti circa la distinzione tra il piano del coordinamento e quello della collaborazione, ne discende la chiara

identificazione delle materie nelle quali l'attività di coordinamento può essere promossa dallo Stato, cioè quelle di competenza esclusiva. Tale attività non esaurisce certamente lo spettro delle relazioni tra Stato e Regioni nel settore d'interesse, in quanto, come si vedrà nei successivi paragrafi, a fronte di una dimensione securitaria più ampia e non strettamente riconducibile al piano della sicurezza primaria, entrano in gioco, tra Stato, Regioni ed enti locali strumenti di integrazione delle reciproche competenze che si inquadrano in un ambito operativo di mera collaborazione o raccordo.

Circoscritto dunque l'ambito del coordinamento al versante della sicurezza primaria, ordine e sicurezza pubblica in senso stretto, va rammentato che il nostro ordinamento già prevede delle sedi nelle quali tale attività di coordinamento può essere svolta. Si tratta, come descritto in precedenza, dei diversi organi di consulenza del Prefetto in sede locale.

Se ci poniamo, ora, nella prospettiva di valutare i possibili contenuti di una disposizione legislativa attuativa dell'art. 118, co. 3 Cost., e dunque di valutare possibili rivisitazioni o estensioni del sistema vigente, nel quadro dei principi descritti, riveste senz'altro opportunità esaminare gli argomenti di chi si propone di dare attuazione alla citata disposizione costituzionale, mediante un nuovo atto legislativo.

Da quanto finora emerso, non sembra che il dibattito sull'argomento abbia consentito di cogliere appieno la scriminante di fondo, emersa dall'approfondimento del gruppo di lavoro e fondata sul sistema delineato dal legislatore costituzionale, volta a tenere ben distinto il profilo della sicurezza primaria da quello della sicurezza generale o integrata. Al contrario, ciò che è sembrato emergere è una filosofia di cogestione delle politiche dell'ordine e della sicurezza pubblica in senso stretto da parte dello Stato, delle Regioni e degli Enti locali.

È il caso, in primo luogo, dell'art. 2, comma 2, lett. b) dello schema di disegno di legge A.C. 883, presentato nella corrente legislatura, concernente "Disposizioni per il coordinamento in materia di sicurezza pubblica e polizia amministrativa locale e per la realizzazione di politiche integrate per la sicurezza" che, nel definire le politiche integrate per la sicurezza, fa riferimento "alle azioni volte ad integrare le politiche locali per la sicurezza con le politiche di contrasto della criminalità e di ordine pubblico".

Il ruolo di attori di questa integrazione è però riservato al Sindaco e al Presidente della Provincia (art. 3), cui competono la promozione di tali politiche e la stipula di accordi a livello locale con le Autorità provinciali di pubblica sicurezza nei campi di intervento dello scambio informativo, della realizzazione di sistemi informativi integrati, della interconnessione delle sale operative delle polizie locali con quelle delle forze di polizia nazionali (art. 4).

Tali articoli utilizzano, tra l'altro, un concetto di polizia locale, richiamato anche nei successivi articoli 9, 10 e 11, in un'accezione di pubblica sicurezza di interesse locale, che non appare in linea con l'intera filosofia del nuovo riparto di

competenze legislative tra Stato e Regioni, introducendo una scissione della materia ordine pubblico e sicurezza caratterizzata dal mero ambito di localizzazione dell'attività di contrasto dei fenomeni delinquenti, con il rischio di disperdere il connotato essenziale di unitarietà che non può che appartenere alla politica di sicurezza pubblica.

Il riferimento alla polizia locale rischia, d'altro canto, di coinvolgere delicati aspetti istituzionali attinenti alla polizia di sicurezza giacché questa, afferendo all'attività di contrasto alla criminalità, è riservata – come peraltro confermato dalla Corte Costituzionale con la sentenza 26 luglio 2002, n. 407 – allo Stato, quale garante degli interessi di carattere generale nella materia.

In tale prospettiva, non è parimenti condivisibile l'attribuzione ai comuni, singoli e associati, e alle province, della titolarità delle funzioni di polizia locale connesse alle competenze loro attribuite dalle Regioni e dallo Stato (art. 10), e l'attribuzione al personale della polizia municipale o provinciale della relativa qualifica di agente o ufficiale di polizia locale (art. 11).

Lo schema di disegno di legge (art. 5) prevede inoltre l'istituzione, con legge regionale, della Conferenza provinciale per la sicurezza presso i comuni capoluogo di provincia, nonché della Conferenza regionale per la sicurezza.

Tali Conferenze, cui “partecipano le Autorità provinciali di pubblica sicurezza, il Comandante provinciale dell'Arma dei Carabinieri, il Comandante della zona territoriale della Guardia di Finanza”, sono convocate dal Sindaco del capoluogo su ordine del giorno concordato con il Presidente della Provincia e con il Prefetto, o dal Presidente della Regione, su ordine del giorno concordato con il Prefetto del capoluogo regionale.

Da queste posizioni sembrerebbe che la problematica dell'attuazione dell'art. 118 Cost. non sia stata compresa fino in fondo, se è vero che simili strumenti possono essere ipotizzabili sul piano della collaborazione e del raccordo e non del coordinamento, essendo destinati ad operare sul terreno della sicurezza integrata. Peraltro, si rileva che la previsione di cui al testo normativo in commento suscita perplessità sia con riguardo alle funzioni che in concreto dovrebbero essere svolte dai predetti organismi, in relazione ai corrispondenti compiti dei Comitati provinciali per l'ordine e la sicurezza pubblica ovvero delle Conferenze regionali delle autorità di pubblica sicurezza- nell'ambito dei quali è già assicurata la partecipazione dei rappresentanti degli enti territoriali- sia con riferimento alle loro stesse modalità di funzionamento.

L'eventuale istituzione di queste nuove Conferenze, nei termini ipotizzati dal predetto disegno di legge, oltre a determinare di fatto una duplicazione di organi già esistenti, comporterebbe insomma un ribaltamento dei ruoli nel sistema delle competenze in materia di ordine pubblico e sicurezza, attraverso il riconoscimento all'organo territoriale di una funzione di primazia, in seno alla Conferenza, nell'ambito della quale al Prefetto sembrerebbe invece essere riservato un ruolo di mera co-partecipazione. L'art. 7 conferma questo disegno di gestione del sistema della

sicurezza, prevedendo che anche l'attività di dislocazione delle Forze di polizia sul territorio passi attraverso un meccanismo concertativo tra Stato ed Enti territoriali.

Ciò premesso, indipendentemente dalla circostanza che gli argomenti sopra riportati ripropongano una non chiara percezione dell'ambito nel quale le differenti categorie amministrative ricadono, resta il problema di determinare se sussistano, e quali siano, le materie di competenza regionale che possono ricadere nell'azione di coordinamento dello Stato in quanto riferibili all'ambito di competenza esclusiva di cui all'art. 118, co. 3, Cost..

Quello che in sostanza si vuole dire è che il problema dell'attuazione del citato articolo risiede nella circostanza che, mentre sul piano teorico è possibile affermare che anche le regioni, così come le province e i comuni, possono essere soggetti istituzionali coinvolgibili nel quadro di un disegno coordinamentale, sul piano pratico non è dato rinvenire allo stato corpi di polizia regionale i cui appartenenti possano essere messi a disposizione delle autorità provinciali di pubblica sicurezza come nel caso delle polizie provinciali e comunali.

Tali conclusioni, volte ad escludere che le competenze regionali rifluiscono in alcun modo nelle funzioni di ordine e sicurezza pubblica, conservano validità malgrado talune realtà regionali conoscano figure residuali di appartenenti all'Ente Regione che, in virtù di specifiche funzioni, posseggono la qualifica giuridica di agente di pubblica sicurezza (es. guardiaparchi regionali)

### **Le materie oggetto dell'attività di collaborazione. Linee per lo sviluppo di protocolli e intese**

Come può evincersi da quanto detto finora, la politica di sicurezza pubblica nella sua accezione ampia e generale richiede, per essere realizzata, di un ampio concorso che veda coinvolti, sulla base del principio di leale collaborazione, soggetti diversi i quali, alla luce del processo di devoluzione amministrativa, hanno la responsabilità di intervento in taluni settori, come quello urbanistico, sociale, assistenziale, educativo, strettamente complementari a quello della sicurezza primaria.

L'insieme delle attività riconducibili a quest'ultima forma organizzatoria, sostanzia ciò che può essere definito come ambito di sicurezza integrata. Con tale espressione si intende definire la sintesi delle attività svolte in raccordo, da un lato, dagli organi dello Stato sul versante della sicurezza primaria per la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica; dall'altro, dagli enti territoriali sul versante della prevenzione sociale, situazionale e comunitaria, nei termini sopra delineati.

Sul terreno delle forme di collaborazione, che rappresentano lo strumento per la realizzazione delle politiche di sicurezza nella loro forma *integrata*, l'azione che può essere intrapresa, anche sulla scorta di un'attenta valutazione di come si è venuta nella prassi sviluppando l'intensa attività su base locale, si muove senz'altro all'interno di spazi di manovra più agevoli.

Che si tratti di forme di collaborazione con le Regioni ovvero con gli Enti territoriali, oppure, come non di rado accade, con altri soggetti persino privati, ciò che in primo luogo rileva è l'incontro volontario di due soggetti che in modo autonomo si determinano a collaborare, ritenendo in tal modo, con adeguate sinergie, di poter meglio corrispondere alle loro finalità, anche d'interesse generale.

A tal proposito appare comunque importante puntualizzare come l'adesione a moduli collaborativi tra Stato e Autonomie locali si ponga al di fuori della logica negoziale, dispositiva di situazioni giuridiche soggettive, che è propria del settore privatistico; ciò comporta, pertanto, la necessità che tali strumenti si muovano all'interno ed in funzione di piani di attribuzioni e responsabilità predefiniti per legge non potendo essere invocati, come sottolineato anche dalla Corte Costituzionale ( cfr. sent. n.55/2001), per rivendicare competenze non riconosciute dalle previsioni costituzionali.

Naturalmente, oggetto dell'approfondimento da parte del gruppo di lavoro è stata l'attività di collaborazione su tematiche inerenti piani, progetti o politiche di carattere generale, come la sicurezza urbana, per la rilevanza soggettiva e oggettiva delle questioni poste sul tappeto. Tale specificazione è necessaria in quanto accade frequentemente che vengano sottoscritte intese con soggetti istituzionali o privati che hanno tuttavia ad oggetto specifiche e circoscritte questioni (ad es. soluzione di questioni legate ai campi nomadi, alla videosorveglianza o al controllo di istituti bancari, alle misure preventive per evitare infiltrazioni mafiose in uno specifico appalto di opere pubbliche).

Ciò posto, le questioni di maggiore spessore che si pongono per l'Amministrazione statale, riguardano: la disamina dei possibili terreni d'incontro, in relazione alle competenze proprie dell'altro soggetto; la disciplina in modo omogeneo ed efficace dei patti sottoscritti, anche al fine di una verifica dei risultati.

Quanto al primo punto, è necessario distinguere tra le forme di collaborazione con le Regioni e quelle sottoscritte con altri Enti territoriali, tenuto conto che le prime dispongono di una propria potestà legislativa. Nel merito, il punto di partenza di una riflessione volta a focalizzare gli ambiti di attività regionali che possono sinergicamente contribuire a creare condizioni più elevate di sicurezza, non può che discendere da una disamina delle competenze regionali e dalla concreta prassi, come sviluppatasi nel corso degli ultimi anni.

Per ciò che concerne quest'ultimo aspetto, dall'esame dei 6 protocolli stipulati con le Regioni Marche, Toscana, Veneto, Emilia Romagna, Liguria, Lazio nell'arco di tempo che va dal 2000 al 2004, emerge che gli ambiti individuati per la collaborazione tra Stato e Regioni ricadono precipuamente nell'ambito della sicurezza urbana, e si riferiscono in particolare:

- collaborazione tra i sistemi informativi delle Autorità di pubblica sicurezza e delle Autorità regionali, provinciali e comunali;

## Sicurezza pubblica

---

- coordinamento tra le sale operative delle forze di polizia e dei corpi di polizia municipale;
- collaborazione per la formazione e l'aggiornamento professionale del personale delle forze di polizia, dei corpi della polizia municipale e di altri operatori della sicurezza;
- promozione e realizzazione di progetti volti al miglioramento di rilevanti problemi di sicurezza o finalizzati alla valutazione in termini di sicurezza di grandi interventi infrastrutturali;
- collaborazione per l'attivazione di interventi congiunti nei settori della sicurezza stradale, della sicurezza sul lavoro, della sicurezza ambientale e della sicurezza alimentare;
- collaborazione per la promozione di iniziative congiunte nel campo della installazione di sistemi di videosorveglianza da parte degli enti locali e delle categorie economiche e produttive;
- collaborazione ai fini dell'individuazione di finanziamenti europei volti a sostenere progetti comuni nel settore della sicurezza;
- collaborazione nel settore della programmazione urbanistica locale, ai fini dell'individuazione di interventi di urbanizzazione destinati all'allocazione di presidi delle forze di polizia;
- collaborazione ai fini dell'impiego di stanziamenti regionali nel campo della sicurezza urbana e del territorio, nonché nei confronti del disagio sociale e dell'usura;
- collaborazione sul piano informativo e conoscitivo per realizzare i fini dell'Osservatorio istituito con legge regionale;

Per ciò che concerne, invece, le competenze legislative regionali, merita sottolineare che 11 Regioni hanno nel corso degli ultimi anni prodotto una legislazione specifica in materia, a volte intitolata alla *promozione di un sistema integrato di sicurezza*, a volte *all'educazione alla legalità* o ancora alla *garanzia del diritto alla sicurezza dei cittadini* (in allegato, prospetto sintetico), nel cui ambito sono presenti norme che espressamente rinviano alla stipula di intese tra Stato, Regioni ed Enti locali in materie sostanzialmente riconducibili all'elenco sopraindicato.

Con riferimento, invece, le forme di collaborazione con altri Enti locali, gli ambiti individuati per la collaborazione tra Stato, Province e Comuni, attraverso la stipula di circa 130 protocolli nell'arco dell'ultimo quinquennio, riguardano:

o per quanto concerne le Amministrazioni comunali o provinciali:

- progetti di riqualificazione urbanistica;
- azioni di sostegno sociale;
- collaborazione nel controllo del territorio (concorso ai servizi delle forze dell'ordine; vigile di quartiere; vigilanza attività commerciali; presidio presso gli istituti scolastici e i parchi pubblici);

- realizzazione sistemi di videosorveglianza;
- promozione cultura della legalità;
- trasmissione alle forze dell'ordine di dati relativi alla polizia amministrativa locale;
- collaborazione nella realizzazione o ammodernamento delle sedi delle forze di polizia;

o per quanto concerne le Prefetture:

- indirizzo volto a tenere conto del concorso della polizia municipale nel presidio del territorio;
- informazione periodica sulle iniziative di prevenzione e contrasto ai fenomeni criminali;
- trasmissione dati statistici sulla criminalità;
- collaborazione nell'individuazione di percorsi di aggiornamento professionale per gli appartenenti alla polizia municipale;
- favorire le procedure per l'istituzione di sale operative interconnesse e per i collegamenti dedicati con la centrale della polizia municipale sulla base dei piani ministeriali;
- favorire la raccolta a domicilio delle denunce relative ai reati subiti dai cittadini.

Particolare menzione va poi dedicata a recentissime esperienze, come il Patto per la sicurezza della città e della provincia di Napoli, il quale si caratterizza, come già detto, per l'adozione di un modulo innovativo, la cui logica è evidentemente quella di sottolineare la valenza istituzionale di un impegno straordinario.

La seconda questione riguarda, come ricordato, la disciplina in modo omogeneo ed efficace dei patti sottoscritti, anche al fine di una verifica dei risultati.

Per un approccio compiuto a tale problematica, è utile ripercorrere le principali criticità manifestatesi nel concreto operare:

- quanto al *profilo formale*, relativo alla *denominazione* dei patti stipulati, va considerato che per i circa 130 contratti di sicurezza urbana stipulati tra le Prefetture e gli Enti locali si è fatto ricorso ad una terminologia disomogenea (in particolare, 35 contratti di sicurezza, 71 protocolli d'intesa, 4 protocolli di legalità ed i restanti 20 diversamente classificati come accordi, progetti o documenti di intenti).

Questa terminologia, a ben vedere, non è stata adottata tenendo conto di un principio di corrispondenza con una categoria giuridica ben determinata, discendente dal contenuto sostanziale dell'atto e dagli effetti che allo stesso si volevano anettere.

Il gruppo di lavoro si è posto dunque il problema circa l'opportunità di rintracciare criteri uniformi che, anche con riferimento al mero *nomen* del patto, consentissero di pervenire ad un'uniformità d'indirizzo.

Questi sono stati indicati nel paragrafo relativo ai criteri identificativi delle forme di collaborazione, ragione per la quale è da ritenere che le Prefetture, alla luce

delle predette indicazioni, dovranno adottare la denominazione più confacente alle finalità che intendano perseguire. Ciò tenendo conto del fatto che, allo stato attuale, la grande maggioranza degli atti sottoscritti pare rientrare, sotto il profilo sostanziale, nella categoria dei protocolli d'intesa, considerato il carattere meramente programmatico degli impegni assunti e l'assenza di reali profili di vincolatività;

- quanto ai *profili sostanziali*, va osservato che non sempre la stipula di protocolli è stata preceduta da uno *studio preliminare articolato e approfondito* circa le criticità che interessano le specifiche realtà territoriale su cui sono destinati ad incidere gli interventi programmati. Viceversa, tale esigenza si palesa come essenziale ove si voglia conferire effettiva pregnanza a tali strumenti, la cui adozione dovrebbe essere il risultato di riunioni tecniche preliminari volte ad esaminare gli aspetti operativi e a pervenire alla definizione di un testo di impronta pragmatica che non si risolva in una mera dichiarazione d'intenti.

- quanto al profilo della *vincolatività* di tali strumenti, occorre richiamare quanto indicato nel paragrafo relativo ai criteri identificativi delle forme di collaborazione. È evidente infatti che, ove si voglia anettere a un testo concordato la valenza dell'*accordo*, va tenuto presente il carattere di vincolatività che dallo stesso discende, fatta salva la potestà di recesso unilaterale attivabile in qualsiasi momento per sopravvenute esigenze di pubblico interesse. In questa prospettiva di specifica valenza giuridica, è essenziale che il testo contenga una pianificazione temporale sufficientemente dettagliata degli interventi da realizzare e un'indicazione precisa circa le risorse umane e strumentali necessarie ad attuarli. Viceversa, tali indicazioni di specifico dettaglio non paiono indispensabili ove, come nell'esperienza maturata fino ad oggi, si resti sul piano del *protocollo d'intesa*, che pure dovrà, alla luce di quanto detto nel punto precedente, assumere carattere di maggiore pragmaticità e concretezza rispetto a quanto sino ad oggi praticato.

- Quanto alla fase di attuazione, la prassi ha registrato una carenza nella fase di *verifica* periodica e del *controllo* dei risultati rispetto agli obiettivi programmati. In realtà la cura di tali requisiti appare condizione necessaria per conferire credibilità alle azioni intraprese anche nella prospettiva di uno sviluppo o di una rimodulazione degli impegni che non può prescindere da una valutazione di efficacia e di utilità della collaborazione concretamente intrapresa. Ci si riferisce all'ipotesi dei rinnovi, che devono essere concepiti in termini di continuità con il precedente programma d'interventi, il quale dovrà costituire esplicita e logica premessa del successivo piano d'azione concretamente articolato in stretta relazione con i risultati effettivamente raggiunti.

### Conclusioni

In conclusione, il gruppo di lavoro ha esaminato le diverse questioni legate all'attuazione dell'articolo 118, co. 3, Cost., soffermandosi in particolare sulla distinzione, avuto riguardo alla prassi nel corso del tempo maturata e ai necessari

riferimenti dottrinali e giurisprudenziali, tra forme di coordinamento e forme di collaborazione, nel campo dell'ordine e della sicurezza pubblica.

Dall'esame è emerso che:

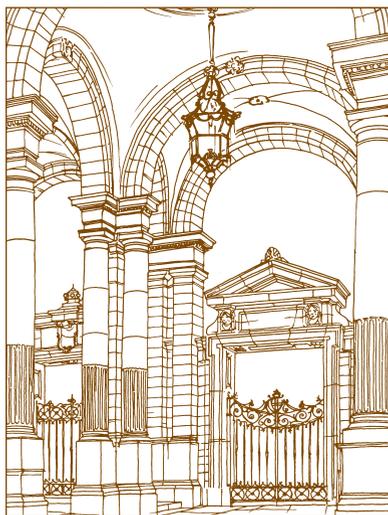
*a)* quanto al coordinamento con le Regioni, l'ipotizzabile stesura di un disegno di legge che ne individui le forme concrete e le modalità di attuazione, sulla base del riconoscimento della posizione di primazia dello Stato, deve confrontarsi con la carenza di competenza dell'ente regionale nella specifica materia, a differenza di ciò che accade per comuni e province che dispongono, com'è noto, di corpi di polizia;

*b)* quanto alle forme di collaborazione, è emersa l'opportunità di una revisione dell'attuale sistema di cooperazione interistituzionale attraverso protocolli d'intesa, sulla base di una chiarificazione delle categorie giuridiche adottate, sia in relazione a profili formali che ad aspetti di carattere sostanziale;

*c)* quanto ai profili di unitarietà del sistema, sono emersi elementi di forte disomogeneità che consiglierebbero l'individuazione di meccanismi in grado di ricondurre a sistema le politiche e le strategie di cooperazione, fatto salvo il rispetto dell'autonomia e delle peculiarità delle singole realtà territoriali.



ENTI  
LOCALI





### La riforma dell'articolo 132 della Costituzione

*Paola Gentile, Alessio Sarais, Biagio Del Prete*

È in discussione presso la I Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati il disegno di legge di riforma dell'articolo 132 della Costituzione, con cui il Governo intende superare le difficoltà interpretative sorte in seguito alla novella dello stesso testo, operata dalla riforma costituzionale del 2001.

Il provvedimento prende le mosse dalle ripetute richieste di distacco-aggregazione di Comuni da una Regione ad un'altra, sempre più frequenti dopo il noto caso di Lamon che dal Veneto ha chiesto di poter transitare nella Regione Trentino Alto Adige.

Da allora, in tutta Italia, oltre venti Comuni hanno attivato le procedure previste dall'articolo 132 al fine di distaccarsi dal vecchio assetto regionale e di aggregarsi ad uno nuovo (vd. tabella allegata).

Le motivazioni che spingono i Comuni ad abbandonare le "vecchie" Regioni sono molteplici e legate a vari fattori di natura economico-sociale.

Il testo proposto dal Governo individua in termini chiari le "popolazioni interessate" chiamate ad esprimersi mediante *referendum* sulla proposta di distacco-aggregazione da una Regione ad un'altra, identificandole, nel caso di distacco di Comuni, negli abitanti delle due Province interessate (quella di distacco e quella di aggregazione) e nel caso di distacco di Province negli abitanti delle due Regioni interessate (parimenti, quella di distacco e quella di aggregazione).

La riforma dell'articolo 132, secondo comma, della Costituzione si rende necessaria anche alla luce della sentenza della Corte Costituzionale n. 334 del 2004, che ha dichiarato l'illegittimità della normativa di attuazione (legge n. 352 del 1970), in quanto richiedente un procedimento giudicato eccessivamente oneroso per il distacco di Comuni e Province da una Regione ad un'altra. La legge n. 352 del 1970 prevedeva infatti il requisito, esorbitante rispetto alle previsioni costituzionali, della deliberazione favorevole di tanti Consigli comunali o provinciali che rappresentassero almeno un terzo delle popolazioni delle regioni interessate. Venuto meno in seguito all'intervento della Consulta citato questo elemento procedimentale, si è determinata una situazione di segno opposto per cui per il distacco-aggregazione verrebbe ad essere consultata solo la popolazione della Comunità che intende distaccarsi, senza tenere conto dell'interesse di altri soggetti che subiscono comunque effetti significativi dal processo.

Il disegno di legge in esame pone rimedio al problema, determinando in termini espliciti che le popolazioni da consultare attraverso *referendum* sono quelle delle Province coinvolte (in caso di distacco di comuni) o delle Regioni interessate (in caso di distacco di Province), al fine di dare spazio agli interessi complessivi di tutte le popolazioni interessate e non, riduttivamente, ai soli abitanti dell'Ente da cui proviene la stessa iniziativa di distacco.

Il provvedimento intende ovviare alle difficoltà sorte dal moltiplicarsi delle iniziative di distacco-aggregazione succedutesi dopo il 2001 ed in particolare dopo la sentenza della Corte Costituzionale del 2004, delle quali capofila è stato il Comune di Lamon, con un provvedimento già all'esame della I Commissione alla Camera (A.C. 1427 e abbinata).

Nel corso dell'esame del provvedimento da parte della Conferenza unificata, la Regione Valle d'Aosta aveva chiesto di prevedere espressamente che la norma dell'articolo 132 non fosse applicabile alle Regioni a statuto speciale e alle province autonome richiamando, a sostegno di tale richiesta, le ragioni esposte in un proprio ricorso per conflitto di attribuzione innanzi alla Corte Costituzionale sollevato in relazione alla procedura di distacco-aggregazione del comune di Noasca dal Piemonte alla Valle d'Aosta stessa.

Su detto conflitto di attribuzione, la Corte Costituzionale si è pronunciata con la sentenza n. 66 del 9 marzo 2007, con la quale, in sostanza, ha respinto le obiezioni della Regione, affermando l'applicabilità della norma costituzionale sopra richiamata anche alle Regioni a statuto speciale.

Nel corso dell'esame da parte della Conferenza unificata, l'ANCI aveva manifestato perplessità e riserve sui possibili effetti che la proposta di modifica costituzionale potrebbe produrre sull'autonomia degli enti territoriali, ritenendo, al contrario, la disciplina vigente più equilibrata e affermando, quindi, che l'impostazione sottesa allo schema di disegno di legge non sarebbe in linea con quanto enunciato dalla Corte Costituzionale nella richiamata sentenza n. 334 del 2004, la quale ha chiarito che l'espressione "popolazioni della Provincia o delle Province interessate o del Comune o dei Comuni interessati" utilizzata dal nuovo articolo 132, secondo comma, inequivocamente si riferisce soltanto ai cittadini degli Enti locali direttamente coinvolti nel distacco-aggregazione.

Invero, il disegno di legge predisposto dal Governo non va letto solo in chiave di aggravamento della procedura, ma anche come forma di garanzia sulla serietà della proposta, coinvolgendo la popolazione del livello territoriale immediatamente superiore a quella che propone il distacco. L'onerosità del procedimento strutturato dalla norma di legge proposta non si palesa eccessiva rispetto alla necessità di coinvolgere un livello territoriale più ampio, considerate le evidenti ripercussioni sul piano economico e sociale derivanti dal processo di distacco-aggregazione.

Se è vero infatti che il *referendum* previsto dalla disposizione costituzionale attualmente vigente mira a verificare se la maggioranza delle popolazioni dell'Ente o degli Enti interessati approvi l'istanza di distacco-aggregazione e che la legitti-

mazione a promuovere la consultazione referendaria spetta soltanto ad essi, è pur vero che altri enti esponenziali di popolazione diverse sono comunque direttamente coinvolti nella variazione territoriale.

Rilievi critici in ordine alle conseguenze applicative delle disposizioni proposte sono stati sollevati altresì, nel corso della predetta Conferenza, da parte della regione Lombardia, la quale aveva espresso la propria contrarietà al disegno di legge in oggetto, in quanto lesivo di una forma di iniziativa democratica dei cittadini, peraltro già temperata, a Costituzione vigente, da un elemento di garanzia in conclusione dell'*iter*, quale la riserva di legge che scongiura il rischio di auto-modifiche di assetti costituzionali. L'intento della proposta di coinvolgere una quota più consistente della popolazione chiamata ad esprimersi sul distacco-aggregazione appare invece condivisibile, al fine di evitare che comuni di piccole dimensioni presentino richieste di distacco da una regione ad un'altra attivando *referendum* che coinvolgono un numero molto elevato di elettori, con notevole aggravio di spesa e senza che ci sia un'effettiva spinta popolare al distacco.

La Conferenza unificata si è comunque espressa favorevolmente sul testo, con una raccomandazione diretta a precisare che, per le modifiche territoriali relative alle Regioni a statuto speciale, si dovrà fare riferimento alle procedure specificatamente previste al riguardo dai rispettivi Statuti. Ciò in quanto - ad avviso delle stesse regioni differenziate - l'articolo 132 della Costituzione non troverebbe applicazione per i loro rispettivi territori: la delimitazione di questi sarebbe asseritamente garantita (e condizionata) dall'avvenuta costituzionalizzazione dei medesimi confini, ossia da specifiche previsioni inserite negli statuti di specialità.

La suddetta linea interpretativa diretta in definitiva a prevedere sempre il meccanismo della revisione statutaria per ogni ipotesi di distacco e di aggregazione che coinvolga una delle Regioni speciali, è stata di lì a poco categoricamente disattesa dalla Corte Costituzionale, che, con la citata sentenza n. 66 del 2007, ha affermato che l'articolo 132, primo e secondo comma della Costituzione, si riferisce pacificamente "a tutte le Regioni", ossia quelle indicate nell'articolo 131, nel cui elenco sono previste anche le Regioni a statuto speciale e che "nessuna procedura normativa interna ad un singolo ordinamento regionale potrebbe produrre effetti su due diversi enti regionali". Il meccanismo della revisione statutaria non potrebbe quindi valere anche ai fini delle modificazioni territoriali che riguardano altre Regioni.

*Stato attuale del procedimento dei Comuni che hanno chiesto il distacco*

Comune	Regione distacco	Regione aggregazione	Svolgimento referendum	Parere Consigli regionali	Annotazioni
Lamon	Veneto	Trentino Alto Adige	Referendum ottobre 2005 Comunicato esito positivo G.U. n. 264 del 12/11/2005	30 - Predisposto DDL cost. - <b>Approvato dal C.M. del 14/07/2006</b> - Parere negativo Provincia di Trento - Parere negativo Provincia di Bolzano - Parere negativo Trentino Alto Adige <b>Ancora da acquisire parere Veneto</b>	In discussione alle Commissioni I e V della Camera (A.C. 1427) Il testo è stato emendato
Noasca	Piemonte	Valle d'Aosta	Referendum ottobre 2006 Comunicato esito positivo G.U. n. 245 del 20/10/2006	8-9 Predisposto DDL cost. - <b>Approvato dal C.M. del 05/04/2007</b> - Parere negativo Piemonte <b>Ancora da acquisire parere Valle d'Aosta</b>	Assegnato alla Camera (A.C. 2525)
Sovramonte	Veneto	Trentino Alto Adige	Referendum ottobre 2006 Comunicato esito positivo G.U. n. 245 del 20/10/2006	8-9 Predisposto DDL cost. - <b>Approvato dal C.M. del 05/04/2007</b> <b>Ancora da acquisire parere Veneto</b> <b>Ancora da acquisire parere Trentino Alto Adige</b>	Assegnato alla Camera (A.C. 2524)
Cinto Caomaggiore	Veneto	Friuli Venezia Giulia	Referendum marzo 2006 Comunicato esito positivo G.U. n. 93 del 21/04/2006	26-27 Predisposto DDL cost. - <b>Approvato dal C.M. del 05/04/2007</b> - Parere favorevole Friuli Venezia Giulia <b>Ancora da acquisire parere Veneto</b>	Assegnato alla Camera (A.C. 2526) In discussione alla I Commissione al Senato testo analogo di iniziativa parlamentare (A.S. 1145)
Castel delci	Marche	Emilia Romagna	Referendum dicembre 2006 Comunicato esito positivo G.U. n. 300 del 28/12/2006	17-18 Predisposto DDL - <b>Approvato dal C.M. del 05/04/2007</b> <b>Da acquisire parere Marche</b> <b>Da acquisire parere Emilia Romagna</b>	Assegnato alla Camera (A.C. 2527) In discussione alla I Commissione al Senato testo analogo di iniziativa parlamentare (A.S. 1351)
Maiolo	Marche	Emilia Romagna	Referendum dicembre 2006 Comunicato esito positivo G.U. n. 300 del 28/12/2006	17-18 Predisposto DDL - <b>Approvato dal C.M. del 05/04/2007</b> <b>Da acquisire parere Emilia Romagna</b>	Assegnato alla Camera (A.C. 2527) In discussione alla I Commissione al Senato testo analogo di iniziativa parlamentare (A.S. 1351)
Navafeltria	Marche	Emilia Romagna	Referendum dicembre 2006 Comunicato esito positivo G.U. n. 300 del 28/12/2006	17-18 Predisposto DDL - <b>Approvato dal C.M. del 05/04/2007</b> <b>Da acquisire parere Marche</b> <b>Da acquisire parere Emilia Romagna</b>	Assegnato alla Camera (A.C. 2527) In discussione alla I Commissione al Senato testo analogo di iniziativa parlamentare (A.S. 1351)

Comune	Regione distacco	Regione aggregazione	Svolgimento referendum	Parere Consigli regionali	Annotazioni
Pennabilli	Marche	Emilia Romagna	Referendum 17-18 dicembre 2006 Comunicato esito positivo G.U. n. 300 del 28/12/2006	Predisposto DDL - <b>Approvato dal C.M. del 05/04/2007</b> <b>Da acquisire parere Marche</b> <b>Da acquisire parere Emilia Romagna</b>	Assegnato alla Camera (A.C. 2527) In discussione alla I Commissione al Senato testo analogo di iniziativa parlamentare (A.S. 1351)
Sant'Agata Feltria	Marche	Emilia Romagna	Referendum 17-18 dicembre 2006 <b>Comunicato esito positivo G.U. n. 300 del 28/12/2006</b>	Predisposto DDL - <b>Approvato dal C.M. del 05/04/2007</b> <b>Da acquisire parere Marche</b> <b>Da acquisire parere Emilia Romagna</b>	Assegnato alla Camera (A.C. 2527) In discussione alla I Commissione al Senato testo analogo di iniziativa parlamentare (A.S. 1351)
San Leo	Marche	Emilia Romagna	Referendum 17-18 dicembre 2006 <b>Comunicato esito positivo G.U. n. 300 del 28/12/2006</b>	Predisposto DDL - <b>Approvato dal C.M. del 05/04/2007</b> <b>Da acquisire parere Marche</b> Da acquisire parere Emilia Romagna	Assegnato alla Camera (A.C. 2527) In discussione alla I Commissione al Senato testo analogo di iniziativa parlamentare (A.S. 1351)
Talamello	Marche	Emilia Romagna	Referendum 17-18 dicembre 2006 <b>Comunicato esito positivo G.U. n. 300 del 28/12/2006</b>	Predisposto DDL - <b>Approvato dal C.M. del 05/04/2007</b> <b>Da acquisire parere Marche</b> <b>Da acquisire parere Emilia Romagna</b>	Assegnato alla Camera (A.C. 2527) In discussione alla I Commissione al Senato testo analogo di iniziativa parlamentare (A.S. 1351)
Carema	Piemonte	Valle d'Aosta	Referendum 18-19 marzo 2007 Comunicato esito positivo G.U. n. 76 del 31/03/2007	Predisposto DDL - <b>Approvato dal C.M. del 23/05/2007</b> <b>Da acquisire parere Piemonte</b> <b>Da acquisire parere Valle d'Aosta</b>	Assegnato alla Camera (A.C. 2727)
Asiago	Veneto	Trentino Alto Adige	Referendum 6-7 maggio 2007 <b>Comunicato esito positivo G.U. n. 117 del 22/05/2007</b>	<b>DDL da predisporre</b> <b>Da acquisire parere Veneto</b> Da acquisire parere Trentino Alto Adige	Richiesto parere Consigli regionali, tramite il Min. AA.RR.
Conco	Veneto	Trentino Alto Adige	Referendum 6-7 maggio 2007 <b>Comunicato esito positivo G.U. n. 117 del 22/05/2007</b>	<b>DDL da predisporre</b> <b>Da acquisire parere Veneto</b> Da acquisire parere Trentino Alto Adige	Richiesto parere Consigli regionali, tramite il Min. AA.RR.
Enego	Veneto	Trentino Alto Adige	Referendum 6-7 maggio 2007 <b>Comunicato esito positivo G.U. n. 117 del 22/05/2007</b>	<b>DDL da predisporre</b> <b>Da acquisire parere Veneto</b> Da acquisire parere Trentino Alto Adige	Richiesto parere Consigli regionali, tramite il Min. AA.RR.

Comune	Regione distacco	Regione aggregazione	Svolgimento referendum	Parere Consigli regionali	Annotazioni
Foza	Veneto	Trentino Alto Adige	Referendum 6-7 maggio 2007 <b>Comunicato esito positivo G.U. n. 117 del 22/05/2007</b>	<b>DDL da predisporre</b> <b>Da acquisire parere Veneto</b> <b>Da acquisire parere Trentino Alto Adige</b>	Richiesto parere Consigli regionali, tramite il Min. AA.RR.
Gallio	Veneto	Trentino Alto Adige	Referendum 6-7 maggio 2007 Comunicato esito positivo G.U. n. 117 del 22/05/2007	<b>DDL da predisporre</b> <b>Da acquisire parere Veneto</b> Da acquisire parere Trentino Alto Adige	Richiesto parere Consigli regionali, tramite il Min. AA.RR.
Lusiana	Veneto	Trentino Alto Adige	Referendum 6-7 maggio 2007 <b>Comunicato esito positivo G.U. n. 117 del 22/05/2007</b>	<b>DDL da predisporre</b> <b>Da acquisire parere Veneto</b> Da acquisire parere Trentino Alto Adige	Richiesto parere Consigli regionali, tramite il Min. AA.RR.
Roana	Veneto	Trentino Alto Adige	Referendum 6-7 maggio 2007 <b>Comunicato esito positivo G.U. n. 117 del 22/05/2007</b>	<b>DDL da predisporre</b> <b>Da acquisire parere Veneto</b> Da acquisire parere Trentino Alto Adige	Richiesto parere Consigli regionali, tramite il Min. AA.RR.
Rotzo	Veneto	Trentino Alto Adige	Referendum 6-7 maggio 2007 <b>Comunicato esito positivo G.U. n. 117 del 22/05/2007</b>	<b>DDL da predisporre</b> <b>Da acquisire parere Veneto</b> Da acquisire parere Trentino Alto Adige	Richiesto parere Consigli regionali, tramite il Min. AA.RR.
Montecopiolo	Marche	Emilia Romagna	Referendum 24 giugno 2007 <b>Comunicato esito positivo G.U. n. 158 del 10/07/2007</b>	<b>DDL da predisporre</b> <b>Da acquisire parere Marche</b> Da acquisire parere Emilia Romagna	Richiesto parere Consigli regionali, tramite il Min. AA.RR.
Sassofeltrio	Marche	Emilia Romagna	Referendum 24 giugno 2007 <b>Comunicato esito positivo G.U. n. 158 del 10/07/2007</b>	<b>DDL da predisporre</b> <b>Da acquisire parere Marche</b> Da acquisire parere Emilia Romagna	Richiesto parere Consigli regionali, tramite il Min. AA.RR.

DIFESA  
E  
PROTEZIONE  
CIVILE





# La protezione civile europea

*Roberta Serafini*

### Le origini

Il Trattato istitutivo della Comunità europea, all'art. 3, paragrafo 1, lettera u) include le misure di protezione civile tra le azioni comuni finalizzate a garantire, tra l'altro, un elevato livello di protezione dell'ambiente e della qualità della vita, la coesione economica e sociale e la solidarietà tra Stati.

Oggi, la realtà del mercato unico europeo ed il conseguente abbattimento di ogni barriera nazionale ha realizzato una effettiva mobilità delle persone, specie delle generazioni più giovani, sul territorio comunitario. I beni, le merci, i servizi e il denaro non conoscono frontiere e ciò crea opportunità di lavoro in tutta Europa, impensabili fino a qualche decennio fa. Per questo, una visione nazionalistica, anche riguardo ai problemi di protezione civile è ormai desueta, essendo tutti i cittadini europei (e non solo loro) potenzialmente esposti alle diverse tipologie di rischio presenti nei Paesi membri.

Inoltre, la stretta interconnessione tra le tematiche di protezione civile e quelle ambientali rende lo sviluppo della cooperazione un argomento di indubbia attualità.

Una prima riflessione sui temi di protezione civile e l'avvio del percorso che ha portato la Comunità europea ad acquisire consapevolezza della necessità di delineare una strategia comune nella materia, risale al maggio del 1985, in occasione di una riunione ministeriale tenuta a Roma alla presenza di esperti del settore.

Nel decennio successivo all'incontro di Roma, si è costituito il primo embrione di organizzazione, favorito dall'emanazione di alcune risoluzioni finalizzate all'adozione di strumenti operativi in grado di assicurare la pronta risposta dei Paesi membri in caso di calamità.

Tra le disposizioni comunitarie più importanti, che hanno rappresentato un punto di riferimento nel percorso europeo di protezione civile, occorre citare la decisione del Consiglio dell'Unione Europea 1999/847/CE del 9 dicembre 1999, istitutiva di un programma quinquennale di azione comunitaria, successivamente prorogato fino al 2006.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Il Consiglio aveva già in precedenza adottato un'altra decisione datata 19 dicembre 1997 per l'avvio di un primo programma, finalizzato alla promozione delle attività di protezione civile di livello comunitario, relativamente agli anni 1998 e 1999.

## Difesa e protezione civile

Lo scopo del programma è stato quello di sostenere ed integrare le attività condotte dagli Stati membri a livello nazionale, regionale e locale, ai fini della protezione delle persone, dei beni materiali e dell'ambiente, in caso di calamità naturale o di catastrofe tecnologica, fatta salva la ripartizione interna delle competenze negli Stati membri. Esso si è prefisso anche di facilitare la cooperazione, lo scambio di esperienze e la reciproca assistenza degli Stati membri nel settore.

Il programma, la cui attuazione è stata demandata alla Commissione, ha comportato l'adozione di piani triennali, assestati annualmente ed adeguatamente finanziati. Attraverso la pianificazione sono state individuate le singole azioni da intraprendere, con particolare riferimento:

- a) alla prevenzione dei rischi ed alla individuazione delle cause delle catastrofi;
- b) al potenziamento del livello di preparazione delle squadre di intervento nazionali ed al perfezionamento degli strumenti e delle metodologie di previsione e soccorso in emergenza;
- c) all'informazione, all'educazione ed alla sensibilizzazione della popolazione europea nella materia.

Tutte le azioni pianificate sono state condotte in stretta cooperazione con gli Stati membri.

Nel campo della preparazione alla gestione dell'emergenza, a far data dal 1985, sono stati raggiunti importanti risultati, non solo nel settore della protezione civile, ma anche con riguardo alla collaborazione nella lotta al bio-terrorismo, afferente alla difesa civile.

A tal proposito, occorre rilevare che si va consolidando, nella Comunità europea, la tendenza a considerare la difesa civile all'interno della protezione civile. Peraltro, in molti Paesi membri la competenza ad esercitare le attività relative alle due materie fa capo alla stessa autorità amministrativa.

In Italia, invece, la protezione civile e la difesa civile sono diversamente disciplinate ed affidate alla responsabilità di amministrazioni statali diverse (Presidenza del Consiglio e Ministero dell'Interno). La stessa Costituzione, all'art. 117, ne regola in modo differenziato l'esercizio della potestà legislativa (concorrente per la protezione civile e statale per la difesa civile).<sup>2</sup> Esaminando, inoltre, gli interessi tutelati attraverso la protezione e la difesa civile, quest'ultima sembra avere una portata più ampia, essendo comprensiva delle tematiche legate alla salvaguardia della sicurezza dello Stato e della capacità di sopravvivenza economica, produttiva e logistica della Nazione.

<sup>2</sup> Art. 117 Cost.: "La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali. Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie: (omissis)

**d) difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi;**  
(omissis)

Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: (omissis)  
**protezione civile;** (omissis)"

La Commissione – con una Comunicazione datata 11 giugno 2002 – ha descritto i risultati raggiunti nel settore operativo, con particolare riferimento alla costituzione di una task force delle industrie farmaceutiche, cui è affidato il compito di conoscere la disponibilità e le capacità di produzione e stoccaggio di vaccini, sieri ed antibiotici da utilizzare in caso di attacchi batteriologici.

Anche il Consiglio si è espresso, più volte, con decisioni mirate al settore della protezione civile (comprensivo della difesa civile), al fine di individuare gli obiettivi strategici in grado di favorire l'ulteriore sviluppo della cooperazione. In tal senso, nel giugno del 2005, il Consiglio stesso, consapevole della necessità di potenziare la cooperazione esistente e a testimonianza della volontà degli Stati membri di agire solidalmente, ha chiesto di inserire tra i punti da trattare in via prioritaria, il *“rafforzamento delle capacità di protezione civile, in particolare le risorse mediche disponibili per far fronte ad un attentato bioterroristico, nonché lo sviluppo di una capacità di reazione rapida alle emergenze fondata sui moduli di protezione civile degli Stati membri”*.

### L'organizzazione attuale

La protezione civile europea è oggi organizzata in base ad una decisione del Consiglio del 23 ottobre 2001, che ha introdotto un *“Meccanismo comunitario di protezione civile”*, con lo scopo di sostenere ed agevolare la mobilitazione e il coordinamento dei soccorsi, nelle situazioni di grave emergenza che si verificano all'interno o all'esterno dell'Unione.

Partecipano all'iniziativa 27 paesi aderenti all'UE, nonché la Norvegia, il Liechtenstein e l'Islanda.

Vengono considerate emergenze di protezione civile d'interesse comunitario quelle derivanti da calamità naturali, tecnologiche, radiologiche ed ambientali, comprensive queste ultime degli incidenti occorsi in mare che causano inquinamento dell'ambiente marino.

Di fatto, il Meccanismo di reciproco soccorso si fonda su tutta una serie di obiettivi e di azioni che comprendono:

- la ricognizione delle squadre di intervento disponibili all'interno della Comunità per la gestione dell'emergenza;
- la formazione degli operatori;
- la costituzione di squadre di valutazione e coordinamento;
- la funzionalità di un centro operativo e di un sistema di scambio di informazioni ;
- l'attivazione di laboratori, lo svolgimento di seminari e l'attuazione di progetti pilota relativi ai principali aspetti di intervento.

A tal fine, ogni Paese membro è chiamato a predisporre tutte le misure idonee a realizzare gli obiettivi prefissati rendendo disponibili, in particolare, le squadre

## Difesa e protezione civile

---

di valutazione e coordinamento nonché, con un margine di attivazione di 12 ore, quelle di intervento.

La Commissione deve assicurare invece, oltre allo svolgimento dei programmi formativi, il funzionamento del centro operativo e del sistema di comunicazione - il cosiddetto *MIC (monitoring and information center)* -, con sede a Bruxelles.

Il centro è attivo nell'arco delle 24 ore per garantire l'intermediazione tra la domanda e l'offerta di soccorso, attraverso i punti di contatto delle singole Nazioni, che costituiscono l'effettiva rete di protezione per il Paese in emergenza.

Particolare attenzione deve essere dedicata a questa struttura, costituita dai rappresentanti di alto livello con funzioni di rilievo all'interno delle Amministrazioni responsabili, in ambito nazionale, della protezione civile.

Attraverso un costante flusso di dati, le richieste di assistenza vengono inoltrate, a cura del centro, ai referenti nazionali che approntano le proprie proposte e le convogliano nuovamente al MIC. Laddove domanda ed offerta di assistenza si incontrano viene avviato l'intervento operativo. Durante questa fase, il MIC assicura costantemente il proprio supporto tecnico, favorendo le operazioni di gestione dell'emergenza.

L'Italia, che ha sempre dedicato notevole attenzione alle problematiche di protezione civile interne ed internazionali, ha guardato con favore l'organizzazione comunitaria delineata con il Meccanismo ed ha attivamente partecipato alla sua piena attuazione.

Nel gennaio 2004, la Commissione Europea ha approvato la proposta italiana di organizzare sul proprio territorio un'esercitazione di protezione civile, di livello internazionale, denominata "*Eurosot 2005*", con l'obiettivo prioritario di verificare il modello italiano di *Accoglienza e Smistamento delle squadre S.A.R. (search and rescue)* estere e, più in generale, al fine di sperimentare il "*Meccanismo Comunitario*".

Al progetto hanno aderito cinque Paesi europei (Francia, Gran Bretagna, Grecia, Portogallo e Svezia), che hanno assicurato la propria collaborazione sia nella fase di preparazione dell'esercitazione che nella fase operativa, attraverso l'invio sul territorio italiano di proprie squadre ed esperti.

Lo scenario dell'esercitazione ha previsto la simulazione (e la gestione dell'emergenza) di un forte evento sismico in Sicilia Orientale, nonché il conseguente accadimento di tutta una serie di incidenti rilevanti nell'area industriale di Priolo Gargallo, con danni estesi ai territori delle province di Catania, Siracusa e Ragusa.

Il Meccanismo è stato validamente attuato in numerose occasioni, sia in ambito comunitario che al di fuori di esso. Si cita, in particolare, la gestione delle alluvioni in Europa centrale (2002) e in Francia (2003), l'incidente occorso alla petroliera *Prestige* (2002), i movimenti tellurici che hanno colpito l'Algeria (2003), l'Iran (2003) e il Marocco (2004), gli incendi boschivi in Francia e in Portogallo (2003, 2004) nonché gli aiuti disposti in favore alle popolazioni asiatiche colpite dallo tsunami (2004).

È evidente come tutto il settore della protezione civile europea sia in forte espansione e come la crescita abbia subito, negli ultimi anni, un'accelerazione derivata anche dalle emergenze che la Comunità si è trovata a fronteggiare.

Dall'esperienza e dal rafforzamento della cooperazione non poteva non derivare il conseguenziale e necessario consolidamento dell'impegno finanziario comunitario in favore della protezione civile.

A tal riguardo, occorre citare la recente decisione del Consiglio<sup>3</sup>, per la prosecuzione del programma di interventi scaduto il 31 dicembre 2006, di cui si è parlato in precedenza.

Il provvedimento, attraverso l'istituzione di uno strumento finanziario ad hoc, intende fornire un sostegno economico finalizzato ad aumentare la capacità di risposta in caso di gravi emergenze, nel contesto organizzativo disegnato con il Meccanismo Comunitario di cui alla decisione 2001/792/Ce, Euratom, nonché mira a contribuire al potenziamento delle misure di prevenzione e preparazione alla gestione delle emergenze di protezione e di difesa civile.

Destinatari finali degli interventi non sono solo le persone presenti sul territorio comunitario ma anche i beni, l'ambiente e il patrimonio culturale europeo.

La Comunità ha stanziato, per il periodo 1° gennaio 2007- 31 dicembre 2013, la somma di 189.800.000 euro.

Diversa funzione viene svolta dalla Comunità attraverso gli stanziamenti del Fondo di solidarietà dell'Unione Europea, che è uno strumento finanziario a carattere supplementare, creato nel 2002 a, seguito delle alluvioni che hanno colpito i Paesi dell'Europa centrale.

Il Fondo comunitario consente di affrontare le situazioni di emergenza in maniera rapida, efficace e flessibile, quando un evento è tale da sconvolgere l'assetto socio economico di un Paese, con serie ripercussioni quindi sulle condizioni di vita, sull'ambiente naturale o sull'economia di una o più Regioni di uno Stato. Il Fondo non sostiene la totalità dei costi generali derivanti dalla calamità ma integra, sulla base di una procedura prefissata, le spese sostenute dagli Stati membri per il ristoro dei danni prodotti dall'evento alle infrastrutture e ai servizi essenziali oppure contribuisce alla realizzazione di misure di alloggio provvisorie e all'organizzazione dei servizi di soccorso destinati a soddisfare le necessità immediate della popolazione. Possono essere finanziate, inoltre, misure per la protezione del patrimonio culturale e dell'ambiente.

L'Italia è stato uno dei primi Paesi a fruire dei benefici previsti dal Fondo di solidarietà, per il ripristino dei danni prodotti dal sisma in Puglia e Molise nel 2002 e dalle ripetute eruzioni dell'Etna, a far data dal 2001.

Il fermento che ha caratterizzato il percorso organizzativo della protezione civile in ambito europeo si riscontra anche nei dibattiti del Parlamento Europeo, che attestano inequivocabilmente il livello di attenzione ai temi della protezione civile.

<sup>3</sup> Decisione del Consiglio del 5 marzo 2007 (2007/162/CE, Euratom)

## Difesa e protezione civile

---

Si citano, a titolo di esempio, due interrogazioni presentate il 10 ottobre 2006 e il 7 novembre 2006 in materia rispettivamente di rafforzamento della cooperazione e di implementazione finanziaria, in favore dell'organizzazione degli Stati membri.<sup>4</sup>

Con la prima gli interroganti chiedono di conoscere se il Consiglio intenda o meno dare un impulso concreto all'avviamento di una nuova tappa verso il rafforzamento delle capacità dell'U.E. nel campo della protezione civile mentre la seconda focalizza l'attenzione del Parlamento sul livello di esecuzione delle voci di bilancio relative alla protezione civile, nel periodo compreso tra il 2000 e il 2006. Vengono inoltre chieste informazioni sul quadro finanziario relativo agli anni a venire e sui criteri di ripartizione dei fondi.

Acquisita la visione complessiva dei problemi e consapevole del comune intento di perfezionare la cooperazione, la Comunità guarda oggi alle azioni concrete da intraprendere per un più incisivo sviluppo dello spirito solidaristico che permea i Paesi membri.

Il dibattito sulle forme di rafforzamento del sistema di protezione civile è aperto, ma c'è da chiedersi quali siano i possibili esiti.

### Prospettive future

Un primo concreto segnale che evidenzia il fenomeno evolutivo in atto è rappresentato dalla revisione del Meccanismo comunitario di protezione civile.

A seguito delle esperienze operative, la Commissione ha individuato alcuni aspetti suscettibili di miglioramento, la cui ottimizzazione può rendere più incisiva ed efficace l'azione comunitaria a sostegno di un Paese interessato da una calamità, sia all'interno che all'esterno dell'Unione.<sup>5</sup>

In data 26.1.2006, la Commissione stessa ha presentato una proposta di decisione del Consiglio, finalizzata alla "rifusione"<sup>6</sup> del documento che ha istituito il Meccanismo.

Le innovazioni suggerite con la proposta riguardano il settore dei trasporti, la capacità di reazione dell'Unione ad una emergenza, l'allertamento rapido e il coordinamento degli interventi nei paesi terzi. Nello specifico:

---

<sup>4</sup> Interrogazione orale B6-0442/2006, Karl-Heinz Florenz, Gerardo Galeote, Joseph Daul, del 15 novembre 2006; interrogazione a risposta scritta n. P-4827/06 di Petro Guerreiro alla Commissione del 7 novembre 2006..

<sup>5</sup> In tal senso vedasi la comunicazione della Commissione del 20 aprile 2005 "Perfezionare il Meccanismo comunitario di protezione civile".

<sup>6</sup> Rifusione dei testi legislativi: "La rifusione dei testi legislativi implica l'adozione, in occasione di nuove modifiche apportate ad un atto di base, di un atto giuridico nuovo che, integrando queste modifiche, abroga l'atto di base. Contrariamente alla codificazione, la rifusione presuppone modifiche di carattere sostanziale. Al tempo stesso consente di avere una visione di insieme in ordine ad un determinato settore legislativo. Il nuovo atto giuridico è pubblicato nella Gazzetta Ufficiale".

( [http://europa.eu/scadplus/glossary/legislation\\_recasting\\_it.htm](http://europa.eu/scadplus/glossary/legislation_recasting_it.htm)).

### *1. Rafforzamento delle metodologie di cooperazione nel settore dei trasporti.*

Tra i problemi principali che uno Stato membro si trova ad affrontare nel momento in cui viene disposto l'aiuto, figura la mancata disponibilità di mezzi di trasporto, con particolare riguardo ai mezzi aerei. Ciò è indubbiamente causa di inefficienze e lungaggini nelle operazioni di soccorso. Per l'ottimizzazione del sistema, la proposta di decisione individua le seguenti soluzioni:

a) il trasporto dei soccorsi nazionali deve rimanere di competenza primaria del Paese che fornisce assistenza nell'ambito del Meccanismo. Agli Stati membri viene chiesto di adottare ogni misura atta a garantire l'invio dei soccorsi in tempo utile;

b) per quanto possibile, gli Stati membri devono cercare di condividere le proprie risorse nel settore dei trasporti, attraverso uno sforzo collettivo destinato ad rendere più efficienti i soccorsi, assicurandone la rapida esecuzione;

le risorse finanziarie della Comunità devono essere utilizzate solo qualora i trasporti nazionali non siano disponibili ovvero risultino insufficienti od ancora qualora non siano idonei a garantire rapidità dei soccorsi. La Commissione, utilizzando gli stanziamenti comunitari, potrà, solo in tali casi, mobilitare mezzi di trasporto supplementari, assicurando la necessaria celerità degli interventi di emergenza.

c) *Capacità di reazione dell'Unione europea.* Come accennato in precedenza, in base al Meccanismo comunitario, ogni Stato membro può spontaneamente inviare squadre, esperti e mezzi di soccorso in un Paese colpito dalla calamità. A tal fine, le squadre pronte a partire vengono precedentemente individuate ed addestrate. Nonostante ciò, il Consiglio europeo ha giudicato insufficiente la capacità di risposta comunitaria alle richieste di aiuto, soprattutto in relazione a taluni rischi che, per loro natura, accadono simultaneamente in più Paesi. Si cita a titolo di esempio un attacco terroristico contestuale in diversi Stati europei ovvero tutti quegli eventi che, a causa della loro stagionalità, ricorrono con preoccupante periodicità (incendi boschivi, inondazioni, alluvioni). Per migliorare il quadro operativo, con lo schema di decisione del Consiglio vengono suggerite alcune soluzioni:

a) conferma degli accordi già raggiunti, finalizzati a disciplinare le modalità per mettere a disposizione del Meccanismo comunitario i dati militari. In tal senso, gli Stati membri vengono invitati a fornire informazioni sulla disponibilità di mezzi militari nelle operazioni di soccorso di protezione civile;

b) obbligo per ogni Stato membro di istituire dei nuclei di intervento di protezione civile, composti da personale, mezzi e materiali, in grado di assicurare una pronta risposta alle richieste di assistenza. Caratteristica essenziale dei nuclei riguarda la loro interoperatività, la prontezza nel loro dispiegamento sul territorio e l'equipaggiamento specialistico per lo svolgimento di attività di emergenza. L'aspetto di rilievo per quanto riguarda l'istituzione dei nuclei attiene alla possibilità di uno Stato di accordarsi con un altro per costituire un gruppo comune e consentire, anche ai Paesi più piccoli, di contribuire agli interventi comunitari, rafforzando contestualmente le capacità di reazione della Comunità in caso di emergenza;

## Difesa e protezione civile

c) adozione di misure supplementari nell'organizzazione logistica, con particolare riguardo alla costituzione di nuclei specialistici in grado di agevolare l'operatività delle squadre di intervento per consentire a queste ultime di finalizzare i propri sforzi all'ottimizzazione degli interventi fondamentali di soccorso. A tal fine, la proposta di decisione del Consiglio suggerisce l'attivazione di alcune “*funzioni di sostegno*” nei settori delle comunicazioni e delle forniture, da demandare ai nuclei. Si propone, inoltre, di costituire un parco veicoli leggeri e di approntare attrezzature tecniche da mettere a disposizione delle squadre operative. Sotto il profilo finanziario, la proposta invita l'Unione europea a sfruttare le economie di scala nel settore della protezione civile, ai fini dell'attivazione dei nuclei di cui trattasi, la cui dislocazione strategica dovrebbe essere concordata con la Commissione. Il Paese richiedente l'aiuto sarà quindi in grado di noleggiare temporaneamente le risorse del nucleo, implementando l'organizzazione nazionale, senza far ricorso ai finanziamenti comunitari per l'acquisto di attrezzature specifiche di protezione civile. In tal modo, la Comunità agevolerà la costituzione di una rete di sicurezza complementare in favore dei cittadini europei, ad integrazione dei sistemi di protezione civile nazionali, garantendo tuttavia l'aiuto anche laddove la risorsa richiesta non sia messa a disposizione da nessuna autorità nazionale ovvero qualora i mezzi di intervento nazionali siano insufficienti.

3. *Allerta rapida*. Un efficiente sistema di allertamento consente agli Stati membri e al MIC di decidere prontamente quali interventi devono essere disposti, garantendo l'adeguatezza della risposta in termini di rapidità. A tal fine, tutto il sistema informativo dovrà tener conto delle fonti di informazione internazionali esistenti, che attualmente sono il G.D.A.C.S. (*sistema globale di allerta e coordinamento in caso di catastrofe*) e l'U.N.D.A.C. (*gruppo delle NU incaricato della valutazione e del coordinamento in caso di catastrofe*). Tra le azioni individuate dalla Comunità per l'ottimizzazione della funzionalità dei sistemi figurano la valutazione e l'aggiornamento dei sistemi di allerta rapida, il miglioramento dei collegamenti tra i sistemi di individuazione e i meccanismi di allerta, l'individuazione delle sinergie tra i sistemi e i loro collegamenti con gli organi decisionali.

4. *Coordinamento degli interventi nei Paesi terzi*. A seguito di una calamità naturale, uno Stato può disporre, nell'immediatezza dell'evento, l'invio di squadre per prestare soccorso alla nazione colpita ovvero contribuire in operazioni dirette da organismi internazionali. Gli interventi qualificati “*di protezione civile*” sono caratterizzati dalla limitatezza temporale del sostegno al Paese colpito, a differenza degli “*aiuti umanitari*” che si protraggono oltre alla fase più acuta dell'emergenza.<sup>7</sup> I due

<sup>7</sup> L'obiettivo degli *aiuti umanitari* è assistere le popolazioni dei paesi terzi che sono state vittime di catastrofi naturali (terremoti, inondazioni, siccità, uragani) o ad opera dell'uomo (guerre, conflitti armati, lotte) o di crisi strutturali (gravi crisi politiche, economiche o sociali). Gli *aiuti di protezione civile* o “aiuti eccezionali”, sono immediati e destinati a risolvere le prime difficoltà a seguito di una catastrofe naturale o artificiale. Vengono concessi anche sotto forma di denaro contante per l'acquisto di beni di prima necessità - medicinali, alimenti, rifugi, combustibile, personale ausiliario - o per il finanziamento di riparazioni fondamentali di danni causati dal disastro.

aspetti delle operazioni internazionali di soccorso necessitano di un coordinamento, per assicurare il massimo grado di efficienza e per evitare eventuali duplicazioni degli interventi. In tal senso, fin d'ora la Commissione opera in sinergia con gli organismi responsabili degli aiuti umanitari, per consentire una risposta europea di ampia portata alle operazioni internazionali di soccorso. Inoltre, attraverso la proposta di rifusione del Meccanismo comunitario, vengono individuate alcune soluzioni per migliorare il coordinamento della Comunità Europea, precisando i ruoli e le responsabilità dello Stato che assume la presidenza del Consiglio dell'Unione europea, nonché quelli della Commissione e della squadra di coordinamento locale. In particolare, la presidenza del Consiglio deve coordinare la *risposta politica* all'emergenza, in stretta correlazione con la Commissione ed in collegamento, ovviamente, con il Paese colpito. Attesa la delicatezza della funzione politica affidata alla Presidenza del Consiglio e tenuto conto dell'esperienza pregressa nella gestione di eventi di protezione civile, specifica attenzione è stata dedicata all'ipotesi in cui l'emergenza accada in un periodo temporale a cavallo tra due presidenze ovvero qualora occorrono, simultaneamente, più emergenze od ancora, quando la presidenza non ha relazioni bilaterali con il Paese da soccorrere. In questi casi il Paese che assume la presidenza del Consiglio dell'Unione europea può chiedere ad un altro Stato membro di assumere la responsabilità, parziale o totale, del coordinamento politico. Per quanto attiene alla funzione operativa, la proposta mira ad accrescere il ruolo centrale di coordinamento del MIC, quale punto di riferimento per le attività degli Stati membri, al fine di consentire alla Commissione di garantire il contributo – coerente e di ampia portata – di tutta l'Unione nelle operazioni di aiuto internazionale.

Allo stato, l'iter procedurale per la formale adozione della decisione relativa alla rifusione del Meccanismo comunitario da parte del Consiglio non risulta ancora completato.

In particolare, la proposta è stata adottata dalla Commissione il 26 gennaio 2006 e contestualmente inviata al Consiglio e al Parlamento Europeo. In data 17 maggio 2006, il Comitato economico e sociale europeo ha fornito il proprio parere ed in data 24 ottobre 2006, il Parlamento europeo ha proposto alcuni emendamenti al testo, sul cui recepimento la Commissione ha assunto il parziale impegno.

Dall'esame degli atti comunitari emerge un'organizzazione comunitaria fondata su un sistema integrativo degli ordinamenti nazionali, poiché ogni Stato rimane sovrano nello scegliere le modalità più adeguate alla tutela dell'incolumità delle persone e dell'integrità dei beni, all'interno del proprio territorio.

L'organizzazione della protezione civile è fondata, analogamente ad altri campi di interesse comunitario, sui due principi cardine: il principio di sussidiarietà (assimilabile a quello vigente nell'ordinamento giuridico italiano nella materia della protezione civile) e il principio di proporzionalità.

Conseguentemente, oggi, la Comunità partecipa alla gestione dell'evento soltanto *se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque, a motivo delle*

## Difesa e protezione civile

---

*dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario.*<sup>8</sup>

In base al principio di proporzionalità, gli interventi comunitari devono essere limitati allo stretto necessario al perseguimento dell'obiettivo. In tal senso, la Comunità è chiamata a selezionare, tra le diverse azioni che possono potenzialmente essere esperite in favore del Paese richiedente l'aiuto, quella che lascia maggiore libertà allo Stato membro.

---

<sup>8</sup> Il principio di sussidiarietà è presente all'art. 5 della versione consolidata del trattato istitutivo della comunità europea.

FINANZA  
PUBBLICA





# Aspetti della legge finanziaria 2007 e delle manovre di finanza pubblica degli ultimi anni

di *Ignazio Portelli\**

### 1. *L'incertezza sui conti.*

La manovra di finanza pubblica, già nelle sue fasi istruttorie, è stata caratterizzata dalla incertezza sulle stime e sul fabbisogno, accompagnata, invece, dalla necessità dell'aggiornamento del tendenziale di finanza pubblica con un rialzo del rapporto deficit/PIL dal 3,8 per cento al 4,1 per cento.

Al contempo, il Governo, insediatosi dopo le elezioni politiche della primavera 2006, ha ritenuto possibile che le misure adottate nelle precedenti finanziarie potessero non sortire gli effetti iscritti in bilancio ad iniziare dal concordato di massa, dai vincoli di spesa sugli enti locali, dalle dismissioni del patrimonio pubblico, dai tagli dei consumi intermedi, dell'Anas, della sanità e delle Ferrovie dello Stato.

Per tali ragioni, il Ministro dell'economia e delle finanze ha istituito una Commissione, presieduta dal prof. Riccardo Faini<sup>1</sup>, con il compito di effettuare una ricognizione sulla situazione dei conti pubblici per il 2006 (c.d. *due diligence*) e, di conseguenza, determinare una nuova base conoscitiva per la predisposizione del Documento di programmazione economico-finanziaria per il triennio 2007-2009 (Dpef).

La Commissione ha rilevato la esistenza reale di rischi di attuazione delle norme finanziarie in precedenza adottate e la esistenza di diversi fattori di criticità:

a) il rapporto tra debito pubblico e Pil in crescita intorno al 108,3 per cento, mentre per i vincoli europei dovrebbe non superiore al 60 per cento;

b) un peggioramento dell'indebitamento netto delle pubbliche Amministrazioni di 3,37 miliardi, pari a 0,23 punti percentuali di Pil;

c) le maggiori spese, pari a complessivi 5,82 miliardi, nei settori interessi (1,25 miliardi), sanità (2,15 miliardi), patto di stabilità interno (1,8 miliardi), e personale (620 milioni);

\* L'elaborazione dei grafici è stata curata da Roberto La Monaca.

<sup>1</sup> La Commissione si è riunita, per la prima volta, il 23 maggio e ha concluso i lavori il successivo 6 giugno.

d) il miglioramento delle entrate rispetto alle previsioni iniziali, con un incremento di *entrate non ripetibili*.<sup>2</sup>

La manovra 2007 però si prestava ad una serie diversificata di rischi di attuazione, derivanti principalmente dalle spese per investimenti (in particolar modo Anas e Ferrovie), per consumi intermedi per le collaborazioni coordinate e continuative, per i contratti di programma e per l'applicazione della nota regola del 2 per cento. Un insieme di disposizioni, introdotte durante il quadriennio 2003-2006, su cui non sono mai esistite valutazioni di impatto delle misure sulla qualità dei risultati conseguiti. Sono state misure generalizzate di riduzione della spesa che, adesso, vengono valutate negativamente, anche perché “negli ultimi tre anni, la spesa primaria corrente è cresciuta ad un tasso medio annuo del 4,5 per cento contro un valore obiettivo, fissato nella Relazione previsionale e programmatica (...), pari in media al 3,1 per cento.”<sup>3</sup>

Altre incertezze, commentando il Dpef, sono state evidenziate dalla Corte dei conti,<sup>4</sup> per la quale “la difficoltà di lettura delle proiezioni tendenziali sono rese quasi insormontabili dagli oscuri criteri che presiedono alla costruzione del quadro “a legislazione vigente”: le spese di personale sono stimate solo tenendo conto dell'indennità di vacanza contrattuale (le risorse per i rinnovi contrattuali devono, pertanto, trovare spazi all'interno della manovra) e le spese di investimento scontano solo le autorizzazioni di spesa derivanti da precedenti leggi (e, pertanto, l'integrazione di risorse finanziarie nell'ambito delle future leggi finanziarie consentirà semplicemente il mantenimento di livelli ordinari di investimento agli enti ricompresi nelle amministrazioni pubbliche). Numerose altre voci di spesa risultano incise in misura rilevante dalla previsione a legislazione vigente (le spese per missioni di pace, ad esempio, non figurano tra quelle ricomprese nella proiezione 2007-2011).”

In effetti, il Documento di programmazione economico-finanziaria per gli anni 2007-2011<sup>5</sup> prendeva atto delle mutazioni intervenute nel corso dei primi sei mesi al quadro previsionale, agli obiettivi finanziari, all'avanzo primario, all'indebitamento netto e all'eventualità di entrate extra gettito, nonché dell'adozione con decretazione di urgenza di una prima correzione strutturale del *deficit*<sup>6</sup>, orientato al rilancio dell'economia attraverso l'avvio del processo di liberalizzazione del mercato in settori “dove è divenuta improcrastinabile l'esigenza di rafforzare la libertà di scelta del consumatore e di sviluppare assetti”<sup>7</sup> maggiormente concorrenziali.

<sup>2</sup> Ministero dell'economia e delle finanze, *Sintesi dei risultati della verifica sui conti pubblici 2006*, Roma, 2006, p. 5.

<sup>3</sup> *ibidem*, p. 8.

<sup>4</sup> Corte dei conti, *Elementi per l'audizione sul “Documento di programmazione economico-finanziaria 2001-2011” davanti alle Commissioni bilancio riunite della Camera e del Senato*, Roma, 14 luglio 2006, pp. 6-7.

<sup>5</sup> Atto Senato, Doc. LVII, n. 1, XV Legislatura, 8 luglio 2006.

<sup>6</sup> Si ricorda che la Commissione europea, aveva più volte ribadito gli obblighi dell'Italia nell'ambito della procedura per i disavanzi successivi. Ciò comportava di portare il *deficit* al di sotto del 3 % del PIL, e come chiesto, in una maniera credibile e sostenibile indipendentemente dalle misure *una-tantum*.

<sup>7</sup> Atto Senato, Doc. LVII, cit.,

**Tavola 1 Conto della P.A. a legislazione vigente - (importi in milioni di euro)**

	Previsioni						
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<b>ENTRATE</b>							
- Imposte dirette	189.052	201.255	207.678	215.628	224.177	232.632	241.411
- Imposte indirette	201.859	212.646	221.269	227.161	232.087	237.865	243.789
- Imposte c/capitale	1.808	3.135	47	37	32	26	21
<b>Totale Entrate tributarie</b>	<b>392.719</b>	<b>417.036</b>	<b>428.994</b>	<b>442.826</b>	<b>456.296</b>	<b>470.523</b>	<b>485.221</b>
Contributi sociali	182.416	187.060	192.020	197.500	203.570	209.900	216.030
Altre entrate correnti	-49.826	52.940	51.850	53.000	54.420	55.740	57.180
Entrate in c/capitale non tributarie	4.156	3.790	4.805	4.780	5.915	5.955	6.000
<b>Totale Entrate per memoria pressione fiscale</b>	<b>629.117</b>	<b>661.426</b>	<b>677.669</b>	<b>698.106</b>	<b>720.201</b>	<b>742.118</b>	<b>764.431</b>
	40,6	41,2	41,0	40,9	40,9	40,8	40,7
<b>SPESA</b>							
Redditi da lav. dipendente	155.533	162.500	161.240	163.955	168.020	171.180	174.060
Consumi intermedi	117.136	121.000	123.900	127.645	131.275	135.655	140.150
Pensioni	198.872	207.440	215.910	224.960	231.250	238.350	246.250
Altre prestazioni sociali	42.820	45.860	46.130	47.550	47.710	48.720	50.640
Altre spese correnti netto interessi	51.331	54.120	55.720	56.480	56.190	59.060	59.540
Spese correnti al netto interessi	565.602	590.970	602.900	620.500	634.445	652.965	670.640
Interessi passivi	64.549	67.125	73.130	77.790	82.400	86.580	91.170
<b>Totale spese correnti</b>	<b>630.241</b>	<b>658.045</b>	<b>676.030</b>	<b>698.380</b>	<b>716.845</b>	<b>739.545</b>	<b>761.810</b>
di cui spesa sanitaria	94.571	101.920	103.736	107.095	111.116	115.233	119.440
Spese in c/capitale	57.050	62.720	62.990	64.370	68.750	67.830	68.000
di cui Investimenti	33.499	36.640	39.505	40.705	43.170	42.660	43.180
<b>Totale spese al netto interessi</b>	<b>622.742</b>	<b>653.640</b>	<b>665.890</b>	<b>684.960</b>	<b>703.195</b>	<b>720.795</b>	<b>738.640</b>
<b>Totale spese finali</b>	<b>687.291</b>	<b>720.765</b>	<b>739.020</b>	<b>762.750</b>	<b>785.595</b>	<b>807.375</b>	<b>829.810</b>
<b>Saldo primario</b>	<b>6.375</b>	<b>7.786</b>	<b>11.779</b>	<b>13.146</b>	<b>17.006</b>	<b>21.323</b>	<b>25.791</b>
	0,4	0,5	0,8	0,8	1,1	1,3	1,5
<b>Saldo di parte corrente</b>	<b>-7088</b>	<b>-3.544</b>	<b>-3.213</b>	<b>-5.091</b>	<b>-2.591</b>	<b>-3.408</b>	<b>-3.400</b>
	-0,5	-0,2	-0,2	-0,3	-0,2	-0,2	-0,2
<b>Indebitamento netto</b>	<b>-58.174</b>	<b>-59.339</b>	<b>-61.351</b>	<b>-64.644</b>	<b>-65.394</b>	<b>-65.257</b>	<b>-65.379</b>
	-4,1	-4,0	-4,1	-4,1	-4,1	-3,9	-3,8
<b>Fabbisogno del settore statale</b>	<b>59.633</b>	<b>59.000</b>	<b>52.400</b>	<b>58.900</b>	<b>52.200</b>	<b>54.000</b>	<b>53.450</b>
	4,2	4,0	3,5	3,8	3,2	3,2	3,1
<b>PIL</b>	<b>1.417.241</b>	<b>1.466.835</b>	<b>1.513.890</b>	<b>1.564.628</b>	<b>1.613.443</b>	<b>1.666.941</b>	<b>1.721.828</b>

Fonte: Documento di programmazione economico-finanziaria per gli anni 2007-2011.

Il conto delle pubbliche Amministrazioni (Tavola 1) e l'andamento delle spese delle stesse (Tavola 2) dimostravano "la gravità della situazione attuale dei conti pubblici"<sup>8</sup> in quanto:

a) la spesa totale tra il 1993 e il 2000 ha avuto una contrazione di oltre 9 punti percentuali, dovuta prevalentemente alla riduzione di 6,4 punti nel corso del servizio del debito;

b) a partire dal 2000, la tendenza della incidenza della spesa corrente primaria si è invertita, ritornando a un valore analogo al 1993;

c) la spesa in conto capitale, dopo la riduzione nel corso degli anni novanta, ha realizzato un recupero crescendo, rispetto al Pil, dal 3,8 per cento del 2000 al 4,2 per cento del 2005 (al netto dei proventi per le licenze UMTS e le dismissioni).

<sup>8</sup> Atto Senato, Doc. LVII, cit., p. 64.

**Tavola 2 – Spese delle Amministrazioni Pubbliche (in percentuale del PIL)**

\* Al netto delle dismissioni immobiliari e delle cartolarizzazioni. Il dato del 2000 è al netto delle entrate per l'assegnazione delle licenze UMTS, pari a 13.815 mln.

Fonte: Documento di programmazione economico-finanziaria per gli anni 2007-2011.

## **2. Alcuni profili della manovra di finanza pubblica e della legge finanziaria 2007.**

Il risanamento dei conti e la crescita sono i due obiettivi posti a base delle scelte; “fin dall’inizio del mio incarico – osserva il Ministro dell’economia e delle finanze<sup>9</sup> - non ho nascosto la situazione molto grave dei nostri conti pubblici. Ho tracciato un paragone tra il 2005 e il 1992, anno drammatico che noi tutti ricordiamo. Non ho taciuto le buone notizie, tra cui l’andamento positivo delle entrate tributarie (...). Con la stessa franchezza devo concludere questo discorso osservando che il grande sforzo compiuto con questa finanziaria, pur portando i nostri conti fuori dalla zona di pericolo e mettendoci a posto con l’Europa, non è sufficiente, per due motivi. In primo luogo, in quanto una situazione di vera salute dei conti pubblici potrà considerarsi raggiunta solo quando il bilancio sarà vicino ad una situazione di equilibrio e il debito pubblico sarà sceso a livelli nettamente inferiori al 100 per cento. Ma più importante è il secondo motivo, che si chiama “crescita”. L’Italia ha smesso di crescere a partire dalla metà degli anni Novanta perché la produttività si è fermata e perché il peso del debito e l’onere del suo servizio assorbono risorse in maniera esor-

<sup>9</sup> T. Padoa Schioppa, *Intervento del Ministro dell’economia e delle finanze*, Camera dei Deputati, Resoconto sommario e stenografico, n. 46, 3 ottobre 2006, p. 25.

bitante. Affinché lo sforzo di risanamento non esaurisca i suoi effetti è indispensabile che l'economia torni a crescere. Il vero problema dell'economia italiana è lo stallo della crescita, causa ma in gran parte conseguenza di apparati pubblici troppo pesanti rispetto al servizio offerto. Se l'Italia ha una crescita insoddisfacente è anche perché la produttività stessa del servizio è gravemente carente. La bassa produttività delle Amministrazioni pubbliche si annida e trova protezione sotto quella stessa corazza che, come lo scudo di Achille composto di cinque strati di metallo, rende molto difficile una correzione. Per riuscire in questa opera, bisogna incidere tutti gli strati della corazza: le norme scritte nelle leggi, le clausole del contratto del pubblico impiego, le regole contabili e la struttura del bilancio, l'organizzazione interna dei ministeri e delle altre amministrazioni, le procedure parlamentari, l'infiacchimento della cultura della sobrietà nell'amministrare la cosa pubblica. Nell'ultima settimana si è sentito dire che è facile rimettere tutto a posto con qualche colpo maestro e, all'opposto, che il buon andamento del gettito fiscale ha già compiuto l'opera. Sono due opinioni non fondate. Invece, occorrono conoscenza approfondita dei problemi e paziente applicazione. Il cammino verso l'eccellenza degli apparati pubblici è ancora lungo e si è appena all'inizio, ma si è usciti dalla zona pericolosa e si sono poste solide basi, perché la ripresa congiunturale si trasformi in crescita e perché ciò avvenga in una società più equa.”

L'iter della manovra non è stato semplice. Sono mutati l'ordine di grandezza delle cifre e la dimensione normativa, mentre il bilancio gestionale è stato ridotto da circa 7.250 capitoli a 4.484 capitoli, con una diminuzione di circa 2.750 capitoli, pur a fronte della costituzione di nuovi stati di previsione relativi alla creazione di nuovi ministeri (decreto-legge 18 maggio 2006, n. 181, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2006, n. 233).

Per giungere ad un testo di legge così formulato non sono stati ovviamente messi all'opera i filtri sulle ammissibilità da parte dei Presidenti dei due rami del Parlamento né sono stati rispettati i regolamenti parlamentari e i principi di legge sulla materia.<sup>10</sup>

Non a caso, subito dopo l'approvazione definitiva del disegno di legge finanziaria<sup>11</sup>, si è aperto un dibattito per una modifica delle procedure, anche se recenti tentativi erano già stati insabbiati ed interrotti.<sup>12</sup>

<sup>10</sup> G. Zagrebelsky, *La Finanziaria, una legge "speciale"*, in *www.lavoce.info*: “Credo che la legge Finanziaria debba essere mantenuta, ma riconsiderata poiché, per come è venuta a configurarsi negli anni trascorsi, è diventata un atto normativo mostruoso e incostituzionale.”

<sup>11</sup> V. Onida, *La Finanziaria degli eccessi*, in *Il Sole-24 ore*, 17 dicembre 2006, pp. 1 e 16; T. Boeri-P. Garibaldi, *Dal maxi emendamento alla mini Finanziaria*, in *www.lavoce.info*.

<sup>12</sup> Nel 2002 la Commissione bilancio del Senato aveva avviato, sulla base di un'importante relazione del Ministro dell'economia e delle finanze, una indagine conoscitiva e subito dopo, “un processo legislativo, correttamente imperniato su due testi di iniziativa parlamentare (Azzollini e Morando). La discussione si è insabbiata; non ha avuto miglior esito il tentativo di provvedere, proprio in vista della sessione di bilancio 2004, ad introdurre novelle nei regolamenti parlamentari” (*Democrazia del bilancio e "Governo misurabile"*, addio, in *Queste istituzioni*, n. 130-131, 2003, p. V).

**Tavola 3 - Consistenza delle finanziarie in termini di correzione e di contenimento delle spese (valori in miliardi di euro)**

anno	importo	manovra correttiva
1992	29,4	
1993	48,0	
1994	16,6	6,5
1995	25,8	2,6
1996	16,7	10,3
1997	32,2	8,2
1998	13,0	
1999	7,5	
2000	8,2	
2001	0	
2002	17,0	
2003	20	
2004	16,0	7,0
2005	24	
2006	21,3	
2007	35,4	6

**Tavola 4 - Legge finanziaria 2007**

Correzione e contenimento della spesa di cui:	35,4
- reperimento delle risorse	13,3
- previdenza	10,7
- interventi per lo sviluppo	7,7
- maggiori entrate	24,0
- minori entrate	5,0
- incremento netto entrate	19,0
- minori spese	10,4
- maggiori spese	14,0
- incremento netto spese	3,6

Fonte: rielaborazione dati della Banca d'Italia e del Ministero dell'economia e delle finanze.

**Tavola 5 - La dimensione normativa delle leggi finanziarie (al momento della loro approvazione)**

anno	articoli	totale commi
1979	60	177
1980	49	128
1981	44	117
1982	16	63
1983	23	127
1984	40	186
1985	21	245
1986	38	304
1987	9	97
1988	31	563
1989	5	24
1990	6	23
1991	14	56
1992	7	42
1993	6	33
1994	7	28
1995	9	35
1996	6	31
1997	6	20
1998	5	22
1999	5	17
2000	71	339

**Segue: Tavola 5 - La dimensione normativa delle leggi finanziarie (al momento della loro approvazione)**

anno	articoli	totale commi
2001	158	987
2002	79	452
2003	95	674
2004	4	498
2005	1	572
2006	1	612
2007	1	1.364

Con il decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262 (convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2006, n. 286), la manovra era stata anticipata, proseguendo in una prassi, avviata nell'autunno del 2003, di stravolgimento della procedura parlamentare della sessione di bilancio, in quanto una parte della manovra viene affidata alla decretazione di urgenza fuori dalla disciplina della sessione di bilancio. Peraltro, si tratta di una tipologia normativa che continua a determinare "più frequentemente elementi di criticità della spesa, specie per l'abituale inserimento nel corso del procedimento di conversione di disposizioni di spesa ulteriori o sostitutive di quelle previste nel testo originario."<sup>13</sup> Alla fine non risultano confermati gli indirizzi del Dpef. Infatti, il Dpef aveva previsto interventi strutturali in quattro settori fondamentali, ma l'esito finale della legge finanziaria 2007<sup>14</sup> ha ridotto gli stanziamenti complessivi per i comparti in argomento e, al contempo, ha:

- a) incrementato le uscite totali delle pubbliche Amministrazioni, a causa delle maggiori risorse destinate a ferrovie e strade;
- b) concentrato i risparmi nei settori delle sanità e degli enti locali;<sup>15</sup>
- c) aumentato i fondi per il pubblico impiego;
- d) aumentato le entrate pensionistiche.

<sup>13</sup> Corte dei conti, Sezioni riunite, *Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate nel quadrimestre maggio-agosto 2006*, Roma, 29 novembre 2006, p. 1.

<sup>14</sup> *Cosa resta del Dpef nella Finanziaria*, in [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info).

<sup>15</sup> Un primo commento in: A. Bianco, *Il ruolo degli enti locali nella nuova Finanziaria*, in *Amministrazione civile*, n. 11-12, 2006, pp. 12-14.

**Tabella 6 - Variazione delle spese e delle entrate nella legge finanziaria 2007 (milioni di euro)**

	2007	2008	2009
Variazione spese	2.327	1.996	1.809
Variazione entrate	15.580	12.116	14.306
Correzione	-13.253	-10.120	-12.497

Inoltre, con l'uso permanente del voto di fiducia per l'approvazione dei provvedimenti, accompagnato dalle discrezionalità – uniche nelle democrazie occidentali – attribuite al Ministero dell'economia e delle finanze dalla disciplina *taglia spese*, è stato spostato l'asse decisionale dal Parlamento al Governo, in particolar modo alla Ragioneria generale dello Stato.

La legge finanziaria 2007 prevede, tra l'altro, la riorganizzazione degli aspetti istituzionali dello Stato e della sua amministrazione periferica nonché un primo trasferimento di risorse alle autonomie in previsione di giungere sollecitamente a definire l'assetto del federalismo fiscale.

In merito a quest'ultima fattispecie non si può spiegare diversamente il contenimento dei trasferimenti e, al contempo, lo sblocco delle addizionali all'Irpef, la possibilità di elevare la quota di oneri di urbanizzazione a finanziamento della parte corrente<sup>16</sup> e la rimozione del divieto di assunzioni se autofinanziate dagli enti locali. Si tratta, intanto, di incentivare il prelievo fiscale locale in attesa del nuovo modello.

### 3. – Le disposizioni di interesse nelle ultime sei leggi finanziarie.

La XIV legislatura ha visto svolgere un ruolo particolarmente attivo del Ministero dell'interno nella manovra di finanza pubblica, nella traduzione di parte dei contenuti di interesse dei Documenti di programmazione economico-finanziaria nei disegni di legge finanziaria, nonché in ogni altra attività collaterale o connessa.

<sup>16</sup> F.R. Friari, *Addizionale senza alternative*, in *www.lavoce.info*: "Gli ambientalisti farebbero bene a preoccuparsi del fatto che l'uso del territorio sia diventato l'unico margine di elasticità dei bilanci locali, a maggior ragione se si pensa che le costruzioni generano gettito ICI per le finanze comunali dell'anno successivo alla loro realizzazione. Ma la cosa più preoccupante è che, paragonando i comuni a famiglie, si può dire che essi si sono venduti i mobili per mangiare."

**Tavola 7 - Riepilogo quantitativo delle disposizioni di interesse**

2002	2003	2004	2005	2006	2007
18	22	54	39	44	103

Già sotto il dato quantitativo si evince la complessità dell'azione profusa (v. appendice), in quanto, rispettando la natura originaria della legge finanziaria, sono stati finanziati numerosi progetti: dalla carta di identità elettronica alla informatizzazione delle Prefetture, dai vari riordini delle carriere del personale delle Forze di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, all'immigrazione e alla polizia di prossimità (tra cui: poliziotto-carabiniere di quartiere e ridislocazione dei presidi), dalla cooperazione europea ed internazionale al potenziamento del soccorso pubblico, dai fondi per lo sviluppo delle isole minori e per la riqualificazione urbana alla sperimentazione del voto elettronico. Un insieme molto diversificato di progetti e di attività che rispecchia, però, la centralità del Ministro dell'interno nel sistema istituzionale e nella cura del patto sociale.

Tale centralità, tuttavia, si deve pur misurare con le continue misure di correzione della spesa che hanno determinato e determinano la necessità di rimodulazioni dell'azione, dovendo far fronte, però, a diffuse rigidità dei costi da sostenere e a ricorrenti imprevedibilità, a cui non sempre si riesce a far fronte con le compensazioni o con i fondi specifici, introdotti in questi ultimi anni.<sup>17</sup>

<sup>17</sup> È un tema di grande attenzione da parte del Ministro dell'interno (Senato della Repubblica, 1<sup>a</sup> Commissione permanente, *Comunicazioni del Ministro dell'interno Amato sugli indirizzi programmatici del suo Dicastero*, Roma, 27 giugno 2006): "Ritengo altrettanto giusto segnalare, e spero che avremo modo di lavorarci comportandoci da lobby istituzionale in relazione ai documenti finanziari, le difficoltà nelle quali questa Amministrazione (...) ha finito per trovarsi, in ragione di una politica di restrizione della spesa, operata negli ultimi due anni della passata legislatura che probabilmente, a causa della crescita dell'indebitamento, ha indotto il Tesoro ad essere molto rigido con la cassa, a prescindere dagli impegni già maturati ai quali poi con la cassa si deve far fronte. Questo ha fatto sì che in diverse Amministrazioni si sia formato del debito sommerso."

## APPENDICE

### LEGGE FINANZIARIA 2002

- Modifica alla disciplina dell'imposta di pubblicità sulle insegne di esercizio
- Rinnovi contrattuali e copertura iniziale della perequazione del comparto sicurezza. Risorse per il contratto dei prefetti
- Riordino organismi collegiali
- Assunzioni di personale nelle amministrazioni locali, in riferimento al rispetto del patto di stabilità interno per l'anno 2001
- Assunzioni di personale delle Forze armate, di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco
- Patto di stabilità interno
- Attribuzione ai comuni delle regioni a statuto ordinario di una quota di compartecipazione al gettito dell'IRPEF
- **Fondo per lo sviluppo delle isole minori**
- **Fondo a favore dei comuni per la riqualificazione urbana**
- Trasferimenti erariali per l'anno 2002
- Carta di identità elettronica
- Contenimento e razionalizzazione delle spese
- Limiti di impegno
- Beni mobili registrati sequestrati e confiscati
- Finanziamento straordinario per il Corpo nazionale dei vigili del fuoco
- Spese per consumi intermedi
- Contributo per i Comuni di Napoli e di Palermo
- Fornitura gratuita libri di testo

### LEGGE FINANZIARIA 2003

- Alta Commissione di studio per il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario
- Videogiochi
- Taglio alle spese delle Amministrazioni pubbliche. Istituzione del fondo ministeriale per sopravvenute esigenze
- Carta di identità elettronica
- Anagrafe degli italiani residenti all'estero (AIRE) ed informatizzazione delle prefetture
- Patto di stabilità interno per gli enti locali
- Trasferimento di risorse finanziarie agli enti locali
- Polizia di prossimità
- Riduzione dei trasferimenti agli enti locali
- Abrogazione della disciplina del dissesto finanziario degli enti locali
- Miglioramenti economici
- Indennità per il personale specialista del Corpo nazionale dei vigili del fuoco
- Assunzioni
- Dotazione organica del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, incremento organico e assunzione di 230 vigili
- Contenimento della spesa sanitaria e carta nazionale dei servizi
- Incentivi per la riqualificazione e il potenziamento degli apparati di sicurezza nelle piccole e medie imprese commerciali
- Immigrazione ed asilo
- Potenziamento dei mezzi aeroportuali del Corpo nazionale dei vigili del fuoco. Norme di sicurezza ICAO
- Variazioni compensative per le necessità degli uffici di diretta collaborazione e per la comunicazione istituzionale
- Proroga del termine per l'esercizio della delega in materia di parametrizzazione delle retribuzioni del personale del comparto sicurezza
- Contributo per i Comuni di Napoli e di Palermo
- Fornitura gratuita libri di testo

## LEGGE FINANZIARIA 2004

- Addizionale sui diritti di imbarco dei passeggeri sugli aeromobili
- Conferma della compartecipazione all'Irpef dei comuni e delle province
- Alta Commissione di studio per i rapporti finanziari tra Stato ed autonomie
- Obbligo di applicazione dell'addizionale Enel in favore delle province
- Riparto proventi della Casa di gioco di Campione d'Italia
- Debiti pregressi per l'accasermamento e per la logistica della Polizia di Stato e dell'Arma dei carabinieri
- Regole per l'indebitamento degli enti locali
- Aumento delle provvidenze ai profughi italiani rimpatriati a causa di eventi straordinari nei paesi di provenienza
- Rimborso dell'IVA pagata in relazione ai contratti di servizio per il trasporto pubblico locale
- Incremento del contributo alle unioni di comuni
- Possibilità dei comuni e delle province di utilizzare le plusvalenze derivanti dalla vendita degli immobili
- Incremento annuale delle risorse dei comuni e delle province in base al tasso programmato dell'inflazione
- Contributo per i comuni con popolazione inferiore a 3 mila abitanti
- Stanziamento per il contratto e per il trattamento accessorio del comparto sicurezza (FF. AA. e FF. PP.)
- Risorse per i contratti del personale dipendente dei governi locali
- Mantenimento nel 2004 delle autorizzazioni alle assunzioni 2003 delle FF.AA., delle FF. PP. e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco
- Inserimento, tra le priorità nella programmazione delle assunzioni, delle esigenze di reclutamento di personale civile del Ministero dell'interno in correlazione alla effettiva restituzione a compiti direttamente operativi del personale della Polizia di Stato Analogamente per la Amministrazione penitenziaria
- Regole per le assunzioni nei comuni e nelle province
- Regime speciale per le assunzioni programmate del personale del comparto sicurezza e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco ed esclusione della riduzione del 1% delle piante organiche
- Sostituzione degli ausiliari di leva dell'Arma dei carabinieri
- Norma di interpretazione per gli ufficiali e per gli agenti di polizia giudiziaria
- Spese di viaggio aereo all'estero
- Incremento dei trasferimenti erariali per le comunità montane e per le province
- Fondo per le esigenze correnti del Ministero dell'interno

- Fondo per le esigenze infrastrutturali e di investimento delle Forze dell'ordine, gestito dal Ministro dell'interno
- Incremento organico di 500 unità complessive del Corpo nazionale dei vigili del fuoco
- Operazione Domino (impiego di militari in servizi di polizia)
- Riallineamento dei marescialli delle FF. AA. e riordino dei ruoli non direttivi e non dirigenziali delle FF. AA. e delle FF. PP.
- Ulteriore progressivo allineamento delle indennità degli specialisti del Corpo nazionale dei vigili del fuoco a quelle del comparto sicurezza
- Passaggio di qualifica degli elicotteristi del Corpo nazionale dei vigili del fuoco
- Assunzioni del Corpo di polizia penitenziaria
- Prosecuzione nella sperimentazione del voto elettronico
- Accesso alla banca dati delle immagini (ai fini delle attività doganali anti-frode)
- Accesso alla banca dati dei prodotti da tutelare (ai fini delle attività doganali antifrode)
- Incremento dell'organico del ruolo degli appuntati e finanziari del Corpo della Guardia di finanza
- Istituzione, presso il Ministero delle attività produttive, del Comitato nazionale anticontraffazione
- Mutamento della denominazione "tessera del cittadino" in quello più consono di "tessera sanitaria"
- Inserimento della "sicurezza" tra gli interventi di accelerazione dell'utilizzo delle risorse del Fondo per le aree sottoutilizzate (Mezzogiorno)
- Riapertura delle procedure del dissesto finanziario degli enti locali
- Innalzamento dell'assegno mensile vitalizio ai superstiti delle vittime del dovere
- Contributo straordinario al Comune di Lampedusa per fronteggiare l'emergenza degli sbarchi
- Accantonamento del fondo speciale di parte corrente (Tabella A)
- Accantonamento del fondo speciale di conto capitale (Tabella B)
- Fondo scorta per il personale della Polizia di Stato
- Fondo scorta del Corpo nazionale dei vigili del fuoco
- Potenziamento delle attività antidroga
- Contributi ad enti e ad associazioni
- Costruzione nuove sedi di servizio per gli appartenenti alle Forze dell'ordine
- Adeguamento aeronavale della Guardia di finanza
- Rifinanziamento del Fondo per il potenziamento degli apparati di sicurezza nelle piccole e medie imprese commerciali
- Fondo ordinario per gli investimenti degli enti locali
- Fondo per il finanziamento degli enti locali
- Contributo per i Comuni di Napoli e di Palermo
- Fornitura gratuita libri di testo

## LEGGE FINANZIARIA 2005

- Destinazione delle maggiori entrate rispetto alle previsioni a legislazione vigente
- Limite all'incremento delle spese delle pubbliche amministrazioni
- Limite alle spese per incarichi di consulenza a soggetti estranei alle pubbliche Amministrazioni
- Riduzione spese per le autovetture di servizio
- Patto di stabilità interno
- Risorse per la contrattazione collettiva delle pubbliche Amministrazioni
- Miglioramenti retributivi del personale di diritto pubblico
- Riduzione delle dotazioni organiche allo Stato
- Assunzioni dello Stato
- Risparmi delle autonomie locali per le assunzioni
- Personale a tempo determinato per l'anno 2005
- Divieto di estensione delle decisioni giurisdizionali aventi forza di giudicato in materia di personale delle pubbliche Amministrazioni
- Disposizioni varie in materia di protezione civile
- Finanziamento dei maggiori oneri per le pensioni e le indennità ad invalidi civili, ciechi e sordomuti
- Informatizzazione delle pubbliche Amministrazioni
- Invio telematico dei cedolini dello stipendio ed informatizzazione degli uffici cassa
- Deroga al limite massimo dei lavori in economia per i servizi segreti
- Lavori socialmente utili a Napoli e a Palermo
- Alienazione dei vincoli giacenti presso i custodi a seguito dell'applicazione di provvedimenti di sequestro
- Identificazione delle unità immobiliari e comunicazione all'autorità locale di pubblica sicurezza
- Abrogazione delle possibilità di acquisizione gratuita da parte dei comuni dei beni del demanio dello Stato
- Affissione dei manifesti per la propaganda elettorale
- Arrotondamento delle sanzioni amministrative pecuniarie per le violazioni del codice della strada
- Differimento dei termini per la redazione del conto economico degli enti locali
- Assunzioni per il poliziotto e il carabiniere di quartiere
- Programma di cooperazione AENEAS
- Aumento delle dotazioni organiche del Corpo nazionale dei vigili del fuoco
- Programma di interventi per la prevenzione dei rischi nucleare, batteriologico, chimico e radiologico

- Interventi infrastrutturali per la prevenzione e per il contrasto del terrorismo e della criminalità organizzata
- Ufficiali di collegamento
- Personale dei comuni con popolazione inferiore a 5 mila abitanti e di altri soggetti territoriali
- Accantonamento del Fondo speciale di parte corrente (Tabella A)
- Fondo scorta per il personale della Polizia di Stato
- Fondo scorta del Corpo nazionale dei vigili del fuoco
- Potenziamento delle attività antidroga
- Contributi ad enti e ad associazioni
- Fornitura gratuita libri di testo
- Fondo per il finanziamento degli enti locali
- Contributo per i Comuni di Napoli e di Palermo

## LEGGE FINANZIARIA 2006

- Contenzimento delle spese per consumi intermedi
- Spesa mensile per dodicesimi
- Contenzimento della spesa per consulenze, convegni, mostre, pubblicità, rappresentanza, ecc.
- Contenzimento delle spese per le auto
- Contenzimento delle spese per investimenti fissi lordi
- Contenzimento degli oneri di spesa per i centri di permanenza temporanea e assistenza
- Riduzione del 10 per cento delle autorizzazioni di spesa direttamente regolate per legge e istituzione di un Fondo di parte corrente e di uno di conto capitale
- Sospensione dell'assunzione di impegni di spesa o dell'emissione di titoli di pagamento
- Disposizioni generali sul contenzimento delle spese e rispetto del Patto di stabilità e crescita
- Istituzione del Fondo del Ministero dell'interno per le esigenze correnti all'acquisizione di beni e servizi dell'amministrazione
- Istituzione del Fondo del Ministero dell'interno per le esigenze infrastrutturali e di investimento delle Forze dell'ordine
- Istituzione del Fondo del Ministero della difesa per le esigenze di funzionamento dell'Arma dei carabinieri
- Contenzimento delle spese per investimenti fissi lordi
- Riassegnazione di somme
- Trasferimento su supporto informatico degli invii di corrispondenza da e per le pubbliche Amministrazioni
- Riduzione dei compensi per i parlamentari, i sottosegretari, gli amministratori locali, i consulenti, ecc.
- Contributi al Corpo della Guardia di finanza
- Contributi del Dipartimento della protezione civile
- Riscossione coattiva degli aiuti di cui si sono avvalsi le società miste degli enti locali
- Patto di stabilità interno
- Compartecipazione dei comuni e delle province al gettito dell'Irpef
- Trasferimenti erariali agli enti locali
- Contributi e provvidenze per gli enti locali
- Bilanci degli enti locali e procedure per gli acquisti
- Finanziamento del Fondo nazionale per le montagne
- Conto economico degli enti locali
- Risorse per il personale contrattualizzato, per i prefettizi e per il comparto sicurezza

- Riduzione degli stanziamenti per lavoro straordinario
- Norme su personale regioni ed enti locali
- Indennità di trasferta
- Infermità per servizio
- Vicedirigenza amministrativa
- Misure per il potenziamento della mobilità territoriale dei dipendenti non dirigenti dei ministeri ed assegnazione della prima sede
- Assunzioni nelle FF. PP. e, in particolare, nella Polizia di Stato
- Assunzioni nella Polizia penitenziaria
- Nuove disposizioni per il personale della Polizia di Stato
- Fondi delle vittime di Ustica
- Istituzione del Fondo per la realizzazione di progetti regionali per l'innovazione tecnologica nel settore della sicurezza
- Compravendita o costituzione dei diritti di garanzia sui veicoli
- Nuove disposizioni sui giochi
- Contratti di locazione stipulati dalle Amministrazioni dello Stato
- Vittime del dovere
- Contributo per i Comuni di Napoli e di Palermo
- Fornitura gratuita libri di test

## LEGGE FINANZIARIA 2007

- Abrogazione del contributo di solidarietà Irpef
- Bilanci *standard* secondo criteri di contabilità economica
- Addizionale comunale all'Irpef
- Imposta comunale di scopo
- Fissazione dell'aliquota dell'imposta comunale sugli immobili
- Oneri di rimozione delle affissioni abusive
- Nomina di messi notificatori di atti relativi a tributi ed entrate extratributarie di enti locali
- Accertamenti tributari da parte degli enti locali
- Modalità di rimborso e pagamento di tributi locali
- Fissazione di tariffe ed aliquote di tributi di competenza di enti locali
- Comunicazione del gettito delle entrate tributarie e patrimoniali
- Affissioni abusive
- Accertamento e riscossione dei tributi locali
- Compartecipazione comunale all'Irpef
- Esercizio delle funzioni catastali da parte dei comuni
- Utilizzo degli immobili confiscati. Aziende confiscate
- Immobili in uso o condotti in locazione dallo Stato. Istituzione del Fondo unico.
- Assegnazioni gratuite ad amministrazioni pubbliche di immobili statali
- Contributo di solidarietà
- Tutela ed istruzione delle donne immigrate
- Acquisizione allo Stato di beni vacanti o che derivano da eredità giacenti
- Prestazioni socio-sanitarie per migranti senza fissa dimora e richiedenti asilo
- Fondo per recupero urbano delle città del Mezzogiorno
- Riorganizzazione dei ministeri

- Fondo per la stabilizzazione dei rapporti pubblici di lavoro
- Commissari straordinari del Governo. Contenimento delle spese
- Uffici periferici del Ministero dell'interno
- Riorganizzazione del Ministero dell'economia e delle finanze
- Riorganizzazione della Amministrazione di pubblica sicurezza
- Revisione dei presidi territoriali delle Forze di polizia
- Beni sequestrati o confiscati affidati in uso a Forze di polizia
- Centro polifunzionale della Polizia di Stato di Napoli
- Programmi di incremento dei servizi di polizia, di soccorso tecnico urgente e per la sicurezza dei cittadini
- Pagamento degli stipendi e monitoraggio della spesa di personale delle amministrazioni pubbliche
- Acquisto di beni e servizi da parte di amministrazioni statali
- Acquisti di beni e servizi da parte di amministrazioni territoriali
- Disposizioni in materia di società partecipate dal Ministero dell'economia e delle finanze
- Programmi annuali di controllo da parte della Corte dei conti
- Commissione tecnica per la finanza pubblica
- Programma straordinario di analisi e valutazione della spesa delle amministrazioni centrali
- Riordino e soppressione di enti pubblici
- Contenimento della spesa
- Assunzione di personale, nell'anno 2007, da parte dei Corpi di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco
- Stabilizzazione di personale di amministrazioni pubbliche, compreso il personale volontario del Corpo nazionale dei vigili del fuoco
- Assunzioni di personale per parziale *turn-over*
- Assunzione di segretari provinciali e comunali
- Assunzioni da parte del Corpo di polizia penitenziaria
- Stabilizzazione per parziale *turn-over*
- Assunzioni per indifferibili esigenze di servizio di particolare rilevanza
- Autorizzazione alle assunzioni e alla stabilizzazione di rapporti di lavoro per parziale *turn-over*
- Proroga della autorizzazione alle assunzioni
- Incremento di risorse per la contrattazione collettiva relativa al biennio 2006-2007
- Certificazione dei contratti collettivi

- Trattamento economico del personale statale in regime di diritto pubblico, con particolare riferimento a Forze armate e Corpi di polizia
- Fondo unico di amministrazione del Ministero dell'interno
- Spese per la prestazione di cure al personale dei Corpi di polizia, delle Forze armate e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco
- Disposizioni in materia di personale di regioni ed enti locali
- Destinazione dei proventi da sanzioni amministrative per violazioni al codice della strada
- Potenziamento dell'organico di specialità dell'Arma dei carabinieri
- Riduzione di spesa per gli organi di governo nazionale
- Automatismi stipendiali e misure di contenimento per i trattamenti accessori dirigenziali
- Collocamento in aspettativa di dirigenti della pubblica amministrazione ed equiparati
- Ambiti di concertazione
- Istituzione dell'Agenzia per la formazione
- Forme di pubblicità della partecipazione di amministrazioni pubbliche a consorzi e società
- Limiti retributivi per incarichi conferiti da amministrazioni pubbliche
- Uffici di rappresentanza all'estero di regioni ed enti locali
- Equiparazione ai collegi universitari legalmente riconosciuti
- Libri di testo per la frequentazione scolastica
- Istruzione popolazione immigrata. Centri provinciali per l'istruzione degli adulti
- Monitoraggio del rispetto del Patto di stabilità da parte degli enti locali
- Patto di stabilità interno e enti locali commissariati
- Contribuzioni a piccoli comuni e comunità montane
- Disposizioni relative ad enti commissariati per infiltrazione o condizionamento di tipo mafioso
- Proventi da concessioni edilizie e sanzioni in materia edilizia
- Riduzione delle spese per gli organi di governo degli enti locali
- Contenimento degli oneri di governo regionale
- Istituzione dell'Unità per il monitoraggio dei servizi degli enti locali
- Società partecipate da regioni, province e comuni
- Nomina di amministratore di ente ed azienda pubblici e società partecipate con capitale pubblico
- Dissesto degli enti locali. Competenze dell'Organo straordinario di liquidazione
- Fondi pensione per i dipendenti delle pubbliche amministrazioni
- Vittime del terrorismo
- Fondo per il sostegno agli investimenti per l'innovazione negli enti locali
- Fondo di conto capitale per l'Arma dei carabinieri

- Interventi sanitari per il personale italiano, militare e civile, impiegato all'estero
- Comitato di sviluppo dei porti di interesse nazionale
- Interventi nelle zone terremotate di Marche ed Umbria
- Ministero dei trasporti. Iniziative di politica di sicurezza stradale
- Destinazione di risorse per le Capitanerie di porto
- Riconoscimento della qualifica di agente di pubblica sicurezza al personale degli enti parco nazionali
- Contrasto a fenomeni di criminalità organizzata nello smaltimento illecito di rifiuti
- Iniziative per l'emersione del lavoro irregolare
- Comunicazione dei rapporti di lavoro
- Obblighi comunitari e diritto di rivalsa dello Stato per violazione da parte di enti territoriali
- Missioni di pace
- Osservatorio contro la violenza sessuale e di genere
- Ministero dell'interno. Fondo per immigrazione ed asilo
- Ministero della solidarietà sociale. Fondo per l'inclusione sociale degli immigrati
- Deportati e internati nei lager nazisti e destinati al lavoro coatto per l'economia di guerra
- Osservatorio per il disagio giovanile legato alle dipendenze. Fondo nazionale per le comunità giovanili
- Carta d'identità elettronica
- Contrasto alla criminalità organizzata e dell'immigrazione illegale. "Sistema d'informazione visti"
- Documentazione per detrazione IRPEF a favore di cittadini extracomunitari
- Finanziamento del servizio antincendio negli aeroporti
- Fondi di parte corrente e di conto capitale per il Corpo della Guardia di finanza
- Fondo per le esigenze di funzionamento dell'Arma dei carabinieri
- Ministero dell'interno. Fondo di conto capitale
- Prescrizione dei reati contabili
- Ministero dell'interno. Fondo di parte corrente
- Fondo per la diffusione della cultura della legalità nelle scuole
- Riordino della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi
- Interventi per il risanamento finanziario della fondazione Ordine Mauriziano di Torino
- Contributo per i Comuni di Napoli e di Palermo
- Fornitura gratuita libri di testo

# IMMIGRAZIONE





### Le linee evolutive in materia di immigrazione: il disegno di legge Amato-Ferrero

*Anna Licoccia e Angelo Carbone*

Le diverse maggioranze politiche che si sono succedute al governo del Paese nel corso dell'ultimo decennio hanno introdotto successive modifiche alla normativa in materia di immigrazione che hanno rispecchiato le diverse filosofie con le quali è stato affrontato un fenomeno migratorio in sempre maggiore crescita in Italia come nel resto d'Europa.

Nel Testo Unico n. 286/98, che aveva assorbito la Legge n. 40/98 (c.d. Turco-Napolitano), sono state infatti apportate nel 2002 sostanziali modifiche con la Legge n. 189 (c.d. Bossi-Fini) sia per quanto attiene all'ambito degli ingressi e soggiorni che a quello delle espulsioni.

Anche il programma dell'attuale Governo di centro-sinistra, insediatosi nel maggio 2006, ha previsto tra i suoi obiettivi prioritari una sostanziale revisione della normativa in argomento, sulla base di una analisi dei risultati conseguiti che sono stati ritenuti insoddisfacenti e inadeguati ad affrontare le dimensioni e le problematiche di un fenomeno da considerarsi, a tutti gli effetti, strutturale.

La vigente disciplina è stata infatti ritenuta inadeguata a regolare questo grande evento della nostra epoca che – ad avviso dell'attuale Amministrazione - ha determinato, a partire dai meccanismi previsti per l'ingresso in Italia dei cittadini dei Paesi non aderenti all'Unione Europea, un allargamento della clandestinità, una enorme difficoltà nell'incontro regolare tra domanda e offerta di lavoro e la compressione dei diritti dei migranti di cui la continua espansione del sistema dei Centri di permanenza temporanea e assistenza (CPTA) è divenuto l'emblema. Farraginose ed inefficaci sono state, altresì, valutate le procedure relative alla concessione dei permessi di soggiorno che hanno prodotto da un lato il sistematico ingolfamento degli uffici statali, dall'altro l'aleatorietà dei diritti effettivi degli stessi immigrati regolari.

Si è, pertanto, reputato necessario offrire soluzioni adeguate alle disfunzioni evidenziate dalla prassi in questi ultimi anni ripristinando in buona parte, con i dovuti adeguamenti e correttivi suggeriti dall'osservazione concreta del fenomeno, i principi ispiratori della legge n. 40.

Ciò, alla luce della considerazione che l'immigrazione deve essere governata non come emergenza ma come elemento ordinario delle società moderne, da gestire in base ai principi dell'accoglienza e dell'inclusione sociale di quanti fanno ingresso in Italia in risposta anche ad una domanda pressante di lavoratori stranieri da parte del nostro Paese.

In quest'ottica – tenuto conto di un intenso lavoro preparatorio nel corso del quale sono state ascoltate le istanze e le proposte di tutti i soggetti pubblici e privati a vario titolo interessati e coinvolti nel fenomeno migratorio – il Ministro dell'Interno Giuliano Amato e quello della Solidarietà Sociale Paolo Ferrero hanno presentato un disegno di legge che detta i principi e i criteri direttivi per l'esercizio della delega al Governo per la modifica della disciplina dell'immigrazione e delle norme sulla condizione dello straniero, testo che è stato approvato dal Consiglio dei Ministri il 24 aprile scorso ed il cui iter parlamentare non è stato ancora avviato.

Il disegno di legge-delega – che, qualora approvato, dovrà essere attuato entro dodici mesi dalla sua entrata in vigore con un decreto legislativo - si propone, in sintesi, di superare l'attuale normativa, offrendo gli strumenti per un governo dell'immigrazione ritenuto più razionale ed efficiente, con l'obiettivo fondamentale da un lato di promuovere l'immigrazione regolare e di favorire l'integrazione degli immigrati, dall'altro di rendere effettivo il sistema dei rimpatri degli irregolari, il tutto nel pieno rispetto dei diritti umani e della dignità della persona, a partire dai minori.

Per facilitare la lettura della proposta legislativa, si offre di seguito una rassegna delle principali disposizioni in cui la stessa si articola:

### *Ingresso*

- il primo principio della delega mira a favorire l'incontro regolare tra domanda e offerta di lavoro straniero, sia introducendo elementi di flessibilità nei meccanismi di programmazione dei flussi di ingresso (prevista su base triennale con possibilità di adeguamento annuale, da realizzarsi con procedura semplificata, alla luce di un costante monitoraggio effettuato), sia prevedendo nuovi canali di ingresso che assicurino un collegamento più realistico tra la domanda ed offerta di lavoro e più rispondente alle esigenze delle imprese e delle famiglie. Nella determinazione delle quote saranno anche considerati i programmi di istruzione e di formazione effettuati nei Paesi di origine.
- Nel settore del lavoro domestico e di assistenza alla persona, in particolare, si prevedono iniziative tese a favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, nonché a promuovere la formazione e il riconoscimento delle esperienze maturate. Vengono istituite liste di lavoratori stranieri che intendono venire in

Italia, da realizzarsi innanzitutto con quei Paesi che abbiano mostrato disponibilità a concorrere nella lotta all'immigrazione clandestina, che dovranno essere trasmesse alle Rappresentanze diplomatiche e consolari italiane all'estero e la cui gestione potrà essere affidata alle Autorità dei Paesi di origine, nonché ad enti ed organismi nazionali od internazionali con sede negli stessi che, a tal fine, stipuleranno convenzioni con lo Stato italiano.

- Sempre per realizzare più realistiche ed efficaci modalità di incontro legale tra domanda ed offerta di lavoro – al fine di rendere più facile e conveniente l'ingresso regolare e scoraggiare quello irregolare e clandestino assai più pericoloso ed incerto – viene reintrodotta l'istituto della c.d. "sponsorizzazione", pubblica e privata, sempre nell'ambito delle quote, per consentire da un lato allo straniero di entrare in Italia regolarmente per cercare lavoro, con adeguate garanzie di carattere patrimoniale collegate alla permanenza sul territorio, dall'altro al datore di lavoro italiano di conoscere il lavoratore straniero prima di assumerlo. Nell'ambito della quota destinata alla sponsorizzazione privata potrà essere consentito, in via sperimentale, l'ingresso per l'inserimento nel mercato del lavoro anche dello straniero in possesso di adeguate risorse finanziarie (c.d. "autosponsorizzazione"). Vengono introdotte misure per agevolare l'invio delle rimesse degli stranieri verso i Paesi di origine e per facilitare le procedure di rilascio dei visti di ingresso.
- Al fine di rendere il nostro Paese più competitivo nel panorama mondiale, viene introdotto un canale privilegiato per l'ingresso dei lavoratori altamente qualificati (c.d. "talents"), al di fuori delle quote stabilite con la programmazione dei flussi. *(In proposito occorre anche evidenziare che il 16 maggio scorso è stato approvato in via definitiva dal Parlamento il disegno di legge Bianco-Sinisi che facilita l'ingresso ai cittadini extracomunitari che vengono in Italia per visite, affari, turismo o studio, per periodi non superiori a tre mesi, abolendo in tali ipotesi l'obbligo di richiedere il permesso di soggiorno).*

### Soggiorno

- La proposta di legge-delega mira a semplificare quanto più possibile le disposizioni concernenti il rilascio dei nulla osta e dei permessi di soggiorno, nonché i rinnovi degli stessi. Viene prevista l'eliminazione del contratto di soggiorno e razionalizzati i procedimenti di competenza degli Sportelli unici dell'immigrazione presso le Prefetture-Uffici Territoriali del Governo, prevedendo anche forme di supporto e collaborazione all'attività di questi ultimi da parte di enti pubblici nazionali, enti locali,

associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori, nonché associazioni del volontariato e della cooperazione.

- Per lo snellimento delle procedure è prevista l'istituzione presso i Comuni di sportelli per la presentazione delle istanze per il rilascio ed il rinnovo del permesso di soggiorno attuando gradualmente, e dopo una congrua fase transitoria per sperimentare i nuovi modelli di procedura, il trasferimento di competenze ai medesimi Comuni per le procedure di rinnovo del permesso di soggiorno.
- Sarà allungata sia la validità iniziale dei permessi di soggiorno per lavoro non stagionale, sia la durata dei rinnovi in considerazione del crescente radicamento dell'immigrato nella società, al fine di rendere la sua posizione meno precaria e meno esposta al rischio del passaggio alla clandestinità che, in tal modo, si mira a ridurre. Allo stesso fine, in caso di cessazione del rapporto di lavoro, al cittadino straniero verrà concesso un permesso della durata di un anno per ricerca di una nuova occupazione, con possibilità di un unico rinnovo per lo stesso periodo in presenza di un reddito adeguato. Vengono inoltre previste misure per assicurare la continuità degli effetti del soggiorno regolare nelle more del rinnovo del permesso di soggiorno.
- È stato previsto l'elettorato attivo e passivo per le elezioni amministrative a favore degli stranieri titolari del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo alle modalità di esercizio e alle condizioni previste per i cittadini dell'Unione europea. A tal fine sarà però necessario completare la ratifica della Convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale - sottoscritta a Strasburgo il 5 febbraio 1992 e ratificata solo parzialmente dall'Italia con legge 8 marzo 1994, n. 203 - in modo che, in ossequio degli articoli 10 e 11 della Costituzione, nella regolamentazione della condizione dello straniero si possa disciplinare l'elettorato in armonia al Trattato internazionale ratificato.

### *Allontanamenti e CPTA*

- Sono introdotte misure per rendere effettivi i rimpatri, con la previsione di programmi di rimpatrio volontario e assistito - per finanziare i quali verrà istituito un apposito Fondo - dei quali potranno usufruire gli immigrati che collaboreranno alla propria identificazione e che saranno indirizzati anche a cittadini stranieri non espulsi privi dei necessari mezzi di sussistenza per il rientro nei Paesi di origine e provenienza. Vengono inoltre previste: la differenziazione della durata del divieto di reingresso per i soggetti espulsi in considerazione alla partecipazione a detti programmi; la revisione delle modalità di allontanamento; l'attribuzione delle compe-

tenze giurisdizionali in materia al giudice ordinario (e non più al giudice di pace) in composizione monocratica in un'ottica di garanzia per i diritti della persona; la revisione dell'apparato sanzionatorio di natura penale previsto per la violazione delle disposizioni in materia di immigrazione.

- È previsto il superamento dell'attuale sistema di Centri di permanenza temporanea e assistenza, promuovendone e valorizzandone la funzione di accoglienza, di soccorso e di tutela dell'unità familiare. In buona sostanza, l'obiettivo del Governo è quello di far sì che i CPTA non siano più un proseguimento in altra forma del carcere per cercare di identificare gli stranieri (a tal fine saranno identificate nuove procedure) ma restino attivi solo per accogliere gli stranieri che si sottraggano alla stessa identificazione, e comunque per un tempo limitato ed inferiore a quello attualmente previsto. *(Si evidenzia che con due Direttive in data 24 aprile 2007 del Ministro dell'Interno hanno già cessato la loro attività i Centri di Brindisi, Crotone e Ragusa ed è stata garantita massima trasparenza e apertura, anche agli organi della stampa e della televisione, per gli altri Centri).*

### *Misure per migliorare l'integrazione*

- Sono previste misure indirizzate a favorire l'inserimento dei minori stranieri, procedendo alla riorganizzazione ed alla revisione dell'apposito Comitato presso il Ministero della Solidarietà Sociale ed istituendo un Fondo nazionale di accoglienza e tutela a favore dei minori stranieri non accompagnati, allo scopo di finanziare i relativi progetti. E' altresì contemplata la ridefinizione e l'estensione delle procedure di rimpatrio volontario per i minori, che non abbiano diritto alla conversione del permesso di soggiorno e la convalida da parte del Tribunale dei minori del rimpatrio disposto senza il loro consenso per gli ultraquattordicenni (età da verificarsi tramite opportuni accertamenti medico-sanitari e, in caso non risolutivo di questi, ritenuta presunta).
- Sono previste una serie di misure per incrementare le politiche di integrazione al fine del pieno inserimento nella società italiana dei cittadini stranieri legalmente soggiornanti, aggiornando le disposizioni relative alla Consulta per i problemi degli stranieri immigrati e delle loro famiglie e prevedendo ulteriori fondi di finanziamento per il Fondo per l'inclusione sociale degli immigrati, introdotto nella Finanziaria 2007, allo scopo di incrementare le possibilità di integrazione, tra le quali contributi volontari dei datori di lavoro e contributi, donazioni o cofinanziamenti disposti da privati, enti, organismi anche internazionali e dall'Unione Europea.
- Vengono inoltre introdotte misure per garantire un'effettiva tutela delle

vittime di riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù, delle vittime di tratta, delle vittime di violenza o grave sfruttamento, intervenendo in materia di espulsioni, di ricongiungimento familiare e di norme penali, allo scopo di rendere fruibili i diritti previsti per tali stranieri.

- Infine, le ultime disposizioni del disegno di legge-delega contengono una norma di chiusura per il coordinamento dello stesso con la normativa nazionale e comunitaria e si riferiscono al suo iter procedurale e alla copertura finanziaria.

ATTIVITÀ  
LEGISLATIVA





### L'attività legislativa nel primo quadrimestre del 2007

*Franca Triestino*

Nella seguente tabella sono indicati i provvedimenti normativi presentati dal Ministero dell'interno o rispetto ai quali è stato richiesto il concerto della nostra Amministrazione.

Sono inoltre elencati i provvedimenti legislativi che rivestono interesse per il Ministero dell'interno.

Nel primo quadrimestre 2007, in ordine ai primi, si segnala il disegno di legge sulla riduzione del disagio abitativo deliberato dal Consiglio dei ministri il 10 novembre 2006 e diventato legge n.9 dell'8 febbraio 2007. Così come il decreto legge n.4 concernente la proroga della partecipazione italiana alle missioni internazionali, approvato dal Consiglio dei Ministri il 25 gennaio 2007 e convertito nella legge 29/03/07 n. 38.

Una particolare attenzione va poi dedicata al decreto legge concernente "misure urgenti per la prevenzione e la repressione di fenomeni di violenza connessi a competizioni calcistiche" convertito dalla legge 4 aprile 2007, n.41.

Con tale decreto sono state introdotte misure severe per contrastare la violenza negli stadi. In particolare:

- è stata eliminata la possibilità di autorizzare l'apertura degli stadi in deroga ai requisiti prescritti; di conseguenza negli impianti non a norma gli incontri si svolgono senza pubblico (si ricorda che le misure strutturali ed organizzative in precedenza applicate solo nei confronti degli stadi di capienza superiore a 10.000 spettatori, sono ora estese a quelli di capienza superiore alle 7.500 unità).
- È stata vietata l'intermediazione delle società sportive ospiti nella vendita dei biglietti alle proprie tifoserie.
- Il divieto di accesso agli impianti sportivi (DASPO) è ora applicabile, sulla base di condotte violente o pericolose per la sicurezza pubblica, indipendentemente dalla denuncia o dalla condanna per specifici reati. La misura, che va da un minimo di un anno, se applicata dal questore, ad un massimo di otto anni, se disposta dal giudice a seguito di sentenza di condanna, è stata estesa anche ai minori che abbiano compiuto il quattordicesimo anno di età.

- Sul fronte della normativa penale, oltre all'estensione del giudizio direttissimo, all'inasprimento delle sanzioni e all'introduzione del reato di «lesioni personali gravi o gravissime a un pubblico ufficiale in servizio di ordine pubblico in occasione di manifestazioni sportive», sono state introdotte novità di rilievo quali l'ampliamento della figura di reato di «possesso di artifici pirotecnici» in occasione di manifestazioni sportive, che si configura ora anche quando la condotta si sia verificata nelle 24 ore antecedenti e successive allo svolgimento delle manifestazioni sportive. Inoltre, l'applicazione del cosiddetto arresto «in flagranza differita» è stata estesa da 36 a 48 ore dal fatto, sempre a condizione che il soggetto sia inequivocabilmente identificato per mezzo di supporti video-fotografici.
- Al fine di coinvolgere le società sportive nella prevenzione dei fenomeni di violenza, si è previsto che esse possano direttamente provvedere all'adeguamento degli stadi agli standard di sicurezza. Inoltre, il 12 aprile 2007, il Ministro dell'interno ha siglato un protocollo d'intesa con il Presidente del C.O.N.I. e il Presidente della F.I.G.C., in base al quale per il prossimo campionato la gestione della sicurezza all'interno delle strutture sportive sarà affidata alle società stesse, lasciando alle Forze di polizia il controllo dell'ordine pubblico nell'area circostante.





Ministero dell'Interno

UFFICIO CENTRALE PER GLI AFFARI LEGISLATIVI E LE RELAZIONI PARLAMENTARI  
Provvedimenti legislativi di iniziativa, di concerto e di interesse del Ministero dell'Interno

(aggiornato al 30/04/07)

Tipo	Provvedimenti	Deliberati dal Consiglio dei Ministri	Presentati in Parlamento	STATO ITER IN PARLAMENTO								Approvati definitivamente	
				Camera		Senato		Camera		Senato			
				Comm	Aula	Comm	Aula	Comm	Aula	Comm	Aula		
DL	DL n. 135 funzionalità Amministrazione P.S. (AC. 13 - A.S. 521)	29/03/06	Camera 03/04/06	23/05/06	30/05/06	31/05/06	31/05/06						31/05/06 Legge n. 201 del 01/06/06
DL	DL n. 325, proroga di termini per l'emanaione di atti di natura regolamentare (AS. 325 - AC 1222)	12/05/06	Senato 13/05/06			27/06/06	28/06/06	04/07/06	11/07/06				11/07/06 Legge n. 228 del 12/07/06
	Provvedimenti Governo Prodi												
DL	DL n. 181 riordino PCM e Ministeri (AS. 379 - AC. 1287)	18/05/06	Senato 18/05/06			15/06/06	04/07/06	11/07/06	17/07/06				17/07/06 Legge n. 233 del 17/07/06
DDL	Legge Comunitaria 2006 (AC. 1042 - AS 1014)	01/06/06	Camera 09/06/06	19/07/06	21/09/06	26/10/06	19/12/06	15/01/07	17/01/07				Legge n. 13 del 06/02/07
DDL	internazionali (AC 1288 - AS. 845)	30/06/06	Camera 05/07/06	13/07/06	19/07/06	26/07/06	28/07/06						Legge n. 247 del 04/08/06
DDL	Liberalizzazione energia elettrica e gas naturale (AS 691)	09/06/06	Senato 28/06/06			X							Assorbito in parte dalla legge n. 296/06
DL	DL n. 224 partecipazione italiana alle missioni internazionali (AC 1301) (scade 04/09/06)	30/06/06	Camera 06/07/06	III e IV									Decaduto
DDL	Delega Governo riordino servizi pubblici (AS. 772)	30/06/06	Senato 07/07/06			I							

Di iniziativa o di concerto

D'interesse

\* I provvedimenti sono elencati con riferimento alla data di deliberazione del Consiglio dei Ministri

## Tabelle

Tipo	Provvedimenti	Deliberati dal Consiglio dei Ministri	Presentati in Parlamento	STATO ITER IN PARLAMENTO								Approvati definitivamente
				Camera		Senato		Camera		Senato		
				Comm	Aula	Comm	Aula	Comm	Aula	Comm	Aula	
DDL	Rendiconto esercizio finanziario 2005 (AC. 1253 – AS 1059)	30/06/06	Camera 30/06/06	21/09/06 03/10/06		18/10/06	24/10/06					24/10/06 Legge n. 272 del 27/10/06
DDL	Assestamento bilancio 2006 (AC 1254 – 1060)	30/06/06	Camera 30/06/06	21/09/06 03/10/06		18/10/06	24/10/06					24/10/06 Legge n. 273 del 27/10/06
DDL	Distacco Lamoni dal Veneto (AC. 1427)	14/07/06	Camera 20/07/06	I								
DDL	Modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 91, recante nuove norme sulla cittadinanza (AC 1607)	04/08/06	30/08/06	I								

Di iniziativa o di concerto

D'interesse

\* I provvedimenti sono elencati con riferimento alla data di deliberazione del Consiglio dei Ministri. L'aggiornamento dei dati è a cura di A. Ceccato, F. Guerriero e R. Muzi.

Tipo	Provvedimenti	Deliberati dal Consiglio dei Ministri	Presentati in Parlamento	STATO ITER IN PARLAMENTO								Approvati definitivamente		
				Camera		Senato		Camera		Senato				
				Comm	Aula	Comm	Aula	Comm	Aula	Comm	Aula			
DDL	Intercettazioni telefoniche ed ambientali (AC 1638)	04/08/06	Camera 14/09/06	25/01/07	17/04/07	II								
DL	DL n. 259 intercettazioni telefoniche (AS 1013 - AC. 1838)	22/09/06	Senato 22/09/06			18/10/06	18/10/06	14/11/06	19/11/06					19/11/06 Legge n. 281 del 20/11/06
DL	DL n. 260/06 funzionalità dell'Amministrazione della Pubblica Sicurezza (AC. 1704 - AS 1083)	22/09/06	Camera 27/09/06	04/10/06	10/10/06	25/10/06	07/11/06							07/11/06 Legge n. 280 del 10/11/06
DDL	Legge finanziaria 2007 (AC. 1746 bis - AS. 1183)	29/09/06	Camera 01/10/06	04/11/06	19/11/06		15/12/06	19/12/06	21/12/06					21/12/06 Legge n. 296 del 27/12/06
DDL	Bilancio pluriennale per il triennio 2007-2009 - (AC 1747 - AS. 1184)	29/09/06	Camera 01/10/06	04/11/06	19/11/06		15/12/06	19/12/06	21/12/06					21/12/06 Legge n. 298 del 27/12/06
DL	DL n. 263 emergenza rifiuti Campania (AS. 1069 - AC. 1922)	06/10/06	Senato 09/10/06			08/11/06	09/11/06	22/11/06	06/12/06					06/12/06 Legge n. 290 del 06/12/06
DDL	Contrasto immigrazione clandestina (AC. 1857)	12/10/06	Camera 26/10/06	II										
DDL	Riduzione del disagio abitativo (AC. 1955 - AS. 1231)	10/11/06	Camera 16/11/06	13/12/06	19/12/06	24/01/07	07/02/07							07/02/07 Legge n. 9 del 08/02/07
RAT	Ratifica convenzione UNESCO diversità espressioni culturali (AS. 1179 - AC. 2081)	10/11/06	Senato 16/11/06			22/11/06	19/12/06	17/01/07	31/01/07					31/01/07 Legge n. 19 del 19/02/07
DDL	Contrasto sfruttamento manodopera extracomunitaria (AS 1201)	17/11/06	Senato 05/12/06			I e XI								
DL	DL n. 283 Risanamento Ordine Mauriziano (AC. 1980)	23/11/06	Camera 24/11/06	XII										Assorbito legge n. 296/06

Di iniziativa o di concerto  
D'interesse

\* I provvedimenti sono elencati con riferimento alla data di deliberazione del Consiglio dei Ministri

Tipo	Provvedimenti	Deliberati dal Consiglio dei Ministri	Presentati in Parlamento	STATO ITER IN PARLAMENTO										Approvati definitivamente										
				Camera		Senato		Camera		Senato		Aula												
				Comm	Aula	Comm	Aula	Comm	Aula	Comm	Aula	Comm	Aula											
DDL	Modernizzazione ed efficienza della P.A. (AC. 2161)	01/12/06																						
DDL	Conferenza Stato-Istituzioni territoriali (preliminare)	22/12/06 (preliminare)																						
DDL	Istituzione di squadre investigative comuni (AS. 1277)	22/12/06	Senato 26/01/07					03/04/07	A															
DDL	Repressione violenza in famiglia (AC. 2169)	22/12/06	Camera 25/01/07	II																				
DL	DL n. 300 proroga di termini (AC. 2114 – AS. 1293)	22/12/06	Camera 28/12/06					14/02/07	15/02/07	20/02/07	26/02/07												26/02/07 Legge n. 17 del 26/02/07	
DL	DL n. 4 proroga partecipazione italiana alle missioni internazionali (AC. 2193 – AS. 1381)	25/01/07	Camera 31/01/07					02/03/07	08/03/07	20/03/07	27/03/07												27/03/07 Legge n. 38 del 29/03/07	
DDL	Misure per il cittadino consumatore (AC 2272)	25/01/07	Camera 16/02/07	X																				
DL	DL n. 8 repressione violenza negli stadi (AS. 1314 – AC. 2340)	07/02/07	Senato 08/02/07					28/02/07	07/03/07	19/03/07	27/03/07												03/04/07 Legge n. 41 del 04/04/07	
DDL	Prevenzione violenza negli stadi (AS 1348)	07/02/07	Senato 22/02/07						VII e VIII															
DL	DL n. 10 adeguamento ordinamento ad obblighi comunitari ed internazionali (AS. 1329 – AC. 2374)	07/02/07	Senato 15/02/07					13/03/07	14/03/07	28/03/07	03/04/07												03/04/07 Legge n. 46 del 06/04/07	
DDL	Diritti e doveri conviventi (DI:CO) (AS. 1339)	08/02/07	Senato 20/02/07																					

Di iniziativa o di concerto

D'interesse

\* I provvedimenti sono elencati con riferimento alla data di deliberazione del Consiglio dei Ministri. L'aggiornamento dei dati è a cura di A. Ceccato, F. Guerriero e R. Muzi.

LE CONFERENZE  
DEL LUNEDÌ





**Lucio CARACCILO**

### Israele-Iran: i poli della crisi in Medio Oriente

*a cura di Raffaella Vano*

Il giorno 15 gennaio 2007, presso la Sala del Consiglio del Gabinetto del Ministro, si è svolta una conferenza sul tema “Israele - Iran: i poli della crisi in Medio Oriente”, tenuta dal prof. Lucio Caracciolo che, come ha ricordato il prefetto Magliozzi nel saluto introduttivo, rappresenta uno dei maggiori esperti di politica estera in Italia oltre ad essere direttore della rivista di geopolitica *Limes* e della rivista eurasiatica di geopolitica *Heartland*, nonché professore di Geografia politica ed economica presso l’Università di Roma 3.

In apertura, il prof. Caracciolo ha delineato un aggiornato quadro della situazione geopolitica in Medio Oriente.

Egli è partito dall’affermazione di fondo secondo cui, nel periodo compreso tra l’autunno 2001 e l’autunno 2006, si è consumato il fallimento del tentativo degli USA di formare nell’area del Medio Oriente un impero a guida americana. Sul punto, il relatore ha evidenziato, preliminarmente, che l’idea della formazione di un impero a guida americana non ha profonde radici storiche e culturali negli Stati Uniti d’America. Infatti, le origini di tale Stato sono state segnate dalla lotta contro l’impero britannico mentre uno degli obiettivi principali dell’intervento americano nel secondo conflitto mondiale è stato quello di “liquidare” taluni orientamenti in ambito europeo volti alla formazione di imperi territoriali.

Pertanto, solo in tempi relativamente recenti, taluni ideologi – soprattutto neo conservatori - hanno prospettato la possibilità di una “egemonia benigna” statunitense. Essi sono partiti dal presupposto di un “ottimismo antropologico” secondo cui l’uomo tende, per sua natura, alla libertà anche se tale inclinazione può trovare ostacoli ed essere compressa dalla presenza di regimi dittatoriali o comunque non pienamente democratici. In relazione a tale afflato di tipo ideologico, accompagnato peraltro dalla convinzione di una *mission* americana volta alla diffusione di ideali di libertà e democrazia, ed a seguito dei noti eventi dell’11 settembre 2001, si è formato nei vertici politici degli USA un orientamento progettuale volto alla formazione di un impero in Medio Oriente.

## Le conferenze del lunedì

---

Il Presidente Bush, inoltre, alla vigilia delle elezioni del 2004, ha intuito che l'unico modo per poter conseguire una riconferma nel mandato sarebbe stato quello di rafforzare tale orientamento progettuale, definendo gli oppositori antipatriottici.

Il relatore è passato poi all'individuazione ed all'esame degli interessi prevalenti degli USA in Medio Oriente precisando che essi riguardano, principalmente, la posizione dello Stato di Israele e le problematiche connesse alla gestione delle fonti energetiche.

Con riferimento ad Israele, egli ha fatto presente, preliminarmente, che gli ebrei in America rappresentano una minoranza, anche se significativa, mentre forte è il legame di "identificazione" tra i Padri americani ed israeliani. Tale legame è stato peraltro teorizzato anche da esponenti di talune comunità evangeliche americane. Altro punto di interesse con riferimento ad Israele è quello connesso ad esigenze di "bilanciamento" e di equilibrio delle aree di influenza in Medio Oriente, anche in relazione ad un giudizio da parte americana di sostanziale inaffidabilità nei confronti di altri Paesi "amici" tra cui, *in primis*, l'Arabia Saudita.

Accanto a tali interessi di natura geopolitica sono emersi interessi di tipo "geoenergetico"; essi si sono concretizzati nel perseguimento di una politica di graduale emancipazione degli Stati Uniti dai paesi del Golfo nella disponibilità di fonti di energia, attraverso una strategia di costruzione di un'alternativa energetica che ha puntato, tra l'altro, sulle riserve in Iraq.

Il prof. Caracciolo ha quindi ricordato che gli interventi militari in Afghanistan ed in Iraq sono pertanto avvenuti nel contesto della strategia sopra delineata e tenuto conto degli interessi anzidetti. Ha posto poi l'accento sulla convinzione dei vertici politici statunitensi di poter attivare un effetto domino che avrebbe dovuto portare, a ruota, ad una "liberazione" spontanea delle popolazioni di quei paesi contigui i cui governi sono considerati ostili e, in primo luogo, della Siria. Tale visione geostrategica si è rivelata errata atteso che, nei fatti, tanto più taluni paesi sono stati "indotti" verso sistemi democratici tanto più si sono rivelati - e si rilevano - antiamericani. Altri effetti della strategia messa in atto dagli USA hanno riguardato: una forte destabilizzazione delle aree interessate a tale politica; l'attuazione da parte di taluni Stati di una strategia che utilizza una pretestuosa legittimazione religiosa per intervenire soprattutto nello scacchiere mediorientale; l'aggravarsi di fratture sociali tra cui, *in primis*, quella in ambito musulmano tra sunniti e sciiti.

Come sottolineato dal relatore, in questo contesto e soprattutto a seguito del rovesciamento del regime di Saddam Hussein, l'Iran rappresenta, provvisoriamente, il vero vincitore della guerra al terrorismo portata avanti dagli Stati Uniti nonché l'unica potenza in Medio Oriente che può, al momento, tenere realmente testa ad Israele; tra l'altro, l'Iran sta assumendo un ruolo fortemente attivo nella mobilitazione delle popolazioni sciite presenti in svariati paesi, tra cui Afghanistan, Libia e Palestina, perseguendo un "sogno imperiale di matrice persiana".

La conseguenza tratta dal ragionamento anzidetto è che gli USA sono molto meno influenti rispetto all'11 settembre 2005, con la prospettiva di una crisi morale

delle Forze armate americane e con la necessità di adottare una linea strategica di azione “di contenimento” nei confronti dell’Iran. Per ciò che concerne, più precisamente, tale ultimo punto, il relatore ha delineato le possibili alternative a disposizione degli americani: puntare su un rovesciamento del regime iraniano ovvero avviare dei negoziati per l’individuazione di una soluzione che possa tutelare in qualche modo i principali interessi americani, tenendo conto delle ambizioni iraniane. Peraltro, la recente sconfitta elettorale del leader iraniano Ahmadinejad, apertamente e fortemente ostile nei confronti degli USA e di Israele, ha aperto nuove prospettive di speranza negli USA.

Il prof. Caracciolo, in conclusione di intervento, ha posto l’accento sugli interrogativi che emergono con riferimento alle possibili ripercussioni degli eventi illustrati, in particolare per ciò che concerne i seguenti ambiti: il terrorismo, atteso che molti terroristi stanno rientrando nei luoghi di origine ed in Europa con una maggiore esperienza alle spalle; la composizione dei flussi migratori; l’immagine che il “mondo occidentale” assume nei confronti delle popolazioni del resto del mondo.

A seguito delle domande poste, il relatore ha posto l’accento sui seguenti ed ulteriori aspetti.

1) il confronto tra Iran ed Israele in Palestina. Il confronto tra Iran ed Israele si svolge concretamente anche in Palestina. Infatti l’Iran ha stabilito legami con Hamas – che rappresenta, di fatto, la succursale palestinese di Hezbollah - ed altri movimenti ostili ad Abu Mazen. Il timore di Israele si incentra principalmente sulla tendenza di movimenti radicali, tra i quali Hamas, a prevalere su elementi maggiormente moderati, tra i quali il partito Al Fatah; quest’ultimo sta perdendo progressivamente consensi in relazione ad accuse di corruzione che gli vengono mosse;

2) il ruolo dell’Arabia Saudita. Il ruolo attuale dell’Arabia Saudita a livello internazionale appare ridimensionato, in considerazione delle problematiche interne di coesione sociale che stanno interessando il Paese, tra le quali spiccano quelle concernenti la successione al trono. Debolezze emergono altresì a livello economico, atteso che il potenziale energetico, in prospettiva, diminuirà sensibilmente;

3) prospettive della strategia americana in Iraq. La strategia americana mira, principalmente, ad un ridimensionamento dell’impatto che la guerra in Iraq ha quotidianamente sui mezzi di comunicazione di massa e, quindi, sull’opinione pubblica mondiale;

4) il futuro dei negoziati tra America/Iran ed il possibile ruolo dell’Unione Europea o dell’ ONU in tale contesto. Per ciò che concerne la possibilità di un negoziato tra i due Paesi, la politica nucleare iraniana non rappresenta il vero ostacolo, in quanto non è lo “scopo” bensì lo “strumento” utilizzato dall’Iran per acquisire una posizione egemonica in Medio Oriente. A fronte del riconoscimento di una tale posizione egemonica, l’Iran potrebbe concedere un blocco nello sviluppo del nucleare e concedere garanzie nei confronti di Israele. Ad ogni modo, gli USA ed Israele hanno già elaborato piani di attacco da mettere in pratica ove del caso – che

## Le conferenze del lunedì

---

prevedono tuttavia dei costi molto forti – finalizzati al ridimensionamento del potenziale nucleare iraniano. Per ciò che concerne invece il possibile ruolo dell’Unione Europea, occorre tenere presente che la politica estera degli Stati membri non assume un orientamento univoco, in relazione a ragioni storiche ed a diversi interessi geopolitici e geoeconomici nell’area. A ciò si aggiunga che gli attori locali mirano ad un rapporto diretto con gli USA e, parallelamente, gli USA considerano il multilateralismo e, quindi, l’allargamento del quadro delle alleanze, solo “un’arma di ultima istanza”;

5) il rapporto Stati Uniti/Germania. Negli ultimi tempi si è assistito ad un ravvicinamento tra USA e Germania, anche in relazione all’aspirazione tedesca di entrare a far parte del Consiglio di Sicurezza dell’ONU ed al parallelo tentativo degli USA di mettere a margine la Russia. Tuttavia, non sussiste un reale interesse da parte dei 5 Paesi facenti parte del Consiglio di Sicurezza ONU per un allargamento dello stesso mentre non è riuscita la politica di marginalizzazione della Russia, anche in considerazione dello sforzo di Putin di estendere l’area di influenza della Russia stessa, tra l’altro attraverso l’attuazione di mirate politiche energetiche;

6) la posizione italiana con riferimento al Medio Oriente e, in particolare, al Libano. L’Italia dovrebbe aspirare ad una posizione maggiormente autonoma nell’area mediorientale e nel Libano in particolare. Ciò anche in relazione alla buona immagine che gli Italiani hanno in Libano, immagine costruita, tra l’altro, grazie all’azione svolta a favore della popolazione libanese dai volontari italiani. Il maggiore punto di debolezza dell’Italia riguarda, tuttavia, l’assenza di frequentazione dei luoghi dove le *élites* si incontrano e discutono – informalmente ma concretamente – di strategie politiche ed economiche, effettuando delle vere e proprie negoziazioni.

**Fabio MINI**

### Politica economica e sicurezza in Estremo Oriente

*a cura di Edoardo Sottile*

Lo scorso 18 febbraio si è svolta, nell'ambito degli "incontri del lunedì" tenuti presso l'Ufficio di Gabinetto, un'interessante conferenza vertente sulla situazione politica, economica e di sicurezza in Estremo Oriente. Relatore è stato il Generale di Corpo d'Armata Prof. Fabio Mini, profondo conoscitore delle questioni strategiche dell'Asia e dell'estremo oriente, anche per diretta esperienza professionale essendo egli stato, tra l'altro, Addetto Militare a Pechino. Fra gli incarichi ricoperti dal Gen. Mini sono, inoltre, da ricordare, per la loro importanza, quelli di Direttore dell'Istituto di Stato Maggiore Interforze (ISSMI), di Capo di Stato Maggiore del Comando Forze Alleate del Sud Europa (AFSOUTH) e di Comandante della Forza Multinazionale del Kosovo a guida Nato (KFOR). Il Generale collabora, altresì, con le riviste Limes, Aspenia e Heartland.

Nell'iniziare la sua esposizione, il Relatore ha, subito, chiarito come non sia possibile effettuare un'analisi politico-economica unitaria dell'Estremo Oriente, in quanto tale area geografica è fortemente variegata ed è connotata da rilevanti squilibri, sia economici sia culturali, molto più profondi di quelli riscontrabili nel continente europeo e in quello americano, prescindendo, per quest'ultimo, dalla grande contrapposizione fra America del Sud e America del Nord. Il Gen. Mini è, così, passato ad un'analisi separata, seppur collegata, delle situazioni dei vari Paesi che compongono l'estremo oriente.

Per quanto riguarda il Giappone, è stata posta in risalto la vitalità del sistema economico. A tal fine, è stato operato un confronto con il contesto australiano e si è visto come sia maggiore il PIL pro capite giapponese, essendo di 33.100 dollari annui contro i 32.000 australiani. Il Giappone ha una ricchezza pro capite e una produzione più elevata ma ha un modello di vita meno consumistico e meno appariscente rispetto all'Australia. Da tale confronto il Gen. Mini ha preso spunto per sottolineare come l'Australia sia fortemente condizionata dalla situazione estremo orientale avvertendo l'Asia quasi come un peso fisico su se stessa e percependone, anche, una minaccia culturale.

## Le conferenze del lunedì

---

Nel tornare al Giappone, il Relatore ha ricordato come tale Paese abbia riaperto la strada della forza militare e voglia un superamento del divieto di costituire Forze Armate imposto dal Trattato di pace seguito alla II guerra mondiale. Tale volontà nasce dall'esigenza di far fronte alla minaccia cinese e a quella nord coreana.

Il Gen. Mini è, poi, passato ad analizzare la situazione della Corea del Nord, soffermandosi, inizialmente, sulle difficoltà economiche di tale Paese, ma smentendo, per quanto ha potuto constatare durante la sua esperienza professionale, che vi sia una migrazione di massa verso la Cina.

Si è, così, ricordato che il PIL pro capite nord coreano è bassissimo essendo di 494 dollari e si è, conseguentemente, posto in evidenza che la voce, fra l'altro da non condividere, secondo cui un terzo del PIL è riservato a spese militari non è, comunque, indicativa, dato il livello talmente basso dello stesso.

Il Relatore ha, inoltre, rammentato che la Corea del Nord dispone sia di missili di media gittata dai 300 ai 600 Km sia di lunga gittata dai 1.000 agli 11.000 Km, anche se si è rilevato che la minaccia nei confronti del Giappone non è reale, soprattutto per il tempo di volo di un eventuale missile che sarebbe di 11 minuti, e che i test missilistici nord coreani sono privi di significativa consistenza.

La Corea del Nord sta cercando di sfruttare la propria potenzialità tecnologica, minacciando la vendita di armi, per acquisire un ruolo internazionale che fino ad ora non ha mai avuto. Kim Jong-il, figlio di Kim Il Sung, ha minori capacità rispetto al padre ma è circondato e controllato dai vecchi generali molto legati a quest'ultimo.

Secondo il Relatore l'unico vero soggetto a rischio è la Corea del Sud, che, per allontanare il pericolo di un conflitto armato che porterebbe alla sua distruzione, ha adottato un approccio pragmatico collaborando, su aspetti pratici, con la Corea del Nord.

Il Gen. Mini si è, poi, soffermato, velocemente, sulla situazione della Thailandia, ricordando come tale Paese dal punto di vista economico sia stato pesantemente colpito dalla crisi asiatica scoppiata nel 1996 e protrattasi fino al 1998. L'economia che stava crescendo non solo si è fermata, ma dal 1998 mancano, secondo il Relatore, gli stessi presupposti per una sua ripresa.

Altro Paese che ha fortemente risentito della crisi economica asiatica è l'Indonesia. Per quanto riguarda quest'ultima, il Gen. Mini ha posto particolare attenzione all'invasione, effettuata nel 1975, di Timor Est, che seppur formalmente portoghese era già sotto il controllo indonesiano dalla fine della seconda guerra mondiale. Il Relatore ha, così, ricordato che a Timor Est vi è stato un vero e proprio genocidio di civili, stigmatizzando il comportamento della Comunità internazionale che per ben 24 anni, dal 1975 al 1999, si è disinteressata di tale situazione. Per dar contezza dell'entità della strage di civili perpetrata dai militari indonesiani e dalle squadre della morte anti-indipendentiste il Gen. Mini ha fatto notare che la popolazione di Timor Est, che nel 1995 era di 800.000 abitanti, è oggi di 600.000 abitanti e non

crebbe nonostante che nelle zone limitrofe vi sia un boom demografico. Secondo il Relatore anche l'intervento australiano è stato finalizzato a garantirsi dei diritti sulle aree di risorse di Timor Est, tant'è che i ricavi dello sfruttamento delle zone più produttive (il c.d. bacino A) vanno per il 90% all'Australia e per il solo 10% a Timor Est, che è divenuto, a tutti gli effetti, uno Stato indipendente nel 2002, ma che è il quintultimo Paese nella scala della povertà.

Nel passare ad esaminare la situazione di Cina e India, il Gen. Mini ha ritenuto necessario fare un'importante premessa e cioè che lo sviluppo di Paesi giganti, quali per l'appunto India e Cina, segue dinamiche totalmente diverse rispetto a quello di Paesi dalle dimensioni normali. Si è, così, notato che le c.d. tigri asiatiche (Corea del Sud, Hong-Kong, Singapore e Taiwan) si sono fermate perché non avevano i grandi numeri di questi due immensi Paesi, che cominciano ad entrare nel sistema di produzione internazionale, e che, quindi, i parametri utilizzati per studiare le tigri asiatiche non possano essere riproposti per analizzare la situazione di Cina e India. Sono, del resto, gli stessi nostri metodi di analisi a non essere riferibili a Paesi di tali dimensioni.

Per quanto riguarda, nello specifico, la Cina, il Relatore ha ricordato che vi è un surplus di manodopera pari a 150 milioni di unità e che non esiste una reale possibilità di implosione per motivi di carattere economico, anche perché l'entità di tale surplus fa sì che i costi del salario rimangano costantemente bassi, e che, quindi, non sono da condividere le affermazioni secondo cui la crescita della Cina è destinata a fermarsi. La vera vulnerabilità della Cina sta nel suo sistema politico, ma se questo rimarrà in piedi lo sviluppo economico continuerà per anni. Quello cinese è un regime centralizzato ma non monolitico e connotato dal frazionamento di potere al suo interno, visto che nel Comitato centrale del partito comunista ogni individuo detiene una parte dello stesso.

Per quanto concerne l'India, si è notato come questa sia, ormai, annoverabile fra i Paesi grandi gestori di software per computer e inventori della componentistica per gli stessi, essendo favorita in questo dal proprio sistema di pensiero, che a differenza di quello occidentale, non è analitico ma sintetico.

L'India costituisce un modello eccentrico, non assimilabile a quello degli altri Paesi orientali, anche perché democratico. La vulnerabilità di tale Paese sta nel suo forte frazionamento etnico, sociale, economico e religioso. In India, a differenza della Cina, vi sono, inoltre, sacche di povertà enormi tali da andare oltre la dignità umana.

Nel tornare sulla Cina, il Gen. Mini ha ricordato che in tale Paese da un lato v'è stata una riduzione della quota di povertà e dall'altro che, ad oggi, vi sono circa 800 milioni di persone che non incidono sul PIL e che a loro volta non ricevono alcun servizio dallo Stato, non entrando nel circuito economico in quanto facenti parte di realtà rurali che non interagiscono con il mercato.

## Le conferenze del lunedì

---

Il Relatore ha, inoltre, messo in evidenza che la Cina sta cercando di acquisire il controllo sulle risorse strategiche, e che a tal fine ha cominciato ad acquisire le stesse, fin dall'inizio degli anni ottanta, sul mercato internazionale. Basti pensare che, ad oggi, la Cina detiene il quasi monopolio del rame ed ha il monopolio mondiale della magnetite, materiale indispensabile per il funzionamento dei computer. Alla stessa finalità è riconducibile la volontà di acquisire il controllo dei porti e delle vie di comunicazioni e si è fatto notare come non sia casuale che l'impresa aggiudicataria dell'appalto ventinquennale per il controllo del Canale di Panama sia cinese, vista l'importanza di tale snodo che consente il controllo di tutte le merci transitanti da un Oceano all'altro.

Nel ricordare, poi, che sia la Cina sia l'India rappresentano, al contempo, un'opportunità ed una grande sfida per i nostri mercati, il Relatore ha effettuato un'acuta lettura delle problematiche connesse con l'imponente sviluppo di tali Paesi, soffermandosi soprattutto sul caso cinese.

Il Gen. Mini ha, così, chiarito che la Cina, in realtà, è favorita dall'introduzione di quote d'ingresso per i propri prodotti, in quanto tali limitazioni la obbligano ad operare una riconversione industriale per migliorare la qualità dei prodotti stessi, che il Governo vuole ma non ha la forza di effettuare perché comporterebbe l'insorgere di conflitti interni, soprattutto sociali. Si è fatto, del resto, notare che la nostra esportazione di prodotti di qualità è aumentata, perché quello che veramente conta, in un mercato globalizzato, è proprio la qualità. Secondo il Relatore, la Cina, ben consapevole di questo, vorrebbe che fossero gli altri Paesi a creare condizioni tali da costringerla ad operare una riconversione industriale, senza che le conseguenti ripercussioni socialmente negative possano, così, essere addossate al Governo.

Nel concludere la sua esposizione, il Relatore, partendo dal presupposto secondo il quale realisticamente l'Italia e l'Europa non sono in grado di ergere un muro nei confronti della Cina, ha fatto notare che la scelta più opportuna e conveniente non è quella di provare ad arginare e frenare, ma quella di aprire i nostri mercati a tale Paese, per cercare di incanalarne e guidarne lo sviluppo. Si è messo in evidenza che, del resto, la Cina ha un maggior potere di influenza e di pressione a livello internazionale rispetto alla UE, in quanto tale Paese è uno dei maggiori creditori del debito di partita corrente degli U.S.A. detenendo un credito di circa 140 miliardi di dollari contro i 24 miliardi di dollari europei sul totale di 805 miliardi di dollari di debito.

Considerati i tanti spunti sollecitati dalla puntuale relazione del Gen. Mini, al termine della stessa v'è stato un vivace dibattito durante il quale sono state formulate varie riflessioni. Nel replicare alla prima di tali osservazioni concernente gli obiettivi perseguiti a livello militare dalla Cina, il Relatore ha precisato come la priorità di carattere militare di tale Paese sia la riunificazione con quelli che una volta erano suoi territori, ed in particolare con Taiwan considerata ancora una propria provincia. La Cina sa che l'eventuale crisi di Taiwan assumerà contorni internazionali con un interessamento degli U.S.A. e vuole, quindi, precostituirsi le condizioni per divenire

un deterrente tale da poter influenzare le decisioni degli U.S.A.. La forza militare cinese è forza che ha come finalità la deterrenza. Il Gen. Mini ha ricordato che la Cina nel 1994 aveva soli quattro missili intercontinentali mentre oggi ne ha, come minimo, ventuno. Si è fatto notare che la Cina ha sempre contrastato il progetto di scudo spaziale antimissile statunitense proprio perché verrebbe meno la sua forza deterrente, che, per l'appunto, trova le sue basi nel possesso dei missili intercontinentali.

Si è, però, puntualizzato che la Cina non ha alcuna intenzione di lotta, anche perché per la mentalità orientale il tempo è una variabile ciclica e non lineare come per noi occidentali e, quindi, la priorità è la ripresa in sé di Taiwan senza che assuma rilevanza il quando della stessa; quella di Taiwan è sì la priorità, ma senza scadenza temporale. Si è rilevato, del resto, che anche per la Corea del Nord quello che conta è la riunificazione con la Corea del Sud e non il quando della stessa. Si deve sperare che il commercio e l'integrazione economica, già in atto, siano più veloci della politica militare.

Nel soffermarsi sulla seconda considerazione postagli riguardante la differente condizione degli aborigeni australiani, colpiti da politiche di esclusione, rispetto a quella dei Maori in Nuova Zelanda, che al contrario hanno ottenuto un riconoscimento, il Relatore ha chiarito che tale disparità nasce, almeno in parte, dalla diversità di indole dei due popoli. Gli aborigeni avendo, infatti, un'indole fondamentalmente pacifista non si opposero con la forza ai colonizzatori, al contrario dei Maori che avendo, invece, un indole bellicosa reagirono con la guerra attraverso la quale riuscirono ad ottenere il riconoscimento dell'eguaglianza e della parità fra i due gruppi etnici.

Nel rispondere, poi, alla domanda con cui gli si chiedeva quale possa essere il fattore di crisi tale da incidere sul quadro politico influenzando quello economico nel sudest asiatico, il Relatore ha sottolineato che, purtroppo, tutti i fattori devono essere considerati fondamentali perché tutti possono essere strumentalizzati assumendo un valore di pretesto.

Il Gen. Mini ha, inoltre, ricordato, rispondendo ad ulteriori riflessioni postegli sul rapporto che deve intercorrere fra potere politico e amministrazione, che la nomina di un sud coreano alla carica di Segretario Generale dell'ONU dimostra l'attenzione americana per lo scenario orientale e vuole costituire, chiaramente, un elemento di stabilità. Si è fatto, altresì, notare che la vera rappresentanza a livello internazionale si deve tradurre nella salvaguardia degli interessi nazionali e che su tale fronte, forse, i nostri diplomatici devono declinare con più vigore ed efficacia i loro interventi.

Nello sviluppare l'ultima questione con cui gli si domandava quale sia il vero valore dei recenti accordi commerciali italo-indiani e se essi costituiscano una svolta nella nostra politica estera, il Relatore ha messo in evidenza che v'è la necessità di accompagnare l'approccio economico con un'implementazione dei rapporti politici-diplomatici sia con l'India sia con la Cina.

## Le conferenze del lunedì

---

Si è fatto notare che, del resto, tali Paesi, ed in particolare la Cina, interpretano la stipulazione degli accordi commerciali come sicuro fattore di integrazione politica. Si è, da ultimo, ricordato che i veri problemi nascono, per quanto riguarda l'India, dalla sua estrema frammentarietà e, per quanto riguarda la Cina, dalla mancanza della certezza del diritto.

Nel chiudere l'incontro e nel ringraziare il Gen. Mini per la sua apprezzata e coinvolgente relazione, il Prefetto Carlo Mosca ha sottolineato come sia importante riflettere e soffermarsi su temi di così vasta portata e quale sia la reale complessità della soluzione delle problematiche che emergono nell'analisi dei fatti sia di livello internazionale sia interno. Si è messo, altresì, in evidenza come un'acuta capacità di lettura della realtà sia indispensabile per gli appartenenti al Corpo prefetti, zio chiamati ad esercitare peculiari funzioni, che necessitano di una profonda conoscenza dei fenomeni sociali. Una vera rappresentanza generale del Governo sul territorio richiede tale impegno e capacità.





## ITINERARI INTERNI

*Stampa e distribuzione*

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.

Piazza Verdi, 10 - 00198 Roma

***Per informazioni e richieste di fascicoli singoli:***

Ufficio Legislativo e Relazioni Parlamentari

Piazza del Viminale, 1 - 00184 Roma

tel. 06 46526526 - 46533776



---

(MOD-BP-08-6-1) Roma, 2008 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. - S.

