

QUADRIMESTRALE D'INFORMAZIONE ISTITUZIONALE

itinerari interni

19

PERCORSI NORMATIVI DELL' AMMINISTRAZIONE DELL' INTERNO

Anno VII

Maggio-Agosto 2007

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, Gianfelice Bellesini, 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

ORDINAMENTO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

- Pier Luigi MAGLIOZZI
Ruolo ed identità dell'istituto prefettizio in una Repubblica che cambia . . . Pag. 11

INNOVAZIONE E PROGETTUALITÀ

- Leopoldo FALCO
Sull'anagrafe e sulla disciplina degli incarichi commissariali » 19
- Paolo FORMICOLA
Il Piano d'azione per la semplificazione 2007 e il Ministero dell'interno . . . » 23
- Ciro SILVESTRO
Come e perché "tagliare" le leggi: l'attuazione dell'art. 14 della legge n. 246 del 2005. » 31

RELAZIONI PARLAMENTARI

- Franca TRIESTINO
L'attività dell'Ufficio Relazioni Parlamentari nel secondo quadrimestre 2007 » 47
- Giuliano AMATO e Marco MINNITI
Indagine conoscitiva sullo stato della sicurezza in Italia, sugli indirizzi della politica della sicurezza dei cittadini e sull'organizzazione e il funzionamento delle Forze di polizia » 51

LOTTA AL TERRORISMO

- Pierluigi COZZOLI
Riflessioni a margine del Simposio di Werder sulla lotta al terrorismo internazionale. » 75

ORDINE E SICUREZZA

- Sandro ZAPPI
Un nuovo approccio alle politiche per la sicurezza urbana: i Patti per la sicurezza » 87

PROTEZIONE CIVILE E DIFESA CIVILE

Hans Christian JASCH

La protezione e la difesa civile in Germania » 103

Carlo NOTARO e Germana FALCONE

Il sistema danese di difesa e protezione civile..... » 113**UNIONE EUROPEA E DIRITTO COMPARATO**

Gerardo TITA

Il Ministero dell'Interno in Spagna – L'istituzione della Direzione Generale della Polizia e della Guardia civile » 127**ATTIVITÀ LEGISLATIVA**

Franca TRIESTINO

Consuntivi dell'attività legislativa maggio - agosto 2007..... » 137

ORDINAMENTO
DELLA PUBBLICA
AMMINISTRAZIONE



RUOLO ED IDENTITÀ DELL'ISTITUTO PREFETTIZIO IN UNA REPUBBLICA CHE CAMBIA

Pier Luigi Magliozzi

Il processo di trasformazione del sistema amministrativo e costituzionale italiano, avviato da oltre un decennio e non ancora giunto a scelte largamente condivise e, quindi, conclusive, ha determinato cambiamenti necessariamente rilevanti nelle funzioni dei prefetti, nei loro doveri, fino ad incidere sulla stessa percezione della propria identità professionale da parte degli appartenenti a questa carriera. Da tempo siamo perciò impegnati, individualmente e con gli organi rappresentativi di categoria, in una profonda riflessione, direi quasi in una ricerca, per individuare e mettere in pratica nuovi modelli operativi, nuovi parametri di riferimento del nostro servizio, nuove logiche comportamentali per gran parte delle nostre attività.

Siamo in presenza di una Repubblica sempre più caratterizzata da una forte spinta al federalismo amministrativo ed ordinamentale, che ha abbandonato il vecchio rapporto tra Stato centrale e sistema delle autonomie in direzione di un ordinamento pluralistico, nel quale il ruolo del Ministero dell'interno ha subito un progressivo ridimensionamento dei compiti di amministrazione attiva in conseguenza dell'istituzione di nuovi dicasteri (Sanità, Affari Regionali, Beni Culturali), della definizione ordinamentale della Presidenza del Consiglio ed infine della forte crescita dell'influenza del Ministero del Tesoro, oggi dell'Economia e delle Finanze.

A ben vedere, peraltro, il ridimensionamento del Ministero dell'interno si riscontra soprattutto al centro nel rapporto con le altre Amministrazioni dello Stato, mentre si riscontra assai meno o non si riscontra affatto con riguardo al ruolo delle Prefetture e dei Prefetti in sede locale, ai quali viene riconosciuta tuttora una primazia sull'apparato amministrativo periferico dello Stato ed una rappresentanza generale del governo.

A questo proposito, ritengo che l'evoluzione del nostro sistema amministrativo non comporti di necessità un ridimensionamento dell'immagine e del ruolo dei Prefetti. Vorrei ricordare che la legge delega di riordino della carriera prefettizia, n. 266 del 28 luglio 1999, fu approvata nel bel mezzo della stagione del "federalismo amministrativo", avviata dall'allora Ministro Bassanini: per la prima volta dall'unità nazionale le assemblee parlamentari furono chiamate a disciplinare la nostra car-

Ordinamento della pubblica amministrazione

riera e, ben diversamente dalla ben nota invettiva einaudiana, approvarono, con il voto favorevole di circa l'80% dei presenti in entrambi i rami del Parlamento, un testo normativo che riconosceva un ruolo ed una valenza altamente istituzionale al Prefetto, conferendo, tra l'altro, la qualifica dirigenziale a tutti gli appartenenti alla carriera.

La valenza della classe prefettizia non è mutata da allora, anche se non fa più leva sulla somma delle competenze attribuite all'Amministrazione bensì sulle capacità individuali dei funzionari, i quali sono chiamati sempre più ad un ruolo di mediatori dei contrasti istituzionali o sociali e di coordinatori delle complesse ed articolate realtà amministrative del nostro Paese. Aggiungerei, al riguardo, che un indice dell'apprezzamento del livello e della qualificazione dei Prefetti può essere rappresentato dalla semplice notazione che nella XIV^a legislatura ben cinque Ministri abbiano conferito ad un appartenente alla carriera l'incarico di capo di gabinetto.

Ritengo quindi che, nel nuovo contesto, la specialità dell'Amministrazione dell'Interno si giochi ormai prevalentemente sul territorio. Il Ministero dell'Interno e tutti i Colleghi dovrebbero cogliere fino in fondo tale evoluzione, improntando la propria attività ad un forte spirito di servizio nei confronti dei propri uffici periferici.

Del resto, negli ultimi anni vi è stata una forte evoluzione nelle attività del Prefetto, rendendo centrali quelle che attengono ai rapporti con gli Enti locali, nonché ad una diversa organizzazione dell'apparato preposto alla sicurezza ed all'incolumità del cittadino. In particolare, possono considerarsi paradigmatici:

- la trasformazione del Prefetto da controllore degli atti degli enti locali a consulente e difensore degli stessi da ogni possibile forma di neo-centralismo;
- la diversa e più funzionale attribuzione delle responsabilità di pubblica sicurezza in sede provinciale a prefetto e questore;
- la costituzione di una direzione nazionale degli interventi di protezione civile esterna al Ministero dell'interno che prevede, peraltro, l'apporto nelle operazioni di primo soccorso di componenti essenziali quali il Prefetto, il Corpo nazionale dei Vigili del fuoco, le Forze di polizia; l'attribuzione in tale materia di una competenza concorrente agli Enti regionali.

Al Prefetto è stata dunque richiesta una forte capacità di adattamento ai nuovi assetti ordinamentali e funzionali, che lo ha portato ad impegnarsi in compiti nuovi e non necessariamente legati al principio della competenza quali, ad esempio, le attività di mediazione tra Regione ed Enti locali nel rispetto dei principi di autonomia, la sottoscrizione di intese con le Regioni nelle materie a competenza concorrente in attuazione del principio di leale collaborazione, o ancora lo sviluppo di interventi per stimolare e promuovere l'adozione di determinati provvedimenti da parte di altre autorità amministrative statali operanti nella provincia.

In generale, ritengo debba darsi un giudizio positivo in ordine alla capacità dei Prefetti e delle Prefetture di svolgere una tale funzione, con particolare riguardo ai compiti di coordinamento delle attività finalizzate alla sicurezza dei cittadini,

all'esercizio dei diritti civili e politici e alla rappresentanza generale del governo sul territorio.

In definitiva, i funzionari prefettizi sono chiamati ad esercitare un ruolo non più di produttori di atti di amministrazione attiva, ma di intelligenti lettori della società e dei suoi bisogni. In buona sostanza siamo chiamati a svolgere sempre più compiti di "sartoria istituzionale" piuttosto che atti "di competenza".

È evidente come questo processo, maturato nel giro di un breve periodo se raffrontato con gli oltre 140 anni di storia amministrativa nazionale, pone in questione non solo il nostro ruolo, ma, prima ancora, i nostri saperi, la nostra formazione, la nostra cultura; in breve: i contenuti stessi della nostra professionalità, imponendo adeguamenti rapidi.

È noto, ad esempio, che la grande maggioranza degli appartenenti alla carriera prefettizia dispone di una formazione prevalentemente giuridica, in una misura superiore a quella degli altri Ministeri. La Prefettura quale sede tradizionale del governo amministrativo della provincia ha sicuramente reso indispensabile, in passato, una preparazione di tale natura dei funzionari ad essa assegnati. Perciò, sino a pochi anni fa la laurea in giurisprudenza era l'unico titolo ammesso per partecipare al concorso per l'ingresso in carriera.

Ma, oggi, è richiesta ad ogni funzionario pubblico, e dunque anche ai Prefetti, una nuova capacità di operare in una stringente logica di risultato, di rispondere in modo efficace, rapido ed economico alle domande dei cittadini. È in corso un rapido passaggio da una cultura amministrativa imperniata sulla correttezza formale, sull'eleganza e la completezza della procedura ad una cultura che privilegia, invece, la definizione ed il raggiungimento di obiettivi gestionali precisi, attraverso una attenta programmazione degli interventi. La tradizionale cultura giuridica, ovviamente ancora necessaria ed anzi basilare, non è più, quindi, sufficiente ad integrare il bagaglio formativo di un funzionario prefettizio.

Occorrono nuovi saperi e nuove competenze, essendo ormai chiaro che con la progressiva crescita delle Autonomie locali ed il moltiplicarsi delle strutture periferiche dello Stato, la funzione generalista della Prefettura ha finito con il prevalere sin quasi a diventare, oggi, la funzione primaria. È rispetto a questo nuovo "taglio" dei compiti prefettizi che va ricercata la nostra nuova professionalità.

Sotto questo aspetto, l'inserimento nei ruoli di funzionari con formazione non giuridica, maturato in un momento in cui la maggior parte dei compiti gestionali e di governo del territorio erano stati trasferiti ad altri organi statali, regionali o locali e dunque in tempi relativamente recenti, si è rivelato giusto ed ha finito per arricchire la carriera stessa nei suoi valori di amministrazione a valenza generale.

Comunque, dando per scontato che l'esperienza professionale dei funzionari prefettizi tende necessariamente ad un progressivo arricchimento in relazione alle esigenze e alle caratteristiche delle specifiche aree di attività cui essi vengono via via assegnati, non vi è dubbio che si ponga, oggi, un'impellente necessità di fornire a tutti i Colleghi strumenti nuovi di conoscenza e di analisi. Vi è, dunque, un'esigenza

Ordinamento della pubblica amministrazione

di aggiornamento della formazione professionale a tutti i livelli, compreso quello apicale.

In questa prospettiva vanno probabilmente riconsiderati anche altri aspetti, da rendere più funzionali alle sfide cui il Corpo prefettoriale è chiamato: *in primis*, i criteri per la progressione in carriera.

La tendenza al prevalere di una funzione generalista nelle Prefetture e nel Ministero, cui ho già fatto cenno, rende particolarmente apprezzabile, in principio, ad esempio, la varietà delle esperienze professionali maturate dal funzionario. Per quanto mi riguarda, ho trascorso dodici dei miei quaranta anni di servizio in una prefettura medio-piccola. Sono stati quelli gli anni iniziali e di formazione, nei quali la progressione nelle qualifiche non presentava particolari difficoltà; il dover lavorare in una piccola struttura ha sicuramente favorito la varietà delle esperienze che mi è stata particolarmente utile nella mia permanenza al Ministero, prevalentemente e nei vari livelli di responsabilità, presso un ufficio “generalista” come l’attuale Ufficio Affari Legislativi e Relazioni Parlamentari.

La mia esperienza personale e le caratteristiche proprie della carriera prefettizia mi inducono a ritenere che il giusto mix per un buon funzionario sia costituito dalla compresenza di un patrimonio di esperienze professionali maturate in incarichi sia nelle Prefetture sia presso Uffici centrali. Perciò occorre probabilmente operare anche sul piano dell’ordinamento della carriera, per orientarla più nettamente in questa direzione.

Altro aspetto di arricchimento professionale è quello degli incarichi presso altre Amministrazioni od istituzioni nazionali od internazionali. L’esperienza personale - sono stato collocato fuori ruolo due volte avendo l’opportunità di prestare servizio presso la Presidenza del Consiglio dei ministri ed i Ministeri dell’Ambiente e delle Comunicazioni- mi ha consentito di acquisire una formazione più generalista, requisito questo molte volte più affermato che praticato. Tale consapevolezza resta tuttora limitata a quella minoranza di funzionari che ha assolto ad incarichi “esterni”. Del resto, l’Amministrazione si rivela spesso restia a “prestare” i propri migliori elementi ed a facilitarne, successivamente, il rientro nei ruoli al termine degli incarichi, anche di particolare prestigio.

Occorre, inoltre, fare scelte ancor più nette per privilegiare il merito individuale rispetto all’anzianità o ad altri fattori, come fenomeni di corporativismo e di familismo, di cui la nostra Amministrazione può avere in qualche misura sofferto, specie nei suoi Uffici centrali, e che finiscono per offuscare la coscienza di appartenere ad un’Amministrazione di élite. Tuttavia ritengo che, nei fatti, la linea di tendenza abbia visto in ogni caso il prevalere nei Colleghi di sentimenti di lealtà istituzionale e di corretta rappresentazione delle esigenze e delle funzioni affidate all’Amministrazione al fine di mettere in grado il Governo di assumere le determinazioni più appropriate nell’interesse del Paese .

Guardando retrospettivamente, credo che si potesse fare qualcosa di più nell’organizzazione degli Uffici centrali, nello snellimento di tali strutture e nel

maggiore decentramento delle funzioni. Al riguardo, ritengo sia da cogliere con favore l'opportunità di ridurre le strutture dirigenziali che la legge finanziaria 2007 ed il D.L. 112/2008 hanno previsto, superando resistenze corporative a difesa di apparati centrali sicuramente sovradimensionati e di dubbia funzionalità.

Un altro aspetto che ha dato luogo a criticità, e che è dunque da correggere, è costituito dalle resistenze degli Uffici ministeriali nel riconoscere, in capo al Prefetto in sede, l'autonomo esercizio di funzioni non riconducibili al Ministero dell'Interno (attribuite dalla Presidenza del Consiglio o da altri Ministeri ecc.). In tali casi l'ingerenza ha provocato la reazione delle Amministrazioni di riferimento con la conseguenza della revoca dell'attribuzione o del fallimento del progetto ordinamentale. Mi riferisco, in particolare, a quanto è accaduto con l'originaria impostazione degli Uffici Territoriali del Governo.

Conclusivamente, credo sia necessario, per i prossimi anni, che l'Amministrazione si impegni in un adeguato investimento sulle qualità personali dei funzionari prefettizi, muovendosi su tre linee di indirizzo fondamentali:

1. una formazione costante per ogni qualifica, ivi compresa quella apicale, mirata a sviluppare il potenziale di ciascun funzionario;
2. la cura della capacità di leggere le esigenze socio-economiche ed ordinamentali delle singole realtà locali in rapporto con la politica nazionale;
3. la capacità di rapportarsi con gli amministratori locali da parte dei funzionari prefettizi che, superando la sovraordinazione di un tempo, debbono saper svolgere il ruolo di promotori delle Autonomie e della collaborazione interistituzionale.

A breve, completato il biennio di formazione, prenderanno servizio presso le prefetture i funzionari vincitori del primo concorso successivo alla riforma della carriera. Sono queste le prime assunzioni dopo oltre un decennio. Per quanti, come lo scrivente, sono in prossimità della conclusione della propria attività lavorativa è il momento di esprimere, unitamente alla soddisfazione per aver operato in una prestigiosa Amministrazione e per l'esercizio di funzioni "di governo", tutta la trepidazione e la incondizionata fiducia per chi si avvia a raccogliere una tradizione ed uno spirito di servizio proprio di un Corpo che è da duecento anni al fianco delle Istituzioni nazionali. Personalmente, ho avuto l'opportunità di conoscere diversi di questi giovani Colleghi nel periodo di assegnazione formativa presso il mio Ufficio: la competenza, la serietà e l'impegno professionale, la costante disponibilità dimostrata mi danno la certezza che potranno dare una nuova coscienza alla Carriera per affrontare le sempre più diversificate realtà del futuro. Sono sicuro, pertanto, che la Carriera, come tradizione, saprà ancora una volta dare l'esempio nell'adeguarsi alle nuove esigenze sociali ed ordinamentali del Paese con la necessaria duttilità e nel più rigoroso rispetto dei principi costituzionali.

INNOVAZIONE
E
PROGETTUALITÀ



ANAGRAFE E DISCIPLINA DEGLI INCARICHI COMMISSARIALI

Leopoldo Falco

La necessità è quella di definire una disciplina degli incarichi commissariali, orientata dalle indicazioni fornite dal Vertice politico, che si caratterizzi in quanto:

- delineata in via amministrativa ed immediatamente operativa;
- di forte impatto innovativo e semplice nella strutturazione, ovvero non comportante scelte tecnicamente complesse o stravolgenti sul piano organizzativo;
- coerente alle idee ispiratrici e rigorosa; al contempo non vincolante, ovvero rispettosa dei necessari margini gestionali.

Lo strumento più idoneo ad introdurre con immediatezza una disciplina della materia comunque organica e funzionale, si ritiene possa essere una direttiva del Ministro, che può avere, tra gli altri, i seguenti contenuti:

- la previsione di un'anagrafe dei Commissari, ovvero l'istituzione di un elenco dei dirigenti disponibili all'incarico (disponibilità regionale, pluriregionale, a tutto territorio nazionale; per i commissariamenti ordinari o ex art.143 TUEL): l'esito del sondaggio costituisce utile elemento di conoscenza e consente l'acquisizione di un impegno degli interessati che dovrebbe ridurre il numero dei dinieghi sinora registrati;
- il profilo del "nuovo" commissario prefettizio: la chiara affermazione del carattere di priorità che si intende dare all'incarico costituisce un atto di indirizzo ed un'indicazione di priorità e gradimento del Vertice: un primo passo verso gli auspicati e molto attesi percorsi di carriera;
- la disciplina degli incarichi: se per realizzare l'anagrafe è sufficiente un elenco piuttosto che un albo, la disciplina della materia deve parimenti essere semplice ed introdotta dalla sola direttiva del Ministro.

Il principio fondante è che la rilevanza dell'incarico renda necessario che, in particolare nei contesti più critici, sia svolto in via esclusiva, interrompendo una prassi che lo vede assegnato, anche contestualmente ad altri commissariamenti, a dirigenti che conservano il posto di funzione.

La soluzione che si propone non prevede nuovi posti di funzione, la cui istituzione renderebbe necessario un difficoltoso e complessivo riassetto del modello organizzativo, ma il ricorso, in un definito numero di casi, agli incarichi speciali di cui all'art.12 del d.gvo 139/2000.

Innovazione e progettualità

Il predetto ricorso, che non è escluso da alcuna norma, sembra assolutamente coerente, considerata la rilevanza degli incarichi commissariali e la loro attinenza alle funzioni prefettoriali.

L'attività in questione configura infatti una "tipica" funzione prefettoriale: storicamente svolta, connaturale alla funzione ed in quanto tale prevista dall'art. 10 del predetto D.Lgs 139/2000 tra le funzioni prefettoriali. Non svolta in via esclusiva dalla carriera, ma specificamente prevista per la sola carriera prefettizia.

La rilevanza e la tipicità della funzione sembrano pienamente giustificare il ricorso agli incarichi speciali per lo svolgimento dell'attività.

Si ravvisa inoltre la opportunità di:

- contingentarne i numeri, prevedendo ad esempio annualmente 40-50 incarichi speciali commissariali;
- assicurare la complessiva invarianza della spesa.

Per limitare e gestire i predetti numeri, è necessario per i commissariamenti ordinari delimitare l'ambito di applicazione della nuova disciplina individuando due soglie "elastiche", una inferiore, l'altra superiore.

La prima (ad es.: incarico di durata superiore ai 4 mesi e svolto in un comune con popolazione superiore ai 5000 abitanti; valutazione di altre criticità) consente di conferire l'incarico "speciale commissariale" in sostituzione di quello ordinario (posto di funzione) solo per le gestioni commissariali ritenute più complesse; la seconda, che funga da "tetto", deriva dalla constatazione che per gli incarichi affidati a Prefetti a disposizione (nei Comuni di maggiore dimensione e per lo più per i commissariamenti per infiltrazione mafiosa) non vi è la necessità di prevedere incarichi speciali.

Modulando le due predette variabili (il più massiccio ricorso ai Prefetti a disposizione o l'innalzamento della soglia inferiore riducono il numero degli incarichi speciali) l'Amministrazione è nelle condizioni di gestire il predetto numero sulla base delle reali necessità.

Risulterebbero in tal modo esclusi dalla disciplina che si va ad introdurre i commissariamenti ordinari:

- svolti in comuni con popolazione inferiore ad x abitanti (ipotesi: 5000);
- ritenuti non critici;
- di breve durata (ipotesi: inferiore ai 4 mesi);
- affidati a Prefetti a disposizione.

Si ritiene altresì che la disciplina che si introduce possa non essere estesa ai subcommissari, la cui presenza nel comune può essere prevista come saltuaria (ad esempio due volte a settimana) e quindi compatibile con il mantenimento dell'incarico ordinario.

Il predetto meccanismo offre l'ulteriore vantaggio di delineare una graduazione degli incarichi commissariali (quelli che non richiedono l'incarico speciale; questi ultimi; quelli affidati ai Prefetti), che può consentire di prevedere che i primi ed i subcommissariamenti costituiscano una "palestra" per i secondi.

Per quanto concerne la parte economica, la predetta disciplina risulta attivabile a spesa invariata in quanto, qualora non si ritenesse di compensare con il fondo di produttività i teorici, e modesti, maggiori costi, è possibile farlo con degli specifici interventi.

I dirigenti destinatari degli incarichi speciali commissariali - che saranno per lo più viceprefetti, in quanto per i Prefetti a disposizione non vi è necessità di prevedere l'incarico speciale ed i viceprefetti aggiunti dovrebbero per lo più essere destinati ai commissariamenti collocati al di sotto della soglia inferiore- abbandoneranno il posto di funzione e percepiranno, in luogo della relativa indennità di posizione, quella prevista per l'incarico commissariale speciale. In particolare:

- se è titolare di un'area o di un incarico ministeriale, per il periodo in questione il posto sarà affidato in reggenza e la conseguente maggiore spesa è compensabile con una corrispondente riduzione dell'indennità di posizione prevista per l'incarico speciale;
- se è un vicario o un capo di gabinetto, l'incarico fiduciario sarà affidato, non in reggenza, ma eventualmente in via temporanea (sono incarichi prestigiosi appetibili anche a tempo determinato) e l'eventuale incremento della posizione è compensabile con le modalità dianzi indicate.

Per quanto concerne i commissariamenti ex art. 143 TUEL, va osservato che la delicatezza dell'incarico, la sua lunga durata e la particolare composizione della Commissione, che non prevede dei subcommissari, rendono necessario conferire a tutti i componenti prefettizi (mediamente due) l'incarico speciale commissariale.

Appare infatti necessario soprattutto in questi casi assicurare la esclusività dell'incarico e la quotidiana presenza nel comune: i numeri mediamente bassi dei predetti incarichi non elevano significativamente quelli degli incarichi speciali.

Per la parte economica, premesso che, per i predetti commissariamenti, la spesa è già oggi a carico dell'Amministrazione, va rilevata la necessità che la definizione dei compensi sia fondata su criteri diversi da quelli previsti per i commissariamenti ordinari.

In particolare, appare opportuno non fare esclusivo riferimento al numero degli abitanti del comune, ma anche ad altri e più rilevanti elementi di criticità evidenziati dalla relazione della Commissione di accesso, che possono far emergere, anche in enti demograficamente minori, più significative difficoltà e conseguenti assunzioni di responsabilità.

Per evidenti motivi equitativi, appare opportuno altresì prevedere una soglia che assicuri che il predetto compenso non sia comunque inferiore ad un determinato importo (ad esempio a quello previsto per i commissariamenti ordinari in comuni con 10000 abitanti).

Appare altresì necessario modificare la disciplina dei compensi dei sovraordinati, attualmente definita nel 50% dell'indennità assegnata a ciascuno dei commissari e quindi rapportata esclusivamente al dato demografico.

Questo criterio non ha sostanzialmente consentito alle Commissioni operanti nei Comuni con un ridotto numero di abitanti di beneficiare della previsione dell'art. 145 TUEL, in particolare per gli incarichi di più elevata responsabilità, in quanto il trattamento economico che si veniva ad offrire era addirittura irrisorio.

Ciò ha comportato rilevanti problemi, in particolare nei casi in cui con le predette collaborazioni vi era necessità di ricostruire Uffici azzerati a seguito delle vicende giudiziarie che avevano portato al commissariamento dell'Ente.

Appare peraltro anche giuridicamente più corretto definire il predetto trattamento economico non facendo riferimento a quello dei commissari, bensì a quello delle figure professionali che i predetti sovraordinati vanno a sostituire o affiancare, prevedendo eventualmente un budget complessivo di riferimento, che può essere individuato tenendo presenti le reali difficoltà della gestione commissariale (numero degli arresti o delle sospensioni dal servizio verificatesi; situazione economica dell'Ente; particolari criticità riscontrate; anche, numero degli abitanti).

IL PIANO DI AZIONE PER LA SEMPLIFICAZIONE 2007 E IL MINISTERO DELL'INTERNO

Paolo Formicola

Le linee generali del Piano d'azione per la semplificazione e la qualità della regolazione 2007

La realizzazione di efficaci politiche di semplificazione e di miglioramento della qualità della regolazione rappresentano un fattore chiave per l'esercizio dei diritti di cittadinanza, per la competitività e lo sviluppo del Paese.

Da questo punto di vista, va registrata la diffusa consapevolezza che occorre creare le condizioni concrete per una nuova stagione della semplificazione che sia di spinta alla modernizzazione delle Pubbliche Amministrazioni e che, attraverso il perseguimento di obiettivi credibili e in tempi certi, consenta di valutare l'impatto degli interventi amministrativi e normativi posti in essere ponendosi prevalentemente dalla parte dei destinatari dell'azione amministrativa.¹

Per raggiungere queste finalità, l'attività di indirizzo e la guida strategica delle politiche di semplificazione e di qualità della regolazione sono state attribuite, ai sensi dell'articolo 1 del decreto-legge n. 4 del 2006, convertito in legge n. 80 dello stesso anno, ad un Comitato interministeriale di indirizzo, presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri o dal Ministro per la funzione pubblica, vera e propria "cabina di regia" in materia, che ha, quale compito principale, quello di predisporre, entro il 31 marzo di ogni anno, un Piano di azione per la semplificazione e la qualità della regolazione (PAS) che contenga gli obiettivi del Governo per l'anno successivo.

Alla predisposizione e alla fase attuativa del citato Piano di azione si dedica, nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei Ministri, l'Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione, cui si affianca il Tavolo permanente per la semplificazione, sede stabile di consultazione con le Categorie produttive, le Associazioni di consumatori, le Regioni e le Autonomie locali.

Il Piano di azione per la semplificazione e la qualità della regolazione si configura, quindi, come uno degli strumenti di pianificazione strategica del Gover-

¹ Per un'interessante panoramica sui nuovi scenari in tema di politiche di semplificazione normativa e procedurale, si veda Bassanini, Paparo, Tiberi, *Metodologie, tecniche e strumenti per la semplificazione burocratica e la qualità della regolazione*, in Basilica (a cura di), *La Semplificazione. Politiche europee e piano d'azione nazionale*, Maggioli, 2006.

no, volto ad individuare, nello specifico, i principali obiettivi di semplificazione e qualità della regolazione, i soggetti responsabili, le azioni da compiere e i tempi necessari al loro conseguimento.

Il primo Piano d'azione, approvato dal Consiglio dei Ministri il 15 giugno 2007², fornisce anche un quadro unitario del complesso delle iniziative normative e amministrative adottate dal Governo e a forte impatto sulla semplificazione³, partendo dal presupposto che la riuscita degli interventi proposti non è commisurata solamente al numero di norme adottate o soppresse, ma soprattutto alla effettiva riduzione degli oneri e dei tempi burocratici per i cittadini e per le imprese.

Quest'ultimo impegno rientra, come è noto, tra le priorità poste già dalla Strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione (che ha fra i suoi obiettivi qualificanti la creazione di un contesto normativo favorevole all'investimento, all'innovazione e all'imprenditorialità) e si muove perfettamente in linea con il più recente programma della Commissione Europea di riduzione del 25% degli oneri amministrativi derivanti da normative comunitarie.

Va sottolineato, in proposito, che in base alle stime della stessa Commissione Europea, l'obiettivo congiunto di ridurre gli oneri amministrativi - discendenti dalla legislazione comunitaria e dalle normative nazionali - del 25% entro il 2012 potrebbe portare ad un aumento dell'1,4% del prodotto interno lordo europeo, e cioè a 150 miliardi di euro nel medio periodo.

Su queste linee generali, il Piano d'azione per il 2007, oltre alle iniziative di portata generale in materia di qualità della regolazione⁴ e di riduzione dei tempi procedurali, prevede una serie di interventi di semplificazione e miglioramento dei servizi rivolti a cittadini e imprese, tra i quali quelli di specifica competenza del Ministero dell'interno - di cui si offre nelle pagine che seguono una sintetica illustrazione - rivestono un ruolo senza dubbio di rilievo, mirando soprattutto all'ampliamento dei diritti di cittadinanza e alla riduzione degli oneri amministrativi.

² Il "Piano d'azione per la semplificazione e la qualità della regolazione" è consultabile dal sito della Presidenza del Consiglio dei Ministri all'indirizzo web www.governo.it/questionario_2007nov/indice_piano.html. Per un ulteriore approfondimento del Piano stesso, si segnala, altresì, il parere n. 2024 reso dal Consiglio di Stato nell'adunanza del 21 maggio 2007, reperibile sul sito www.giustizia-amministrativa.it.

³ Tra le iniziative legislative approvate o in fase di discussione parlamentare, vanno ricordate il decreto-legge sulle liberalizzazioni del 31 gennaio 2007, n. 7, il disegno di legge "Bersani", recante misure per il cittadino consumatore e per agevolare le attività produttive e commerciali, il disegno di legge "Nicolais" sulla modernizzazione ed efficienza della P.A., il disegno di legge "Amato" che introduce nuove norme sulla cittadinanza, il disegno di legge "Amato-Ferrero" di modifica della disciplina dell'immigrazione, il disegno di legge "Lanzillotta" di riordino dei servizi pubblici locali e il disegno di legge "Turco" sulla semplificazione degli adempimenti amministrativi connessi alla tutela della salute.

⁴ Di particolare importanza, da questo punto di vista, è la fase attuativa dell'articolo 14, commi 12 e seguenti, della legge n. 246 del 2005 (Legge di semplificazione per il 2005), cosiddetto "taglialeggi", finalizzato alla riduzione dello stock normativo attraverso un'opera di riassetto normativo e di automatica abrogazione delle disposizioni di legge antecedenti al 1970 ritenute da non mantenere indispensabilmente in vigore.

Semplificazione degli adempimenti per il rilascio del certificato di prevenzione incendi

Con l'obiettivo di assicurare un'effettiva riduzione degli adempimenti amministrativi e dei costi delle imprese connessi alle procedure di rilascio del certificato di prevenzione incendi è stata programmata, ed è ormai in fase di avanzata realizzazione, la creazione di un sistema di gestione informatizzata che consenta, tramite Internet, di presentare le relative istanze, nonché di ricevere e inviare comunicazioni e di consultare lo stato dell'*iter* procedimentale, riducendo i tempi e agevolando lo scambio dei dati e i rapporti con l'utenza.

Gli interventi, ispirati al pieno rispetto del mantenimento dei livelli di sicurezza per la collettività, sono stati realizzati anche in previsione delle misure di ulteriore semplificazione degli adempimenti a carico delle imprese, contenute nella norma di delega del cosiddetto disegno di legge "Bersani" (Misure per il cittadino consumatore e per agevolare le attività produttive e commerciali, nonché interventi in settori di rilevanza nazionale) volte a semplificare le procedure per il rilascio del certificato di prevenzione incendi.

La citata norma contiene, in particolare, alcuni principi e criteri direttivi che sono rivolti a:

- diversificare procedure e tempi di rilascio in ragione delle attività di natura semplice (centrali termiche, piccoli depositi di oli minerali, autorimesse condominiali, gruppi elettrogeni, ecc.) e insediamenti di natura più complessa per la compresenza di fattori di rischio più elevati (raffinerie, industrie chimiche, ospedali, centri commerciali, grandi impianti sportivi, ecc.);
- diversificare procedure e tempi in ragione di attività disciplinate da precise norme tecniche rispetto a quelle che, per la loro stessa natura (per lo più quelle di tipo industriale e artigianale), non sono riconducibili ad una espressa disciplina tecnica;
- sviluppare l'istituto della "dichiarazione d'inizio attività", già attualmente previsto dal comma 5 dell'articolo 3 del D.P.R. 12 gennaio 1998, n. 37;
- adottare strumenti telematici per la gestione dell'intero procedimento;
- individuare un costo forfetario sia per le attività "di natura semplice" e "disciplinate da precise norme tecniche" che per quelle "di natura più complessa".

Come appare evidente, l'azione contenuta nel Piano d'azione 2007 intende anticipare le innovazioni, soprattutto di natura telematica, che potranno trovare una più ampia copertura normativa al momento dell'entrata in vigore delle disposizioni attuative della norma di delega contenuta nel citato disegno di legge "Bersani".

Così facendo, si è voluto anteporre la fase esecutiva di un progetto ad alto contenuto innovativo, come quello di informatizzazione dell'intero processo di gestione delle procedure di rilascio del certificato di prevenzione incendi, alla fase

di riforma della disciplina normativa con cui, peraltro, saranno semplificati gli oneri amministrativi, eventualmente ritenuti superflui, con la certezza di trovare, al momento dell'entrata in vigore delle nuove norme, una piattaforma tecnologica in grado di agevolare, in tempi immediati, la vita delle imprese e dei cittadini che si rivolgono ai Comandi provinciali dei Vigili del fuoco per ottenere la certificazione antincendi.

Comunicazione unica per il cittadino e semplificazione degli adempimenti anagrafici

L'azione in questione è finalizzata all'adozione degli atti regolamentari eventualmente necessari e, comunque, di tutte quelle iniziative volte all'implementazione della cosiddetta "comunicazione unica" che consenta al cittadino di comunicare una volta sola all'Amministrazione comunale, i dati relativi al cambiamento di residenza, affidando poi alla Pubblica Amministrazione il compito di trasmettere tali dati per via telematica a tutti i soggetti pubblici, o anche privati, che ne facciano uso per le proprie finalità.

Anche in questo caso, un ulteriore impulso innovatore potrà intervenire a seguito dell'entrata in vigore delle disposizioni attuative della norma di delega contenuta nel cosiddetto disegno di legge "Nicolais" (Disposizioni volte alla modernizzazione e all'incremento delle amministrazioni pubbliche, nonché alla riduzione degli oneri burocratici per i cittadini e le imprese).

La citata norma contiene, in particolare, alcuni principi e criteri direttivi rivolti:

- al riordino, al coordinamento e alla semplificazione delle disposizioni vigenti in materia anagrafica;
- alla revisione delle procedure in funzione dell'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, e nel rispetto dei criteri dell'interoperabilità e della cooperazione applicativa;
- alla delegificazione delle norme primarie di disciplina puntuale dei procedimenti anagrafici;
- al riordino delle norme di garanzia della sicurezza e della riservatezza dei dati personali;
- alla semplificazione e riduzione degli adempimenti richiesti al cittadino.

Semplificazione e reingegnerizzazione dei processi per gli immigrati

L'Amministrazione dell'Interno, in linea con la Direttiva del Ministro per il 2007, ha messo a punto una serie diversificata di iniziative per semplificare e migliorare i processi rivolti agli ingressi degli immigrati nel nostro Paese, sia incrementando

do il livello di efficienza degli Sportelli unici per l'immigrazione ai fini di agevolare il rilascio del nulla-osta al lavoro e al ricongiungimento familiare sia monitorando il nuovo modello organizzativo per il rilascio/rinnovo dei titoli di soggiorno, potenziando l'uso delle tecnologie informatiche e telematiche.

Sono state, inoltre, realizzate efficaci campagne informative, nella convinzione che una comunicazione chiara possa svolgere un ruolo importante per semplificare e agevolare i rapporti tra cittadini, immigrati e datori di lavoro e la pubblica Amministrazione.

Sono stati, altresì, promossi interventi diretti a migliorare la qualità dell'accoglienza e dell'assistenza degli immigrati e per lo snellimento delle connesse procedure, anche ai fini di una maggiore trasparenza dell'attività svolta.

Tutti questi interventi hanno come orizzonte, fissato dal Governo, le disposizioni contenute nel cosiddetto disegno di legge "Amato-Ferrero" di modifica del Testo unico sugli immigrati che prevede, tra l'altro, la revisione delle disposizioni relative all'ingresso e al soggiorno degli immigrati per agevolare i percorsi legali di inserimento lavorativo e sociale, anche attraverso l'introduzione di significative misure di semplificazione dei connessi adempimenti amministrativi.

Semplificazione, snellimento e razionalizzazione delle procedure di concessione della cittadinanza

La semplificazione e lo snellimento delle procedure di concessione della cittadinanza agli stranieri che vivono e lavorano nel nostro Paese costituisce un ulteriore, importante passaggio nel processo di sviluppo dei diritti di quei cittadini stranieri che si apprestano a diventare i nuovi italiani.

In questa direzione, sono state, pertanto, programmate e adottate iniziative rivolte alla razionalizzazione dei procedimenti di concessione della cittadinanza italiana, attraverso il potenziamento degli strumenti informatici e telematici, e la semplificazione delle procedure per la trasmissione e l'acquisizione dei dati.

In particolare, si è dato impulso all'ottimizzazione dell'efficienza del servizio *call-center* mediante il monitoraggio, l'analisi e la valutazione di *report* periodici che consentono di intervenire tempestivamente su eventuali criticità.

Come per gli altri interventi, anche in questo caso si è agito in previsione della riforma della disciplina normativa sulla cittadinanza, contenuta nel disegno di legge governativo (AC 1607), che contiene modifiche riconducibili alla necessità di attuare effettive politiche di integrazione, favorendo l'acquisizione, in termini più aperti, del diritto di cittadinanza non solo per i nati in Italia, ma anche per coloro che soggiornano stabilmente nel nostro Paese.

Conclusioni

Tornando ad aspetti più generali e ad una visione prospettica delle politiche di semplificazione e qualità della regolazione, è forse utile rammentare che tali politiche, dopo la prima fase conseguente all'attuazione delle cosiddette "leggi Bassanini", devono oggi confrontarsi con il mutato assetto istituzionale caratterizzato dalle accresciute competenze normative e amministrative di Regioni ed Enti locali, spostando sempre di più l'attenzione sul "territorio", quale concreto destinatario degli interventi di semplificazione, ma anche di innovazione.

Ne consegue la necessità, da un lato, di garantire livelli minimi di semplificazione uniformi sull'intero territorio nazionale e, dall'altro, di potenziare gli strumenti e le tecniche di monitoraggio delle iniziative di indirizzo e coordinamento adottate dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

In questa ottica, diventa fondamentale l'attivazione di meccanismi volti a "misurare", in sede di esecuzione, le previsioni normative e i loro concreti risultati in termini di soddisfazione dei cittadini e delle imprese, affinché esse abbiano un reale impatto sul contesto in cui sono destinate ad operare, come più volte raccomandato anche in sede OCSE.

La possibilità di individuare gli effetti dell'intervento normativo sia sotto il profilo giuridico sia - e soprattutto - sotto l'aspetto sociale ed economico, rappresenta indubbiamente lo strumento prioritario per verificare la realizzazione dei risultati auspicati e per poter introdurre processi di correzione interni al sistema in grado di trasformare le indicazioni provenienti dagli utenti dei servizi in opportunità di miglioramento delle *performance*, amministrative.

Un'efficace misurazione dei servizi resi dalle Pubbliche Amministrazioni, oltre ad individuare le eventuali disfunzioni e proporre dei correttivi, costituisce l'indispensabile presupposto per sviluppare, secondo le linee tracciate dal Codice dell'Amministrazione Digitale, iniziative di reingegnerizzazione e informatizzazione dei processi amministrativi, ma anche un sistema unitario di "manutenzione costante" dei servizi resi dalle Pubbliche Amministrazioni che costituisca, tra l'altro, un importante fattore "unificante" delle diverse "funzioni pubbliche" oggi presenti a livello territoriale.

A tal fine, già nel Piano d'azione 2007, si riconosce che le Prefetture-UTG possono costituire le strutture statali tramite le quali, da un lato, monitorare il livello delle *performance*, amministrative e contribuire, anche in un'ottica di cooperazione interistituzionale, a misurare gli oneri amministrativi sopportati dai cittadini e dalle imprese e, dall'altro, diffondere e attuare le politiche di innovazione e semplificazione amministrativa.

Pertanto, come è noto, l'articolo 11 del decreto legislativo n. 300 del 1999, come modificato dal decreto legislativo n. 29 del 2004, e il relativo regolamento attuativo, prevedendo la presenza delle Autonomie territoriali all'interno della Conferenza permanente istituita presso ogni Prefettura, hanno attribuito al Prefetto la

funzione di promuovere misure di coordinamento nei rapporti tra lo Stato e le Autonomie, offrendo già il quadro normativo di riferimento per individuare nelle Conferenze permanenti la “rete territoriale di governo” per la realizzazione di iniziative di semplificazione e innovazione, eventualmente anche con il coinvolgimento delle Parti sociali e dei Cittadini-utenti.⁵

Con queste premesse, le Conferenze permanenti presso le Prefetture-UTG potrebbero diventare, nell’attuale assetto costituzionale e nel nuovo scenario delle politiche di semplificazione, la struttura statale in grado di monitorare i livelli della qualità dei servizi resi dalle Pubbliche Amministrazioni, sia statali che locali, di individuare eventuali criticità e di stimolare e promuovere gli interventi di natura amministrativa, organizzativa e tecnologica per risolverle.

Un’attività di tal genere consentirebbe, in sostanza, di conoscere il livello di semplificazione e di innovazione raggiunto su base territoriale, di risolvere *in loco* alcune situazioni di criticità che dovessero manifestarsi, nonché di avviare un circuito informativo virtuoso al fine di garantire l’effettività delle Politiche nazionali di semplificazione e di innovazione, l’omogeneità territoriale dei servizi resi dalle Pubbliche Amministrazioni e la coerenza delle decisioni con i diritti fondamentali dei cittadini.

⁵ Si reputa opportuno, al riguardo, rammentare l’interessante attività svolta, nella prima fase delle politiche di semplificazione, dall’Osservatorio sulle semplificazioni, istituito con D.P.C.M. 6 aprile 1999 e successivamente soppresso, all’interno del quale erano rappresentati tutti i Ministeri, le Regioni, gli Enti locali e le Parti sociali firmatarie del “Patto sociale per lo sviluppo e l’occupazione” del 22 dicembre 1998. Proprio su impulso dell’Osservatorio, venne portata a termine dalle Prefetture l’unica rilevazione ancora oggi disponibile in ordine allo stato di attuazione dello Sportello unico per le attività produttive, rilevazione che ha coinvolto oltre 7.000 Amministrazioni comunali e che ha “monitorato” l’86,9% dei comuni, pari all’89,3 % della popolazione (ad eccezione delle Province Autonome di Trento e Bolzano e della Valle d’Aosta nelle quali la rilevazione non è stata effettuata).

COME E PERCHÉ “TAGLIARE” LE LEGGI: L’ATTUAZIONE DELL’ART. 14 L. N. 246/2005

Ciro Silvestro

Il quadro normativo e le finalità

L’articolo 14 della legge n. 246 del 2005 ha introdotto un inedito strumento di riordino e di semplificazione dell’ordinamento legislativo statale.

In una prima fase, il Governo dovrà individuare le disposizioni legislative vigenti, evidenziando incongruenze e antinomie normative relative ai diversi settori legislativi, per successivamente trasmettere, entro il 16 dicembre 2007, una relazione finale al Parlamento (comma 12).

Nei due anni successivi, con decreti legislativi adottati previo parere della istituita Commissione parlamentare bicamerale per la semplificazione della legislazione, si dovrà procedere all’individuazione delle disposizioni legislative statali pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970 (anche se successivamente modificate) delle quali si ritenga indispensabile la permanenza in vigore, attenendosi ai principi e criteri direttivi di cui al comma 14. I valori espressi da questi ultimi vanno dall’incremento del grado di conoscibilità, da parte di operatori e utenti, della normativa vigente (esclusione delle disposizioni oggetto di abrogazione tacita o implicita; organizzazione delle disposizioni da mantenere in vigore per settori omogenei o per materie), alla razionalizzazione del corpus normativo (esclusione delle disposizioni che abbiano esaurito o siano prive di effettivo contenuto normativo o siano comunque obsolete; garanzia della coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa). Ciò passando per l’individuazione dei punti nodali della disciplina di settore (identificazione delle disposizioni la cui abrogazione comporterebbe lesione dei diritti costituzionali dei cittadini; identificazione delle disposizioni indispensabili per la regolamentazione di ciascun settore, identificazione delle disposizioni la cui abrogazione comporterebbe effetti anche indiretti sulla finanza pubblica).

Attraverso un meccanismo- ghigliottina (c.d. “taglia leggi”) saranno abrogate automaticamente tutte le leggi anteriori al 1° gennaio 1970 per le quali non venga espressamente previsto il mantenimento in vigore attraverso i predetti decreti legislativi, ad eccezione di quelle sottratte ab origine dalla stessa legge n. 246/2005. al meccanismo in questione (cfr. il comma 17, che rinvia a codici e testi unici, alle disposizioni tributarie e di bilancio, alle disposizioni che costituiscono adempimen-

to di obblighi imposti dalla normativa comunitaria e alle leggi di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, ecc.).

È inoltre previsto che con i suddetti decreti legislativi si proceda, altresì, alla semplificazione o al riassetto della legislazione di settore (comma 15). È così offerta l'opportunità di una sorta di "secondo tempo" per rinnovare la strategia di riassetto e semplificazione normativa, che trova espressione nei principi e criteri direttivi di cui all'articolo 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59 (principi e criteri cui i decreti legislativi ex comma 15 cit. sono tenuti a conformarsi). Ciò anche al fine di armonizzare le superstiti disposizioni ante 1970 mantenute in vigore con quelle pubblicate successivamente alla data del 1° gennaio 1970.

Infine, è sancita anche la possibile emanazione, nell'arco di due anni, di decreti correttivi e integrativi (comma 18).

Il meccanismo appena delineato si muove sulla scia di indicazioni già formulate in sede OCSE. Il tema è quello della verifica della perdurante necessità di mantenere in vigore lo stock di regolazione più "datato", attraverso una specifica prova di resistenza rispetto ad una generale presunzione di obsolescenza. Tale obiettivo viene combinato, dal legislatore italiano, con quello della possibilità di un ulteriore riassetto normativo, da realizzarsi prendendo spunto ed occasione dall'automatica abrogazione della leggi anteriori al 1° gennaio 1970 di cui non venga accertata la indispensabilità.

La doverosa attuazione di quanto disposto dalla l. n. 246/2005 assume particolare rilievo nell'attuale contesto, caratterizzato dall'accentuazione degli interventi strutturali tesi al recupero della competitività del sistema Paese. Ciò in ragione: a) delle notevoli ricadute sui costi sopportati da cittadini e imprese; b) dei riflessi che possono derivare da tale strumento di semplificazione/razionalizzazione normativa sulla funzionalità delle pubbliche amministrazioni; c) della possibilità di implementare nuovi e più efficaci strumenti di management dello stock di regolazione vigente, a partire dalla sistemizzazione della normazione afferente a specifici settori.

L'evoluzione in atto alimenta l'attenzione verso la "qualità della regolamentazione", non solo in una prospettiva giuridico-formale (coerenza e intelligibilità delle norme) ma anche in senso economico e sostanziale (onerosità per gli operatori, rapporto tra costi e benefici).

Tali sollecitazioni hanno comportato, in Italia, un mutamento nella nozione di semplificazione. Essa si è evoluta come semplificazione amministrativa, ossia come risposta all'eccessiva burocratizzazione della Pubblica Amministrazione mediante lo snellimento dei procedimenti amministrativi, realizzato per mezzo della delegificazione (sostituendo la disciplina legislativa in vigore con altra, approntata e modificabile mediante l'esercizio della potestà regolamentare). Ma ben presto il legislatore italiano ha cominciato ad usare il termine "semplificazione" in un'accezione più ampia. Oltre all'individuazione dei procedimenti amministrativi da semplificare, le leggi annuali di semplificazione hanno progressivamente concentrato la loro attenzione sul coordinamento con riordino e riassetto delle disposizioni normative vigenti.

Si è passati così da un concetto di semplificazione prevalentemente amministrativa ad altro più ampio, di “semplificazione di plessi normativi”, perseguita mediante la riduzione del numero di regole (soprattutto poste da fonti di rango primario) ed il consolidamento e riassetto (mediante la codificazione) delle regole. In controtendenza rispetto a quella apparsa come età della decodificazione, si è delineato un ritorno alla codificazione (di settore), con un “riordino” della normativa trascolorante in “riassetto”, oltre il mero coordinamento formale, onde operare modifiche anche sostanziali della normativa vigente.

Ha annotato al riguardo il Consiglio di Stato (Ad. Gen. 25 ottobre 2004): “Le codificazioni incentrate sull’unità del soggetto giuridico e sulla centralità e sistematicità del diritto civile stanno, quindi, lasciando spazi a micro-sistemi legislativi, dotati di una razionalità più debole, non fondati sull’idea dell’immutabilità della società civile, improntati a sperimentalismo ed incentrati su logiche di settore, di matrice non esclusivamente giuridica. Cambia in tal modo l’idea di codificazione: essa si accompagna al raggiungimento di equilibri provvisori, ma di particolare significato perché orientati a raccogliere le numerose leggi speciali di settore, in modo tale da conferire alla raccolta una portata sistematica, orientandola ad idee regolative capaci di garantire l’unità e la coerenza complessiva della disciplina. Siamo in una fase storica nella quale all’idea regolativa del codice si è sostituita l’esistenza di discipline sistematicamente organizzabili in una pluralità di codici di settore”.

L’inserimento del taglia leggi nel PAS. Il parere del Consiglio di Stato

L’azione di attuazione della delega taglia-leggi si è mossa su più direttrici.

Il Comitato interministeriale per l’indirizzo e la guida strategica delle politiche di semplificazione e di qualità della regolazione ha, in primo luogo, puntato all’organico inserimento del processo di attuazione del taglia- leggi all’interno del primo Piano d’azione per la semplificazione (PAS, deliberato in via definitiva dal Consiglio dei Ministri il 15 luglio 2007). Tale indicazione è stata operata in linea con il programma di azione per la riduzione degli oneri amministrativi nell’Unione Europea (v. comunicazione della Commissione europea del 24 gennaio 2007) e con la nota 11 aprile 2007, prot. 2869, con cui il Presidente del Consiglio dei Ministri ha indicato la possibilità di sfruttare l’ampiezza della delega c.d. taglia leggi come uno degli strumenti chiave per contenere «l’inflazione normativa».

L’inserimento nel PAS, strumento di pianificazione strategica del Governo, attribuisce al processo di attuazione del taglia leggi il rango di acclarata priorità politica; ad essa fa seguito, poi, l’individuazione dei soggetti responsabili, delle azioni necessarie al suo conseguimento, dei tempi necessari, delle modalità di verifica dei risultati.

In particolare, l’attuazione del taglia leggi rientra tra i “Meccanismi strutturali di miglioramento della qualità della regolazione”, come azione di semplificazione normativa e riduzione del numero delle leggi.

Le indicazioni del PAS sottolineano la necessità di utilizzare idonei strumenti informatici nell'attuazione del taglia leggi, grazie anche alla realizzazione di una apposita banca dati interna, previa perimetrazione dei settori dell'ordinamento statale di competenza di ciascun Ministero. Ciò al fine di raccogliere e trattare informaticamente, in modo omogeneo, tutti i riferimenti legislativi via via censiti dalle Amministrazioni e di sviluppare le opportune sinergie con altre banche dati (in funzione soprattutto di controllo incrociato).

Nella relazione al Parlamento prevista per dicembre 2007 potranno, inoltre, essere evidenziati, anche alla luce delle prima attività attuativa svolta, i problemi applicativi del meccanismo "taglia-leggi", apportando, se del caso, le necessarie modifiche alla legislazione di riferimento.

Infine, allo stesso modo delle altre priorità indicate dal PAS, anche con riguardo al taglia leggi, i soggetti responsabili potranno avvalersi dei risultati di iniziative di consultazione pubblica (che potrebbero, tra l'altro, fornire utili indicazioni con riguardo alla individuazione di incongruenze e antinomie normative relative ai diversi settori legislativi).

Di particolare rilievo le osservazioni svolte dal Consiglio di Stato nel parere prodromico alla deliberazione del PAS 2007 da parte del Consiglio dei Ministri (Sezione Consultiva per gli Atti Normativi n. 2024/2007).

In questa sede è stato sottolineato:

a) la iniziale individuazione della normativa vigente riguarda tutte le leggi statali vigenti, senza eccezioni di ordine cronologico, materia, tipologia; l'operazione di ricognizione non va limitata alle «leggi» vigenti, ma va estesa alle singole «disposizioni legislative»; sicché, si deve, in particolare, raccomandare una particolare attenzione nell'individuazione delle disposizioni contenute in leggi finanziarie annuali o decreti leggi omnibus, o decreti legge a termine; l'operazione potrà condurre ad una elencazione redatta con svariati criteri, da quello cronologico a quello per materie di cui all'art. 117 Cost. ovvero per competenze dei Ministeri;

b) come per la ricognizione delle leggi vigenti, anche la delega per il riassetto per materia riguarda tutte le leggi statali, anche successive al 1° gennaio 1970; la delega del taglia leggi contiene, inoltre, un rinvio pieno all'art. 20 l. n. 59/1997, forte di un ampio novero di principi e criteri direttivi, che consentono un riassetto sostanziale oltre che formale, giustificando l'introduzione di soluzioni sostanzialmente innovative rispetto al sistema legislativo previgente (cfr. Corte Cost., 18 aprile – 1 maggio 2007 n. 170);

c) in relazione alla copertura costituzionale del meccanismo taglia leggi, può essere richiamato il principio costituzionale secondo cui le leggi devono essere chiare, accessibili, intelleggibili. Le enunciazioni dalla Corte Costituzionale al riguardo sono quelle inerenti la sanzionabilità dell'oscurità della legge penale con la possibilità di disapplicazione della stessa, ove l'errore sulla legge sia inevitabile e dunque scusabile (Corte Cost., 24 marzo 1988 n. 364). Ciò pone l'accento su una esigenza di lealtà nel rapporto tra legislatore e cittadino, che è minata da leggi oscu-

re, che il soggetto incolpevolmente ignori. Al contempo, il giudice delle leggi si è occupato anche della legittimità costituzionale delle «norme intruse» o «leges fugitivae», limitandosi ad evidenziarne il carattere di «esercizio non corretto di tecnica legislativa» (Corte Cost., 14 dicembre 1994 n. 422), con l'importante eccezione delle ipotesi di decreti legge, laddove in sede di conversione non possono essere sanate norme estranee alla necessità ed urgenza di provvede sulla materia oggetto del decreto legge stesso (Corte Cost. 9 – 23 maggio 2007 n. 171);

e) le tre fasi in cui si articola il taglia-leggi - individuazione di tutte le disposizioni legislative statali vigenti; verifica della perdurante necessità delle disposizioni legislative anteriori al 1970; semplificazione e riassetto normativo delle disposizioni legislative mantenute in vita – sono operazioni complesse e laboriose, e, dovendo essere gestite dai singoli Ministeri, è indispensabile un costante coordinamento e confronto, per prevenire il rischio dell'utilizzazione di criteri diversi, di sovrapposizioni o di inserimento delle medesime norme in più decreti legislativi;

f) in ordine alla fase di verifica della attualità delle norme anteriori al 1° gennaio 1970, potrebbero essere utilizzati quali criteri di massima, esemplificativamente: l'età della norma; la sua residualità a seguito di leggi di modifica; la sua specialità; l'antiorità rispetto alla Costituzione;

g) la verifica di perdurante attualità delle disposizioni deve essere fatta, secondo quanto dispone espressamente l'art. 14, co. 14, nel rispetto dell'art. 1, co. 2, l. n. 131/2003 («Le disposizioni normative statali vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge nelle materie appartenenti alla legislazione regionale continuano ad applicarsi, in ciascuna Regione, fino alla data di entrata in vigore delle disposizioni regionali in materia, fermo quanto previsto al comma 3, fatti salvi gli effetti di eventuali pronunce della Corte costituzionale»). Ciò comporta che nelle materie di legislazione concorrente, nelle quali il legislatore statale deve dettare solo i principi fondamentali, le norme di dettaglio statali anteriori al 1970, se considerate ancora attuali, dovranno essere confermate sì, ma come norme cedevoli. I decreti legislativi di riassetto, nelle materie di legislazione concorrente, dovranno adeguatamente essere strutturati, eventualmente in due parti distinte, ciascuna armonica e sistematica: la parte prima contenente i principi della materia, la parte seconda contenente le norme di dettaglio (cedevoli);

h) l'operazione di riassetto legislativo deve avvenire per materie, anche coordinando le leggi anteriori al 1970 con quelle successive; in uno stesso decreto legislativo può, quindi, riassetto la disciplina sia anteriore sia successiva al 1° gennaio 1970; per quanto possibile, il riassetto dovrebbe avvenire inserendo le norme da riordinare nei testi unici e codici già vigenti, ivi compresi i quattro codici «classici», ove si tratti di norme civili, penali, processuali civili o processuali penali. Va, peraltro, chiarito, con criteri generali valevoli per tutte le Amministrazioni, come deve intendersi, nell'art. 14, co. 14, lett. e) l. n. 246/2005, il concetto di «materia» e di «settore omogeneo», atteso che le disposizioni vanno riorganizzate, appunto, per materie o settori omogenei. Si può, infatti, in astratto, optare per ambiti di com-

potenze ministeriali, ovvero fare riferimento, in ciascun decreto legislativo, ad una o più materie secondo l'elenco contenuto nell'art. 117 Cost. Al riguardo, il PAS ha segnalato l'opportunità di decreti di semplificazione e di riassetto predisposti per settori omogenei, secondo l'elenco delle materie legislative di cui all'articolo 117 Cost.

i) vista la mole di lavoro imposta dal taglia-leggi, appare indispensabile stabilire una scala di priorità, in modo da procedere al riassetto muovendo dai settori ritenuti più importanti, secondo valutazioni di opportunità da fissare nel piano di azione. Tali settori potrebbero coincidere con le aree di regolazione prioritarie indicate dal PAS stesso (privacy; ambiente e paesaggio; fisco e dogane; sicurezza civile; localizzazione di impianti industriali; previdenza e contributi; igiene e sicurezza sul lavoro), ovvero riguardare quelle che presentano la più confusa stratificazione delle fonti, quali, a titolo di mero esempio: il pubblico impiego; l'ordinamento militare; il processo amministrativo; l'immigrazione; i trasporti pubblici; i servizi pubblici e segnatamente quelli locali.

Il reticolo di soggetti responsabili

Muovendosi sulla falsariga delle indicazioni elaborate in sede di predisposizione del PAS, il Comitato Interministeriale per l'indirizzo e la guida strategica delle Politiche di semplificazione e di qualità della regolazione ha provveduto a costituire, con propria delibera del 30 marzo 2007, un apposito Comitato Tecnico destinato a svolgere compiti di impulso e di raccordo nei confronti delle Amministrazioni di settore coinvolte nell'attuazione del taglia – leggi, individuando, inoltre, le strutture della Presidenza del Consiglio concorrenti a tale attività.

Il Comitato tecnico è composto da tre membri: un rappresentante dell'Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione (designato dal Presidente del Consiglio dei Ministri), un unico rappresentante per i Dipartimenti per le riforme istituzionali e per i rapporti con il Parlamento e uno del Dipartimento della funzione pubblica (designati dai Ministri competenti). Il Comitato Tecnico si avvale, per l'esercizio delle sue funzioni, delle risorse umane e strumentali dell'Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione (forte di una apposita area dedicata alla semplificazione normativa e del supporto della sua segreteria tecnica, che ha presto assunto un ruolo di complessiva regia delle attività operative), del Dipartimento per le riforme istituzionali, del Dipartimento per i rapporti con il Parlamento e del Dipartimento della funzione pubblica, nonché, per quanto di competenza, dei progetti di attuazione dell'articolo 107 della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (cfr. infra), raccordando anche la propria attività con il CNIPA, per il tramite degli Uffici del Ministro per le riforme e le innovazioni nella Pubblica Amministrazione.

La medesima deliberazione del Comitato Interministeriale ha statuito che il Comitato Tecnico riferisce in merito alla propria attività al Sottosegretario per

l'Interno Alessandro Pajno, cui è affidato l'ulteriore compito di assicurare il raccordo con la Commissione Parlamentare Bicamerale prevista dalla l. n. 246 in ordine all'attuazione del taglia-leggi, al fine di consentire un efficace monitoraggio del processo di attuazione stesso e la più proficua interazione tra i soggetti responsabili a vario titolo.

Tra le prime indicazioni del Comitato Tecnico, la necessità di sollecitare ed attivare le singole Amministrazioni affinché pongano in essere tutti gli accorgimenti e le misure organizzative utili ad assicurare, nella ricognizione della normativa primaria riferita alle materie di competenza, l'interscambio tra gli Uffici di diretta collaborazione, i Dipartimenti e le Direzioni di ciascun Ministero, nonché il monitoraggio delle attività e il costante contatto con il Comitato Tecnico. È stato, a tal fine, richiesto ad ogni Amministrazione di individuare un responsabile del programma di intervento, referente diretto del Comitato Tecnico. Il ruolo di tale peculiare responsabile si affianca (o se del caso si cumula) con quello del responsabile che ogni Ministero è stato invitato, dal Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione, a designare quale complessivo referente dell'attuazione del PAS.

Ancora, da parte del Comitato tecnico si è provveduto alla designazione di alcuni esperti, al fine di costituire una rete per coadiuvare il Comitato nella funzione di contatto con le Amministrazioni di settore.

È stato, infine, attivato un servizio di help desk (alimentato da risorse umane dei Dipartimenti della Presidenza del Consiglio già indicati), volto a fornire assistenza e chiarimenti e a veicolare le risposte ai quesiti sottoposti dalle Amministrazioni.

Le attività

Mentre si provvedeva alla messa a punto del reticolo dei soggetti responsabili e delle linee guida di attività, alcune Amministrazioni hanno sviluppato primi test e sperimentazioni sulle modalità operative per l'individuazione/ricognizione della normativa primaria, imposta dal taglia-leggi. Al riguardo, va segnalata l'attività del Ministero della Difesa, culminata nella predisposizione di un primo modello di archivio legislativo informatico, e quella del Ministero dell'interno, volta ad elaborare una complessiva strategia di intervento sulle fonti secondarie complementare alla attuazione della delega taglia-leggi, quantomeno per settori organici e delimitati.

In particolare, al fine di consentire alle Amministrazioni di svolgere un'attività di rilevazione ed analisi secondo criteri uniformi, il Comitato Tecnico ha ritenuto opportuno richiamare l'attenzione sulle seguenti indicazioni metodologiche:

- la necessità di prendere in considerazione tutte le fonti primarie verificando preliminarmente l'effettiva qualificabilità della fonte come tale;

- la necessità di includere negli elenchi anche le leggi e le disposizioni legislative ricomprese nelle eccezioni indicate al comma 17 dell'articolo 14, segnalando la loro appartenenza agli ambiti esclusi ai sensi del predetto comma 17;
- l'attenzione da dedicare a leggi e disposizioni legislative recanti la disciplina di settori trasversali su cui operino anche altre Amministrazioni, specificando quali siano le altre Amministrazioni interessate.

Anche sulla scorta delle predette sperimentazioni e riflessioni, il Comitato Tecnico ha curato, con il supporto del CNIPA, la predisposizione di uno specifico software per la prima fase di lavoro relativa all'attuazione dell'articolo 14 della legge n. 246/2005, la più volte ricordata rilevazione della disciplina primaria vigente.

Ogni Amministrazione ha ricevuto, attraverso e-mail, le modalità operative per l'installazione, per via telematica, di tale applicazione informatica, nonché l'invito a testare il programma e a far pervenire eventuali osservazioni.

L'applicazione informatica ha operato, in un primo momento, presso ogni Amministrazione in modalità locale; successivamente, il sistema è stato sostituito da una applicazione operante a livello centrale (in modalità remota), consentendo la realizzazione di una banca dati unitaria interconnessa (arricchita di nuove funzionalità e progressivamente ampliata, a partire dai dati nel frattempo caricati in modalità locale e trasferiti nel nuovo data base).

Nella fase d'avvio, l'indicazione fornita alle Amministrazioni è stata quella di curare prioritariamente l'inserimento dei dati necessari alla identificazione/ricognizione della normativa di proprio interesse, fornendo, attraverso la compilazione della scheda informatica le seguenti informazioni: identificazione degli atti o degli articoli estratti di interesse per l'Amministrazione, catalogazione per macro area secondo i criteri del sistema di classificazione TESEO, indicazione sintetica delle leggi di novella, indicazione di altre Amministrazioni cointeressate.

La scheda informatica prefigura, con specifici campi, anche i successivi stadi di attuazione del taglia – leggi, quali la rilevazione di antinomie e incongruenze, la valutazione della indispensabilità della permanenza in vigore della normativa ante '70, le esigenze di riordino normativo.

Peraltro, la struttura del software è caratterizzata da un elevato grado di flessibilità: le Amministrazioni, a seconda delle risorse disponibili in relazione ai tempi prefissati di attuazione e alle concrete esigenze manifestate dalla normativa di settore, potranno procedere, facoltativamente, ad approfondire il livello della ricognizione in relazione alla classificazione (utilizzando anche il secondo livello di TESEO) e/o ad individuare con maggiore analiticità gli interventi di novella.

Molte risorse sono state impegnate negli interventi di formazione specifica degli addetti, necessari alla piena funzionalità del software, e nello sviluppo ottimale dello strumento informatico.

L'utilizzazione del software in oggetto ha da ultimo consentito l'avvio di un unitario sistema di monitoraggio, produttivo di specifici report.

Ulteriore elemento volto a rafforzare l'efficacia della programmazione delle attività di attuazione del taglia leggi è il piano operativo dell'azione previsto dal PAS.

Al contempo, grazie alle sinergie attivate con il CNIPA, è stata curata la realizzazione di un sito intranet dedicato a tutti gli operatori attivi nelle varie Amministrazioni per l'attuazione del taglia-leggi, una piattaforma telematica tesa a costruire una comunità di utenti esperti, previa condivisione e diffusione delle conoscenze necessarie e delle esperienze maturate. Una attività di help desk tecnico e specifici incontri tra CNIPA e Amministrazioni di settore hanno supportato il progressivo sviluppo del processo di diffusione del software taglia leggi.

Infine, è andata sviluppandosi, conformemente ad una specifica indicazione del PAS, la definizione di una attività di controllo incrociato dei dati e della legislazione censita dalle singole amministrazioni attraverso il raffronto con i risultati dell'interrogazione di altre banche dati.

Taglia-leggi e banche dati normative on line

L'articolo 14, comma 12, della legge n. 246 del 2005 specifica che, al fine di procedere all'attività di riordino normativo prevista dalla legislazione vigente, il Governo può avvalersi dei risultati dell'attività di cui all'articolo 107 della legge 23 dicembre 2000, n. 388. Quest'ultima norma ha previsto la costituzione di un sistema informativo sulla normativa statale vigente, di carattere primario e secondario (cd. Normativa), per realizzare in via informatica l'accesso gratuito dei cittadini alla normativa vigente e favorire il suo riordino. La gestione del progetto è affidata al Presidente del Consiglio e viene disciplinata attraverso un apposito DPCM di intesa con i Presidenti delle due Camere.

All'interno del processo di attuazione dell'art. 107, si è presto formata una comunità di esperti nei vari aspetti del trattamento informatico dei testi normativi, facente capo allo specifico gruppo di lavoro composto da rappresentanti delle Amministrazioni della PDC, delle due Camere e dell'AIPA (successivamente CNIPA), in collaborazione con il CED della Corte di Cassazione; mentre il varo di standard nazionali per il trattamento informatico dei testi normativi ha avuto successo, la costituzione della vera e propria banca dati sulla normativa statale vigente si è dimostrata – negli anni – un obiettivo estremamente più complesso di quanto ipotizzato in origine. Le cause sono sostanzialmente tre:

- l'altissimo numero di atti normativi primari e subprimari emanati dal 1861 ad oggi (con una approssimazione inevitabile, dovuta alla difficile demarcazione della nozione di "normatività", si stimano fra 70 e 80.000) e la non omogeneità delle norme sulle fonti (sia di produzione sia di conoscenza) tra il 1861 ed oggi;

- la frammentazione e il disordine dell'ordinamento dovuti anche alla scarsa importanza tradizionalmente attribuita dal legislatore alla qualità della legislazione (la limitata presenza di codici e testi unici e il limitato ricorso alla abrogazione espressa sono solo i fenomeni più evidenti);
- la povertà del patrimonio di raccolte elettroniche. Le gravi carenze (e la sostanziale non utilizzabilità) dei due sistemi generalmente ritenuti più "affidabili" (De Agostini e Italgire della Cassazione) sono state di recente messe in luce da uno studio comparativo svolto proprio all'interno del progetto Normattiva.

Come sottolineato dal PAS 2007, il sistema di cui all'articolo 107 - in fase di realizzazione da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri, della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica - risulta di particolare complessità tecnica, passando per il trattamento elettronico di tutti i testi normativi vigenti e del dato storico complessivo. Pertanto, dovrà essere realizzato autonomamente e non potrà - per evidenti ragioni - assumere valore condizionante rispetto all'attuazione dell'azione di sfoltimento e di riordino della legislazione vigente di cui all'articolo 14 della legge n. 246 del 2005.

La certezza che l'attuazione del meccanismo di disboscamento prefigurato dalla legge n. 246 non produca effetti indesiderati deve, certo, passare per il "controllo" reale sulla base normativa nella sua interezza. Per questa finalità di verifica/controllo potrà essere utilizzata la banca dati scaturente dall'attuazione dell'art. 107 per le parti che saranno rese effettivamente disponibili.

Da segnalare che per la «Carta della qualità della regolazione» prevista dal PAS (una compilazione, a fini conoscitivi e ricognitivi, del corpus normativo sulla produzione normativa, da rendere disponibile in via telematica), il Consiglio di Stato, nel parere della Sezione Consultiva per gli Atti Normativi, n. 2024/2007, ha suggerito la possibilità di supportare la Carta con la compilazione, già prevista nell'ambito del taglia-leggi, dell'elenco delle leggi in vigore.

Incongruenze ed antinomie

Evocata nell'ambito della prima fase di ricognizione della normativa vigente, l'evidenziazione delle incongruenze e antinomie normative, relative ai diversi settori legislativi, è interpretabile come indicazione di massima delle tipologie possibili di criticità, rinviando alla successiva fase, volta alla ricostruzione delle esigenze di riassetto, la puntuale elencazione delle suddette incongruenze ed antinomie.

La coppia incongruenze e antinomie appare, peraltro, riconducibile a due fenomeni distinti.

Nella comune accezione, il termine incongruenza fa, infatti, riferimento alla contraddizione, alla mancanza di coerenza, di accordo fra due cose ovvero alla mancanza di convenienza, di proporzione di coerenza tra più cose e specie tra elementi che dovrebbero succedersi secondo uno sviluppo logico.

Scarso l'utilizzo del termine nei testi normativi. Qui esso rimane sostanzialmente legato:

- alla previsione di errori, illogicità e/o rettifiche (D.P.R. 27-3-1992 n. 287, Regolamento degli Uffici e del Personale del Ministero delle finanze; D.P.R. 8-7-1986 n. 429, in tema di adeguamento della normativa sui servizi espletati dagli Uffici periferici del Tesoro in materia di stipendi, pensioni e altre spese fisse);
- alla contraddizioni tra una pluralità di dati (dichiarati e/o desumibili), verificati in sede di controllo (D.L. 30-8-1993 n. 331, in tema di armonizzazione delle disposizioni in materia di imposte; D.Lgs. 31-3-1998 n. 109, Definizioni di criteri unificati di valutazione della situazione economica dei soggetti che richiedono prestazioni sociali agevolate);
- alla possibilità di incoerenza all'interno di processi, volti ad un risultato unitario, successivi e/o diversi tra di loro (D.Lgs. 20-8-2002 n. 190, Attuazione della L. 21 dicembre 2001, n. 443, per la realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi strategici e di interesse nazionale);
- alle incoerenze normative registrate con riferimento al mancato allineamento di determinate norme rispetto ad un principio normativo cui occorra assicurare la più ampia attuazione (L. 22 giugno 1990, n. 164, in tema di Commissione Nazionale per la parità e le pari opportunità tra uomo e donna).

Peraltro, a partire dalla legge n. 400/1988 e dal D.P.R. 19 luglio 1989, n. 366, Regolamento di attuazione dell'art. 23 della legge 23 agosto 1988, n. 400 (cfr. rispettivamente l'art. 23 della legge e l'art. 6 del regolamento), il termine incongruenza, accompagnato dalla specificazione "normativa" (ripresa nella L. n. 164/1990), è legato a quello di antinomia all'interno della tematica del riordino del sistema normativo - a mezzo di specifiche iniziative legislative necessarie alla rimozione dei citati elementi negativi - , avendo come riferimento anche le eventuali segnalazioni operate dal Consiglio di Stato in sede consultiva e i contrasti interpretativi evidenziati dalla giurisprudenza.

In giurisprudenza, l'utilizzo della nozione di incongruenza normativa è registrato, in particolare, per indicare:

- un'inspiegabile irrazionalità del sistema normativo (Cassazione, Sez. Unite civili, 20 novembre 2003, n. 17635);
- un'intrinseca contraddittorietà del sistema normativo, un difetto logico-giuridico desumibile dal confronto di norme contemporaneamente vigenti e caratterizzate dalla non incommensurabilità e assoluta diversità dei rispettivi ambiti operativi e delle connessa portata effettuale (Tar Lecce, Sez. I, 10 novembre 2005, n. 4943);
- un elemento di irrazionalità e di discriminazione all'interno di una medesima categoria (Corte Costituzionale, ordinanza 20 giugno 2002, n. 262);

Da ciò si ricava una ricostruzione della nozione di “ incongruenze ... normative relative ai diversi settori legislativi”, come enunciato dall’art. 14, comma 12, L. n. 246/2005, differenziata rispetto a quella di antinomia (e quindi dal contrasto vero e proprio tra norme). Essa è espressione di un difetto di logicità nella collocazione di singole norme nel sistema, come tali fonte di difficoltà interpretative e/o applicative. Tale difetto può essere originato da:

- irrazionale delineazione di un assetto assai diversificato rispetto ad altre norme, nonostante l'identità sostanziale delle correlate problematiche di tutela, pur senza raggiungere la gravità del difetto di ragionevolezza della scelta del legislatore;
- mancato allineamento della norma rispetto ad un principio direttivo generale e/o ad un contesto normativo profondamente mutato rispetto a quello vigente al momento della sua emanazione;
- errori logici e contraddizioni risolvibili con una rettifica.

Passando alla ricostruzione della nozione di antinomia, per il senso comune l’antinomia rappresenta una contraddizione, reale o apparente, fra due leggi o disposizioni normative, fra due concetti, fra due tesi, tra un principio ed un altro di una scienza ovvero la contraddizione tra due proposizioni, entrambe dimostrabili come vere.

Il conflitto normativo consiste, quindi, nella contemporanea vigenza di due o più disposizioni contraddittorie che -in astratto- si elidono a vicenda.

Il termine antinomia viene precocemente utilizzato anche in connessione ad alcune risalenti iniziative di compilazione di testi unici, volti al coordinamento e alla armonizzazione delle varie disposizioni afferenti una dato settore o materia. Qui l’antinomia si trova a volte affiancata, tra i difetti da eliminare, alla duplicazione e sovrapposizione di norme (cfr. i vari provvedimenti di riordino della Regia Guardia di finanza, ad es. il R.D.L. 8-7-1937 n. 1290, o la L. 7-6-1937 n. 913, oppure il R.D. 30-12-1923 n. 2835, Disposizioni interpretative ed integrative del R.D. 21 novembre 1923, n. 2480, sulle pensioni normali del personale dell'Amministrazione dello Stato).

Dottrina e giurisprudenza hanno, dal canto loro, precisato che per la sussistenza di un autentico rapporto di antinomia tra norme diverse devono sussistere elementi di contrasto ineliminabili con una corretta esegesi e quindi apprezzabili profili di equivocità del contenuto vincolante. L’ipotesi evocata dall’art. 14, comma 12, L. n. 246/2005, ossia quella di disposizioni legislative tra loro antinomiche, rinvia alla categoria delle antinomie normative assolute che, dal punto di vista della logica giuridica, sono indecidibili. Laddove le norme prevedano conseguenze giuridiche incompatibili che si sovrappongono interamente e appaia problematica l’applicazione degli ordinari criteri di risoluzione delle antinomie tra norme dello stesso rango – i criteri di specialità e quello cronologico - la fattispecie concreta è suscettibile di diverse ed opposte soluzioni, con evidente violazione del principio di uguaglianza e certezza del diritto.

Per raccogliere ed evidenziare antinomie e incongruenze della legislazione vigente appare opportuna una ricerca, a cura delle Amministrazioni, di quanto sia stato già ascritto a queste due categorie da parte di giurisprudenza, paper, report, libri bianche e verdi, segnalazioni delle Autorità indipendenti, indicazioni degli organismi comunitari, indicazioni degli stakeholders, oltre, ovviamente, a quelle antinomie ed incongruenze che hanno originato problemi nell'applicazione della legislazione da parte delle stesse Amministrazioni.

Problematiche da approfondire

Le prime riflessioni innescate dall'avvio del processo di attuazione del taglia leggi hanno permesso di evidenziare una serie di nodi problematici per il prosieguo del lavoro. I temi di interesse possono essere così sinteticamente elencati:

- problematica appare l'individuazione in concreto delle disposizioni rientranti in alcune delle eccezioni espressamente previste, in via generale, dal legislatore rispetto all'efficacia dell'abrogazione generalizzata. Si pensi, ad esempio, alle disposizioni "in materia previdenziale e assistenziale"; o a quelle "tributarie e di bilancio"; o ancora a quelle che "costituiscono adempimento di obblighi imposti dalla normativa comunitaria". È evidente che, specie ove la vigenza di tali disposizioni, individuate nello specifico, non fosse ribadita e precisata dai decreti legislativi, le potenzialità del meccanismo della "ghigliottina" potrebbero essere in una certa misura intaccate: le disposizioni legislative anteriori al 1970, infatti, non sarebbero più collocabili all'interno di due soli insiemi per definizione esaustivi dell'universo considerato (quelle che restano in vigore, da un lato; quelle abrogate implicitamente, dall'altro), ma andrebbero sistemate in tre insiemi, uno dei quali (quello appunto delle disposizioni escluse dall'applicazione del meccanismo) caratterizzato da confini in alcuni casi incerti;
- non risulta completamente definito il contenuto concreto dei decreti legislativi che avranno il compito di individuare le disposizioni legislative che rimangono in vigore: il legislatore sembra infatti oscillare tra l'idea di atti normativi che si limitino a contenere un mero elenco di tali disposizioni e l'idea di atti normativi che riproducano integralmente le disposizioni che restano in vigore, rinnovando perciò inevitabilmente la loro fonte di produzione (in questo senso spinge la disposizione della l. 246/2005 che affida ai decreti legislativi il compito di provvedere altresì "alla semplificazione o al riassetto della materia che ne è oggetto, nel rispetto dei principi e criteri direttivi di cui all'articolo 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni, anche al fine di armonizzare le disposizioni mantenute in vigore con quelle pubblicate successivamente alla data del 1° gennaio 1970").

- ancora da esplorare sono i rapporti tra la delega taglia-leggi e deleghe di riassetto normativo settoriale che dovessero intercorrere, con criteri e principi direttivi in parte diversi, nello spazio di tempo segnato dalla data finale del 2009;
- l’emanazione di decreti legislativi integrativi e correttivi previsti dalla l. n. 246/2007 va circondata da particolari cautele. Potrebbe infatti verificarsi che in tali decreti, in ipotesi, siano indicate ulteriori disposizioni da far restare in vigore (magari “sfuggite” in prima battuta all’attenzione del legislatore delegato), finendo per depotenziare l’efficacia dell’effetto abrogativo implicito e generalizzato. Le disposizioni in questione sarebbero, infatti, in un primo momento abrogate per effetto della “ghigliottina”; e poi sarebbero fatte rivivere (con efficacia retroattiva?) a seguito dell’entrata in vigore del decreto legislativo integrativo e correttivo, con conseguenze evidentemente negative proprio su quei valori della stabilità dell’ordinamento e della certezza del diritto che il meccanismo in esame si proporrebbe di tutelare.

RELAZIONI
PARLAMENTARI



L'ATTIVITÀ DELL'UFFICIO RELAZIONI PARLAMENTARI NEL SECONDO QUADRIMESTRE 2007

Franca Triestino

Nel periodo considerato, il Ministero dell'interno si è trovato più volte ad affrontare in Parlamento temi di stretta attualità quali quelli relativi allo stato della sicurezza in Italia, all'immigrazione, alle emergenze degli incendi boschivi e dei rifiuti in Campania.

Tali argomenti sono stati oggetto sia di atti di sindacato ispettivo, sia di audizioni. Relativamente a queste ultime, nel secondo quadrimestre dell'anno in corso, di particolare rilievo è stata quella svolta dal Ministro Amato insieme con il Vice Ministro Minniti nell'ambito dell'indagine conoscitiva sullo stato della sicurezza in Italia, sugli indirizzi della politica della sicurezza dei cittadini e sull'organizzazione e il funzionamento delle Forze di polizia. L'audizione, di cui si pubblica il resoconto stenografico, si è svolta di fronte alla prima Commissione della Camera dei Deputati.¹

Sempre alla Camera dei Deputati, il Ministro ha risposto a otto interrogazioni a risposta immediata riguardanti in varia misura problemi legati al fenomeno dell'immigrazione.²

Di immigrazione si è discusso inoltre nelle Assemblee di entrambi i rami del Parlamento in occasione della risposta alle interrogazioni e alle interpellanze urgenti presentate da parlamentari di entrambi gli schieramenti. A tale riguardo si segnalano le risposte fornite dal Sottosegretario Lucidi relative alla situazione del Centro di permanenza temporanea di Bologna, al rispetto dei diritti umani dei migranti da parte dei Paesi di provenienza e transito che ricevono finanziamenti dall'Unione Europea e ai problemi derivanti dalla presenza delle comunità nomadi nel centro di Roma.³

Altro argomento molto discusso è stato quello della sicurezza, sia sotto il profilo della percezione da parte dei cittadini, sia sotto l'aspetto delle risorse finanziarie stanziare dal Governo per i mezzi e il personale delle forze dell'ordine. A tale proposito, si segnalano le risposte fornite dal Vice Ministro Minniti sulla carenza di mezzi e risorse della Questura di Torino, sul progetto di chiusura delle Scuole allie-

¹ Camera dei Deputati, I Commissione, 30 maggio 2007.

² Vedi sedute assemblea del 9 maggio e del 5 luglio 2007, interrogazioni nn. 3-01050 dell'On.le De Zulueta; 3-01051 dell'On.le Sgobio; 3-01053 dell'On.le Maroni;

³ Camera dei Deputati :7 giugno 2007-interp.urg. 2-00531 dell'On.le Mungo; 5 luglio 2007-interp.urg.2-00623 dell'On.le Frias Senato della Repubblica: 14 giugno 2007-interrogazioni nn.3-00459 del Sen.re Tofani e 3-00475 del Sen.re Gramazio;

Relazioni parlamentari

vi di Foggia e Campobasso e sulle misure per intensificare l'attività di protezione e monitoraggio delle Forze dell'ordine nelle zone dove sono presenti tabaccherie. A quest'ultima interpellanza urgente ha fornito risposta il Sottosegretario Lucidi.⁴

Sempre in materia di sicurezza, il Vice Ministro Minniti ha svolto due informative urgenti; una sul sequestro di un pullman di linea in Piemonte da parte di tre cittadini albanesi⁵ e l'altra sul comportamento tenuto dalle Forze dell'ordine in occasione delle manifestazioni svoltesi a Roma in occasione della visita del Presidente degli Stati Uniti Bush e della manifestazione dei pensionati del 12 giugno 2007.⁶

Intensa è stata anche l'attività nelle Commissioni parlamentari. In particolare, il 14 giugno 2007 il Vice Ministro ha partecipato, presso la prima Commissione della Camera dei Deputati, ad una seduta di interrogazioni a risposta immediata e il 27 successivo è stato audito dalla Commissione Parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa e criminale.

Da segnalare inoltre la risposta fornita dal Sottosegretario Pajno a una interrogazione in materia di trasferimento di risorse agli enti locali.⁷

Per quello che riguarda infine l'attività dell'Ufficio Relazioni Parlamentari, come si evince dai prospetti allegati, rispetto al quadrimestre precedente, la produttività totale ha avuto un incremento raggiungendo la percentuale del 51%. Il settore delle interrogazioni con richiesta di risposta scritta è stato quello in cui si è registrato il maggiore aumento; si è passati, infatti, da una percentuale del 54% a quella del 60%.

⁴ Camera dei deputati, 7 giugno 2007-interp.urg. nn. 2-00326 dell'On.le Gioia e 2-00509 dell'On.le Volontè; 17 maggio 2007, interp.urg. Sempre in materia 2-00522 dell'On.le Goisis.

⁵ Camera dei Deputati, Assemblea, 17 maggio 2007.

⁶ Camera dei deputati, Assemblea, 19 giugno 2007.

⁷ Senato della Repubblica, V Commissione, int.n.3-00519 del Sen.re Rubinato.

L'attività dell'Ufficio Relazioni Parlamentari

ATTI SINDACATO ISPETTIVO DAL 1° MAGGIO 2007 AL 31 AGOSTO 2007

	Rivolti al Ministero dell'interno	Svolti	%
Mozioni *	0	0	0
Interpellanze	18	6	33,33
Interrogazioni orali	54	15	27,77
Interrogazioni scritte	213	128	60,09
Interrogazioni orali in Commissione	13	2	15,38
Risoluzioni	0	0	0
Risoluzioni in Commissione	2	2	100
TOTALI	300	153	51

**Atti di indirizzo*

Comunicazioni informative	4
Audizioni	2

	Rivolti ad altre Amministrazioni e al Ministero dell'interno	Elementi inviati altri Ministeri	%
Mozioni *	22	26	118
Interpellanze	14	14	100
Interrogazioni orali	35	27	77,14
Interrogazioni scritte	80	40	50
Interrogazioni orali in Commissione	6	3	50
Risoluzioni	0	0	0
Risoluzioni in Commissione	1	0	0
TOTALI	158	110	69,62

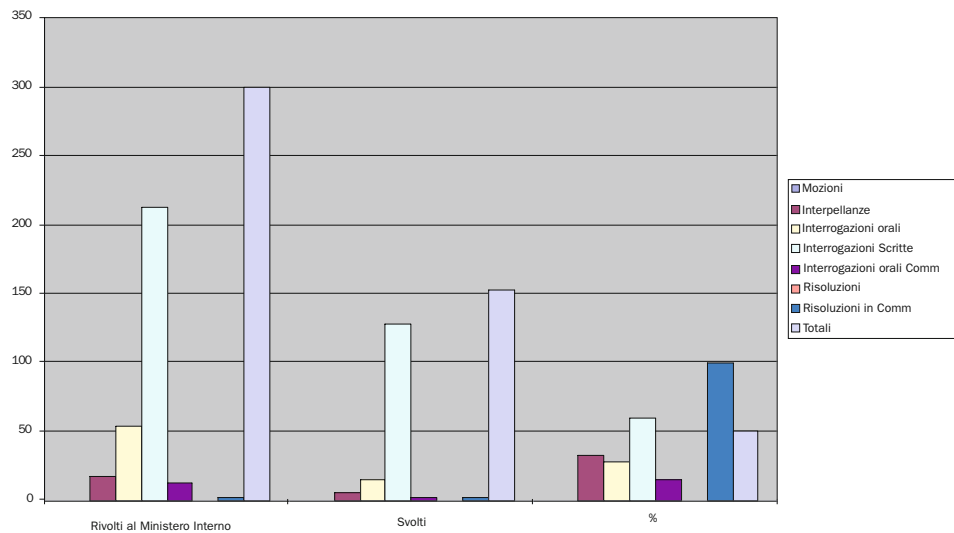
**Atti di indirizzo*

Relazioni parlamentari

RIEPILOGO ATTI SVOLTI

Totale atti rivolti al Ministero dell'Interno e ad altre Amministrazioni	TOTALI	Totale atti svolti e totali elementi inviati altri Ministeri	TOTALI	%
300+158	458	153+110	263	57,42

Atti di sindacato ispettivo dal 1° maggio al 31 maggio 2007



INDAGINE CONOSCITIVA SULLO STATO DELLA SICUREZZA IN ITALIA, SUGLI INDIRIZZI DELLA POLITICA DELLA SICUREZZA DEI CITTADINI E SULL'ORGANIZZAZIONE E IL FUNZIONAMENTO DELLE FORZE DI POLIZIA

Giuliano Amato e Marco Minniti

COMMISSIONE I – Camera dei Deputati
Seduta di mercoledì 30 maggio 2007

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva, l'audizione del Ministro dell'interno Giuliano Amato, che si soffermerà in particolare sulla tematica relativa alle risorse finanziarie di cui dispone il Dicastero partecipa all'audizione anche il Viceministro dell'interno Marco Minniti. Dò la parola al Ministro.

GIULIANO AMATO, *Ministro dell'interno*. Vi ringrazio di questa audizione che avviene in un momento per noi particolarmente opportuno: stiamo infatti giungendo quasi alla conclusione della stipula dei patti per la sicurezza con le città metropolitane italiane che ha rappresentato l'avvio, a nostro avviso positivo, di un indirizzo del quale peraltro la Commissione era stata preventivamente informata e sul quale, perciò, non è il caso che io ritorni.

È forse più utile in questa occasione che vengano illustrate le specificità e i tratti comuni dei patti finora stipulati, con l'avvertenza di segnalare, a tal riguardo, la mancanza di tre città, ovvero le due città siciliane - occorrenza questa prevedibile poiché, essendoci le elezioni amministrative anticipate in Sicilia, la fase di elaborazione dei patti ha coinciso, per i nostri colleghi siciliani, con il momento del loro impegno locale e, per intesa comune, vi è stato uno slittamento con la conseguente ripresa dei lavori solo in tempi recenti - a Cagliari, se ben ricordo.

MARCO MINNITI, *Viceministro dell'interno*. Sì, Cagliari, Firenze ed altre.

GIULIANO AMATO, *Ministro dell'interno*. Le città maggiori hanno già concluso i patti e il Vice-ministro Minniti potrà, anche meglio di me, fornirvi gli elementi relativi ai contenuti dei suddetti patti dei quali a me, in questa prima parte della nostra comune esposizione, interessa mettere in luce - attenendo al profilo che voglio sottoporre a voi - l'unico aspetto apparentemente singolare della valorizzazione che essi conferiscono a quel comma della finanziaria che, prevedendo convenzioni tra la nostra amministrazione, le regioni e gli enti locali, relativamente alle comuni attività in tema di sicurezza, è stato utilizzato per trasferire risorse di regioni ed enti locali dai loro bilanci allo svolgimento di attività nonché alla dotazione di mezzi. Qualcuno potrebbe osservare che questo è il mondo alla rovescia, ma non lo è, almeno in parte, poiché questo riflette un comune interesse nonché la presa d'atto che alcune delle dotazioni attraverso le quali si fa sicurezza possono essere, e sono, dotazioni di diretta responsabilità degli enti locali. In tal senso basta pensare alla videosorveglianza che, in termini funzionali, è strumentale all'uso del fattore umano per l'intervento sull'attività criminosa ed entro certi limiti ne è anche sostitutiva, perché consente, da un unico punto che è la sala operativa, di avere sott'occhio quel che accade in più punti della città senza avere fisicamente la pattuglia esattamente in quel punto. Si tratta di un rapporto in parte di sostituzione, in parte di strumentalità, ma in ogni caso è una dotazione che, a fine di sicurezza, gli enti locali possono ben ritenere propria.

Vi è stata una grande attenzione, nell'ambito di questi patti, nel tenere distinte in materia di pubblica sicurezza le competenze statali da quelle locali, le quali concorrono all'esercizio della funzione sicurezza e alla realizzazione, pertanto, dell'obiettivo sicurezza. In questa distinzione, tuttavia, vi sono alcuni aspetti di effettiva comunanza.

Detto questo, chi avesse cominciato a dire che questo è il mondo alla rovescia, avrebbe in qualche modo ragione perché soffriamo di un problema di risorse: quando si arriva al punto - lo dico davanti a questa Commissione, ma lo ripeterà il Viceministro Minniti - che anche le automobili finiranno per essere in parte acquistate con risorse provenienti dagli enti locali, si capisce che forse si sta andando un po' oltre il normale equilibrio nella convergenza di competenze nazionali e locali.

Del problema delle risorse che non è di natura contingente, non nasce oggi ed investe, in realtà, una problematica complessiva che riguarda la nostra amministrazione (e forse anche altre), è bene parlare distesamente, con serenità, e senza impuntature di alcun genere, non essendo un tema adatto al teatrino dei pupi di Villa Borghese dove si scambiano bastonate sulla testa per la gioia dei bambini.

Che cosa è accaduto? Nell'arco di numerosi anni si sono verificati due fenomeni, il primo dei quali è una crescita esponenziale dei fabbisogni di risorse legati a funzioni pubbliche, formalmente rimaste uguali a se stesse ma negli anni trasformatesi per l'intensità di esercizio che hanno richiesto. In questo senso, ad esempio, l'immigrazione è un fenomeno che, negli ultimi dieci anni, ha avuto una crescita sensibile: la statistica rileva, freddamente, che l'immigrazione in Italia tra il 2000 e il 2005 è aumentata, mediamente, del 63 per cento, percentuale questa che si distribuisce tra le varie province con punte del 90 per cento in alcune e sotto le due cifre in altre (indipendentemente dalle varie distribuzioni, si tratta, comunque, del 63 per cento); le cittadinanze conferite conseguentemente - ma non solo conseguentemente - nell'arco degli anni 2002-2005 sono aumentate dell'80 per cento; le depenalizzazioni, con giusta tranquillità per lo sgombero che ne derivava dalle aule giudiziarie, hanno portato migliaia e migliaia di fascicoli nelle cantine delle prefetture.

Mi preme far notare che quei fascicoli, da allora, non sempre sono usciti dalle cantine che li ospitavano, perché il personale è rimasto quello che era e così anche quei fascicoli sono rimasti tali, tanto è vero che il Parlamento - come sapete - ha dovuto approvare

una legge con la quale per gli assegni a vuoto si è dichiarato platealmente di ricominciare da zero - non da tre, come avrebbe fatto Troisi - a partire da un certo anno, mentre per gli anni precedenti «chi aveva avuto, aveva avuto». Questo ha creato, in qualche modo, una migliore possibilità per le prefetture di fronteggiare il carico di lavoro che intanto, di anno in anno, veniva aumentando.

Un altro capitolo al quale non sempre si pensa riguarda il rapporto tra le prefetture e le tossicodipendenze. Non vi avevo riflettuto neppure io, ma i dati relativi ai colloqui in prefettura evidenziano che tali colloqui, previsti dalla nostra legislazione fin dal 1990 (con successive modifiche che non hanno però toccato questo punto), sono passati da 4.000 nel 1990 a 33.000 nel 2005. Naturalmente non si sta certo affogando per i colloqui dei tossicodipendenti, ma questo offre comunque il segno di una quasi decuplicazione di una funzione.

Si tratta di un quadro generale che va oltre la pubblica sicurezza e che mostra come questo Ministero, in una fase nella quale, grazie al Titolo V, alle riforme Bassanini e a quant'altro, una larga parte di funzioni pubbliche esercitate in precedenza dallo Stato centrale si sono venute spostando, è un'amministrazione a cui la realtà dei medesimi anni ha portato in carico un accrescimento anziché una riduzione di carico funzionale.

Che cosa è successo nel frattempo, mentre questo accadeva? Bisogna fare i conti con gli andamenti della spesa pubblica e con le specificità che tali andamenti hanno avuto nei confronti della nostra amministrazione. È accaduto qualcosa che credo sia accaduto anche nei confronti di altre amministrazioni, ovvero che la spesa per il nostro personale e il numero complessivo delle persone di cui abbiamo potuto avvalerci non sono, in realtà, sostanzialmente diminuiti. In questo senso, per quanto riguarda l'Amministrazione degli interni, è possibile raffrontare i dati degli anni 1997-2007: nel 1997 il personale dell'amministrazione civile contava 22.731 unità, nel 2007, 22.721, con una differenza, quindi, di dieci unità; nel 1997 il personale della Polizia di Stato, compresi i ruoli e quant'altro, si attestava su 104.325 unità, nel 2007 se ne contano 108.811, ovvero 4.000 in più; nel 1997 il personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco era costituito da 26.691 unità (a cui si aggiungevano 4 mila «fuori»), nel 2007 da 31.500, con una sostanziale parità.

Per quanto riguarda le dotazioni di risorse, facendo un raffronto più ravvicinato - in materia monetaria i raffronti fra anni lontani non sono efficaci, dato

che non vi è una inflazione nel numero delle persone bensì nel valore del denaro - ovvero fra il 2004 ed il 2007, si nota che mentre nel 2004 si aveva un totale di 25.526.735.000, nel 2007 se ne ha uno di 24.444.559.000, ovvero si è verificata la perdita di un miliardo. Questa somma è stata persa non sulla voce di spesa principale, ovvero quella del personale, ma su quella delle spese di investimento e dei consumi intermedi. Infatti, all'interno di questi 25-24 miliardi, la voce di spesa che specificamente riguarda la pubblica sicurezza che, nel 2004 era di 7.208.636, è passata a 7.191.758, avendo speso per il personale di più e perciò avendo consumi intermedi che vanno da 1.216 a 829 e spese in conto capitale che vanno da 541 a 433. La dotazione è all'incirca la medesima; si registra, pertanto, un aumento della spesa del personale ed una riduzione significativa della spesa in conto capitale e dei consumi intermedi.

Questo significa, in termini più semplici, che in questi anni, per svariate ragioni, si è mantenuto integro il corpo del personale pubblico e lo si è alimentato con retribuzioni che, non sempre stimolanti dal punto di vista del ricevente, nell'insieme sono state inesorabilmente sempre più costose. Per risparmiare, quindi, si sono ridotte le spese relative alle funzioni da loro svolte, il che prefigura un *trend* sul quale è necessario riflettere poiché, in ultimo, queste persone sono state e saranno pagate perché hanno una famiglia da mantenere e non perché, in aggiunta a questo, sono anche in grado di assolvere a compiti pubblici. Questo *trend* esiste da alcuni anni e, in un Paese così focosamente bipolare, esso rappresenta uno dei pochi elementi *bipartisan* da me constatati e su cui tutti dobbiamo riflettere poiché non vi è dubbio che, in termini generali, se non si aumenta la spesa pubblica - cosa che mi pare dubitabile - si deve trovare il modo di ridurre il carico e mettere, così, in condizione le amministrazioni di avere più risorse per l'esercizio delle funzioni.

Cosa posso fare io, dunque, che, a fronte di una condizione di sostanziale mantenimento dello stesso personale, ho avuto un aumento delle mie funzioni? Alle volte il Ministero dell'interno viene osservato con acrimonia perché sembra essere quello che vuole costituire sempre l'eccezione: ogni eccezione immotivata è un'eccezione immeritevole.

Dai dati, però, si evince che le funzioni che il mio personale deve esercitare sono aumentate in modo esponenziale e di sicuro io non sono in grado di ridurre il personale anche perché le funzioni di questa amministrazione sono funzioni che solo in minima parte possono essere svolte da un computer. Stiamo

introducendo tecnologie informatiche in modo sempre più consistente e vi sono una serie di passaggi per i quali ci avvaliamo di tali tecnologie; ma l'immigrato, prima o poi, deve parlare con un essere umano perché se ha scritto in modo errato il proprio nome o quello del proprio datore di lavoro, o se ha un'incertezza circa un aspetto della propria vita che lo riguarda, deve avere qualcuno a cui rivolgersi e con cui parlare.

Le stesse tecnologie informatiche, del resto, finiscono per incepparsi se non innestate in un sistema in cui è compreso anche il colloquio. In riferimento a questo capitolo, aggiungo inoltre che vorremmo creare la condizione per cui l'immigrando o l'immigrato, che si accinge ad operare per via informatica, possa verificare i propri dati con un addetto prima di immetterli nel computer, poiché solo in questo modo vi è la certezza che tali dati sono inseriti correttamente così da arrivare dove devono senza che il computer li respinga; in tal caso, infatti, per verificare l'errore, in ragione del quale la macchina si è rifiutata di accogliere tali dati, sarebbe necessario un numero maggiore di addetti.

Mi trovo, pertanto, in questa situazione: ho un rapporto funzioni-personale che, in più casi, mi vede con meno personale di quello che sarebbe necessario per un civile esercizio delle funzioni del mio ministero. Per un esercizio incivile di queste funzioni tutto può bastare, ovvero posso avere una domanda e rispondere dopo quattro anni. È possibile quindi rispondere dopo quattro anni, ma se, invece, si ritiene che la risposta al cittadino in un tempo ragionevole faccia parte dell'esercizio della funzione, allora, le grandi prefetture sono chiaramente sottodotate, perché è lì che si accumulano i fascicoli, le domande di cittadinanza, gli assegni a vuoto (non a caso, lavoriamo con interinali e quant'altro). In questo ambito, vi è una verifica che va fatta.

Abbiamo, inoltre, un problema, sempre relativamente al rapporto funzioni-personale, nel settore specifico della pubblica sicurezza. È il nostro stesso dipartimento che rileva che, mediamente, negli organismi di pubblica sicurezza dei paesi con cui ci confrontiamo, le funzioni amministrative e di supporto sono svolte da personale civile e non di pubblica sicurezza in una quantità che si aggira attorno al 20 per cento della dotazione del personale di polizia. Il personale civile che assolve a funzioni amministrative di supporto conta, nel dipartimento, meno di 10.000 unità. Da questo risulta chiaro che vi è un numero *x* di appartenenti al ruolo della pubblica sicurezza che assolve a funzioni amministrative e di supporto altrove assolte da personale civile.

Non bisogna essere manichei in questo ambito: una parte del personale di polizia, una volta raggiunta una certa età - dopo i cinquanta anni - è bene che trovi una utilizzazione in ufficio. Quelli della mia generazione ricorderanno la norma - avevo allora 17 anni di meno, come tutti voi, del resto - con cui si era stabilito che a quei compiti assolvesse personale civile: era uno dei pochi principi direttamente operativi di una legge delega, qual era quella, ed infatti fu fatto il ruolo che è di 12.000 persone. Come ho già detto, abbiamo circa 22.000 persone nel ruolo del personale civile contrattualizzato, quindi è possibile che una parte di questo possa, e debba, transitare nella pubblica sicurezza liberando, se fossero 2.000, 2.000 uomini o donne che potrebbero andare direttamente sul territorio.

Di tale questione si era già occupato, quando era Ministro dell'interno, il Presidente Napolitano, di cui ricordo una direttiva che, con una sorta di *heri dicebamus*, è stata ripresa dal Viceministro Minniti e dal Sottosegretario Pajno che, insieme, hanno dato vita a una Commissione che sta attualmente operando una verifica sulla funzione e sul ruolo di quelle circa 10.000 unità di personale civile. Aggiungo, inoltre, che molti di questi 10.000, nel frattempo, sono avanzati di qualifica e, pertanto, non è chiaro quali funzioni stiano esattamente svolgendo né quale corrispondenza vi sia tra la qualifica acquisita e i compiti assolti, perché è possibile che vi siano dei quasi dirigenti che stiano ancora assolvendo mansioni di archivio. È una questione da verificare e che può essere verificata. Si devono, certo, utilizzare le tecnologie; impiegare il personale civile a disposizione nel miglior modo possibile così da avere personale per il territorio; rivedere, per l'utilizzazione migliore del personale, anche i presidi, cosa che, in occasione di questi piani, si è cominciata a fare.

In questo ambito, «chi è senza peccato scagli la prima pietra» e se così fosse - devo dire la verità - in Italia ne volerebbero pochissime. Non è detto, comunque, che, tra alloggi di servizio non dichiarati che si trovano all'interno dei presidi ed interessi locali vari presenti attorno ai medesimi presidi, sia l'uso più efficiente delle Forze dell'ordine a presiedere alla collocazione dei presidi e alle resistenze che incontreremo nel tentare di modificarla. Si tratta di una vecchia storia - come sappiamo bene - che si cercherà di risolvere.

Sono a conoscenza del fatto che non prepariamo più di mille agenti l'anno - e sono già molti - eppure, si hanno scuole di polizia per formarne oltre 4.000. È chiaro, pertanto, che devo chiudere scuole per almeno 3.000 posti; tuttavia, dove accade che

ve ne sia una, incontro resistenze che, fortunatamente, la questione delle scariche fa impallidire. Egoisticamente, mi ci nascondo dietro, ma non vi è dubbio che è necessaria una capacità comune di gestire anche questo fenomeno.

Portato a termine quanto sono venuto dicendo, rimango, tuttavia, con la mia insufficiente dotazione per funzioni, dal momento che non sono in grado di spostare risorse da personale a funzioni, ma solo - se vi riesco - personale da luoghi dove è meno utile a luoghi in cui lo è maggiormente: è il massimo che io possa fare. Tuttavia, in ragione della specificità che vi ho ricordato, ossia dell'enorme incremento del carico di funzioni che ci siamo trovati ad assolvere, non posso fare neppure una operazione che auspicherei per altri settori dello Stato, ovvero un più intenso uso del *part-time* che potrebbe essere un modo efficace per ridurre significativamente la spesa del personale, adeguandola anche alle esigenze e alle caratteristiche di una parte del nostro personale, naturalmente con una certa flessibilità nell'uso del tempo libero per svolgere altre attività: il giansenismo non si presta al bilancio dello Stato in questa chiave, mi accontenterei dell'onestà e del rispetto della legge. Si tratta di una operazione che non posso porre in essere, e per tal ragione mi trovo a fronteggiare il problema della dotazione di risorse per funzioni.

In conclusione, quest'anno, con il comma 507 della legge finanziaria, il Ministero dell'interno ha perso 217 milioni ed ha maturato, di contro, debiti per 408 milioni per via di canoni d'affitto, bollette e altre forniture non pagate. Ho suggerito al Corpo dei Vigili del fuoco di non pagare gli affitti e di pagare la benzina, perché il distributore li manda a quel paese se si presentano, senza pagare, con il loro grossi camion, mentre è possibile che il padrone di casa non li cacci. È arduo dover dare consigli di questa natura...

PRESIDENTE. Da parte del Ministro dell'interno!

GIULIANO AMATO, *Ministro dell'interno*. Ho detto loro: dovendo scegliere, pagate la benzina, perché altrimenti, quando andate al distributore, se questi non vi fa credito, rimanete lì con il camion, non sapete cosa fare, dovete spingere e intanto l'incendio brucia la casa.

Infine, mi preme sottolineare come 220 milioni di risorse sono venute meno per mancata riassegnazione, questione su cui, se non avessi raggiunto, alla mia età, la capacità di non arrabbiarmi, varrebbe la pena farlo. Da alcuni anni la legge finanziaria contiene una norma - fatto, anche questo, assolutamente *bipartisan* nella più assoluta continuità - che prevede che le cosiddette

riassegnazioni, ovvero le somme dovute da un terzo ad una amministrazione, vengano fatte affluire al Tesoro, e poi, dal Tesoro riassegnate all'Amministrazione a cui sono dovute. La norma *bipartisan* di cui parlavo prevede, da alcuni anni, che le riassegnazioni si facciano nei limiti di un anteriore biennio con il risultato che il Ministro dell'economia, quale ne sia il colore, pone in atto due azioni: da un lato invita i vari soggetti a trovare, per proprio conto, risorse e quindi, se ha dei servizi, a farseli pagare, aumentando in tal modo, di anno in anno, la quota dei servizi resi a pagamento almeno *pro quota*; dall'altro lato, esso resta in possesso di queste maggiori risorse derivanti dai servizi pagati dagli utenti, dato che le riassegna soltanto nella media di due esercizi precedenti. Quanto realizzato in più affluisce pertanto al Tesoro e non al soggetto che lo ha posto in essere con il risultato che questi cessa di farlo, dato che non è nelle condizioni di rendere il servizio mancandogli le risorse.

Il Ministero dell'interno ha molteplici convenzioni stipulate con la Società autostrade per garantire il servizio di polizia stradale a pagamento come anche con le Ferrovie, ed ha stipulato una convenzione, nel corrente anno, per far pagare una quota dei Vigili del fuoco negli aeroporti agli stessi aeroporti; tuttavia per poter rendere tale servizio, esso conta su quelle risorse che, però, non arrivano. È finito in questa rete anche il Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell'usura, alimentato sin dall'inizio, come sapete, da risorse private che sono sempre più aumentate nel corso degli anni e che rappresenta la quota principale dei «crediti» che ritengo che il mio Ministero abbia, avendo tale fondo 177 milioni non riassegnati.

Ciò significa che a fronte delle aumentate assegnazioni e, correlativamente, delle aumentate aspettative da parte delle vittime, come ministro mi trovo a dover dare delle risposte insulse, perché le risorse sono bloccate.

Sono convinto che se il Parlamento discutesse questa norma come tale, arriverebbe all'unica conclusione possibile ovvero che le amministrazioni che si fanno pagare i servizi devono essere immediatamente destinarie delle risorse corrispettive, ma poiché i parlamenti, da alcuni anni, trovano questa norma in una specie di gigantesco *hamburger*, sul quale votano la fiducia, si trovano nella impossibilità di notare questa minuscola parte che, invisibile nell'ambito del grande *hamburger*, produce i suoi effetti successivamente. A questo si dovrebbe porre rimedio.

Infine - scusate se mi sono dilungato, ma da tempo attendevo questa occasione - vorrei evidenziare la consistente difficoltà in cui ci troviamo a causa di una poco assennata, a mio avviso, interpretazione contabile da parte dell'Eurostat, che ci ha portato via i limiti di impegno. Fino a due anni fa, noi finanziavamo spese pluriennali piuttosto definite, stanziando ogni anno il cosiddetto «limite di impegno», ovvero un ammontare destinato a rateo di mutuo da pagare per quell'anno, a fronte di una spesa finanziata a debito. Una gloriosa legge per la Polizia, la n. 217 del 1992, con la quale fino al 2002 venivano acquistati i mezzi della Polizia, era finanziata con il limite di impegno, e permetteva di pianificare l'acquisto dei mezzi per tre-quattro anni.

In questo ambito, Eurostat ha avuto una idea che definisco brillante per il mio integerrimo europeismo, stabilendo che se si assume un debito, ancorché pluriennale, lo si deve caricare tutto sul primo anno. Non esiste alcun essere umano che, accendendo un mutuo, faccia una cosa simile, altrimenti sottoscritto il mutuo, finirebbe con il suicidarsi chiudendo la partita: il mutuo viene caricato anno per anno, sui bilanci annuali. La suddetta idea di Eurostat, invece, comporta che se oggi si legiferasse per limiti di impegno, verrebbe richiesto di caricare sul primo anno l'intero ammontare del debito, il che, ovviamente, nessun Ministro dell'economia fa.

Il risultato, quindi, è che il Ministero dell'interno è privo del finanziamento dei mezzi, che i mezzi a sua disposizione invecchiano e che quando stipula delle convenzioni si avvale dei finanziamenti dei comuni o delle regioni per acquistare automobili. A tale situazione dovremo porre rimedio; vedremo se un *leasing* o altre modalità di pagamento potrebbero forse sfuggire alla regola nella quale incappano i limiti di impegno.

Giunto quindi al tema dei patti per la sicurezza, passerei la parola al Viceministro perché li illustri.

MARCO MINNITI, *Viceministro dell'interno*. Se il presidente e i colleghi lo ritengono opportuno, potrei andare alla illustrazione dei patti sulla sicurezza, altrimenti possiamo aggiornarci. Non vorrei affaticare eccessivamente con dati, numeri e via dicendo.

PRESIDENTE. Credo che interessi ascoltare questo aspetto.

MARCO MINNITI, *Viceministro dell'interno*. Come la Commissione sa, la procedura pattizia nel campo della sicurezza è piuttosto antica, poiché i primi patti furono stipulati nel 1997 e i vari Governi che si sono succeduti hanno utilizzato questo strumento,

al punto tale che nel 2006 siamo arrivati ad avere un complesso di patti stipulati sotto varia denominazione e titoli - patti, programmi, contratti - di circa 400 strumenti pattizi, spesso rispondenti a logiche differenti.

L'intendimento che ci siamo dati è di riprendere l'idea del patto, che, a mio parere, ha una valenza strategica, per quanto ci riguarda - penso che tale valenza possa essere condivisa dalla Commissione - e procedere ad una unificazione. In altre parole, disponiamo di troppi strumenti, con finalità spesso non coerenti tra loro; è necessario, quindi, aprire una nuova stagione introducendo un principio fortemente unitario nei patti di nuova generazione. Per questo motivo, abbiamo soprasseduto rispetto al rinnovo automatico, che spesso c'era, dei patti firmati nel 1997, nel 1998, nel 1999 e nel 2000, per poi arrivare ad avere un unico punto di riferimento.

La valutazione di carattere strategico, dunque, è in realtà piuttosto elementare, nel senso che noi siamo convinti - su questo penso che ci sia un largo consenso - che la politica di sicurezza debba avere una solida visione nazionale e che l'Italia sia un Paese sufficientemente lungo e largo per poter essere inserito in un'unica visione. Tuttavia vi sono spesso alcune realtà che devono essere osservate singolarmente più da vicino, poiché le politiche di sicurezza non sono analoghe e uguali per tutto il territorio nazionale.

Per poter eseguire tale ingrandimento è necessario avere una forte cooperazione sul terreno dell'individuazione degli obiettivi e delle priorità, dei modi di intervento con le istituzioni locali, dalla regione, alla provincia, al comune. Quindi, la filosofia dei patti è questa: una forte cooperazione con le istituzioni locali, tra lo Stato e le istituzioni locali. Qualcuno, andando un po' oltre il tema della cooperazione, potrebbe parlare di un'alleanza, ma ci intendiamo: si tratta di un punto di convergenza.

È per questo motivo che all'inizio del nostro lavoro abbiamo stipulato un patto innanzitutto con l'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI). Si tratta di un patto cornice, che naturalmente adesso viene declinato nelle varie realtà locali. Aggiungo anche che, accanto al lavoro fatto con l'ANCI, in questo momento è stato attivato un gruppo di lavoro costituito con il Comitato delle regioni italiane, perché pensiamo che nel momento in cui definiamo una strategia unitaria dei patti sia necessario avere due riferimenti cornice: uno con tutti i comuni italiani e un altro con tutte le regioni italiane, per poi passare, attraverso queste cornici, agli approfondimenti.

Stipulare un patto cornice significa individuare alcune tematiche di carattere generale che vengono comunemente condivise. Faccio un esempio. Nel patto cornice vi è una dichiarazione che è un'acquisizione di principio ma che, a mio avviso, è assolutamente importante: si afferma che la sicurezza è un diritto primario.

Alla luce di questo patto cornice noi abbiamo proceduto, innanzitutto, a coniugare questo progetto di cooperazione, partendo innanzitutto dalle città metropolitane.

Attualmente abbiamo già stipulato patti con quattro città metropolitane: uno - che vi era già noto - con Napoli, poi abbiamo firmato con Roma, Milano e Torino; è in corso di avanzata elaborazione il patto per le altre città metropolitane. Sono un pochino più indietro le due città metropolitane dove si è votato, Palermo e Genova, ma la nostra intenzione è di lavorare rapidamente per poter avere i patti anche in queste due città. Le ragioni di tale ritardo non vi sfuggiranno; nel momento in cui era in corso la campagna elettorale, era difficile poter pensare di elaborare uno strumento pattizio.

Il principio fondamentale di questi patti è il seguente: riuscire a trovare un punto di cooperazione effettiva tra il principio e l'idea della sicurezza primaria e il principio e l'idea della sicurezza integrata.

La sicurezza primaria, che naturalmente è di competenza dello Stato, ha un riferimento fondamentale nell'autorità nazionale di pubblica sicurezza; la sicurezza primaria spetta all'Autorità nazionale di pubblica sicurezza, e questo viene ribadito in ogni patto.

Per quanto riguarda la sicurezza integrata, invece, è necessario comprendere che il concetto di sicurezza oggi è molto più complesso, poiché non si identifica soltanto nel principio di garanzia dell'ordine pubblico, ma significa anche assetto del territorio, assetto urbanistico, politica delle illuminazioni, politica sociale. Vi è un complesso di elementi che va a definire, oggi, una moderna idea della sicurezza.

Nel momento in cui voglio affrontare questa moderna idea di sicurezza, so che lo Stato da solo non può attuarla - ad esempio, le politiche urbanistiche non sono competenza dello Stato - e devo misurarmi nel rapporto con il territorio. Quindi si affronta questo tipo di principio utilizzando fino in fondo un'idea, a mio avviso sperimentata e che sta per essere sperimentata sul campo, ovvero l'idea del principio di sussidiarietà.

Il Ministro ha giustamente detto che, in alcuni casi, il principio di sussidiarietà è stato portato forse oltre il

limite; tuttavia a me pare molto giusto tale principio, che prevede che le istituzioni locali e lo Stato partecipino, anche per le politiche di sicurezza, attraverso un principio di cooperazione effettiva, in cui ognuno contribuisce per una parte.

Un principio di sussidiarietà che - voi lo ricorderete, poiché ne abbiamo discusso nell'ambito della legge finanziaria - noi abbiamo in qualche modo codificato con il comma 439 della legge finanziaria cui faceva riferimento il Ministro. Il comma 439 consente - attraverso protocolli e programmi congiunti, condivisi tra la prefettura e il comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, e i comuni e le province italiane - di pensare a politiche e a programmi di intervento effettivo sul territorio.

Attraverso il comma 439 noi riusciamo ad avvicinare i temi della sicurezza alle realtà locali, poiché stabiliamo che in una singola realtà - da Milano a Roma, da Palermo a Genova, da Firenze a Venezia - il comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, individuando una priorità di intervento, abbia la possibilità, attraverso un fondo speciale che è allocato presso le prefetture ed è alimentato dagli enti locali, di intervenire direttamente per operare quell'intervento o quella eventuale correzione.

Faccio un esempio: c'è un problema che riguarda la sicurezza per il controllo di una piazza; questo significa, ad esempio, che c'è bisogno dell'illuminazione, o della videosorveglianza, o di avere un controllo delle forze di polizia o dei Vigili urbani ventiquattro ore su ventiquattro. Senza aspettare che si decida a Roma, attraverso questo protocollo d'intesa, una città può decidere di intervenire sia sul terreno dell'uso delle forze di polizia, sia per quanto riguarda eventuali investimenti, attraverso l'utilizzazione di quel fondo che è stabilito presso ogni singola prefettura e che è alimentato dagli enti locali.

È un principio particolarmente importante, perché tra l'altro risponde a un'altra questione. Con l'elezione diretta dei sindaci noi abbiamo avuto sempre, via via, un ruolo più importante delle amministrazioni locali nelle politiche di sicurezza. Capita anche a voi; spesso quando si parla con un sindaco, si sente riferire che spesso gli vengono sottoposte anche questioni che non sono di sua diretta competenza. Voi sapete che si è proceduto nel tempo con la partecipazione dei sindaci e dei presidenti delle province ai comitati provinciali per l'ordine e la sicurezza pubblica. Tuttavia, nel momento in cui si applica anche attraverso questo strumento pattizio il principio di sussidiarietà, il ruolo delle istituzioni locali nei comitati provinciali aumen-

ta nel senso che, attraverso l'utilizzazione di questo fondo specifico, si può far partecipare direttamente le istituzioni locali sulla determinazione delle politiche pattizie, quindi si interviene direttamente sulle politiche di sicurezza.

Aggiungo anche che attraverso questi patti noi stiamo affrontando un tema a cui ha alluso chiaramente il Ministro. Vi è l'esigenza di ridisegnare un modello di sicurezza nel nostro Paese. Noi abbiamo un sistema di dislocazione delle forze di polizia che ormai è vecchio di trent'anni. Ultimamente, si è introdotto un criterio per evitare che nuovi insediamenti della Polizia vadano laddove c'è un insediamento dei Carabinieri, o viceversa. Tuttavia, tale principio è stato raggiunto molto a posteriori. Oggi si tratta di riflettere su come dislocare meglio le forze di polizia sul territorio, cioè come avere un principio che sia insieme di razionalizzazione e di migliore utilizzazione.

Per fare questo c'è bisogno dello Stato nazionale, ma anche del rapporto con gli enti locali. Se per esempio stabiliamo che in una certa città sia possibile utilizzare più efficacemente i commissariati, anziché avere cinque commissariati si fanno tre distretti e questo significa la possibilità di utilizzare più gente per strada, perché meno personale è impegnato nella sorveglianza fissa, o di impiegare meno persone per rispondere al telefono. È chiaro, però, che questo lo posso fare soltanto se dispongo, se non di un consenso, almeno di una cooperazione con l'ente locale. Altrimenti il segnale che io offro può apparire addirittura opposto, cioè di abbandono del territorio.

Faccio un esempio. A Napoli abbiamo deciso, insieme con gli Enti locali, di passare da venti commissariati a dieci distretti. Ciò ha permesso di utilizzare immediatamente cento uomini in più per servizi su strada; tuttavia, il passaggio dai venti commissariati ai dieci distretti è stato possibile grazie a una convergenza con gli Enti locali, altrimenti sarebbe apparso come un abbandono del territorio.

La stessa cosa riguarda il problema delle stazioni dell'Arma dei Carabinieri. In un comma della legge finanziaria che abbiamo votato, si prevede una riduzione del 5 per cento. Tale riduzione va affrontata attraverso un rapporto che deve portare da un lato ad avere una migliore e più razionale distribuzione e delle forze, dall'altro ad avere un rapporto di consenso.

Il Ministro ha citato l'aspetto delle scuole di Polizia, aspetto che mette in luce un nervo scoperto. Noi abbiamo adottato un principio secondo il quale, nel momento in cui si chiude una scuola di Polizia perché mancano i discenti - non si può, infatti, tenere aper-

ta una scuola di Polizia in questo caso - tutti coloro che erano impiegati in quella struttura rimangono a disposizione della questura nella quale operava quella scuola; tutti coloro che vi rimangono devono essere utilizzati per servizi che siano più in rapporto con il territorio. Ebbene, questo progetto è interamente concordato, nel dettaglio, con i sindacati; tuttavia, questi progetti trovano resistenza nel rapporto con le realtà locali.

Il problema è che se, oltre a obbligarci a concordare tutto con i sindacati, a non trasferire nessuno dalla città dove è impiegato, a cercare di migliorare il servizio sul territorio, mi viene chiesto di non chiudere la scuola, mi si assegna una *mission impossible*, perché se ho 1.000 allievi laddove ne avevo 5.000, non posso continuare a tenere aperte tredici scuole.

PRESIDENTE. Da cosa dipende il fatto che prima erano 5.000 e adesso sono 1.000?

MARCO MINNITI, Viceministro dell'interno. Si tratta degli ausiliari di Polizia. Il meccanismo coincide con il superamento che tecnicamente in Parlamento abbiamo chiamato «la sospensione della leva». Con la leva, infatti, una parte affluiva sia all'Arma dei carabinieri, sia alle forze di polizia e si formavano, così, gli ausiliari. Nel momento in cui è stata eliminata la figura dell'ausiliario, poiché l'ultimo contingente è stato assorbito con l'ultima legge finanziaria - è chiaro che nelle forze di polizia c'è un impegno per la formazione permanente e per tutte le tematiche che stiamo affrontando -, per quanto si possa allargare al massimo il campo della formazione, una struttura per 5.000 non può funzionare con meno allievi, per ovvie ragioni.

È fondamentale, quindi, la razionalizzazione delle strutture sul territorio; nei patti questo è esplicitamente riportato. Si dà mandato, infatti, ai comitati provinciali dell'ordine della sicurezza pubblica - all'interno dei quali vengono stipulati, appunto, i patti - di ripensare anche l'assetto sul territorio. Questo viene fatto sulla base di una intesa tra il prefetto, i capi delle forze di polizia e i rappresentanti delle istituzioni locali. Infatti, per pensare a come meglio distribuire le forze sul territorio, per lo Stato è importante il contributo della conoscenza del territorio da parte di coloro che stanno sul campo, i quali, chiaramente, sono in grado di valutare meglio la situazione del quartiere e di quella realtà, più o meno difficile.

Circa la seconda questione, noi facciamo un'analisi molto attenta sugli organici delle forze di polizia. Come ha osservato il Ministro, è chiaro che non si può fare un ragionamento *tout court* sugli organici; il dato oggettivo, infatti, è che siamo sotto organico.

È un aspetto che è giusto trasmettere al Parlamento, poiché in questo momento, le tre forze di polizia principali sono mediamente il 10 per cento sotto organico. Non è un problema di una certa realtà piuttosto che di un'altra; il 10 per cento sotto organico significa, facendo la somma delle tre forze di polizia, che dovremmo assumere tra i 25 e i 30 mila poliziotti, carabinieri e finanzieri, decisione che non mi pare sia all'ordine del giorno, né che sia, del resto, possibile. Anziché affrontare il tema degli organici in maniera burocratica, sarebbe opportuno discutere con gli enti locali ed eseguire operazioni di inserimento mirato di rafforzamenti laddove siano necessari. I nuovi uomini e le nuove donne delle forze di Polizia o dell'Arma dei carabinieri che mandiamo a Milano o che abbiamo mandato a Roma e Torino, non sono forze intese a ripianare gli organici, ma sono state inviate per *mission* specifiche che abbiamo definito con i sindaci.

Faccio un esempio: a Roma l'Amministrazione comunale ci ha chiesto la *mission* specifica del controllo dei campi nomadi, su cui l'Amministrazione intende impegnarsi particolarmente con controlli esterni. Questo è ciò che noi faremo, poiché esiste una *mission* specifica che affronta questo tema.

A Milano si è affrontato il tema del controllo del territorio, soprattutto il problema dello spaccio di stupefacenti, e anche su questo c'è una *mission* specifica. Un'altra *mission* specifica riguarda il controllo degli accessi alle città. Noi stiamo realizzando un sistema di videosorveglianza nelle grandi metropoli urbane, che consenta di garantire il controllo degli accessi nelle città. Sapete che le videocamere sono ormai particolarmente intelligenti, leggono anche le targhe delle macchine e sono in grado di collegarsi con le *black list* del Ministero dell'interno. Abbiamo stabilito che, per ogni sistema di controllo degli accessi, vi sia un reparto speciale della Polizia stradale che viene appositamente costituito. Questa è la scelta che abbiamo attuato su Milano e su Torino. Su Roma e Napoli l'operazione è stata già effettuata.

Sto entrando nel dettaglio per spiegarvi come i rafforzamenti, laddove ci sono stati, sono avvenuti per *mission* specifiche, così come stiamo utilizzando nei patti...

JOLE SANTELLI. Queste unità rimangono nell'organico della città, ma sono destinate ad altra funzione, ho capito bene?

MARCO MINNITI, Viceministro dell'interno. Per essere chiari, quelli che noi abbiamo definito in più, sono uomini, appunto, in più e rimangono permanentemen-

te; ma sono inviati per operare nell'ambito di *mission* specifiche. È chiaro che, poiché i patti sono verificabili ogni sei mesi e hanno durata di un anno, ogni semestre verifico se la scelta che abbiamo fatto - ad esempio, del controllo del territorio antispaccio - produce risultati. Teoricamente, nelle politiche di sicurezza dovrebbe avvenire questo: viene fatta una scelta, quella scelta produce un risultato - cioè elimina il problema - e io, quindi, posso utilizzare tale risorsa per altri scopi. Questo dovrebbe accadere in teoria, purtroppo non sempre avviene.

Stiamo sperimentando due nuove misure, di cui penso di avere parlato in questa Commissione. La prima è la *task force* nazionale, sperimentata a Napoli con successo. Questa *task force*, costituita inizialmente da 400 uomini, conta adesso 600 uomini: 300 della Polizia di Stato e 300 dei Carabinieri. L'abbiamo chiamata Forza di intervento rapido (FIR), cioè una forza capace di dislocarsi sul territorio in tempi rapidissimi, laddove ci siano problemi particolari e situazioni racchiuse nell'ambito della sicurezza pubblica. Ha funzionato molto bene a Napoli e in realtà difficili. Anche a Scampia è stata attivata questa risorsa. Se ricordate, erano quelli che andarono con i Vigili del fuoco per togliere i cancelli da queste zone *off limits*. È una forza che contiene al suo interno un principio di flessibilità. Noi abbiamo utilizzato, per andare a Scampia, una parte di questa forza. Vi è, inoltre, un problema del controllo del territorio, per il quale vi sono forze più qualificate a questo fine; coloro che attuano gli interventi cosiddetti d'urto non sono gli stessi che svolgono il controllo del territorio, poiché la loro professionalità è evidentemente diversa.

Il secondo principio che stiamo sperimentando nei patti è una diversa *mission* del poliziotto di quartiere. Contrariamente a quello che si dice e che sento spesso ripetere, noi non abbiamo abbandonato questa figura. Io la ritengo un'iniziativa giusta, tanto che ci siamo dati l'obiettivo, che penso possa essere condiviso, di una *mission* un po' più complessa. Anziché utilizzarlo soltanto nei centri storici, ci siamo dati l'obiettivo di metterlo dentro un pacchetto un po' più complicato, da utilizzare nelle realtà più difficili. In altre parole, l'idea consiste nell'utilizzare il poliziotto di quartiere come elemento permanente di presenza e di controllo del territorio in realtà nelle quali la sicurezza è ancora da conquistare, non dove la sicurezza è già stabilmente assicurata.

Infine, due ultime questioni prima di concludere. È chiaro che tutto ciò comporta una forte cooperazione con il Corpo dei vigili urbani e la possibilità

per gli Enti locali, laddove lo vogliano, di partecipare anche al problema dell'ammmodernamento dei mezzi. Se volete posso fornirvi alcuni dati, ma penso che il Ministro sia stato particolarmente esaustivo da questo punto di vista. Tuttavia, quello dei mezzi è un tema sul quale vorrei che venisse richiamata anche la vostra attenzione.

PRESIDENTE. Può consegnare alla Commissione questi dati?

MARCO MINNITI, *Viceministro dell'interno*. Certamente. Il parco automezzi è particolarmente esposto al logoramento. Nei dati si legge: autovetture specializzate, 43 per cento della dotazione esposto a logoramento; autovetture di istituto, 30 per cento; autovetture di serie, 49 per cento ...

GIULIANO AMATO, *Ministro dell'interno*. Vuoi spiegare il significato dell'espressione «esposto al logoramento»? Anche un'auto nuova...

MARCO MINNITI, *Viceministro dell'interno*. Significa che ha superato i sette anni previsti. In effetti non l'avevo esplicitato, *intelligentibus pauca!*

Continuo con la lettura dei dati: moto in colore di istituto, 26 per cento; moto in colore di serie, 48 per cento; veicoli per servizi e reparti mobili, 54 per cento. Non tratto, per carità di patria, il parco degli aeromobili.

Questi dati testimoniano che se ci troviamo in queste condizioni, non è una ragione dell'ultimo anno, questo mi pare abbastanza evidente. È per questo motivo che in alcune realtà è stato importante ed utile che gli enti locali si siano fatti carico, con loro scelta, di intervenire. A Torino, ad esempio, il comune ha contribuito nel patto con un intervento per acquistare mezzi ed autovetture nuove; in Calabria è avvenuta la stessa cosa. Io considero questa una scelta che in ogni caso ci consente di affrontare in termini immediati un'esigenza concreta.

Infine, debbo anche dirvi che in questi patti si è sperimentata un'altra questione. Lo dico anche al presidente Violante: siccome si è riscontrato che le politiche di sicurezza hanno bisogno di un funzionamento della giustizia, che sia quanto meno contemporaneo nell'evoluzione...

GIULIANO AMATO, *Ministro dell'interno*. Contemporaneo sarebbe troppo!

MARCO MINNITI, *Viceministro dell'interno*. Diciamo coerente con la politica. Allora, siccome in alcune realtà abbiamo trovato una situazione particolarmente difficile, in Calabria si è sperimentata questa soluzione, che non mi sembra banale, ovvero si è firmato un protocollo tra il Ministero dell'interno e

il Ministero della giustizia e, con i fondi previsti dal fondo speciale per la sicurezza istituito nel patto per la sicurezza, si è deciso di assumere sessanta coadiutori degli uffici giudiziari per un anno. Questo serve ad alleggerire soprattutto le cancellerie dei tribunali, poiché questo è un provvedimento che si può attuare direttamente.

Infatti, questa esperienza fatta in Calabria ci è stata ugualmente richiesta a Napoli e penso che sia un'ipotesi particolarmente interessante, che può essere, a mio avviso, sviluppata, poiché, se nel campo degli uffici giudiziari si affronta il tema delle cancellerie, non dico che si è risolto il problema - ha ben altre caratteristiche, questo è evidente - tuttavia si è alleggerito molto il carico di lavoro degli stessi.

Questo è lo stato dell'arte. In conclusione, posso anche dirvi, per chiarezza verso il Parlamento, che sulla base delle valutazioni che ha fatto precedentemente il Ministro, e coerentemente con le sue valutazioni, il 7 di maggio abbiamo anche trasmesso una lettera alla Ragioneria generale dello Stato che teneva conto delle valutazioni da lui espresse e del fabbisogno delle forze di polizia, della Polizia di Stato, dell'Arma dei carabinieri e della Guardia di finanza.

PRESIDENTE. Ringrazio il ministro e il viceministro per la loro esposizione che mi è parsa molto chiara.

Do la parola ai colleghi che intendano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

MERCEDES LOURDES FRIAS. Desidero anzitutto ringraziare il ministro e il viceministro per questa audizione.

Vorrei quindi partire dal documento che abbiamo in Commissione, preparato dal Ministero, sullo stato della sicurezza. In questo documento, a pagina 104, è rappresentata una curva della delittuosità, che è abbastanza costante, sembra quasi una linea retta, con pochissime variazioni nel tempo, in relazione agli anni che sono rappresentati.

Questo mi sembra un dato importante, dal momento che stiamo parlando di una iniziativa come i patti per la sicurezza. Sono d'accordo col Viceministro quando dice che la sicurezza è un diritto. Siamo tutti titolari di questo diritto e chi minaccia questo diritto è una parte estrema della popolazione in generale, che a volte corriamo il rischio di identificare con una categoria specifica di cittadini, costruendo, così, il nemico.

Sempre nel rapporto, a proposito degli immigrati, si riferisce che un cittadino immigrato su tre viene denunciato. Questo dato sembra indicare, dunque,

un'altissima incidenza della delinquenza da parte dei migranti; tuttavia, anche in questo caso, è importante il modo in cui si leggono i dati, poiché «denunciato» e «condannato» non significano la stessa cosa. Inoltre, sappiamo bene che - e questo accade in quasi tutti i paesi industrializzati - la probabilità di essere fermati dalla Polizia è molto maggiore se si è fenotipicamente diversi, oppure se si è diversi da un diverso punto di vista.

È importante, dunque, prendere in considerazione anche questi dati nel momento in cui si utilizza questo rapporto, poiché da qui parte una serie di azioni, come quella che voi state intraprendendo. Io vorrei leggere un passaggio del vostro rapporto - non abbiate paura, cercherò di essere breve - nella parte che riguarda la percezione. Infatti, molto spesso quello che cerchiamo di fare è rispondere alla percezione della sicurezza e dell'insicurezza. «Va detto che i dati statistici sull'andamento della delittuosità non indicano un peggioramento della situazione tale da ingenerare una sensazione di insicurezza generalizzata quale si registra negli organi di stampa, specie nei grandi agglomerati urbani». E dice ancora: «Anche la presenza di immigrati è vissuta, nella maggioranza dei casi, come fattore incidente negativamente sul senso collettivo di sicurezza. Tutto ciò produce domande di sicurezza che niente hanno a che fare con la delittuosità effettiva». Questo lo dice il rapporto del Ministero.

Dal momento che ci sono questi patti con i sindaci, che tengono conto un po' di tutto, ma soprattutto di una bella campagna di stampa volta ad amplificare questa percezione, attraverso la etnicizzazione - ossia l'attribuire una nazionalità ad alcuni delitti - si ottiene come effetto che una categoria di popolazione, in particolare immigrata, finisce per rappresentare il nemico rispetto alla sicurezza.

Qualche tempo fa lei è stato a Prato, dove si dice che i cinesi vivano in cento in una casa, non rispettano i diritti dei lavoratori, non paghino le tasse, per cui si vorrebbero più poliziotti in giro per le strade. Esiste questo genere di schizofrenia per cui, dai cosiddetti reati economici si arriva poi a perseguire questi cittadini come fossero tutti autori di reati predatori. Questo dà un certo vigore ad alcune questure, ad alcuni uomini del Ministero, che si trovano a perseguire certe categorie di migranti - ad esempio quelli che vendono prodotti contraffatti, oppure le persone irregolari - come se si trattasse di delinquenti che compiono chissà quale reato.

Oggi ci sono vere e proprie retate; ad esempio nella città di Firenze ultimamente i commercianti protesta-

no per la concorrenza sleale di queste persone che non hanno documenti, per cui si arriva anche a reazioni pesanti dal punto di vista del rapporto fisico poliziotti-immigrati, proprio per cercare di rispondere a quella che viene percepita come la realtà dei nemici della sicurezza. Stiamo andando verso questi eccessi.

Inoltre, per quanto riguarda i rom, vorrei ricordare che anche loro sono soggetto di diritto alla sicurezza. L'idea che emerge è quella di voler proteggere gli altri cittadini dai rom; tuttavia ci sono anche altre risposte che si possono dare loro. Se sono così cattivi, o li bruciamo tutti, oppure si cerca di dare una risposta più complessa. Non voglio negare che esistano effettivamente gravi problemi per quanto riguarda alcune questioni.

Infine, vorrei toccare il tema degli organici. Vorrei porre una domanda assolutamente ingenua: perché si usano tante forze di polizia, vigili urbani e risorse comunali per le partite di calcio? Allo stesso modo, il trasferimento di competenze agli enti pubblici in materia di immigrazione libererebbe molte forze, dal momento che non si tratta di una questione di ordine pubblico più di quanto non lo siano altre questioni.

Ho voluto sottolineare questi aspetti della sicurezza, poiché a volte vengono troppo indirizzati, tanto da tendere a colpire una certa parte della popolazione per quello che è, non per quello che fa.

JOLE SANTELLI. Signor presidente, anche io ringrazio il Ministro Amato e il Viceministro Minniti per l'esauriente relazione.

Vorrei distinguere due piani. Innanzitutto, devo dare atto con estrema onestà che il Ministro Amato ha più volte detto, anche attraverso gli organi di stampa, che esiste un problema di urgenza che va affrontato dal Paese e quindi dal Parlamento. Non è un problema del Governo, di chi in questo momento siede al Viminale, ma è un problema di tutti.

A tale proposito, collegandomi a quanto detto in ultimo dall'onorevole Minniti - in merito ad una lettera inviata alla Ragioneria generale - vorremmo capire di che somme stiamo parlando, almeno per assicurare, nell'urgenza, una condizione rassicurante per esigenze di sicurezza, per l'amministrazione delle forze di polizia.

Per quanto riguarda l'aspetto strutturale, è ovvio che non possiamo immaginare di risolvere il problema economico soltanto attivando sempre maggiori risorse, in quanto sono necessarie modifiche strutturali. Anche questo tema è stato più volte sollevato dall'inizio dell'indagine conoscitiva e credo che in Parlamento vi sia l'intenzione di collaborare, poiché

ci sono alcune situazioni che nessun Governo ha la forza, anche per esigenze localistiche, di affrontare.

Sarebbe troppo semplice se, in seguito ad una vostra presa di posizione, noi dall'altra parte facessimo resistenza, alzassimo le barricate con chi in quel momento è colpito: non si farebbe certo il gioco del Paese.

In termini strutturali, mi sembra che le due esigenze siano la riorganizzazione dei presidi e in parte forse anche quella delle funzioni fra Forze dell'ordine; all'interno delle generaliste, per lo meno, si dovrebbe procedere alla riorganizzazione dei presidi. Già abbiamo letto la relazione che il Ministero dell'interno e l'amministrazione hanno depositato; è ovvio che avere nello stesso circondario di pochi metri un commissariato di Polizia e una caserma dei Carabinieri non serve a nessuno e comporta delle spese enormi. Chiedo, dunque, in che termini ci si possa muovere in tale ambito. Ci sono stati vari tentativi, ma vorrei sapere in che termini ci possiamo muovere noi, anche a livello di indagine conoscitiva, per offrire una «definitoria» sulla diversificazione delle competenze.

Accenno a un problema, da ultimo affrontato dalla collega Frias, che costituiva il tema principale dell'esposizione del Ministro Amato. Sul Viminale e soprattutto sull'Amministrazione della pubblica sicurezza finiscono per gravare continuamente nuove funzioni, come se, alla fine, qualunque problema dovesse riguardare la Polizia: dagli stadi ai ragazzi che si ubriacano la notte, il problema è della Polizia. Stando così le cose, salvo trasformare il 50 per cento degli italiani in poliziotti, non arriveremo mai a capo della situazione.

MARCO MINNITI, *Viceministro dell'interno*. Per ultima la spazzatura, diciamo!

JOLE SANTELLI. Occorre - ne abbiamo discusso anche l'altro giorno, con alcuni esperti - una definizione del concetto di sicurezza, quindi un argine (in parte normativo, in parte politico) per fare chiarezza tra i compiti di pubblica sicurezza e quelli che invece possono essere devoluti tranquillamente ad altre Amministrazioni. Penso che questa sia una delle emergenze, prima che la situazione sfugga completamente di mano.

GRAZIELLA MASCIA. Signor presidente, ho molto apprezzato il rigore con il quale il Ministro dell'interno ci ha rappresentato i dati, che ci aiutano a superare una serie di strumentalità di cui abbiamo letto in questi tempi. Non ho per nulla apprezzato la campagna sulla sicurezza condotta da diverse Amministrazioni. Probabilmente la mia immagine non è quella di una persona che si occupa propriamente

delle condizioni delle Forze dell'ordine; certamente mi sono interessata più ad altre materie; tuttavia, nel corso della passata legislatura, anch'io ho presentato numerose interrogazioni circa la mancanza di strumenti (a partire dalla benzina) per le Forze dell'ordine e l'inadeguatezza delle loro condizioni di lavoro.

Insomma, i problemi non sono nati oggi, né in occasione di questa campagna elettorale. Questi dati, anche relativamente alla lettura dei bilanci e alle nuove funzioni assunte dal Ministero (o comunque dalle strutture decentrate), credo siano utili, visto che è finita la campagna elettorale, quantomeno per proporre un metodo di rigore nell'affrontare il tema della sicurezza.

Il tema delle risorse è fondamentale. Quella della sicurezza delle città è una idea cui tutti siamo interessati come rilevava l'onorevole Santelli, che dovremmo provare a realizzare. Non penso che ci sia una visione *bipartisan*, ma ritengo che sia interesse di tutti ripristinare un dibattito civile su una questione delicatissima. Non sto a fare questioni, a volte poste in maniera demagogica (lo facciamo anche noi) circa la sicurezza sociale e altri temi comunque verissimi, ma penso che la percezione di insicurezza dei cittadini derivi anche da queste condizioni.

Tuttavia, anche soltanto limitandoci alle questioni più specifiche, ritengo che il Ministero dell'interno debba occuparsi non solo di repressione o di ordine pubblico, ma anche di politiche, esattamente come si sta provando a fare sul terreno dell'immigrazione, determinando precedentemente condizioni tali affinché le persone non debbano delinquere o venir meno a delle regole. Con lo stesso criterio, noi dovremmo provare a evitare quello che diceva prima la collega Frias, ossia che la percezione di insicurezza dei cittadini sia dettata non da una realtà concreta di aumento dei delitti e di effettiva difficoltà di vivere in determinate città, ma da altri elementi.

È davvero importante quello che diceva il Viceministro Minniti circa i patti con le città e con gli Enti locali, in quanto la sicurezza non viene determinata dal numero di agenti, come i sindaci sanno bene. Gli agenti possono essere importanti, se finalizzati per determinate situazioni. Nella maggior parte dei casi, soprattutto in alcuni quartieri (che esistono in tutte le città, con qualsiasi Governo), le ragioni principali dell'insicurezza derivano dalle politiche urbanistiche, dal fatto che in determinati quartieri si concentrano o i più poveri o alcune comunità che vivono tutte insieme. Questi sono i meccanismi che bisogna rompere. La sicurezza, ad esempio, dipende non solo dall'illu-

minazione ma anche dal fatto che in una città la gente vive di sera e da altri fattori.

Detto questo, penso che si debba fare uno sforzo per evitare di costruire patti che siano legati solo all'utilizzo delle Forze dell'ordine o, ancora di più, dei Vigili urbani (da questi proviene una spinta ad avere, oltre che la condizione giuridica di agenti di pubblica sicurezza, anche una condizione pensionistica adeguata), con un processo che potrebbe determinare un non adeguato rigore nella suddivisione dei compiti tra Stato ed enti locali, e anche le proposte di legge suggerite dall'ANCI in questa direzione non aiutano. Inoltre, tutti vorrebbero disporre dei dati informatici, ed io non sono d'accordo; né condivido l'idea che tutte le nostre città - in ogni stabile pubblico, in ogni banca, ai semafori e via dicendo - debbano essere videosorvegliate. Non lo dico in funzione di un astratto diritto alla *privacy*: è il messaggio che non funziona, perché si trasmette un'idea sbagliata. Penso che la convivenza civile chieda altre cose.

Non ho apprezzato i patti che sono stati recentemente siglati. Non so se nel concreto e nel merito ci potete dire qualcosa già oggi, ma non è un bel messaggio quello diffuso oggi dai giornali, secondo il quale i Rom debbono essere espulsi dalle città. Ricordo che i campi Rom esistevano anche quando io ero piccola: alcuni battevano il rame, altri no; qualcuno rubava, qualcun altro no. A dire il vero, sono persone che mi hanno sempre fatto paura, ma gli amministratori e i politici ormai sanno, o dovrebbero sapere (differentemente da certe dichiarazioni di qualche ministro del nostro Governo), che non è vero che i Rom sono tutti nomadi; anzi, la maggioranza dei Rom sono stabili.

La soluzione di certi problemi che determinano insicurezza è legata a una maggiore conoscenza di questi fenomeni: dobbiamo sapere che alcuni sono nomadi e quindi andranno trattati in un certo modo; che alcuni chiedono di stare nelle case normali; che alcuni possono accedere anche a un campo Rom, ma costruito con certi criteri. Non è certamente adeguato il messaggio che è stato diffuso che fa riferimento alla soluzione di spostarli da Roma.

Proprio perché le azioni sono state impostate con un certo rigore, penso che si debba provare a tradurre la sicurezza in un tema che chiede una cultura e una conoscenza, forse da parte di tutti, a partire da noi stessi.

Il patto delle città penso che sia un tema sul quale insistere. Mi colpiva, ad esempio, la questione dell'impiego del poliziotto di quartiere in un certo settore e non in un altro: penso che il poliziotto di quartiere

abbia un senso e una funzione precisa; si tratta di vedere quali siano le possibilità concrete di impiego. Sono molto più interessata, però, ad una visione integrata del problema sicurezza.

GIANPIERO D'ALIA. Signor presidente, signor ministro, signor viceministro, mi asterrò in questa fase dal fare considerazioni di merito sulla relazione, perché credo che stiamo incominciando a sviluppare e ad approfondire i temi oggetto dell'indagine conoscitiva, che speriamo portino ad un pacchetto di proposte di modifica dell'attuale sistema ordinamentale e legislativo. Siamo quindi interessati ad approfondire (almeno dal mio punto di vista) due aspetti: alcuni elementi più specifici, che saranno oggetto delle mie velocissime domande, e l'opinione del Governo sul nuovo assetto normativo, dal momento che vi muovete a legislazione vigente, con tutti i pregi e i difetti di questo sistema. La prima domanda che voglio porre riguarda lo stato dell'arte dello sportello unico per l'immigrazione. Sto parlando di quella struttura che è nata per disimpegnare il personale non civile, cioè di Polizia, presente nelle questure, da una serie di compiti legati alle istruttorie per il rilascio dei permessi di soggiorno, i nullaosta per i ricongiungimenti familiari e quant'altro, attività queste che sarebbero dovute passare alla competenza dell'amministrazione civile sotto forma di sportello unico. Mi piacerebbe, quindi, capire a che punto siamo, dal momento che questo potrebbe essere un elemento di novità positivo, nella logica di liberare risorse per la sicurezza, disimpegnando personale delle questure.

La seconda questione riguarda i Vigili del fuoco. Parallelamente al congelamento delle strutture dei Vigili del fuoco, nel corso degli anni - anche qui in maniera identica da parte dei Governi che si sono succeduti nel tempo - è cresciuta una struttura parallela, complementare, molto efficiente, chiamata Protezione civile, con un apposito dipartimento presso la Presidenza del Consiglio. Gli ultimi interventi normativi della passata legislatura hanno del tutto precisato - eufemisticamente parlando - i compiti dei Vigili del fuoco che, in una scala da uno a dieci, sono pari a uno nel rapporto con le competenze della Protezione civile.

Lo ripeto, si tratta di una struttura efficiente, che ha un ruolo importante in questo Paese, ma che certamente ha sottratto risorse e possibilità di investimento alla rete già esistente, che svolgeva funzioni di coordinamento e di intervento nel settore della Protezione civile, ovvero la struttura dei Vigili del fuoco.

Vorrei comprendere, ad oggi, quale sia la situazione. Il dato non è solo quello di un mancato investimento

nel settore dei Vigili del fuoco, ma anche la crescita di investimenti e di risorse in un settore affine a quello dei Vigili del fuoco, quello della Protezione civile, che però è impegnato in tutt'altra attività.

Peraltro, credo che oggi il Ministro abbia la delega per la Protezione civile - in passato, invece, tale delega era in capo alla Presidenza del Consiglio - con inevitabile dispersione di forme di coordinamento di non poco conto ...

MARCO MINNITI, *Viceministro dell'interno*. È rimasta dov'era.

GIULIANO AMATO, *Ministro dell'interno*. Era ad personam!

GIANPIERO D'ALIA. Ho capito. Questo è un altro aspetto fondamentale, perché rimette in discussione il ruolo, la funzione e il futuro dei Vigili del fuoco. Non ha senso che si mantengano strutture diverse che hanno costi notevoli, impegnano risorse, duplicano personale tecnico e amministrativo, mezzi (elicotteri, macchine e così via). Credo che questo sia un tema centrale, ancorché non interessi in via esclusiva il Ministero dell'interno ma si collochi a cavallo tra questo e la Presidenza del Consiglio dei ministri.

Un'altra domanda riguarda la commissione di verifica del personale civile. Vorrei comprendere quanto dureranno questi lavori e quando finiranno; siamo tutti molto interessati ad avere una relazione sulla materia.

L'altra questione che intendo porre riguarda le scuole di Polizia: qual è il personale di ruolo della Polizia di Stato che ogni anno, indipendentemente dai mille agenti, è interessato a progetti di formazione all'interno del dipartimento di pubblica sicurezza?

Quanto all'accasamento, a mio parere sarebbe opportuna una riflessione ulteriore. Non si tratta solo del problema dei debiti già maturati dal Ministero con riferimento ai canoni di locazione, alle bollette o alle forniture, ma anche rispetto ai vecchi impegni assunti per la realizzazione di nuove caserme della Polizia e/o dei Carabinieri, nate con procedure «antiche» e un po' disinvolute, anche sotto il profilo del dimensionamento e dell'esigenza reale di queste strutture. Il Ministero si trova oggi a doversene fare carico, proprio perché l'attività di programmazione a monte di queste strutture è stata decentrata, senza alcun tipo di coordinamento con la sede centrale. Quest'ultima si ritrova con impegni assunti e con pagamenti da effettuare, senza avere avuto alcuna contezza nella fase iniziale della programmazione.

Credo che questo sia un problema costante che accompagna l'attività del Ministero; su di esso, a

mio parere, una riflessione e qualche dato ulteriore sarebbe utile.

Il Ministro faceva riferimento alla circostanza che dal 2004 al 2007 vi è stato un taglio degli stanziamenti di bilancio per circa un miliardo di euro. Vorrei sapere se sia possibile comprendere anche l'incidenza per ciascun anno della finanziaria: ricordo un dato preoccupante, segnalato in sede di dibattito sull'ultima finanziaria per il 2007, da cui risultava una decurtazione di circa un miliardo per l'intero fabbisogno del Ministro dell'interno. Vorrei capire come è disarticolato questo dato.

L'ultima considerazione riguarda il personale. Statisticamente ad oggi abbiamo circa mille nuove unità l'anno di agenti di pubblica sicurezza. Vorrei capire con la finanziaria per il 2007 a regime, che ha previsto un consistente blocco del *turn-over*, quale sarà nei prossimi anni l'avviamento per anno di nuovo personale. Nel 2008, 2009 e 2010 saranno sempre mille o quanti saranno gli agenti realmente avviati? Da ultimo, vorrei sapere se è possibile l'utilizzo del personale idoneo dei concorsi già espletati, le cui graduatorie abbiano ovviamente ancora un termine di validità. Ho preferito fare alcune domande specifiche anziché entrare nel merito, perché credo che sia più opportuno rinviare questo ragionamento.

ROBERTO COTA. Innanzitutto ringrazio per la loro presenza il Ministro e il Viceministro. Penso che ci siano alcuni aspetti da affrontare. Il primo è legato al merito dell'organizzazione delle Forze dell'ordine, sia a livello centrale che a livello territoriale. Prima, però, a nostro avviso va affrontato l'aspetto legato alla linea politica, che si traduce anche in proposte e in atti legislativi che il Governo presenta e che ha un'incidenza diretta o indiretta sul tema della sicurezza.

Mi sembra che il Governo abbia scelto la strategia sbagliata e che non sia questo il migliore strumento per affrontare il bisogno di sicurezza che arriva dalla gente. L'ultimo sondaggio rivela che una persona su due ha paura, dal punto di vista della sicurezza, dell'immigrazione non integrata, ma su questo non abbiamo sentito una posizione dei vertici del Ministero dell'interno. Per quanto riguarda la legge Amato-Ferrero, noi vorremmo che questo provvedimento fosse ritirato, se non altro per tutte le conseguenze negative che la sola presentazione ha innescato: allarme, sensazione di impunità, incentivo per gli immigrati clandestini a venire nel nostro Paese.

Mi chiedo se il Ministro dell'interno approvi anche le continue dichiarazioni che arrivano dal Ministro

della solidarietà sociale, Paolo Ferrero, che ogni giorno o quasi sostiene che bisogna procedere a nuove regolarizzazioni. Questo sicuramente è un messaggio sbagliato dal punto di vista della gestione del fenomeno dell'immigrazione, che ha un riverbero sulla sicurezza.

Il secondo aspetto riguarda l'effettività della pena. Anche in questo caso non abbiamo sentito una posizione da parte dei vertici del Ministero dell'interno, laddove questo aspetto è molto importante. Il Ministero dell'interno ha diffuso i dati relativi alla recidiva collegata alle persone che hanno beneficiato del provvedimento dell'indulto, che ha un'attinenza con il tema della sicurezza.

Ormai è fatta, e certo è difficile ritornare indietro. Ma il problema dell'effettività della pena, con eventuali proposte legislative ad essa collegate, è un problema che sta a monte rispetto alla frana che scende a valle. C'è, inoltre, l'aspetto più concreto dei provvedimenti legati al territorio e ai patti che sono stati stipulati nelle varie città. Io non giudico negativo il fatto di aver stipulato tali patti, né il fatto di aver coinvolto gli amministratori locali. Anzi, potrebbe essere un fatto positivo.

MARCO MINNITI, *Viceministro dell'interno*. Una forza federalista...

ROBERTO COTA. Proprio per questo. Franca-mente, aspettiamo di vedere i risultati di questi patti, ma mi sembra che essi siano un po' deboli con riferimento al loro contenuto. Vorrei rappresentare la realtà di Torino, che conosco meglio di altre. Più volte avevo sollecitato, con una serie di atti di sindacato ispettivo, sia nel *question time* che in Commissione, l'aspetto legato all'impiego degli agenti della polizia municipale nella città di Torino. Tali agenti in altre città sono stati efficacemente utilizzati, in raccordo con le forze della Polizia di Stato e dei Carabinieri, per realizzare quel tipo di polizia «di prossimità» che, anche in altri Stati, si è dimostrata molto efficiente dal punto di vista del controllo del territorio anche in via preventiva.

Su questo punto mi piacerebbe conoscere l'opinione del Viceministro più nel dettaglio.

ORIANO GIOVANELLI. Volevo solo soffermarmi brevemente sulle considerazioni che ha fatto il Viceministro Minniti per dire che concordo sul tentativo di integrare i due concetti di sicurezza primaria e di sicurezza integrata, partecipata, che possono vedere protagoniste anche le autonomie locali. Volevo segnalare, a questo proposito, che questa Commissione ha, fra gli atti depositati ma ancora mai messi all'ordi-

ne del giorno -potrebbe essere questa l'occasione per sollecitarlo - una proposta di legge (prima firmataria Incostante) che va proprio in questa direzione e punta anche a definire meglio il profilo della Polizia municipale, proprio in funzione di queste integrazioni delle politiche di sicurezza.

La seconda considerazione che volevo fare è che, mentre non mi sfuggono le ragioni per le quali si parte con i patti per la sicurezza dalle città metropolitane, esiste poi un problema ben consistente in tutto il territorio e in particolare nelle città medio-piccole.

Le città di grandi dimensioni hanno sicuramente una complessità non paragonabile a quella delle città medio-piccole; tuttavia è anche vero che queste si trovano spesso in una situazione di assenza di forze, che rende quei territori abbastanza critici dal punto di vista del controllo del territorio. Ci sono tante realtà che conosco nelle quali, dopo una certa ora, nelle caserme dei Carabinieri o anche - figuriamoci - nei comandi della Polizia municipale (laddove ci sono i comandi) risponde un citofono. Spesso abbiamo, dunque, interi territori, molto vasti e poco abitati.

A questo proposito, per esempio, proprio per rappresentare una realtà che comunque è in sofferenza ed è in movimento, leggevo recentemente sulla stampa che lo stesso sindaco di Modena si è attivato per organizzare una rete di sindaci di città di minori dimensioni, proprio per richiamare l'attenzione del Governo su questa...

PRESIDENTE. Ha fatto di più, ha messo nella stessa sede Polizia di Stato e Vigili urbani, con la possibilità di lavorare anche con gli archivi del comune e quindi avere risposte in tempi rapidi.

ORIANO GIOVANELLI. Ecco, erano queste sostanzialmente le cose che volevo sottolineare. Credo che anche il Parlamento debba avere presente non tanto il fatto che mancano le risorse per intervenire come sarebbe necessario quanto il modo in cui è possibile organizzarsi con le risorse disponibili, per ottenere il massimo in termini di efficacia e di efficienza. Questo credo che sia il criterio con il quale noi dobbiamo discutere.

MARCO BOATO. Signor presidente, la prima questione non è da porre specificatamente, ma è una mia curiosità puramente linguistica. Ovviamente, il Ministro Amato è titolare del Ministero dell'interno, e tuttavia sento spesso parlare di Ministero degli interni (anche se noi siamo la Commissione interni). Mi incuriosisce questa terminologia, che però sento riecheg-

giare da molti anni. Il mio era soltanto un approccio ironico a tale questione.

Avendo avuto la possibilità di intervenire dopo aver ascoltato altri colleghi, vorrei dire che la mia preoccupazione è assolutamente opposta a quella del collega Cota. Io credo sia assolutamente urgente affrontare, più che i problemi finora sollevati, una profonda revisione della legislazione in materia di immigrazione, che, come disegno di legge, va sotto il nome del Ministro dell'interno Amato e del Ministro della solidarietà sociale Ferrero.

Poiché si è parlato di rischi di regolarizzazione, vorrei ricordare - pacatamente, se non altro come memoria - che la più gigantesca regolarizzazione realizzata nella storia italiana è stata attuata dal Governo Berlusconi all'epoca della legge Bossi-Fini. Bisognerebbe quindi dimostrare obiettività nella ricostruzione degli eventi, anche per quanto riguarda il problema dell'effettività della pena, che non è tema di competenza del Ministro dell'interno.

Sotto questo profilo, vorrei ricordare gli effetti delle leggi Fini-Giovanardi, Bossi-Fini, ex CirIELLI, nel moltiplicarsi dei processi di incarcerazione. L'allarme sociale viene ingigantito sistematicamente e non si può valutarne la reale portata. Certo, il popolo è sovrano e ha votato come in tutt'Italia, in particolare a Verona, ma suggerirei di considerare le dichiarazioni palesemente razziste del nuovo sindaco di Verona, eletto con un'ampia maggioranza. Ritengo condivisibili alcune riflessioni e preoccupazioni sollevate in questo dibattito dalle colleghe Frias e Mascia, su cui non mi soffermo per ragioni di brevità.

Condividendo l'impostazione che il Ministro e il Viceministro hanno dato alle loro relazioni, per le quali li ringrazio, vorrei capire come sia possibile superare rapidamente le resistenze da loro più volte lamentate rispetto a un miglior utilizzo del personale sul territorio. Se infatti si è raggiunto l'accordo con gli enti locali, se esiste una condivisione per un saggio governo del personale anche con le organizzazioni sindacali, credo che qualunque altro tipo di resistenza non possa che essere marginale e provenire, ad esempio, da un negozio che avesse come clienti gli appartenenti a qualche scuola di Polizia oggi vuota. Poiché il Ministro e il Viceministro se ne sono insistentemente occupati, questo è un problema da superare con determinazione.

Il tema più importante, da cui nasce anche questa audizione, sollecitata sia dalla maggioranza che dall'opposizione - come è giusto in materie che atten-

gono alla sicurezza, ai diritti dei cittadini, a un corretto funzionamento degli apparati dello Stato -, è la questione della dotazione finanziaria.

Sono stati richiamati l'effetto perverso del comma 507 della legge finanziaria e la paradossale difficoltà di utilizzare il Fondo di solidarietà per le vittime dell'estorsione e dell'usura, per cui c'è un blocco del Tesoro rispetto alla riassegnazione. Da questo punto di vista, presidente, vorrei avanzare una proposta di non immediata attuazione. Sarebbe utile infatti una risoluzione della I Commissione non a ridosso della legge finanziaria, ma ad esempio ancora in epoca di DPEF, che auspico possa essere bipartisan, almeno sulla questione finanziaria, seppur con valutazioni diverse sulle politiche da adottare. Anche nell'ambito del centrodestra abbiamo recepito riflessioni variegate, ma sarebbe necessaria una risoluzione della Commissione che ne possiede la competenza istituzionale, affinché nella prossima legge finanziaria questi problemi siano superati.

Non credo sarà riproposta di nuovo una «maxi finanziaria» con quella struttura dell'articolo unico e 1.300 emendamenti, ma, prima di arrivare alla stesura della legge finanziaria, come Parlamento, dopo aver ascoltato il Ministro e il Viceministro e preso atto delle questioni dirimenti per utilizzare i fondi che dovrebbero essere riassegnati, dovremmo assumere una posizione che impegni il Governo. La risoluzione, infatti, è lo strumento atto ad impegnare il Governo, e potremmo adottarla tempestivamente. Il Ministro e il Viceministro hanno più volte rilevato come il modello di insediamento delle forze di polizia sul territorio risalga a trent'anni fa. Chi conosce la storia delle diverse forze di polizia, non solo in epoca repubblicana, sa che esistono stratificazioni nella storia dei Corpi, nel rapporto con il territorio, che inducono a considerare la Polizia come forza più urbana e i Carabinieri come una sorta di polizia rurale. In seguito è cambiato tutto; nelle nostre città ci sono i Carabinieri, la Polizia di Stato e la Guardia di finanza, ma dal 1981, quando il problema del coordinamento e della razionalizzazione delle forze di polizia in capo al Ministero dell'interno e al dipartimento della pubblica sicurezza è stato posto normativamente, questo rappresenta un problema parzialmente irrisolto.

Mi pare che il Ministro abbia affermato che, rispetto all'organico ufficiale, sarebbe necessario assumere altre 25-30.000 persone tra Polizia di Stato, Carabinieri e Guardia di finanza, obiettivo considerato impraticabile. Nelle analisi comparative tra il numero degli appartenenti alle diverse forze di polizia del nostro

Paese e quello di altri Stati europei analoghi al nostro o anche più grandi, gli studiosi rilevano che il numero degli appartenenti alle forze di polizia del nostro Paese è più elevato di quello di altri Stati. L'Italia ha tuttavia problemi come la criminalità organizzata spietata e radicata nel territorio, che altri Paesi europei non hanno, quindi tale comparazione deve considerare la specificità del nostro Paese. Mi chiedo, però, se molto non sia attribuibile alla frequente sovrapposizione fra competenze della Polizia di Stato, dell'Arma dei carabinieri e, talvolta, anche della Guardia di finanza, che talora insistono nello stesso territorio, con scarsa razionalità nell'utilizzo delle forze.

Ringrazio per l'attenzione sia il Ministro che il Viceministro.

ROBERTO ZACCARIA. Vorrei rapidamente riprendere un accenno del collega Boato su una sorta di triangolo di cui ha parlato il Ministro Amato con riferimento al Ministro dell'economia e delle finanze, ministro di settore, e soggetti afferenti a quest'ultimo Ministero, che erogano servizi retribuiti ma non percepiti, perché assorbiti da una sorta di tesoreria unica.

Il collega Boato ha suggerito una soluzione parlamentare collegata ad un'eventuale risoluzione, che considero interessante. Avevo capito che la soluzione fosse stralciare questa norma dalla legge finanziaria per poter garantire una diversa disciplina sostanziale, che risolva questo triangolo. Potrebbero emergere problemi di copertura, ma certamente sarebbe più facile farlo prima della legge finanziaria che non seguire necessariamente la strada della risoluzione.

Individuare in questa sede una soluzione tecnica - e il Ministro ha auspicato un'ampia convergenza in questa Commissione - nonostante il discorso presupponga anche un rapporto con l'economia e quindi con altri momenti del Parlamento, rappresenterebbe un contributo concreto in questa direzione.

PRESIDENTE. Volevo solo chiedere a che punto sia l'annosa questione delle sale operative uniche.

Do la parola al Ministro Amato per la replica.

GIULIANO AMATO, Ministro dell'interno. Brevemente, mi soffermerei sulla questione delle risorse. All'onorevole D'Alia, per quanto riguarda il tema Vigili del fuoco-Protezione civile, risponderai che il sovraccarico sulla Protezione civile è collegato alla sua iniziale struttura, all'abilitazione a operare con ordinanze in deroga. L'ordinanza in deroga è il vero asset della Protezione civile, che induce a caricare su di essa una serie di compiti per avvalersi dell'ordinanza in deroga e operare con maggiore rapidità.

Tempo fa, la Corte costituzionale - ricordo una sentenza il cui relatore era Onida - si pose con severità il problema di valutare fino a qual punto l'ordinanza in deroga potesse essere un fine anziché uno strumento, e ritengo che la sentenza Onida fosse giustamente severa. Questo ritengo sia un problema delicato, sul quale prima o poi bisognerà riflettere.

I Vigili del fuoco, comunque, hanno mezzi limitati e non l'ordinanza in deroga. Questo li rende fratelli minori rispetto alla Protezione civile, ancorché titolari in esclusiva (nessuno gliel'ha tolta) della responsabilità antincendi.

Dove vedo un problema assolutamente non razionalmente risolto è a proposito della prevenzione catastrofi, in particolare da terrorismo, perché noi abbiamo, al dipartimento dei Vigili del fuoco, la responsabilità dello studio e dell'approntamento della prevenzione e difesa in caso di attacco chimico o con altri mezzi atti a produrre catastrofe, il che immediatamente determina l'intervento della Protezione civile. Qui emerge un problema non razionalmente risolto, che rilevo con grande garbo, perché presumo che la prima conseguenza di un'attenzione al tema sarebbe quella di attribuire alla Protezione civile anche quel poco rimasto ai Vigili del fuoco. Sono tuttavia abituato a parlare chiaro.

Per quanto riguarda i paragoni europei, onorevole Boato, credo sia necessaria una messa a punto, che sto facendo effettuare, per constatare che, ai fini dei compiti di ordine pubblico, abbiamo esattamente quel che hanno altri, sia in termini di uomini sia in termini di risorse, con la differenza che, negli ultimi anni, negli altri Paesi le risorse sono crescenti, mentre da noi sono decrescenti, e che usualmente si considerano, per l'Italia, i numeri che includono anche Guardia di finanza, Polizia penitenziaria e Polizia forestale, e, per i Paesi gemelli, i numeri che corrispondono alla somma di Polizia e Carabinieri. Se quindi ci si limita alla somma di Polizia e Carabinieri, si arriva a 220.000 circa, che corrisponde quasi esattamente al numero della Francia e ai 300.000 della Germania. Non ricordo il numero esatto della Spagna, che è un po' inferiore a quello dell'Italia e della Francia, come del resto la sua popolazione.

MARCO BOATO. La Spagna è anche più piccola.

GIULIANO AMATO, *Ministro dell'interno*. Non intendo lagnarmi affermando che l'Italia dovrebbe averne un numero maggiore perché ha lo straordinario privilegio di avere la mafia, la camorra e la 'ndrangheta, mentre altri non hanno questa fortuna! Non faccio neanche questo tipo di paragone; mi limito a constata-

re che, se si depurano i numeri italiani da quelle forze di polizia che si occupano di altro, si giunge agli stessi numeri. Mentre le risorse destinate alle forze di polizia, alcuni anni fa, erano stimate intorno all'1,01-1,04 per cento, quelle francesi, inglesi e spagnole sono rapidamente aumentate negli ultimi anni, laddove invece noi siamo scesi, e quindi stiamo uscendo dal quadro, non dalla parte di sopra ma dalla parte di sotto. Sono stanco di sentir affermare, anche autorevolmente, che da noi si spende più che altrove, perché sono consapevole della possibilità di ottimizzare alcune spese e dell'esigenza di alcune riorganizzazioni, ma non stiamo affatto scialacquando risorse. Francamente, non è così. È quasi pronto un documento che dimostra tale andamento evidenziando, soprattutto negli ultimi anni, un crescendo francese, spagnolo e tedesco e un diminuendo italiano.

Vorrei riuscire a parlare con i colleghi della Lega e ad evitare che ogni volta intervengano e poi scompaiano. Non amo vivere ideologicamente ciò che faccio, né amo la lettura ideologica, neppure del cambiamento delle leggi sull'immigrazione.

Talvolta esistono intonazioni ideologiche anche in questo; alcune le capisco, ma parto dalla premessa che l'immigrazione sia un gigantesco fenomeno nuovo, davanti al quale tutti i Paesi europei si trovano e modificano le leggi sulla base dell'esperienza. Questa indica che la legge Bossi-Fini, che intendeva ridurre l'immigrazione irregolare, ha finito per aumentarla. Questo è un dato.

Se poi, in nome di un'opposizione ideologica alla sinistra, si prende il disegno di legge della stessa sinistra e, come avviene nei riti vudu, si ficcano degli spilloni nell'occhio di quel disegno di legge, accusandolo di immigrazione irregolare, si compie un'operazione dannosa per il Paese. Tali questioni non devono essere affrontate in questo modo, perché non è suscitando emozioni anziché discussioni razionali che si ottengono risultati utili al Paese. Questo lo dico in tutta sincerità.

La legge Bossi-Fini, come ci siamo detti e come riconosce ogni esperto, avendo usato lo strumento del contratto di soggiorno firmato prima di lasciare il Paese di origine per tutti i tipi di lavoratori, sia qualificati che non qualificati, ha generalizzato uno strumento, che può funzionare bene per i qualificati ma non funziona per i non qualificati, e ha finito per indurre questi ultimi ad entrare clandestinamente in Italia per ottenere quel contratto di lavoro che da fuori non riuscivano a garantirsi. Questa è la realtà. Non esiste alcun tema ideologico.

Se vogliamo ridurre l'immigrazione clandestina, dobbiamo cambiare questo punto. Accusare la legge Amato-Ferrero di aver fatto lievitare l'immigrazione irregolare, quando tutti sappiamo che è accaduto esattamente per la legge Bossi-Fini, non è un'operazione politicamente corretta. Significa partire dalla premessa di essere i difensori dell'Italia dai clandestini, laddove gli altri sono loro amici e tutto quello che fanno favorisce i clandestini. Questo non corrisponde a verità.

Il testo della legge Amato-Ferrero è correggibile, modificabile, e ne discuteremo. Esso parte semplicemente da una premessa realistica. Non ripudia il contratto di soggiorno previsto dalla legge Bossi-Fini, non dice che «puzza» perché viene dalla destra, ma afferma che può essere mantenuto, che va benissimo per i lavoratori qualificati. E sarei contrario a eliminarlo solo perché è previsto nella legge Bossi-Fini, giacché uno strumento contenuto nella Bossi-Fini non è per definizione sbagliato: ne era sbagliata la generalizzazione.

I lavoratori non qualificati, i collaboratori familiari e gli altri devono poter venire in Italia per cercare un lavoro, cosicché vengano in modo regolare. È necessario calibrare bene i congegni per farlo, valutare i numeri e gli strumenti di cui avvalerci per far coincidere la domanda e l'offerta di lavoro ed evitare che gli immigrati si trovino esposti al mercato e al lavoro nero. Ma, di sicuro, correggiamo un aspetto che, in base all'esperienza, merita di essere corretto.

Questo tema del gioco sulle emozioni si rivela molto rischioso, come giustamente rilevato dalla collega Santelli con riferimento alla chiusura di presidi e di scuole, laddove si rivela necessario invece essere responsabili. Se ciò è vero per la chiusura di scuole e di presidi, a maggior ragione lo è per temi ancora più delicati, che toccano emotivamente la collettività nazionale, come quelli della generalizzazione all'intero mondo degli immigrati dell'accusa di essere dei criminali.

Mi chiedo come degli italiani possano fare una cosa simile, quando il nostro è un Paese che ha subito, all'estero, questo tipo di stereotipi e aprioristica condanna in ragione della presenza di mafiosi tra di noi. E come può la nemesi storica essere così selvaggia nei confronti di taluni di noi da farci incorrere in quel crimine in cui sono incorsi gli americani e gli altri che in ogni italiano hanno visto un mafioso? Mi chiedo quanto nuociamo alla sicurezza pubblica nell'affermarlo, perché razionalmente sappiamo che la maggior parte di coloro che sono arrivati nel nostro Paese è costituita da famiglie che lavorano e si inseriscono,

da bambini che entrano nelle nostre scuole e che ne usciranno adulti come i nostri figli e nipoti. Che senso ha scatenare un'ostilità collettiva nei confronti di tutto questo? Mi chiedo quale predica, in nome del bene comune, possa avere credibilità se pronunciata da chi ceda a questo tipo di lacerazione emotiva e laceri la nostra collettività.

Non so a chi sto rivolgendo questa predica da prete indignato. Voglio solo dire che sarebbe bene che nessuno nel mio Paese se la meritasse e che stessi parlando veramente a vuoto, perché, se questo accadesse, sarebbe veramente grave. In tematiche così delicate e a un tessuto che, con tanta delicatezza e fragilità, si sta costruendo tra le varie comunità etniche che entrano nel nostro Paese, se qualcuno di noi usa la scimitarra, provoca davvero un danno.

MARCO MINNITI, *Viceministro dell'interno*. Mi muoverò in maniera complementare con il ministro cercando di rispondere alle domande alle quali non abbia già risposto.

Per quanto concerne i quesiti posti dalla collega Frias, fermo restando quanto ha detto il ministro, volevo informare anche la Commissione dell'intenzione del Ministero dell'interno di ripresentare un rapporto annuale sull'andamento della criminalità. Come sapete, l'ultimo rapporto è stato presentato nel 2001, su dati del 2000, quindi da sette anni manca un rapporto sull'andamento della criminalità nel nostro Paese e il Ministro ha giustamente deciso di riprendere questo tipo di rapporto con il Parlamento.

Ritengo questo fondamentale, anche perché abbiamo deciso, in maniera del tutto unilaterale, di reiterare questo rapporto annualmente, indipendentemente dai dati, perché è necessario un approccio scientifico che allontani tali questioni dall'emotività. La cosa migliore a tale fine è dare i dati ogni anno in maniera tale che siano confrontabili e si possa misurare l'andamento delle azioni delle politiche di sicurezza. Spesso, infatti, si rileva un andamento emotivo particolarmente acuto che non corrisponde ai dati, per cui la percezione di sicurezza è diversa dalla realtà, proprio perché non si dispone di dati reali, oppure si presume che quei dati non siano «scientifici». Scegliere all'inizio della legislatura di ripresentare ogni anno i dati con le stesse misure di confronto, ovvero rappresentando entità confrontabili ed omogenee, consente di affrontare tale questione in termini scientifici.

Intendiamo presentare entro giugno il primo rapporto, che verrà in seguito trasmesso al Parlamento.

GIULIANO AMATO, *Ministro dell'interno*. Dillo: il 18 giugno.!

MARCO MINNITI, *Viceministro dell'interno*. Sì, il 18 giugno (in realtà abbiamo già fissato alcune date).

La seconda questione riguarda le partite di calcio. Con il decreto Amato sulle partite di calcio, diventato poi legge, abbiamo ricevuto una disposizione dell'ordine pubblico per le manifestazioni sportive, che ci ha consentito di diminuire in maniera significativa le forze di polizia impegnate nelle partite. Questo rappresenta un primo risultato.

L'obiettivo che ci siamo dati (e che penso debba essere perseguito comunemente), è quello, tuttavia, di procedere ad una netta distinzione tra la sicurezza interna negli stadi e la sicurezza esterna. Il nostro orientamento è che la sicurezza interna debba essere «garantita» dalla società di calcio attraverso gli *steward* e la sicurezza esterna, come è giusto, dalle forze di polizia.

Abbiamo firmato un protocollo con la Lega e la Federazione giuoco calcio che prevede che il Ministero dell'interno, in cooperazione con le società sportive, realizzi corsi di formazione per gli *steward* delle società sportive affinché da un lato questi siano formati attraverso il rapporto col Ministero dell'interno e dall'altro esista un punto di cooperazione che consenta, tra interno ed esterno, di garantire la sicurezza. È chiaro che questo comporterà un significativo abbattimento delle forze di polizia impegnate in manifestazioni sportive.

La questione della riorganizzazione dei presidi sollevata dall'onorevole Santelli si collega alle domande poste dall'onorevole D'Alia e dall'onorevole Boato. Nel momento in cui in Italia esistono due forze di polizia a competenza generale, la Polizia di Stato e l'Arma dei Carabinieri, è impossibile ipotizzare una loro totale complementarietà, perché due forze di polizia a competenza generale non saranno mai totalmente complementari; ciò è impossibile per il principio di competenza generale, mentre si può realizzare una complementarietà tra una forza a competenza generale ed una a competenza specifica.

Non stiamo lavorando dunque sul principio di complementarietà, ma sul principio di sovrapposizione intelligente. Sappiamo infatti che le sovrapposizioni sono inevitabili ma è necessario ridurle al minimo, renderle il più intelligenti possibile. Per ottenere questo, sono necessari una cooperazione tra le forze di polizia, un valido coordinamento - che naturalmente già esiste, ma può essere amplificato e migliorato -, e un rapporto con il territorio, perché il problema dei presidi deve essere organizzato in rapporto ad esso.

In riferimento alle questioni sollevate dal Ministro sul rapporto con gli altri Paesi europei, se si effettua una comparazione con i Paesi che presentano due forze di polizia generale come l'Italia, che sono di tradizione napoleonica, Italia, Francia e Spagna, il rapporto è esattamente questo: in Italia c'è un poliziotto o un carabiniere ogni 273 abitanti, in Francia un poliziotto o un gendarme ogni 246 abitanti, in Spagna uno ogni 276 (ma il dato spagnolo deve essere corretto perché in Catalogna e nei Paesi Baschi esistono polizie autonome qui non conteggiate). Anche tale questione, dinanzi alle cifre, appare più facilmente comprensibile.

Rispetto alle osservazioni dell'onorevole Mascia, condivido la necessità di utilizzare con equilibrio la videosorveglianza. Non sono un appassionato del *Grande fratello* e tuttavia vorrei essere preciso nella mia esposizione. Il controllo degli ingressi nelle città è riferito ai raccordi autostradali, ovvero a una videosorveglianza intelligente che legga le targhe delle macchine e, attraverso il collegamento con la *black list* del Viminale, individui macchine rubate o segnalate consentendo un controllo a mio avviso più funzionale nella cintura urbana.

Una parte fondamentale del nuovo orizzonte di sicurezza riguarda il principio della cosiddetta «sicurezza situazionale», che induce ad affrontare alcune questioni cambiandone i termini. Ad un certo punto, si è rilevato in Italia un numero incontrollabile di furti di autoradio; allora ci si è rapportati con le società produttrici di auto, le quali hanno installato autoradio che non potevano essere smontate. Questo è un esempio di sicurezza situazionale, perché tale decisione ha eliminato ogni tentativo di furto di autoradio. Analogamente, si era rilevata un'impennata nei furti dei telefonini, che poi con il PIN hanno subito una radicale diminuzione.

Abbiamo ora promosso un'iniziativa all'ABI (Associazione bancaria italiana). In Italia, il tema delle rapine delle banche, in rapporto con altri Paesi europei, ha dimensioni assolutamente incomparabili, giacché i numeri italiani sono circa sette volte superiori a quelli di qualunque altro Paese europeo. Ciò riconduce a un tipico esempio di «sicurezza situazionale»: in Italia circola troppo denaro contante. Ho suggerito alle banche, piuttosto che investire per installare la videosorveglianza all'ingresso e altri strumenti importanti, di promuovere una politica che renda più conveniente per i clienti utilizzare carte di credito risparmiando in sicurezza. La circolazione di tanto denaro contante in Italia deriva anche dalla criminalità organizzata, per la quale il denaro contante rappresenta lo strumento fondamentale.

Ho citato la «sicurezza situazionale» perché il controllo di parte della sicurezza può anche essere effettuato attraverso strumenti non invasivi.

Il patto per Roma non prevede la localizzazione dei campi nomadi, anzi - sarei più preciso - dei villaggi per i nomadi. Il termine «campo nomadi» anche a me fa venire un po' la pelle d'oca, mentre l'idea di realizzare strutture organizzate, decenti e accoglienti mi sembra uno strumento di civiltà. Non ne è stata decisa l'ubicazione anche perché questa competenza spetta direttamente al comune di Roma.

Si è deciso che c'è una cooperazione istituzionale; nel momento in cui la regione, la provincia e il comune investono in questi villaggi di accoglienza per i nomadi, è chiaro che ci sarà una cooperazione anche nel momento dell'individuazione dei siti. Ma questa competenza spetta innanzitutto, come previsto dalla legge, al comune.

Devo anche dire che nel patto per Roma c'è una parte specifica dedicata alle politiche di integrazione e di accoglienza sociale. In base al principio di integrazione tra sicurezza primaria e sicurezza integrata, nei patti per la sicurezza sono inserite parti che riguardano questioni specifiche. Pertanto, quando parliamo dei nomadi, parliamo anche delle politiche di integrazione e delle politiche sociali. Questo è il patto per Roma, lo dico per completezza di informazione.

Infine, mi collego a quanto rilevava l'onorevole Boato. Chi resiste? Il problema nasce dal fatto che la decisione di utilizzare diversamente poliziotti attualmente impiegati nelle scuole di Polizia viene vissuta come una *diminutio capitis* per la città in cui era collocata quella scuola. Si può arrivare a tutto, si può arrivare ad affermare che tutto viene utilizzato lì. Tuttavia, quando si afferma che a seguito della chiusura di una scuola aumenteranno le forze impegnate sul territorio - infatti, impiegando il relativo personale nelle questure può aumentare il numero delle volanti utilizzate - si obietta che comunque non viene risolto il tema del prestigio del territorio. Ebbene, il Ministero dell'interno ha il compito di occuparsi non del prestigio, ma della sicurezza del territorio.

Infine...

MARCO BOATO. Vi è la questione posta da me e dall'onorevole Zaccaria circa lo strumento per risolvere il problema finanziario.

MARCO MINNITI, *Viceministro dell'interno*. Sì, vorrei aggiungere soltanto una considerazione riguardante il problema dell'accasermamento posto dall'onorevole Cota e dall'onorevole D'Alia.

Per un certo periodo, abbiamo perseguito una politica di cooperazione tra le istituzioni locali e il Ministero dell'interno, per cui le istituzioni locali costruivano nuove caserme, nuove sedi per commissariati e per stazioni dei Carabinieri, che poi il Ministero dell'interno avrebbe riempito di uomini. Quello scambio si è ormai esaurito, perché il Ministero dell'interno non ha più uomini per riempire altre sedi.

Pertanto nei patti con le istituzioni locali abbiamo inteso dire che lo sforzo delle stesse deve essere orientato non a costruire nuove strutture, bensì ad affrontare insieme i problemi del funzionamento immediato. Se si intende cooperare alle politiche di sicurezza, è prioritario, per esempio, affrontare il tema dei mezzi rispetto al tema di nuove sedi, la cui costruzione non rappresenta per noi una priorità.

Per quanto riguarda Torino, onorevole Cota, mi avrebbe fatto piacere discutere con lei, come ho fatto con gli altri rappresentanti politici presenti in consiglio comunale e con la rappresentanza parlamentare di Torino, dei contenuti concreti del patto. Sono infatti convinto che lei avrebbe assunto una posizione diversa. Il patto - mi consentirà poi di inviarglielo direttamente - è infatti molto dettagliato, definisce precisi elementi di intervento sul territorio e utilizza al meglio le forze di polizia e la cooperazione tra forze di polizia e vigili urbani.

Tuttavia, mi preme anche di dirle che il grado di utilizzazione dei vigili urbani torinesi per servizi all'esterno è dell'83 per cento. Posso garantirle che questa percentuale è tra le più alte d'Italia. Vorrei che lei guardasse i dati delle altre città: se un corpo dei vigili urbani ha una percentuale di servizi esterni così elevata è sicuramente di eccellenza tra quelle che vanno dal nord al sud del Paese.

Le priorità per quanto concerne le questioni della prossima legge finanziaria sono già state elencate dal Ministro, ma si possono sintetizzare in tre grandi capitoli, il primo dei quali è la copertura del *turn over*.

L'onorevole D'Alia aveva sollevato il problema: la legge finanziaria ha sbloccato 2.000 assunzioni per le cinque Forze di polizia, e quindi si rileva un problema di copertura del *turn over*. La seconda questione riguarda i consumi intermedi, mentre la terza concerne i mezzi.

Il presidente Violante chiedeva una stima dell'ammontare della cifra. Il quadro complessivo oscilla tra i 300 e i 400 milioni di euro l'anno, cifre significative ma non esorbitanti.

Il presidente Violante ha sollevato anche il tema delle sale operative interconnesse, su cui il programma è

stato completato e tutte le principali città e quasi tutti i comuni capoluogo, soprattutto nel sud, hanno sale operative interconnesse, che permettono di coordinare contemporaneamente le sale operative delle forze dell'Arma dei carabinieri e della Polizia di Stato. Il funzionamento è particolarmente significativo e oggi la sala operativa rappresenta anche il terminale di un sistema particolarmente complesso di coordinamento della videosorveglianza.

Per esempio, per quanto riguarda il drammatico omicidio di Vanessa nella metropolitana di Roma, probabilmente le forze di polizia avrebbero comunque individuato i responsabili anche senza il sistema di videosorveglianza della metropolitana di Roma, ma non così rapidamente.

Naturalmente, nei sistemi di videosorveglianza la cassetta deve essere regolarmente sostituita e può succedere che in una grande città del sud venga commesso un omicidio proprio davanti ad una videocamera, di fronte ad un palazzo importante per ragioni di sicurezza e di giustizia (talmente importante che non voglio citarlo in questa sede), senza che nessuno abbia cambiato la cassetta. Ma questo non rientra nelle nostre possibilità di controllo!

PRESIDENTE. Siamo grati al Ministro e al Vice-ministro ...

GIULIANO AMATO, *Ministro dell'interno*. Vorrei aggiungere una considerazione riguardante la questione delle riassegnazioni. Il testo era stato scritto e anche concordato, ma, per le vicende generali della

legge finanziaria in Italia, per cui, quando arriva il «grande fiume», viene travolto quanto fatto nel frattempo - cosa da evitare assolutamente per ragioni di civiltà e di democrazia - anche questo è sparito.

Posso capire che il Tesoro accenti il massimo delle risorse e poi le distribuisca, ma alcune risorse per legge sono previste: *a*) come contributi che certe categorie di cittadini danno a fini vincolati dalla legge; *b*) come costi di servizi che devono essere erogati (esempio del primo caso, i contributi che sostengono il Fondo estorsione, del secondo, la valutazione di impatto ambientale, che le imprese pagano e il Ministero la effettua); *c*) come corrispettivi di servizi che devono essere resi, ad esempio nel caso dell'aeroporto che paga una quota dei Vigili del fuoco. In questi tre casi, le risorse devono andare direttamente all'Amministrazione che ridistribuisce i contributi ed eroga il servizio di cui quel pagamento affronta il costo e di cui quel pagamento è il corrispettivo.

È facile scrivere una simile norma, tanto che anche un semplicione come me l'aveva scritta in modo chiarissimo; ma poi si è persa nel grande fiume. Si tratta dunque di recuperare una piccola norma come quella.

PRESIDENTE. Abbiamo materiale per poter lavorare anche nella prossima legge finanziaria!

Ringrazio il Ministro Amato e il Viceministro Minniti.

Dichiaro conclusa l'audizione.

LOTTA
AL TERRORISMO



RIFLESSIONI A MARGINE DEL SIMPOSIO DI WERDER SULLA LOTTA AL TERRORISMO INTERNAZIONALE

Pierluigi Cozzoli

Il significato politico del Simposio e le questioni all'O.D.G.

Nei giorni 30 novembre - 1° dicembre, si è svolto a Werder (D), un incontro tra i Ministri dell'interno di Germania, Francia, Italia, Polonia, Spagna, Regno Unito e Stati Uniti, dedicato alla lotta al terrorismo internazionale.

Il "Simposio" di Werder (come la Nazione ospitante ha voluto battezzare l'evento), può essere interpretato come riconferma della comune volontà dell'Europa e dei suoi partners di lottare contro il terrorismo internazionale con strumenti sempre più efficaci ed adeguati, alla luce di intenti e di strategie condivisi.

Anche se caratterizzato da accentuata informalità, esso si pone idealmente nella scia dei Vertici del G6, costituendo un momento di ulteriore approfondimento delle tematiche relative al fenomeno, discusse in quelle sedi.

All'indomani degli attentati dell'11 settembre del 2001 sul suolo americano, anche i governi europei hanno dovuto prendere coscienza che il terrorismo di provenienza esterna si apriva a dimensioni tragicamente impensabili, tali da non poter essere riguardato e fronteggiato con la logica degli "home affairs", postulando, invece, risposte il più possibile omogenee e coordinate, di largo respiro territoriale ed articolate, anche in termini di interventi mirati nei settori della società civile. Ciò, nell'ottica di un contrasto totale a una minaccia multiforme, senza più confini ed in grado di generare attacchi devastanti dovunque.

Abusando di una frase fatta, secondo la quale dopo l'11 settembre il mondo è cambiato, mi spingo ad azzardare una considerazione riguardante almeno il Vecchio Continente e cioè che quell'evento ha costituito un fattore di accelerazione del processo aggregativo propriamente "politico" dell'Europa. Il secondo e più potente fattore è stato, tuttavia, innescato dagli attentati di Madrid dell'11 marzo 2004 e di Londra del 7 luglio 2005, a seguito dei quali l'Europa, forse, ha definitivamente cessato di essere soltanto una moneta unica e una burocrazia, cominciando ad esistere come comunità politica. Così che, ora, ci sono tutte le condizioni perché essa, a breve, riesca ad avere i numeri per porsi, e non solo nei rapporti transatlantici, in veste di interlocutore unico, dotato di soggettività politica esterna.

Lotta al terrorismo

Certo, sarebbe stato meglio che tali fattori si dispiegassero in funzione di un contesto storico diverso, di crescita pacifica, senza ombra di peccato originale, quale potrebbe intendersi l'emergenzialità derivante da una situazione di imminente pericolo. In questo senso, le decisioni che potranno scaturire dal Simposio sulle comuni iniziative da intraprendere nella lotta al terrorismo, in vista di un allargamento della cooperazione che includa i tradizionali Partners d'oltre oceano ed altri Paesi terzi, saranno anche il banco di prova di una vocazione autentica all'unità politica e non di temporanea e fragile coesione, occasionata da grandi drammi collettivi.

I lavori svoltisi a Werder riguardano essenzialmente problemi concreti connessi all'attuazione di possibili strategie di contrasto al terrorismo.

È importante sottolineare che le tematiche poste in discussione delineano, una "via europea" alla lotta al terrorismo. Esse riguardano l'approntamento o l'affinamento di misure che discendono da un'opzione già esercitata, tra i possibili strumenti di lotta al terrorismo internazionale: quella del contrasto attraverso una serie integrata e coordinata di azioni sul piano legislativo, intelligence, giudiziario e diplomatico.

Ciò, in linea con la Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo delle Nazioni Unite, i cui principi sono stati ripresi anche in atti pertinenti alla lotta al terrorismo, come la Strategia Globale adottata dall'Assemblea Generale nel settembre 2006, in cui viene espressamente affermato che tale lotta deve svilupparsi nel rispetto della legalità internazionale, dei diritti umani e dell'ordine democratico e liberale dei Paesi che ne sono coinvolti.

Il che, venendo al concreto, pone il problema di assicurare prioritariamente una omogenea cornice di regole di comportamento che chiariscano in maniera inequivoca i limiti degli interventi esterni ed interni, tanto quelli da attuarsi con le dimensioni dell'uso della forza militare, quanto quelli inerenti ad altre misure che, comunque, possono riverberarsi sui diritti fondamentali della persona in generale e sui diritti garantiti ai propri cittadini dalle rispettive costituzioni.

Si tratta, in buona sostanza, di tracciare i confini d'una azione bilanciata, attenta a considerare sempre le ripercussioni negative di approcci esclusivi in termini di prevalenza della sicurezza sul diritto, senza la predisposizione di un appropriato sistema di garanzie o di prevalenza "tout court" del diritto sulla sicurezza, cosa che, di fatto, renderebbe molto difficoltoso il conseguimento di efficaci risultati nella lotta al terrorismo.

In sintesi, con riferimento alla questione di carattere generale esaminata, se cioè allo stato della minaccia, occorra la creazione di uno "Spazio transatlantico di libertà, sicurezza e giustizia", con un unico quadro strategico, la risposta non può che essere positiva.

È, infatti, sufficientemente intuitivo che il terrorismo, atteggiandosi ormai a fenomeno globale vada combattuto in un contesto globale, mettendo a fattor comune quante più risorse possibili. Per tale aspetto, il quesito supera il semplice auspicio ovvero ogni considerazione di opportunità, esprimendo una necessità vera e propria.

E, tuttavia, sul piano della prassi, diviene imperativo sciogliere la pregiudiziale costituita dalla rappresentata esigenza di un “diritto comune internazionale di polizia” (nel senso di fondare le norme per l’istituzione ed il funzionamento di forze speciali d’impiego tattico per “operazioni di polizia internazionale”), alla stregua del quale risolvere una serie di problemi attinenti:

a) al diritto all’autodifesa ed alla necessità di un’intesa comune per la difesa da attacchi terroristici interni ed esterni, con le dimensioni d’uso della forza militare;

b) all’eventuale emanazione di disposizioni legislative comuni internazionali per la polizia.

Quanto ai suddetti indicatori, sembra di dover chiarire che ci si vuole riferire, innanzitutto, a scenari di crisi e, conseguentemente, a teatri operativi diversi dalla “guerra”, intesa nel significato del diritto internazionale classico, in cui il conflitto oppone sempre Stati ad altri Stati e il diritto all’autodifesa, in caso di aggressione, è già universalmente riconosciuto. Nel caso che occupa, si deve invece valutare se tale diritto, comunque esercitato secondo i principi di adeguatezza dei mezzi, di proporzionalità e di rispetto dei fondamentali diritti umani, possa essere invocato in relazione ad attacchi portati all’interno dello Spazio Comune da soggetti diversi da Stati, che non operino, salva prova contraria, per conto di questi. Se cioè, l’attacco di una organizzazione terroristica giustifichi l’autodifesa anche con le dimensioni d’uso della forza militare e quali siano i limiti dell’intervento di polizia internazionale all’esterno dello Spazio Comune. In buona sostanza, se il concetto di autodifesa possa dilatarsi, in questo caso, sino a ricomprendere operazioni militari di prevenzione in base alle teorie difensive anticipatorie (preemption/prevention);

c) necessità di un avanzamento comune del diritto, anche in relazione alla punibilità delle condotte preparatorie.

È un dato di fatto che a livello di legislazioni nazionali esistano carenze, sotto il profilo della punibilità, delle condotte preparatorie; punibilità che presupporrebbe l’anticipazione della tutela penale ad un momento di gran lunga anteriore alla figura del tentativo. Per di più, sembrerebbe esservi una certa difficoltà di carattere concettuale e definitoria in ordine a tali attività, se è vero che tra queste si vorrebbero far rientrare condotte come “la partecipazione e frequentazione di campi di addestramento terroristico”.

Appare ragionevole, per evitare negative ricadute su una più stretta collaborazione a fini di giustizia, che si debba ricercare ogni possibile intesa, cominciando l’opera di avvicinamento tra legislazioni che presentino tra loro elementi di compatibilità e coerenza (criterio dell’“idem sentire, idem agere”).

Con riferimento a più specifiche questioni, inerenti allo sviluppo di un quadro comune internazionale per la lotta preventiva al terrorismo, si osserva, relativamente:

a) all’espulsione /rimpatrio, che non possono disconoscersi le difficoltà che gli Stati si trovano ad affrontare quando cercano di attuare un’effettiva politica di espulsione, per l’esigenza di dover tutelare i diritti civili ed umani della persona

Lotta al terrorismo

oggetto della misura, sovente in un contesto sociale, culturale, politico e legale di esasperato garantismo.

A concludere, per l'aspetto che riguarda i rispettivi ordinamenti, si tratta di meglio calibrare gli interventi degli esecutivi rispetto alle istanze giudiziarie nazionali e sopranazionali.

Per l'aspetto che attiene alla ricerca di garanzie diplomatiche per la tutela dei suddetti diritti, quando l'espulsione/rimpatrio, formalmente legittima, avvenga in direzione di Paesi terzi che non ne offrano, si ravvisa la necessità di superare il meccanismo basato sull'Accordo bilaterale tra lo Stato rimpatriante e quello di destinazione, nonché di sollecitare l'impegno della U.E. per promuovere, nei Paesi verso i quali i sospetti terroristi sono espulsi, standard che siano in linea con gli obblighi internazionali di salvaguardia dei diritti umani, nell'ambito dell'azione di politica estera comune.

Essenziali all'obiettivo d'una valida politica dell'espulsione risultano, indubbiamente, l'intensificazione degli scambi di informazione con i Partners, in relazione alla potenziale pericolosità di soggetti stranieri, il monitoraggio ed i controlli delle persone espulse o da rimpatriare;

b) alla necessità di sviluppare un quadro legislativo per le "perquisizioni telematiche"; alla collaborazione tra Servizi segreti a livello europeo e transatlantico; alla comunicazione e sicurezza (reti antiterrorismo di comunicazione di informazioni, sicure e veloci), che anche queste auspiccate misure non possono prescindere da regole molto ben ponderate, tali da rispondere ad un soddisfacente equilibrio tra le esigenze di sicurezza e quelle del diritto, ove presentino incidenze sulle libertà individuali, sulla privacy e sulle garanzie processuali ovvero, per le altre, a standard di sicura efficienza da verificare sul medio-periodo, in base ai risultati conseguiti ed in funzione, rispettivamente, di un miglioramento della cooperazione a livello di intelligence o dei progressi tecnologici.

In particolare, la collaborazione tra Servizi di sicurezza in ambito europeo e transatlantico, ai fini dell'anticipazione del momento preventivo presuppone di ancorare l'azione di raccolta e delle informazioni, in funzione d'una valutazione previsionale di più ampio respiro, anche al piano delle probabilità di accadimento dell'evento e non solo a quello delle possibilità.

Le misure normative di contrasto al terrorismo approntate dall'Italia

L'Italia ha risposto con prontezza alla minaccia terroristica dopo l'11 settembre 2001, predisponendo un apparato consistente di interventi normativi.

Ciò ha fatto seguendo una linea di rigorosa coerenza alle pertinenti risoluzioni adottate in sede Nazioni Unite ed ai vari strumenti normativi adottati in sede UE.

Si segnalano, al riguardo:

- il decreto-legge 28 settembre 2001, n. 353, recante "Disposizioni sanzionatorie per le violazioni delle misure adottate nei confronti della fazione

- afghana dei Talibani” convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 27 novembre 2001, n. 415, finalizzato ad attuare le misure di congelamento finanziario e patrimoniale disposte in attuazione della risoluzione n. 1333/2000 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite e del regolamento (CE) n. 467/2001 del Consiglio, del 6 marzo 2001;
- il decreto-legge 12 ottobre 2001, n. 369, recante “Misure urgenti per reprimere e contrastare il finanziamento del terrorismo internazionale”, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 14 dicembre 2001, n. 431, focalizzato quasi esclusivamente nella costituzione di un Comitato di sicurezza finanziaria, principalmente finalizzato a individuare i patrimoni ed i movimenti finanziari sospetti e comunicarli al Comitato ONU per le sanzioni. Con la legge n. 431/2001 è stato istituito presso il Ministero dell’Economia e delle Finanze il Comitato di Sicurezza Finanziaria, presieduto dal Direttore Generale del Tesoro. Esso è costituito da rappresentanti dei Ministeri dell’Interno, dell’Economia e delle Finanze, della Giustizia e degli Affari Esteri, della Banca d’Italia, della Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (CONSOB), dell’Associazione Bancaria Italiana, dell’Ufficio Italiano dei Cambi, delle Forze di Polizia, dei Carabinieri, della Guardia di Finanza e della Direzione Nazionale Antimafia. Il CSF è incaricato di prevenire l’utilizzo del sistema finanziario italiano da parte di organizzazioni terroristiche; coordina l’azione italiana di contrasto al finanziamento del terrorismo; è competente per i provvedimenti di congelamento di beni di individui o enti legati ad organizzazioni terroristiche. Il Comitato effettua il monitoraggio dell’attuazione dei regolamenti comunitari che disciplinano tale materia. Il CSF supervisiona inoltre l’applicazione delle sanzioni adottate dal Consiglio di Sicurezza ed approva le proposte di inserimento di individui o enti nella lista del Comitato Sanzioni contro Al Qaeda e Talebani;
 - il decreto-legge 18 ottobre 2001, n. 374, recante “Disposizioni urgenti per contrastare il terrorismo internazionale”, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 15 dicembre 2001, n. 438, centrato soprattutto sulle nuove fattispecie di associazione con finalità di terrorismo, anche internazionale e sull’affinamento di alcuni strumenti di indagine, quali le “operazioni sotto copertura” e le “intercettazioni preventive”.

Con la predetta Legge 438/2001 sono state adottate misure urgenti per la prevenzione ed il contrasto dei reati commessi per finalità di terrorismo internazionale ed è stata introdotta la nuova fattispecie penale di associazione con le finalità, appunto, di terrorismo internazionale (art. 270-bis); - la legge 14 gennaio 2003, n. 7, di Ratifica ed esecuzione della Convenzione internazionale per la repressione del finanziamento del terrorismo, fatta a New York il 9 dicembre 1999, e norme di adeguamento dell’ordinamento interno;

- il decreto-legge 27 luglio 2005, n. 144, recante “Misure urgenti per il contrasto del terrorismo internazionale”, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 31 luglio 2005, n. 155, di contenuto abbastanza diversificato, tendente ad affinare e rendere più incisivi alcuni strumenti di intervento, soprattutto in via di prevenzione.

Si osserva che i decreti-legge n. 353 e 369 del 2001 e la legge n. 7 del 2003 sono finalizzati principalmente ad incidere sul finanziamento del terrorismo (individuazione delle operazioni sospette, blocco dei beni, ecc.)

L’attenzione si sofferma, quindi, sul D.L. 374 /2001 e sul D.L. 144/ 2005.

Il primo (D.L. 374 /2001), in particolare, si caratterizza per quattro elementi:

- l’estensione formale del reato di associazione terroristica, con le connesse fattispecie di favoreggiamento, al terrorismo internazionale (art. 1);
- l’analogia estensione formale per quanto attiene alle misure di prevenzione (soprattutto patrimoniali);
- l’affinamento di alcuni mezzi di prova, fra cui le “operazioni sotto copertura” (art. 4);
- l’affinamento dei mezzi di indagine “non processuali” e, particolarmente, delle cosiddette “intercettazioni preventive”: intercettazioni di comunicazioni, cioè, basate su elementi di sospetto ed i cui risultati non possono essere in alcun modo utilizzati nel processo penale, bensì solo per la prevenzione dei delitti più gravi (o per la prosecuzione delle indagini di polizia). E’ importante sottolineare che queste intercettazioni sono sottoposte ad un doppio livello di autorizzazione: del Ministro dell’interno o Autorità delegata e del Magistrato del pubblico ministero, al quale è demandato anche il controllo di regolarità delle operazioni.

Più complesso e più ampio è il contenuto del secondo (D.L. 144 del 2005), il quale reca:

- specifiche e mirate misure volte a perfezionare norme ed istituti già in vigore, nonché a potenziare gli strumenti d’indagine e di controllo, fra cui:
 - estensione alle indagini per terrorismo dei cosiddetti “colloqui investigativi” in carcere (art. 1);
 - rilascio di permessi di soggiorno per fini investigativi (art. 2);
 - espulsione per motivi di terrorismo (art. 3);
 - estensione ai Servizi segreti della disciplina delle «intercettazioni preventive» (art. 4);
 - nuove norme sui dati del traffico telefonico e telematico, prevedendo la salvaguardia (a tempo determinato) dei dati essenziali relativi alle comunicazioni telefoniche e telematiche (art. 6);
 - misure amministrative utili per controllare attività «sensibili» ai fini di terrorismo (esercizi di internet-point e simili, attività di volo, attività inerenti agli esplosivi artt. da 7 a 9-bis);

- calibrati interventi in materia di fermo e di arresto, nei limiti propri di un provvedimento d’urgenza, ed in materia di identificazione delle persone, sia a fini giudiziari che di pubblica sicurezza, nell’intento di conseguire un’azione sempre più mirata dell’apparato investigativo e penale, fra cui:
 - misure di identificazione attraverso il prelievo, a basso livello di invasività, di campioni biologici per l’estrazione del profilo del DNA (art. 10);
 - previsione dello specifico reato di fabbricazione e possesso di documenti falsi (ibidem);
 - mirati interventi sul sistema delle misure di prevenzione (art. 14), ripristinando, nelle circostanze più gravi, l’arresto fuori flagranza, estendendo alcuni divieti con spiccate finalità di prevenzione (quali, ad esempio, quelli concernenti il possesso di giubbotti antiproiettile e di auto blindate) e, soprattutto, prevedendo uno specifico intervento di prevenzione «patrimoniale» nel caso di risorse utilizzabili per finalità di terrorismo;
 - altrettanto puntuali interventi sul codice penale, integrando le fattispecie circostanti all’“associazione con finalità di terrorismo” al fine di punire specificamente anche le condotte di reclutamento e addestramento per finalità di terrorismo;
 - un’ultima area di intervento è, infine, rappresentata dalle norme volte ad ampliare il quadro delle risorse utilizzabili, ai diversi livelli, per le attività di prevenzione e di contrasto del terrorismo.

Ai fini che qui interessano, occorre sottolineare che le norme potenzialmente più “invasive” dei diritti di libertà o di iniziativa economica sono state temporalmente limitate, in ossequio alla Risoluzione del Parlamento europeo del 28 aprile 2005 ed alla giurisprudenza costituzionale italiana che ammette deroghe alla ordinaria disciplina delle garanzie costituzionali (in particolare in materia di diritto alla difesa) purché giustificate dalla necessità di tutelare altri diritti costituzionali fondamentali (in particolare i diritti di sicurezza) e per un tempo limitato.

Sono, pertanto, circoscritte nel tempo, le norme riguardanti:

a) le deroghe 3 al D.Lgs. n. 286/1998 previste dall’art. 3, commi 2 e 5, del D.L. n. 144/2005, finalizzate all’esecuzione immediata dell’espulsione ed alla tutela della segretezza degli atti d’indagine - fino al 31 dicembre 2007;

b) la conservazione - fino al 31 dicembre 2007 - dei dati del traffico telefonico o telematico (art. 6 comma 1);

c) la previsione - fino al 31 dicembre 2007 - di un’apposita licenza del questore per l’esercizio di impianti di telecomunicazioni aperti al pubblico (i c.d. “internet point”), con conseguenti obblighi di registrazione dei clienti (art. 7);

d) la previsione - fino al 28 luglio 2007 - di un apposito nulla osta del questore per l’accesso alle scuole di volo (art. 9, comma 1).

Si intende bene che le norme di maggiore “invasività” sono quelle riguardanti l’espulsione degli stranieri sospettati di attività terroristiche o di agevolazione

Lotta al terrorismo

del terrorismo o del reclutamento di terroristi o di appartenere, comunque, ad associazioni terroristiche.

I motivi di doglianza espressi nei ricorsi attengono perlopiù al trattamento contrario agli artt. 2 (Diritto alla vita) e 3 (Divieto della tortura) della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo a cui sarebbero sottoposti i sospettati di terrorismo una volta rimpatriati.

Ne consegue che, essendo, com'è noto, abolite le frontiere interne, l'esigenza di prevenire minacce terroristiche deve necessariamente essere perseguita congiuntamente a livello europeo; appare ovvio, infatti, come l'impossibilità di espellere dal territorio nazionale gli stranieri ritenuti pericolosi mini la sicurezza non solo dell'Italia, ma dell'intero spazio territoriale Schengen.

Ne discende pure che la valutazione della compatibilità delle norme anti-terrorismo con la tutela dei diritti umani fondamentali si deve spostare dal territorio e dagli ordinamenti europei al territorio ed agli ordinamenti dei Paesi d'origine, con questioni che investono il più generale e delicato tema del rapporto fra terrorismo e legittima persecuzione dei reati di terrorismo o a questo connessi e riconoscimento dello status di rifugiato e delle condizioni cui il riconoscimento stesso è subordinato.

Il quadro legislativo delle misure contro il terrorismo internazionale è destinato ad arricchirsi ulteriormente non appena verranno approvate dal Parlamento le norme del disegno di legge per la ratifica dell'adesione al Trattato di Prum e del disegno di legge (A.C. 2665, già approvato dal Senato), concernente l'istituzione di squadre investigative comuni sopranazionali.

Il primo D.d.L., approvato in data 30 ottobre 2007 dal Consiglio dei Ministri, oltre ad autorizzare l'adesione dell'Italia al Trattato concluso il 27 maggio 2005 tra il Regno del Belgio, la Repubblica federale di Germania, il Regno di Spagna, la Repubblica francese, il Granducato del Lussemburgo, il Regno dei Paesi Bassi e la Repubblica d'Austria, disciplinante lo scambio di informazioni tra le Forze dell'ordine europee in tema di lotta al terrorismo, alla criminalità organizzata ed alla immigrazione clandestina, istituisce la Banca Dati nazionale del DNA, a carattere interforze.

La Banca dati nazionale del DNA è collocata nell'ambito del Dipartimento della Pubblica Sicurezza del Ministero dell'interno, il Laboratorio centrale della Banca dati presso il Dipartimento Affari Penali del Ministero della giustizia. La Banca dati svolge le attività di raccolta dei dati relativi ai profili del DNA (ad esempio di soggetti che hanno commesso particolari fattispecie di reato, di persone scomparse o di cadaveri non identificati) e di raffronto dei profili raccolti, ai fini dell'identificazione dell'autore di un reato, mentre il Laboratorio provvede alla estrazione dei profili del DNA e alla conservazione dei reperti biologici.

Possono essere sottoposti a prelievo di campioni biologici i soggetti in carcere o agli arresti domiciliari; chi è stato arrestato in flagranza di reato o sottoposto a fermo di indiziato di delitto (il prelievo viene effettuato dopo la convalida da parte del giudice); i detenuti o destinatari di misura alternativa alla detenzione in seguito a

sentenza irrevocabile per delitto non colposo; i soggetti nei cui confronti è applicata una misura di sicurezza detentiva, provvisoria o definitiva.

La Banca dati ha finalità esclusive di identificazione personale per la polizia giudiziaria e per l'attività giudiziaria. L'analisi svolta può riguardare solo segmenti non codificati del genoma umano, vale a dire quelli dai quali non siano desumibili informazioni sulle caratteristiche del soggetto analizzato, quali ad esempio le malattie. L'archivio può essere consultato solo da personale addetto ed autorizzato, secondo modalità che consentano la tracciabilità, ossia l'individuazione della postazione e del soggetto che ha effettuato l'accesso.

Nel caso di assoluzione con sentenza definitiva perché il fatto non sussiste o perché l'imputato non lo ha commesso è disposta, anche d'ufficio, la cancellazione dei profili del DNA acquisiti e la distruzione dei relativi campioni biologici. La cancellazione d'ufficio avviene anche se le operazioni di prelievo sono state compiute in violazione delle norme.

La Banca dati è utile soprattutto nei fenomeni di recidiva; da qui l'importanza che i dati siano conservati per un numero congruo di anni. Allo stesso tempo si è ritenuto necessario fissare un limite massimo di conservazione, per evitare un'infinita sottoposizione a controlli, anche a distanze di tempo considerevoli. Si propone perciò un termine massimo di 40 anni per la conservazione dei profili e un termine massimo di 20 anni per la conservazione dei campioni biologici.

Ad assicurare l'imparzialità dei controlli saranno due enti autonomi: il Garante per la protezione dei dati personali (che agirà in applicazione della normativa già esistente in materia di protezione dei dati personali) e il Comitato Nazionale per la Biosicurezza e le Biotecnologie.

Il secondo D.d.L. (già approvato dal Senato e, nel momento in cui si scrive, all'esame della Camera), ha come finalità precipua la realizzazione di spazi di collaborazione operativa tra le strutture investigative di diversi Stati; collaborazione avvertita, da tempo, come uno strumento di particolare efficacia nella lotta alla criminalità organizzata e al terrorismo internazionale.

Già nel 1999, il Consiglio europeo di Tampere del 15-16 ottobre affrontava il problema di superare i tradizionali limiti della cooperazione interstatuale, investigativa e giudiziaria, specialmente nel contrasto alla criminalità organizzata di tipo mafioso e nella lotta contro il terrorismo internazionale, autorizzando gli Stati membri, nel quadro di un auspicato rafforzamento dell'Europol, ad avviare, svolgere o coordinare indagini, ovvero ad istituire squadre investigative comuni per alcuni settori di criminalità, rispettando i sistemi di controllo giudiziari tra gli Stati membri. Sulla scorta di tali indicazioni l'Unione europea ha disciplinato l'istituzione di squadre investigative comuni di questo tipo, prima con la convenzione di Bruxelles del 29 maggio 2000 e, successivamente, in data 13 giugno 2002, con una decisione quadro del Consiglio (2002/465/GAI).

Il disegno di legge in esame è appunto diretto a dare attuazione a questa decisione quadro, anche se istituisce un quadro normativo idoneo a consentire l'isti-

tuzione di squadre investigative comuni anche con Stati non facenti parte dell'Unione europea, laddove ciò sia previsto da Accordi bilaterali in attuazione dei principi generali recati da documenti quali la Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale, adottata dall'Assemblea generale il 15 novembre 2000 e ratificata dall'Italia ai sensi della legge 16 marzo 2006, n. 146, la Convenzione, sempre delle Nazioni Unite, contro la corruzione, adottata dall'Assemblea generale il 31 ottobre 2003, e l'Accordo sulla mutua assistenza giudiziaria fra gli Stati Uniti d'America e l'Unione europea del 25 giugno 2003.

Al di là dell'evidente necessità di dare attuazione ai suddetti indirizzi comunitari ed internazionali, va osservato che l'approvazione di una normativa che consenta l'istituzione in Italia di squadre investigative comuni sovranazionali riveste un carattere di particolare opportunità, alla luce del recente allargamento dell'Unione europea e del conseguente aumento della libertà di circolazione delle persone, con tutti i rischi facilmente intuibili ed a questa connessi.

ORDINE
E SICUREZZA
PUBBLICA



UN NUOVO APPROCCIO ALLE POLITICHE PER LA SICUREZZA URBANA: I PATTI PER LA SICUREZZA

Sandro Zappi

Premessa

Secondo dati del Dipartimento della Pubblica Sicurezza, alla fine del mese di agosto 2007 risultavano oltre 400 accordi (variamente denominati: protocolli d'intesa, di legalità, contratti di sicurezza o altro) stipulati tra Prefetture ed Amministrazioni locali in tema di sicurezza urbana, compresi quelli scaduti e quelli rinnovati.

La "sicurezza partecipata", cioè il sistema della concertazione tra Stato, Regioni, Province e Comuni di programmi per garantire ed estendere, sul territorio, "il diritto alla sicurezza" dei cittadini, in un'accezione assai ampia, ha dunque maturato una ricca esperienza, a partire dal primo Protocollo d'intesa stipulato nel febbraio 1998 tra la Prefettura ed il Comune di Modena.

Tra la fine del 2006 ed i primi mesi del 2007 si è aperta, con ogni probabilità, una fase nuova, con l'avvio della stagione dei "Patti per la sicurezza".

Il primo di tali Accordi, per la sicurezza di Napoli e provincia, è stato sottoscritto il 3 novembre 2006. Il 20 marzo 2007 è stato firmato un patto-cornice tra il Ministero dell'Interno e l'ANCI, che si pone come modello di riferimento per la definizione di altrettanti accordi in materia di sicurezza e prevenzione sociale in ogni Comune. A tale patto-tipo sono seguiti, in rapida successione, tra i mesi di maggio e luglio, altrettanti Patti relativi a tutte le città metropolitane (tranne Palermo), nonché a Modena e Prato.

In particolare, nel mese di maggio sono stati sottoscritti i Patti per Roma e Milano (il giorno 18), nonché quello per Torino (il 22); nel mese di giugno sono stati stipulati quelli per Cagliari (il giorno 11), per Catania (idem), per Genova (il 14), per Bari (il 18) e Bologna (il 19); infine a luglio sono stati firmati quelli per Venezia (il 18) e Firenze (il 19). I Patti per la sicurezza di Modena e Prato sono stati sottoscritti rispettivamente il 18 e il 31 luglio.

Per apprezzare compiutamente la portata innovativa dei Patti per la sicurezza, è utile una ricapitolazione, sia pure sommaria, sui caratteri di fondo degli strumenti di collaborazione tra Prefetture e Autonomie locali in materia di sicurezza, nelle due fasi in cui la loro storia può essere scomposta.

I Protocolli di intesa e i Contratti di sicurezza

Una prima fase può essere individuata negli Accordi sottoscritti nel biennio 1998/1999, per lo più denominati “*Protocolli d’Intesa*”. Alla fine del 1999 ne risultavano sottoscritti circa 60. Tali Accordi muovevano, in prevalenza, attorno ad un numero limitato di impegni reciproci tra Prefetture e Amministrazioni comunali (scambio di informazioni e dati, maggiore collaborazione della polizia municipale con le Forze di polizia dello Stato nel controllo del territorio secondo pianificazioni concordate in seno ai Comitati provinciali dell’ordine e della sicurezza pubblica, apertura di questi ultimi ai rappresentanti comunali, iniziative di formazione congiunta del personale, ecc.).

Gli obblighi concordati, però, erano descritti in termini generali, se non generici, non prevedevano scadenze temporali, né efficaci momenti di verifica, né adeguate specificazioni.

Fu ben presto chiara, perciò, l’esigenza di aprire una seconda fase nei rapporti di collaborazione tra le Prefetture e le amministrazioni locali, che - a partire dal 2000 - cominciarono perciò ad utilizzare lo strumento dei “*contratti di sicurezza*”. Ancora una volta fu il Comune di Modena a legare il suo nome al primo contratto di tal genere, sottoscritto il 27 marzo 2000 alla scadenza del primo Protocollo d’intesa.

La scelta del termine “contratto” non sottolineava soltanto la novità dello strumento, ma anche la volontà di conferire ad esso una maggiore “cogenza”, un maggior vincolo per le parti stipulanti rispetto ai Protocolli d’Intesa.

Gli impegni concordati, poi, risultavano assai più ampi e meglio dettagliati di quanto non lo fossero nei vecchi protocolli: in genere si definivano linee di indirizzo ulteriori o più specifiche e si individuavano nuovi settori e priorità d’intervento (ad esempio, in materia di appalti, di controlli sugli esercizi pubblici, di lotta alle tossicodipendenze, all’immigrazione clandestina e così via).

A seguito del primo, negli anni 2000/2003 vennero sottoscritti oltre 100 contratti di sicurezza¹ (conteggiando anche quelli che continuavano a denominarsi “protocolli d’intesa”, pur nella nuova impostazione).

Non è mai stato possibile portare a termine una verifica su base nazionale in merito all’effettiva attuazione e ai risultati conseguiti grazie ai Protocolli d’Intesa e ai Contratti di sicurezza. Nel novembre 2000, presso il Ministero dell’Interno, fu costituito un gruppo di lavoro per il monitoraggio degli accordi sino ad allora stipulati, che tuttavia non riuscì a produrre una “fotografia” attendibile della situazione. Nell’agosto 2004 un nuovo tentativo di ricognizione generale fu avviato con l’“*Intesa tra il Ministero dell’Interno–Dipartimento della Pubblica Sicurezza e il Forum italiano per la sicurezza urbana*”. Ad oggi, neppure questo lavoro ha prodotto un rapporto finale.

¹ Secondo quanto risulta all’Ufficio di Gabinetto del Ministero dell’Interno, che tentò un primo censimento nel marzo 2003.

Pur mancando, quindi, elementi certi e completi per esprimere giudizi definitivi, è opinione diffusa che l'esperienza dei Contratti di sicurezza si sia rivelata complessivamente più produttiva che non quella della stagione precedente.

È altresì opinione diffusa, tuttavia, che in generale, malgrado le intenzioni, anche i Contratti di sicurezza non siano riusciti a superare del tutto i limiti dei precedenti accordi: gli impegni assunti sono rimasti anch'essi spesso generici, così come l'indicazione delle azioni concrete e dei progetti da attuare, la vincolatività degli accordi non è risultata effettivamente garantita, né, soprattutto, i contratti hanno risolto il problema delle risorse umane, finanziarie e strumentali necessarie alla loro realizzazione, o quello della verifica dei risultati conseguiti.

In definitiva, perciò, la capacità di tali strumenti di ottenere risultati concreti è stata spesso determinata da fattori locali, da elementi soggettivi e dalla stessa capacità di Prefetti e Sindaci di stabilire relazioni funzionali tra i rispettivi uffici.

Considerazioni sulla stagione dei Protocolli e dei Contratti di sicurezza

Gli strumenti di partenariato di cui si è detto hanno comunque rappresentato il tentativo di dare risposta ad una problematica diventata cruciale nella percezione dell'opinione pubblica a metà degli anni '90 e rimasta decisiva da allora: quella del bisogno di maggior sicurezza dei cittadini non solo di fronte alle minacce della vera e propria criminalità, ma anche della delinquenza diffusa, fatta di scippi, di rapine, di tanti "piccoli" reati o semplicemente di atti di inciviltà, talora privi di rilevanza penale, di cui sono vittime ogni giorno tante persone e che tanto pesano sul senso di insicurezza collettivo.

Protocolli e Contratti di sicurezza certificavano la nuova consapevolezza che in una collettività il disordine e la delinquenza sono inesorabilmente collegati: la sicurezza è direttamente influenzata dallo stato obiettivo delle città, dalle situazioni di degrado che spesso vi si riscontrano, dalle condizioni materiali in cui si svolge la vita dei cittadini. Risultava, cioè, sempre più chiaro che il disordine urbano, la diffusione e la tolleranza dell'illegalità, anche in quelle forme che non si traducono in gravi fatti criminali, creano comunque un contesto favorevole allo sviluppo della delinquenza maggiore, alla quale finiscono per intrecciarsi. Perciò, contrastare l'illegalità, anche nelle sue manifestazioni "minori", può essere necessario per prevenire e contrastare efficacemente le forme di delinquenza più pericolose. E poi, banalmente: una strada non illuminata può favorire la commissione di determinati reati, sicché illuminarla può costituire una misura di prevenzione semplice ma efficace.

Di qui la necessità di un approccio integrato ai temi della sicurezza, per "mettere in rete", in funzione di un obiettivo unitario, le diverse competenze e responsabilità facenti capo, innanzitutto, ai due poteri pubblici presenti sul territorio, quello del Governo locale, rappresentato dal Sindaco, e quello dello Stato, rappresentato a livello decentrato dal Prefetto. La peculiarità dell'esperienza avviata con i Protocolli d'intesa risiede,

Ordine e sicurezza pubblica

dunque, nello sforzo di affiancare all'impegno delle Forze di polizia e della Magistratura, un'attività di prevenzione a tutto campo, intesa ad incidere sugli stessi fattori strutturali dai quali l'illegalità può trarre alimento, programmando perciò anche azioni (di competenza comunale) di recupero e riqualificazione urbana, di prevenzione sociale, nonché di diffusione tra i cittadini di una vera e propria "cultura della legalità".

Sotto questo profilo, Protocolli e Contratti di sicurezza, di fatto, avviavano al superamento la tradizionale separazione tra Stato ed Enti locali in tema di ordine e sicurezza pubblica nelle città, già incrinata dal D.L.vo n. 279 del 1999, che aveva istituzionalizzato la presenza dei Sindaci nei Comitati provinciali per l'ordine e la sicurezza pubblica.

La nozione di "sicurezza urbana"

In questo quadro ha cominciato ad affermarsi, a metà degli anni '90, il concetto di "sicurezza urbana", che individua, al tempo stesso, l'area della collaborazione sinergica tra Stato ed Autonomie locali e l'obiettivo stesso della collaborazione.

Fino ad allora, nel nostro Paese, la sicurezza veniva declinata solo nell'ambito della tradizionale materia "ordine e sicurezza pubblica", di esclusiva competenza statale, e dunque, secondo il costante insegnamento della Corte Costituzionale², come insieme di misure ed attività strettamente volte alla prevenzione dei reati e al mantenimento dell'ordine pubblico. La Suprema Corte, anzi, ha sempre dato una lettura restrittiva della materia ordine e sicurezza pubblica, considerando estranee ad essa tutte quelle funzioni amministrative pur capaci di incidere sulla sicurezza pubblica e ad essa connesse, ma in modo indiretto³. È evidente, perciò, che il concetto di ordine e sicurezza pubblica era ben lungi dal poter contenere la latitudine degli interventi ipotizzati nei protocolli d'intesa e nei contratti di sicurezza.

A piena ragione, quindi, nel richiamato, storico protocollo relativo alla città di Modena si affermava che *"il tema della sicurezza dei cittadini, pur comprendendolo, non coincide con l'ordine e la sicurezza pubblica perchè riguarda più complessivamente la qualità della vita delle persone residenti in un territorio, alla cui base vi è la rete dei valori e dei servizi che contribuiscono a definire l'identità civica nella quale la comunità si riconosce"*.

Del resto, la distinzione tra la sicurezza come mera attività di organizzazione e azione della polizia contro la criminalità e la sicurezza nel senso ampio appena ricordato è da tempo presente negli ordinamenti inglese e francese che definiscono con termini diversi le due situazioni (rispettivamente, *security* e *safety*, e *sureté* e *securité*).

Emblematico di tale distinzione può considerarsi il documento approvato a Reggio Calabria il 19 ottobre 1998 dall'Assemblea Nazionale delle Città, Province

² V., tra le altre, le sentenze n. 407 del 2002, nn. 55 e 290 del 2001, n. 77 del 1987.

³ V., particolarmente, la sentenza n. 105 del 24 marzo 2006, con specifico riferimento alla legittimità costituzionale dello svolgimento, da parte di una Regione, di funzioni di rilevazione, studio e ricerca di dati storici attinenti alla sicurezza del territorio.

e Regioni che diedero vita al Forum Italiano della Sicurezza Urbana- FISU (quale sezione dell'omologo Forum europeo), dove si afferma che *“la sicurezza urbana e il suo governo sono un oggetto assai più ampio che non la sicurezza intesa in senso formale: essa ricomprende infatti la qualità urbana, fisica e sociale, lo “star bene” nella città e nelle relazioni sociali; non solo, dunque, ordine pubblico in senso stretto, controllo della legalità e repressione dei reati”*⁴.

Dunque, era (ed è) compatibile con il dettato costituzionale concepire, accanto ad una sicurezza “primaria”, intesa come ordine e sicurezza pubblica, una sfera più ampia, definibile appunto “sicurezza urbana”, che si realizza attraverso l'azione congiunta e sinergica di più livelli di governo nell'ambito delle rispettive competenze. Ne risulta, perciò, legittimato un ruolo attivo e di governo dei Sindaci e delle Amministrazioni territoriali in materia di sicurezza, senza alcuna lesione della riserva di competenza prevista dalla Costituzione a favore degli organi dello Stato in materia di “ordine e sicurezza pubblica”.

Questa impostazione non è mutata negli anni successivi ed il concetto di “sicurezza urbana” rimane il fondamento concettuale anche dei Patti per la sicurezza, che ad esso fanno continui riferimenti. Ad esempio, il Patto per la sicurezza stipulato il 20 marzo 2007 tra Ministero dell'Interno e ANCI, che si propone come accordo-quadro, dichiara nelle premesse l'obiettivo di realizzare, in tutti i Comuni, nuovi *“modelli di governo della sicurezza urbana che sappiano affiancare ai necessari interventi per la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica iniziative capaci di migliorare la vivibilità del territorio e la qualità della vita, coniugando prevenzione, mediazione dei conflitti, controllo e repressione.”*⁵.

In definitiva, dunque, nella concettualizzazione di tutti gli strumenti di partenariato fin qui realizzati, la “sicurezza urbana” comprende sia la tradizionale azione di polizia volta alla prevenzione e repressione dei reati e delle illegalità, sia misure di carattere urbanistico, sanitario, educativo, culturale. In tale ottica, il diritto dei cittadini alla sicurezza rileva sia rispetto alle situazioni rilevanti sul piano penale, sia a quelle di semplice illegalità o addirittura di mera inciviltà, purchè suscettibili di incidere e intrecciarsi con la “vivibilità delle città”, cioè con il diritto delle persone di svolgere la propria vita di relazione e di esercitare i fondamentali diritti di libertà usufruendo serenamente del proprio ambiente urbano.

I concreti confini di tale concetto restano, comunque, indefiniti o, meglio, restano soggetti alle estensioni corrispondenti alla sensibilità, ai bisogni e alla cultura di ciascuna comunità in ciascun momento del suo sviluppo.

⁴ Assai chiare, nello stesso senso, sono le parole dell'allora Sindaco di Modena, Giuliano Barbolini, che in un Convegno tenutosi in quella città nel 2000, riassume la sicurezza urbana nelle *“politiche di vivibilità finalizzate ad assicurare la libertà di muoversi, lavorare, abitare con serenità gli spazi pubblici, favorire lo sviluppo di una convivenza civile tra generazioni, culture ed etnie diverse, garantire la coesione sociale e promuovere pratiche di solidarietà e rispetto reciproco”*.

⁵ Lo stesso patto prevede inoltre, tra l'altro, la costituzione di un gruppo di lavoro congiunto Governo-città metropolitane per l'elaborazione di proposte per riforme ordinamentali nella stessa materia della *“sicurezza urbana”*.

I Patti per la Sicurezza: profili generali

Una stagione del tutto nuova nella collaborazione Stato-Regioni-Enti locali in materia di sicurezza ha preso avvio, come si è detto all'inizio, nel novembre 2006, con la sottoscrizione, da parte del Ministro dell'Interno *pro-tempore*, dei Presidenti della Regione e della Provincia, e del Sindaco di Napoli, del “*Patto per la sicurezza di Napoli e delle città della provincia*”. Dunque, un atto sottoscritto contestualmente dai Rappresentanti di tutti i livelli di Governo del territorio.

I contenuti dell'accordo sono del tutto nuovi rispetto ai precedenti strumenti di collaborazione: il progetto si presenta come globale e rivede complessivamente l'organizzazione della sicurezza pubblica nell'area interessata, superando la logica degli “interventi tampone”. Sono previste misure di carattere strutturale e infrastrutturale di livello non comparabile con quelle delineate nei precedenti accordi, quali: l'invio di un contingente di operatori di polizia per il controllo del territorio e l'attività investigativa, la costituzione di una forza di polizia di intervento rapido per operazioni straordinarie e mirate; la costituzione di nuovi reparti della Polizia di Stato e dei Carabinieri per lo specifico controllo della rete autostradale e degli itinerari turistici; un piano di redistribuzione e di potenziamento dei presidi di polizia sul territorio, ed altro.

Soprattutto, il Patto prevede la messa in comune tra tutti i partner di una massa di risorse finanziarie per la realizzazione degli obiettivi concordati, *in primis* per le esigenze delle Forze dell'ordine: per la prima volta Regione ed enti locali concorrono alla copertura delle spese per l'acquisto di mezzi e dotazioni per le Forze di polizia dello Stato, in quanto finalizzati all'attuazione di programmi straordinari. Questa scelta è stata in seguito codificata dall'art. 1, c. 439, della legge finanziaria 2007.

Presenta caratteri analoghi il “Patto Calabria Sicura”, sottoscritto il 16 febbraio 2007 presso la Prefettura di Catanzaro tra il Ministero dell'Interno, la Regione Calabria e le Province di Catanzaro e Reggio.

Il 20 marzo scorso, poi, è stato sottoscritto un Patto per la sicurezza tra il Ministero dell'Interno e l'ANCI: si tratta di un accordo-cornice finalizzato a generalizzare l'applicazione di quello che viene definito un “*nuovo modello di governo della sicurezza urbana*” in tutti i Comuni, compresi quelli di piccole dimensioni. Lo schema delineato da questo Patto si propone di soppiantare i precedenti strumenti di collaborazione Stato-Enti locali, superandone i limiti.

Nel Patto siglato con l'ANCI e in quelli successivi, vi è, però, una novità di carattere strategico rispetto ai protocolli d'intesa e ai contratti di sicurezza, ed è la convinzione dichiarata che il governo della sicurezza urbana “*debba*” essere gestito attraverso forme di cooperazione sinergica tra i diversi livelli istituzionali; vi è l'idea che sia non solo opportuno, ma necessario integrare una visione ed una strategia nazionali in tema di sicurezza con una programmazione specifica calibrata sulle oggettive criticità locali, perciò definita localmente, sul territorio. I caratteri unitari della politica

della sicurezza pubblica restano fermi, ma viene affermata la necessità di arricchirli e specificarli con progetti locali condivisi, mettendo in sinergia le competenze dei vari livelli di governo. Il valore strategico di tali intese nel quadro delle politiche della sicurezza urbana dell'attuale Governo è evidenziato dal fatto che non solo quello per Napoli ma tutti i Patti successivi sono stati firmati alla presenza del Ministro dell'interno o del Viceministro o di entrambi, come nel caso dei Patti per Roma e Milano.

Tra le novità di ordine generale, va rimarcato che, ad eccezione dei Patti relativi alle città di Milano e Modena, sottoscritti soltanto dal Prefetto e dal Sindaco, tutti gli altri sono stati sottoscritti anche dal Presidente della Provincia e dal Presidente della Regione e vedono, perciò, un impegno convergente di tutti i livelli istituzionali rappresentativi dei rispettivi territori. Alcuni di essi, come il Patto per la sicurezza dell'area metropolitana fiorentina e quello per "Cagliari sicura", sono stati sottoscritti anche dai rappresentanti di alcuni comuni dell'hinterland. Tutti i Patti, comunque, individuano il proprio campo d'azione non nel solo territorio del Comune capoluogo, ma anche in quello delle aree contermini.

I Patti per la sicurezza nel nuovo quadro costituzionale

Un obiettivo fattore di impulso allo sviluppo di forme nuove di cooperazione tra lo Stato ed il sistema delle Autonomie viene indubbiamente dal nuovo assetto costituzionale scaturito dalla riforma del Titolo V°.

In primo luogo, è da considerare che l'attribuzione ai Comuni di una competenza di carattere generale in ordine alla gestione dei compiti amministrativi (salvo il conferimento a livelli superiori ove prevalgano esigenze di esercizio unitario, in applicazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza) conferisce loro anche la titolarità di un maggior numero di compiti direttamente o indirettamente rifluenti sulla sicurezza pubblica, con la conseguente quota di responsabilità. In ciò è, a ben vedere, il fondamento vero della partecipazione finanziaria, logistica e strumentale di tali amministrazioni alle spese per la sicurezza, sancita dalla legge finanziaria per il 2007, cui si è fatto cenno.

Inoltre, nel nuovo quadro costituzionale, i vari livelli di governo sul territorio (Regioni, Province e Comuni) operano in posizione di equiordinazione tra loro e rispetto allo Stato. Dunque, vi è una pluralità di soggetti equiordinati (lo Stato e le Autonomie territoriali), ciascuno titolare di compiti e funzioni diverse, ma comunque rilevanti e reciprocamente influenti sulla sicurezza dei cittadini: è evidente la necessità di ricercare forme di raccordo e collaborazione tra di essi su un piano paritario⁶.

⁶ Nel corso di un'audizione svolta il 29 novembre 2006 dinanzi alla Commissione parlamentare per le questioni regionali, il Ministro dell'interno Giuliano AMATO ha riassunto così la problematica: "sulla base della premessa (che è e deve rimanere indiscussa) che la pubblica sicurezza è una responsabilità nazionale...vi è una correlata premessa: vi sono competenze e responsabilità delle Regioni e degli Enti locali il cui esercizio, coordinato con la responsabilità nazionale di pubblica sicurezza, concorre, con grande efficacia, a realizzare al meglio questa finalità."

Ordine e sicurezza pubblica

È infine da considerare come lo stesso principio di sussidiarietà indirizzi verso la individuazione a livello territoriale della sede di concertazione delle politiche locali di sicurezza urbana.

In questa prospettiva, la cooperazione tra Stato ed Enti locali diventa condivisione di responsabilità, ciascuno per la propria parte, di fronte ai cittadini⁷. La ormai decennale rivendicazione di non pochi Sindaci di una responsabilità diretta in questa materia pare dunque trovare un ulteriore riconoscimento, sulla base di un punto di equilibrio ragionevole e coerente.

I contenuti dei Patti per la sicurezza delle città metropolitane e delle città di Modena e Prato

In via generale, i contenuti dei Patti sono assai più ricchi degli Accordi della stagione precedente, individuano un ventaglio più ampio di priorità locali e in relazione ad esse prevedono la definizione di appositi progetti. Le differenze, al riguardo, tra i vari Accordi sono talora notevoli, ma si rinvengono linee di fondo comuni che pare interessante evidenziare, ricapitolandole in pochi grandi capitoli.

a. La costituzione di un Fondo speciale

Sulla base della norma prevista dall'art. 1, c. 439, della Legge finanziaria per il 2007, tutti i Patti prevedono la costituzione di un Fondo speciale gestito dalla Prefettura, di importo consistente, alimentato con risorse del Comune, della Provincia e della Regione, per la realizzazione dei programmi concordati, comprese l'acquisizione ed il finanziamento delle risorse umane e strumentali occorrenti.

A tale fondo si aggiungono, quasi sempre, ulteriori previsioni di stanziamento da gestire in autonomia da parte degli Enti locali stessi, per gli interventi di loro competenza (interventi di riqualificazione urbana, di recupero di situazioni di degrado, per la sicurezza stradale, ecc.). Dunque, gli stanziamenti per la sicurezza a carico del sistema delle Autonomie raggiungono, per la prima volta, importi di assoluta rilevanza.

b. Controllo del territorio e prevenzione dei reati

Sembrano potersi individuare i seguenti punti salienti:

- I Patti rilanciano, in primo luogo, il ruolo dei Comitati provinciali per l'ordine e la sicurezza pubblica anche quali sedi di confronto istituzionale per l'esame e la definizione in dettaglio delle politiche di sicurezza urbana, nel rispetto delle competenze spettanti alle Autorità provinciali di pubblica

⁷ V. in tali senso, ancora, le recenti dichiarazioni del Ministro AMATO, pubblicate sul sito web del Ministero dell'Interno, ad esempio a margine della sottoscrizione dei Patti per Roma e Milano.

sicurezza⁸. I CPOSP vengono individuati, più o meno dichiaratamente in molti Patti, come vere e proprie cabine di regia per la definizione e l'attuazione dei programmi concordati e per la loro verifica⁹. In questa ottica, vengono riprese e talora ulteriormente arricchite le previsioni del Patto con l'ANCI relativamente alla partecipazione di rappresentanti delle comunità locali sia alle sedute di tale organismo, sia a momenti preliminari di carattere tecnico e preparatorio¹⁰.

- Si prefigura un inserimento più organico delle polizie municipali nei dispositivi di controllo del territorio assieme alle Forze di polizia dello Stato, anche in relazione ad eventi particolari o a specifici fenomeni da fronteggiare, nel quadro delle competenze stabilite dalla legge; si estendono così i livelli di cooperazione previsti dagli attuali Piani coordinati di controllo del territorio; alcuni patti prevedono una più stretta collaborazione in attività determinate, come i servizi di controllo stradale (anche incrementando quelli svolti dai Vigili urbani al fine di “liberare” operatori delle Forze di polizia per i servizi di controllo del territorio¹¹), i servizi, anche congiunti, di controllo sugli esercizi pubblici, sui locali di pubblico spettacolo, specie notturni, nonché sui circoli privati e le sale da gioco, ovvero i servizi di contrasto dello sfruttamento della prostituzione¹².
- Tutti i Patti prevedono l'impegno a potenziare i servizi di “*polizia di prossimità*”, in primo luogo rafforzando e rimodulando, ove necessario, il servizio del Poliziotto e Carabiniere di quartiere¹³, coordinandolo con i servizi territoriali della Polizia municipale; vi è l'impegno degli Enti locali di

⁸ V., per la chiarezza sul punto, il Patto per Milano sicura o quello per l'area metropolitana fiorentina che già all'art. 1, c. 1 definisce il CPOSP come “*la sede istituzionale per l'esame e la definizione delle politiche di sicurezza urbana*”.

⁹ Sono frequenti le previsioni pattizie che, nell'indicare la necessità di interventi per il contrasto di problematiche specifiche, ritenute prioritarie, ne demandano la definizione concreta e operativa ai CPOSP.

¹⁰ Prevedendo anche la costituzione di appositi organismi congiunti di cooperazione e di confronto permanente: ad es., il Patto per Bologna prevede la costituzione di un “*Tavolo di lavoro sulla sicurezza urbana*”, composto da rappresentanti della Prefettura, del Comune e delle Forze di polizia, nonché, ove necessario, della regione e della provincia, occasionalmente aperto anche ai rappresentanti di altre istituzioni o di organizzazioni della società civile, quale organismo istruttorio rispetto al CPOSP. Il Patto per Milano e quello per Bari istituiscono, con formulazioni assai simili, due nuovi “*organismi di cooperazione di supporto all'attività del Prefetto*”, quali il “*Gruppo di lavoro Sicurezza*”, con composizione più o meno analoga al Tavolo tecnico bolognese ed anch'esso concepito come organismo preparatorio del CPOSP, ed il “*Tavolo tecnico interforze*”, entrambi costituiti presso la Prefettura. Un “*Gruppo di lavoro Sicurezza*”, incaricato di predisporre “*progetti finalizzati ad una migliore vivibilità del territorio*”, da sottoporre alle valutazioni del CPOSP, è previsto anche dal Patto per Genova. Un analogo Gruppo tecnico congiunto è previsto anche dal Patto per Modena con compiti di analisi preliminare e di definizione delle intese tra i rappresentanti della Prefettura, delle Forze di polizia e del Comune.

¹¹ In tal senso il Patto per Venezia

¹² V. i Patti per Milano, Genova, Bologna, per l'area metropolitana di Firenze, Catania, Cagliari, Prato

¹³ I Patti per Torino e per Roma dichiarano l'obiettivo di conferire a tale servizio “*una rinnovata missione, di carattere più operativo*”, prevedendo anche appositi piani di coordinamento delle attività del poliziotto e carabinieri di quartiere con i corrispondenti operatori della polizia municipale. Interessante sul punto anche il Patto per Modena.

potenziare il servizio del “vigile di prossimità” o di quartiere, o di dotarsi in tempi brevi di tale servizio se mancante.

- Quasi tutti i patti contengono una prima indicazione delle aree urbane considerate a rischio, perciò destinatarie immediate di progetti mirati di intervento e recupero.
- Tutti i patti prevedono, inoltre, la revisione semestrale “*del contesto situazionale locale*”, con particolare riguardo all’andamento della delittuosità, alle sue caratteristiche, alle aree dove si manifesta e all’insorgenza di nuovi fattori di insicurezza, per aggiornare la mappa delle aree a rischio e rimodulare le azioni di controllo del territorio.
- Per migliorare il controllo del territorio, quasi tutti i Patti prevedono il potenziamento dei sistemi di video-sorveglianza, a cura delle amministrazioni comunali, soprattutto nelle aree ritenute a rischio, attestando i relativi sistemi presso le sale operative delle Forze di polizia e della Polizia municipale, nel rispetto di quanto stabilito dal decreto 8.2.2005 del Capo della Polizia.

c. Organizzazione e potenziamento delle Forze dell’ordine

- Tutti i Patti prevedono l’impegno del Governo di incrementare gli organici delle tre Forze di polizia con l’invio, in tempi brevi, di aliquote di rinforzo.
- Tutti i Patti prevedono inoltre, con formulazioni pressoché identiche, l’impegno del Ministero dell’Interno, in caso di “*emergenze difficilmente fronteggiabili con le risorse e i mezzi a disposizione*” ovvero “*per contrastare fenomeni criminali aggressivi che richiedono urgenti azioni di contenimento e prevenzione*”, di indirizzare nei territori interessati dai Patti aliquote di agenti di una “*Forza di intervento rapido*” da costituire a livello centrale con personale della Polizia di Stato e dell’Arma dei Carabinieri.
- Tutti i Patti delle città metropolitane¹⁴ e quello per Modena prevedono, poi, una verifica dell’attualità della distribuzione dei presidi delle Forze di polizia; a tal fine vengono istituiti in ogni Prefettura dei Gruppi di lavoro, composti da rappresentanti delle Forze di polizia, con il compito di riesaminare, nel termine di 3 mesi, l’organizzazione attuale dei presidi territoriali, riferendo poi al Prefetto “*nell’ottica di un più incisivo controllo del territorio e di un possibile recupero di unità da destinare ai servizi esterni*”. Sulle eventuali proposte il Ministero dell’Interno si impegna a pronunciarsi sollecitamente.

d. Rafforzamento dell’integrazione operativa

Alcuni Patti prevedono azioni specifiche per rafforzare le sinergie tra strutture statali ed enti locali, quali:

- iniziative, anche congiunte, di qualificazione professionale, formazione e aggiornamento del personale delle Forze di polizia e delle Polizie municipali su temi rilevanti ai fini dell’attuazione dei Patti stessi¹⁵;

¹⁴ Questo impegno non è previsto nel patto per Prato.

¹⁵ V., in specie, quelli per Bologna, Venezia, Torino, Bari, Cagliari, Genova, Catania.

- l'incremento dell'interscambio informativo tra tutti i soggetti dell'accordo, per conseguire la *“massima condivisione di dati, analisi e conoscenze relative alla sicurezza del territorio”*, considerando non solo i reati commessi, ma anche gli episodi di inciviltà, di disagio sociale e di disordine urbano rilevati dai Comuni¹⁶;
- il potenziamento della interoperabilità delle sale operative delle Forze di polizia e delle Polizie municipali, anche sotto il profilo tecnologico¹⁷.

e. Specifiche problematiche evidenziate nei Patti

Tutti i Patti individuano, città per città, specifiche priorità rilevanti ai fini della sicurezza nei rispettivi territori. Si tratta di un aspetto molto importante, poiché valorizza la partecipazione degli enti locali anche nel momento della individuazione dei principali fattori di insicurezza e delle priorità di intervento.

Così, ad esempio, il Patto per Roma individua, tra le altre priorità, quella degli interventi nei riguardi *“delle popolazioni senza territorio”* (rom) o per il contrasto della mendicizia organizzata; il Patto per Milano, tra le altre, ancora la questione del nomadismo, i problemi del quartiere cinese o il tema delle occupazioni abusive di aree ed edifici dismessi; il Patto per Venezia prevede interventi per il contrasto della pesca abusiva in laguna; il Patto per Catania si occupa anche di sicurezza dei flussi turistici e di criminalità rurale, e così via.

Vi sono, però, temi presenti in tutti i Patti, che evidentemente costituiscono fattori di insicurezza comuni nelle grandi città del nostro Paese in questa fase storica.

Si tratta, ad esempio, della prostituzione di strada, anche minorile, del commercio ambulante abusivo e della parallela lotta alla contraffazione dei marchi e dei prodotti, del disagio giovanile, del controllo della circolazione stradale. In relazione a tali problematiche, in generale, i Patti impegnano le parti a svolgere *“appositi servizi mirati”*, in modo coordinato tra Forze di polizia e polizie municipali, ovvero a definire iniziative congiunte e piani specifici di intervento, coinvolgendo anche altri soggetti pubblici o privati. In questo quadro, alcuni Patti prevedono, specificamente, azioni per la prevenzione del fenomeno delle c.d. *“stragi del sabato sera”*¹⁸.

Alcuni Patti prevedono una specifica attenzione agli interventi per il contrasto della violenza di natura sessuale nei confronti di donne e minori¹⁹, per il contrasto dell'impiego irregolare di manodopera, nelle diverse forme del *“lavoro nero”* e

¹⁶ V. il Patto per Prato; nonché quelli per Bologna, Genova, Firenze; il comune di Torino si impegna, in particolare, ad adottare uno strumento informatico appositamente progettato per l'analisi dei dati relativi al disagio sociale, agli episodi di inciviltà e di disordine urbano; anche il Comune di Bari si impegna a creare, d'intesa con la Prefettura, un sistema informativo per la raccolta dei dati territoriali relativi a tali fenomeni e a quelli di criminalità diffusa, da utilizzare quale strumento di analisi e indirizzo per le decisioni in materia di sicurezza.

¹⁷ V. i Patti per Bologna, Venezia, Milano. Si tratta, come cennato *infra*, di un obiettivo previsto anche nei protocolli d'intesa stipulati con le Regioni.

¹⁸ V., in particolare i Patti per Bologna, Genova e Venezia.

¹⁹ V., in particolare, i Patti per Bologna, Modena

Ordine e sicurezza pubblica

del “lavoro clandestino”²⁰, oppure per il contrasto dello spaccio di stupefacenti e per la vigilanza sulle tossicodipendenze e l’alcolismo²¹, oppure, ancora, per il recupero degli alloggi occupati abusivamente²².

f. Interventi di carattere sociale

I Patti, infine, prevedono azioni integrate contro il degrado urbano e di carattere sociale, da definire successivamente, quali interventi di riqualificazione urbana, di assistenza alle vittime di reati, per la riduzione dei fenomeni di bullismo giovanile, per favorire l’integrazione degli stranieri, per diffondere la cultura della legalità, specie tra i giovani e nelle scuole, e così via.

Qualche Patto specifica l’impegno del Comune di sottoporre al vaglio del Comitato provinciale per l’ordine e la sicurezza pubblica gli interventi di sua competenza a ciò finalizzati, per una verifica preventiva della effettiva rispondenza delle soluzioni tecniche prescelte agli obiettivi di sicurezza perseguiti²³.

Considerazioni conclusive

È ovviamente impossibile, al momento, prevedere gli esiti della stagione dei Patti per la sicurezza, appena avviata, e dire se questi nuovi strumenti si riveleranno capaci di superare i limiti che hanno impedito ai Protocolli d’intesa o ai Contratti di sicurezza di raggiungere, almeno in via generale, tutti gli obiettivi che ne avevano ispirato la stesura.

È difficile anche dire se si rivelerà giusta la scelta di puntare così fortemente sul carattere locale di tali strumenti, senza affiancarne l’azione con strutture specialistiche e dedicate a livello centrale, con funzioni serventi di raccordo, consulenza e supporto. In Francia, come è noto, invece, sin dall’inizio dell’esperienza dei Contratti locali di sicurezza sono stati creati organismi ministeriali che hanno svolto un ruolo decisivo nel sostegno delle strategie di sicurezza partecipata²⁴.

²⁰ V., i Patti per Bologna, Prato e Modena. Quello per l’area metropolitana fiorentina prevede, in particolare, interventi per la sicurezza nei cantieri.

²¹ V., ad es., i Patti per Venezia, per l’area metropolitana fiorentina, per Catania

²² V., ad es., i Patti per Bari, Bologna, Cagliari, Catania, Milano

²³ V., ad es., i Patti per Torino o per l’area metropolitana di Firenze

²⁴ Quanto alle strutture centrali, in particolare, all’interno dell’Istituto di ricerca e formazione del Ministero dell’interno francese è stata creata la *Mission diagnostics*, per l’assistenza tecnica agli attori locali impegnati nell’elaborazione delle “diagnosi preliminari” alla firma dei Contratti Locali di Sicurezza; una analoga *Mission Contracts locaux de sécurité* è stata istituita nell’ambito del Ministero della Giustizia con il compito di assistere i magistrati coinvolti nei CLS; nell’ambito della *Direction Centrale de la Sécurité Publique* (Polizia nazionale) è stata creata una *équipe de pilotage* con il compito di fornire sostegno alle Amministrazioni prefettizie e ai servizi territoriali della sicurezza pubblica nell’elaborazione e nello sviluppo degli stessi Contratti; nell’ambito della *Direction générale de la gendarmerie nationale* è pure stata istituita una *Cellule Contracts locaux de sécurité* per dare un contributo giuridico e metodologico per la stesura dei CLS e per il reclutamento degli agenti di mediazione nelle zone di responsabilità della stessa Gendarmeria.

È prevedibile, comunque, che il successo o meno dei nuovi Accordi dipenderà, in larga misura, dalla capacità dei loro sottoscrittori di “fare sistema”, cioè di stabilire e mantenere, nei fatti e quotidianamente, standard di relazioni coerenti e funzionali agli impegni sottoscritti.

Se i Patti per la sicurezza nulla innovano, né avrebbero potuto, sul piano delle attribuzioni e delle competenze spettanti per legge a ciascun soggetto istituzionale, è prevedibile che la loro attuazione possa invece richiedere o comportare degli adattamenti nei modi del loro concreto esercizio, in direzione di una maggiore trasparenza e permeabilità reciproca tra i soggetti sottoscrittori.

Infatti, la collaborazione programmata tra tutti i poteri pubblici presenti sul territorio – Stato, Regione, Provincia e Comune - nella stagione aperta dai Patti tende ad essere considerata non una opportunità da cogliere, ma una necessità da perseguire, quantomeno con riguardo alle problematiche locali di maggior impatto sulla percezione di sicurezza dei cittadini: dunque essa tende a diventare “normale”, strategica ed a costituire una linea guida costante delle politiche della sicurezza sia del Governo nazionale che dei Governi locali, almeno nelle città medio-grandi. Per parte sua, la sicurezza pubblica, tradizionalmente intesa, tende a ridursi ad un segmento, sia pur decisivo, delle stesse politiche.

In definitiva, risulta valorizzata la partecipazione attiva del territorio e delle Amministrazioni locali nell’individuazione delle criticità da affrontare e delle priorità di intervento, e perfino, in qualche modo, nell’esame di aspetti strategici per l’innanzi preclusi, quale la dislocazione dei presidi di polizia. Del resto i Patti presuppongono l’assunzione formale di una quota della responsabilità per la sicurezza delle città da parte dei Sindaci e dei Presidenti di Provincia e di Regione che, perciò, sono chiamati per la prima volta a sostanziosi investimenti in questo campo.

La stessa attribuzione alle Autorità provinciali di pubblica sicurezza della responsabilità di definire le strategie locali di tutela della sicurezza pubblica non potrà che esercitarsi in sintonia con questo nuovo contesto.

Dunque, diventa importante, per ciascun livello di governo, la capacità di sviluppare con coerenza e sistematicità nuove strategie di sicurezza urbana, che spostino ancor più a monte le linee della prevenzione, per collocarle quanto più vicino ai fattori che originano o agevolano i fenomeni criminosi e di illegalità. Ciò implica che la collaborazione Stato-Autonomie dovrebbe proiettarsi verso una visione non limitata al breve periodo, ma capace di una strategia anche sui tempi medio-lunghi.

È altresì evidente, per quanto appena detto, che, in prospettiva, la definizione di politiche di sicurezza integrate, da realizzare attraverso concertazioni sul territorio, non può concepirsi come limitata ai pur numerosi Enti locali attualmente destinatari di Accordi di collaborazione, ma dovrà progressivamente estendersi anche agli altri, diventando concretamente ed effettivamente una strategia nazionale.

In ogni caso, al centro del nuovo sistema di relazioni delineato dai Patti per la sicurezza vi sono, senza dubbio, il Prefetto e la Prefettura, che – a parere di chi scrive – vedono esaltati sia il ruolo, loro proprio, di “sensori” delle esigenze delle

Ordine e sicurezza pubblica

comunità locali, sia quello, anch'esso tipico, di mediazione e raccordo sul territorio tra lo Stato centrale ed il sistema delle autonomie locali. E ciò su uno dei terreni di maggiore rilievo e sensibilità sociale, quello della sicurezza dei cittadini, reale o anche solo "percepita".

Viene dunque messa nuovamente alla prova la capacità del Prefetto, non soltanto quale autorità provinciale di p.s., ma quale "terminale periferico" dello Stato nella sua interezza, di "leggere" il corpo sociale, di analizzarlo e di individuare le linee di intervento più opportune.

Quanto alla Prefettura, nella strategia disegnata da ciascun Patto, essa si configura non solo come soggetto che assume una parte consistente di compiti, ma anche come una sorta di "quartier generale": è lì, in sede di Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, nelle sue "sessioni propedeutiche", nelle riunioni dei gruppi di lavoro congiunti o nelle altre occasioni concordate che si realizza momento per momento il "confronto permanente" tra le molteplici parti di ciascun accordo; è lì che vengono svolti e tradotti in piani operativi i temi indicati come prioritari dai Patti stessi, anche attraverso il coinvolgimento di altri soggetti istituzionali e della società civile; è lì che se ne verificano congiuntamente i risultati e si aggiornano i piani.

Infine, sono il Prefetto e la Prefettura i soggetti cui è affidata la responsabilità della gestione dei Fondi speciali diretti a finanziare le misure per la realizzazione degli obiettivi concordati.

La prassi che si dovrebbe realizzare, in conclusione, è quella di una cessione e di una acquisizione reciproca e costante di saperi, conoscenze ed esperienze, facendo leva sulla consapevolezza che, in tal modo, ne risulterà una maggiore valorizzazione del lavoro di ognuno.

Almeno allo stato potenziale, tutto ciò dovrebbe tradursi in un'ulteriore spinta verso la modernizzazione e l'innovazione di settori delicatissimi della nostra Pubblica Amministrazione: Prefetture, apparati comunali e gli altri soggetti coinvolti nei Patti sono chiamati a verificare l'adeguatezza del proprio modo di operare, dei propri processi decisionali e lavorativi, traendo anche dai propri doveri rispetto agli impegni concordati nuove ragioni per liberarsi di inefficienze, di pratiche di separatezza, di sterili gelosie di corpo o di apparato, di rigidità culturali e burocratiche.

PROTEZIONE
CIVILE
E
DIFESA CIVILE



LA PROTEZIONE E LA DIFESA CIVILE IN GERMANIA

Hans Christian Jasch

L'ordinamento federale in Germania

Nel sistema federale tedesco in generale, i Länder esercitano la funzione legislativa per le materie loro attribuite dalla Costituzione (federalismo legislativo)¹, mentre per le restanti materie attuano o applicano le leggi federali (federalismo amministrativo)². A fronte dell'attribuzione di competenze di primo piano ai Länder, alcune caratteristiche dello Stato federale tedesco assicurano, tuttavia, un elevato grado di coesione nazionale³.

È la Costituzione a specificare le competenze del Bund e dei Länder: Il Bund ha competenza legislativa esclusiva⁴ negli ambiti di politica estera, difesa – **compresa la difesa civile** –, cittadinanza e passaporti, sistema valutario e monetario (competenza ceduta all'Unione europea), dogane e commercio estero (anche queste devolute all'Unione europea), traffico aereo e ferrovie federali, poste e telecomunicazioni. I Länder invece hanno la competenza generale ai sensi dell'articolo 30, comma 1, e dell'art. 70 comma 1, della Costituzione⁵, che comprende “tradizionalmente” “competenze originarie ed esclusive” nei campi dell'istruzione (compresi

¹ Art. 30, comma 1: “L'esercizio delle competenze statali e l'adempimento dei compiti statali spettano ai Länder, salvo che la presente Legge fondamentale non disponga altrimenti o non consenta una diversa regolazione.” Ma vedi anche l'art. 31: “Il diritto federale prevale sul diritto del Land.” E l'art. 37 prevede:

(1) Se un Land non adempie agli obblighi federali che gli incombono in base alla presente Legge fondamentale o ad un'altra legge federale, il Governo federale, con l'assenso del Bundesrat, può prendere le misure necessarie per obbligare coattivamente il Land all'adempimento dei suoi doveri.

(2) Per far valere la coazione il Governo federale o il suo incaricato ha il diritto d'inviare direttive a tutti i Länder ed alle loro autorità.

² Art. 83: Salvo disposizione contraria prevista o ammessa dalla presente legge fondamentale, i Länder danno esecuzione alle leggi federali a titolo di competenza propria.

³ Art. 28: (1) *L'ordinamento costituzionale dei Länder deve essere conforme ai principi dello Stato di diritto repubblicano, democratico e sociale ai sensi della presente Legge fondamentale.* Nei Länder, nei Distretti (Kreisen) e nei Comuni *il popolo deve avere una rappresentanza che emerge da elezioni generali, dirette, libere, uguali e segrete.*(...)” Vedi anche: Articolo 72 [Competenza legislativa concorrente della Federazione] *Nell'ambito della competenza legislativa concorrente, i Länder hanno il potere di legiferare solo fino a quando e nella misura in cui la Federazione non eserciti la propria competenza legislativa.*” E l'art. 72 (2): “La Federazione ha in questo ambito il diritto di legiferare quando e nella misura in cui la realizzazione di equivalenti condizioni di vita nel territorio federale o la tutela dell'unità giuridica o economica nell'interesse dello Stato nel suo complesso, rendano necessaria una disciplina legislativa federale.

⁴ Vedi elenco delle materie delle competenze legislative esclusive della federazione negli art. 71 e 73 della Costituzione.

⁵ Vedi nota 1.

Protezione civile e difesa civile

aspetti importanti dell'istruzione universitaria), della politica culturale, dell'ordine pubblico e polizia – **compresa la protezione della popolazione contro le calamità naturali** –) e svolgono le funzioni amministrative relative all'attuazione delle norme federali.



Dopo la riunificazione nel 1990 il numero dei Länder, è passato da originariamente 10 (+ Berlino Ovest) a 16.

Anche a conclusione della recente riforma⁶, questa ripartizione di competenze, tipica dell'ordinamento tedesco, delinea una situazione in cui centro e periferia sono sollecitate a ricercare un elevato livello di cooperazione, che risulta indispensabile per il buon funzionamento delle Istituzioni e per la coerente realizzazione delle principali politiche pubbliche. È per questo che il modello di federalismo realizzato nella Costituzione tedesca viene definito nella teoria e nella pratica “federalismo cooperativo”. In base alla Costituzione, il gettito delle principali imposte è diviso fra i diversi livelli di Governo. Secondo l'articolo 35 della Costituzione, lo Stato Federale e i Länder hanno l'obbligo di fornirsi reciprocamente assistenza giuridica e amministrativa.⁷ Molte funzioni statali sono svolte in comune, i Länder danno

⁶ Il Bundestag tedesco e il Bundesrat, la Camera dei Länder, hanno recentemente votato una legge sulla riforma della Costituzione la quale è entrata in vigore il 1° settembre 2006: “Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (BT-Drs. 16/813 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Rechtsausschusses vom 28. Juni 2006, BT-Drs. 16/2010)”. È stata approvata anche una legge per l'attuazione della riforma, il c.d. “Föderalismusreform-Begleitgesetz (BT-Drs. 16/814)” e sono state adottate due deliberazioni del Bundestag e del Bundesrat (BT-Drs. 16/2052; BR-Drs. 462/06).

⁷ L'art. 35, comma 1: “Tutte le Autorità della Federazione e dei Länder si prestano vicendevolmente assistenza giuridica e amministrativa.”

esecuzione alle leggi emanate dal Parlamento federale ed esistono sedi istituzionali di concertazione politica fra i vari livelli di Governo⁸.

Protezione della popolazione in Germania

Anche la protezione della popolazione contro calamità e guerra è un compito che lo Stato Federale e i Länder svolgono in stretta cooperazione. Il quadro normativo di questo sistema di cooperazione è complesso: come citato prima, la Costituzione distingue tra “*protezione civile*” e “*protezione contro catastrofe/calamità*”. Il discrimine tra i due concetti trova il suo fondamento nell’esistenza o meno del c.d. “stato di difesa” (“Verteidigungsfall”). Nello *stato di difesa*⁹ la protezione della popolazione civile – “protezione civile” – è un compito attribuito allo Stato Federale che ha, secondo l’elenco delle competenze di cui all’art. 73, comma 1, della Costituzione, la “competenza legislativa esclusiva” per “*gli affari esteri, nonché la difesa, ivi compresa la protezione della popolazione civile*”¹⁰. In tempo di pace invece la responsabilità per la *gestione*

⁸ La crescente cooperazione fra i vari livelli di governo – in particolare per quanto riguarda forme di federalismo fiscale o tassazione congiunta (partecipata), il cui gettito è riscosso da tutti i tre livelli d’amministrazione – viene vista sempre più come una minaccia per l’indipendenza dei Länder e, conseguentemente, per il loro ruolo politico. Anche dopo la recente riforma (vedi Nota 6) con la quale si è cercato di definire una linea di demarcazione più chiara dei rispettivi compiti, il governo federale ed i Länder hanno cominciato a cercare di separare meglio le responsabilità finanziarie per creare più trasparenza. Questa iniziativa ha avuto una nuova spinta quando il 19 ottobre 2006 la Corte Costituzionale ha respinto il contenzioso sollevato dal Land Berlino con cui tale Land ha invocato la solidarietà dello Stato federale e degli altri Länder per far fronte al suo debito di 60 miliardi €.

⁹ Lo “stato di difesa” è dichiarato a seguito della procedura indicata agli articoli 115 a -115 l nella c.d. “Notstandsverfassung”. Nell’art 115a si prevede:

(1) Il Bundestag, con l’approvazione del Bundesrat, accerta che il territorio federale è aggredito con la forza delle armi o che una tale aggressione viene immediatamente minacciata. L’accertamento consegue a istanza del Governo federale e necessita di una maggioranza di due terzi dei voti espressi, pari almeno alla maggioranza dei membri del Bundestag.

(2) Se la situazione richiede un’azione non differibile e si contrappongono insuperabili ostacoli ad una tempestiva riunione del Bundestag, oppure qualora nel suo seno non si raggiunga il *quorum* richiesto, l’accertamento medesimo verrà fatto dalla Commissione comune, con una maggioranza di due terzi dei voti espressi, pari almeno alla maggioranza dei suoi membri.

(3) L’accertamento viene promulgato dal Presidente federale nel Bollettino delle leggi federali, conformemente all’articolo 82. Se ciò non è possibile in tempo utile, la promulgazione avviene in altro modo; essa deve essere riprodotta nel Bollettino delle leggi federali appena le circostanze lo permettano.

(4) Se il territorio federale viene aggredito con la forza delle armi e i competenti organi federali non siano in grado di compiere subito l’accertamento di cui al primo comma, primo periodo, l’accertamento medesimo si intende stabilito e promulgato nel momento stesso in cui è cominciata l’aggressione. Il Presidente federale rende noto tale momento appena le circostanze lo permettano.

(5) Se è promulgato l’accertamento dello stato di difesa e il territorio federale viene aggredito con la forza delle armi, il Presidente federale può rilasciare, con l’approvazione del Bundestag, dichiarazioni di diritto internazionale sull’esistenza dello stato di difesa. Nelle ipotesi di cui al secondo comma, al posto del Bundestag subentra la Commissione comune.

¹⁰ Si nota al riguardo la contemporaneità alla Convenzione di Ginevra nella quale viene indicata una definizione puntuale delle attività dirette alla protezione civile in caso di crisi o conflitti. Nell’art. 61a del primo Protocollo del 1977 sulle Convenzioni di Ginevra del 1949, si definisce la protezione civile: Con l’espressione “protezione civile” si intende l’assolvimento di alcuni o di tutti i compiti umanitari qui di seguito elencati, che sono destinati a proteggere la popolazione civile dai pericoli delle ostilità o delle calamità, e ad aiutarla a superare gli effetti immediati, nonché ad assicurare le condizioni necessarie alla sopravvivenza. Tali compiti sono i seguenti:

Protezione civile e difesa civile

degli stati di calamità dovuti a fatti naturali oppure incidenti di origine antropica è attribuita ai 16 Länder, che hanno adottato una serie di leggi sulla prevenzione e la protezione della popolazione fondate sulla loro “competenza generale” secondo gli art. 30 e 70 della stessa Costituzione.

Allo stesso tempo l’art. 35, comma 3, della Costituzione affida allo Stato/Governo federale anche un potere di coordinamento in caso di **catastrofe nazionale**: “*se una catastrofe naturale o un disastro minacciano il territorio di più di un Land, il Governo federale può, nella misura in cui ciò è richiesto per un efficace intervento, impartire istruzioni ai Governi dei Länder affinché mettano a disposizione di altri Länder le rispettive Forze di polizia, così come può disporre l’intervento di unità delle Forze di polizia federale e delle Forze armate per assistere le Forze di polizia*”¹¹.

Per ragioni finanziarie e per evitare sovrapposizioni e inefficienze nell’utilizzo delle risorse si è rinunciato alla creazione di due strutture d’assistenza indipendenti, rispettivamente a livello federale e a livello dei Länder, dirette a fronteggiare calamità e danni che siano causati sia dalla guerra sia dalle catastrofi naturali, considerato che spesso vi sono identiche conseguenze sotto il profilo dell’attività di soccorso. Alla luce delle nuove minacce causate soprattutto dalla c.d. “guerra asimmetrica” dovuta al terrorismo, ma anche in previsione dell’aggravamento delle calamità naturali legate all’effetto di “riscaldamento globale/effetto serra”, lo Stato federale e i Länder hanno cercato di stabilire **una cooperazione stretta per creare un sistema efficace per fronteggiare le calamità**. Il Bund si limita ad integrare le misure dei Länder fornendo attrezzature speciali e finanziando corsi di formazione incentrati in particolare sulla protezione civile intesa come protezione della popolazione in

- i) servizio di allarme;
 - ii) sgombero; iii) organizzazione di ricoveri; iv) messa in opera di misure di oscuramento; v) salvataggio; vi) servizi sanitari, inclusi i primi soccorsi, e assistenza religiosa; vii) lotta contro gli incendi; viii) individuazione e segnalamento delle zone pericolose;
 - ix) decontaminazione e altre misure analoghe di protezione;
 - x) alloggiamenti di circostanza e approvvigionamenti d’urgenza;
 - x) aiuto in caso di urgenza per il ristabilimento e il mantenimento dell’ordine nelle zone sinistrate;
 - xi) ristabilimento urgente dei servizi di pubblica utilità indispensabili;
 - xii) trasporti funebri urgenti;
 - xiii) assistenza per la salvaguardia dei beni essenziali alla sopravvivenza;
 - xiv) attività complementari necessarie all’assolvimento di uno qualsiasi dei compiti sopra elencati, i quali comprendono la pianificazione e l’organizzazione, ma non si limitano solo ad esse;
- b) con l’espressione «organismi di protezione civile», si intendono gli stabilimenti e altre unità creati o autorizzati dalle Autorità competenti di una Parte in conflitto per svolgere uno qualsiasi dei compiti menzionati nel comma a, ed esclusivamente assegnati e impiegati per tali compiti;
- c) con il termine «personale» degli Organismi di protezione civile si intendono le persone che una Parte in conflitto assegna esclusivamente all’assolvimento dei compiti elencati nel comma a, compreso il personale destinato esclusivamente all’amministrazione di detti organismi dall’Autorità competente di detta Parte;
- d) con il termine «materiale» degli Organismi di protezione civile si intendono l’equipaggiamento, gli approvvigionamenti e i mezzi di trasporto che detti Organismi utilizzano per l’assolvimento dei compiti elencati nel comma a.

¹¹ In questo caso i provvedimenti del Governo federale devono essere revocati immediatamente su richiesta del Bundesrat e senza ritardo dopo la rimozione del pericolo. Questo potere di coordinamento, nel caso di grande catastrofe, è gestito dal Ministero Federale dell’Interno.

caso di crisi o conflitto (difesa civile). I sostegni del Governo federale sono destinati in particolare alle misure antincendio, alla sanità ed all'assistenza nonché alla protezione da armi nucleari, biologiche e chimiche (NBC) attraverso il finanziamento integrativo di attrezzature (autoveicoli ecc.), dell'equipaggiamento e della formazione del personale. Inoltre il Servizio federale di sostegno tecnico (Technisches Hilfswerk, THW) con circa 1000 dipendenti e 78.000 volontari interviene su richiesta delle Autorità competenti dei Länder. Per le operazioni di soccorso in caso di calamità sono disponibili elicotteri gestiti dall'Unità Aeronautica della Polizia Federale (Ex-Bundesgrenzschutz, polizia confinaria) che è integrata nel sistema tedesco di soccorso aereo.

Richiamandosi al citato principio dell'assistenza tra le Amministrazioni (art. 35 della Costituzione) e i diversi livelli di Governo, è possibile sempre richiedere, nel caso di calamità non fronteggiabili ordinariamente, l'aiuto della Polizia federale oppure delle Forze armate anche in periodi di pace.

Al livello federale, la **protezione civile in caso di crisi o conflitto (difesa civile)** è regolata dalla **legge federale del 9 luglio 1968 e successive modificazioni del 25 marzo 1997**¹² che regola le competenze del Governo federale e l'obbligo di sostegno per i Länder con lo spiegamento di reparti e attrezzature in caso di guerra. La legge prima definisce i compiti della protezione civile che comprendono secondo l'art. 1, comma 2 della legge soprattutto:

1. l'auto-protezione
2. l'allertamento della popolazione
3. la costruzione di rifugi
4. la limitazione della circolazione durante lo stato di difesa
5. il sostegno alle unità di protezione dei Länder
6. misure per la protezione della salute
7. misure per la protezione di beni culturali

Salvo i casi ove l'attuazione della Legge è stata delegata ai Länder o ai Comuni¹³, le competenze dello Stato Federale sono gestite secondo l'art. 4, com-

¹² "Zivilschutzgesetz", Gazzetta Federale Ufficiale (Bundesgesetzblatt) I 1997, pp. 726 ff.

¹³ L'articolo 83 della Costituzione definisce come Principio per l'amministrazione che salvo disposizione contraria prevista o ammessa dalla presente legge fondamentale, i Länder danno esecuzione alle leggi federali a titolo di competenza propria. In questo caso la disposizione contraria si trova nell' articolo 87b [Amministrazione federale delle forze armate]: (1) L'amministrazione federale della difesa è assicurata tramite un'autorità federale dotata di propri uffici amministrativi. (...)

(2) Negli altri casi, le leggi federali riguardanti la difesa, compresi il reclutamento e la *protezione della popolazione civile*, possono, con l'approvazione del Bundesrat, disporre che sia data ad esse esecuzione, in tutto o in parte, o per mezzo dell'Amministrazione federale diretta, con propri uffici, o mediante i Länder, per conto della Federazione. Se tali leggi vengono eseguite dai Länder per conto della Federazione esse possono, con l'approvazione del Bundesrat, stabilire che i poteri conferiti, ai sensi dell'articolo 85, al Governo federale e alle superiori autorità federali competenti siano trasferite, in tutto o in parte, alle autorità federali superiori; inoltre, può essere stabilito che tali autorità non abbiano bisogno dell'assenso del Bundesrat per emanare disposizioni amministrative di carattere generale, ai sensi dell'articolo 85, secondo comma, primo periodo.

L'articolo 85 prevede che:

(1) Qualora i Länder diano esecuzione alle leggi federali su delega federale, l'organizzazione amministrativa rimane di competenza dei Länder, a meno che le leggi federali, con l'approvazione del Bundesrat, non dispongano diversamente.

Protezione civile e difesa civile

ma 1 della legge sul “Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK)” (Agenzia Federale per la protezione della popolazione e l’assistenza in casi di calamità)¹⁴, agenzia dipendente dal Ministero dell’Interno federale, istituita il 1° maggio 2004¹⁵. Nel bilancio 2005 lo Stato federale ha stanziato 85,6 milioni di Euro per il funzionamento del nuovo organismo BBK, che si aggiungono ai 129 milioni che sono riservati al Servizio federale di sostegno tecnico, il Technischen Hilfswerk (THW) con i suoi 78.000 volontari.



La sede del BBK a Bonn

Al BBK sono state affidate le competenze seguenti:

1. sostegno dell’Autorità federale competente per l’emanazione di un piano di difesa civile unitario a livello nazionale,
2. la formazione del personale nel settore della difesa/protezione civile e la diffusione del materiale educativo per la formazione del personale inclusa l’auto-protezione gestita dai Comuni,
3. sostegno per le procedure d’allarme della popolazione,
4. predisposizione del materiale informativo sulla protezione civile per la popolazione,
5. gestione della ricerca scientifica, compresa l’analisi dei risultati della ricerca e delle pubblicazioni scientifiche nel campo della difesa civile,
6. il controllo delle attrezzature e dei mezzi previsti esclusivamente oppure prevalentemente per la difesa civile e l’omologazione dei tali prodotti.

Inoltre il BBK svolge il controllo sulle competenze delegate ai Länder e ai Comuni.

Il BBK è gestito da un presidente e dal suo vice ed è organizzato in sette “centri” che riflettono le citate competenze:

(2) Il Governo federale può emanare, con l’approvazione del Bundesrat, disposizioni amministrative di carattere generale. Può emanare norme per la formazione uniforme dei funzionari e degli impiegati. I dirigenti degli uffici di grado intermedio devono essere nominati di concerto con il Governo federale.

(3) Le Autorità dei Länder sono soggette alle istruzioni delle superiori autorità federali competenti. Le istruzioni, tranne che il Governo federale le ritenga urgenti, devono essere dirette alle supreme Autorità dei Länder. Le supreme Autorità dei Länder devono assicurare l’applicazione delle istruzioni.

(4) Il controllo federale si estende alla legittimità e all’opportunità dell’esecuzione. Il Governo federale può, a tale scopo, chiedere delle relazioni e la esibizione degli atti; può altresì inviare dei commissari presso tutte le autorità.

¹⁴ Vedi per altre informazioni: www.bbk.bund.de

¹⁵ Gazzetta Federale Ufficiale (Bundesgesetzblatt) I 2004, pp. 630-631.

1. “Centro per la gestione e per l’assistenza nei casi di calamità”¹⁶;
2. Centro di prevenzione e pianificazione preventiva dalle calamità e affari internazionali;
3. Centro per la protezione delle infrastrutture critiche (KRITIS), che si occupa dell’analisi rischi e della protezione dei settori dell’“energia”, del “rifornimento dell’acqua”, delle “costruzione”, delle “rete elettronica” e della circolazione;
4. Centro per la medicina delle calamità;
5. Centro per la ricerca sulla difesa civile e protezione/prevenzione per le calamità –ABC;
6. Centro per la formazione sulla protezione civile;
7. Centro per il sostegno aggiuntivo e per il materiale tecnico.



Il “GMLZ”

Secondo l’art. 5 della legge per la protezione civile, l’auto-protezione della popolazione e delle aziende e delle Agenzie governative, in caso di stato di difesa, è gestita dai Comuni oppure dai Distretti (Kreise) che possono servirsi di uno staff addetto all’emergenza composto da funzionari dell’Amministrazione regionale, del Servizio federale di sostegno tecnico

(Technisches Hilfswerk, THW), delle squadre dei Vigili del Fuoco comunali, regionali e volontari, nonché delle varie organizzazioni che operano a livello nazionale per la protezione della popolazione nei casi di calamità in tempo di pace, come la Croce rossa, i Servizi di ambulanza, l’Ordine dei Cavalieri di Malta, i Buoni samaritani e il Servizio di Soccorso tedesco.

L’allarme della popolazione (art. 6 della legge) è organizzato



deNIS- sistema di coordinamento delle forze sul territorio nazionale

¹⁶ Quest’unità comprende:

- a. il “Gemeinsames Melde- und Lagezentrum von Bund und Ländern (GMLZ)” Centro comune per raccogliere informazioni e gestire calamità dello Stato Federale e dei Länder;
- b. la Centrale d’allarme della popolazione;
- c. il Sistema d’informazione per la prevenzione di calamità (deutsches Notfallvorsorge-Informationssystem, deNIS), una piattaforma sulla rete che permette il coordinamento delle differenti Forze che sono impiegate nella protezione della popolazione;
- d. l’assistenza psicologica nei casi di calamità.

Protezione civile e difesa civile

in un modo cooperativo. Mentre allo Stato Federale spetta il compito di identificare i pericoli specifici che minacciano la popolazione nel caso di difesa, i Länder provvedono ad allertare la popolazione, su richiesta del Governo federale, con i mezzi che sono a loro disposizione per le calamità in tempo di pace. Dove gli strumenti dei Länder non bastano per fronteggiare questo compito nell'ambito di un intervento di difesa civile, lo Stato federale si incarica di fornire le integrazioni necessarie.

Il compito di interdire le zone interessate dall'evento oppure d'evacuare la popolazione civile è delegato ai Governi dei Länder che godono del sostegno necessario delle Forze federali.

Il principio di cooperazione tra Stato Federale ed i Länder nel campo della difesa civile (di competenza dello Stato federale) e del contrasto alle calamità (di competenza dei Länder) si trova *expressis verbis* nell'art. 11 della legge sulla difesa civile. Tale disposizione prevede che le Unità dei Länder per il contrasto alle calamità in tempo di pace prendano parte anche agli interventi di difesa civile e sono per questo formati ed equipaggiati con mezzi dello Stato federale. Viceversa, il Servizio federale di sostegno tecnico (Technisches Hilfswerk, THW) interviene su richiesta delle Autorità competenti dei Länder nei casi di calamità naturali. Le modalità e l'entità del sostegno federale in favore dell'Autorità dei Länder per la loro cooperazione nel campo della difesa civile sono definite dal Ministero dell'Interno federale d'intesa con le Autorità dei Länder. Dal 1° settembre 2001 lo Stato federale ha fornito 670 vetture speciali per la difesa/protezione civile – tra cui ambulanze, in particolare 360 moderne vetture per eventi NBC con le quali si possano identificare e misurare contaminazioni radiologiche, biologiche e chimiche. Inoltre, lo Stato federale e i Länder hanno acquisito nel 2002 e 2003 il vaccino contro il vaiolo per l'intera popolazione tedesca.

Inoltre, bisogna sottolineare che il sistema di protezione della popolazione si basa anche fortemente su un elemento di volontariato importante nelle organizzazioni come i Vigili del Fuoco, il Servizio federale di sostegno tecnico (Technisches Hilfswerk, THW), nonché le varie Organizzazioni, che operano a livello nazionale LE le quali, secondo l'art. 20 della legge, sono anche impiegate per la difesa civile e ricevono sostegni federali.

La legge sulla difesa civile permette alle Autorità anche d'obbligare uomini e donne tra 18 e 60 anni a prestare attività per fronteggiare esigenze di soccorso in caso di crisi o di conflitto, se il personale professionale disponibile non è sufficiente. Tra il personale utilizzabile per le attività di difesa civile vi sono anche gli uomini a partire dall'età di diciotto anni che possono assolvere l'obbligo di servizio militare/civile prestando servizio in un'organizzazione di protezione civile¹⁷.

¹⁷ Articolo 12a [Servizio militare e civile obbligatorio]

(1) Gli uomini a partire dai diciotto anni compiuti possono essere obbligati a prestare servizio nelle forze armate, nella polizia confinaria federale o in un'organizzazione di protezione civile.

(2) Chi rifiuta, per motivi di coscienza, il servizio militare in armi può essere obbligato ad un servizio sostitutivo. La durata del servizio sostitutivo non può superare la durata del servizio militare. Le modalità sono stabilite con legge che non può pregiudicare la libertà di decisione secondo coscienza e che deve anche prevedere la possibilità di un servizio sostitutivo che abbia alcun rapporto con le Unità delle Forze armate e della Polizia Confinaria Federale.

I costi derivanti dalla legge sulla difesa civile sono a carico dello Stato Federale salvo quelli di carattere amministrativo (personale impiegato e materiale usato dai Länder per l'attuazione della legge).

Coordinamento della politica interna al livello dei Ministri dell'Interno in Germania

L'organismo più importante per il coordinamento politico fra i Länder ma anche tra Stato federale e Länder, è la "Conferenza permanente tra i Ministri dell'Interno" ("Innenministerkonferenz-IMK"), creata nel 1954. Non prevista nella Costituzione, la Conferenza è considerata come un Organismo volontario dei Länder. Il Ministro dell'Interno federale partecipa come "ospite permanente", può fare proposte e richieste ma non ha diritto di voto ai fini delle deliberazioni. La Conferenza si riunisce di regola due volte all'anno, nonché in caso di particolari urgenze dovute alla situazione politica oppure di minacce alla sicurezza interna del Paese. Inoltre, la Conferenza può anche prendere deliberazioni, senza riunirsi materialmente, secondo una "procedura circolare" che comporta la progressiva acquisizione dei consensi su una proposta originaria. La presidenza della Conferenza è assunta, secondo un principio di rotazione, ogni anno da un Land differente. Il Presidente si occupa del lavoro quotidiano della Conferenza, prepara le riunioni, segue l'attuazione delle deliberazioni e rappresenta la Conferenza al livello nazionale ed internazionale. Nel suo lavoro il Presidente è supportato da una segreteria tecnica della Conferenza che siede presso il Comitato per gli affari interni del Bundesrat (Consiglio Federale). I temi di discussione fra i Ministri sono preparati al livello di sei gruppi di lavoro ("Arbeitskreise- AK"):

(3) In caso di proclamazione dello stato di difesa, coloro che sono obbligati alle armi e che non sono stati chiamati ad un servizio di cui ai commi I o II possono essere obbligati, in condizioni di rapporto di lavoro, dalla legge o in base ad una legge, a prestazioni di servizi civili a scopo di difesa, compresa la protezione della popolazione civile. Obblighi di prestazioni di servizi pubblici sono ammissibili soltanto per la cura di compiti di polizia o di particolari compiti della Pubblica Amministrazione, che possono essere adempiuti solamente in un rapporto di servizio di diritto pubblico. I rapporti di lavoro di cui al primo periodo possono aver luogo presso le Forze armate, nel settore dell'Intendenza, o presso la Pubblica Amministrazione; obblighi in condizione di rapporto di lavoro nell'ambito dell'approvvigionamento della popolazione civile sono ammissibili soltanto per coprire bisogni vitali della medesima o per assicurarne la protezione.

(4) Se, nel caso di proclamazione dello stato di difesa, il fabbisogno di prestazioni di servizi civili nei settori sanitari e medici e nell'organizzazione ospedaliera militare stabile non viene interamente ricoperto su base volontaria, le donne, fra i diciotto e i cinquantacinque anni compiuti, possono essere assegnate alle anzidette prestazioni di servizi da una legge o sulla base d'una legge. Esse non debbono in alcun caso prestare servizi armati.

(5) Nel periodo di tempo precedente lo stato di difesa gli obblighi previsti al terzo comma possono essere imposti soltanto alle condizioni stabilite dall'art. 80a, primo comma. In preparazione delle prestazioni di servizi contemplate nel terzo comma, e in relazione alle particolari conoscenze e capacità richieste, può essere imposta obbligatoriamente la partecipazione a esercitazioni d'istruzione, con legge o sulla base d'una legge. In tal caso, non si applica la disposizione di cui al primo periodo del presente comma.

(6) Qualora, durante lo stato di difesa, il fabbisogno di forze di lavoro per i settori di cui al secondo periodo del terzo comma non sia interamente ricoperto su base volontaria, la libertà dei tedeschi di non esercitare una professione o di abbandonare un posto di lavoro può essere limitata da una legge o sulla base di una legge, al fine di assicurare il soddisfacimento di tale fabbisogno. Il primo periodo del quinto comma è applicabile per analogia prima della sopravvenienza dello stato di difesa.

Protezione civile e difesa civile

AK I – Stato e amministrazione (diritto costituzionale, statuto degli stranieri, cittadinanza, protezione dei dati, diritto amministrativo)

AK II – Sicurezza Interna (pubblica sicurezza, lotta contro il terrorismo, affari della polizia etc.)

AK III – Affari comunali

AK IV – Protezione della Costituzione (lotta contro l'estremismo)

AK V – Affari dei vigili del fuoco, servizi di soccorso, protezione civile e prevenzione delle catastrofi

AK VI – Organizzazione Amministrativa, formazione e diritto della funzione pubblica

In questi gruppi di lavoro si riuniscono i Direttori generali competenti dei Ministeri dell'Interno dei Länder e dello Stato federale. Inoltre, i Länder e lo Stato Federale possono proporre temi di discussione nell'agenda della Conferenza. Prima delle riunioni, si tiene un incontro tra i Sottosegretari di Stato che valuta e prepara i temi proposti.

Le deliberazioni della Conferenza hanno un carattere puramente politico e vengono prese all'unanimità; in altre parole, per raggiungere una deliberazione, nessuno dei 16 membri (lo Stato Federale non ha diritto di voto) deve esprimersi in senso contrario. Esiste comunque la possibilità di astenersi oppure di mettere a verbale una dichiarazione di dissenso, nella quale sia da parte di un Land, che dello Stato federale può essere fatta registrare un'opinione differente. Le deliberazioni dell'IMK sono normalmente pubblicate se né un Land, né lo Stato federale si esprimono contro la pubblicazione. Per diventare giuridicamente vincolanti, le deliberazioni devono essere adottata dai Länder e dallo Stato federale. Tuttavia, la regola dell'unanimità assicura normalmente l'attuazione delle deliberazioni.

La procedura delle riunioni dei Ministri prevede che il primo giorno si riuniscono separatamente i Ministri delle due parti politiche, i c.d. A-Länder (governati dal centro-sinistra) e i c.d. B-Länder (centro-destra) per mettersi d'accordo e coordinarsi sui punti all'ordine del giorno. Dopo queste riunioni separate, i Ministri si riuniscono per una "chiacchierata al camino" per discutere informalmente i temi politici più importanti e cercare la base per un compromesso. La mattina dopo, si svolge la vera e propria Conferenza durante la quale i Ministri prendono le decisioni sui punti dell'agenda. Alla fine si tiene una conferenza stampa nella quale il Presidente della Conferenza ed i portavoce dei Länder A e B e il Ministro dell'Interno federale presentano all'opinione pubblica i risultati raggiunti.

IL SISTEMA DANESE DI DIFESA E PROTEZIONE CIVILE

Carlo Notaro e Germana Falcone

Cenni generali sull'ordinamento danese

La Danimarca è una monarchia costituzionale, con una popolazione di circa cinque milioni e mezzo di persone e una densità abitativa che si aggira intorno ai 122 abitanti per km².

Il potere legislativo è esercitato dal Parlamento, i cui membri restano in carica per un periodo massimo di un quadriennio, anche se, in genere, le elezioni si svolgono con maggiore frequenza.

L'organo legislativo è costituito da una sola Camera e in esso siedono anche rappresentanti delle isole Faeroe e della Groenlandia, due territori che, pur facendo parte del Regno di Danimarca, godono di ampia autonomia e sono regolati da varie leggi particolari secondo un sistema federale.

Il potere esecutivo è esercitato dal sovrano attraverso i Ministri, ognuno dei quali è, in via generale, responsabile di un Ministero, dal quale dipendono una o più agenzie o direzioni.

L'apparato della Pubblica Amministrazione è costituito dai Ministeri e dai Dipartimenti ed opera sul territorio attraverso rappresentanti a livello regionale e locale.

In seguito ad una riforma del 1970, la Danimarca risultava divisa in 14 contee a livello regionale e 275 municipalità; tali Enti avevano una posizione di rilievo, tenuto conto delle competenze loro attribuite, anche con riguardo alla sfera amministrativa ed, in particolare, con riferimento all'autonomia impositiva, oltre che per i compiti attribuiti relativamente ai servizi sociali e alla materia della salute. Anche dopo il 1970, continuò il trasferimento di funzioni, in particolare con l'acquisizione da parte delle Contee di ulteriori funzioni in materia di istruzione, e, complessivamente, si accentuò il decentramento del settore pubblico.

Le competenze si ripartivano tra Stato, Contee e Municipalità; in particolare:

- lo Stato era competente nelle materie della sicurezza, della difesa, del servizio militare, dell'amministrazione della giustizia, della politica estera, dell'istruzione superiore, della ricerca, del commercio e dell'industria, dell'imposizione fiscale;
- le Contee erano competenti nelle materie sanitaria, della cura dei disabili, dell'istruzione secondaria, dei trasporti pubblici regionali;

Protezione civile e difesa civile

- le Municipalità erano competenti nella materia dell'istruzione primaria, per le misure di pubblica utilità, ambientali, per i servizi sociali, di emergenza, e connessi allo sviluppo.

Dopo la riforma del 1970, si posero in essere interventi diretti ad adattare la struttura del settore pubblico alle nuove domande, ai problemi connessi allo sviluppo del Welfare State e del processo di progressivo decentramento e, in tale ottica, diverse municipalità si sono attivate ai fini di un'unificazione, anche con il ricorso a referendum che hanno coinvolto le popolazioni interessate a livello locale.

In tale quadro, tenuto conto del crescente dibattito sulla struttura del settore pubblico, nell'ottobre del 2002, il Governo ha attribuito ad una Commissione sulla Struttura Amministrativa, costituita da un Presidente, 4 funzionari appartenenti a quattro Ministeri, i Direttori dell'Associazione dei Consigli delle Contee Danesi, dell'Associazione Nazionale delle Autorità Locali Danesi e dei Municipi di Copenaghen e Fredriksberg, in quanto membri con particolare competenza, il compito di esaminare i vantaggi e gli svantaggi di un sistema articolato su due oppure su tre livelli di governo.

Essa avrebbe dovuto effettuare le valutazioni richieste utilizzando come parametri diversi criteri, quali la vicinanza al cittadino (ovvero il principio di sussidiarietà, di matrice comunitaria, enunciato per la prima volta nell'Atto Unico Europeo con riguardo alla materia ambientale e, successivamente, divenuto un principio di portata generale, espresso nell'art. 3B, ora art. 5 del Trattato sull'Unione Europea), l'efficienza, la sostenibilità, il controllo democratico, la tutela legale, la chiara ripartizione delle responsabilità.

La Commissione ha esposto i risultati della sua attività in un incontro, svoltosi il 9 gennaio 2004 ed al quale hanno partecipato i rappresentanti delle Autorità locali e delle Contee, prospettando diversi modelli di governo e, in base ai lavori della Commissione, il 27 aprile 2004 il Governo ha presentato una proposta di riforma dell'ordinamento danese che recava il titolo "La Nuova Danimarca – Un Solo Settore Pubblico Vicino al Cittadino".

Essa prevedeva l'abolizione dei Consigli delle Contee e della loro attività amministrativa e l'istituzione di 5 Regioni, che avrebbero avuto meno compiti e meno potere rispetto alle Contee.

Tra le poche competenze regionali vi sarebbero state quelle in materia sanitaria, con riguardo alla quale lo Stato avrebbe continuato a dettare i principi fondamentali: si prevedeva che vi fossero 5 distretti sanitari a livello regionale, gestiti da politici eletti direttamente dal popolo, responsabili in tale materia e, in particolare, che le Regioni fossero competenti relativamente alle strutture ospedaliere.

Con riferimento all'amministrazione statale decentrata, anche se era prevista l'abolizione di quella a livello delle Contee, quella a livello regionale avrebbe dovuto svolgere le stesse funzioni amministrative esercitate dalle Amministrazioni Statali con riferimento all'ambito territoriale costituito dalle Contee.

Per quanto riguarda le Municipalità, la riforma prevedeva la riduzione del loro numero da 271 ad un centinaio circa, con un minimo di ventimila abitanti, salve alcune eccezioni.

I nuovi Municipi, di più ampie dimensioni in termini di popolazione, sarebbero dovuti diventare il principale punto di riferimento per consentire ai cittadini di accedere ai servizi pubblici; i municipi di minori dimensioni, per poter sopravvivere, avrebbero dovuto stipulare accordi in determinate materie per lo svolgimento di servizi comuni.

In relazione a tali profili, è possibile segnalare un'analogia con quanto avvenuto nell'ordinamento italiano, a partire dalla Riforma Bassanini e, successivamente, con la modifica del Titolo V, Parte II, Cost.; infatti, con le menzionate riforme, il legislatore ha attuato, in un primo momento, un ampio decentramento delle funzioni amministrative in favore delle Regioni e degli Enti locali e, con la legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3, ha costituzionalizzato il principio di sussidiarietà, in tal modo valorizzando il ruolo dei Comuni, quali enti più vicini al cittadino.

Analogamente, il progetto di riforma danese ha dato maggiore rilievo rispetto al passato alle Autorità di livello locale, competenti in rilevanti materie, quali l'attività relativa alle professioni, l'aiuto alle fasce deboli della popolazione, le attività culturali, il commercio locale e l'industria, la pianificazione e, in generale, i compiti in materia ambientale, in relazione ai quali allo Stato spetta soltanto dettare la normativa di principio, gli aspetti concernenti il servizio al cittadino in ordine all'imposizione fiscale. Relativamente a quest'ultima, è stato previsto che vi siano soltanto due livelli di imposizione fiscale, attribuendo alle Autorità centrali le competenze in materia di previsione delle imposte e di riscossione e alle autorità locali la raccolta delle risorse per i compiti attinenti al servizio al cittadino.

È, quindi, possibile individuare un comune percorso di valorizzazione delle realtà locali, che trova, peraltro, un importante riferimento nella già ricordata affermazione del principio di sussidiarietà a livello comunitario.

Tuttavia, le limitazioni all'autonomia impositiva (di cui già godevano Municipalità e Contee), potrebbero configurarsi come un fattore ostativo alla creazione di Municipi effettivamente autonomi rispetto al livello di governo centrale, in quanto l'autonomia nell'esercizio delle funzioni dirette al soddisfacimento degli interessi della collettività postula la possibilità di fruire di risorse finanziarie adeguate a tale esercizio.

Per quanto riguarda l'Amministrazione Statale di livello regionale, si prevedeva l'istituzione di cinque Uffici statali regionali che avrebbero dovuto gestire gli affari di competenza corrente delle Autorità statali a livello regionale e pochi altri.

La riforma, che persegue gli obiettivi di una redistribuzione delle funzioni tra i livelli di governo, è stata approvata dal Parlamento danese il 24 febbraio 2005 e compiutamente applicata a partire dal primo gennaio 2007.

Protezione civile e difesa civile

Fino alla sua piena attuazione, è stata svolta un'attività di preparazione in relazione alla nuova divisione geografica e alla distribuzione dei compiti, che ha visto il coinvolgimento dello Stato, delle contee e delle municipalità.

Dal primo gennaio 2007, le contee sono state abolite e sostituite, come previsto dalla proposta di legge governativa, da cinque Regioni, mentre il numero delle Municipalità è stato ridotto da 271 a 98 ed a quelle di più ampie dimensioni sono state attribuite molte competenze di cui prima erano titolari le contee.

Per quanto riguarda le municipalità, inoltre, 32 non sono state raggruppate in unità di maggiori dimensioni, perché avevano già una popolazione superiore a 20000 abitanti oppure perché hanno stipulato un accordo di cooperazione con una Municipalità di più ampie dimensioni.

Il nuovo assetto ordinamentale è teso a garantire una migliore qualità dei servizi offerti al cittadino, in quanto il settore pubblico è stato oggetto di revisione normativa proprio allo scopo di venire incontro alle esigenze della collettività in un'ottica di customer satisfaction.

La riforma ha anche comportato una riduzione dei livelli territoriali competenti in ordine all'imposizione fiscale da tre a due, in quanto le nuove Regioni non hanno potestà impositiva.

In relazione agli aspetti tributari, peraltro, come si è accennato, la prevista limitazione dell'autonomia impositiva delle Municipalità potrebbe depotenziare gli effetti della riforma, che, come già detto, è quella di valorizzare le realtà locali, più vicine al cittadino, in luogo del livello di governo centrale; pertanto, detta limitazione è considerata un punto critico della riforma ordinamentale danese, in quanto viene paventato che essa potrebbe condurre a forme di nuovo centralismo.

Il sistema danese di difesa e protezione civile

I soggetti competenti

Il sistema danese di difesa e protezione civile, disciplinato dal Danish Preparedness Act, è diretto a prevenire, ridurre e porre rimedio ad ogni danno cagionato alla vita umana, alla proprietà o all'ambiente da disastri e catastrofi.

Inoltre, è volto ad assicurare la continuità nell'esercizio delle funzioni necessarie a garantire la sopravvivenza dell'ordinamento sociale nel caso di crisi o di guerre ed a supportare la difesa del Paese.

La nozione di protezione civile in Danimarca si inserisce, pertanto, in una nozione più ampia, che è quella di *"Difesa Totale"*.

Infatti, la pianificazione in materia di protezione civile non distingue tra eventi verificatisi in situazione di guerra oppure in periodo di pace, ricomprendendo tutte le ipotesi di disastri e catastrofi, incluse le azioni di guerra, al fine di consentire di fronteggiare le diverse minacce al Paese e di gestire eventi calamitosi di ampia estensione.

Gli attori principali del sistema sono le Municipalità, responsabili dell'organizzazione della preparazione dei soccorsi in relazione alle emergenze fronteggiabili dal livello municipale.

A tal fine, ogni Municipio ha una Commissione di Preparazione, che dà esecuzione al piano di preparazione dei soccorsi, ed è previsto il coordinamento tra Municipalità limitrofe.

Tale modello non è ritenuto né centralizzato né completamente decentrato, ma abbastanza flessibile; esso, tra l'altro, prevede l'integrazione dei servizi di soccorso municipali con quelli nazionali, consistenti in cinque Centri Regionali gestiti dalla Danish Emergency Management Agency (DEMA), che fornisce assistenza al livello municipale, se necessario in relazione alla natura o all'estensione dell'evento calamitoso.

Il ruolo attribuito alle Municipalità nel settore della protezione civile, pur se nell'ambito di un modello non considerato completamente decentrato, assume attualmente nuova e più pregnante valenza alla luce dell'illustrata riforma ordinamentale, tesa, con le riserve cui si è fatto cenno in ordine ai profili finanziari, a valorizzare i soggetti istituzionali più vicini al cittadino.

Nel sistema danese assume rilievo anche la competenza di cui sono titolari le Regioni, diretta a rendere funzionale all'emergenza il sistema ospedaliero e l'attività svolta dalla Polizia, che è responsabile del coordinamento della cooperazione tra differenti attori e dei rapporti con i media e il pubblico.

Tra i soggetti istituzionali competenti in materia, inoltre, particolare rilievo riveste il Ministero della Difesa, autorità amministrativa di vertice del livello nazionale di preparazione dei soccorsi, responsabile del settore della gestione dell'emergenza.

Il Ministero della Difesa è responsabile del coordinamento dell'attività di pianificazione della preparazione civile e dello svolgimento dei compiti di cui non sono titolari altri soggetti istituzionali, nei confronti dei quali svolge, peraltro, attività di consulenza.

Inoltre, predisporre le linee guida per la redazione dei piani municipali di preparazione, per la cui stesura ed approvazione è responsabile il Consiglio municipale; tali piani sono oggetto di revisione almeno ogniqualvolta vi siano le elezioni municipali e, sia essi sia le relative revisioni, sono inviati alla DEMMA.

Gli altri Ministeri, nei rispettivi campi di amministrazione, sono competenti per la pianificazione diretta al mantenimento e alla continuità delle funzioni sociali in caso di evento calamitoso, incluse le azioni di guerra, e forniscono supporto alle Forze di difesa.

I Ministeri, peraltro, nei rispettivi ambiti di amministrazione, dettano le linee guida per la pianificazione municipale; inoltre, possono richiedere alle Autorità pubbliche e alle imprese pubbliche o private di prestare assistenza sia con riferimento all'attività di pianificazione sia con riguardo all'adempimento dei compiti connessi alla protezione civile.

Protezione civile e difesa civile

Il Ministero interessato può ordinare alle imprese pubbliche e private e alle istituzioni di adottare ogni misura opportuna relativamente a beni, servizi, mezzi di produzione ed altre cose di tal genere di cui fanno uso per la loro attività, se ritenuta necessaria per l'adempimento dei compiti connessi alla preparazione in materia di protezione civile.

Presso il Ministero della Difesa è incardinata la Danish Emergency Management Agency (DEMA), autorità di livello centrale, costituita ai sensi del Danish Preparedness Act, entrato in vigore il primo gennaio 1993, che svolge un'attività di coordinamento.

Con la menzionata legge sono stati unificati il Danish Fire Service, facente capo al Ministero della Giustizia, e la Danish Civil Defence Agency, facente capo al Ministero dell'Interno, prevedendo la costituzione di un unico servizio di preparazione dei soccorsi, al quale ricorrere sia in tempo di pace, sia durante una crisi oppure in caso di guerra.

La Danish Emergency Management Agency (DEMA), presso la quale lavorano circa 170 persone, fu, appunto, creata in seguito all'unificazione delle agenzie responsabili in materia di protezione e di difesa civile.

La stessa è stata posta alle dipendenze del Ministero dell'Interno e, dal primo febbraio 2004, è incardinata nel Ministero della Difesa.

In base al Danish Preparedness Act il principale compito della DEMA è la preparazione dei Corpi che si occupano dell'attività di soccorso nazionale, per la cui preparazione opera uno staff di circa 600 persone, la supervisione della preparazione dei soccorsi a livello nazionale e municipale, l'attività di consulenza delle competenti autorità sugli aspetti concernenti la preparazione.

La DEMA opera in stretta cooperazione con l'Unione Europea, con le Nazioni Unite, con la NATO e con i Paesi vicini; inoltre, può intervenire all'estero su richiesta di un altro Stato o di un'organizzazione internazionale, con il parere favorevole del Ministro degli Affari Esteri Danese, in caso di disastri naturali, disastri di tipo tecnologico, crisi e guerre civili.

Essa è predisposta per intervenire con rapidità, entro le 12 ore, in caso di calamità, svolgendo, ad esempio, operazioni di ricerca e di soccorso successive ad eventi sismici oppure connesse a catastrofi umanitarie; può esercitare i suoi compiti indipendentemente da altre organizzazioni oppure cooperando con le stesse.

A livello regionale, sono previsti Corpi di Soccorso Nazionale, direttamente dipendenti dalla DEMA ed articolati in Centri di soccorso statali decentrati a livello regionale; tali Corpi prestano assistenza alle Municipalità nel caso in cui sia necessario.

La DEMA svolge compiti attinenti all'educazione e alla formazione in materia di protezione civile, attraverso la direzione di tre istituzioni, che preparano il personale e i volontari che intervengono in caso di eventi calamitosi.

In tale ambito, organizza ogni anno seminari e corsi di addestramento nei settori della gestione delle crisi, delle tecniche antincendio, degli interventi di soc-

corso, delle operazioni tecniche per il personale permanente e i volontari dei servizi di soccorso e della protezione civile.

Anche le municipalità esercitano compiti attinenti alle scuole e alla formazione dei Vigili del Fuoco ed organizzano con regolarità diversi corsi ed esercitazioni, come il livello centrale e le organizzazioni di volontari; inoltre, anche alcune organizzazioni private provvedono ad attività di formazione.

In Danimarca sono sviluppate sia le attività dei volontari sia la cooperazione tra pubblico e privato; gli Accordi tra le Municipalità e le Compagnie di soccorso privato devono essere approvati dalla DEMA.

Inoltre, l'organizzazione del servizio di leva danese consente al sistema di prevenzione nazionale di costituire e preparare personale di riserva in tempo di pace; con la chiamata di queste Forze di riserva e con il ricorso alle attrezzature e ai veicoli disponibili in caso di necessità, il sistema di soccorso nazionale può essere potenziato in ipotesi di crisi o di guerra.

La preparazione civile e la preparazione dei soccorsi

Il sistema di protezione civile danese è organizzato su due livelli, ovvero il livello nazionale, che ricomprende anche il livello statale decentrato, e quello locale.

Detto sistema comprende un'attività rientrante più strettamente nell'ambito della pianificazione e un'attività di tipo operativo; si basa, infatti, sulla distinzione tra Preparazione Civile e Preparazione dei Soccorsi, in relazione alle quali assume rilievo l'attività di coordinamento svolta dalla Danish Emergency Management Agency (DEMA), che, come già detto, è autorità di livello centrale.

La **preparazione civile** attiene all'attività di pianificazione che le Autorità a livello centrale, regionale e municipale sono tenute a porre in essere, in relazione alle rispettive competenze amministrative, nei diversi settori che possono essere interessati da un'emergenza di protezione civile.

Le attività di pianificazione e preparazione dell'emergenza mirano a garantire che, in situazione di crisi, le risorse siano utilizzate nel miglior modo possibile, con minimo danno o pericolo per la vita umana, l'ambiente e la proprietà.

In particolare, è necessario assicurare alla popolazione l'approvvigionamento di cibo ed acqua ed intervenire per tutelare la salute dei cittadini ed assicurare l'elettricità e i trasporti.

Ogni Ministero è responsabile dell'attività di pianificazione e di organizzazione delle attività e delle risorse richieste in relazione alla propria sfera di competenza.

La **preparazione dei soccorsi** riguarda, invece, l'organizzazione delle attività di soccorso ed è anch'essa articolata su tre livelli (centrale, regionale e municipale); essa, quindi, involge il profilo operativo.

Protezione civile e difesa civile

È un'attività che si è continuamente sviluppata e adattata alle domande provenienti dalla società ed ai cambiamenti concernenti la situazione della politica di sicurezza, che comportano una preparazione che consenta di intervenire in modo veloce e flessibile per fronteggiare ogni tipo di calamità o disastro.

In base al Danish Preparedness Act, entrato in vigore il primo marzo 2004, scopo dell'attività di preparazione dei soccorsi dovrebbe essere prevenire, ridurre e porre rimedio ad ogni danno alle persone, alla proprietà e all'ambiente da incidenti e disastri incluse azioni di guerra oppure imminenti pericoli di guerra.

La preparazione dei soccorsi comprende la **preparazione a livello nazionale**, che include anche quella statale decentrata, e la **preparazione dei soccorsi a livello municipale**.

Il Danish Preparedness Act precisa che il **Ministro della Difesa** è l'**autorità amministrativa di vertice** del livello nazionale di preparazione e svolge un'attività di supervisione rispetto alla preparazione dei soccorsi a livello municipale, che, peraltro, può delegare alla DEMA.

Il Ministero della Difesa elabora le norme relative all'organizzazione della preparazione dei soccorsi in caso di incidenti in stabilimenti nucleari, che include la distribuzione dei compiti e la cooperazione tra il livello nazionale e quello municipale e le attività di preparazione dei soccorsi comparate con le attività di altre Autorità operanti nell'ambito della struttura di preparazione.

Inoltre, può stipulare accordi con associazioni, organizzazioni e privati che prestano la loro assistenza con riferimento ai compiti connessi alla preparazione dei soccorsi a livello nazionale.

Gli organi statali decentrati a livello regionale svolgono compiti di assistenza relativi alla preparazione municipale dei soccorsi, considerando il carattere e l'estensione di un incidente o disastro, inclusi atti di guerra.

La DEMA può stipulare accordi con Autorità pubbliche, imprese ed altri soggetti e responsabili per la preparazione, le operazioni o il mantenimento di importanti attività pubbliche in caso di incidenti o disastri.

L'attività municipale di preparazione dei soccorsi rientra nella giurisdizione dei Consigli municipali, che possono costituire una Commissione per la preparazione che tratti l'organizzazione immediata della preparazione dei soccorsi.

Peraltro, il Consiglio municipale potrebbe decidere nel senso che alcuni compiti rientranti nella sua competenza in base al Danish Preparedness Act siano gestiti dalla Commissione.

Il Consiglio municipale è competente in ordine ad ogni decisione riguardante la composizione della Commissione, i cui componenti sono in numero dispari e di cui fanno parte il Sindaco, che la presiede, il Comandante della Polizia ed una maggioranza eletta dal Consiglio municipale.

Quest'ultimo, in certe circostanze e con l'assenso del Ministero della Difesa, designa un altro membro del Consiglio municipale per sostituire il Sindaco come presidente della Commissione di preparazione; inoltre, nomina un rappresentante

dei volontari come osservatore nella Commissione se un rappresentante dei Volontari non è già membro della Commissione.

Sono possibili, peraltro, forme di gestione coordinata relativamente all'attività di preparazione dei soccorsi da parte di due o più Consigli municipali, con l'approvazione dell'Autorità locale di supervisione ed in base a specifiche norme sul coordinamento dettate dal Ministro della Difesa.

Le Municipalità interessate costituiscono un'unica Commissione di preparazione, che si occupa dei compiti concernenti la preparazione dei soccorsi posti sotto la responsabilità della Commissione, dai Consigli municipali.

Anche in tale ipotesi, peraltro, il Consiglio municipale può decidere che funzioni attribuite al Consiglio municipale dal Danish Preparedness Act siano attribuite alla Commissione, costituita anche in questo caso da un numero dispari di elementi ed alla quale partecipano i Sindaci delle diverse Municipalità ed il Comandante della polizia.

È, inoltre, prevista la designazione di un altro membro del Consiglio municipale che sostituisca il Sindaco e la nomina di un rappresentante dei volontari come membro della Commissione.

In ordine ai compiti, la preparazione municipale dei soccorsi deve essere in grado di provvedere in modo opportuno per porre rimedio ai danni inflitti alle persone, alla proprietà e all'ambiente da incidenti e disastri, comprese azioni di guerra. Inoltre, l'attività di preparazione contempla anche compiti riguardanti l'accoglienza, l'alloggio ed il ristoro agli sfollati e ad altre persone in difficoltà.

Il Ministro della Difesa può decidere che l'attività di preparazione in alcune Municipalità provveda all'assistenza riguardo all'attività di preparazione in altri Municipi, se necessario in considerazione del carattere o dell'estensione di un incidente o disastro, inclusi atti di guerra. Il Ministro può dettare norme riguardanti la ripartizione delle spese tra il governo e le municipalità.

Il Consiglio municipale può stipulare accordi, approvati dalla DEMA, con un altro Consiglio municipale, con organizzazioni private di soccorso, associazioni o altre persone per adempiere compiti connessi con la preparazione dei soccorsi relativi alla Municipalità. Inoltre, il Consiglio municipale può stipulare accordi con la DEMA, concernenti l'attività di soccorso che il livello regionale può svolgere negli ambiti demandati alla competenza municipale.

Il Ministro della Difesa detta le norme concernenti l'organizzazione, l'equipaggiamento, l'estensione dell'attività di soccorso e l'approvvigionamento d'acqua in caso di incendi, mentre il Consiglio municipale provvede ad assicurare tale approvvigionamento.

Anche per quanto concerne i profili operativi, il Ministro della Difesa detta le norme riguardanti l'organizzazione tecnica delle operazioni nel luogo del disastro.

Nel caso di danno di maggiori dimensioni, peraltro, l'operazione complessiva è coordinata operativamente dal Capo della polizia, che adotta tutte le misure necessarie, tra le quali quelle concernenti gli avvisi, il mantenimento dell'ordine pubblico, l'evacuazione.

Protezione civile e difesa civile

Il Ministro della Difesa o un Consiglio Municipale possono richiedere che l'organizzazione relativa alla preparazione dei soccorsi di un altro comune oppure le organizzazioni private di soccorso siano poste in caso di necessità a disposizione di un'altra Municipalità.

Il Titolare delle operazioni sotto il profilo tecnico sul luogo in cui si è verificato l'evento può chiedere la collaborazione di un'altra Municipalità, degli organi statali a livello regionale oppure di organizzazioni private, tenuto conto del carattere e dell'estensione del disastro.

Utilizzo di mezzi di privati, danni causati a privati e falsi allarmi che comportino l'attivazione dell'organizzazione preposta alla preparazione dei soccorsi

I soggetti preposti all'attività di preparazione dei soccorsi possono richiedere che strumenti e mezzi di trasporto appartenenti a privati siano messi a disposizione per le operazioni in caso di disastro, accedere alla proprietà privata senza autorizzazione, se necessario, rimuovendo ogni ostacolo che si frapponga, utilizzare l'acqua dei pozzi, degli acquedotti oppure di altra provenienza. Inoltre, se il Titolare delle operazioni sotto il profilo tecnico lo ritenga necessario per evitare il diffondersi dell'evento calamitoso, possono anche essere demoliti edifici.

Il proprietario dei beni è, tuttavia, titolare nei confronti della municipalità di un diritto al risarcimento per esserne stato privato e per ogni danno che gli stessi abbiano subito.

I danni causati nell'espletamento delle attività di soccorso in caso di incendi sono considerati cagionati dall'incendio ma, nell'ipotesi di danno a campi, giardini o piantagioni appartenenti a terzi privati la municipalità deve corrispondere una somma corrispondente all'ammontare dei danni.

È, inoltre, ovvio che una particolare importanza riveste il profilo concernente l'individuazione della possibile causa del disastro; a tale proposito, la polizia dovrebbe essere immediatamente informata, ogni indizio dovrebbe essere considerato sospetto e le prove, se possibile, dovrebbero essere conservate.

Nel caso in cui siano poste in essere attività di soccorso in conseguenza di falsi allarmi causati dai sistemi di sicurezza antincendi, per coprire le spese il Consiglio municipale può decidere di imputare al proprietario del sistema il pagamento di una somma, il cui ammontare è stabilito dal Ministero della Difesa, che detta anche norme più precise relativamente alla riscossione della somma e ad altri aspetti riguardanti la materia.

La nozione di “Difesa Totale”

L'attività di protezione civile, diretta a tutelare l'integrità della vita, i beni, gli insediamenti e l'ambiente dai danni o dal pericolo di danni che derivano da

calamità naturali o anche da altri eventi calamitosi, si inserisce in Danimarca in una nozione più ampia, che è quella di “*Difesa Totale*”.

Tale concetto fu elaborato durante il periodo della guerra fredda, epoca nella quale la realizzazione di una difesa credibile non era considerata soltanto una questione militare.

In tale quadro, si riteneva necessario coordinare tutte le risorse disponibili allo scopo di prevenire la guerra, difendere il Paese e proteggere la popolazione civile.

Dopo la fine della guerra fredda, la pianificazione in materia di protezione civile ha mutato aspetto, perché non distingue più tra eventi verificatisi in situazione di guerra oppure in periodo di pace, ricomprendendo tutte le ipotesi di disastri e catastrofi, incluse le azioni di guerra.

Il concetto è, pertanto, del tutto mutato: la “*Difesa Totale*” deve assicurare che la Danimarca sia in grado di fronteggiare le minacce al Paese e gestire eventi calamitosi di ampia estensione.

A tale scopo, possono essere impegnate le Forze Armate, che hanno la capacità di fronteggiare attentati terroristici; alle stesse è richiesto di fornire supporto alle Agenzie operanti in materia di protezione civile, in particolare la Danish Emergency Management Agency (DEMA), che, unitamente alle Forze di polizia, svolge in via ordinaria attività di supporto nei confronti delle Municipalità.

Dal quadro delineato si può, quindi, desumere che la nozione di “*Difesa Totale*” è più ampia di quella di protezione civile alla stregua del nostro ordinamento e ricomprende quindi anche la difesa civile .

Infatti, le attività riconducibili alla protezione civile, come già detto, sono dirette a tutelare l'integrità della vita, i beni, l'ambiente e gli insediamenti dai danni o dal pericolo di danni derivanti da calamità naturali, da catastrofi o da altri eventi calamitosi, mentre la “*Difesa Totale*” riguarda anche interventi posti in essere a fronte di minacce non derivanti da cause naturali, ma da condotte umane, quali gli attentati terroristici.

Attualmente, peraltro, tale nozione acquista un particolare rilievo alla luce del mutato scenario internazionale.

La fine della guerra fredda ha notevolmente alterato la natura delle minacce contro la società danese, la cui sicurezza può essere messa in pericolo non tanto da interventi militari ad opera di Stati nemici, quanto piuttosto da un altro genere di minacce.

Ciò vale anche per quanto riguarda il terrorismo che, specialmente dagli attentati dell'11 settembre 2001, ha suscitato crescente attenzione nelle discussioni internazionali sulla politica di sicurezza: quest'ultima, peraltro, ricomprende anche i disastri naturali ed ambientali.

Il terrorismo internazionale costituisce una minaccia alla sicurezza: i recenti attentati a Madrid e a Londra hanno dimostrato che le società occidentali sono estremamente vulnerabili ad atti di terrore che colpiscono civili innocenti e, considerando l'attiva partecipazione alla guerra in Iraq, anche la Danimarca potrebbe essere vittima di attentati.

Protezione civile e difesa civile

D'altra parte, le società altamente sviluppate sono anche vulnerabili rispetto ai disastri naturali, come dimostrano i danni causati da avverse condizioni meteorologiche in Europa in anni recenti.

Le nuove minacce comportano che le politiche di difesa e di sicurezza devono essere radicalmente rivisitate.

La nozione di “*Difesa Totale*”, nell'ambito della quale le Forze di difesa svolgono un ruolo rilevante nel fronteggiare gli eventi calamitosi e anche la protezione civile è stata subordinata al Ministero della Difesa, assume, quindi, una nuova rilevanza.

Essa non dovrebbe essere basata su una difesa militare, ma sulla “difesa civile”.

In tal senso, si esprime anche parte del mondo culturale danese, che distingue i profili attinenti agli aspetti militari da quelli riguardanti le nuove minacce.

A questo proposito, si è osservato che, se da un lato è importante partecipare alle missioni internazionali, per contribuire a risolvere conflitti e a creare stabilità e, a tal fine, sono necessari la capacità militare e soldati ben preparati, in relazione alle nuove minacce che sono dirette contro la società danese, appaiono più utili un miglior coordinamento ed un'Agenzia di Difesa e Protezione Civile che funzioni in modo adeguato.

In quest'ottica, tra le misure proposte, vi è quella di creare un nuovo Ministero della Difesa e della Protezione Civile al fine di incrementare la sicurezza per i cittadini.

In particolare, il nuovo Ministero dovrebbe occuparsi della complessiva gestione della prevenzione e della risposta ai disastri, con riguardo sia ad attacchi terroristici sia ad altri eventi che possono colpire la Danimarca, in particolare le catastrofi ambientali.

Inoltre, nell'ambito del nuovo Ministero dovrebbe essere incardinata la DEMA, alla quale dovrebbero essere trasferite le altre responsabilità connesse ai diversi aspetti di tutela e protezione che possono venire in rilievo nel campo della gestione dell'emergenza nazionale.

UNIONE
EUROPEA



Il Ministero dell'Interno in Spagna - L'istituzione della Direzione generale della polizia e della guardia civile

Gerardo Tita

Il Real Decreto 991/2006, dell'8 settembre

L'8 settembre 2006 il Consiglio dei Ministri spagnolo ha approvato una delle più profonde riforme della storia del Ministero dell'interno.

Si tratta di una – non annunciata – revisione della struttura del Ministero, realizzata con l'obiettivo di migliorare la gestione dell'Amministrazione dell'Interno, specialmente nell'ambito delle Forze e dei Corpi di sicurezza dello Stato, del supporto alle vittime del terrorismo e dell'attività internazionale del Dicastero.

Ma prima di dare conto della misura organizzativa più significativa, ossia l'istituzione di un'unica Direzione generale della Polizia e della Guardia Civile, diamo innanzitutto uno sguardo d'insieme al tipo di atto normativo ed ai suoi contenuti.

Il provvedimento con il quale è stata attuata la riorganizzazione del Ministero dell'interno – *Real Decreto* 991/2006, dell'8 settembre – può essere assimilato, dal punto di vista delle fonti legislative, ad un Regolamento di organizzazione. Si tratta, infatti, di un decreto reale, emanato dal Capo del Governo su iniziativa del Ministro interessato, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, ai sensi dell'art. 8 della legge 6/1997, del 14 aprile, concernente l'organizzazione ed il funzionamento dell'Amministrazione generale dello Stato (LOFAGE).

Recando norme di organizzazione, esso richiama innanzitutto la vigente normativa concernente le funzioni del Ministro dell'Interno. Questi, anche nell'ordinamento spagnolo, è responsabile della programmazione e della esecuzione delle politiche di sicurezza dei cittadini, della promozione delle condizioni per l'esercizio dei loro diritti fondamentali, in particolare con riferimento alla libertà e sicurezza personale. Egli detiene altresì, nei termini stabiliti dalla Costituzione e dalle leggi, il comando, la direzione e il coordinamento delle Forze e dei Corpi di sicurezza dello Stato. Inoltre, competono al Ministro dell'interno le responsabilità attribuitegli dalla legge in materia di immigrazione, asilo, rifugiati, amministrazione penitenziaria, elezioni, protezione civile, sicurezza e circolazione stradale.

La ristrutturazione del Ministero dell'Interno

La riorganizzazione del Ministero dell'Interno ha interessato in primo luogo gli organi direttamente dipendenti dal Ministro. Infatti, questi è responsabile del Centro nazionale di coordinamento e antiterrorismo (CNCA) e del Comitato Esecutivo per il Comando Unificato delle Forze e Corpi di sicurezza dello Stato (CEMU). Quest'ultimo è presieduto dal Segretario di Stato per la sicurezza, sotto la direzione e supervisione del Ministro, ed è composto dal Sottosegretario per l'Interno, dal Direttore generale della Polizia e della Guardia civile, dal Direttore generale dell'Amministrazione penitenziaria, dal Direttore del Gabinetto del Ministro, e dai Titolari delle Direzioni operative della Polizia e della Guardia Civile.

Sotto l'immediata autorità del Ministro dell'Interno dipendono altresì il Segretario di Stato per la sicurezza, e il Sottosegretario di Stato per l'Interno.

Al Segretario di Stato per la sicurezza, nominato dal Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro interessato, fanno capo alcune delle Direzioni generali dell'Amministrazione. Si tratta di una sorta di Capo dipartimento con un profilo politico più accentuato, che può non appartenere all'Amministrazione alla quale è preposto e anzi può non essere un "tecnico".

Il Segretario di Stato esercita, sotto l'autorità del Ministro, le seguenti funzioni:

- a) la promozione delle condizioni per l'esercizio dei diritti fondamentali, specialmente in relazione ai diritti di libertà, sicurezza personale, inviolabilità del domicilio e circolazione;
- b) il comando delle Forze e dei Corpi di sicurezza dello stato, nonché il coordinamento e la supervisione dei servizi e missioni che gli sono affidati;
- c) il controllo delle imprese e del personale che svolge attività di vigilanza privata, nonché la sicurezza dei pubblici spettacoli nell'ambito delle competenze statali;
- d) la direzione e il coordinamento della cooperazione di polizia internazionale;
- e) la direzione, l'impulso e il coordinamento delle azioni del Ministero in materia di traffico di droga e riciclaggio di denaro;
- f) la direzione delle competenze del Ministero in materia di amministrazione penitenziaria.

Il regolamento in esame ridefinisce le strutture che dipendono dal Segretario di Stato per la Sicurezza del Ministero dell'interno.

Dipendono direttamente dal Segretario di Stato, oltre ai propri uffici di staff, i seguenti organi:

- a) il Centro di intelligenza contro il crimine organizzato (CICO), che elabora le strategie di lotta contro tutte le forme di criminalità organizzata, nonché le modalità e la definizione di criteri di coordinamento delle investigazioni operate dai diversi servizi di sicurezza;
- d) il Gabinetto di studi della sicurezza interna (GESI), che ha l'incarico di supportare gli organi superiori e direttivi del Ministero dell'Interno nella elaborazio-

ne delle politiche di sicurezza e nelle decisioni connesse a tale materia, attraverso l'elaborazione di statistiche, studi e ricerche sulla situazione e le tendenze della sicurezza.

Dal Segretario di Stato per la Sicurezza dipendono altresì la Direzione generale della Polizia e della Guardia civile, la Direzione generale delle Istituzioni penitenziarie e la Direzione generale per le relazioni internazionali.

Fanno capo al Sottosegretario per l'Interno, oltre i propri uffici di staff, la Direzione generale della Protezione civile e per le emergenze; la Direzione Generale per la circolazione stradale; la Direzione generale per il supporto alle vittime del terrorismo; la Direzione Generale per la politica interna e la Direzione Generale per le infrastrutture e i materiali di sicurezza.

La Direzione generale della Polizia e della Guardia civile

Come si diceva, la novità più significativa del Regolamento in esame attiene senza dubbio alla unificazione della direzione delle Forze di polizia.

Il Regolamento, infatti, istituisce per la prima volta nell'ordinamento spagnolo la figura del Direttore generale della Polizia e della Guardia civile, cui viene attribuito il rango di Sottosegretario, con l'incarico di esercitare il comando diretto del Corpo Nazionale di Polizia e del Corpo della Guardia Civile, fatte salve le competenze del Ministero della difesa previste per quest'ultimo dalla legge. Conseguentemente sono state soppresse le Direzioni Generali della Polizia e della Guardia civile.

Nominato con delibera del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'Interno e del Ministro della Difesa, il Direttore generale dei Corpi di polizia dipende direttamente dal Segretario di Stato per la Sicurezza – presso il Dicastero dell'Interno -, cui propone piani e progetti operativi dei corpi di polizia.

Ai sensi dell'art. 1 della legge organica 2/1986, del 13 marzo, concernente le forze e i corpi di sicurezza (LOFCSE), sono forze e corpi di sicurezza il Corpo Nazionale di Polizia ed il Corpo della Guardia Civile, oltre ai corpi di polizia dipendenti dalle comunità autonome e dalle municipalità.

Il Corpo Nazionale di Polizia e il Corpo della Guardia Civile dipendono dal Governo. Il personale del primo ha un ordinamento di natura civile, mentre il personale della Guardia Civile ha un ordinamento militare, ai sensi degli artt. 9, 13 e 16 della LOFCSE: sono quindi comparabili, rispettivamente, alla Polizia di Stato e all'Arma dei Carabinieri italiani.

Il Direttore generale dirige e coordina i servizi e gli organi centrali e periferici del Corpo Nazionale di Polizia, e dirige, coordina e dà impulso al servizio delle Unità della Guardia Civile e alle funzioni che la legge organica 2/1986 attribuiscono alla Guardia Civile. A tal fine, si avvale di due Gabinetti, che lo supportano nella gestione dei due Corpi di polizia, allocati ognuno nell'ambito dei rispettivi Corpi di Polizia.

Unione Europea e diritto comparato

Tra l'altro compete al Direttore Generale decidere in ordine alla organizzazione e distribuzione sul territorio delle Unità della Guardia Civile.

A tale proposito, va ricordato che tra Polizia Nazionale e Guardia Civile esiste una netta differenza per quanto concerne la competenza territoriale, fissata dall'art. 9, par. 2, lett. a) dalla LOFCSE. Infatti, mentre la Polizia è destinata a svolgere i propri compiti istituzionali nell'ambito delle città e delle municipalità, la Guardia Civile esercita le proprie funzioni nel resto del territorio nazionale e sul mare.

Subordinate al Direttore Generale sono due direzioni aggiunte operative, con funzioni di *line*, per ogni Corpo di polizia, dirette da un componente dei rispettivi corpi.

L'unificazione della direzione delle Forze di polizia è stata motivata con la necessità di realizzare un modello funzionale che garantisca maggiore coordinamento, e quindi maggiore efficacia, nell'azione delle Forze di Polizia statali.

Come riconosce la relazione introduttiva al provvedimento, si è realizzata una significativa ristrutturazione organica – considerate le dimensioni materiali, funzionali e di personale delle Direzioni che sono state riunite, dirette a migliorare la sicurezza dei cittadini, i loro diritti e libertà, attraverso un effettivo coordinamento delle forze di polizia, realizzato in maniera omogenea e integrale.

Con la nuova struttura delineata dal decreto attuale si ridefinisce la linea di coordinamento, unificando le strutture attive del Ministero dell'interno per aumentare l'efficacia nella risposta alla domanda di sicurezza.

In effetti, la relazione ricorda che le linee guida dell'azione del Dicastero negli ultimi anni precedenti l'adozione del provvedimento in esame erano, comunque, incentrate sullo sviluppo di misure atte ad assicurare un efficace coordinamento operativo del Corpo Nazionale della Polizia con la Guardia Civile: alla base di queste misure organizzative è la convinzione che l'azione contro la delinquenza e il terrorismo ne avrebbe beneficiato, con ricadute positive anche – chiaramente – per la sicurezza dei cittadini.

Il RD 991/2006, dunque, non è che l'atto finale di un processo organizzativo iniziato nel 2004, allorché vennero istituiti il Comitato Esecutivo per Comando Unificato (CEMU), che – alla luce della istituzione della Direzione Generale delle Forze di Polizia – ha rappresentato un primo passaggio verso l'unificazione della Direzione delle Polizie, ed il Centro Nazionale di Coordinamento Antiterrorismo (CNCA), per la lotta al terrorismo, organo di coordinamento ed analisi delle informazioni acquisite dalle forze e corpi di sicurezza¹.

La creazione di nuova, unica, Direzione Generale della Polizia, che sostituisce quelle della Polizia e della Guardia Civile, rappresenta dunque una misura organizzativa coerente con la politica di coordinamento che negli ultimi anni è stata perseguita e attuata dal Governo spagnolo.

¹ Orden int/1251/2004 del 7 maggio 2004, BOE n. 113 del 10 maggio 2004.

Con la nuova Direzione Generale si è voluto assicurare un Centro di Comando Unico per le Forze e Corpi di sicurezza dello Stato, in modo che la loro azione nella prevenzione e la repressione del crimine si svolgesse in maniera coordinata.

In linea con la riorganizzazione degli Organismi dipartimentali del Ministero dell'Interno, anche la dipendenza organica della Direzione Generale delle Istituzioni Penitenziarie è stata posta nell'ambito della Segreteria di Stato per la Sicurezza.

Ciò significa che è stata portata ad un unico livello di responsabilità – del Segretario di Stato per la Sicurezza – la politica della sicurezza pubblica, sia in una prospettiva di polizia, preventiva come repressiva, sia da un punto di vista penale e di reinserimento sociale, al fine di realizzare l'effettivo coordinamento fra l'attività della polizia e la politica penitenziaria.

Riflessi sugli ordinamenti dei Corpi e Forze di Polizia

L'istituzione della Direzione Generale unica non ha comportato significative modificazioni ordinamentali o funzionali nei Corpi di Polizia interessati.

Il Corpo Nazionale di Polizia e la Guardia Civile conservano ancora le rispettive strutture organizzative, lo specifico regime di assunzione e dunque i loro concorsi, il loro differente regime legale: ciò in considerazione della loro specializzazione, che verrà anzi sviluppata attraverso misure specifiche che assicurino l'aumento della professionalità nello sviluppo della loro operatività e il miglioramento della condizione del personale.

Confronto con l'ordinamento italiano

Rispetto all'ordinamento italiano, va segnalata una profonda differenza: in Spagna, l'unificazione del comando è avvenuta in un contesto che vedeva i due Corpi di Polizia, ed i loro Direttori, operare già entrambi nell'ambito del Ministero dell'Interno, sotto la responsabilità diretta del Segretario di Stato per la Sicurezza.

In particolare, il Corpo di Polizia Nazionale, ad ordinamento civile, si trovava incardinato nel Ministero dell'Interno, sia da un punto di vista ordinamentale, sia chiaramente funzionale.

Analogamente, il Corpo della Guardia Civile si trovava già inserito nell'ambito del Ministero dell'Interno, rispondendo direttamente al Segretario di Stato per la Sicurezza. Da questi dunque dipendevano sia la Direzione Generale della Guardia Civile sia quella della Polizia².

Ora, la Guardia Civile, per quanto concerne il regime delle promozioni, status e disciplina, dipende, e continua a dipendere, dal Ministro della difesa, il quale

² Si vedano a tale proposito gli artt. 9 e 10 della LOFCSE.

ne assume il comando solo in caso di guerra o di proclamazione dello stato d'assedio (ipotesi tipizzate dalla Costituzione spagnola).

L'istituzione di una Direzione Unificata, e la conseguente soppressione delle Direzioni dei singoli Corpi di Polizia, comporta che le Forze di Polizia dello Stato parlino con un'unica voce al vertice politico, ovvero a chi assume la responsabilità del loro operato innanzi al Parlamento e all'opinione pubblica.

D'altra parte, dalla unificazione del comando delle Forze di Polizia statali sono attesi significativi risultati nella lotta al terrorismo e al traffico di stupefacenti, per effetto di una gestione integrale, omogenea e coordinata della lotta alla criminalità organizzata.

Il dibattito politico

L'istituzione di un unico Direttore Generale, Capo delle due Forze di Polizia statali, ha acceso un vivace dibattito pubblico.

Il Ministro dell'Interno, Alfredo Pérez Rubalcaba, ha sostenuto la validità della scelta operata, affermando che in tal modo si intende garantire il coordinamento delle Forze di Polizia, e così pure l'efficacia della loro azione³. Si tratta, peraltro, di una misura organizzativa che attua uno dei punti del programma elettorale del PSOE, il partito del Presidente dell'Esecutivo, Zapatero, benchè sia giunta dopo due anni e mezzo di governo.

Rubalcaba ha tuttavia precisato che la fusione dei Corpi di Polizia non è in programma, e nemmeno è in discussione la natura militare della Guardia Civile, misure che non sono previste né dal Governo né dal programma elettorale del PSOE.

L'istituzione della Direzione Generale è stata criticata dall'opposizione, in particolare dal responsabile del Partito Popolare per gli affari interni e della giustizia, che ha criticato sia le modalità con le quali è stato approvato il regolamento – realizzato in forma unilaterale, senza alcun preavviso, in un momento inopportuno in considerazione dello stato dei negoziati con l'ETA –, definendo altresì l'unificazione del comando come “un grande scandalo”, che comporta “un colpo di mano mostruoso nel modello di polizia spagnolo”⁴.

Come riferisce la stampa, all'interno dei Corpi di Polizia la notizia della unificazione del comando dei Corpi di Polizia è stata vissuta con sorpresa; in alcuni settori della Polizia e della Guardia Civile è diffusa la convinzione che tale operazione rappresenti solo il primo passo verso l'unificazione dei due Corpi.

³ V. i quotidiani: EL País, 8 settembre 2006: “*El Gobierno unifica el mando de la Policía y la Guardia civil*”; ABC, 9 settembre 2006: “*Rubalcaba da el primer paso para una posible unificación del la Policía y la Guardia civil*”, di Javier Pagola e Pablo Muñoz.

⁴ V. EL País, 8 settembre 2006: “*PP: es un escándalo mayúsculo, un golpe de mano monstruoso al modelo policial*”.

Infine, va segnalato il processo di riforma in atto anche dell'ordinamento di natura militare del personale della Guardia Civile.

Solo nel 2007, infatti, il Governo Spagnolo ha approvato tre progetti di legge organica, concernenti aspetti diversi del regime giuridico del personale della Guardia Civile⁵.

I disegni di legge prevedono, fra l'altro, l'istituzione di un Consiglio della Guardia Civile – una sorta di organo di rappresentanza sindacale del personale – e la sottrazione del personale di questo Corpo dal regime del codice penale militare.

Al riguardo, la prima Vicepresidente del Governo, Maria Teresa Fernandez de la Vega, e il Ministro dell'Interno hanno dichiarato che tali progetti di legge, approvati dal Congresso dei deputati e ora all'esame del Senato, “portano la Guardia Civile nel XXI secolo”⁶.

⁵ Si tratta dei seguenti disegni di legge: Proyecto de Ley Orgánica del régimen disciplinario de la Guardia Civil, presentato il 21/03/2007; Proyecto de Ley Orgánica reguladora de los derechos y deberes de los miembros de la Guardia Civil, presentato il 21/03/2007; Proyecto de Ley de modificación de la Ley 42/1999, de 25 de noviembre, de régimen del Personal del Cuerpo de la Guardia Civil, presentato il 15/06/2007.

⁶ V. El País, 16 marzo 2007, “El Gobierno aprueba dos leyes “que sitúan a la Guardia Civil en el siglo XXI”.

ATTIVITÀ
LEGISLATIVA



Consuntivi dell'attività legislativa maggio-agosto 2007

Franca Triestino

Nel corso del quadrimestre appena concluso, hanno visto la luce alcuni importanti provvedimenti legislativi.

Il primo di questi affronta la spinosa questione dell'emergenza rifiuti in atto nella Regione Campania, ultimamente aggravata dalle oggettive difficoltà di individuare, sul territorio della Regione, discariche nelle quali conferire i rifiuti solidi urbani, nonché dalla mancanza di valide alternative per lo smaltimento dei rifiuti fuori della Regione.

Per fronteggiare tale contesto emergenziale, al fine di evitare danni alla salute della popolazione e scongiurare situazioni pregiudizievoli per l'ordine pubblico, il Governo ha varato il decreto legge 11 maggio 2007, n. 61, recante "Interventi straordinari per superare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella Regione Campania e per garantire l'esercizio dei propri poteri agli enti ordinariamente competenti", successivamente convertito nella legge 5 luglio 2007, n. 87.

Uno dei punti salienti del provvedimento è costituito dall'individuazione, su base provinciale, dei siti da destinare a discarica, la contestuale previsione di appropriate misure compensative sul piano ambientale, nonché la nomina a sub-commissari dei Presidenti delle Province, con l'incarico di concorrere, d'intesa con il Commissario delegato, alla realizzazione del ciclo di gestione e smaltimento dei rifiuti in ambito provinciale.

Particolare rilievo assume, inoltre, la disposizione contenuta nell'articolo 7, con la quale si prevede che i Comuni della Regione, per un periodo di cinque anni a decorrere dal 1° gennaio 2008, stabiliscano misure tariffarie relative alla tassa di smaltimento dei rifiuti solidi urbani, tali da assicurare la copertura integrale dei costi di gestione del servizio di smaltimento. L'aspetto decisamente innovativo, tuttavia, si rinviene nella disposizione che prevede, per i Comuni inadempienti, l'applicazione della procedura per lo scioglimento dei Consigli Comunali, di cui all'articolo 141, comma 1, lettera a) del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti Locali, (decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267).

Un altro provvedimento, varato nel quadrimestre in esame, risponde all'esigenza, avvertita da tempo, di riordinare la normativa vigente in materia di salute e sicurezza sul lavoro che, a causa della progressiva stratificazione, negli anni, di fonti eterogenee tra loro, aveva dato origine ad un quadro regolatorio particolarmente

complesso. La legge 3 agosto 2007, n. 123 recante “Misure in tema di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro e delega al Governo per il riassetto e la riforma della normativa in materia” ha conferito, dunque, al Governo un’ampia delega per provvedere al riordino della normativa e alla riforma delle disposizioni esistenti in materia, da realizzare nel rispetto della disciplina comunitaria e dell’equilibrio tra Stato e Regioni, garantendo, al contempo, l’uniformità della tutela sull’intero territorio nazionale.

Tra i criteri di delega si segnala quello che, nel precisare che l’ambito oggettivo di applicazione della normativa di sicurezza riguarda tutte le attività pubbliche e private, attribuisce particolare riguardo alla specificità lavorativa svolta all’interno della Pubblica Amministrazione. Viene, in particolare, fatto salvo il rispetto delle competenze in materia di sicurezza antincendio, affermando così il principio che la disciplina della normativa di prevenzione incendi costituisce uno degli aspetti fondamentali di quella generale relativa alla sicurezza nei luoghi di lavoro.

Di rilievo appare, altresì, il criterio che consente la riformulazione dell’intero apparato sanzionatorio vigente, con la finalità di assicurare una migliore corrispondenza tra infrazioni e sanzioni e di tener conto sia dei compiti effettivamente svolti da ciascun soggetto obbligato sia della natura formale o sostanziale della violazione.

Nel corso dell’iter parlamentare di approvazione del provvedimento si è reso necessario un intervento emendativo da parte del Governo nei confronti di una norma che, nella formulazione originaria, attribuiva, seppure in via transitoria, il potere di coordinamento delle attività di prevenzione e vigilanza in materia di salute e sicurezza al Presidente della Provincia, nei confronti, genericamente, di enti e Amministrazioni Statali.

Tale formulazione ingenerava il dubbio che il potere spettante al Presidente della Provincia potesse essere esercitato anche nei confronti di Enti e Amministrazioni Statali.

L’intervento emendativo ha consentito di precisare la portata di tale potere, specificando che esso può esercitarsi “nei confronti degli Uffici delle Amministrazioni e degli Enti pubblici territoriali rientranti nell’ambito di competenza” (art. 4, comma 2) e, conseguentemente, non nei confronti delle Amministrazioni Statali.

Non si arresta la tendenza di alcuni Comuni a chiedere il distacco dalla Regione alla quale appartengono e la conseguente aggregazione ad un’altra Regione, spesso a Statuto Speciale. Il Consiglio dei Ministri, infatti, ha approvato, in data 23 maggio, un disegno di legge costituzionale, presentato dal Ministro dell’Interno e dal Ministro per gli Affari Regionali e le Autonomie locali, per il “Distacco del comune di Carema dalla Regione Piemonte e sua aggregazione alla Regione Valle d’Aosta ai sensi dell’articolo 132, secondo comma, della Costituzione”. Il ricorso allo strumento della legge costituzionale, quale fonte di diritto equiordinata a quella che definisce l’autonomia speciale della Valle d’Aosta, è apparso imprescindibile trattandosi, appunto, di variazione destinata ad incidere anche sul territorio di una Regione ad autonomia differenziata.

È il caso di segnalare che la deliberazione da parte del Consiglio dei Ministri del disegno di legge in questione - attualmente all'esame del Parlamento - ha generato anche un contenzioso costituzionale. La Regione Valle d'Aosta, infatti, ha sollevato innanzi alla Consulta, un conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato, lamentando, in primo luogo, che la deliberazione del Consiglio dei Ministri sia stata assunta senza procedere alla convocazione del Presidente della Regione e senza acquisirne il relativo parere, asseritamente in violazione della previsione dell'articolo 44, comma 3 dello Statuto di Autonomia.

Inoltre, ad avviso della Regione, l'obbligo imposto al Ministro dell'Interno di presentare, entro 60 giorni dal positivo esito referendario, un conforme disegno di legge, sarebbe costituzionalmente illegittimo perché conferirebbe un potere di iniziativa legislativa alla maggioranza di elettori che partecipano al referendum, in violazione dell'articolo 71, 1° comma della Costituzione. Il ricorso è attualmente pendente. È opportuno precisare, tuttavia, che su censure analoghe a quelle prospettate dalla Valle d'Aosta, la Corte Costituzionale, con sentenza n. 66 del 2007, si è pronunciata nel senso di ritenerle infondate.

La crescente dimensione del fenomeno migratorio e le problematiche ad esso connesse avevano fatto avvertire da tempo l'esigenza di una regolamentazione normativa finalizzata ad affrontare tale fenomeno non in via di emergenza ma come elemento ordinario e strutturale della società.

Per rispondere a tale esigenza, il Consiglio dei Ministri, nella seduta del 28 giugno, ha deliberato un disegno di legge recante "Delega al Governo per la modifica della disciplina dell'immigrazione e delle norme sulla condizione dello straniero" con l'intento di perseguire alcuni obiettivi fondamentali quali quello di promuovere l'immigrazione regolare, di favorire l'integrazione e l'inclusione sociale di quanti fanno ingresso nel nostro Paese, di rendere effettivo il sistema dei rimpatri degli immigrati irregolari, il tutto nel pieno rispetto dei diritti umani e della dignità della persona.

Il primo principio della delega mira a favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro introducendo elementi di flessibilità nei meccanismi di programmazione dei flussi di ingresso e prevedendo nuovi canali di ingresso. Si prevede la revisione del meccanismo di determinazione delle quote di stranieri da ammettere sul territorio nazionale, introducendo una programmazione triennale e la possibilità di adeguamento annuale calibrata sulla base dei dati forniti dai Consigli Territoriali per l'Immigrazione istituiti presso le Prefetture - UTG.

Si prevede la reintroduzione dell'istituto della cosiddetta "sponsorizzazione" per consentire allo straniero di entrare regolarmente in Italia per cercare lavoro, fornendo adeguate garanzie patrimoniali, e al datore di lavoro di conoscere lo straniero prima di assumerlo.

È prevista anche la semplificazione delle procedure di rilascio del nulla osta e dei permessi di soggiorno, nonché di quelle di rinnovo dei permessi medesimi. In particolare, è prevista l'eliminazione del contratto di soggiorno e la razionalizzazio-

ne dei procedimenti di competenza degli Sportelli Unici per l'Immigrazione istituiti presso le Prefetture – UTG.

È altresì previsto l'allungamento della validità iniziale dei permessi di soggiorno per lavoro non stagionale. Sempre in tema di permessi di soggiorno, il provvedimento opera la revisione della disciplina del permesso per motivi umanitari per il cui rilascio sarà competente non più il Questore, ma il Prefetto.

Quanto alla regolamentazione delle cause ostative all'ingresso o al soggiorno sul territorio nazionale, si prevede che essa si fondi su una valutazione individuale e non si ricolleggi, invece, automaticamente alla ricorrenza di determinati presupposti.

Viene affrontato anche uno degli aspetti più controversi della disciplina in materia quale quello relativo al sistema dei CPT prevedendo, non solo la revisione delle caratteristiche strutturali e gestionali delle strutture di accoglienza, ma anche una puntuale regolamentazione dei diritti fondamentali degli stranieri trattenuti.

Per concludere la panoramica sui provvedimenti legislativi del quadrimestre in esame, occorre, infine, ricordare che nella seduta del 3 agosto, il Consiglio dei Ministri ha approvato un decreto legge che, con il proposito di ridurre il tasso di incidentalità sulle strade, ha disposto una serie di interventi sia di carattere preventivo che di inasprimento delle sanzioni attualmente vigenti per le violazioni maggiormente rischiose per la sicurezza stradale quali la guida senza patente, il superamento dei limiti di velocità, l'uso di telefoni cellulari durante la guida e la guida in stato di ebbrezza o sotto l'effetto di sostanze stupefacenti o psicotrope.

Nella medesima seduta, infine, è stato approvato un disegno di legge di delega al Governo per disciplinare la riforma, in senso federale, della finanza delle Regioni e degli Enti Locali, prevista dall'articolo 119 della Costituzione.

In particolare, nel provvedimento sono definiti i principi per la disciplina del sistema di finanziamento delle Istituzioni regionali e locali nel rispetto dell'autonomia finanziaria di entrata e di spesa garantita a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, prevedendo la graduale sostituzione, per tutti i livelli istituzionali, del criterio della spesa storica.



Vengono, inoltre, fissate le regole per il coordinamento della finanza pubblica, vengono stabiliti i criteri per l'istituzione e l'applicazione di tributi propri da parte degli enti territoriali, disciplinati i criteri di riparto delle risorse da assegnare agli Enti Locali con finalità perequative e di efficienza delle Amministrazioni, indicati i criteri per l'attribuzione di risorse aggiuntive e, infine, definiti i criteri di finanziamento per Roma Capitale.



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 31/08/07)

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'emanazione di atti di natura regolamentare (AS. 325 - AC 1222)	12/05/06	Senato 13/05/06			27/06/06 non concluso	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 non concluso	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			30/05/07	A					

 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	26/07/07	A							
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		Camera		Senato			
				Comm	Aula	Comm	Aula	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			16/05/07	12/06/07	II									
DL	DL n. 283 Risanamento Ordine Maurizioano (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

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	Modernizzazione ed efficienza della P.A. (AC. 2161)	01/12/06		14/06/07	A									
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	15/05/07	II						
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	17/01/07	31/07/07	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	17/05/07	13/06/07									
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	28/03/07	03/04/07		03/04/07 Legge n. 41 del 04/04/07	
DDL	Prevenzione violenza negli stadi (AS. 1348)	07/02/07	Senato 22/02/07											
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			II								

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. Muzzi.


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	Legge Comunitaria 2007 (AS. 1448)	07/03/07	Senato 30/03/07			13/06/07	A									
DDL	Circolazione stradale (AC. 2480)	16/03/07	Camera 29/03/07	13/06/07	27/06/07											
DDL	Codice enti locali - Attuazione art. 114, 117 e 118 della Costituzione (AS. 1464)	16/03/07	Senato 05/04/07				I									
DDL	Normativa in materia di filiazione (AC. 2514)	16/03/07	Camera 12/04/07			II										
DDL	Modifica art 132 Costituzione distacco comuni e province (AC. 2523)	30/03/07	Camera 17/04/07			I										
cost.	Distacco comuni vari dalla Marche (AC. 2527)	05/04/07	Camera 17/04/07			I										
DDL	Distacco Sovramonte dal Veneto (AC. 2524)	05/04/07	Camera 17/04/07			I										
DDL	Distacco Cinto Caomaggiore dal Veneto(AC. 2526)	05/04/07	Camera 17/04/07			I										
cost.	Distacco Noasca dal Piemonte (AC. 2525)	05/04/07	Camera 17/04/07													
DDL	Delega T.U. tutela salute e sicurezza lavoro (AS 1507 – AC. 2849)	13/04/07	Senato 17/04/07					31/05/07	27/06/07	24/07/07	01/08/07					01/08/07 Legge n. 123 del 03/08/07
cost.	DL n. 61 emergenza rifiuti in Campania (AS. 1566 – AC. 2826)	11/05/07	Senato 11/05/07					13/06/07	20/06/07	27/06/07	04/07/07					04/07/07 Legge n. 87 del 05/07/07

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	Sicurezza sport invernali	17/05/07 prel.											
DDL	Distacco Carema dal Piemonte (AC. 2727)	23/05/07	Camera	I									
cost.	Delega Governo immigrazione (AC. 2976)	28/06/07	Camera 30/07/07										
DDL	Federalismo fiscale	03/08/07											
DDL	DL. n. 117/07 Sicurezza stradale (AS. 1772)	03/08/07	Senato 04/08/07										

 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. Muzzi.

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

(20075100/01) Roma, 2009 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. - S.

