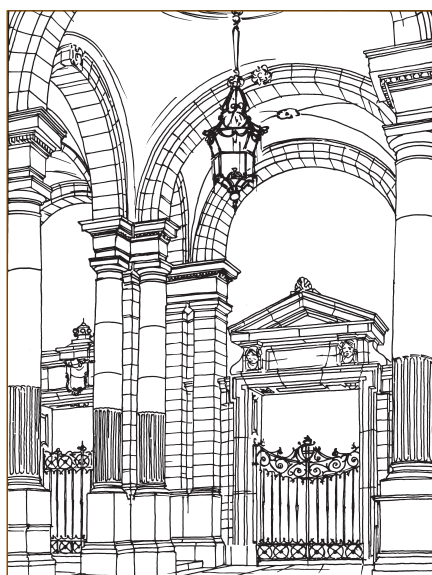


**QUADRIMESTRALE D'INFORMAZIONE ISTITUZIONALE**

itinerari  
interni



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

**ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO  
LIBRERIA DELLO STATO**

## INDICE

### INNOVAZIONE E PROGETTUALITÀ

*Il nuovo modello organizzativo dei posti di funzione della carriera prefettizia presso l'amministrazione centrale* ..... pag. 11

LEOPOLDO FALCO - CIRO SILVESTRO: *L'analisi di impatto della regolamentazione (AIR). La sperimentazione su un caso concreto* ..... » 35

FILIPPO ROMANO - MARIA TERESA SEMPREVIVA: *Prime note sulla costruzione degli U.T.G.* ..... » 57

### RELAZIONI PARLAMENTARI

(con annotazioni di Franca Triestino)

CLAUDIO SCAJOLA:

*Le linee programmatiche del Ministero dell'Interno* ..... » 85

*Genova e il G8* ..... » 117

*L'impiego e la distribuzione delle forze di polizia* ..... » 145

### BILANCIO E FINANZIARIA

PAOLO FORMICOLA: *Amministrazione dell'Interno e disposizioni della legge finanziaria,* ..... 161

GIANFELICE BELLESINI: *Sequestro e confisca amministrativa. La rottamazione straordinaria dei veicoli* ..... » 193

### PUBBLICA SICUREZZA

BRUNA ELIA: *La violenza negli stadi* ..... » 203

PIERLUIGI COZZOLI E VITTORIO ZAPPALORTO: *La solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso* ..... » 209

*Il contrasto al terrorismo internazionale (a cura dei funzionari dell'area pubblica sicurezza* ..... » 225

PINA LAMANNA: *La lotta al finanziamento del terrorismo internazionale* ..... » 233

SIMONA MASSARI:

*Forze Armate e controllo di obiettivi fissi* ..... » 239

*Sicurezza a Palermo* ..... » 245

### PROTEZIONE CIVILE

ROBERTA SERAFINI: *Evoluzione della normativa in materia di protezione civile* .. » 249

### RELAZIONI INTERNAZIONALI

SERGIO FERRAILOLO: *Direttive comunitarie in discussione e approvate presso il Consiglio Europeo* ..... » 265

ANTONIETTA ORLANDO: *La legge comunitaria annuale* ..... » 287

## Il nuovo modello organizzativo dei posti di funzione della carriera prefettizia presso l'amministrazione centrale (\*)

### 1) L'organizzazione per processi

Il disegno sottostante la nuova struttura degli Uffici Territoriali di Governo, tracciato dal D. Lgs. n. 139/2000, introduce per gli U.T.G. il modello dell'organizzazione per processi, in luogo della tradizionale struttura di tipo gerarchico-funzionale.

Questa scelta del legislatore si evince da una serie di elementi innovativi, che riflettono alcune delle caratteristiche fondanti di tale modello, e in particolare:

- la semplificazione della carriera prefettizia, tramite l'accorpamento delle qualifiche dei dirigenti e dei funzionari in due sole qualifiche, entrambe di livello dirigenziale (art. 1 e 2 D.Lgs. n. 139/2000);
- il meccanismo dei *posti-funzione* (art. 10 D.Lgs. n. 139/2000) e delle *aree funzionali* (art. 14 D.Lgs. n. 139/2000), preposte alla gestione di aree omogenee di processi (Tabella B allegata al D.Lgs. n. 139/2000);
- la totale autonomia organizzativa e decisionale che contraddistingue i responsabili delle unità del livello operativo, ai quali è altresì esplicitamente riconosciuta la facoltà di adottare iniziative proprie e di proporre iniziative al vertice della struttura (art. 14, c.1 D.Lgs. n. 139/2000);
- la potestà del titolare dell'U.T.G., sulla base degli indirizzi strategici formulati nella direttiva annuale del Ministro, di determinare gli obiettivi delle unità dirigenziali del livello operativo (D.Lgs. n. 29/1993 e succ. mod.);
- il meccanismo di valutazione su base annuale (art. 16 D.Lgs. n. 139/2000);
- l'articolazione del trattamento economico in una componente stipendiale fissa e in due componenti variabili, l'una correlata al ruolo organizzativo ricoperto, agli incarichi e al grado di responsabilità e l'altra ai risultati conseguiti rispetto agli obiettivi assegnati (art. 19 D.Lgs. n. 139/2000);
- la retribuzione di risultato, correlata ai risultati conseguiti con le risorse umane e i mezzi disponibili e tenendo conto dell'efficacia, della tempestività e dell'efficienza del lavoro svolto (art. 21 D.Lgs. n. 139/2000);

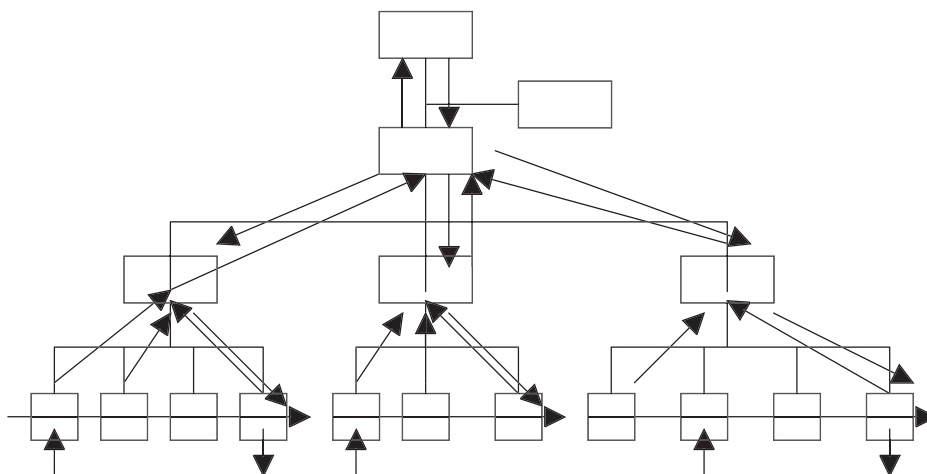
\* Il presente contributo è l'allegato B del D.M. del 27-12-2001 qui pubblicato. All'elaborazione del documento ha contribuito il gruppo di missione appositamente costituito e composto da: Leopoldo Falco, Alessandra Guidi, Laura Lega, Filippo Romano, Stefano Scarcella e Ciro Silvestro.

- la verifica dei risultati conseguiti, il cui esito negativo comporta la revoca dell'incarico e, in caso di grave violazione delle direttive ricevute o di ripetuta valutazione negativa, anche l'esclusione da ogni incarico per un massimo di tre anni (art. 23 D.Lgs. n. 139/2000).

La scelta effettuata dal legislatore per gli U.T.G. rende altrettanto necessario ripensare il modello organizzativo del Ministero, sulla base dei medesimi presupposti.

La tradizionale struttura di tipo funzionale, fondata su di una rigida suddivisione del lavoro in relazione ai compiti, era infatti commisurata alle esigenze di una pubblica amministrazione preposta ad attività di tipo prevalentemente regolativo, in un sistema in cui l'ambiente esterno si riteneva sostanzialmente stabile e si dava per scontato che nella lettera della legge potesse essere rinvenuta ogni determinazione relativa all'identificazione dell'interesse pubblico.

Pertanto, la natura rigida delle procedure, la previsione di un consistente numero di livelli gerarchici, il ricorso alle circolari interpretative ed al precedente erano considerati parimenti essenziali per soddisfare un'esigenza, ritenuta assolutamente prioritaria, di attenta ponderazione delle decisioni sotto l'unico profilo della correttezza formale e dell'uniforme applicazione ai casi concreti.



**Fig. 1 – La tradizionale organizzazione di tipo gerarchico-funzionale, in settori e sezioni.** Poiché il lavoro è suddiviso sulla base dei compiti, i processi si muovono attraverso più unità organizzative. Inoltre, la presenza di procedure rigide e più livelli gerarchici intermedi allunga esponenzialmente i tempi decisionali ed allontana la decisione dal livello operativo, che gestisce la relazione con il cittadino-utente. I risultati sono la natura ripetitiva delle mansioni degli operatori, la ridondanza delle verifiche e degli interventi correttivi di natura formale sul medesimo oggetto, il moltiplicarsi dei flussi cartacei e delle attese per le firme, il sovraccarico cognitivo dei vertici, la poca trasparenza delle responsabilità e, nell'insieme, la scarsa capacità di risposta e di comunicazione della struttura.

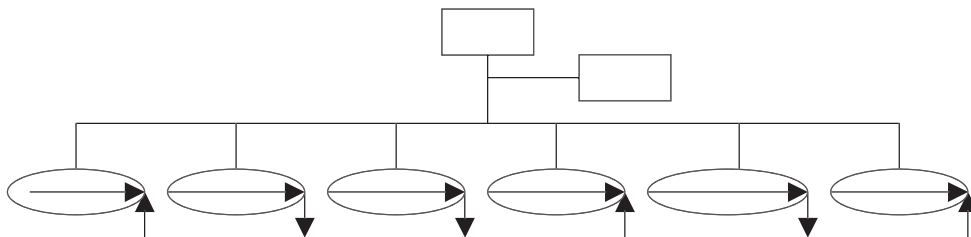
Quel che si chiede oggi alla pubblica amministrazione è invece la capacità di leggere le innumerevoli variabili della realtà contemporanea; di ascoltare e interpretare i segnali di un ambiente in rapida e continua evoluzione, caratterizzato da esigenze molteplici e differenziate e dall'uso diffuso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione; di ricercare e di elaborare in tempo reale e in modo interattivo, risposte articolate e multisettoriali; di progettare ed erogare servizi effettivamente rispondenti alle esigenze dei cittadini, e quindi, orientati alla soddisfazione di bisogni reali;

di attivare e mobilitare, attraverso reti interfunzionali ed interistituzionali, segmenti qualificati del settore pubblico e privato, alla ricerca di soluzioni condivise a complesse problematiche sociali e del territorio, realizzando la convergenza di conoscenze, competenze e risorse in strategie dirette alla realizzazione di obiettivi comuni.

Il valore aggiunto di una pubblica amministrazione oggi non sta più nella realizzazione in serie di prodotti *standard*, gli atti amministrativi, rispondenti a fattispecie generali ed astratte, ma piuttosto nell'orientamento al cittadino-utente, e quindi, nell'ideazione e nell'integrazione di servizi realmente rispondenti alle sue esigenze (sportelli polifunzionali, *call centers*, ecc.), nel saper percepire e interpretare i segnali e i bisogni dell'ambiente e nello sviluppare in tempo reale soluzioni innovative in modo interattivo. L'erogazione dei servizi, peraltro, implica di per sé un rapporto diretto con i cittadini-utenti, interessati al soddisfacimento di specifiche aree di bisogni, i quali devono avere la possibilità di partecipare ai processi operativi con un apporto da recepire come risorsa e valorizzare in modo adeguato.

La qualità, definibile come la differenza tra percezioni ed aspettative riferite ad una pluralità di dimensioni del servizio rilevanti per la soddisfazione dell'utenza, è oggi più importante della quantità e richiede il continuo impegno di tutti i livelli dell'organizzazione. Non serve più una forza lavoro indifferenziata, passivamente dedita ad attività di *routine*, ma un numero minore e qualificato di persone cui si richiede competenza, iniziativa, *know-how* e capacità di cooperazione e di innovazione, riferita tanto all'impiego delle tecnologie e alla gestione dei processi, quanto alla cura delle relazioni interpersonali.

La risorsa umana è quindi la risorsa critica. La capacità di innovare e aumentare la qualità e di ridurre costi e tempi di risposta, nell'ottica di un netto incremento di efficacia e recupero di efficienza, dipende non più solo dagli investimenti materiali, finanziari e tecnologici, ma anche da quelli immateriali: nelle persone, nella loro formazione, nel sistema di relazioni e nella cultura organizzativa. La grande sfida è pertanto quella di valorizzare e sviluppare al massimo le risorse umane dell'amministrazione, realizzarne appieno le potenzialità, accrescerne l'impegno, la professionalità, la creatività e la partecipazione e soprattutto, suscitare tra di esse una cooperazione efficace.



**Fig. 2 – L'organizzazione per processi, su due soli livelli gerarchici, quello generale e quello operativo.** I processi sono gestiti integralmente all'interno di ciascuna unità del livello operativo, il cui dirigente adotta autonomamente le decisioni e ne assume la relativa responsabilità. Gli operatori di processo lavorano in un'ottica di polifunzionalità, detenendo le competenze dell'intero processo, e gestiscono direttamente i rapporti con l'utenza, dalla quale recepiscono indicazioni utili al miglioramento del servizio. In tal modo si accrescono al massimo tanto l'efficienza, quanto la capacità di risposta e di comunicazione della struttura. Il livello di management generale può concentrarsi principalmente sulla pianificazione strategica (determinazione degli obiettivi e conseguente allocazione delle risorse) e l'analisi degli scostamenti tra obiettivi e risultati, che vengono rilevati tramite il controllo di gestione.

L'**organizzazione per processi** risponde ai seguenti principi:

**1) Principio di semplicità:** la migliore risposta alla complessità dell'ambiente esterno e dei rapporti umani all'interno dell'organizzazione è la semplicità della struttura organizzativa, con la riduzione al minimo dei livelli gerarchici e la semplificazione di norme e regole: strutture e procedure non permettono di rispondere alla complessità, ma tendono a cristallizzarla in complicazione. La rigidità della struttura organizzativa, infatti, ne diminuisce la capacità di risposta, senza offrire corrispondenti vantaggi. La gerarchia ha inoltre un costo considerevole: assorbe un consistente numero di risorse qualificate (quelle destinate ai ruoli di "capi intermedi"), sottraendole ai compiti operativi, moltiplica le attese, allunga i tempi decisionali, allontana la responsabilità di trovare le soluzioni da chi effettivamente detiene le competenze e conosce meglio i processi, aumenta a dismisura il carico cognitivo del vertice della struttura, che, impegnato in una continua supervisione formale dell'operato dei livelli inferiori, non può efficacemente concentrarsi sulla funzione di pianificazione strategica. Rischia così, anziché di aumentare, di compromettere irrimediabilmente, oltre che la tempestività, anche la qualità stessa delle decisioni. *L'organizzazione per processi* è pertanto, innanzi tutto una *lean organization*, un'*organizzazione piatta*.

**2) Principio di autonomia:** per fare in modo che sia l'operatore a rispondere al problema, è necessario che egli abbia la possibilità di agire, e di assumersi in prima persona, la responsabilità della decisione. Uno dei modi migliori per ridurre la complessità è il dare la libertà totale di decisione a unità operative forti, soggette alla verifica ed alla valutazione del vertice nei soli termini della rispondenza dei risultati conseguiti agli obiettivi assegnati in sede di pianificazione strategica. Il potere decisionale deve essere portato al livello più vicino al cittadino-utente e affidato a chi effettivamente conosce e gestisce i processi. Le stesse unità organizzative vanno costruite non in relazione ai compiti (es. archivio, ufficio copia, ecc.), bensì intorno ai processi, la responsabilità della cui gestione deve essere attribuita in modo integrale, diretto e trasparente ad un unico *process owner* e alla sua squadra di collaboratori polifunzionali, gli *operatori di processo*. Nell'*organizzazione per processi* le unità di *line* sono pertanto costituite da *gruppi di processo*, ciascuno dei quali ha la responsabilità di uno o più processi, che gestisce dall'inizio alla fine.

**3) Principio di flessibilità,** che coinvolge simultaneamente più aspetti:

a) *flessibilità strategica*, intesa come capacità di adattamento delle strategie dell'organizzazione al sistema di opportunità e di vincoli presenti nell'ambiente in cui opera; la stessa norma giuridica non deve più essere considerata l'unico presupposto e l'unica motivazione delle iniziative dell'amministrazione, bensì come un vincolo e insieme come una risorsa di cui tenere conto nel costruire un percorso verso il risultato che meglio soddisfi in concreto le esigenze della società civile; dall'altro, fattore critico di successo è senz'altro la capacità di cogliere le opportunità ed i contributi che l'ambiente sociale di volta in volta può offrire, anche in termini di progettualità (*project financing*, volontariato, terzo settore, ecc.);

b) *flessibilità strutturale*, intesa come sviluppo di caratteristiche organizzative tali da non richiedere continui processi di ristrutturazione al variare delle condizioni ambientali; nell'*organizzazione per processi* il cambiamento organizzativo non è un

evento eccezionale e delimitato nel tempo, ma un flusso adattativo ininterrotto, che si attua, con tempi e modalità diverse, attraverso gli strumenti del *kaizen* o *miglioramento continuo*, del *business process reengineering* (B.P.R.) o reingegnerizzazione dei processi e del *management by objectives* (M.B.O.) o direzione per obiettivi;

c) *flessibilità operativa e gestionale*, intesa come capacità di dare, attraverso i processi operativi, risposte appropriate, tempestive e specifiche ai bisogni della società civile; il porsi all'ascolto di realtà pubbliche e private, oltre che di cittadini, associazioni, imprese, ed altri soggetti portatori di interessi socialmente rilevanti ed il saperli coinvolgere in strategie dirette al raggiungimento di obiettivi comuni è un fattore critico di successo: i *gruppi di processo* devono quindi essere anche *gruppi di rete*, capaci di attivare la cooperazione di segmenti qualificati dell'ambiente esterno.

**4) Principio della direzione attraverso la cultura:** un'organizzazione fondata sull'autonomia delle persone e dei *gruppi di processo* non può essere governata da norme procedurali e ordini gerarchici, che di per sé tendono a diminuire l'efficacia, l'efficienza e la capacità di risposta: quelle convergenze e quel coordinamento indispensabili ad una cooperazione efficace devono essere invece assicurati da una cultura organizzativa forte, diffusa e condivisa. Per questo motivo nell'*organizzazione per processi* grande rilievo assume la funzione di formazione e sviluppo delle risorse umane, che costituisce uno strumento, oltre che di ampliamento delle conoscenze e delle competenze individuali e di *team*, anche di orientamento culturale e socializzazione di assetti valoriali coerenti con la *mission*, e funzionali agli obiettivi ed alle strategie dell'organizzazione.

## 2) Le tipologie di processo

L'*organizzazione per processi* si basa sulla considerazione dei processi gestiti come elemento qualificante e strutturante l'organizzazione. Il processo è una sequenza logica di attività, che richiedono l'utilizzazione integrata di risorse umane, strumentali, informative e tecnologiche, dirette alla realizzazione di un risultato, vale a dire di un prodotto o di un servizio per il cliente esterno (il cittadino/utente, o la collettività nel suo insieme) o interno (altre unità o livelli dell'organizzazione).

Di fondamentale importanza è la distinzione tra processo e procedura. Mentre il processo è diretto alla realizzazione di un risultato che crei o aggiunga valore, la procedura (di cui il procedimento amministrativo non è che una tipologia) descrive, norma e vincola il processo, costituendone la base ed il presupposto, ma non crea di per sé valore. Inoltre non tutte le fasi e le attività dei processi risultano essere normate, o comunque, normate in modo rigido.

I processi possono essere formalizzati attraverso uno strumento denominato *flow-chart* o diagramma di flusso, che ne evidenzia, attraverso una rappresentazione grafica su più colonne con l'impiego di una grammatica di simboli, le varie fasi ed attività, la loro successione logico-temporale e l'attribuzione alla responsabilità di diverse organizzazioni o livelli/unità di una medesima organizzazione.

Una corretta mappatura dei processi è il presupposto per procedere alla loro *reingegnerizzazione*, vale a dire al loro ripensamento, anche radicale, tenendo conto dei





- c) I macroprocessi di servizio**, diretti alla soddisfazione di vaste aree di bisogni del cliente interno, che a questo livello si identifica con le Aree Funzionali delle Direzioni Centrali del Ministero e con la periferia, e cioè il complesso degli Uffici Territoriali di Governo; questi processi sono gestiti al centro da altrettanti gruppi di processo di livello dirigenziale, i Servizi, operanti anch'essi nell'ambito delle Direzioni Centrali, che in nulla differiscono dalle Aree, se non nella tipologia dei processi gestiti.
- d) I processi strumentali o di servizio**, diretti alla soddisfazione di un'area di bisogni del cliente interno, che si identifica nelle Aree Funzionali del medesimo Ufficio Territoriale di Governo; tali processi sono gestiti in periferia dai Servizi Comuni dell'U.T.G., che costituiscono altrettanti gruppi di processo di livello dirigenziale, che in nulla differiscono dalle Aree, se non nella tipologia dei processi gestiti, i quali, avendo appunto il carattere della strumentalità, rendono possibile o agevolano, con il proprio apporto, il lavoro delle unità preposte alla gestione dei processi operativi.

#### MATRICE DEI PROCESSI CENTRO-PERIFERIA

	CENTRO	PERIFERIA
<b>UNITÀ DI MANAGEMENT GENERALE</b> (1° LIVELLO)	<b>DIPARTIMENTI DEL MINISTERO DELL'INTERNO</b>	<b>UFFICI TERRITORIALI DI GOVERNO</b>
<b>UNITÀ DI MANAGEMENT OPERATIVO</b> (2° LIVELLO)  <b>Processi diretti alla soddisfazione dei bisogni del CLIENTE ESTERNO</b>	<b>AREE FUNZIONALI</b>  <b>Macroprocessi</b>	<b>AREE FUNZIONALI</b>  <b>Processi Operativi</b>
<b>UNITÀ DI MANAGEMENT OPERATIVO</b> (2° LIVELLO)  <b>Processi diretti alla soddisfazione dei bisogni del CLIENTE INTERNO</b>	<b>SERVIZI</b>  <b>Macroprocessi di Servizio</b>	<b>SERVIZI COMUNI</b>  <b>Processi di Servizio</b>

### 3) Aree Funzionali e Servizi

Il termine area funzionale è utilizzato dal D.Lgs. n. 139/2000 in due differenti accezioni:

- a) **area funzionale in senso oggettivo**, vale a dire l'insieme omogeneo di processi (*gruppo di processi*) inerenti una medesima funzione, corrispondenti quindi ad un'area unitaria di bisogni del cittadino-utente;
- b) **area funzionale in senso soggettivo**, vale a dire l'unità organizzativa (*gruppo di processo*) che gestisce, dall'inizio alla fine, l'insieme omogeneo di processi inerenti una medesima funzione.

L'individuazione delle aree funzionali in senso oggettivo degli U.T.G. è contenuta nella "Tabella B" allegata al D.Lgs. n. 139/2000 ed è assai rilevante per comprendere lo spirito della riforma, in quanto individua il *core business*, il nucleo centrale della *mission*, del sistema centro-periferia Ministero dell'Interno-Uffici Territoriali di Governo.

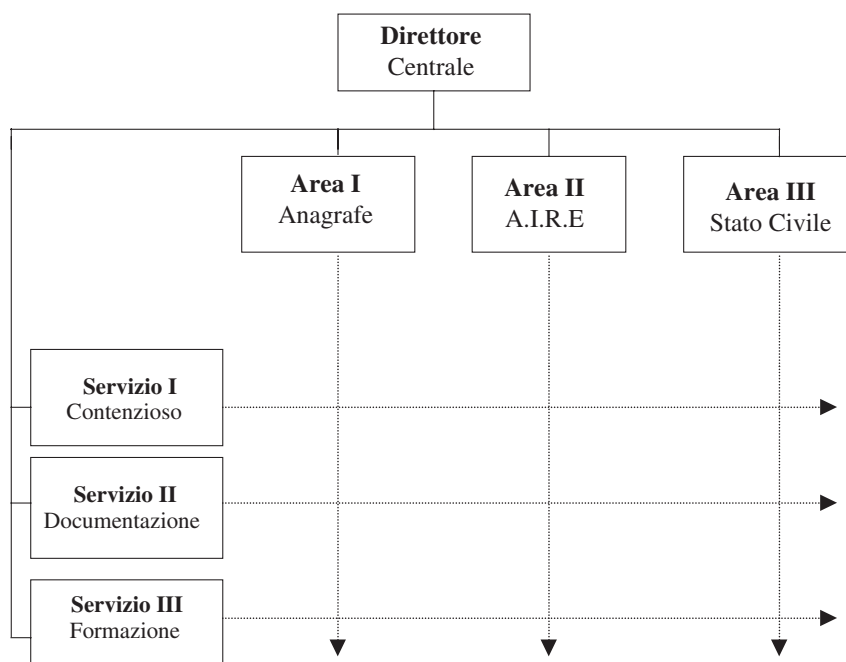
Il D.P.R. sugli U.T.G. specifica che costituiscono aree funzionali anche i processi inerenti le funzioni (*aree funzionali in senso oggettivo*) e le unità organizzative (*aree funzionali in senso soggettivo*) dei Ministeri di settore confluiti a livello periferico nell'ambito degli U.T.G.; in tali aree funzionali può rinvenirsi il *core business* del diverso sistema centro-periferia (che potrebbe definirsi "a matrice imperfetta") Ministeri di settore-Uffici Territoriali di Governo. Il doppio sistema centro-periferia Ministero dell'Interno - Ministeri di settore - Uffici Territoriali di Governo opera secondo il seguente schema:

<b>AREE FUNZIONALI SERVIZI</b>	<b>UFFICI DIRIGENZIALI MINISTERIALI DI SECONDO LIVELLO</b>	<b>AREE FUNZIONALI</b> facenti capo al Ministero dell'interno. <b>AREE FUNZIONALI</b> facenti capo ai Ministeri di settore. <b>SERVIZI COMUNI</b>
<b>CENTRO</b>		<b>PERIFERIA</b>
<b>MINISTRO DELL'INTERNO</b> Emana la direttiva annuale contenente gli obiettivi strategici per i Dipartimenti del Ministero e gli Uffici Territoriali di Governo.	<b>MINISTRI DI SETTORE</b> Emanano le direttive annuali . contenenti gli obiettivi strategici per le Direzioni Generali dei rispettivi Ministeri.	
<b>DIPARTIMENTI</b> Determinano gli obiettivi delle proprie <b>Aree Funzionali e Servizi</b> e ne verificano il raggiungimento.	<b>DIREZIONI GENERALI DEI MINISTERI DI SETTORE</b> Determinano gli obiettivi delle <b>Aree Funzionali</b> degli U.T.G. facenti capo al proprio Ministero di settore.	<b>PREFETTI -TITOLARI DI U.T.G.</b> Determinano gli obiettivi delle <b>Aree Funzionali</b> degli U.T.G. facenti capo al Ministero dell'interno e dei <b>Servizi Comuni</b> e ne verificano il raggiungimento. Verificano il raggiungimento degli obiettivi delle <b>Aree Funzionali</b> degli U.T.G. facenti capo ai Ministeri di settore.

Il D.Lgs. n. 139/2000 ed il D.P.R. sugli U.T.G. prevedono, nell'ambito degli U.T.G., due distinte tipologie di unità organizzative di *livello operativo*: le Aree Funzionali ed i Servizi Comuni. Entrambe le tipologie di unità costituiscono o sono costituite da *gruppi di processo* e gestiscono, dall'inizio alla fine, *gruppi di processi*. Pertanto, a ciascuna Area Funzionale e a ciascun Servizio Comune corrispondono ruoli organizzativi di *management di processo*.

Ciò che differenzia le due tipologie di unità, come si è detto, è la natura dei processi gestiti, *operativi* per le Aree Funzionali e *strumentali o di servizio*, nei confronti dell'intero U.T.G., per i Servizi Comuni. Inoltre, mentre la totalità delle Aree Funzionali e la maggior parte dei Servizi Comuni si trova in posizione di *line*, i Servizi Comuni che gestiscono processi strumentali in materia di controllo interno (controllo di regolarità amministrativa e contabile e controllo di gestione), il cui cliente interno è il livello di *management generale*, si trovano necessariamente in posizione di *staff* nei confronti di quest'ultimo.

Analogamente, il D.Lgs. n. 139/2000 prevede, nell'ambito del **Ministero dell'Interno**, due diverse tipologie di unità organizzative di *line* di livello operativo, le **Aree Funzionali** ed i **Servizi**, le quali entrambe sono costituite da *gruppi di processo* e gestiscono, dall'inizio alla fine, *gruppi di processi*, ed a ciascuna delle quali



**Fig. 4 – Interrelazione funzionale a matrice tra aree e servizi nell'ambito di una Direzione Centrale.** Tra Aree e Servizi non intercorre un rapporto di natura gerarchica, bensì una relazione a matrice fornitore-cliente interno: ciascun Servizio è servente rispetto a più Aree e ciascuna Area può valersi dell'apporto di più Servizi. Tale formula, da un lato, consente alle Aree di concentrarsi sul prodotto servizio finale, e dall'altro, riduce il numero ed incrementa la specializzazione e la responsabilizzazione delle risorse dedicate alla realizzazione dei prodotti-servizi intermedi, con sensibili recuperi di efficienza. Il Direttore Centrale, che costituisce il ruolo di *management generale di 2° livello*, con appropriati interventi di coordinamento interfunzionale e di verifica sul grado di conseguimento dei risultati, cura l'integrazione degli apporti delle diverse unità organizzative del livello operativo e il corretto funzionamento del sistema a matrice.

corrispondono ruoli organizzativi di *management di processo*. Le **Aree Funzionali** ed i **Servizi** del Ministero si differenziano sulla base del medesimo principio: le Aree gestiscono **macroprocessi** (o **processi fondamentali**), mentre i Servizi gestiscono **macroprocessi di servizio**, ma tanto le une, quanto gli altri operano al **medesimo livello di responsabilità**, che si esprime in termini di rispondenza dei risultati ottenuti agli obiettivi assegnati in sede di pianificazione strategica.

**Non vi è pertanto una situazione di subordinazione gerarchica dei Servizi nei confronti delle Aree**, ma piuttosto, a seconda dei casi, o una tendenziale **indipendenza funzionale** (nelle ipotesi in cui il cliente interno del Servizio si identifica con gli U.T.G., ovvero con Aree di altre Direzioni Centrali), o una **interrelazione funzionale** basata su di un **rapporto a matrice fornitore-cliente interno** (nei casi in cui il cliente interno del Servizio è costituito da Aree della medesima Direzione Centrale).

I titolari delle Aree, responsabili del *macroprocesso*, come tale diretto alla soddisfazione di un'area di bisogni del cliente esterno, cureranno la realizzazione e l'erogazione del prodotto-servizio finale, ma potranno valersi dei prodotti servizi-intermedi elaborati dai Servizi, la cui *mission* è essenzialmente la soddisfazione delle esigenze del cliente interno.

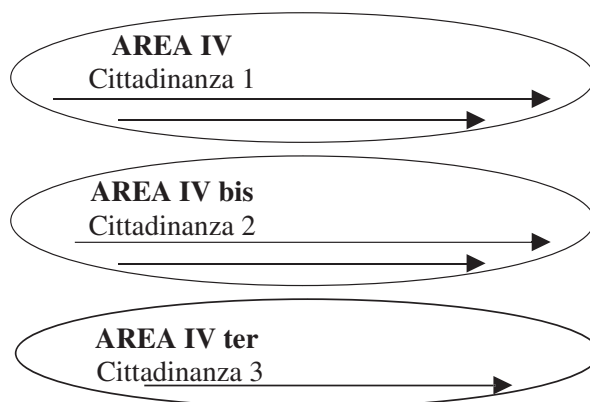
Le caratteristiche quali-quantitative di tali prodotti-servizi intermedi, la cui realizzazione richiede di regola l'intervento di competenze di tipo tecnico o specialistico (possono pertanto essere relative ad aspetti giuridici, di *assessment*, di documentazione, di formazione, ecc.), costituiscono la specifica area di responsabilità dei titolari dei Servizi.

Tale modalità organizzativa **opera a matrice**, in modo che una medesima Area possa valersi, a seconda delle specifiche necessità, delle prestazioni, congiunte o disgiunte, contemporanee o successive, di più Servizi, mentre ciascun Servizio, secondo le medesime modalità, sia chiamato a fornire il proprio apporto a più Aree.

La struttura dell'organizzazione per processi è modulare e flessibile e si adatta facilmente a situazioni differenziate. Di regola, nell'ambito del Ministero, si verificherà una tendenziale coincidenza tra *gruppi di processi (aree funzionali in senso oggettivo)* e *gruppi di processo (aree funzionali in senso soggettivo)*. Tuttavia, vi sono dei casi in cui i processi di un medesimo gruppo (relativi quindi ad una medesima *area funzionale in senso oggettivo*), poiché particolarmente complessi e/o numerosi, saranno distribuiti tra più *gruppi di processo* (quindi, tra due o tre *aree funzionali in senso soggettivo*), ciascuna con la medesima denominazione.

Sarà allora la figura di management generale di 2° livello, e cioè il Direttore Centrale, di concerto con il Capo Dipartimento, a distribuire tra di esse i processi.

In ogni caso, nell'attribuire i processi di una medesima *area funzionale in senso oggettivo* a diverse *area funzionali in senso soggettivo*, si dovrà avere cura di **non spezzarli mai in modo trasversale**, ma di affidarne integralmente un certo numero, caratterizzato da un più intenso grado di omogeneità, a questo o a quel gruppo di processo, che dovrà comunque gestire ciascuno di essi dall'inizio alla fine. Vale la pena di precisare che la modularità e la flessibilità della struttura sono modalità organizzative che si applicano tanto alle Aree Funzionali, quanto ai Servizi del Ministero.



**Fig. 5 – Modularità e flessibilità della struttura.** Una medesima Area Funzionale del Ministero risulta suddivisa in più unità organizzative, costituita ciascuna da un gruppo di processo responsabile di un certo numero di processi dall'inizio alla fine.

#### 4) Ruoli organizzativi e posti di funzione

Nell'ambito del Ministero sono individuati *posti di funzione*, vale a dire, posizioni dirigenziali, corrispondenti a diverse tipologie di *ruoli organizzativi*. Si può infatti distinguere tra:

- ruoli di **management generale di 1° livello**, caratterizzati da funzioni di pianificazione strategica, determinazione degli obiettivi, verifica dei risultati e governo delle strutture dipartimentali nel loro complesso;
- ruoli di **management generale di 2° livello**, cui compete il *coordinamento interfunzionale* di più unità organizzative di *line*, finalizzato all'integrazione ottimale dei rispettivi apporti in ordine al raggiungimento degli obiettivi, nonché alla verifica del concreto stato di attuazione delle strategie;
- ruoli di **management di processo**, preposti ad unità organizzative di *line* (Aree Funzionali, che gestiscono macroprocessi operativi, e Servizi, che gestiscono macroprocessi di servizio);
- ruoli di **management specifico**, preposti ad unità organizzative di *staff*, che collaborano, nello svolgimento di funzioni loro proprie, con il vertice politico (Gabinetto del Ministro, Ufficio Legislativo, Segreterie del Ministro e dei Sottosegretari), ovvero con il *management generale* di 1° (es. Ufficio Coordinamento e Relazioni Esterne, Ufficio Pianificazione, Programmazione e Valutazione, ecc.) o di 2° livello (es. Ufficio Studi, Pianificazione e Politiche del Personale; Ufficio Studi e Pianificazione delle politiche dell'Immigrazione e dell'Asilo, ecc.), ovvero svolgono altre attività che richiedono l'integrazione di apporti specialistici ad alta intensità professionale (es. Sportello delle Autonomie, Ufficio Centrale di Statistica, Ufficio di Organizzazione, ecc.), o ancora, gestiscono processi strumentali di controllo interno (Servizio di Controllo Interno del Ministero, Uffici di Controllo di Gestione dei Dipartimenti, Ispettorato Generale di Amministrazione);

- ruoli di **professional**, vale a dire di dirigenti in posizione di *staff*, che non hanno la direzione di unità organizzative, ma prestano attività ad alta qualificazione professionale nell'ambito degli *uffici di staff* o dei *gruppi di progetto*;
- ruoli di **management di progetto**, vale a dire di dirigenti che non hanno la direzione di unità organizzative, bensì la responsabilità di progetti complessi e *gruppi di progetto*.

RUOLI ORGANIZZATIVI	POSTI DI FUNZIONE AL MINISTERO
di Management Generale di 1° livello	– Capo Dipartimento
di Management Generale di 2° livello	– Direttore Centrale
di Management di Processo	– Dirigente di Area – Dirigente di Servizio
di Management Specifico	– Capo Ufficio di Staff
di Professional	– Dirigente in posizione di Staff
di Management di Progetto	– Responsabile di Progetto

## Ruoli organizzativi e strutture tipo

### 1) I ruoli di management generale di 1° livello

I ruoli di *management generale* di 1° livello negli uffici centrali del Ministero sono quelli dei Capi dei quattro Dipartimenti, che rappresentano il livello più elevato della gestione e sono i primi e diretti destinatari della direttiva annuale del Ministro.

I Capi Dipartimento, sulla base degli obiettivi di carattere strategico contenuti nella direttiva e tenendo conto delle osservazioni e delle proposte dei ruoli di *management generale* di 2° livello (i Direttori Centrali), provvedono all'**attivazione e al funzionamento del sistema di pianificazione e controllo**, e, in particolare:

- alla pianificazione strategica, su base annuale, delle attività dei Dipartimenti;
- alla concreta determinazione e programmazione degli obiettivi delle Direzioni Centrali e delle rispettive unità del livello operativo (Aree Funzionali, Servizi e Uffici di Staff);
- all'assegnazione delle risorse umane, finanziarie, tecnologiche e strumentali alle Direzioni Centrali e alle rispettive unità del livello operativo (Aree Funzionali, Servizi e Uffici di Staff);

- alla verifica della rispondenza dei risultati ottenuti agli obiettivi assegnati, tramite il controllo di gestione;
- all’analisi degli scostamenti;
- alla valutazione delle *performances* dei dirigenti.

I ruoli di management generale di 1° livello provvedono altresì al **governo delle strutture dipartimentali nel loro complesso**, e quindi ad essi ineriscono:

- l’attività di coordinamento interfunzionale delle Direzioni Centrali;
- lo sviluppo organizzativo degli uffici del Dipartimento;
- la pianificazione e lo sviluppo del sistema di relazioni esterne e dei flussi di comunicazione interna necessari al raggiungimento degli obiettivi strategici;
- la gestione dell’Ufficio Relazioni con il Pubblico del Dipartimento;
- la gestione e l’adeguamento del Sistema Informativo del Dipartimento, tenuto conto delle esigenze rilevate in sede di pianificazione strategica;
- l’adozione delle misure idonee ad assicurare la sicurezza sui luoghi di lavoro.

L’operato dei Capi Dipartimento è a sua volta soggetto alla valutazione del Servizio di Controllo Interno, responsabile del controllo strategico, che verifica la rispondenza del complesso dei risultati ottenuti agli obiettivi di livello strategico indicati dal Ministro nella direttiva annuale.

## 2) I ruoli di management generale di 2° livello

I ruoli di management generale di 2° livello negli uffici centrali del Ministero sono quelli dei **Direttori Centrali**, cui compete:

- l’elaborazione di proposte ai ruoli di management generale di 1° livello circa la determinazione degli obiettivi delle Direzioni Centrali e delle rispettive unità del livello operativo (Aree Funzionali, Servizi e Uffici di Staff);
- l’elaborazione di proposte ai ruoli di management generale di 1° livello circa l’assegnazione delle risorse umane, finanziarie, tecnologiche e strumentali alle Direzioni Centrali ed alle rispettive unità del livello operativo (Aree Funzionali, Servizi e Uffici di Staff);
- la distribuzione, di concerto con il Capo Dipartimento, dei processi relativi ad una medesima *area funzionale in senso oggettivo* tra più *aree funzionali in senso soggettivo* (Aree Funzionali o Servizi) aventi la medesima denominazione;
- il **coordinamento interfunzionale** delle attività delle unità di livello operativo (Aree Funzionali, Servizi e Uffici di Staff), con particolare riferimento al corretto funzionamento del sistema a matrice fornitore - cliente interno, intercorrente tra Aree e Servizi;
- la **verifica**, attraverso riunioni periodiche dei dirigenti delle Aree Funzionali, dei Servizi e degli Uffici di Staff, **del concreto stato di attuazione delle strategie** pianificate e **del grado di raggiungimento degli obiettivi** programmati;

- l'incremento della qualità e dell'efficienza della cooperazione *interfunzionale* e l'ottimale integrazione degli apporti delle diverse unità in ordine al raggiungimento degli obiettivi stabiliti in sede di pianificazione strategica;
- l'attivazione di reti interistituzionali in contesti ad intensità transazionale e tecnologica particolarmente elevata;
- la **risoluzione pianificata e concordata di problemi gestionali complessi** (sopravvenute emergenze, eventi eccezionali, carichi di lavoro straordinari e imprevedibili, situazioni conflittuali, ecc.).

### 3) Gli Uffici di Staff

La maggior parte delle attività nell'ambito del Ministero sono gestite da unità organizzative di *line* (Aree Funzionali e Servizi), la cui modalità organizzativa è quella del *gruppo di processo*.

Vi sono tuttavia anche delle unità organizzative di *staff*, che:

- svolgono **attività di diretta collaborazione** con il Ministro, con i Capi Dipartimento o con i Direttori Centrali, fornendo supporto specialistico ai rispettivi processi decisionali;
- svolgono altre **attività di particolare rilievo**, che **richiedono l'integrazione di apporti ad alta intensità professionale**;
- gestiscono processi strumentali di controllo interno.

Mentre le unità di *line* (*gruppi di processo*) richiedono al proprio interno conoscenze e competenze tendenzialmente omogenee (l'ottica è proprio quella della *polifunzionalità* degli operatori) e sono orientate alla gestione in autonomia di macroprocessi o macroprocessi di servizio, le unità di *staff* richiedono al proprio interno conoscenze e competenze più o meno diversificate, che devono essere tra loro integrate.

Proprio per questo motivo, **negli uffici di staff possono coesistere più ruoli organizzativi di livello dirigenziale**, i cui rispettivi apporti in ordine al raggiungimento del risultato finale risultano difficilmente scindibili, tanto da configurare un unico centro di responsabilità.

All'interno degli uffici di staff si rinvengono pertanto **due diverse tipologie di ruoli organizzativi di livello dirigenziale**:

- a) i ruoli di **management specifico**, che hanno la responsabilità dell'ufficio di staff nel suo complesso;
- b) i ruoli di **professional**, vale a dire di dirigente in posizione di *staff*, che presta attività ad alta qualificazione professionale nell'ambito dell'ufficio. Tra questi possono a loro volta distinguersi:
  - ruoli di **co-management specifico**, che implicano un più intenso grado di condivisione della generale responsabilità dell'ufficio;
  - ruoli **specialistico-gestionali**, caratterizzati dall'attribuzione della responsabilità di un particolare ambito di attività, ovvero di progetti finalizzati;
  - ruoli di **supporto specialistico**, caratterizzati da apporti di tipo consulenziale ad alta specializzazione.



## Ufficio V:

### Sistema Informativo Dipartimento

Cura la gestione e lo sviluppo del Sistema Informativo del Dipartimento ed assicura la sua rispondenza alle esigenze organizzative e interoperabilità con quelli degli altri Dipartimenti e degli U.T.G.. Gestisce l'impianto e il funzionamento del protocollo informatico.

## 5) I gruppi di processo

Il Capo Dipartimento, che nella struttura del Ministero rimodellata secondo i principi dell'*organizzazione per processi*, si identifica con il 1° livello di *management generale*, come si è visto, dà applicazione alla direttiva del Ministro tramite la pianificazione strategica e la determinazione degli obiettivi, l'allocazione delle risorse, l'attivazione ed il funzionamento del sistema di pianificazione e controllo, la valutazione dei risultati e delle *performances*. Il Direttore Centrale, corrispondente al 2° livello di *management generale*, coordina in concreto le attività delle Aree e dei Servizi, provvedendo a periodiche verifiche circa il grado di raggiungimento degli obiettivi e il corretto funzionamento del sistema a matrice.

Tutto il resto ricade nella responsabilità del *livello operativo*, e cioè delle Aree e dei Servizi, che gestiscono autonomamente i processi; tengono i contatti con la rete di clienti, esterni o interni; ascoltano e interpretano i segnali dell'ambiente e prendono la grande maggioranza delle decisioni, non solo sul contenuto delle attività da svolgere e degli atti formali da adottare e sulle relative priorità, ma anche sulle stesse modalità di erogazione dei servizi ed eventualmente, sulle nuove possibilità di sviluppo.

La gestione di ciascun processo (o area omogenea di processi) è integralmente affidata ad un'unità di base, denominata *gruppo di processo*, che è tenuta a conoscere ogni fase e ne è responsabile dall'inizio alla fine. Il gruppo di processo rappresenta una modalità altamente innovativa di organizzazione, che tiene conto della centralità della risorsa umana: non è una somma di individui, ma un insieme di relazioni sociali organizzate con una propria cultura e propri assetti valoriali, capace di mobilitare energie e risorse verso gli obiettivi.

In termini concreti, è un gruppo integrato di 5 -15 operatori, che detiene le competenze di un insieme di processi inerenti una medesima funzione (nelle piccole sedi, inerenti più funzioni), al fine di soddisfare un'area omogenea di bisogni del cittadino/utente nella sua globalità. È quindi dinamicamente orientato verso la *customer satisfaction*: pone attenzione su qualità, tempi e su un ottimale impiego delle risorse, in un'ottica di sviluppo e miglioramento continuo non solo del servizio, ma anche della professionalità degli operatori e dello stesso ambiente di lavoro. Comporta l'uso diffuso e ottimale delle tecnologie, la tendenziale *polifunzionalità* degli operatori (ciascuno di loro deve essere in grado di compiere, all'occorrenza, ogni attività del processo) e l'arricchimento delle mansioni: il processo non deve interrompersi mai, neanche qualora, per qualsiasi ragione, uno o più operatori dovessero venire a mancare per un tempo più o meno lungo (per malattia, ferie, ecc.). Il cittadino-utente deve inoltre poter essere ascoltato ed avere una risposta

#### 4) Gli Uffici di diretta collaborazione con i Capi Dipartimento

**Gli Uffici di diretta collaborazione con i Capi Dipartimento costituiscono una rilevante novità per quanto attiene le funzioni attribuite.** Si tratta di uffici di staff con un ruolo fondamentale tanto nell'assicurare l'avvio ed il funzionamento a regime del sistema di pianificazione e controllo, quanto il supporto ai processi decisionali relativi al governo delle strutture dipartimentali nel loro complesso.

Essi sono – salvo poche eccezioni – i medesimi in ogni Dipartimento:

##### Ufficio I:

###### Coordinamento e relazioni esterne

Assicura la collaborazione al Capo Dipartimento nel *coordinamento interfunzionale* delle attività delle Direzioni Centrali e nel raccordo con gli uffici di diretta collaborazione del Ministro e gli altri Dipartimenti.

Provvede all'attuazione della legge n. 626/1996 ed all'adozione delle misure idonee ad assicurare la sicurezza sui luoghi di lavoro nel Dipartimento.

Cura lo sviluppo del sistema di relazioni esterne e dei flussi di comunicazione interna e la gestione dell'Ufficio Relazioni con il Pubblico del Dipartimento.

##### Ufficio II:

###### Affari legislativi

Assicura al Capo Dipartimento collaborazione qualificata in materia di legislazione di settore d'interesse di ciascun Dipartimento, di sindacato ispettivo, di documentazione giuridica, di questioni di legittimità costituzionale, nonché nell'elaborazione di proposte di innovazione normativa.

##### Uffici III e IV

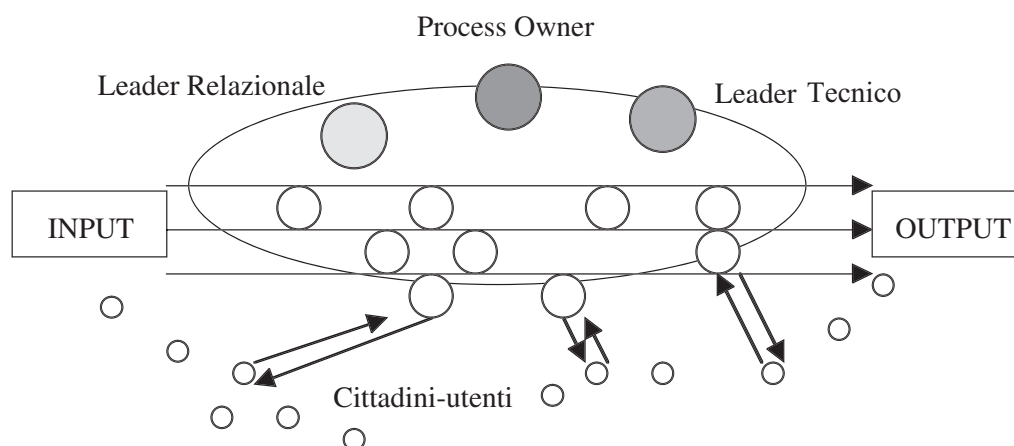
###### Pianificazione, programmazione e controllo di gestione - Valutazione

Assicurano al Capo Dipartimento collaborazione qualificata in materia di:

- **pianificazione strategica** e relativa attuazione;
- **programmazione gestionale operativa**, ivi compresa l'individuazione degli obiettivi annuali delle Direzioni Centrali e degli uffici dirigenziali non generali e la corrispondente assegnazione di risorse umane, finanziarie, tecnologiche e strumentali;
- **sviluppo organizzativo** degli uffici del Dipartimento in relazione agli obiettivi;
- **valutazione** delle *performances* dei dirigenti della carriera prefettizia (articolo 16 del D.Lgs. 139/2000) e del ruolo unico della dirigenza, anche sulla base delle risultanze del controllo di gestione.
- **cura del sistema di controllo di gestione**, ai sensi dell'art. 4 del D.Lgs. n. 286/1999; analisi dei costi in termini di contabilità economica; provvede alla verifica della rispondenza dei risultati ottenuti agli obiettivi assegnati tramite *drivers* e batterie di indicatori *proxi* di risultato in termini di *output* e di *outcome*; effettua l'analisi degli scostamenti tra obiettivi e risultati e pre-dispone i *reports* per il Capo Dipartimento.

sempre e comunque e, ciò che più conta, in tempo reale, indipendentemente da chi in quel momento sia presente in ufficio.

Il gruppo di processo è governato da un *manager di processo* o *process owner*, il *leader* istituzionale formalmente responsabile del processo, corrispondente al profilo di livello dirigenziale (Viceprefetto o Viceprefetto Aggiunto, se della carriera prefettizia, o Dirigente del Ruolo Unico della Dirigenza, negli altri casi), assistito da uno o due *coordinatori e/o gestori di processo* (di regola, unità di personale dell'Area "C"), che, quali *leaders tecnici*, lo coadiuvano nell'assicurare un costante orientamento agli obiettivi, una razionale distribuzione dei compiti, una cooperazione efficace e l'ottimale impiego delle tecnologie, e da alcuni *facilitatori*, che, generalmente in possesso della medesima qualifica formale degli altri operatori (vale a dire, di regola, di Area "B") o di una appena superiore, fungono da veri e propri *leaders relazionali* e, grazie alla propria capacità di agevolare il lavoro altrui e i rapporti umani all'interno del *team*, facilitano l'apprendimento di nuove conoscenze e competenze da parte dei colleghi e la loro concreta applicazione alle varie fasi del processo, in un'ottica di miglioramento continuo.



**Fig. 6 – Il gruppo di processo.**

Il lavoro per processi richiede un'attenzione particolare sulla gestione delle risorse umane e, in special modo, sulla formazione. Le risorse umane che compongono i gruppi di processo devono infatti essere costantemente sviluppate nelle competenze, nella motivazione e nel potenziale, e pertanto, essere edotte sulla *mission*, gli obiettivi e le strategie dell'organizzazione, conoscere tutte le attività del processo, acquisire autonome capacità gestionali, contribuire alla diagnosi del proprio fabbisogno formativo, essere seguite in percorsi di sviluppo personale e professionale tramite colloqui di *assessment*; ricevere una formazione anche in sede decentrata, cui ciascun operatore che raggiunga un adeguato livello di qualificazione sia chiamato a contribuire: ciascuna risorsa è infatti un potenziale formatore, e la formazione, se mirata e coerente con gli obiettivi di *performance*, è un forte elemento motivante, sia per chi la riceve, che per chi la eroga.

## 6) Le reti interistituzionali e interfunzionali

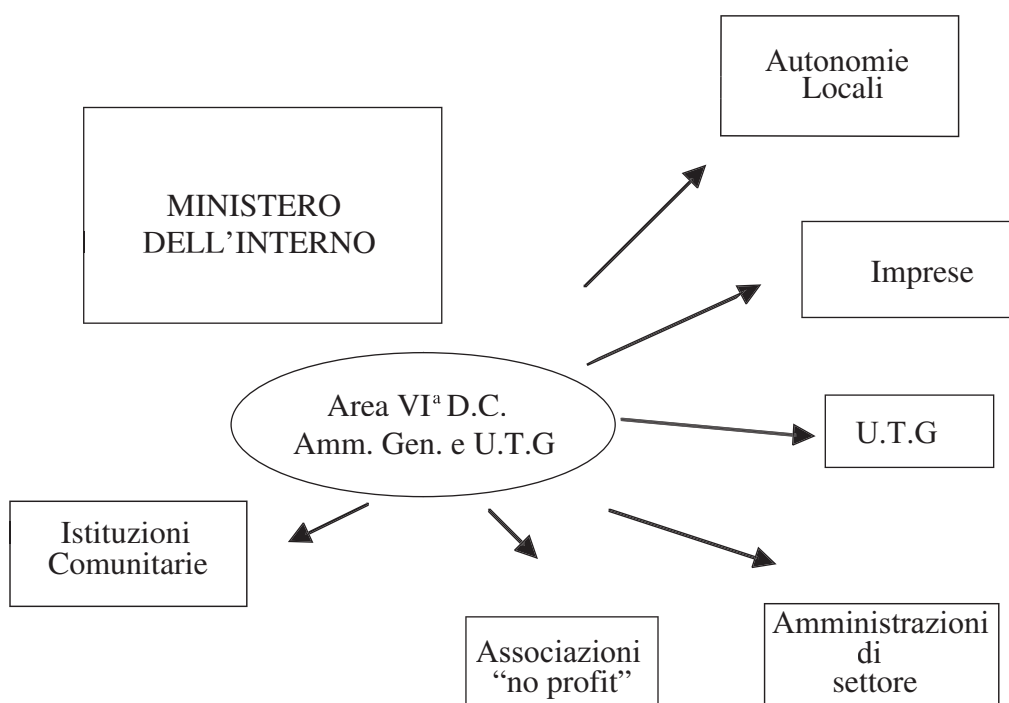
Le *aree funzionali* del Ministero, proprio perché gestiscono macroprocessi inerenti funzioni di governo, non si limitano alla realizzazione/erogazione di prodotti/servizi *standard* mediante attività in larga misura ripetitive, ma devono interagire continuamente con l'ambiente sociale di riferimento, sviluppando adeguati sistemi di relazione.

Spesso infatti sono in condizione di realizzare i propri obiettivi in termini di *outcome* solo attraverso la capacità di attivare e coinvolgere di volta in volta nei proces-

si altri Ministeri, enti pubblici, regioni, autonomie locali, Istituzioni dell'Unione Europea, organizzazioni internazionali, associazioni, imprese ed altri soggetti.

La maggioranza dei macroprocessi sono anzi di tale complessità e presentano tali e tante variabili da poter essere gestiti in modo efficace ed efficiente solo suscitando una coordinata e continuativa cooperazione tra qualificati segmenti dell'ambiente esterno.

Un esempio è costituito dall'Ufficio per le attività del Commissario per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura e dall'Ufficio per le attività del Commissario per il coordinamento delle iniziative di solidarietà per le vittime dei reati di tipo mafioso, uffici che operano nell'ambito del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione e rappresentano specifici ruoli di management generale.

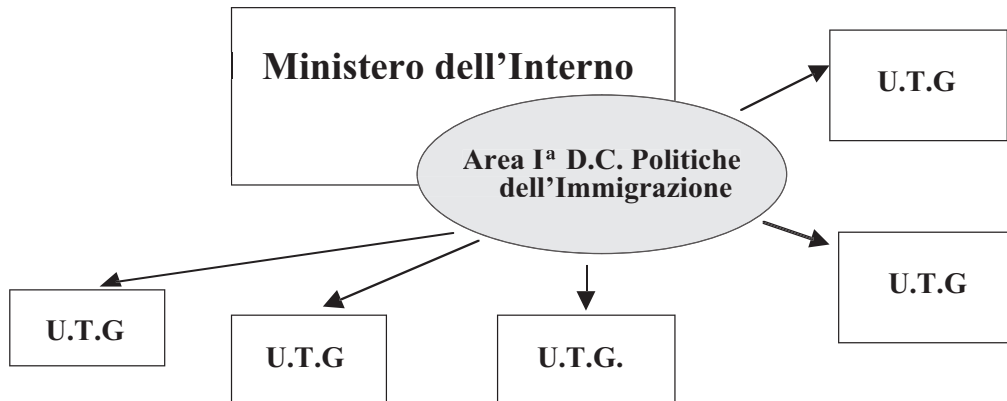


**Fig. 7 – Esempio di rete interistituzionale.** L'Area VIª Sviluppo Socio-economico della Direzione Centrale per l'Amministrazione Generale e per gli U.T.G. del Dipartimento Affari Interni e Territoriali attiva e coinvolge più soggetti interessati, da diversi punti di vista, alla trattazione di una medesima problematica in materia di fondi strutturali.

Oltre all'attivazione di *reti interfunzionali ed interistituzionali*, ciò che caratterizza diverse unità organizzative del Ministero è l'attivazione di **reti interfunzionali centro-periferia**.

Si tratta di reti fondate sulla costante cooperazione tra particolari uffici delle Direzioni Centrali dei Dipartimenti e specifici referenti o unità organizzative degli Uffici Territoriali di Governo. Ciò al fine di garantire un raccordo a livello strategico sull'intero territorio nazionale di attività di particolare rilievo (esterno o interno), favorire il *benchmarking*, incoraggiare lo scambio di idee ed esperienze, permettere l'analisi e la diffusione delle *best practices*, la sperimentazione delle innovazioni e

l'esportazione in altri contesti di quelle di maggior successo. Sono esempi di *reti interfunzionali centro-periferia* quella dei Consigli Territoriali dell'Immigrazione, la cui attivazione e gestione costituisce la *mission* di un'apposita Area della Direzione Centrale per le Politiche dell'Immigrazione e dell'Asilo, e quella tra l'Ufficio di Organizzazione della Direzione Centrale delle Risorse Umane ed i referenti per lo sviluppo organizzativo ed i progetti finalizzati degli U.T.G..



**Fig. 8 – Esempio di rete interfunzionale centro-periferia.** L'Area I della Direzione Centrale per le Politiche dell'Immigrazione e dell'Asilo del Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione mantiene costanti contatti e fornisce supporto e informazioni alle Aree Diritti Civili, Cittadinanza e Immigrazione degli U.T.G., che gestiscono le attività dei Consigli Territoriali dell'Immigrazione nelle rispettive province. La rete favorisce lo scambio di idee ed esperienze, la circolazione delle informazioni dal centro alla periferia e viceversa nonché la diffusione in altre realtà delle innovazioni di maggior successo già sperimentate.

Il governo della complessità propria delle funzioni attribuite alla carriera prefettizia, soprattutto in sede centrale, è possibile solo tramite l'attivazione, l'integrazione e lo sviluppo di **reti interfunzionali ed interistituzionali** e/o la gestione di articolati sistemi di relazioni esterne, in contesti ormai segnati da alta intensità transazionale e tecnologica. Ciò costituisce il fondamentale presupposto del riconoscimento della dirigenzialità di tutti i ruoli organizzativi di *management di processo*, dirigenzialità che invece manca in altre amministrazioni che pur hanno fatto proprio il modello dell'*organizzazione per processi*.

## 7) I gruppi di progetto

Taluni obiettivi strategici dell'Amministrazione sono di tale complessità da non poter essere conseguiti attraverso la normale attività delle unità organizzative di livello operativo (Aree Funzionali e Servizi). In tali casi, è preferibile la costruzione di appositi **gruppi di progetto**, vale a dire di unità organizzative dedicate alla realizzazione di risultati complessi, costituite da risorse umane, finanziarie, tecnologiche e strumentali affidate alla direzione di responsabili di progetto o project managers.

I **gruppi di progetto** hanno di regola durata temporanea e possono prevedere il coinvolgimento di diversi soggetti, pubblici (amministrazioni statali, enti locali, ecc.) e privati (imprese, associazioni, ecc.) in un sistema integrato di risorse, conoscenze e competenze, mirato al conseguimento di uno specifico obiettivo. In tali casi, oltre ad aversi uno **staff di progetto**, costituito dalle risorse dell'Amministrazione dedicate in via esclusiva alla specifiche attività del progetto, si ha anche un **team di progetto**, di cui fanno parte anche i rappresentanti di tutte le altre realtà coinvolte.

Mentre i *gruppi di processo* governano i territori dell'organizzazione dotati di più stabilità per quanto attiene risorse, compiti, tecnologie, procedure e risultati attesi in termini di *output* e di *outcome*, i *gruppi di progetto* governano i territori di frontiera, quelli più problematici, attivando e coordinando gli apporti qualificati di più attori e indirizzandoli verso il risultato atteso, tramite l'impiego di tecniche di *project management*.

Costituiscono esempi di progetti finalizzati del Ministero, affidati alla gestione di *project managers* e con una propria dotazione di risorse dedicate, i progetti I.N.A. (Indice Nazionale Anagrafe), S.A.I.A. (Sistema di Accesso e Scambio Anagrafico) e C.I.E. (Carta di Identità Elettronica).

## 8) Il circolo del miglioramento continuo

Nell'ambito dei *gruppi di processo* (Aree Funzionali e Servizi) e degli *uffici di staff*, attraverso un percorso di orientamento culturale in senso partecipativo, diretto ad un sempre maggiore coinvolgimento creativo degli operatori nella gestione e diretto a valorizzarne al meglio le capacità e la specifica esperienza, i ruoli di *management di processo* e di *management specifico* devono cercare di instaurare il *Kaizen*, o *circolo del miglioramento continuo*.

Il *Kaizen* è una metodologia propria del *Total Quality Management*, che si fonda su di una intensa e costruttiva cooperazione tra i diversi componenti del *team*, da sviluppare attraverso riunioni a cadenza regolare (settimanale, bisettimanale, ecc.), finalizzate a mettere in discussione le pratiche esistenti, ad analizzare i problemi più frequenti, a trovare delle soluzioni, a individuare possibili margini di miglioramento del servizio e del clima lavorativo ed a sperimentare innovazioni nelle attività svolte giorno per giorno, tanto in relazione alle modalità di gestione dei processi e del sistema di relazioni interne ed esterne, quanto ad un più adeguato ed incisivo impiego delle tecnologie.

Le scoperte e le innovazioni emerse attraverso il *circolo del miglioramento continuo* possono essere implementare immediatamente, se riguardano la sfera di responsabilità del livello di *management operativo*, ovvero, proposte ai livelli di *management generale*, se sono tali da interessare l'intera struttura, in modo che la ricerca di un sempre più elevato livello di qualità rappresenti un processo ininterrotto nel tempo e un obiettivo realmente sentito e diffuso in tutta l'organizzazione.

**Decreto del Ministro dell'interno in data 27 dicembre 2001 di individuazione dei posti di funzione da conferire ai Viceprefetti e ai Viceprefetti aggiunti nell'ambito degli Uffici centrali del Ministero dell'interno, ai sensi dell'articolo 10 del decreto legislativo 19 maggio 2000, n. 139.**

VISTO l'articolo 1, comma 1, del decreto legislativo 19 maggio 2000, n. 139, secondo il quale la carriera prefettizia è unitaria in ragione della natura delle specifiche funzioni dirigenziali attribuite ai funzionari che ne fanno parte;

VISTO l'articolo 10 dello stesso decreto, secondo il quale i posti di funzione da conferire ai viceprefetti e ai viceprefetti aggiunti nell'ambito degli uffici centrali e periferici dell'Amministrazione dell'interno sono individuati con decreto del Ministro dell'Interno;

VISTA la tabella B allegata allo stesso decreto che indica le funzioni conferibili ai viceprefetti e ai viceprefetti aggiunti;

VISTO l'articolo 14 dello stesso decreto che definisce i compiti e le responsabilità dei viceprefetti e dei viceprefetti aggiunti nella titolarità dei posti di funzione, ferma restando la competenza del prefetto preposto all'Ufficio dirigenziale generale di appartenenza ad assumere le iniziative e ad adottare i provvedimenti allo stesso riservati;

VISTO l'articolo 15 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, che dispone la nuova struttura organizzativa del Ministero dell'Interno;

VISTO il regolamento di organizzazione del Ministero dell'Interno adottato con decreto del Presidente della Repubblica 7 settembre 2001, n. 398, ai sensi dell'articolo 4, comma 1, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300;

RITENUTA l'esigenza di procedere all'individuazione dei posti di funzione da conferire ai viceprefetti e ai viceprefetti aggiunti e alla definizione dei relativi uffici

secondo criteri che, nel rispetto delle specifiche esigenze funzionali delle strutture centrali, garantiscano la coerenza del complessivo quadro funzionale di riferimento e una sostanziale comparabilità delle posizioni funzionali;

SENTITE le organizzazioni sindacali rappresentative del personale della Carriera prefettizia;

DECRETA

### **Art. 1**

#### *Ambito di applicazione e definizioni*

1. Il presente decreto individua i posti di funzione dirigenziali da attribuire ai funzionari della carriera prefettizia, ai sensi dell'articolo 10 del decreto legislativo 19 maggio 2000, n. 139, nell'ambito degli uffici del Ministero dell'Interno, di seguito denominato Ministero.

### **Art. 2**

#### *Individuazione dei posti di funzione dirigenziali riservati ai funzionari prefettizi*

1. L'Allegato A, che costituisce parte integrante del presente decreto, individua e definisce, per ciascuna struttura di livello dirigenziale generale del Ministero, i posti di funzione dirigenziali da conferire ai viceprefetti e ai viceprefetti aggiunti, nonché le relative competenze.

2. Nel Dipartimento per gli affari interni e territoriali i posti di funzione destinati ai viceprefetti e ai viceprefetti aggiunti e le relative funzioni sono indicati nell'Allegato A, tabelle da 1 a 12.

3. Nel Dipartimento della pubblica sicurezza, in attesa della riorganizzazione degli uffici di livello dirigenziale non generale, i posti di funzione provvisoriamente destinati ai viceprefetti e ai viceprefetti aggiunti e le relative funzioni sono indicati nell'Allegato A, tabelle da 13 a 23.

4. Nel Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione i posti di funzione destinati ai viceprefetti e ai viceprefetti aggiunti e le relative funzioni sono indicati nell'Allegato A, tabelle da 24 a 33.

5. Nel Dipartimento dei Vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile i posti di funzione destinati ai viceprefetti e ai viceprefetti aggiunti e le relative funzioni sono indicati nell'Allegato A, tabelle da 34 a 38.

6. Negli Uffici di diretta collaborazione con il Ministro i posti di funzione destinati ai viceprefetti e ai viceprefetti aggiunti e le relative funzioni sono indicati nell'Allegato A, tabelle da 39 a 48.

7. L'Allegato B, che costituisce parte integrante del presente decreto, contiene le linee guida e i criteri applicativi volti ad assicurare la corretta e uniforme attuazione delle disposizioni del presente provvedimento.

### **Art. 3**

#### *Conferimento degli incarichi di funzione*

1. I capi di dipartimento e i titolari di uffici di livello equivalente provvedono, ai sensi degli articoli 11 e 12 del decreto legislativo 19 maggio 2000, n. 139, al conferimento dei posti di funzione, attribuendo i relativi incarichi ai viceprefetti e ai viceprefetti aggiunti in servizio presso le rispettive strutture. Contestualmente assegnano, in relazione alle peculiari esigenze delle strutture e nei limiti delle dotazioni organiche e strumentali esistenti, le risorse umane e strumentali agli uffici dirigenziali di livello non generale.

2. L'atto di conferimento degli incarichi ne indica la durata, da uno a cinque anni, secondo le disposizioni di cui all'articolo 11, comma 2, del decreto legislativo 19 maggio 2000, n. 139. I provvedimenti relativi alle risorse umane e strumentali possono essere modificati per sopravvenute esigenze di servizio.

3. In sede di prima applicazione del presente decreto, nei trenta giorni successivi alla data dell'entrata in vigore, i capi di dipartimento e i titolari di uffici di livello equivalente adottano i provvedimenti di cui al comma 1.

4. Nel caso in cui le tabelle allegate prevedano più aree funzionali o più servizi aventi la stessa denominazione, con l'atto di conferimento degli incarichi si provvede alla ripartizione delle competenze afferenti alle predette aree e servizi e alla relativa distribuzione delle risorse, attenendosi ai seguenti criteri:

a) attribuzione a ogni singola area o servizio della responsabilità di interi procedimenti ovvero di intere linee di attività;

b) equilibrata proporzione fra i flussi di lavoro.

5. Con il provvedimento di conferimento degli incarichi possono essere specificati gli eventuali, ulteriori compiti direttamente riconducibili agli ambiti di attività di rispettiva competenza.

6. I provvedimenti di conferimento degli incarichi di funzione sono comunicati al dipartimento competente per l'amministrazione del personale della carriera prefettizia che procede, ai sensi dell'articolo 35 del decreto legislativo 19 maggio 2000, n. 139, alla ricognizione dei posti vacanti e alle conseguenti determinazioni.

7. In sede di prima applicazione, per fare fronte a particolari, motivate e temporanee esigenze d'ufficio, con successivo decreto ministeriale adottato ai sensi dell'articolo 10, comma 1, del decreto legislativo 19 maggio 2000, n. 139, possono essere individuati ulteriori incarichi di funzione nell'ambito degli uffici di staff previsti dalle tabelle allegate. La durata di tali incarichi, al fine di consentire la progressiva copertura dei posti vacanti ricogniti ai sensi del comma 6, non può eccedere il termine di due anni, non rinnovabile.



**Art. 4***Attribuzioni dei titolari  
dei posti di funzione*

1. I viceprefetti e i viceprefetti aggiunti, titolari dei posti di funzione, esercitano, in relazione ai rispettivi ambiti funzionali, i compiti indicati nell'articolo 14, comma 1, del decreto legislativo 19 maggio 2000, n. 139, ferme restando le attribuzioni di cui al comma 2 dello stesso articolo 14.

2. Resta ferma la funzione dei viceprefetti e dei viceprefetti aggiunti di formulare proposte nelle materie riservate alla competenza del prefetto, ai sensi dell'articolo 14, comma 1, del decreto legislativo 19 maggio 2000, n. 139.

3. Le funzioni degli uffici di staff sono esercitate collegialmente da tutti i componenti, a esclusione di quelle che le tabelle allegate, in ragione della specifica professionalità richiesta, attribuiscono individualmente ai dirigenti che non rivestono la posizione di capo dell'ufficio, nonché della funzione di raccordo spettante al capo dell'ufficio.

4. I dirigenti in posizione di staff svolgono autonomamente i compiti indicati nell'articolo 14, comma 1, del decreto legislativo 19 maggio 2000, n. 139, in relazione agli ambiti individuati per ciascun posto di funzione dalle tabelle allegate; le funzioni individuali sono esercitate in rapporto di diretta collaborazione con il dirigente dell'ufficio

dirigenziale generale nel quale è inserito l'ufficio di staff.

**Art. 5***Incarichi speciali*

1. Ai sensi dell'articolo 12, comma 2, del decreto legislativo 19 maggio 2000, n. 139, possono essere assegnati agli uffici di livello dirigenziale generale del Ministero dell'interno ulteriori funzionari con qualifica di viceprefetto e viceprefetto aggiunto per l'assolvimento di incarichi speciali.

**Art. 6***Modifica e revisione delle tabelle*

1. Al fine di consentire l'adeguamento dell'assetto organizzativo alle effettive esigenze delle strutture, fermo restando quanto previsto dall'articolo 10, comma 2, del decreto legislativo 19 maggio 2000, n. 139, in sede di prima applicazione, i titolari degli uffici di livello dirigenziale generale di cui a ciascuna tabella allegata, sperimentato per un periodo di un anno il nuovo assetto organizzativo, rappresentano nel merito le proprie osservazioni, eventualmente formulando motivate proposte di modifica. Le osservazioni devono essere inoltrate al Gabinetto del Ministro a partire dal quarto mese della predetta fase di sperimentazione.

Roma, 27 dicembre 2001

IL MINISTRO  
*Claudio Scajola*



Leopoldo Falco e Ciro Silvestro

## L'analisi di impatto della regolamentazione (AIR). La sperimentazione su un caso concreto

Il tema della regolazione di qualità (la cd. “*better regulation*”) è uno degli aspetti su cui maggiormente punta l’attuale ricerca di soluzioni che aumentino la capacità degli strumenti giuridici di adattarsi alle caratteristiche degli oggetti regolati, ormai segnati da una velocità di mutamento assolutamente sconosciuta in passato.

Seguendo questa linea di tendenza, la legge 8 marzo 1999, n. 50, prima legge annuale di semplificazione, ha introdotto una serie di istituti non più limitati alla semplificazione dei procedimenti amministrativi, ma che includono “anche le norme esistenti da riordinare nonché gli schemi normativi predisposti dal Governo. Gli strumenti non si esauriscono nella delegificazione e nella semplificazione dei procedimenti. Essi includono una struttura dedicata alla semplificazione delle norme e delle procedure [il Nucleo per la semplificazione di cui all’art. 3 della l. n. 50], la redazione dei testi unici per la razionalizzazione normativa, la valutazione di impatto delle nuove norme per assicurarne la flessibilità e minimizzarne i costi, e, infine, la consultazione sistematica degli *stakeholders* [i portatori di interessi]”<sup>1</sup>.

Tali scelte corrispondono ad alcune delle principali raccomandazioni dell’OCSE, l’Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (cfr. la *Recommendation on Improving the Quality of Government Regulation* del 1995, l’*OECD Report on Regulatory Reform* del 1997 e la *Review* cui si è sottoposto recentemente il nostro Paese).

---

<sup>1</sup> P. MARCONI – C. LACAVA, *La legge di semplificazione 1998: il commento*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 5/1999, 413. Il tronco su cui si innestano questi sviluppi è quello della l. n. 59/1997. È con essa che è stato, innanzitutto, sancito, all’art. 20, comma 1, di avvalersi, per conseguire generali obiettivi di semplificazione, di un apposito strumento legislativo a cadenza annuale. Tale previsione è modellata sull’esperienza delle leggi finanziarie e delle leggi comunitarie, ipotesi entrambe caratterizzate da un contenuto tipicamente intersettoriale, finalizzato al conseguimento di un macro-obiettivo di tipo orizzontale (rappresentato, per l’ultima arrivata tra le “leggi a cadenza annuale”, dalla semplificazione procedimentale e normativa, assurta ad oggetto di una politica generale unificata da finalità di carattere permanente).

L'Italia si inserisce, così, a pieno titolo nello sforzo internazionale verso una regolazione di qualità, che accomuna una vasta schiera di Paesi (indifferentemente di *civil e common law*, per non parlare di nazioni con tradizioni assai diverse come Giappone e Corea)<sup>2</sup>

In Europa, in particolare, l'introduzione dell'Euro in un'area caratterizzata da profonde diversità nazionali e sub-nazionali (in tema di specializzazioni produttive, di produttività settoriali, di dinamiche demografiche e di crescita, di regolatori sociali), oltre che priva di politiche di bilancio riequilibratrici nei confronti di possibili shock asimmetrici (il bilancio dell'Unione europea non arriva al 3% del PIL nella Unione stessa), pone in primo piano proprio la competitività dei sistemi - Paese, con particolare riguardo alla efficienza dei rispettivi sistemi di regolazione e degli apparati amministrativi.

Muovendo da queste esigenze, l'art. 5 della legge n. 50 ha introdotto, a titolo sperimentale, l'analisi di impatto della regolazione (AIR) in relazione agli schemi di atti normativi adottati dal Governo e di regolamenti ministeriali o interministeriali<sup>3</sup>. La norma legislativa, in verità di scarna formulazione, è stata successivamente integrata dalla Direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 27 marzo 2000. Un primo repertorio di indicazioni operative è stato, poi, tracciato dalla "Guida alla sperimentazione dell'analisi di impatto della regolamentazione", predisposta nel dicembre 2000 dal Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure e diramata con circolare 18 gennaio 2001, n. 1 (in G.U. n. 55 del 7 marzo 2001). All'avvio di una nuova, più ampia fase di sperimentazione, in vista del passaggio a regime dell'analisi di impatto della regolamentazione (previa ridefinizione delle metodologie e la redazione di un manuale delle pratiche), è ora volta la

<sup>2</sup> È interessante notare come nel patrimonio di indicazioni cui fa riferimento, a livello internazionale, la *Regulatory reform*, si collocano con pari dignità, l'introduzione di forme pubbliche di consultazione, gli strumenti volti alla riduzione dello stock di regolazione (accorpamento delle fonti, delegificazione - semplificazione, *deregulation*), l'incremento della qualità della regolazione (che costi meno e sia più efficace) e l'introduzione di forme di *regulatory management* da attribuire ad organismi ad hoc. Tali linee di sviluppo sono in stretta corrispondenza con il processo di globalizzazione dell'economia in atto. Esso, creando le condizioni di una sempre più forte indipendenza dei mercati dagli Stati, rende le entità statali soggetti "sempre più freddi e razionanti, che parlano sempre più scopertamente quel linguaggio degli interessi che è relativamente svincolato dai loro confini e dalle ragioni della sovranità". Al contempo "poiché la frontiera pubblico/privato si ridisegna a vantaggio del privato, la barriera che divide il diritto dagli interessi si fa sempre più debole e intorno ad essa si istituzionalizza una complessa interazione di soggetti diversi per continue ridefinizioni giuridiche che rispondano meglio a fini di acquisizione" (M. R. FERRARESE, *Le istituzioni della globalizzazione*, Bologna, 2000, 55).

<sup>3</sup> Agli atti indicati sono stati aggiunti, dalla Direttiva 27 marzo 2000, anche le circolari e le regole tecniche contenute in atti non normativi. L'analisi può, inoltre, essere effettuata, su richiesta delle Commissioni parlamentari competenti, per gli schemi di atti normativi e i progetti di legge al loro esame, ai fini dello svolgimento dell'istruttoria legislativa. Tale disposizione si presta ad una duplice interpretazione: a) le Commissioni parlamentari possono richiedere una integrazione AIR per provvedimenti di matrice governativa; b) le Commissioni possono chiedere l'AIR anche su provvedimenti che non sono di iniziativa governativa. Ciò corrisponde ad una più generale tendenza: quella della realizzazione, nel corso della progettazione di qualunque atto di regolazione, di momenti di consultazione pubblica formalizzati e trasparenti (cfr., ad es., la delibera n. 278/1999 della Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, "Procedura per lo svolgimento di consultazioni pubbliche nell'ambito di ricerche e indagini conoscitive"), finalizzati allo svolgimento di analisi di impatto. Non a caso, nel disegno governativo di legge di semplificazione per il 2001 è stato espressamente previsto che le singole autorità amministrative, anche indipendenti, "cui la normativa affidi funzioni di controllo, di vigilanza o regolatorie, si dotano, nei modi previsti dai rispettivi ordinamenti, di forme o metodi di analisi dell'impatto della regolazione per l'emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di programmazione o pianificazione o, comunque, di regolazione" (cfr. art. 7).

Direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 21 settembre 2001 (“Direttiva sulla sperimentazione dell’analisi di impatto della regolamentazione sui cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni”)<sup>4</sup>.

Per definire, in estrema sintesi, il *proprium* dell’AIR, ossia della nuova serie di attività che gli uffici legislativi delle amministrazioni centrali sono chiamati a realizzare, occorre sottolineare come il suo utilizzo tenda a costruire e rafforzare le proposte governative di regolamentazione, modificando il processo di produzione delle regole per far sì che l’attenzione agli effetti della regolazione sia sistematica e continuativa. L’AIR serve, infatti, ad individuare l’intervento regolatorio più efficace nel momento della sua elaborazione, verificandone *ex ante* l’opportunità. Essa sollecita i decisori, innanzitutto, a considerare in modo più attento le esigenze prodromiche ad un intervento (rilevate empiricamente, in termini qualitativi, quantitativi e controllabili); chiede, poi, di valutare una pluralità di opzioni (compresa l’opzione zero), in base alla quantificazione dei costi e dei benefici attesi per la collettività, accertandone altresì la fattibilità da parte delle pubbliche amministrazioni che saranno chiamate ad applicarle. Tale valutazione preventiva dovrebbe permettere di minimizzare, se non di evitare, gli effetti negativi non necessari o non desiderabili e di massimizzare quelli positivi.

Nel disegno della Direttiva 27 marzo 2000, una scheda AIR preliminare è stata prevista, secondo una serie di passaggi standard, per: definire l’ambito e gli obiettivi (generali e specifici, immediati e di medio/lungo periodo) dell’intervento; rilevare le esigenze sociali, economiche e giuridiche che lo motivano; elaborare le opzioni regolatorie e le opzioni alternative alla regolamentazione; individuare i presupposti organizzativi, finanziari, economici e sociali delle opzioni che risultino rilevanti;

<sup>4</sup> Recenti sollecitazioni sono giunte anche dall’Unione Europea. Ad esempio, il recente rapporto europeo del cd. “Gruppo Mandelkern sulla qualità della regolamentazione” – rapporto espressamente menzionato anche al par. 4 delle conclusioni dell’ultimo Consiglio Europeo di Laeken – raccomanda con forza agli Stati Membri e alla Commissione Europea l’adozione di un metodo efficace di analisi di impatto della regolazione, già presente in vari Paesi europei. Tra le *best practices* realizzate in Europa in tema di “*better regulation*” si segnalano, in particolare, le esperienze di Regno Unito e Finlandia, specie per la cura dedicata al tema delle consultazioni.

La Gran Bretagna è stata fra gli antesignani nell’avviare un progetto di monitoraggio sui bisogni degli utenti, chiamato *People’s Panel*. Allo stesso tempo, è stata diffusa tra i vari operatori delle amministrazioni pubbliche una apposita guida (*The Better Regulation Guide and Regulatory Impact Assessment* del 1998, successivamente bisettata da una seconda edizione), per migliorare la capacità di redigere ed elaborare regole semplici e dal chiaro impatto sui cittadini e l’economia (cfr. G. MONTI, *Pubbliche amministrazioni europee e riforme, Europass*, n. 18/1999). La *Better Regulation Guide* è stata presentata dal Governo inglese alla conferenza di Manchester su “Miglior governo: regolamentazione più efficace” (8 - 10 marzo 1998). L’esperienza inglese ha ricevuto l’avallo dei paesi dell’Unione europea presenti, nello spirito della cd. Maastricht delle pubbliche amministrazioni, quella realizzazione di uno spazio amministrativo europeo indicata per la prima volta nel 1997 dalla originaria iniziativa italo-spagnola. La conferenza di Manchester si è conclusa con l’impegno da parte dei Paesi presenti a sostenere dieci punti per una regolazione più efficace, ricalcati sulle indicazioni del progetto inglese. Fra questi punti anche l’intensificazione del “dialogo con i cittadini e le imprese, per capire meglio quali siano le norme giudicate troppo complesse e burocratiche”.

In Finlandia, la consultazione e l’informazione dei cittadini e, più in generale, l’apertura dell’amministrazione sono stati tra i valori ispiratori dell’azione pubblica sin dagli anni del dopoguerra. Il tema del rafforzamento dei legami tra Stato e cittadino si è andato ulteriormente sviluppando nell’ultimo quinquennio in risposta alla crisi dei partiti politici e alle nuove possibilità offerte dalle tecnologie dell’informazione. Nel

individuare le aree di criticità correlate a tali opzioni; valutare le opzioni risultate attuabili, confrontandone vantaggi e svantaggi, e selezionare quella preferibile; individuare lo strumento tecnico-normativo più appropriato; documentare le attività svolte. Nella fase conclusiva dell'istruttoria, l'AIR dovrebbe servire, invece, ad approfondire gli effetti attesi dall'opzione prescelta sulle strutture amministrative e sulle categorie di soggetti direttamente ed indirettamente coinvolti, eventualmente anche operando, a tal fine, una simulazione. I risultati confluiscono in una scheda finale, che accompagna, insieme alla analisi tecnico normativa e alla relazione tecnico finanziaria, lo schema di atto normativo.

Significativamente, sia la Direttiva del 27 marzo 2000 che la Guida AIR insistono sulla necessità di svolgere adeguate consultazioni sia nella fase preliminare di analisi di impatto della regolamentazione che in quella finale<sup>5</sup>. Ciò segnala un primo, deciso input verso il superamento della finora assoluta opacità dei procedimenti normativi che si realizzano in seno all'Esecutivo.

La consultazione operata in ambito AIR è finalizzata a raccogliere dati e opinioni e far circolare informazioni, non alla negoziazione con gli interessi organizzati. È, quindi, una consultazione a carattere conoscitivo volta ad ascoltare i destinatari (più che loro rappresentanze) ed operatori esperti. Una siffatta impostazione metodologica consente di operare in una prospettiva "demitizzante" dei comportamenti degli attori sociali (che non sempre forniscono informazioni attendibili, per mancanza di conoscenze oppure per comportamento opportunistico) e, allo stesso tempo, di verificare l'eventuale sovrarappresentazione di alcune esigenze. Possono, inoltre, essere efficacemente utilizzate anche dati preesistenti, specie per ricavare indicazioni su costi e benefici (sempreché le basi di dati siano strutturate in modo adeguato, altrimenti si potranno comunque rappresentare le opportune indicazioni per una loro ristrutturazione)<sup>6</sup>.

novembre 1999, il Ministero delle finanze finlandese ha lanciato un progetto mirato per consentire ai cittadini di avere maggiore influenza nei processi decisionali tramite le tecnologie informatiche. È stato attivato un apposito forum telematico di discussione ([www.otakantaa.fi](http://www.otakantaa.fi)), in cui i cittadini possono esprimere, di volta in volta, i loro commenti e le loro opinioni relativamente a tematiche su cui i ministeri intendono avviare le fasi iniziali del lavoro preparatorio di progettazione di nuove regolamentazioni. Le pagine *otakantaa* sono, inoltre, collegate al registro dei progetti e dei documenti legali preparatori, che reca informazioni su tutti i progetti di nuovi atti di normazione in corso. Sono state anche avviate discussioni *on line* con i ministri, i funzionari di alto livello e con alcune commissioni parlamentari, oltre ad incentivare l'uso della posta elettronica sia per avvisare gruppi e organizzazioni dell'avvio di consultazioni che per agevolarne l'esito. Le pagine web del sito in esame ospitano materiale informativo, un elenco di link e gli archivi delle discussioni precedenti (assieme alle sintesi delle discussioni stesse). I funzionari responsabili dei forum e i cittadini possono contribuire, nei loro commenti alla discussione, con altro materiale e link. Dopo la prima fase di sperimentazione, il forum si avvia ad essere rivisitato per farlo fungere da piattaforma comune attraverso la quale i ministri finlandesi ascolteranno i cittadini.

<sup>5</sup> La necessità di una seconda scheda appare, al momento controversa. A conclusione della fase di sperimentazione dell'AIR, potrebbe anche essere prevista la sua soppressione, come adombrato dalla Direttiva del 21 settembre 2001, che prevede, peraltro, la ridefinizione della "realizzazione dell'Air sulla base di una o eventualmente, più griglie metodologiche differenziate a secondo del tipo di intervento normativo". Cfr. *amplius* N. LUPO, *La nuova direttiva sull'Air: passi avanti o passi indietro?*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 1/2002, 12.

<sup>6</sup> Un'analisi dei fabbisogni informativi è stata promossa, in collaborazione con l'ISTAT, dal Progetto finalizzato AIR, attivato presso la Funzione pubblica. L'analisi intende valutare le esigenze informative connesse con lo svolgimento dell'AIR per favorire l'individuazione e il reperimento dei dati necessari, nonché lo sfruttamento dei "giacimenti informativi" esistenti e finora poco utilizzati.

L’AIR, quindi, stigmatizza- anche avvalendosi di forme di consultazione idonee<sup>7</sup> - se un intervento può essere considerato veramente necessario e giustificato, indirizzandolo, comunque, verso soluzioni il meno possibile onerose per i destinatari. L’attenzione è, in particolare, rivolta alla massima quantificazione degli effetti, mediante tecniche di analisi costi-benefici, analisi costi-efficacia, analisi di rischio, ecc.. Ovviamente, l’AIR non può sostituirsi alla decisione politica del Governo, del Parlamento, e in genere dei soggetti dotati di un potere regolativo. Essa non costituisce un mezzo per spogliare di contenuti il dibattito che accompagna, nelle diverse sedi istituzionali, l’adozione delle decisioni regolatorie. Anzi, l’analisi di impatto, da un lato, aumenta la consapevolezza di chi decide in merito agli effetti di ciascuna opzione regolativa; dall’altro, è determinante per l’efficacia e la trasparenza dei rapporti tra le istituzioni pubbliche e i privati interessati alla decisione. La diffusione e l’istituzionalizzazione di tecniche valutative può, per questa via, contribuire a far evolvere la stessa domanda di normazione avanzata dai cittadini, “riducendo gradualmente l’importanza dei fattori emotivi e psicologici sui quali qualunque decisore politico basa il proprio consenso, abituando i destinatari a riflettere sulle contraddizioni e sulle ricadute generali delle richieste di intervento regolativo. Per altro verso, anche i meccanismi del mercato aperto stanno facendo recedere a mano a mano questa logica [...] talché gli aspetti relativi al consenso politico tendono ad essere inseriti, in un preciso contesto del procedimento di valutazione, tra gli aspetti relativi alla migliore comunicazione verso i destinatari, alla trasparenza del contenuto normativo, alla possibilità per i gruppi e le associazioni di partecipare propositivamente alla migliore formulazione dei testi ed esporre il loro punto di vista”<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> L’adozione di una tecnica di consultazione deve, comunque, essere valutata sulla base di almeno tre criteri: l’onerosità di realizzazione; l’attendibilità e la validità dei risultati ottenibili; l’utilità e l’eshaustività di questi ultimi ai fini dell’AIR. La guida richiama espressamente quattro tecniche di consultazione per la raccolta di dati, elementi ed opinioni, ossia:

- *focus group*;
- *panel*;
- interviste semistrutturate;
- inchieste campionarie.

Quanto finora detto in relazione alle tecniche di consultazione attivate in sede AIR evidenzia la loro netta differenziazione dalle forme stabili di consultazione previste dall’art. 1, comma 2, della legge n. 50/1999. Tali forme di consultazione manifestano, invece, una valenza più propriamente “politica”, finalizzate come sono al coinvolgimento di categorie, associazioni, parti sociali e autonomie territoriali nel processo di riforma della regolazione in atto. Non a caso, esse fanno capo alla Presidenza del Consiglio, che le assicura, anche per il tramite del Nucleo per la semplificazione e dell’Osservatorio sulle semplificazioni, secondo le modalità previste dal d.p.c.m. del 6 aprile 1999. Le forme stabili di consultazione così individuate sono, in effetti, diretta gemmazione del metodo concertativo canonizzato dal Patto sociale per lo sviluppo e l’occupazione del 1998 (il cd. Patto di Natale, definitivamente sottoscritto il 1 febbraio 1999, con l’annesso protocollo sulla partecipazione delle autonomie territoriali). È in quella sede che si rinviene il primo impegno di istituire un Osservatorio presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, per verificare l’effettivo grado di attuazione del complesso di norme rivolte alla semplificazione delle procedure, nonché analizzare gli eventuali ostacoli e le ulteriori istanze di sburocraizzazione (cfr. l’allegato 1 del Patto e l’art. 1 del d.p.c.m. 6 aprile 1999). L’Osservatorio sulle semplificazioni, costituito dai rappresentanti di ciascun Ministro, dai delegati delle Regioni e degli Enti locali – designati dalla Conferenza unificata - e dai rappresentanti delle Parti sociali (una settantina di membri, cui si è aggiunto un rappresentante dell’Autorità Antitrust, onde garantire una maggiore attenzione all’impatto sulla concorrenza delle nuove regole), appare, in effetti, particolarmente idoneo a fungere da veicolo di impulso e sollecitazione nei confronti del Governo. Il suo carattere di singolo, grande e qualificato forum permanente per la consultazione pubblica “politico-concertativa” si presta ad assicurare un fondamentale obiettivo di breve periodo: provvedere il Governo di un informato feedback sulla qualità della propria attività di regolazione, anticipatamente o successivamente alla emanazione delle norme stesse (fase ascendente e fase discendente di consultazione).

<sup>8</sup> M. GRANA, *La valutazione della regolazione*, in *Funzione pubblica*, n. 1/1998, 41.

Per gli apparati burocratici, l'AIR rappresenta, al contempo, l'opportunità di rinnovare la propria competenza allo svolgimento di una adeguata istruttoria delle proposte di atti regolativi da sottoporre all'autorità politica. Sul piano operativo, l'AIR comporta la costruzione di adeguati sistemi informativi e il pieno coordinamento tra gli uffici legislativi e quelli operativi, giacché le attività di analisi devono essere effettuate sempre e comunque con il diretto coinvolgimento degli uffici di *line* competenti (che, di norma, sono in grado di raccogliere ed elaborare i dati necessari). L'analisi degli effetti di nuove regole sull'organizzazione e l'attività delle amministrazioni consente, poi, il miglioramento della conoscenza interna, il miglioramento della capacità analitica (specie attraverso la valutazione dei costi) e una maggiore trasparenza. Non a caso, la Direttiva 21 settembre 2001 prevede che "ciascun Ministro individua un referente per l'analisi di impatto della regolamentazione, responsabile nei confronti del comitato di indirizzo [l'organismo cui ora è demandata la guida strategica della sperimentazione dell'AIR]<sup>9</sup> dell'andamento e dei risultati della sperimentazione presso il proprio dicastero. In particolare, il referente per l'AIR dovrà assicurare, con il coinvolgimento dei singoli uffici di settore, la realizzazione dell'analisi di impatto per ciascuno dei casi pilota di competenza di quel dicastero".

Non ultimo, nei rapporti tra pubbliche amministrazioni diverse l'AIR, con la sua rilevazione delle esigenze di tutte le amministrazioni interessate e la cura per l'acquisizione dei relativi dati, si palesa un potenziale fattore di coordinamento, in un ambiente amministrativo ormai fortemente policentrico e improntato al valore dell'autonomia.

Il *report* finale predisposto dal Nucleo per la semplificazione sintetizza i quattro casi di analisi di impatto della regolamentazione che hanno positivamente superato la prima fase di sperimentazione. Essi riguardano i seguenti interventi di semplificazione:

1 - Procedimento di autorizzazione per l'esercizio di rimessa di autoveicoli o vetture e adempimenti richiesti agli esercenti autorimesse. L'AIR ha consentito di individuare due opzioni ottimali di intervento – la sostituzione della licenza con la denuncia di inizio attività e la sostituzione del registro con il blocchetto fiscale – con un vantaggio economico complessivo quantificato per le imprese esercenti pari a quasi 11 milioni di euro. Il procedimento è stato approvato in via definitiva dal Consiglio dei Ministri il 13 dicembre 2001.

2 - Procedimento di autorizzazione per l'esercizio dell'attività di noleggio di autoveicoli senza conducente. Anche in questo caso si è sostituita la licenza con la denuncia di inizio attività. In questo caso, come nel precedente, l'AIR ha dimostrato che le opzioni prescelte comportano vantaggi di tipo economico ed organizzativo anche per le amministrazioni pubbliche coinvolte. L'AIR ha computato il risparmio per le imprese del settore in oltre 2 milioni di euro, con un abbattimento del 99,86% dei costi della disciplina vigente. Il procedimento è stato approvato in via definitiva dal Consiglio dei Ministri il 13 dicembre 2001.

---

<sup>9</sup> Il Comitato di indirizzo previsto dalla direttiva è stato già costituito e si è insediato l'11 gennaio 2002 presso il Dipartimento della Funzione Pubblica. Del comitato fanno parte, oltre al Ministro per la funzione pubblica, che lo presiede, il capo del Dipartimento Affari Giuridici e Legislativi della Presidenza del Consiglio, un vice segretario generale della Presidenza del Consiglio, il capo del Dipartimento Affari Economici della Presidenza del Consiglio, il capo ufficio legislativo del Dipartimento Funzione Pubblica, il coordinatore del Nucleo per la semplificazione e il direttore della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione.



3 - Procedimenti inerenti la nautica da diporto. Sono state unificate le procedure di registrazione delle unità da diporto e di iscrizione al Registro delle imbarcazioni. L'intervento riduce i tempi medi complessivi di attesa per la conclusione della procedura, portandoli da 35 a 15 giorni. Il beneficio netto per la collettività è di oltre un milione e mezzo di euro. Lo schema di regolamento è stato trasmesso dal Nucleo per la semplificazione alle amministrazioni competenti.

4 - Procedimenti di rilascio di autorizzazioni per trasporti eccezionali. Sono state sostituite le scorte di polizia con scorte tecniche abbattendo del 50% i tempi di attesa e dando la possibilità di trasferire circa il 90% delle risorse di polizia ad altri servizi di pubblica sicurezza. Il beneficio netto per la collettività è stato stimato in oltre 5 milioni di euro. Il procedimento è connesso con la riforma del Codice della Strada.

La sperimentazione AIR svolta dall'Ufficio centrale per gli affari legislativi e le relazioni internazionali del Ministero dell'Interno ha avuto ad oggetto proprio i due regolamenti di semplificazione inerenti il procedimento di autorizzazione dell'attività di noleggio di autoveicoli senza conducente e quello, parallelo, relativo all'esercizio dell'attività di autorimessa, oltre ai connessi adempimenti richiesti agli esercenti autorimesse per la registrazione e comunicazione all'autorità di P.S. dei dati dei veicoli ricoverati.

Il Ministero dell'Interno e le prefetture hanno, quindi, già realizzato una significativa esperienza. Non poteva essere altrimenti, giacché le problematiche che ruotano attorno all'AIR e alle correlate nuove forme di consultazione pubblica<sup>10</sup>, appaiono di particolare interesse per questo dicastero, essendo espressione di una rinnovata funzione "di governo" e, quindi, naturalmente attratte nella sfera di un'amministrazione a vocazione generalista.

Il procedimento di semplificazione attinente le attività di autorimessa, è certamente quello che ha evidenziato le problematiche di maggior spessore. Se ne allegano, pertanto, le due schede AIR.

<sup>10</sup> Da non trascurare i legami con la più generale tematica della comunicazione pubblica che, con l'avvento di Internet, presenta sempre più marcati caratteri bidirezionali. La "disseminazione" di Internet procura enormi possibilità di espandere la consultazione: è già tutto un telematico fiorire, sulla rete delle reti, di libri bianchi e verdi, di pubblici dibattiti e di forum, ma anche di sondaggi e cabine d'ascolto. Governo, Parlamento e altre autorità pubbliche sono già massicciamente impegnati a riversare sui propri siti web informazione sulla rispettiva attività di regolazione, approntando appositi archivi e rafforzando la circolazione di notizie, per coinvolgere un maggior numero di interessati. Queste iniziative potrebbero essere integrate da procedure formalizzate di consultazione telematica. In Italia, raramente sono stati finora usati meccanismi di "notice and comment" nel procedimento di emanazione degli atti di regolamentazione. Tale meccanismo potrebbero ricevere un decisivo impulso tramite la pubblicazione su internet degli schemi di atti normativi in gestazione e la contestuale sollecitazione di osservazioni da parte degli interessati. Così il disegno di legge governativo di semplificazione per il 2001, che prevede all'art. 12 ("Consultazione in via telematica") che "la Presidenza del consiglio dei ministri può pubblicare su sito telematico le notizie relative ad iniziative normative del Governo, nonché i disegni di legge di particolare rilevanza, assicurando forme di partecipazione del cittadino. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri sono individuate le modalità di partecipazione del cittadino alla consultazione in via telematica". Si tratta di uno strumento di e-government (teso a sviluppare esperienze di e-democracy), anche esso oggetto di una specifica raccomandazione OCSE, che evidenzia molte delle problematiche che si intrecciano al tema della democrazia elettronica. L'abilitazione al ricorso a procedure a rete e a modelli di comunicazione orizzontale, interattiva, può, infatti, avviare processi di apprendimento sociale e stimolare la partecipazione di individui e gruppi, sovvertendo le tradizionali procedure a piramide o a castello, dove soggetti diversi intervengono ciascuno in una fase diversa.

Un'ultima notazione sul gruppo di lavoro che ha elaborato la scheda AIR preliminare. La composizione "mista" (Ufficio legislativo del Ministero dell'Interno, Dipartimento affari giuridici della Presidenza del Consiglio e help desk AIR attivato dalla Funzione pubblica) ha consentito un prezioso scambio di esperienze, integrando professionalità e punti di vista diversi. I funzionari delle prefetture-campione coinvolte nella sperimentazione (cfr. le due schede) hanno, poi, assicurato un fondamentale contributo nella realizzazione di un efficace canale centro/periferia, volto a valorizzare le esperienze maturate in sede locale e le conseguenti valutazioni.

### **SCHEDA PRELIMINALE AIR(\*)**

relativa alla semplificazione del "*Procedimento di autorizzazione per l'esercizio dell'attività di rimessa di autoveicoli o vetture e adempimenti richiesti agli esercenti autorimesse*" (n. 32, all. A della l. n. 340/2000).

#### **Panorama dei riferimenti normativi:**

*Art. 86 del Testo Unico delle leggi di pubblica sicurezza, approvato con R.D. 773/1931 (obbligo di licenza del Questore per gli esercizi di rimessa di autoveicoli o di vetture); art. 196 del R.D. 635/1940 e circolari Ministero dell'Interno 21/5/1958 e 7/7/1995 (statuente il primo l'obbligo, per gli esercenti autorimesse, della tenuta di un registro; il secondo l'obbligo di notifica, entro 12 ore, all'autorità di P.S. dei ricoveri effettuati); art. 19 del D.P.R. 616/1977 (attribuzione ai comuni delle funzioni di rilascio delle licenze in oggetto, previa comunicazione al Prefetto, titolare del potere di richiedere la sospensione, annullamento o revoca dei provvedimenti in questione. I dinieghi dei provvedimenti sono efficaci solo se il Prefetto esprime parere conforme); Corte Costituzionale n. 77/1987 (che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della norma precedente per la parte in cui non limita i poteri del Prefetto esclusivamente alle esigenze di pubblica sicurezza); art. 20 l. n. 241/1990 (atti di consenso per cui è previsto il silenzio-assenso) e all. 1, n. 70 del D.P.R. n. 407/1994 (indicazione dei termini entro cui la domanda di licenza o autorizzazione si intende accolta e elenco attività sottoposte a tale disciplina, tra cui le rimesse, procedimento per cui è previsto il termine di 60 giorni); eventuali regolamenti comunali.*

---

(\*) Le due schede AIR sono tratte dal report finale sulla sperimentazione dell'analisi di impatto della regolamentazione predisposto dal Nucleo per la semplificazione.

## A) Obiettivi generali e specifici; immediati, di medio e lungo periodo del provvedimento

A.1. Obiettivo generale	Indicatori
[L'obiettivo generale si inserisce nella "filosofia" della legge di semplificazione 1999, che assegna, peraltro, particolare attenzione alla rimozione di eventuali ostacoli alla libera concorrenza di mercato.]	
Complessiva semplificazione degli adempimenti burocratici connessi alle attività in esame, salvaguardando gli essenziali profili di sicurezza e controllo e rendendo più snelle ed efficaci le relative modalità di attuazione.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Riduzione del numero</b> e della <b>gravosità</b> degli adempimenti burocratici richiesti agli esercenti autorimesse; <b>eliminazione dei costi</b>, sostenuti dai destinatari diretti, per adempimenti non giustificati da benefici per la collettività.</li> </ul>

A.1. bis Obiettivi complementari	Indicatori
Miglioramenti socio- ambientali derivanti da un uso più razionale ed efficiente dei mezzi di trasporto	Sviluppo delle rimesse quale componente di sistemi integrati di trasporto, con conseguente minore inquinamento da emissioni di scarico specie nei centri congestionati.

A.2. Obiettivi specifici	Indicatori
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Riordino normativo della materia, che presenta disposizioni stratificate (le prime risalgono al decennio 1930-1940) ancorché appesantite da elementi divenuti anacronistici o che necessitano di coordinamento con le esigenze di tutela della privacy</li> <li>• Canonizzazione, a livello normativo, della progressiva semplificazione degli adempimenti gravanti sugli esercenti autorimesse, sinora attuata soltanto in via amministrativa (facilitazioni previste con circolari dell'Autorità di P.S.).</li> <li>• Eliminazione della possibilità di effetti distorsivi del mercato, ipotizzabili con un regime autorizzatorio.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Maggiore efficacia ed efficienza (fruibilità) del sistema dei controlli di PS e dei flussi informativi connessi ai controlli. <b>Maggiore unitarietà</b> della fonte della disciplina semplificata rispetto alle precedenti.</li> <li>• <b>Riduzione del numero</b> dei provvedimenti amministrativi integrativi della normativa semplificata.</li> <li>• <b>Aumento dell'offerta</b> del servizio.</li> <li>• <b>Riduzione dei prezzi.</b></li> <li>• <b>Riduzione del costo marginale</b> relativo alla raccolta e alla gestione delle informazioni, anche attraverso la selezione delle informazioni effettivamente rilevanti per le Autorità di P.S (razionalizzazione del sistema).</li> </ul>

## B) Ambito dell'intervento

<b>B.1. Confini oggettivi</b>	
Attività interessate dall'intervento	Esercizio dell'attività di rimessa autoveicoli o vetture. La domanda di servizi di rimessa autoveicoli e vetture è molto elevata specialmente nei grandi centri urbani e nei centri più congestionati. Il settore presenta interessanti opportunità di impresa. Le crescenti esigenze innescate dal progressivo aumento del traffico urbano e dalle crescenti limitazioni dello stesso nelle aree urbane più congestionate (dovute anche alla maggiore attenzione ai problemi dell'inquinamento), ne fanno un importante elemento per la qualità della vita.
Ambito territoriale di riferimento	Nazionale. Tuttavia – a riguardo della licenza – le esigenze non sono uniformi sull'intero territorio nazionale.
Settori di attività economica coinvolti	Direttamente: attività di rimessa autoveicoli e vetture. Indirettamente: produttori di autoveicoli, produttori di motoveicoli, esercenti attività di noleggio con e senza conducente, trasporti pubblici urbani (se l'elasticità della domanda è elevata, un aumento dell'offerta di rimessa autoveicoli potrebbe comportare un aumento della domanda di autoveicoli, una variazione dell'offerta di motoveicoli e/o una riduzione nell'utilizzo di altri mezzi di trasporto)

<b>B.2 Confini soggettivi</b>	
Destinatari	Esercenti attività autorimesse di autoveicoli
Soggetti coinvolti	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Utenti dei servizi di autorimessa</li> <li>• Cittadini (effetti socio-ambientali).</li> </ul>
Amministrazione attuatrici direttamente interessate	Comuni; Ministero dell'Interno (Dipartimento di P.S. - Ufficio per gli affari della polizia amministrativa e sociale e Criminapol); Questure; Prefetture.
Amministrazione attuatrici indirettamente interessate	Garante della Privacy
Amministrazione destinatarie dirette	-
Amministrazione destinatarie indirette	-

## C) Esigenze sociali, economiche e giuridiche prospettate dalle amministrazioni e dai destinatari ai fini di un intervento normativo

### C.1. Ragioni di opportunità dell'intervento

Le ragioni originarie del provvedimento relativo al rimessaggio (1940) erano legate eminentemente a ragioni di pubblica sicurezza, in un contesto nel quale è lecito ritenere che l'importanza economica di tale attività fosse trascurabile.

Attualmente, si è osservato in primo luogo che le ragioni di pubblica sicurezza sono notevolmente cambiate dal momento in cui era stato emanato il regolamento e che non sono efficacemente tutelate dalla normativa vigente, considerato che l'intensificarsi del numero di veicoli in circolazione rende eccessivamente gravoso e a volte impossibile per gli esercenti adempiere alle procedure previste e per le autorità di PS effettuare gli opportuni controlli.

Si osserva viceversa che il rilievo economico dell'attività di rimessaggio ha assunto nel corso del tempo rilevanza crescente (anche se con configurazioni territorialmente molto differenziate), facendo nascere l'esigenza di adattare la disciplina vigente alla nuova realtà.

L'esigenza di semplificazione è stata posta allo studio dal Ministero dell'Interno già nel 1958. In attesa del completamento di tale studio il Ministero ha predisposto una prima circolare che prevedeva una serie di facilitazioni che consentissero, a titolo sperimentale, uno snellimento delle procedure (deroghe per i ricoveri occasionali). In seguito al manifestarsi di ulteriori esigenze di semplificazione, sollecitate in particolare dalle Associazioni di categoria (Confcommercio), nel 1995 il Ministero ha emanato una seconda Circolare senza tuttavia modificare il testo della normativa vigente.

Sono state inoltre rilevate esigenze manifestate pubblicamente e relative proposte di semplificazione

- **Resoconto del lavoro svolto dai comuni aderenti al Protocollo d'intesa con il Dipartimento della Funzione Pubblica sulla semplificazione amministrativa, Proposta del Comune di Firenze:** "Sostituire l'autorizzazione con una mera comunicazione sia nel caso dell'attività di noleggio che nel caso dell'attività di autorimessa. Eventualmente prevedere una sola autorizzazione nel caso si vogliano svolgere entrambe le attività congiuntamente". La motivazione addotta è che non sussiste più l'esigenza di effettuare un controllo preventivo, incompatibile con una politica di incentivazione della libertà d'iniziativa privata.
- **Eurispes (Rapporto 1995 sul fisco "demenziale"):** semplificazione degli sproporzionati adempimenti previsti dall'art 196 del R.D n. 635/1940, operata eliminando la tenuta del registro obbligatorio e le relative comunicazioni all'Autorità di P.S. In sostituzione, si propone l'obbligo per gli esercenti autorimesse di compilare una scheda sui veicoli ricoverati (da conservare per 30 giorni), indicando solo la marca e il numero di targa del veicolo. L'obbligo dovrebbe essere escluso per il parcheggio temporaneo non superiore alle 12 ore. La motivazione addotta è che, a causa dell'elevato movimento di autovetture che si verifica nell'arco delle 24 ore e la conseguente impossibilità di poter eseguire tutte le annotazioni richieste dall'art. 196 del regolamento, nella stragrande maggioranza dei parcheggi, l'attuale normativa potrebbe essere in gran parte disattesa.
- **Confcommercio (su segnalazione dell'associata FIAA):** ha manifestato al Ministero dell'Interno, in concomitanza all'elaborazione del disegno di legge di semplificazione per il 1999, l'esigenza di uno snellimento delle incombenze previste dall'art 196 del R.D n. 635/1940, a causa dei notevoli problemi pratici che l'alto numero di veicoli ricoverati pone ai fini della puntuale registrazione dei dati. Ha chiesto fra l'altro l'esonero dagli obblighi in questione per le soste protratte fino a 7 giorni.

### C.2. Rischi che l'intervento mira ad evitare o ridurre

- Rischio che il regime autorizzatorio provochi distorsioni concorrenziali e barriere all'entrata di potenziali nuovi esercenti.
- Perpetuarsi di un sistema ormai scollegato dalla salvaguardia di concrete esigenze di sicurezza e non in linea con i principi costituzionali e l'evoluzione del diritto vivente in tema di libertà dell'iniziativa privata (licenze e di tutela della privacy (registrazione dati))

### C.3. Consultazione

**Partendo dalle proposte di semplificazione e dai confini oggettivi e soggettivi dell'intervento i soggetti individuati per la Consultazione sono:**

- **il Dipartimento di Pubblica Sicurezza - (Ufficio studi, Ufficio per gli Affari della Polizia Amministrativa e sociale e Criminalpol) le Questure, e le Prefetture.** Sono state avviate consultazioni con gli uffici *di line* del Ministero dell'Interno competenti. In particolare, sono state consultate 3 Prefetture (Lecce, Rimini e Sondrio), individuate con l'intento di diversificare l'ambito geografico e la "scala" delle problematiche. Le consultazioni sono state volte a verificare: a) grado di attuazione degli adempimenti connessi ai poteri del Prefetto sulle licenze in oggetto e al sistema di registrazione e comunicazione dei dati sui veicoli ricoverati; b) disponibilità di dati specifici sulla attività in questione; c) attualità del regime autorizzatorio e degli obblighi di registrazione/comunicazione; ed eventuali proposte di semplificazione, segnalando quella già pubblicamente manifestata; d) verifica dell'esistenza di problematiche analoghe con riferimento ad altri procedimenti (così da pervenire a soluzioni omogenee). Lo stesso monitoraggio è stato attuato presso le strutture centrali (Dipartimento di P.S. - Ufficio studi; Ufficio per gli Affari della Polizia Amministrativa e sociale e Criminalpol). Le rilevazioni sono state condotte con interviste semi-strutturate, contenenti una traccia degli argomenti di interesse. Al contempo, sono stati individuati, in sede centrale e periferica, funzionari esperti, anche per la partecipazione a *focus group*. A questa fase ha fatto seguito la preparazione di un questionario inviato agli uffici individuati. Per le prefetture, la somministrazione del questionario è stata curata da un funzionario-referente, specificamente sensibilizzato e informato sulla tematica AIR. Segue la sintesi dei risultati:
  - Prefetture: dai dati inviati è plausibile ipotizzare un differente grado di attenzione circa gli adempimenti connessi al rilascio delle licenze. Prefetture del centro nord (Sondrio, Firenze) mostrano una sostanziale indifferenza per la mancata trasmissione delle licenze da parte dei comuni, elemento che, di fatto, inibisce il controllo prefettizio. Lecce, al contrario, testimonia una prassi applicativa attenta, probabilmente per la diversa percezione delle esigenze di pubblica sicurezza avvertite nella specifica realtà locale. Le osservazioni trasmesse dalla prefettura di Lecce sono così sintetizzabili:
    - reticenza dei Comuni ad assumersi la responsabilità dei dinieghi connessi alla valutazione della buona condotta, preferendo rimettere la decisione ultima alla Prefettura. Il relativo nullaosta di sicurezza accerta la sussistenza dei requisiti soggettivi, tramite informazioni alle autorità competenti (Questura, Carabinieri e se del caso Casellario giudiziario per carichi pendenti);
    - ancora oggi, si ritiene importante sottoporre in via preventiva, piuttosto che successiva, l'esercizio di tali attività (che, in quanto concretizzatisi nella custodia dei veicoli sono intimamente legate alla fede pubblica) alle prescritte autorizzazioni di polizia, per imprescindibili esigenze di Pubblica Sicurezza connesse alla tutela dell'affidamento degli utenti;
    - il numero di richiesta aumenta con l'approssimarsi del periodo estivo, per attività stagionali. Nel 2000 il numero di licenze trasmesse dai Comuni è stato di 37. Di regola, il termine di 60 giorni è ampiamente rispettato, necessitando il subprocedimento prefettizio di controllo di meno di 30 giorni. Il servizio è svolto da tre dipendenti ma nell'ambito delle complessive competenze inerenti le autorizzazioni di polizia;
    - Quanto agli obblighi di registrazione/comunicazione, la normativa è in parte disattesa, per la materiale impossibilità di poter eseguire tutte le annotazioni richieste della legge, a causa dell'elevato movimento di autoveicoli nell'arco della giornata. La stessa attività di controllo è caduta in desuetudine. Si ritiene utile solo la tenuta del registro, ai fini di eventuali accertamenti investigativi.
  - Ufficio studi e legislazione del Dipartimento di P.S.: nella semplificazione del procedimento di autorizzazione in questione appare intangibile la discrezionalità connessa alla valutazione della buona condotta (ex art. 11 del T.U.L.P.S.). Essa integra un requisito soggettivo sostanziale, non eliminabile attraverso un regolamento di semplificazione. Tale elemento appare ostativo al passaggio dell'autorizzazione in questione dall'ambito di operatività dell'art. 20 a quello dell'art. 19 della l. n. 241/1990. Si suggerisce, invece, la trasformazione del potere prefettizio da preventivo a successivo;
  - **Comuni:** per assumere dati relativi alla gestione comunale delle licenze in oggetto è stato contattato il Comune di Firenze (già autore della proposta di semplificazione che ha innescato l'introduzione di questo procedimento nell'allegato A della legge 340/2000). I risultati della intervista effettuata sono così sintetizzabili:

1. Non esiste discrezionalità nel rilascio delle autorizzazioni. Non c'è un regolamento comunale per questo tipo d'attività (il possesso dei requisiti è di regola oggetto di auto certificazione). Accertamenti sui requisiti morali sono realizzati a tappeto; cause più rilevanti di diniego sono la mancanza dei requisiti di agibilità o igienici.
  2. Non sono accettate le "cessioni di licenze" e di conseguenza non esiste un mercato per le stesse. Nei casi eventuali di subentro nell'attività, il cedente restituisce la licenza ed il cessionario deve richiedere il rilascio di una nuova.
  3. Il rilascio ed il rinnovo delle licenze è subordinato solo al pagamento dei diritti d'istruttoria pratica. Non viene più richiesto il pagamento della tassa di concessione perché abolita.
  4. Le licenze non sono mai state trasmesse al Prefetto, né sono mai state richieste dai suoi uffici. Viene soltanto inviato il prospetto semestrale delle licenze rilasciate.
  5. Licenze attive nel 2001=circa 150. Una media di 15 infrazioni/irregolarità l'anno è rilevata dalla polizia municipale relativamente alla tenuta del registro.
  6. Conclusivamente, l'amministrazione conferma la proposta di eliminare l'autorizzazione, sostituendola con una denuncia di inizio attività.
- **Infocamere:** ha fornito dati sul numero imprese registrate, per forma giuridica, nella classe "noleggio di autovetture" nell'anno 2000 (complessive 2027 imprese, di cui 237 società di capitale, 449 società di persone, 1325 imprese individuali, 16 altre forme).
  - **Garante per la privacy:** è stato sottoposto al Garante la problematica della costituzione di banche dati sui veicoli ricoverati. Al riguardo è stata segnalata la soluzione proposta nell'originario disegno di legge di riforma del turismo (sfociato poi nella l.135/2001), che per l'analoga materia della registrazione/comunicazione dei dati sugli alloggiati, prevedeva la cancellazione delle informazioni dopo tre anni.
  - **Sogei:** le dichiarazioni IVA presentate nel 1997 (per il più esteso raggruppamento "attività connesse ai trasporti") danno un volume d'affari di 10.572.874 miliardi per 5777 società, con una media di 1.830,2 milioni per singola impresa.

Tecniche di consultazione utilizzate: interviste semistrutturate e questionari, accompagnati dalla richiesta di informazioni a Infocamere e Sogei per l'acquisizione di dati - risce la consultazione di utenti del servizio e cittadini, eventualmente rappresentati da associazioni di consumatori, per analizzare le loro percezioni dell'impatto in termini di costi e benefici della semplificazione (anche in termini socio-ambientali), e l'elasticità della domanda a variazioni dell'offerta del servizio di rimessa autoveicoli.

## D) Opzioni

<b>D.1 Opzione zero</b>
<b>Caratteristiche</b>
Mantenere l'attuale regime. Comporta la necessità di assicurare l'effettiva trasmissione delle licenze da parte dei Comuni alle Prefetture, elemento che a tutt'oggi appare disatteso in alcune realtà, e di assicurare il puntuale rispetto degli obblighi di registrazione/comunicazione.
<b>Commenti e possibilità di attuazione</b>
<p><b>Presupposti:</b> l'opzione zero muta il quadro organizzativo-finanziario in atto, con ricadute anche sui presupposti economico sociali. Essa richiede ulteriori risorse da parte della P.A. per presidiare gli adempimenti ora disattesi (specie per assicurare l'effettività degli obblighi di registrazione/comunicazione), oltre a implicare possibili reazioni negative da parte dei destinatari diretti in termini di disponibilità a cooperare.</p> <p><b>Criticità:</b> il mantenimento dell'attuale normativa non appare idoneo a soddisfare le esigenze e gli obiettivi sinora delineati, imponendo un sistema "rigido" e sproporzionato di controllo del settore. In particolare, l'elemento di discrezionalità connesso alla valutazione della buona condotta appare, infatti, rispondente a obiettive esigenze di sicurezza solo in scenari amministrativi e sociali sottoposti a particolari tensioni.</p>

<b>Opzione di deregolamentazione</b>
<b>Caratteristiche</b>
<p>Licenza:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Abolizione della licenza (che verrà sostituita da una denuncia di inizio attività e relativi adempimenti).</li> </ul> <p>Registro e notifica informazioni all'autorità di P.S.:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Abolizione dell'obbligo di tenuta del registro.</li> <li>• Abolizione dell'obbligo di notifica dei dati alle autorità di PS.</li> <li>• Ridurre le informazioni richieste dall'attuale normativa al solo tipo e numero di targa dell'autoveicolo, mantenendo il registro e lasciando ai gestori la scelta tra un registro cartaceo o uno in forma informatizzata (con cancellazione dei dati dopo tre anni).</li> <li>• Delimitare una fascia di esonero dalla registrazione per i ricoveri occasionali.</li> </ul>
<b>Commenti e possibilità di attuazione</b>
<p><b>Presupposti:</b> tale opzione comporta la rimodellazione dell'attuale modalità di gestione del procedimento in oggetto da parte dei comuni, per il soddisfacimento delle esigenze di verifica delle denunce.</p> <p><b>Criticità:</b> la realizzazione di tale opzione potrebbe innescare problemi relativamente alla eliminazione secca della valutazione della buona condotta, requisito soggettivo richiesto dalla normativa vigente per tutte le autorizzazioni di polizia, nonché problemi relativi al totale azzeramento dei dati disponibili, per esigenze investigative, sui veicoli ricoverati.</p>

<b>Opzione di semplificazione</b>
<b>Caratteristiche</b>
<p>Licenza:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Abolizione della licenza (sostituita da una denuncia di inizio attività), accompagnata dalla previsione della facoltà di verifiche da parte del Prefetto (previa comunicazione, su richiesta del Prefetto, delle denunce di attività da parte dei comuni), con connessa possibilità di interdizione dell'attività laddove imposta da esigenze di pubblica sicurezza, acclarate in sede di valutazione del requisito della buona condotta (controllo eventuale e successivo prefettizio).</li> </ul> <p>Registro e notifica informazioni all'autorità di P.S.:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sostituzione del registro con blocchetto fiscale.</li> <li>• Eliminazione della notifica.</li> </ul>
<b>Commenti e possibilità di attuazione</b>
<p><b>Presupposti:</b> tale opzione trasferirebbe la gestione dell'unico elemento di discrezionalità insito nel procedimento (la valutazione della buona condotta) al Prefetto. Verrebbe, così, distinto il piano di competenza comunale (ossia la verifica, carente di elementi di discrezionalità, dei presupposti e requisiti di legge, sulla base della denuncia di attività dell'interessato) dal piano riservato alla autorità di P.S. (che dovrebbe assicurare la congruenza dello svolgimento dell'attività con le concrete esigenze di sicurezza affioranti nella specifica realtà provinciale, passando da una logica dell'adempimento formale ad una logica di attenzione per concreti fenomeni in atto).</p> <p><b>Criticità:</b> possibili difficoltà (anche culturali) in ordine alla realizzazione di un sistema flessibile di tutela delle esigenze di sicurezza.</p>



<b>D.4 Elencazione dei costi e benefici</b>	
Opzione zero	Aumento dei costi di conformità delle imprese e aumento dei costi di gestione del procedimento da parte delle P.A. derivanti dall'effettiva applicazione della normativa in vigore. Benefici: recupero della piena disponibilità dei dati relativi alla registrazione.
Opzione di derogamentazione	Riduzione dei costi di conformità per le imprese. Riduzione dei costi di gestione dei procedimenti da parte della P.A. Deficit di informazioni potenzialmente sfruttabili per esigenze investigative.
Opzione di semplificazione	Riduzione dei costi di conformità per le imprese e maggiore flessibilità per la pubblica amministrazione nell'indirizzare le risorse necessarie alla gestione del procedimento verso il soddisfacimento delle concrete esigenze di controllo emergenti. Deficit di informazioni potenzialmente sfruttabili per esigenze investigative

## Quantificazione dei costi e dei benefici delle opzioni esaminate

### RIEPILOGO COSTI E BENEFICI (in lire)

<b>OPZIONE ZERO</b>	
<i>Costi per la compilazione del registro</i>	
Costi a carico delle imprese	<b>18.244.732.000</b>
Costi a carico dell'amministrazione	<b>5.047.164.000</b>
<i>Costi per emissione licenza</i>	
Costi a carico delle imprese	<b>8.129.685.616</b>
Costi a carico dell'amministrazione	<b>732.600.000</b>

<b>OPZIONE 1 - Sostituzione del registro con blocchetto fiscale, eliminazione notifica e riduzione del 70% sull'obbligo di archiviazione</b>	
Costi a carico delle imprese	<b>5.473.600.000</b>
Costi a carico dell'amministrazione	<b>417.150.000</b>

<b>OPZIONE 2 - Sostituzionee licenza con denuncia di inizio attività</b>	
<b>Costi a carico delle imprese</b>	<b>9.123.288</b>
<b>Costi a carico dell'amministrazione</b>	<b>166.500.000</b>

<b>VALORE NETTO - Opzione sostituzione del registro con blocchetto fiscale, eliminazione della notifica e riduzione del 70% sull'obbligo di archiviazione</b>		
<i>Benefici netti per imprese</i>	<i>Differenza</i>	<i>Rapporto</i>
<i>Minori costi per la registrazione</i>	<b>12.771.132.000</b>	<b>70,00%</b>
<i>Minor rischio di cadere nella sanzione (non quantificabile)</i>		
<i>Benefici netti per l'amministrazione</i>	<b>4.630.014.000</b>	<b>91,73%</b>
<i>Minori costi per il controllo</i>		

<b>VALORE NETTO – Opzione sostituzione licenza con denuncia inizio attività</b>		
	<i>Differenza</i>	<i>Rapporto</i>
<i>Benefici netti per le imprese</i>	<b>8.120.562.329</b>	<b>99,89%</b>
<i>Minori costi</i>		
<i>Benefici netti per l'amministrazione</i>	<b>566.100.000</b>	<b>77,27%</b>
<i>Minori costi</i>		

### **Valutazione tecnica delle opzioni**

In base alle caratteristiche delle diverse opzioni, sotto il profilo tecnico si indica come preferita l'adozione dell'opzione di semplificazione.

Il giudizio di preferenza si fonda su ragioni prevalentemente qualitative, una volta stimati i costi ed i benefici delle tre opzioni: i differenziali costo-beneficio relativi a tutte e tre le opzioni non evidenziano un'opportunità prevalente fondata sull'impatto economico.

Per contro, l'opzione di semplificazione appare maggiormente in linea con:

- il bilancio costi/efficacia sotto il profilo della sicurezza pubblica;
- una condivisibile "filosofia" di agevolazione allo svolgimento di attività economiche, in assenza di motivi che giustifichino il mantenimento di vincoli particolari all'ingresso nel settore medesimo.

## SCHEDA FINALE AIR

relativa alla semplificazione del “*Procedimento di autorizzazione per l’esercizio dell’attività di rimessa di autoveicoli o vetture e adempimenti richiesti agli esercenti autorimesse*” (n. 32, all. A della l. n. 340/2000).

### A) Obiettivi generali e specifici; immediati, di medio e lungo periodo del provvedimento

<p><b>A.1. Obiettivo generale</b></p> <p>[L’obiettivo generale si inserisce nella “filosofia” della legge di semplificazione 1999, che assegna, peraltro, particolare attenzione alla rimozione di eventuali ostacoli alla libera concorrenza di mercato.]</p>	<p><b>Indicatori</b></p>
<p>Complessiva semplificazione degli adempimenti burocratici connessi alle attività in esame, salvaguardando gli essenziali profili di sicurezza e controllo e rendendo più snelle ed efficaci le relative modalità di attuazione</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Riduzione del numero</i> e della <i>gravosità</i> degli adempimenti burocratici richiesti agli esercenti autorimesse; <i>eliminazione dei costi</i>, sostenuti dai destinatari diretti, per adempimenti non giustificati da benefici per la collettività.</li> </ul>

<p><b>A.1. bis Obiettivi complementari</b></p> <p>Miglioramenti socio-ambientali derivanti da un uso più razionale ed efficiente dei mezzi di trasporto</p>	<p><b>Indicatori</b></p> <p>Sviluppo delle rimesse quale componente di sistemi integrati di trasporto, con conseguente minore inquinamento da emissioni di scarico specie nei centri congestionati.</p>
---	---

<p><b>A.2. Obiettivi specifici</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Riordino normativo della materia, che presenta disposizioni stratificate (le prime risalgono al decennio 1930-1940) ancorché appesantite da elementi divenuti anacronistici o che necessitano di coordinamento con le esigenze di tutela della privacy</li> <li>• Canonizzazione, a livello normativo, della progressiva semplificazione degli adempimenti gravanti sugli esercenti autorimesse, sinora attuata soltanto in via amministrativa (facilitazioni previste con circolari dell’Autorità di P.S.).</li> <li>• Eliminazione della possibilità di effetti distortivi del mercato, ipotizzabili con un regime autorizzatorio.</li> <li>• Maggiore efficacia ed efficienza (fruibilità) del sistema dei controlli di PS e dei flussi informativi connessi ai controlli.</li> </ul>	<p><b>Indicatori</b></p> <p><i>Maggiore unitarietà</i> della fonte della disciplina semplificata rispetto alle precedenti.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Riduzione del numero</i> dei provvedimenti amministrativi integrativi della normativa semplificata.</li> <li>• <i>Aumento dell’offerta</i> del servizio.</li> <li>• <i>Riduzione dei prezzi</i>.</li> <li>• <i>Riduzione del costo marginale</i> relativo alla raccolta e alla gestione delle informazioni, anche attraverso la selezione delle informazioni effettivamente rilevanti per le Autorità di P.S (razionalizzazione del sistema).</li> </ul>
--	---

## B) Ambito dell'intervento

<b>B.1. Confini oggettivi</b>	
Attività interessate dall'intervento	Esercizio dell'attività di rimessa autoveicoli o vetture. La domanda di servizi di rimessa autoveicoli e vetture è molto elevata specialmente nei grandi centri urbani e nei centri più congestionati. Il settore presenta interessanti opportunità di impresa. Le crescenti esigenze innescate dal progressivo aumento del traffico urbano e dalle crescenti limitazioni dello stesso nelle aree urbane più congestionate (dovute anche alla maggiore attenzione ai problemi dell'inquinamento), ne fanno un importante elemento per la qualità della vita.
Ambito territoriale di riferimento	Nazionale. Tuttavia – a riguardo della licenza – le esigenze non sono uniformi sull'intero territorio nazionale.
Settori di attività economica coinvolti	Direttamente: attività di rimessa autoveicoli e vetture. Indirettamente: produttori di autoveicoli, produttori di motoveicoli, esercenti attività di noleggio con e senza conducente, trasporti pubblici urbani (se l'elasticità della domanda è elevata, un aumento dell'offerta di rimessa autoveicoli potrebbe comportare un aumento della domanda di autoveicoli, una variazione dell'offerta di motoveicoli e/o una riduzione nell'utilizzo di altri mezzi di trasporto).

<b>B.2. Confini soggettivi</b>	
Destinatari diretti	Esercenti attività autorimessa di autoveicoli.
Soggetti coinvolti	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Utenti dei servizi di autorimessa</li> <li>• Cittadini (effetti socio-ambientali).</li> </ul>
Amministrazioni attuatrici direttamente interessate	Comuni; Ministero dell'Interno (Dipartimento di P.S. - Ufficio per gli affari della polizia amministrativa e sociale e Criminalpol); Questure; Prefetture.
Amministrazioni attuatrici indirettamente interessate	Garante della privacy
Amministrazioni destinatarie dirette	–
Amministrazioni destinatarie indirette	–

## C) Illustrazione della metodologia d'analisi adottata

### Metodologia

L'analisi economica è stata incentrata sui costi relativi alla registrazione delle informazioni per attività d'autorimessa e alle pratiche che comportano la presentazione della licenza.

Per quantificare l'impatto dell'intervento normativo consistente *nell'abolizione e sostituzione del registro con il blocchetto fiscale*, si è proceduto inizialmente ad individuare i destinatari diretti (2.027 attività d'autorimessa) ed indiretti (le amministrazioni coinvolte nel lavoro di ricezione archiviazione e controllo dei registri le Questure).

Per la quantificazione dell'impatto *sulla sostituzione della licenza con la denuncia d'inizio attività*, l'individuazione dei destinatari diretti è volta alle società che annualmente decidono di entrare nel mercato, stimate in 74 unità. I destinatari indiretti sono le amministrazioni (Comuni e Prefetture) che sono coinvolte nel lavoro di rilascio licenza.

Per ogni categoria di destinatari sono stati individuati i costi ed i benefici classificandoli in diretti ed indiretti.

A causa della mancanza di dati e di previsioni attendibili sulla dinamica del settore, si è fatto riferimento ai dati relativi all'anno 2000, che è stato quindi adottato quale anno rappresentativo.

E' essenziale notare che tutte le previsioni si riferiscono ad un intervallo temporale di un anno.

Si è quindi proceduto a valutare l'impatto quantitativo e - dove non possibile - qualitativo, per ciascuna categoria d'attività su destinatari diretti ed indiretti.

### Analisi di sensibilità

Alcuni dei valori utilizzati nell'analisi costi-benefici sono frutto di stime e come tali possono comportano incertezza sull'affidabilità dei risultati. In particolare, oggetto di stima sono il volume d'affari e i carichi di lavoro. Si riportano di seguito gli elementi che maggiormente influenzano la variabilità dei risultati sui quali sarebbe necessario effettuare un'analisi per scenari.

#### Volume d'affari

- Tempo dedicato per la compilazione dei registri da parte delle autorimesse.
- Tempo dedicato per la compilazione del blocchetto fiscale da parte delle autorimesse.
- Tempo dedicato da parte delle amministrazioni al controllo registri, blocchetti fiscali, rilascio licenze e ricezione denuncia inizio attività.

## D) Impatto diretto ed indiretto sull'organizzazione e sull'attività delle pubbliche amministrazioni

L'amministrazione principalmente interessata è il Ministero degli Interni. La sostituzione del registro con un blocchetto di tipo fiscale comporterebbe un concreto snellimento delle procedure con vantaggi di tipo economico per le imprese, ad oggi impegnate a sostituirsi ad agenti di pubblica sicurezza ai cui obblighi non è più possibile ottemperare proprio in considerazione dell'elevato numero di veicoli circolanti. Lo stesso Ministero degli Interni, riconoscendo la sproporzione degli adempimenti richiesti al gestore d'autorimessa, era intervenuto con una circolare che permetteva alcune semplificazioni per i clienti occasionali nei limiti delle 48 ore dal ricovero dell'autoveicolo.

Anche la semplificazione relativa alla sostituzione della licenza con la denuncia d'inizio attività comporta uno sgravio di lavoro sia per le imprese che per le Amministrazioni, questo senza venir meno agli obblighi normativi in quanto l'esercizio dell'attività avverrebbe nel rispetto delle seguenti disposizioni:

- 1) Iscrizione alla Camera di Commercio con l'obbligo della medesima di verificare il possesso da parte del richiedente del certificato prevenzione incendi e recante il numero massimo d'autoveicoli consentiti, le prescrizioni ed eventuali divieti.
- 2) Obbligo di esporre il listino dei prezzi praticati come attualmente in vigore.

## E) Impatto sui destinatari diretti ed indiretti

Sono di seguito riportati i valori dei costi e benefici relativi alle opzioni sopraccitate.  
I calcoli dettagliati per costi e benefici sono riportati in allegato.

### Quantificazione dei costi e dei benefici delle opzioni esaminate

#### RIEPILOGO COSTI E BENEFICI (in lire)

OPZIONE ZERO	
<i>Costi per la compilazione del registro</i>	
Costi a carico delle imprese	18.244.732.000
Costi a carico dell'amministrazione	5.047.164.000
<i>Costi per emissione licenza</i>	
Costi a carico delle imprese	8.129.685.616
Costi a carico dell'amministrazione	732.600.000

OPZIONE 1 - Sostituzione del registro con blocchetto fiscale, eliminazione notifica e riduzione del 70% sull'obbligo di archiviazione	
Costi a carico delle imprese	5.473.600.000
Costi a carico dell'amministrazione	417.150.000

OPZIONE 2 - Sostituzione licenza con denuncia di inizio attività	
Costi a carico delle imprese	9.123.288
Costi a carico dell'amministrazione	166.500.000

VALORE NETTO - Opzione sostituzione del registro con blocchetto fiscale, eliminazione della notifica e riduzione del 70% sull'obbligo di archiviazione		
<i>Benefici netti per imprese</i>	<i>Differenza</i>	<i>Rapporto</i>
<i>Minori costi per la registrazione</i>	12.771.132.000	70,00%
<i>Minor rischio di cadere nella sanzione (non quantificabile)</i>		
<i>Benefici netti per l'amministrazione</i>	4.630.014.000	91,73%
<i>Minori costi per il controllo</i>		

VALORE NETTO - Opzione sostituzione licenza con denuncia inizio attività		
<i>Benefici netti per imprese</i>	<i>Differenza</i>	<i>Rapporto</i>
<i>Minori costi</i>	8.120.562.329	99,89%
<i>Benefici netti per l'amministrazione</i>	566.100.000	77,27%
<i>Minori costi</i>		

DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA 19 dicembre 2001, n.480

**Regolamento recante semplificazione del procedimento di autorizzazione per l'esercizio dell'attività di rimessa di veicoli e degli adempimenti richiesti agli esercenti autorimesse.**

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Visto l'articolo 87, comma quinto, della Costituzione; Visto l'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400; Visto l'articolo 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59; Visto l'allegato A, n. 32, della legge 24 novembre 2000, n. 340; Visto il testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, approvato con regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, ed il relativo regolamento di esecuzione, approvato con regio decreto 6 maggio 1940, n. 635; Visto il decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616; Vista la legge 7 agosto 1990, n. 241; Vista la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 27 marzo 2000: "Analisi tecnico-normativa e analisi d'impatto della regolamentazione" pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 118 del 23 maggio 2000, come integrata dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 21 settembre 2001: "Direttiva sulla sperimentazione dell'analisi d'impatto della regolamentazione sui cittadini, sulle imprese e sulle pubbliche amministrazioni" pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 249 del 25 ottobre 2001; Vista la preliminare deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del 2 agosto 2001; Udito il parere del Consiglio di Stato, espresso dalla Sezione consultiva per gli atti normativi nell'adunanza del 24 settembre 2001; Acquisito il parere delle competenti Commissioni della Camera dei deputati, IX Commissione, e del Senato della Repubblica, 1a Commissione, approvato, rispettivamente, nelle sedute del 29 novembre 2001 e del 14 novembre 2001;

Vista la deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del 13 dicembre 2001; Sulla proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Ministro per la funzione pubblica, di concerto con il Ministro dell'interno;

EMANA

il seguente regolamento:

#### **Art. 1.**

1. L'esercizio dell'attività di rimessa di veicoli è subordinato a denuncia di inizio attività da presentarsi, ai sensi dell'articolo 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241, al comune nel quale si svolge l'attività.

#### **Art. 2.**

1. Gli esercenti rimesse di veicoli hanno l'obbligo di annotare su apposita ricevuta, valida anche ai fini tributari, date di ingresso e di uscita, marca, modello, colore e targa di ciascun veicolo. Dall'annotazione dei dati sono esonerati tutti i veicoli ricoverati occasionalmente nel limite massimo di due giorni e i veicoli ricoverati con contratto di custodia.

2. L'annotazione può essere effettuata anche con modalità informatiche. Tali modalità e il modello di ricevuta di cui al comma 1 sono stabilite con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.

#### **Art. 3.**

1. Il comune trasmette, entro cinque giorni, copia della denuncia di inizio dell'attività al prefetto. Il prefetto, entro sessanta giorni dal ricevimento della comunicazione, può sospendere o vietare l'esercizio dell'attività nei casi previsti dall'articolo 11, comma 2, del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, per motivate esigenze di pubblica sicurezza e, in ogni caso e anche successivamente a tale ter-

mine, per sopravvenute esigenze di pubblica sicurezza.

**Art. 4.**

1. È abrogato l'articolo 196 del regio decreto 6 maggio 1940, n. 635.

2. All'articolo 86, comma 1, del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, sono sop-

presse le seguenti parole: “esercizi di rimessa di autoveicoli o di vetture”.

Il presente decreto, munito del sigillo dello Stato, sarà inserito nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare.



Filippo Romano e Maria Teresa Sempreviva

## Prime note sulla costruzione degli U.T.G.

### Le strutture periferiche delle amministrazioni dello Stato che confluiscono negli Uffici territoriali del Governo

L'istituzione degli Uffici territoriali del Governo si pone al centro di quell'ampio processo di riordino istituzionale che ha avuto inizio con la legge n. 59/97 recante "Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa", il cui art. 12, comma 1, sancisce, per l'appunto, il principio di razionalizzazione della rappresentanza periferica delle amministrazioni statali, e attribuisce all'organo di rappresentanza dello Stato sul territorio le funzioni di raccordo, supporto e collaborazione con le regioni e gli enti locali.

Il riordino dell'amministrazione periferica, nei termini previsti dal decreto legislativo n. 300/99, in uno spirito di effettivo decentramento mira, da un lato, a rafforzare le funzioni di indirizzo e coordinamento dell'amministrazione centrale, e, dall'altro, ad esaltare le capacità operative delle strutture periferiche, mettendole in grado di rispondere più celermente alle domande di intervento ed ai bisogni espressi dal territorio<sup>1</sup>. Gli uffici territoriali di governo, in buona sostanza, oltre a fungere da validi sensori dei problemi dei cittadini in forza della loro dimensione "interministeriale" rappresentano un'apertura verso ambiti di cooperazione, scambi di informazioni, coordinamento e raccordo che valorizza la componente territoriale dei soggetti che gestiscono la cosa pubblica.

È questa la *ratio* sottesa alla prefigurazione di un modulo di confluenza funzionale, organizzativa e logistica, scevro da duplicazioni e sovrapposizioni di strutture e compiti, costituenti senz'altro un *vulnus* all'affermato principio di sussidiarietà.

L'U.T.G. come organo periferico di rappresentanza generale del Governo, in definitiva, risponde ad un'istanza di "saldatura" della diversificata e confusa presenza statale sul territorio, soddisfatta attraverso la creazione di una struttura, lontana dalle

---

<sup>1</sup> C. Silvestro, *Come cambia il Ministero dell'interno*, in *Instrumenta*, n. 11, 2000.

logiche verticalistiche ministeriali e in grado di relazionarsi in modo snello ed efficace con il parallelo e, nel frattempo, intensificato sistema autonomistico<sup>2</sup>.

Com'è noto, l'art. 11, comma 2, del D.L.gs. n. 300/99 dispone che gli uffici territoriali di Governo "sono titolari di tutte le attribuzioni dell'amministrazione periferica dello Stato non espressamente conferite ad altri uffici", mentre il comma 5 dello stesso articolo prevede espressamente le amministrazioni le cui articolazioni periferiche non confluiscono negli U.T.G. Non risultano coinvolti dal meccanismo della confluenza, inoltre, gli uffici delle capitanerie di porto (in virtù della esplicita esclusione sancita dall'art. 43, comma 2, del D.L.gs. 300) e le Agenzie articolate territorialmente, con esclusione, quindi, dell'Agenzia per la protezione civile (ora abolita), dell'Agenzia per le normative ed i controlli tecnici e di quella per la proprietà industriale<sup>3</sup>.

Tuttavia, quando tutto sembrava pronto per il tanto sospirato decollo delle nuove strutture, in fase di predisposizione dei decreti interministeriali diretti a definire, ai sensi dell'art. 9, comma 3, del D.P.R. 17 maggio 2001, n. 287, l'organizzazione interna degli uffici territoriali del Governo, sono emerse delle problematiche connesse alla confluenza delle sedi periferiche di alcune amministrazioni nelle strutture territoriali di cui si discorre.

Più specificamente, è emerso che il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti non reputa di essere coinvolto, se non in misura marginale, dalla riforma in oggetto, in quanto l'art. 11, comma 5, del decreto legislativo n. 300/99 stabilisce che le disposizioni relative agli uffici territoriali del Governo non trovano applicazione riguardo agli uffici i cui compiti siano attribuiti, dallo stesso decreto, alle agenzie. In particolare, poiché l'art. 44 di tale decreto istituisce l'Agenzia dei trasporti terrestri e delle infrastrutture per l'espletamento di compiti di carattere essenzialmente tecnico, seppure tale organismo, formalmente istituito, non è allo stato operativo e benchè l'intera materia sia oggetto di rivisitazione da parte del Governo, la specificità delle funzioni, in atto espletate dai Provveditorati regionali alle opere pubbliche, esclude che tali competenze possano essere allocate nell'ambito degli uffici territoriali del Governo. Relativamente alle competenze, di tale Dicastero, che residuerebbero in capo agli U.T.G., quali l'esame per conducenti di veicoli a motore o il rilascio di patenti di guida ed il relativo aggiornamento, fino ad ora esercitate dagli uffici territoriali della motorizzazione, il Ministero delle infrastrutture ha, peraltro, manifestato un ripensamento che va nel senso della loro attribuzione alla suddetta agenzia.

Il Ministero delle comunicazioni, dal canto suo, ha ritenuto superata la prospettiva della confluenza dei propri uffici periferici negli U.T.G., sull'assunto che la legge n. 317/2001, - la quale, com'è noto, ha scorporato tale Ministero dal Ministero delle attività produttive ed il Ministero della salute dal Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali- mentre ha disposto che le funzioni già svolte dagli uffici peri-

<sup>2</sup> L. Lega, *Prospettive di riordino dell'amministrazione periferica dello Stato: il valore aggiunto dell'U.T.G.*, in *Rivista trim. di Scienza dell'Amministrazione*, n. 1, 2000.

<sup>3</sup> Le disposizioni che disciplinano queste tre agenzie fanno comunque riferimento alla possibilità di avvalersi degli U.T.G. quali forme di articolazione sul territorio.

ferici del Ministero della salute sono attribuite agli uffici territoriali del Governo, nulla ha previsto per il Ministero delle comunicazioni. In particolare, la legge 317/2001 definisce le funzioni del ricostituito Ministero delle comunicazioni, rinviando per l'organizzazione degli uffici e per l'ordinamento interno di tale Ministero alla normativa in vigore alla data del 9 giugno 2001, vale a dire previgente alla data di attuazione delle disposizioni del decreto legislativo n. 300/99 (coincidente con la data del decreto di nomina del nuovo Governo, ossia 10 giugno 2001). Ciò dimostrerebbe la chiara volontà del legislatore di sottrarre le articolazioni periferiche del Ministero alla disciplina degli U.T.G.

Sulla questione è stato acquisito, su richiesta congiunta dei Ministri dell'interno e della funzione pubblica, il parere del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Al riguardo, l'Ufficio legislativo della Presidenza si è espresso nel senso che negli uffici territoriali del Governo non debbano confluire le strutture periferiche delle Amministrazioni statali svolgenti funzioni di carattere specialistico e tecnico che, in quanto tali, dovrebbero continuare ad essere espletate dalle articolazioni periferiche delle Amministrazioni cui fanno capo; ne consegue, che gli ispettorati periferici del Ministero delle comunicazioni, destinati nel disegno organizzativo del 1999 a confluire negli U.T.G., in quanto svolgenti funzioni di carattere tecnico (quali, ad esempio, la progettazione dei centri di controllo delle radiofrequenze, la definizione delle caratteristiche tecniche della strumentazione radioelettrica e altre attività di contenuto analogo), mal si prestano – ad avviso del suddetto Ufficio – ad essere inglobati nei nuovi presidi territoriali del Governo.

Per le stesse ragioni, legate alla specificità tecnica dei compiti svolti, non confluirebbero negli U.T.G. le articolazioni periferiche degli uffici i cui compiti sono attribuiti alle agenzie. La scelta di fondo dunque sarebbe quella di conservare alle strutture che svolgono compiti non genericamente definibili come amministrativi, il rapporto di stretta dipendenza tra livello centrale e territoriale esistente.

Quanto, quindi, alle articolazioni periferiche del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, il Dipartimento affari giuridici e legislativi ha ritenuto che, nelle more della operatività dell'Agenzia dei trasporti terrestri e delle infrastrutture, sia da rimettere alla valutazione politica la scelta circa l'affidamento di tali compiti agli uffici territoriali del Governo. Più specificamente, si è opinato che "l'affidamento delle funzioni e dei compiti, di natura preminentemente tecnica, svolti dalle precedenti strutture territoriali dei soppressi ministeri, all'Agenzia indicata nell'art. 44 del decreto, infatti, è una scelta definitiva, non più messa in discussione dal legislatore. In attesa che l'Agenzia possa svolgere le sue funzioni, le scelte sul temporaneo mantenimento delle precedenti strutture o sull'affidamento dei compiti agli U.T.G. attengono al piano dell'opportunità, non a quello del diritto...".

Al riguardo, pur condividendo pienamente il presupposto da cui muove la Presidenza, ossia la necessità di non fermarsi al dato letterale delle disposizioni, non convincono affatto, però, le conclusioni a cui essa approda per effetto dell'analisi della *ratio* complessiva del disegno di riforma delle strutture periferiche delle amministrazioni dello Stato.

Segnatamente, giova osservare che il D.P.R. 17 maggio 2001, n. 287, recante il regolamento degli U.T.G., individua all'art. 1, comma 2, lettera e, le Amministrazioni interessate al processo di devoluzione agli U.T.G. delle rispettive organizzazioni periferiche. Tale previsione riguarda specificamente: il Ministero delle attività produttive, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali. Il regolamento, come è evidente, si riferisce alla nuova organizzazione del Governo prevista nel decreto legislativo n. 300/99, prima delle modifiche apportate a tale normativa dal decreto legge 12 giugno 2001, n. 217 convertito in legge con modificazioni dall'art. 1, legge 3 agosto 2001, n. 317 (che ha ripristinato l'autonomia organizzativa del Ministero delle comunicazioni, prima confluito nel Ministero delle attività produttive, e del Ministero della salute, in precedenza accorpato al Ministero del lavoro). Lo stesso art. 1 del D.P.R. n. 287/2001, alla lettera f), individua le amministrazioni che potranno avvalersi, su base convenzionale, degli U.T.G., ossia il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, l'Agenzia per le normative e i controlli tecnici e l'Agenzia per la proprietà industriale.

Sul punto, si evidenzia che, in forza dell'incardinamento delle funzioni del Ministero delle comunicazioni nel Dicastero delle attività produttive (come previsto dal D.Lgs. n. 300/99) il D.P.R. n. 287/2001 ha incluso il Ministero delle attività produttive tra le amministrazioni le cui articolazioni periferiche sono destinate a confluire negli U.T.G. (la previsione concerne specificamente le articolazioni periferiche del Ministero delle comunicazioni costituite dai sopra richiamati Ispettorati territoriali). Ciò trova ulteriore conferma nel fatto che il D.P.R. n. 287/2001, nella convinzione che la sua operatività precedesse l'entrata in vigore del nuovo ordinamento del Governo (fissata dall'art. 55, comma 1, del D.Lgs. n. 300/99 in coincidenza con la nomina del nuovo Governo) all'art. 9, individua nel Ministro delle comunicazioni l'autorità concertante con il Ministro dell'interno per l'adozione dei provvedimenti di organizzazione interna degli U.T.G.<sup>4</sup>. Giova osservare, che, comunque, il Ministero delle attività produttive è interessato al processo di confluenza negli U.T.G. in relazione alle funzioni di promozione e vigilanza del sistema cooperativo, prima di competenza delle direzioni regionali e provinciali del Ministero del lavoro.

A ciò aggiungasi, che le disposizioni introdotte nel decreto legislativo n. 300/99 dalla legge n. 317/2001, avrebbero dovuto prevedere espressamente, anche per ragioni di coerenza sistematica, l'attribuzione ad altri uffici delle funzioni esercitate a livello periferico dal Ministero delle comunicazioni, secondo quanto disposto, per l'appunto, dall'art. 11, comma 2, D.Lgs. n. 300/99.

Diversamente opinando, la permanenza, nei termini di cui sopra, degli uffici periferici di cui trattasi, si presenterebbe ingiustificatamente avulsa dal contesto ordinamentale derivante dal decreto legislativo n. 300/99.

---

<sup>4</sup> Ad avviso di chi scrive, la data del decreto di nomina del primo Governo dopo le elezioni politiche non segna il momento dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 300/99, coincidente con l'ordinario termine di entrata in vigore di 15 giorni dopo la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana, ma quello della operatività di alcune disposizioni, tra cui quella relativa agli U.T.G., ossia l'art. 11, chiaramente collegate alla istituzione dei nuovi Ministeri.

Ove si accedesse alle tesi sostenute dal Dipartimento per gli affari legislativi della Presidenza, che invero non sembra fondarsi, per stessa affermazione di tale organo, su motivazioni di carattere giuridico, negli uffici territoriali del Governo confluirebbero esclusivamente le strutture periferiche dei Ministeri del lavoro e della salute, vale a dire di 2 dicasteri rispetto ai 14 ipotizzati dal legislatore del D.L.gs. n. 300/99.

Peraltro, anche queste ultime Amministrazioni, alla luce delle considerazioni espresse nel cennato parere, nel corso dei lavori prodromici alla predisposizione dei decreti di organizzazione interna di cui si è detto, hanno manifestato perplessità in ordine alla confluenza delle loro strutture periferiche negli U.T.G., svolgendo anch'esse funzioni essenzialmente di natura tecnica.

Peraltro, vale la pena di sottolineare, alcune competenze delle amministrazioni che allo stato confluiscono sono destinate ad essere trasferite alle Regioni per effetto della riforma del Titolo V della Costituzione.

L'equivoco di fondo pare tragga linfa dalla interpretazione errata dello spirito della confluenza, da non intendersi a guisa di un modulo apprestato a favore di una amministrazione, nella specie quella dell'interno, a danno delle competenze di altre, ma a favore delle esigenze della comunità in generale.

È evidente che le suddette "deroghe" si porrebbero alla stregua di fattori potenzialmente in grado di pregiudicare l'attuazione della politica unitaria del Governo sul territorio, menomando l'ampiezza del carattere della generalità delle competenze attribuibili all'U.T.G. insito nella spirito della riforma<sup>5</sup>.

La questione assume una pregnante rilevanza politica, atteso che il quadro che verrebbe a delinearci non risponde alla *ratio* sottesa al varo degli U.T.G., che rappresenta indubbiamente il primo tentativo di riorganizzare l'amministrazione periferica dello Stato in una visione generale che supera la precedente logica settoriale e frammentaria attraverso la costituzione di una struttura a carattere interministeriale, avente un ruolo di coordinamento attivo delle competenze specifiche che le diverse amministrazioni statali esercitano sul territorio.

La realizzazione degli U.T.G. può infatti collocarsi nel quadro della progressiva affermazione del criterio della unicità, che è elemento qualificante delle recenti riforme amministrative (basti pensare al giudice unico, all'ufficio unico delle entrate, agli sportelli unici o al responsabile unico del procedimento), ma solo a condizione che tali strutture rappresentino effettivamente un'interfaccia unitaria tra tutte le amministrazioni statali (salvo le eccezioni legislativamente stabilite) e le realtà locali.

In sostanza, nel momento in cui i poteri pubblici appaiono essere sempre più frammentati, occorre affermare sul territorio la presenza unitaria dello Stato, anche al fine del necessario raccordo con le autonomie territoriali e funzionali che di converso vedono rafforzata la loro presenza<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> V. G. Amoroso, *Il ruolo e la fisionomia dell'Ufficio Territoriale di Governo*, in *Amministrazione pubblica*, nn. 14-15, 2000.

<sup>6</sup> Così, S. Cassese, *Gli uffici territoriali del Governo nel quadro della riforma amministrativa*, in *Instrumenta*, n. 14, 2001, pag. 537

Invero, con il passaggio da un tipo di amministrazione “periferica” (ove l’aggettivo segnala la sua definizione in funzione dell’amministrazione centrale) ad un’amministrazione “territoriale”, si vuole porre in risalto la volontà di realizzare una struttura definita non già dal suo essere periferia rispetto ad un centro lontano, ma definita dal fatto di operare su un territorio le cui funzioni di governo, e la cui restante generalità delle funzioni operative, sono intestate agli enti territoriali che ne costituiscono di conseguenza i naturali, ancorché non esclusivi, interlocutori.

Solo così potrà essere evitato il rischio di nuove tentazioni centralistiche, che vanificherebbero l’obiettivo che il modulo alla base degli U.T.G. si prefigge di realizzare: sarebbe un irreversibile passo indietro ed una clamorosa sconfessione del principio di sussidiarietà che ha animato l’intera riforma della pubblica amministrazione e dei benefici che da essa possono derivare.

Stante le resistenze manifestate dalle Amministrazioni che dovrebbero confluire negli uffici territoriali del Governo, la questione è stata rimessa all’esame del Consiglio dei Ministri per una valutazione e una decisione collegiale, in modo da consentire, si auspica in tempi brevi, la piena operatività degli uffici territoriali del Governo.

### **Come si confluisce negli U.T.G.? (le modalità della confluenza degli uffici periferici statali nell’ambito degli U.T.G.)**

#### *2.1 In generale: il nuovo sistema delle fonti normative di organizzazione*

Una volta delineato il quadro generale degli uffici periferici che sono chiamati a confluire negli U.T.G., occorre entrare nel dettaglio delle modalità della confluenza; È necessario, cioè, spiegare attraverso quali provvedimenti normativi e, soprattutto, con quali strutturazioni organizzative gli uffici della altre amministrazioni entreranno a fare parte delle nuove entità provinciali.

Quanto al primo punto, si deve evidenziare che le recenti riforme amministrative iniziate con la legge n. 59/1997 e concretizzatesi, per le amministrazioni statali, con il D.Lgs. n. 300/1999 hanno introdotto importanti novità nel quadro generale della gerarchia delle fonti dell’organizzazione degli uffici. In particolare, hanno fatto una scelta ermeneutica fondamentale sui principi costituzionali in materia di organizzazione dei pubblici uffici. Questi – come noto - si rinvencono negli artt. 95 e 97 della Costituzione e stabiliscono delle riserve di legge *in subiecta materia*. L’art. 95, in particolare, ne pone una - generalmente ritenuta *assoluta* - sul numero, le attribuzioni e l’organizzazione dei ministeri. Si può ritenere, invece, di natura *relativa* quella posta dall’art. 97 sull’organizzazione dei pubblici uffici. Sulla base di questa interpretazione, la legge 59/1997 (art. 13, modificativo dell’art. 17 della legge 400/1988)<sup>7</sup> distingue tre livelli di fonti organizzative, ai quali il D.Lgs. n. 165/2001 ne aggiunge, implicitamente, un quarto:

<sup>7</sup> Tale statuizione è riprodotta dall’art. 4 del D.Lgs. n. 300/1997, con l’aggiunta di un’interessante clausola per la quale i regolamenti di organizzazione - a conferma della loro natura di atti di delegificazione - devono essere completi, nel senso che devono raccogliere tutte le disposizioni normative relative a ciascun ministero ed eliminare le norme che non vi sono espressamente comprese: “*le restanti norme sono abrogate con effetto dalla data di entrata in vigore dei regolamenti*”

1. legge ordinaria, o atti aventi forza di legge, per la disciplina del *numero e della attribuzioni dei ministeri*, nonché dei *principi generali relativi alla loro organizzazione* (è quanto fa, appunto, il D.Lgs. n. 300/1999, attraverso l'elencazione delle aree funzionali e la previsione del numero massimo di dipartimenti ma non della loro individuazione);

2. regolamenti governativi (adottati con d.p.r. su deliberazione del Consiglio dei ministri ai sensi dell'art. 17, comma 4 *bis*, della legge n. 400/1988)<sup>8</sup> per l'individuazione degli *uffici di livello dirigenziale generale* (centrali e periferici), per la determinazione delle *piante organiche*, per l'organizzazione degli *uffici di diretta collaborazione con i ministri* e i sottosegretari di Stato;

3. decreti ministeriali di natura non regolamentare, per l'individuazione del numero e delle funzioni degli *uffici dirigenziali* non generali (art. 4, comma 4 del D.Lgs. n. 300/1999: “all'individuazione degli uffici di livello dirigenziale non generale di ciascun ministero e alla definizione dei relativi compiti si provvede con decreto ministeriale di natura non regolamentare”); una particolarità di certo interesse è costituita dal provvedimento di individuazione degli uffici di livello dirigenziale non generale degli U.T.G. che non siano affidati a funzionari prefettizi (bensì provengano dalle disciolte reti periferiche delle altre amministrazioni che confluiscono negli uffici territoriali): tale atto è un decreto del Ministro dell'interno adottato di concerto con gli altri ministri interessanti (art. 9, comma 3, del D.P.R. n. 287/2001); di seguito, per brevità, si farà riferimento a tali provvedimenti con il termine “decreti interministeriali”;

4. provvedimenti dei dirigenti di uffici dirigenziali generali, per l'organizzazione degli uffici di livello dirigenziale non generale (così dispone l'art. 16, comma 1, lettera c del D.Lgs. n. 165/2001); si ricorda che ai sensi dell'art. 5, comma 2 del D.Lgs. n. 165/2001, gli atti di organizzazione e le misure di gestione dei rapporti di lavoro sono assunte dagli organi preposti alla gestione con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro; si precisa, inoltre, che il potere di organizzazione del livello sub-dirigenziale di cui trattasi opera nei limiti delle dotazioni di personale attribuite da fonti di livello superiore (regolamenti governativi o, eventualmente, decreti del Presidente del Consiglio di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, ai sensi dell'art. 6, comma 2 del D.Lgs. n. 165/2001); un'eccezione di forte interesse per il tema di questo articolo è data dall'organizzazione interna degli U.T.G.: l'art. 9, comma 1, del D.P.R. n. 287/2001, infatti, prevede che i decreti interministeriali di cui al punto n. 3) debbano comunque garantire “ai titolari degli uffici la potestà di adottare specifiche modalità organizzative, sia strutturali che funzionali”.

<sup>8</sup> Il comma 4 *bis* è stato aggiunto all'art. 17 della legge 400/1988 dall'art. 13 della legge 59/1997 e, ad avviso della dottrina maggioritaria, si tratta di una norma di delegificazione poiché introduce regolamenti di organizzazione a disciplinare materie prima coperte da norme legislative.

È opportuno precisare che i regolamenti di cui al comma 4 *bis* rientrano - quanto al procedimento di adozione - nella più ampia *species* dei regolamenti governativi previsti dal comma 2 dello stesso art. 17 e, più precisamente, nel *genus* dei regolamenti governativi di organizzazione, previsti dal comma 1, lett. d). In quanto tali, i regolamenti di cui trattasi possono disciplinare le “*materie non coperte da riserva assoluta di legge prevista dalla Costituzione*” (comma 2). Da qui l'importanza dell'interpretazione della riserva in materia di organizzazione dei pubblici uffici “infraministeriali” come relativa.

Per gli uffici affidati alla direzione dei funzionari della carriera prefettizia, la susposta gerarchia delle fonti di organizzazione subisce alcune variazioni, dovute alla specialità della disciplina ordinamentale di tale categoria professionale.

Più precisamente, il D.Lgs. n. 139/2000 diversifica i livelli di cui ai punti n. 3) e n. 4); combinando le sue norme speciali con la disciplina generale dettata dal d.lgs. 300/1999 si ottiene la seguente elencazione di fonti di organizzazione, parallela a quella sopra riportata per gli uffici affidati alla direzione dei dirigenti del R.U.D.:

1. legge ordinaria, o atti aventi forza di legge, per la previsione-istituzione del *Ministero dell'interno* e degli *uffici territoriali del Governo*, per la definizione delle loro funzioni, nonché dei *principi generali relativi alla loro organizzazione* (ciò che fa il D.Lgs. n. 300/1999, con gli artt. n. 11 e 14, attraverso l'elencazione delle aree funzionali e la previsione del numero massimo di dipartimenti, che però sono puntualmente individuati con la fonte di cui al punto successivo);

2. regolamenti governativi (adottati con d.p.r. su deliberazione del Consiglio dei ministri ai sensi dell'art. 17, comma 4 *bis*, della legge n. 400/1988)<sup>9</sup> per l'individuazione degli *uffici di livello dirigenziale generale* (centrali e periferici)<sup>10</sup>, per la determinazione delle *piante organiche*, per l'organizzazione degli *uffici di diretta collaborazione con i ministri* e i sottosegretari di Stato<sup>11</sup>; a questo livello non opera alcuna norma speciale poiché né il D.Lgs. n. 139/2000 né altre fonti di rango legislativo dettano alcuna eccezione al quadro generale (norme speciali dettate dal D.Lgs. n. 139 e dall'art. 236 del t.u. 10 gennaio 1957, n. 3, invece, si applicano alla nomina dei dirigenti generali al vertice degli uffici in questione, che sono i prefetti, eccezion fatta per alcune direzioni centrali).

3. decreto ministeriale (del Ministro dell'interno) di individuazione dei posti di funzione dei viceprefetti e dei viceprefetti aggiunti; l'adozione di tale decreto è prevista dall'art. 10 del D.Lgs. n. 139/2000, che lo pone fra i provvedimenti di attuazione dello stesso decreto legislativo; su questo decreto, che rappresenta l'oggetto principale del presente testo, si tornerà fra breve in modo più approfondito;

4. provvedimenti dei viceprefetti e dei viceprefetti aggiunti per l'organizzazione degli uffici di livello dirigenziale non generale che da essi dipendono; l'art. 14 del D.Lgs. n. 139/2000, in ciò, pone un'importante differenza con il regime generale nel quale, come si è detto nel paragrafo precedente, la stessa materia è affidata alla responsabilità dei dirigenti generali; nel silenzio della norma speciale, peraltro, per ovvie ragioni non si può ritenere che il potere di auto-organizzazione dei propri uffici attribuito ai viceprefetti e ai viceprefetti aggiunti si spinga fino alla determinazione delle proprie risorse di organico: in altre parole, la determinazione e l'individuazione del contingente di personale subordinato che deve essere assegnato a ciascun ufficio

<sup>9</sup> (v. nota prec.).

<sup>10</sup> Si tratta dei dipartimenti, delle direzioni centrali e degli uffici territoriali del Governo; i relativi regolamenti sono stati adottati, per gli uffici centrali, con D.P.R. 7 settembre 2001, n. 398 e, per gli uffici periferici, con D.P.R. 17 maggio 2001, n. 287.

<sup>11</sup> Si tratta dell'Ufficio di Gabinetto del Ministro, dell'Ufficio per gli affari legislativi e le relazioni parlamentari, del Servizio di controllo interno, dell'Ufficio stampa, delle segreterie del ministro e dei sottosegretari; il relativo regolamento è allo stato ancora in corso di pubblicazione.



di livello dirigenziale resta affidato – ai sensi della norma generale di cui all’art. 16, comma 1, lettera c del D.Lgs. n. 165/2001 – alla competenza dei dirigenti degli uffici dirigenziali generali sovraordinati (cioè ai prefetti o ai dirigenti generali di altra categoria)<sup>12</sup>; anche alla natura del provvedimento di cui all’art. 14 del D.Lgs. n. 139/2000, inoltre, in assenza di diversa specificazione, deve ritenersi applicabile quanto previsto dal testo unico del 2001 per gli atti di organizzazione e le misure di gestione dei rapporti di lavoro, e cioè che essi sono assunti dagli organi preposti alla gestione con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro (art. 5, comma 2 del D.Lgs. n. 165/2001): il personale sott’ordinato ai viceprefetti e ai viceprefetti aggiunti, infatti, è generalmente appartenente al c.d. “comparto ministeri”<sup>13</sup>.

## *2.2. In particolare: le fonti normative dell’organizzazione degli U.T.G.*

Nell’organizzazione degli U.T.G. entrano in gioco entrambi i suindicati sistemi di fonti normative: per la previsione stessa degli U.T.G. è necessaria una legge o un atto avente forza di legge (punto n. 1); per l’ufficio di titolare dell’U.T.G., che è incarico di livello dirigenziale generale, è necessaria un’individuazione mediante D.P.R. (punto n. 2); per l’individuazione degli uffici dirigenziali non generali all’interno degli U.T.G. sono necessari decreti del Ministero dell’interno ai sensi dell’art. 10 del D.Lgs. n. 139/2000 se trattasi di uffici da affidare alla direzione dei funzionari prefettizi, ovvero decreti dello stesso Ministro ma di concerto con i Ministri di settore se trattasi di uffici periferici di altre Amministrazioni, da affidare, pertanto, alla direzione dei dirigenti contrattualizzati del R.U.D. (Ruolo unico della dirigenza), che già in atto vi sono preposti.

È utile anche su questo punto un’elencazione esemplificativa, che indichi non soltanto il tipo di fonte di organizzazione necessario ma anche lo specifico atto normativo adottato (se è stato già adottato):

previsione legislativa degli U.T.G.: come noto, è stabilita dall’art. 11 del D.Lgs. n. 300/1999;

ufficio - di livello dirigenziale generale - del prefetto titolare degli U.T.G.: la fonte che individua tali uffici e li disciplina è il D.P.R. n. 287/2001;

uffici – di livello dirigenziale non generale – dei viceprefetti e dei viceprefetti aggiunti presso gli U.T.G.: la fonte che individua tali uffici è il Decreto del Ministro dell’Interno del 27 dicembre 2001, recante “individuazione dei posti di funzione dei viceprefetti e dei viceprefetti aggiunti – uffici territoriali del Governo”;

uffici – di livello dirigenziale non generale – dei dirigenti contrattualizzati del R.U.D. presso gli U.T.G.: come già segnalato (v. par. 2.1) tali uffici devono essere individuati con decreto del Ministro dell’interno adottato di concerto con

<sup>12</sup> Sempre nei limiti delle dotazioni di personale attribuite da fonti di livello superiore (regolamenti governativi o, eventualmente, decreti del Presidente del Consiglio di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze, ai sensi dell’art. 6, comma 2 del D.Lgs. n. 165/2001). Simile meccanismo opera anche per le risorse strumentali e finanziarie; si veda la norma generale di cui all’art. 14, comma 1, del D.Lgs. n. 165/2001.

<sup>13</sup> L’eccezione è rappresentata dal Dipartimento della pubblica sicurezza e dal Dipartimento della difesa civile, del soccorso pubblico e dei Vigili del fuoco, dove può dipendere dai viceprefetti e dai viceprefetti aggiunti personale, rispettivamente, della Polizia di Stato e del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco.

gli altri ministri interessanti (art. 9, comma 3, del D.P.R. n. 287/2001); al momento in cui questo articolo va in stampa non è stato ancora definito tale provvedimento.

Il provvedimento di cui al punto 4) è, fra tutti gli atti normativi necessari per la completa costruzione degli U.T.G., quello che presenta – al momento – le maggiori problematiche. Infatti, è con esso che si dovranno operare le scelte definitive in merito alla struttura assunta dagli uffici delle altre amministrazioni chiamate a confluire negli U.T.G.

### *2.3. Il modello organizzativo delineato dal D.Lgs. n. 300/1999 e dal D.P.R. n. 287/2001. La necessità di una riorganizzazione dei confluendi uffici periferici*

A questo proposito, è utile cercare di delineare un quadro complessivo partendo dalle indicazioni già contenute nella legge (cioè nell'art. 11 del d.lgs. 300/1999) e nel regolamento che la attua (cioè nel D.P.R. n. 287/2001).

In particolare, l'art. 11 del D.Lgs. n. 300/1999 dice che si deve procedere – mediante il regolamento poi adottato con D.P.R. n. 287/2001 - “all'accorpamento, nell'ambito dell'ufficio territoriale del governo, delle relative strutture, garantendo la concentrazione dei servizi comuni e delle funzioni strumentali da esercitarsi unitariamente, assicurando un'articolazione organizzativa e funzionale atta a valorizzare le specificità professionali, con particolare riguardo alle competenze di tipo tecnico”.

Dunque, le strutture degli uffici periferici delle amministrazioni chiamate a confluire non possono entrare negli U.T.G. “così come sono”, ma devono essere riorganizzate per l'accorpamento estrapolando dalle stesse i “servizi comuni” e le “funzioni strumentali”, che devono “esercitarsi unitariamente”, cioè per tutto l'U.T.G. Ciò implica che, per esempio, l'ufficio periferico del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e quello del Ministero delle attività produttive, non possono mantenere ciascuno un proprio ufficio del personale, bensì devono cedere le relative funzioni – e le relative risorse – ad apposito servizio comune che operi sia per entrambi gli uffici citati, sia per tutti gli altri uffici dell'U.T.G.

Quanto alla “articolazione organizzativa e funzionale atta a valorizzare le specificità professionali, con particolare riguardo alle competenze di tipo tecnico”, il D.P.R. n. 287/2001 dispone che “la organizzazione interna degli Uffici del Governo per i restanti profili”, cioè per i dirigenti non prefettizi, è stabilita “per *aree funzionali*”. In altre parole, ciascun ufficio periferico di amministrazione diversa da quella dell'Interno, che sia quindi a competenza specifica o tecnica in contrapposizione alla competenza “generalista” degli uffici già appartenenti alle prefetture, deve entrare a far parte degli U.T.G. andando a costituire una apposita “area funzionale”.

Il termine “area funzionale” è evidentemente mutuato, per ovvie ragioni di armonia organizzativa, dal D.Lgs. n. 139/2000, che attribuisce siffatta denominazione agli uffici dirigenziali affidati ai funzionari prefettizi, dunque pressoché a tutti gli uffici già appartenenti alle prefetture (escluso il c.d. III settore). La tabella B del D.Lgs. n. 139/2000, infatti, individua – oltre all'incarico del *prefetto-titolare* dell'U.T.G., del *viceprefetto con funzioni vicarie* del primo e dell'*ufficio di*

*gabinetto* del titolare - *sette aree funzionali*, che sono state poi numerate dal d.m. del 27 dicembre 2001:

Area funzionale I: ordine e sicurezza pubblica;

Area funzionale II: raccordo con gli enti locali;

Area funzionale III: protezione civile, difesa civile e coordinamento del soccorso pubblico;

Area funzionale IV: sistema sanzionatorio amministrativo;

Area funzionale V: diritti civili, cittadinanza, condizione giuridica dello straniero, immigrazione e diritto di asilo;

Area funzionale VI: affari legali, contenzioso e rappresentanza in giudizio;

Area funzionale VII: consultazioni elettorali.

Le sette aree non sono state istituite – dal d.m. 27 dicembre 2001 – in maniera uniforme per tutti gli U.T.G. Infatti, negli U.T.G. delle aree metropolitane e delle sedi più grandi sono state istituite altre aree omonime, contrassegnate dal progressivo *bis, ter* ecc. per fare fronte a rilevanti carichi di lavoro (si pensi all’U.T.G. di Napoli, dove non sarebbe stata sufficiente una sola Area I – ordine e sicurezza pubblica); negli U.T.G. delle sedi più piccole, al contrario, non avrebbe avuto senso istituire tutte e sette le aree, e si è quindi proceduto ad accorpamenti (per esempio dell’Area VI nell’Area IV, che assume la complessiva denominazione di “sistema sanzionatorio amministrativo, affari legali, contenzioso e rappresentanza in giudizio”). Ciò ai sensi e in omaggio del precetto di cui all’art. 1, comma 1, del D.P.R. n. 287/2001, rispetto al quale il d.m. del 27 dicembre 2001 si pone quale atto esecutivo: “l’organizzazione interna degli uffici del Governo è definita secondo criteri di efficacia, economicità e flessibilità correlati alle caratteristiche socio-economiche e all’assetto istituzionale delle aree di competenza, in particolare di quelle metropolitane”.

Accanto alle aree funzionali, che sono uffici evidentemente caratterizzati dalla funzione prevalentemente finale (o, se si vuole, dall’avere un “destinatario esterno” rispetto all’organizzazione dell’U.T.G.), il D.P.R. n. 287/2001 prevede l’istituzione, sempre mediante d.m. di attuazione, di “*servizi comuni*” (articoli 10 e 11). Tali servizi sono le unità nelle quali confluiscono quelle “funzioni strumentali”, che – come abbiamo visto – devono “esercitarsi unitariamente” (art. 11 D.Lgs. n. 300/1999).

I “servizi comuni”, pertanto sono unità organizzative a competenza strumentale (o, se si vuole, a destinatario interno agli U.T.G.). Gli articoli 10 e 11 del d.P.R. 287/2001 prevedono che i decreti interministeriali di attuazione istituiscano almeno i seguenti *servizi comuni*, qui elencati secondo la numerazione parziale che il d.m. del 27 dicembre 2001 ha dato ai soli servizi affidati ai funzionari della carriera prefettizia (in ragione della riserva di attribuzioni stabilita dalla tabella A, lett. g) del D.Lgs. n. 139/2000)<sup>14</sup>:

Servizio I: gestione del personale;

Servizio II: controllo di gestione;

Servizio III: gestione dei sistemi informativi automatizzati;

<sup>14</sup> La lettera g della Tabella A riserva, fra l’altro, alla carriera prefettizia “la direzione e il coordinamento dei servizi comuni che richiedono la gestione unitaria dei compiti dell’amministrazione dell’interno”.

- Servizio ...: amministrazione, servizi generali e attività contrattuale;
- Servizio ...: rappresentanza dell'amministrazione in giudizio;
- Servizio ...: contabilità e gestione finanziaria;
- Servizio ...: controllo di regolarità amministrativa e contabile.

Il quadro complessivo dell'organizzazione interna degli U.T.G. – così come desumibile dalle norme del D.Lgs n. 300/1999 e del D.P.R. n. 287/2001 – è quindi quello di una struttura organizzativa c.d. “a matrice”, nella quale operano unità con funzioni finali (le aree funzionali) e unità con funzioni strumentali (i servizi). Le prime incarnano le “missioni” fondamentali dell'U.T.G. (come l'ordine pubblico, la protezione civile, i rapporti con il sistema delle autonomie, le politiche del lavoro, ecc.). Le seconde, invece, svolgono compiti a rilevanza interna, strumentali all'attività delle prime, come la gestione delle risorse umane, strumentali e finanziarie, l'informatizzazione degli uffici, il controllo interno e quello di regolarità amministrativo-contabile ecc.

L'attività amministrativa espletata dall'U.T.G. nel suo complesso deriva dall'interazione fra le *aree funzionali* e i *servizi comuni*. Per esempio, la gestione di un'esercitazione di protezione civile richiede l'interazione fra l'Area III e il servizio di gestione del personale e quello di gestione delle risorse finanziarie. Un semplice schema può facilitare la comprensione del modello organizzativo “a matrice” disegnato dalle fonti appena esaminate:

**Tabella 1 - Il modello organizzativo “a matrice”**

Uffici con funzioni finali →	Area I: ordine e sicurezza pubblica	Area II: rac- cordo EELL	Area III: protezione civile	Area IV: ...
Uffici con funzioni strumentali ↓				
Servizio I: gestione del personale			<i>Esercitazione di protezione civile</i>	
Servizio V: contabilità e gestione finanziaria				
Servizio				

Da quanto fin qui esposto emerge con tutta evidenza che gli uffici periferici dello Stato chiamati a confluire negli U.T.G. devono essere ristrutturati in *aree funzionali* e *servizi comuni* all'atto del loro accorpamento nella nuova struttura territoriale di livello dirigenziale generale.

In questo senso, ove fosse ancora necessario, milita anche l'ulteriore dato normativo fornito dall'art. 9, comma 2, del D.P.R. n. 287/2001, per il quale “i provvedimenti di organizzazione degli Uffici del Governo si ispirano al *criterio della concentrazione funzionale, organizzativa e logistica delle varie strutture periferiche ministeriali*, garantendo peraltro l'adeguata valorizzazione di specifiche competenze ad esse correlate”. Concentrazione organizzativa e funzionale significa, quantomeno, che non è possibile prevedere strutture e modelli organizzativi differenziati all'interno degli U.T.G..

## L'inserimento degli uffici delle altre amministrazioni nella struttura degli U.T.G.

Ma in concreto, quali modalità devono essere seguite per l'accorpamento e la conseguente, necessaria ristrutturazione dei confluenti uffici periferici?

Nessun problema per le amministrazioni la cui rete periferica consta di un ufficio dirigenziale per provincia o di più uffici dirigenziali però autonomi l'uno rispetto all'altro. È quanto accade, per esempio, con l'amministrazione periferica del ministero della salute, che presenta, seppure non con carattere di copertura uniforme di tutto il territorio nazionale, uffici dirigenziali specializzati e retti da un solo dirigente: gli *uffici di sanità marittima*, di *sanità aerea*, ecc.

In questo caso basterà separare le funzioni strumentali (gestione delle risorse umane, strumentali e finanziarie, funzioni di controllo interno ecc.) e le relative risorse, per la loro confluenza in seno a uno o più dei *servizi comuni*. Ciò che resta, cioè presumibilmente il grosso della struttura confluenta, costituirà un omonima *area funzionale* dell'U.T.G.

Sarà naturalmente opportuno, per ragioni di ordine pratico e sistematico, che tali nuove aree si aggiungano a quelle "prefettizie" (cioè già istituite dal d.m. 27 dicembre 2001), continuandone la numerazione e mantenendo il carattere universale della stessa, che è uguale in ogni U.T.G. d'Italia (essendo, per esempio, l'Area II sempre quella destinata al raccordo con gli enti locali).

Nell'esempio sopra riportato (l'Amministrazione sanitaria), si tratterà quindi di scorporare le eventuali funzioni strumentali rientranti nei servizi comuni svolte dagli uffici periferici e di fare confluire gli stessi uffici, così ridefiniti, nell'U.T.G., previo mutamento della denominazione: l'Ufficio della sanità marittima diventerà, pertanto, l'*Area funzionale VIII – Sanità marittima*, mantenendo le sue funzioni, la sua specificità e anche la sua circoscrizione territoriale, pur se diversa da quella – provinciale – dell'U.T.G. del quale entra a far parte.

## Il problema degli uffici con circoscrizione territoriale diversa da quella provinciale

Si è così toccata la peculiare questione delle circoscrizioni territoriali, cioè di quelle porzioni del territorio nazionale sulle quali gli uffici esercitano le proprie funzioni. È ben noto che gli U.T.G. ereditano le proprie competenze, insieme alle strutture e alle funzioni, dalle prefetture; dunque la loro circoscrizione è provinciale.

Molti degli uffici periferici confluenti, invece, hanno circoscrizione territoriale diversa: sub-regionale, regionale o addirittura pluriregionale.

In questa ipotesi viene in soccorso degli estensori dei decreti interministeriali di organizzazione interna degli U.T.G. una disposizione apposita contenuta nel D.P.R. n. 287/2001: l'art. 9, comma 3, per il quale "detti decreti possono prevedere, per esigenze di efficienza ed economicità, che una struttura interna dell'Ufficio del Governo eserciti le funzioni anche nell'ambito di una regione o di una provincia diverse da quella di appartenenza, regolandone le modalità".

Non vi è, dunque, alcun problema reale riguardo la questione in esame. Sarà sufficiente che i decreti di organizzazione precisino che – ad esempio – l'ufficio per la

ricerca e la coltivazione degli idrocarburi di Bologna, che ha come circoscrizione tutto il Nord Italia e la relativa piattaforma continentale, sia incardinato presso l'U.T.G. di Bologna, come *Area funzionale IX – ricerca e coltivazione idrocarburi*, mantenendo la propria attuale competenza territoriale.

### **Il problema degli uffici con più di un livello dirigenziale**

Questione più complessa appare quella degli uffici che hanno più di un livello dirigenziale. È il caso, isolato, dell'Amministrazione periferica del lavoro. Questa è organizzata in Direzioni regionali e Direzioni provinciali, entrambi uffici di livello dirigenziale. All'interno delle sedi regionali e provinciali più rilevanti (indicate dalla tabella A allegata al Decreto del ministero del lavoro e della previdenza sociale del 6 novembre 1996, n. 687) esistono, inoltre, altri uffici di livello dirigenziale specializzati (il settore politiche del lavoro e il settore ispezioni del lavoro). A tali unità si affianca in tutte le sedi un ufficio di livello non dirigenziale per la gestione delle risorse e degli affari generali, che evidentemente dovrà confluire in uno dei *servizi comuni* dell'U.T.G.

Ora, dall'esposizione fatta nel paragrafo 2.3 emerge chiaramente che la struttura organizzativa degli U.T.G. non può avere più di tre livelli dirigenziali:

quello di management generale, rappresentato dal *prefetto titolare dell'U.T.G.*, supportato da appositi uffici di staff (come il Gabinetto);

quello di co-management generale, rappresentato dal *viceprefetto vicario* e dal *viceprefetto coordinatore dell'U.T.G.* (perlopiù fusi in unica figura);

quello del management operativo, rappresentato dalle *aree funzionali*, per l'esercizio delle funzioni finali, e dai *servizi comuni*, per l'esercizio delle funzioni strumentali.

È evidente che un'area funzionale non può a sua volta essere articolata in diversi uffici dirigenziali. Ciò, infatti, oltre a rappresentare un inutile appesantimento della "line" sarebbe un *vulnus* di quel "*criterio della concentrazione funzionale, organizzativa e logistica delle varie strutture periferiche ministeriali*" sancito dall'art. 9, comma 2, del D.P.R. n. 287/2001, poiché si porrebbe in chiaro contrasto con i principi ispiratori del nuovo modello organizzativo degli U.T.G.

Pertanto, l'esistenza di una direzione regionale del lavoro è dovuta allo svolgimento di funzioni di coordinamento su base regionale che – nella rete degli U.T.G. – sono di competenza esclusiva del titolare dell'U.T.G. regionale. Similmente, le funzioni di coordinamento degli uffici dirigenziali subordinati svolte dai titolari delle direzioni provinciali del lavoro sono ora di spettanza esclusiva del viceprefetto coordinatore dell'U.T.G.: un doppio (o addirittura triplo) livello di coordinamento sarebbe con ogni evidenza un assurdo giuridico oltre che organizzativo.

Ciò posto, ne consegue l'esigenza di ristrutturare la rete periferica dell'Amministrazione del lavoro mediante divisione degli uffici regionali e provinciali ove essi prevedano che il settore politiche del lavoro e il settore ispezioni del lavoro siano uffici di livello dirigenziale. Ma altrettanto indispensabile sarà un riordino degli uffici che confluiscono negli U.T.G. dei capoluoghi di regione, stante la presenza della direzione regionale accanto a quella provinciale.

Il compito non è certo agevole. Una proposta, esclusivamente orientativa ma basata sull'analisi delle funzioni attribuite agli uffici del lavoro dal sopra citato d.m. del 1996, potrebbe essere quella esemplificata nelle seguenti tabelle. Sono tre, relative, rispettivamente, a un ufficio provinciale con una sola unità dirigenziale, a uno provinciale con più unità organizzative di livello dirigenziale e a uno regionale; nelle tabelle sono indicati in grassetto gli uffici di livello dirigenziale:

**Tabella 2 – confluenza negli U.T.G. degli uffici del lavoro con una sola unità dirigenziale**

Uffici attuali dell'amministrazione periferica del lavoro		<i>Future, corrispondenti aree funzionali degli U.T.G.</i>
Unità di primo livello	Unità interne o di secondo l.	
Direzione provinciale del lavoro	Settore politiche del lavoro	Area funzionale X – Politiche e ispezioni del lavoro
	Settore ispezioni del lavoro	
	Ufficio per la gestione delle risorse e degli affari generali	confluisce in parte nel Servizio comune I: Gestione del personale
		confluisce in parte nel Servizio comune IV: Amm.ne, servizi generali e attività contrattuale

**Tabella 3 – confluenza negli U.T.G. degli uffici del lavoro con tre unità dirigenziali**

Uffici attuali dell'amministrazione periferica del lavoro		<i>Future, corrispondenti aree funzionali degli U.T.G.</i>
Unità di primo livello	Unità interne o di secondo l.	
Direzione provinciale del lavoro	Settore politiche del lavoro	Area funzionale X – Politiche del lavoro
		Area funzionale XI – Indirizzo e coordinamento del sistema del collocamento
	Settore ispezioni del lavoro	Area funzionale XII – Ispezioni del lavoro
	Ufficio per la gestione delle risorse e degli affari generali	confluisce in parte nel Servizio comune I: Gestione del personale
		confluisce in parte nel Servizio comune IV: Amm.ne, servizi generali e attività contrattuale

**Tabella 4 – confluenza negli U.T.G. degli uffici del lavoro dei capoluoghi di regione\***

<i>Uffici attuali dell'amministrazione periferica del lavoro</i>		<i>Future, corrispondenti aree funzionali degli U.T.G.</i>
Unità di primo livello	Unità interne o di secondo l.	
Direzione regionale del lavoro	Settore politiche del lavoro	Area funzionale X – Politiche del lavoro
		Area funzionale XI – Indirizzo e coordinamento del sistema del collocamento
	Settore ispezioni del lavoro	Area funzionale XII – Ispezioni del lavoro
	Ufficio per la gestione delle risorse e degli affari generali	confluisce in parte nel Servizio comune I: Gestione del personale
confluisce in parte nel Servizio comune IV: Amm.ne, servizi generali e attività contrattuale		
Direzione provinciale del lavoro	Settore politiche del lavoro	Area funzionale X bis** – Politiche del lavoro
		Area funzionale XI bis – Indirizzo e coordinamento del sistema del collocamento
	Settore ispezioni del lavoro	Area funzionale XII bis – Ispezioni del lavoro
	Ufficio per la gestione delle risorse e degli affari generali	confluisce in parte nel Servizio comune I: Gestione del personale
confluisce in parte nel Servizio comune IV: Amm.ne, servizi generali e attività contrattuale		

\* Per semplicità si è preferito indicare una soluzione soltanto per l'ipotesi più complessa, cioè quella della sede di U.T.G. con direzione regionale del lavoro nella quale i due settori siano di livello dirigenziale.

\*\* Come nel modello organizzativo disegnato dal Decreto del Ministro dell'interno del 27 dicembre 2001, le aree "bis" hanno competenza che insiste sulla stessa sfera di attribuzioni dell'omonima area, ma, in considerazione del carico di lavoro, il prefetto provvede con propria ordinanza – sentiti i dirigenti interessati – a ripartire le funzioni fra le due aree omonime.

### **Il problema degli uffici di livello non dirigenziale**

Diverso – e più difficile – problema si presenta per le strutture periferiche che non hanno alcuna unità di livello dirigenziale. Esistono, infatti, alcuni uffici periferici (soprattutto del Ministero delle attività produttive) che hanno un vertice di livello sub-dirigenziale, solitamente un funzionario di livello C2 o C3.

Il D.P.R. n. 287/2001 prevede, in questo caso, che “le strutture componenti l'Ufficio del Governo, per le quali i decreti di cui all'art. 9, comma 1, non prevedono il livello dirigenziale, svolgono in posizione di autonomia le funzioni tecniche assegnate, ivi compresa la adozione dei relativi atti e provvedimenti, fermi restando i compiti di coordinamento attribuiti dall'art. 17, comma 1, lettera d), del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, al titolare dell'ufficio dirigenziale del quale dette strutture fanno parte” (art. 12, comma 4).



Una prima osservazione, che s'impone, riguarda l'oggetto di tale disposizione: essa non riguarda esattamente gli uffici periferici di livello non dirigenziale, bensì piuttosto quelli per i quali "i decreti di cui all'art. 9, comma 1, non prevedono il livello dirigenziale". Ciò significa che – comunque – la scelta in merito alla previsione o meno di un livello dirigenziale in quegli uffici che già non l'abbiano in atto, è rimessa pur sempre ai decreti interministeriali di organizzazione interna degli U.T.G.

Tali decreti, pertanto, possono anche elevare a livello dirigenziale gli uffici che attualmente non lo sono, purché ciò riesca a trovare il necessario finanziamento. Ma perché si dovrebbe procedere in questa direzione?

La risposta risiede nel sistema delle fonti che abbiamo esaminato nel paragrafo 2.1. Si è visto, in quell'occasione, che la fonte del decreto ministeriale (o interministeriale) può conoscere soltanto fino al livello degli uffici di livello dirigenziale non generale. Al di sotto di tali uffici, la legge (l'art.16 del D.Lgs. n. 165/2001 e, per la carriera prefettizia, l'art.4 del D.Lgs. n. 139/2000), riserva alla dirigenza l'individuazione e l'organizzazione delle unità organizzative, nei limiti e con i vincoli dati dalle mansioni professionali del personale, come stabilite dai contratti collettivi di lavoro. Ignorare tale riparto di competenze può implicare la violazione del principio di separazione fra attività di indirizzo politico e attività gestionali dirigenziali consacrato già dal D.Lgs. n. 29/1993 e ora dal D.Lgs. n. 165/2001.

Ciò premesso, e ribadito che *i decreti ministeriali o interministeriali non possono individuare unità organizzative sub-dirigenziali*, si possono prospettare tre soluzioni:

elevazione degli uffici in questione a uffici dirigenziali: è l'ipotesi in astratto migliore ma presenta una forte criticità nella maggiore spesa che implica; si potrebbe, peraltro, ovviare a tale problema mediante l'utilizzazione – per la copertura dei nuovi posti di funzione dirigenziali – dei dirigenti del R.U.D. a disposizione perché privi di incarico (si rende necessaria, a tale scopo, una ricognizione da operare presso l'ufficio di gestione del R.U.D., dipendente dal Dipartimento della funzione pubblica); un'ulteriore soluzione, ma che tenderebbe ridurre e non a eliminare il problema, è quella dell'accorpamento di tali uffici sub-dirigenziali in pochi uffici dirigenziali di nuova istituzione (per esempio, si può ipotizzare un'*area funzionale XIII – Attività produttive*, da istituire solo negli U.T.G. nelle cui circoscrizioni siano presenti uffici dell'omonimo dicastero, che raccolga gli uffici aree depresse, gli uffici aree terremotate ecc.);

incorporazione degli uffici in questione in una delle aree già istituite presso gli U.T.G.: con ciò si applicherebbe la surriportata norma dell'art. 12, comma 4, del D.P.R. n. 287/2001 ma si eviterebbe un'incongrua dipendenza degli uffici periferici di livello sub-dirigenziale da un ufficio di livello dirigenziale non generale del ministero di settore, magari situato a Roma;

attribuzione delle funzioni e delle risorse degli uffici in questione all'ufficio del Viceprefetto – Coordinatore dell'U.T.G.: in tal modo sarebbe tale dirigente a organizzare tali uffici come una "sezione" specializzata del proprio ufficio dirigenziale il quale, come si può desumere dalla lettura del d.m. Interno 27 dicembre 2001, già ha una propria struttura organizzativa e una pluralità di attribuzioni; siffatta soluzione consentirebbe, in buona sostanza, di mantenere l'attuale situazione su un piano di fatto, ma senza statuizioni giuridicamente incompatibili con il quadro delle fonti di organizzazione.

DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA 17 maggio 2001, n.287

**Disposizioni in materia di ordinamento degli uffici territoriali del Governo, ai sensi dell'articolo 11 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300.**

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Visto l'articolo 87, quinto comma, della Costituzione;

Visto l'articolo 11 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300;

Visto l'articolo 4 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303;

Visto l'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400;

Visto il decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modifiche ed integrazioni;

Vista la legge 15 marzo 1997, n. 59;

Viste le preliminari deliberazioni del Consiglio dei Ministri, adottate nelle riunioni del 9 gennaio e del 13 marzo 2001;

Uditi i pareri del Consiglio di Stato, espressi dalla Sezione consultiva per gli atti normativi nelle adunanze del 12 febbraio e del 9 aprile 2001;

Vista la deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del 2 maggio 2001;

Sulla proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, del Ministro per la funzione pubblica e del Ministro dell'interno, di concerto con i Ministri del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, del lavoro e della previdenza sociale, dei trasporti e della navigazione, della sanità e delle comunicazioni;

EMANA

il seguente regolamento:

### **Art. 1.**

*Compiti dell'Ufficio territoriale del Governo*

1. L'Ufficio territoriale del Governo, di seguito abbreviato in Ufficio del Governo, è la struttura del Governo sul territorio a com-

petenza generale e fa parte della organizzazione periferica del Ministero dell'interno dal quale dipende.

2. L'Ufficio del Governo assicura:

a) il supporto al prefetto nell'esercizio delle funzioni di rappresentanza generale del Governo, di coordinamento delle pubbliche amministrazioni statali sul territorio e nell'espletamento dei compiti di collaborazione a favore delle regioni e degli enti locali interessati;

b) il supporto al prefetto nell'esercizio delle funzioni di autorità provinciale di pubblica sicurezza nonchè nell'espletamento dei compiti in materia di difesa civile e protezione civile;

c) il supporto al prefetto del capoluogo regionale nell'esercizio delle funzioni di commissario del Governo in posizione di dipendenza funzionale dal Presidente del Consiglio dei Ministri;

d) l'esercizio a livello regionale o provinciale di funzioni e compiti del Ministero dell'interno;

e) l'esercizio a livello periferico delle funzioni e dei compiti, non affidati ad agenzie dei Ministeri delle attività produttive, delle infrastrutture e dei trasporti e del lavoro, della salute e delle politiche sociali, avvalendosi del personale assegnato dalle rispettive amministrazioni;

f) l'esercizio a livello periferico delle funzioni per le quali il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e le Agenzie per le normative e i controlli tecnici e per la proprietà industriale ritengono di avvalersi, sulla base di apposite convenzioni, degli Uffici del Governo;

g) l'esercizio a livello periferico delle funzioni per le quali disposizioni di legge o di regolamento prevedono l'avvalimento, da parte delle altre amministrazioni dello Stato, degli Uffici del Governo.

3. L'Ufficio del Governo mantiene tutte le funzioni di competenza delle prefetture. Assicura l'esercizio da parte del Prefetto di ogni altro compito che gli è affidato dal Presidente del Consiglio dei Ministri ovve-

rodal Ministro per la funzione pubblica e dagli altri Ministri, sentito il Ministro dell'interno, e svolge tutte le attribuzioni dell'amministrazione periferica dello Stato non espressamente attribuite ad altri uffici. Assicura, inoltre, l'esercizio da parte del prefetto dei necessari rapporti funzionali con i dirigenti preposti alle strutture di primo livello degli altri Ministeri.

## Art. 2.

### *Compiti del prefetto titolare dell'Ufficio territoriale del Governo*

1. Il prefetto, nell'esercizio dei compiti di rappresentanza generale del Governo sul territorio, si avvale dell'Ufficio del Governo, di cui è titolare:

a) per fornire, a richiesta del Presidente del Consiglio dei Ministri o dei Ministri da lui delegati, gli elementi valutativi necessari all'esercizio delle funzioni di impulso, indirizzo e coordinamento da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri, e per attuarne le determinazioni;

b) per effettuare, secondo le direttive generali e gli atti di impulso della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dei Ministeri di settore, sentito il Ministero dell'interno, studi, rilevazioni e verifiche ai fini della razionale distribuzione delle competenze tra gli uffici periferici dello Stato, formulando proposte dirette alla eliminazione di duplicazioni organizzative e funzionali, sia all'interno di ciascuna struttura periferica, sia fra strutture diverse o tra organi amministrativi e organi tecnici;

c) per promuovere, anche secondo i criteri e le indicazioni del Presidente del Consiglio dei Ministri o dei Ministri da lui delegati, la semplificazione delle procedure, la riduzione dei tempi dei procedimenti ed il contenimento dei relativi costi, proponendo la stipula di accordi tra enti e uffici diversi per regolare il coordinamento delle relative attività e le modalità di avvilimento da parte di un ufficio delle strutture e dei servizi di un altro ufficio;

d) per favorire e promuovere, anche secondo i criteri e le indicazioni del Presidente del Consiglio dei Ministri o dei Ministri da lui delegati, l'attuazione, da parte degli uffici periferici dello Stato, delle misure di coordinamento nei rapporti tra lo Stato e le autonomie locali definite dalla Conferenza Stato-città ed autonomie locali ai sensi dell'articolo 9, comma 5, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281;

e) per promuovere progetti di istituzione di centri interservizi comuni a più amministrazioni, predisponendo, su incarico dei soggetti aderenti, i relativi schemi di convenzione e curandone l'attuazione con le modalità ivi previste;

f) per promuovere e coordinare le iniziative, anche secondo i criteri e le indicazioni del Presidente del Consiglio dei Ministri o dei Ministri da lui delegati, finalizzate a dare attuazione alle leggi generali sul procedimento amministrativo, sulla cooperazione tra le pubbliche amministrazioni e sull'adeguamento tecnologico delle dotazioni strumentali degli uffici;

g) per curare, su richiesta del Dipartimento della funzione pubblica, le procedure decentrate di reclutamento del personale secondo le disposizioni dell'articolo 36, comma 5, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29.

2. Il titolare dell'Ufficio del Governo del capoluogo regionale, oltre alle funzioni di cui al comma 1, esercita le funzioni di commissario del Governo ai sensi dell'articolo 13 della legge 23 agosto 1988, n. 400, e di ogni altra disposizione che ne regola la competenza. Nell'esercizio di tali funzioni, si avvale degli altri Uffici del Governo nell'ambito della regione al fine di:

a) favorire e promuovere la attuazione degli accordi conclusi in sede di Conferenza Stato-regioni e di conferenza unificata al fine di coordinare l'esercizio delle competenze statali, regionali, provinciali, comunali e degli altri enti locali e di svolgere in collaborazione attività di interesse comune, ai

sensi degli articoli 4, comma 1, e 9, comma 2, lettera c), del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281;

b) verificare l'attuazione, da parte degli Uffici periferici dello Stato, delle intese definite nella Conferenza Stato-regioni e nella Conferenza unificata in materia di interscambio di dati e informazioni sull'attività statale, regionale, provinciale e degli enti locali, ai sensi dell'articolo 6 del decreto legislativo 15 marzo 1998, n. 112.

### **Art. 3.**

#### *Convenzioni e conferenze di servizi*

1. Le convenzioni tra le amministrazioni dello Stato e le regioni volte a regolare, in conformità agli schemi approvati dalla Conferenza Stato-regioni ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera l), del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, le modalità di utilizzo da parte dello Stato e delle regioni di uffici statali e regionali, sono promosse e stipulate, per conto dello Stato, dal titolare dell'Ufficio del Governo competente per territorio.

2. Il titolare dell'Ufficio del Governo, nell'esercizio dei compiti di rappresentanza unitaria del Governo sul territorio, per la cura di interessi statali attribuiti al predetto Ufficio può sempre indire la conferenza di servizi di cui agli articoli 14 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni e integrazioni. La conferenza può essere altresì indetta dal titolare dell'Ufficio del Governo in caso di procedimenti amministrativi connessi quando la relativa indizione è chiesta dal presidente della giunta regionale o da uno o più degli enti locali coinvolti.

### **Art. 4.**

#### *Conferenza permanente e sezioni*

1. Nell'esercizio delle funzioni di cui agli articoli 1 e 2, il titolare dell'Ufficio del Governo è coadiuvato da una conferenza permanente dallo stesso presieduta e composta:

a) dai responsabili degli altri uffici periferici delle amministrazioni dello Stato;

b) dai responsabili delle strutture periferiche delle agenzie di cui al titolo II del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, ove costituite secondo le disposizioni che ne regolano l'autonomia organizzativa;

c) dai responsabili delle strutture periferiche degli enti pubblici a carattere nazionale e degli altri enti pubblici operanti nella provincia, esclusi gli enti territoriali, gli enti di loro derivazione e gli enti dotati di autonomia funzionale.

2. La conferenza opera articolandosi in sezioni corrispondenti, in linea di massima, alle seguenti aree e settori organici di materie:

a) amministrazioni d'ordine;

b) sviluppo economico e attività produttive;

c) territorio, ambiente e infrastrutture;

d) servizi alla persona e alla comunità.

La conferenza permanente delibera in ordine alle modalità del proprio funzionamento.

3. Alle singole sezioni della conferenza permanente partecipano i responsabili delle strutture e degli uffici di cui al comma 1 competenti per il territorio della provincia e i responsabili delle strutture e degli uffici competenti dell'Ufficio del Governo. Nel capoluogo di regione partecipano anche i responsabili delle strutture e degli uffici competenti per l'intero territorio regionale o per parti di esso non coincidenti con quello di una provincia. In relazione agli argomenti posti all'ordine del giorno, sono invitati a partecipare alle singole sedute i rappresentanti delle organizzazioni sindacali di categoria. Possono essere, inoltre, invitati a partecipare anche i rappresentanti delle istituzioni universitarie, i soggetti esponenziali di organismi sociali e ordini professionali, i gestori di pubblici servizi e di servizi di pubblica utilità ed esperti.

4. Le sezioni della conferenza permanente deliberano in ordine alle modalità e ai termini del concorso di ciascuna struttura o ufficio in essa rappresentati alla acquisizione dei dati e degli elementi conoscitivi

necessari per la assunzione, da parte del titolare dell'Ufficio del Governo, delle iniziative di cui all'articolo 2, al monitoraggio sullo stato di attuazione delle leggi di interesse generale per la pubblica amministrazione, alla elaborazione di studi e ricerche su aspetti funzionali, gestionali e organizzativi comuni a più strutture amministrative.

5. Alle sedute della conferenza permanente e delle sezioni possono essere invitati a partecipare anche i rappresentanti regionali, provinciali, comunali e degli altri enti locali di volta in volta interessati.

6. Al fine di garantire il reciproco raccordo e la reciproca informazione nell'esercizio delle funzioni di cui all'articolo 2, il titolare dell'Ufficio del Governo del capoluogo regionale promuove riunioni di coordinamento con i titolari degli altri Uffici del Governo nell'ambito della regione, anche ad iniziativa di questi ultimi.

#### **Art. 5.**

##### *Potestà di indirizzo del Presidente del Consiglio*

1. Nell'esercizio dei compiti di coordinamento dell'attività amministrativa del Governo, di coordinamento dell'azione del Governo in materia di rapporti con il sistema delle autonomie, e di promozione dello sviluppo della collaborazione tra Stato, regioni e autonomie locali, il Presidente del Consiglio dei Ministri, sentito il Ministro dell'interno, emana direttive generali in ordine al funzionamento ed alle attività delle conferenze permanenti e può disporre la convocazione indicando le questioni di interesse generale da trattare. In questo caso la conferenza permanente è convocata entro il termine indicato dal Presidente del Consiglio dei Ministri e, comunque, non oltre trenta giorni dalla richiesta.

2. La conferenza permanente o le singole sezioni sono convocate anche su richiesta del presidente della giunta regionale, del presidente della provincia, ovvero del sindaco del comune capoluogo, per la trattazione di questioni di competenza statale

aventi diretta connessione con le attribuzioni regionali, provinciali o comunali o di altri enti locali.

#### **Art. 6.**

##### *Funzionamento delle conferenze permanenti*

1. La conferenza permanente ha sede presso l'Ufficio del Governo e la segreteria è composta da personale ivi in servizio.

2. La conferenza permanente è comunque convocata ogni anno entro trenta giorni dalla pubblicazione delle leggi finanziarie e di bilancio.

3. I verbali delle sedute della conferenza permanente e delle sezioni, nonché le relative deliberazioni sono trasmessi, oltre che ai componenti della conferenza medesima, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, al Ministero dell'interno e ai Ministeri competenti, a cura del titolare dell'Ufficio del Governo.

#### **Art. 7.**

##### *Coordinamento degli indirizzi dei Ministri*

1. Nell'ambito dei poteri di cui all'articolo 5 della legge 23 agosto 1988, n. 400, il Presidente del Consiglio dei Ministri, sentiti i Ministri interessati, provvede in caso di contrasto tra gli indirizzi adottati dai Ministri ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, nei riguardi dei titolari degli Uffici del Governo in relazione ai compiti, dagli stessi esercitati per conto delle rispettive amministrazioni.

#### **Art. 8.**

##### *Personale*

1. Per l'espletamento delle funzioni e dei compiti di cui alle lettere a), b) e d) del comma 2 dell'articolo 1, si provvede con personale appartenente ai ruoli dell'amministrazione civile dell'interno, utilizzando prioritariamente, per l'esercizio delle funzioni di cui alla lettera c) del comma 2 dell'articolo 1, il personale dirigenziale già in servizio presso i Commissariati del Governo.

2. Alla gestione dei servizi comuni e all'esercizio delle funzioni strumentali nelle strutture unitarie istituite ai sensi dell'articolo 10, si provvede, in relazione alle mansioni da espletare, secondo gli strumenti di partecipazione previsti dalla contrattazione collettiva nazionale e dall'articolo 31 del decreto legislativo 19 maggio 2000, n. 139, con personale dei ruoli dell'Amministrazione civile dell'interno e con quello assegnato dalle amministrazioni le cui strutture periferiche confluiscono nell'Ufficio del Governo.

### **Art. 9.**

#### *Criteri di organizzazione*

1. L'organizzazione interna degli Uffici del Governo è definita secondo criteri di efficacia, economicità e flessibilità correlati alle caratteristiche socio-economiche e all'assetto istituzionale delle aree di competenza, in particolare di quelle metropolitane, garantendo ai titolari degli uffici la potestà di adottare specifiche modalità organizzative, sia strutturali che funzionali, sentite le organizzazioni sindacali, secondo quanto previsto dall'articolo 10 del decreto legislativo n. 29 del 1993 e dall'articolo 31 del decreto legislativo n. 139 del 2000.

2. I provvedimenti di organizzazione degli Uffici del Governo si ispirano al criterio della concentrazione funzionale, organizzativa e logistica delle varie strutture periferiche ministeriali, garantendo peraltro l'adeguata valorizzazione di specifiche competenze ad esse correlate.

3. Ferme restando le disposizioni dell'articolo 10 del decreto legislativo 19 maggio 2000, n. 139, in ordine alle modalità di individuazione dei posti di funzione da conferire ai funzionari della carriera prefettizia secondo quanto previsto dalla tabella A allegata al medesimo decreto, la organizzazione interna degli Uffici del Governo per i restanti profili è stabilita, per aree funzionali, con decreti di natura non regolamentare adottati, entro sessanta giorni dalla data di

entrata in vigore del presente regolamento, dal Ministro dell'interno, di concerto con quelli del lavoro e della previdenza sociale, dei trasporti e della navigazione, della sanità e delle comunicazioni, ai sensi dell'articolo 17, comma 4-bis, lettera e), della legge 23 agosto 1988, n. 400. Detti decreti possono prevedere, per esigenze di efficienza ed economicità, che una struttura interna dell'Ufficio del Governo eserciti le funzioni anche nell'ambito di una regione o di una provincia diverse da quella di appartenenza, regolandone le modalità.

4. Gli incarichi di direzione degli uffici di livello dirigenziale individuati ai sensi del comma 1 sono conferiti dal titolare dell'Ufficio del Governo ai dirigenti assegnati e scelti a tal fine dai Ministeri interessati ai sensi dell'articolo 3, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29. Restano ferme le disposizioni degli articoli 11, 12 e 13 del decreto legislativo 19 maggio 2000, n.139, in materia di assegnazione e di conferimento di incarichi ai funzionari della carriera prefettizia.

5. Il prefetto titolare dell'Ufficio del Governo convoca e presiede periodiche riunioni dei funzionari preposti ai posti di funzione e agli uffici dirigenziali per acquisirne le valutazioni e le proposte in ordine ai problemi del coordinamento interno e del miglioramento della qualità dei servizi resi al cittadino.

### **Art. 10.**

#### *Servizi comuni*

1. I provvedimenti che disciplinano l'organizzazione degli Uffici del Governo prevedono, nel rispetto dei criteri di cui all'articolo 9, la concentrazione in strutture unitarie dei seguenti servizi comuni agli uffici che in essi confluiscono:

- a) controllo di gestione;
- b) gestione del personale distintamente per i ruoli di appartenenza;
- c) amministrazione, servizi generali e attività contrattuale;

d) rappresentanza dell'amministrazione in giudizio;

e) contabilità e gestione finanziaria.

2. La gestione dei sistemi informativi automatizzati degli Uffici del Governo nella regione è affidata ad una apposita struttura unitaria istituita nell'ufficio del capoluogo regionale, al fine di garantire progressivamente un sistema di collegamento che assicuri la funzionalità operativa dei sistemi stessi nel loro complesso.

3. L'ufficio per le relazioni con il pubblico dell'Ufficio del Governo è organizzato in modo da consentire che le richieste di tutti i servizi possano essere presentate dal cittadino attraverso un unico sportello, a cui è possibile accedere da qualsiasi sede in cui l'ufficio è logisticamente articolato, provvedendo in tal senso ad una efficace interconnessione dei sistemi informatici.

#### **Art. 11.**

##### *Ufficio per il controllo di regolarità amministrativa e contabile*

1. Presso ciascun Ufficio del Governo è istituito un ufficio che esercita, ai sensi dell'articolo 2 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, il controllo di regolarità amministrativa e contabile sulle attività svolte dall'ufficio.

2. L'ufficio svolge, su richiesta e per conto dell'ispettorato del Dipartimento della funzione pubblica, le verifiche ispettive di cui al comma 6 dell'articolo 65 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n.29.

3. Ferme restando le disposizioni dell'articolo 14 del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 1991, n. 203, il titolare dell'Ufficio del Governo, d'intesa con l'amministrazione competente, richiede all'ufficio di cui al comma 1 di eseguire ispezioni e verifiche nell'ambito degli uffici e delle strutture periferiche dello Stato. Dell'esito degli accertamenti è informata immediatamente l'amministrazione centrale di riferimento.

#### **Art. 12.**

##### *Dirigenti delle strutture interne*

1. I rapporti del prefetto, titolare dell'Ufficio del Governo, con i Ministri preposti alle amministrazioni le cui strutture periferiche in esso confluiscono e con i dirigenti di dette strutture sono regolati dalle disposizioni degli articoli 3, 14, 16 e 17 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, per quanto non diversamente previsto dal presente articolo.

2. Le direttive generali per l'azione amministrativa e per la gestione, definite da ciascun Ministro ai sensi degli articoli 3, comma 1, lettera b), e 14, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, indicano i criteri generali ai quali i dirigenti preposti alle strutture di primo

livello di ciascun Ministero e ai centri di responsabilità si attengono nella formulazione delle conseguenti istruzioni tecniche per l'esercizio delle funzioni e nella distribuzione delle risorse a livello periferico. Tali direttive sono comunicate al prefetto, che ne cura l'attuazione a livello periferico.

3. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 14 del decreto legislativo 19 maggio 2000, n. 139, in materia di attribuzioni del funzionario prefettizio, e dall'articolo 16 del decreto legislativo

3 febbraio 1993, n. 29, relativamente ai compiti del titolare dell'Ufficio, gli altri dirigenti preposti alle articolazioni interne dell'Ufficio adottano la generalità degli atti e dei provvedimenti amministrativi inerenti alle attribuzioni dell'amministrazione di appartenenza ed esercitano tutti i

relativi poteri di spesa ad esclusione di quelli correlati alla gestione unitaria di funzioni strumentali e dei servizi comuni di cui all'articolo 10.

4. Le strutture componenti l'Ufficio del Governo, per le quali i decreti di cui all'articolo 9, comma 1, non prevedono il livello dirigenziale, svolgono in posizione di autonomia le funzioni tecniche assegnate, ivi compresa la adozione dei relativi atti e

provvedimenti, fermi restando i compiti di coordinamento attribuiti dall'articolo 17, comma 1, lettera d), del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, al titolare dell'ufficio dirigenziale del quale dette strutture fanno parte.

### **Art. 13.**

#### *Controllo interno*

1. Presso ogni Ufficio del Governo, la struttura unitaria di cui all'articolo 10, comma 1, lettera a), posta alle dirette dipendenze del suo titolare, è responsabile della progettazione e della gestione del controllo di gestione ai sensi dell'articolo 4 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286.

2. La valutazione dei dirigenti assegnati all'Ufficio del Governo dalle amministrazioni dello Stato è svolta dal prefetto titolare dell'Ufficio, che raccoglie a tal fine gli elementi di loro competenza dalle amministrazioni interessate, secondo le modalità indicate nel contratto collettivo nazionale di lavoro dell'area 1. Il prefetto riferisce all'amministrazione di appartenenza l'esito della valutazione. Restano ferme le disposizioni che regolano l'ordinamento speciale della carriera prefettizia ed, in particolare, l'articolo 23 del decreto legislativo 19 maggio 2000, n. 139.

3. L'attività di valutazione e controllo strategico, relativamente alle funzioni di cui all'articolo 1 del presente regolamento, è svolta, per la parte di competenza, dal servizio di controllo interno di ciascuna amministrazione, curando i necessari raccordi funzionali con il prefetto titolare dell'Ufficio del Governo. La relazione sulle risultanze delle analisi effettuate, annualmente redatta dai predetti servizi, è presentata al Presidente del Consiglio dei Ministri ed ai rispettivi Ministri. Il servizio di controllo interno del Ministero dell'interno, istituito e disciplinato ai sensi dell'articolo 14, comma 2, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e dell'articolo 6, comma

3, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n.286, su richiesta del segretario generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri e degli altri Ministri, può svolgere analisi su politiche e programmi specifici delle rispettive amministrazioni a livello periferico, d'intesa con le amministrazioni di riferimento.

### **Art. 14.**

#### *Risorse*

1. Le somme assegnate per le spese di funzionamento dalle amministrazioni centrali agli Uffici del Governo confluiscono in un unico fondo della cui gestione è responsabile il titolare dell'ufficio ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 7 agosto 1997, n 279.

2. Ferme restando le norme vigenti in materia di spese del Ministero dell'interno, gli Uffici del Governo adottano procedure idonee ad assicurare, anche con l'utilizzo di tecnologie informatiche, la distinta gestione e rendicontazione dei fondi loro assegnati dalle amministrazioni centrali.

3. Le spese per i servizi comuni di cui all'articolo 10 sono gestite e rendicontate unitariamente per tutte le amministrazioni, attribuendo a ciascuna di esse la quota spettante.

4. Le modalità e le specifiche tecniche della gestione e della rendicontazione sono stabilite con decreto del Ministro dell'interno di concerto con il Ministro del tesoro, sentite le amministrazioni interessate.

### **Art. 15.**

#### *Disposizioni per le regioni a statuto speciale*

1. Le disposizioni del presente regolamento, limitatamente alla trasformazione delle prefetture in Uffici del Governo e al riordino ed all'accorpamento, nell'ambito di detti Uffici, delle strutture periferiche delle amministrazioni dello Stato diverse da quelle di cui al comma 5 dell'articolo 11 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, si applicano anche nelle regioni a statuto speciale fatta esclusione per le regioni Trentino-Alto Adige e Valle d'Aosta e per le



province di Trento e Bolzano e fatte salve le competenze spettanti alle altre regioni a statuto speciale.

#### **Art. 16.**

##### *Disposizioni di semplificazione organizzativa*

1. I comitati provinciali e metropolitani della pubblica amministrazione sono soppressi dalla data di entrata in vigore del presente regolamento e i relativi compiti sono attribuiti alla conferenza permanente di cui all'articolo 4.

#### **Art. 17.**

##### *Disposizioni transitorie*

1. Fatto salvo quanto previsto nei commi 2 e 3, le disposizioni del presente regolamento si applicano a decorrere dalla data indicata nell'articolo 55, comma 1, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n.300.

2. Fino all'adozione dei provvedimenti di organizzazione di cui all'articolo 9 e degli atti di preposizione dei funzionari alle strutture unitarie competenti all'esercizio dei servizi comuni ai sensi dell'articolo 10, continuano ad applicarsi le disposizioni in

materia di organizzazione e di funzionamento delle strutture periferiche confluite nell'Ufficio del Governo, vigenti alla data indicata nell'articolo 55, comma 1, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300.

3. Ai fini della attuazione delle disposizioni dell'articolo 10, comma 3, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, da adottare entro il sessantesimo giorno antecedente alla fine della legislatura corrente alla data di entrata in vigore del presente decreto, sono individuate le risorse finanziarie, materiali e umane da trasferire al Ministero dell'interno in relazione al trasferimento dei compiti degli uffici dei commissari del governo nelle regioni.

4. L'attuazione del presente regolamento non comporta nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato. Il presente decreto, munito del sigillo dello Stato, sarà inserito nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare.

Dato a Roma, addì 17 maggio 2001

## RELAZIONI PARLAMENTARI

## Le linee programmatiche del Ministero dell'Interno

### I COMMISSIONE AFFARI COSTITUZIONALI, DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E INTERNI

#### AUDIZIONE DEL MINISTERO SCAJOLA

*Seduta di mercoledì 5 dicembre 2001*

La seduta comincia alle 14.40.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso impianti audiovisivi a circuito chiuso. (*Così rimane stabilito*).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del regolamento, l'audizione del ministro dell'interno, Claudio Scajola, sulle linee programmatiche del suo dicastero.

Signor ministro, a noi sembra che questo momento sia abbastanza attuale per conoscere quali siano le linee su cui il Ministero dell'interno intenda muoversi.

Pertanto la ringrazio per aver accolto il nostro invito e le do senz'altro la parola.

CLAUDIO SCAJOLA, *Ministro dell'interno*. Signor presidente, gli avvenimenti tragici dei mesi scorsi mi hanno impedito di venire prima in Commissione; avrei voluto farlo, ma non è stato possibile. Non vorrei che questo fosse stato assolutamente equivocato da alcuno, tale è il rispetto che ho, per storia e per tradizione, nei confronti del Parlamento, e quindi della Commissione parlamentare che segue in maniera particolare i lavori del ministero che mi è affidato.

Poiché la materia trattata dal dicastero dell'interno è molto vasta, ho ritenuto utile - anche per rispetto nei confronti dei membri della Commissione - predisporre una relazione scritta che ho preparato nell'ultima settimana e che consegnerò al presidente dopo averne dato lettura, in modo che siano più chiare e meglio organizzate nel pensiero le cose che ho da dire. Inoltre, ciò risulterà utilissimo per gli assenti - che sono più numerosi dei presenti -, in modo che possano, volendo, approfondire anch'essi quanto il ministro dell'interno ha detto alla Commissione parlamentare competente.

In apertura di questa audizione, ritengo sia utile premettere la mia concezione sull'importante dicastero che mi è stato affidato e al quale destinerò le mie risorse affinché le missioni ministeriali siano assolte nel migliore dei modi possibile.

La concezione dell'amministrazione dell'interno che tengo a ribadire è che essa deve garantire ai cittadini l'esercizio dei diritti di libertà costituzionalmente protetti.

Ho rifiutato, fin dal primo momento, la logica di un ministero di polizia, tutto votato a svolgere un'attività di polizia con l'unica finalità della sicurezza. Questo rischio vi è stato soprattutto per la pericolosa recrudescenza, negli anni settanta e ottanta, del terrorismo e della mafia, fenomeni che non hanno abbandonato il nostro paese neanche negli anni novanta e in quelli che viviamo.

Si richiede quindi la massima allerta e vigilanza, oltre ad una forte mobilitazione dei cittadini, indispensabile quest'ultima per operare confortati dalla fiducia nelle istituzioni e dalla forza della democrazia.

La necessità di reagire, nel modo più incisivo possibile, agli attacchi del crimine e del terrorismo non significa però trasferire nella concezione del Ministero dell'interno una esclusiva logica di polizia. Va quindi respinta qualsiasi ipotesi di considerare il ministro dell'interno come il ministro di polizia; ciò - a mio parere - sarebbe pernicioso per la democrazia.

Il ministro dell'interno è, e deve essere, un ministro delle garanzie.

La sicurezza, in questa prospettiva, è sì il bene fondamentale di tutti, ma essa è strumentale alla garanzia delle libertà e dei diritti sanciti nella Costituzione repubblicana più di cinquant'anni fa.

È vero che senza la sicurezza non vi può essere la libertà e non vi può essere una giustizia giusta, ma è l'affermazione e l'espansione dei diritti, la missione essenziale - a mio parere - del Ministero dell'interno; un dicastero sentito e vissuto dai suoi funzionari e dai suoi impiegati, in ogni livello, come ministero degli affari interni civili, cioè dei *cives*.

Non intendo soffermarmi ulteriormente su questo mio convincimento che ho messo all'inizio del mio intervento, ma è questo il quadro entro cui si muove la mia azione politica, tesa a sollecitare e riscoprire l'antica vocazione e visione di questa amministrazione generale di sintesi destinata ad attuare le politiche della sicurezza, della difesa e della protezione civile, del sostegno e del supporto di ogni autonomia territoriale e funzionale; un'amministrazione orientata a tutelare il funzionamento della democrazia, assicurando l'unitarietà del sistema e la coesione sociale nel suo complesso.

Si tratta di confermare in tal senso la logica di un centro unitario di imputazione degli interessi generali, di essere così rete delle reti, in grado di attivare il cambiamento con una nuova cultura al centro e sul territorio, offrendo un valore aggiunto alla società nella risoluzione dei problemi dei cittadini.

È per tale motivo che desidero fare riferimento, dinanzi alla Commissione, ai quattro principali comparti di attività del Ministero che poi compendiano le stesse competenze dei nuovi quattro dipartimenti (affari interni e territoriali il primo, pubblica sicurezza il secondo, libertà civili ed immigrazione il terzo, Vigili del fuoco, difesa civile e soccorso pubblico il quarto), la cui nuova configurazione è entrata in vigore - come voi sapete - da pochi giorni e che ha completato la riforma dell'intera amministrazione iniziata con l'attivazione degli uffici territoriali del Governo, eredi delle antiche prefetture e che potrà, nel suo complesso, fare affidamento sulla nuova strutturazione e sul rilancio della carriera del corpo dei prefetti.

Desidero fare tale riferimento perché sono convinto che ciò agevolerà un salto di qualità dell'intera macchina amministrativa, che deve sentirsi vincolata a condizioni di efficacia, efficienza ed economicità di gestione, che deve rendere gli apparati fortemente flessibili e capaci di adattarsi costantemente all'evoluzione dei bisogni, che deve misurarsi finalmente con la

cultura dei risultati, troppo spesso soffocata dalla cultura del formalismo giuridico, di per sé certamente importante, ma insufficiente per soddisfare le esigenze di una società complessa come quella che oggi viviamo.

Sono impegnato in questo senso a conferire vigore a questa nuova articolazione anche per ciò che concerne l'individuazione del secondo livello di organizzazione: quello della managerialità operativa.

Vi propongo in sostanza gli obiettivi che vi elenco: primo, conseguire, nella distinzione fra le funzioni di risultato e quelle di supporto, la flessibilità delle articolazioni degli uffici e l'impiego delle risorse umane mediante una mobilità di queste ultime per motivarle e arricchirle professionalmente (è già accaduto molto recentemente con una forte mobilità dei prefetti); secondo, snellire le procedure e la produzione di atti e servizi; terzo, razionalizzare l'utilizzo delle risorse strumentali con un forte investimento nell'informatica; quarto, potenziare la comunicazione interna per far condividere le strategie di cambiamento e la comunicazione esterna per rendere un miglior servizio alla comunità nazionale; quinto, puntare con più forza sulla formazione, ad ogni livello, come imprescindibile premessa alla partecipazione dei processi di innovazione del Ministero.

In ciò, la volontà di contribuire alla crescita di una dirigenza amministrativa che si qualifichi sempre di più come guida ai processi di cambiamento, orientata e responsabile dei risultati, culturalmente attrezzata per accreditare un nuovo modello di amministrazione statale.

È questo un postulato politico che si rivela fondamentale proprio in ragione della insufficiente funzionalità degli apparati pubblici che devono essere motori, invece, dei processi di trasformazione del paese. Va in sostanza affermata la tesi che ogni soggetto operante nell'ambito dell'amministrazione, al centro come sul territorio, abbia una legittimazione non solo normativa ma sostanziale, con riferimento all'utilità della funzione svolta e della sua rispondenza alle effettive esigenze dell'utenza.

L'aver del resto riposizionato lo Stato sul territorio significa accreditare un ufficio territoriale del Governo il più prossimo al cittadino, per soddisfare le sue esigenze, il più vicino possibile alle istituzioni pubbliche e private che agiscono sul territorio, strumento di rete con tutto quanto si muove sul territorio, in maniera da costituire un valore per lo stesso paese, in grado di realizzare un ambiente sociale coeso e favorevole allo sviluppo.

Un ufficio territoriale del Governo che sia così facilitatore di processi di aggregazione, che aiuti a risolvere i problemi della gente, nel rispetto evidentemente delle diverse sfere di competenza e di autonomia che rendono le diversità una ricchezza quando si trovano poi in un riferimento comunque unitario.

La linea politica di azione relativa all'organizzazione centrale e territoriale dell'amministrazione dell'interno è dunque chiara: trasformare un'antica amministrazione, ricca di tradizioni, di risorse umane e strumentali, di valori di servizio, in una amministrazione più moderna e più capace di rispondere, nei diversi settori di attività, alle esigenze della complessità, che non si accontenta più di risposte semplici e che misura la bontà delle istituzioni nella qualità dei risultati che si raggiungono.

Dopo questa introduzione sull'impostazione politica che intendo imprimere e che sto imprimendo al Ministero che dirigo, vorrei ora delineare, nelle linee generali ed in sintesi, gli obiettivi che mi propongo di raggiungere nei vari comparti dell'amministrazione e che, evidentemente, si pongono nel quadro del programma del Governo Berlusconi su cui il Parlamento ha espresso la sua fiducia ed esercita il suo sindacato ispettivo.

Inizio dalla pubblica sicurezza per le ragioni esposte, perché la ritengo strumentale e premissa al raggiungimento di quella garanzia di libertà dei cittadini che rappresenta una delle più preziose ragioni dell'esistenza di una democrazia.

Se sussidiarietà significa prossimità, anche le forze di polizia devono essere sul territorio prossime, cioè vicine al cittadino. Non solo le forze di polizia, ma anche le forze delle polizie municipali i cui vigili, nella loro qualità di agenti di pubblica sicurezza, fanno parte e devono fare parte del sistema di prevenzione e repressione dei reati.

Questa concezione della polizia di prossimità, che dovrà tradursi in dispositivi più adeguati e flessibili, dal poliziotto o carabiniere o vigile di quartiere, alla razionalizzazione dei presidi di polizia sul territorio onde evitare duplicazioni e ridondanze, deve sollecitare, in misura più accentuata rispetto ad oggi, anche una prossimità ed una vicinanza dei cittadini e, quindi, delle istituzioni che li rappresentano alle forze dell'ordine.

Si tratta di concepire, accanto alla stessa polizia di prossimità, una polizia di comunità sull'esempio anglosassone, dove alcune funzioni di sicurezza che sono secondarie sono affidate a soggetti diversi da quelli tradizionali, riservando a questi ultimi le competenze di sicurezza primaria (più strettamente, quindi, di polizia), più legate ai poteri di investigazione e di necessaria coercizione nei casi previsti dalle leggi.

Ciò significa una concezione di sicurezza condivisa, partecipata, in grado di liberare energie molteplici, ognuna con una propria precisa sfera di competenza, in un sistema unitario - ed è bene sottolinearlo -, idonea ad accrescere le condizioni di vivibilità dei cittadini.

Guardo quindi con favore al coinvolgimento dei comuni, delle province, delle regioni perché, fermi restando gli attuali compiti delle forze di polizia ed i riferimenti all'autorità di pubblica sicurezza contemplati negli ordinamenti vigenti, siano sempre più incentivate forme di raccordo, di sinergie, di integrazione, attivando competenze o rafforzandole in settori che potrebbero, in modo concreto, aggiungere valore all'esistente, potenziando così l'intero sistema della sicurezza.

I cittadini che pur apprezzano l'operato delle forze dell'ordine, chiedono di percepire un maggior senso di sicurezza ed il Governo ha il diritto di fare tutto ciò che è nelle proprie possibilità per soddisfare questa aspettativa.

Questa visione politica della sicurezza non trascura ovviamente la cura della strategia della lotta al terrorismo e al grande crimine di stampo mafioso.

Mi sembra del resto che le iniziative legislative per rafforzare il contrasto al terrorismo lo dimostrino, come pure i risultati delle investigazioni operative su questo fronte, positivi anche nelle ultime ore, sul fronte dell'antimafia e della lotta al traffico degli stupefacenti; vorrei anche aggiungere che sono stati sciolti, come voi sapete, per infiltrazioni mafiose, cinque consigli comunali.

Nel contrasto alla criminalità organizzata resta prioritario l'impegno contro il riciclaggio, l'estorsione, l'usura, il contrabbando, fenomeni da combattere con grande energia per il pregiudizio che essi arrecano al libero mercato, per la forza intimidatrice che esercitano verso le risorse sane del paese, scoraggiandone i progetti di sviluppo dell'economia in tante parti d'Italia, per i costi enormi in sostanza ai danni della collettività. Così come è essenziale - lo ribadiamo - la lotta al racket e all'usura.

Sicuramente, onorevoli colleghi, occorre affinare ulteriormente gli strumenti dell'*intelligence*, non tanto di quella convenzionale, che ha raggiunto risultati che definirei ottimali, quanto di quella non convenzionale, per intenderci quella dei servizi per l'informazione e la sicurezza. Si tratta di dotare gli operatori dei cosiddetti servizi segreti di strumenti indispensabili come le garanzie funzionali, in grado di accrescere le potenzialità operative in ambiti nei quali superare la frontiera della legge è comune, pur sotto rigidi meccanismi autorizzativi di controllo, nonché, nel rispetto dei beni costituzionalmente ritenuti maggiormente rilevanti, finalizzato all'esclusiva tutela della stessa essenza della Repubblica e quindi della nostra democrazia.

Mi sto muovendo in questa logica ed ho, di recente, illustrato il mio pensiero in sede di Comitato parlamentare di controllo sui servizi, non trascurando di ipotizzare l'ampliamento dei poteri di quello stesso Comitato parlamentare, esigenza che ritengo condivisa e condivisibile da parte del Governo, necessaria per le garanzie costituzionali del nostro paese, e di ribadire l'azione di coordinamento affidata al CESIS. Coordinamento che è tema essenziale anche per le forze di polizia e che intendo sollecitare con costante vigilanza, raccomandando ai vertici di curare, in ogni sede e ad ogni livello, la relativa cultura e che vorrei facilitare avvalendomi, oltre che della consulenza del comitato nazionale per l'ordine e la sicurezza pubblica - che convoco molto frequentemente -, anche dell'azione preziosa del consiglio generale per la lotta alla criminalità organizzata.

Tutto questo in una cornice di rapporti e sinergie in campo europeo e internazionale, che sto intensificando, rafforzando e senza la quale, soprattutto nei settori della lotta al terrorismo, al crimine organizzato e al traffico della droga, ogni sforzo rischierebbe di essere vanificato.

Desidero aggiungere che, dopo l'esperienza del G8 di Genova, ho ben presente che la massima attenzione deve essere prestata al tema dell'ordine pubblico, per le sue delicate implicazioni non soltanto di carattere tecnico ma, in particolar modo, di quelle sociali e politiche. Per questi motivi ho diramato precise direttive affinché venga curato l'addestramento dei reparti destinati a tale impiego, vincolandolo ad interventi ispirati ad un sollecito e misurato rigore di fronte alle violazioni di legge, ma, nel contempo, al massimo rispetto dell'esercizio delle libertà garantite dalla Costituzione.

Mi sembra che pure nell'esperienza dell'ordine pubblico negli stadi, constatando la provata utilità della normativa varata di recente dal Parlamento per reprimere la violenza in quei luoghi - che devono essere di svago e certamente di serenità - i reparti mobili dei carabinieri e della polizia stiano dando costante prova di assoluta misura democratica ed intelligente rigore dinanzi alle intollerabili dimostrazioni di gratuita violenza, che sono fortemente in diminuzione.

Né posso sottacere, in questa sede autorevole, l'importanza che annetto alle funzioni di polizia stradale, ferroviaria, di comunicazione, di frontiera e per l'immigrazione. Intendo potenziare, arricchendoli, gli organici di tali forze, in particolare, arricchendole con dotazioni e strumentazioni più moderne, in grado di moltiplicarne l'efficacia operativa per raggiungere i risultati che anche in questi ambiti i cittadini si attendono.

Questa ampia strategia di interventi nel settore della pubblica sicurezza che indica un rilancio della fase di prevenzione, una riaffermazione della presenza e della utilità dell'autorità di pubblica sicurezza ed un coinvolgimento di tutti i soggetti presenti sul territorio esige in primo luogo il recupero delle necessarie risorse umane, logistiche, strumentali e finanziarie. È azione non facile, e non certo facilitata dalle reazioni, a volte immotivate, rispetto alle decisioni che ho assunto e che dovrò assumere quando se ne presenterà l'occasione.

La logica che ispira la mia azione è quella di restituire il più possibile, in termini ragionevolmente brevi, le maggiori risorse al territorio e alla investigazione preventiva e repressiva, eliminando sprechi, privilegi o ridondanze, facendo adottare nuovi metodi di tutela, di vigilanza a persone e ad obiettivi a rischio, anche tramite l'ausilio delle forze armate e facilitando l'immissione di personale civile in quei compiti che non richiedono la presenza di operatori di polizia.

In questo quadro, colleghi deputati, va inserita la scelta di una redistribuzione delle forze di polizia, per evitare che vi siano aree sovradimensionate, caratterizzate da un'impropria sovrapposizione delle diverse forze, ed altre, invece, sottodimensionate, in cui all'espansione demografica, economica e sociale non è corrisposto un adeguato dispositivo di sicurezza.

Ciò implica un maggiore coinvolgimento dei corpi di polizia municipale nell'azione di controllo del territorio, nell'ottica di un rafforzamento del progetto della già citata polizia di

prossimità, nonché la massima diffusione delle moderne tecnologie, per rendere l'azione di prevenzione e di controllo più efficace e più aggiornata.

Desidero sottolineare che i dati provvisori relativi all'andamento della criminalità, nel mostrare una diminuzione dei reati, ed in particolare di furti e rapine, pari all'8 per cento, a confronto con analogo periodo dell'anno precedente, sono certamente confortanti.

Tuttavia, sarà anche necessario non far mancare le adeguate risorse finanziarie per acquisire nuove e moderne strumentazioni ed apparati, reperendo nuove risorse - per questo confido in un comprensivo ed intelligente ascolto del collega dell'economia delle finanze e, consentitemi, del Parlamento tutto, in occasione dell'approvazione del disegno di legge finanziaria - ma anche reimpiegando più razionalmente quelle a disposizione, ed eventualmente spostando, su altri centri di spesa, oneri ingenti che oggi gravano per intero sull'amministrazione del Ministero dell'interno.

Penso, ad esempio, alle notevoli spese per l'accasermamento di polizia e carabinieri, che potrebbero trovare un ristoro chiamando ad una giustificata contribuzione proprio quelle realtà territoriali - comuni, province e regioni - che rappresentano i destinatari principali dell'attività di prevenzione, nella richiamata logica della prossimità.

È evidente che l'impegno che la strategia delineata richiede agli operatori del sistema della sicurezza interna è tale da non far trascurare le loro motivazioni e le loro condizioni. Tra queste ultime, quelle economiche a me sembrano meritevoli della più ampia considerazione.

Il mio impegno in questo campo è forte, e l'occasione mi sembra proficua per ribadire la necessità di interventi mirati, da me suggeriti per tempo, da adottare con lo strumento della legge finanziaria per il 2002, interventi che servano, da un lato, a premiare il maggiore impegno degli operatori più esposti al rischio, ma, dall'altro, a riparametrare le retribuzioni verso livelli di maggiore dignità, in coerente linea con quanto avviene già in molti paesi dell'occidente.

So benissimo che questa scelta comporta il reperimento di risorse finanziarie di non poco conto, ma so anche che quello che si richiede agli operatori delle forze di polizia è molto elevato. Il senso è, quindi, quello di riconoscere un siffatto sforzo e di accrescere così motivazioni e risultati nel settore della sicurezza, tanto interconnessi con i livelli di qualità della vita e di esercizio delle libertà civili dei cittadini.

L'ottica della garanzia delle libertà è quella che presiede, con angolatura diversa, all'altro comparto dell'amministrazione e che fa riferimento al dipartimento delle libertà civili e dell'immigrazione, al quale spettano funzioni e compiti di tutela dei diritti civili, ivi compresi quelli concernenti l'immigrazione, l'asilo, la cittadinanza, le confessioni religiose e le minoranze etniche.

È un ventaglio amplissimo di competenze, che ripropone il ruolo centrale del ministero, in un ambito di grande rilevanza per la democrazia. È centrale, infatti, definire e dare attuazione alle politiche dell'immigrazione e dell'asilo, test di indiscutibile valore in una società necessariamente sempre più connotata dai caratteri della multietnicità, della multireligiosità e della multirazzialità, laddove è necessario trovare i giusti temperamenti, in accorte scelte di integrazione e di accoglienza.

Ciò respingendo con fermezza ogni intolleranza, ma rifiutando con rigore ogni incertezza circa il contrasto alla clandestinità, in molti casi terreno fertile per il reclutamento della manodopera criminale, ma non necessariamente espressiva di un'equazione di equivalenza.

In tale quadro, il disegno di legge presentato in materia, di cui è iniziato l'esame presso la I Commissione del Senato, contiene una serie di indicazioni interessanti, che vanno a modificare la preesistente normativa, conferendo più incisività alle politiche di immigrazione e di asilo, consolidando il rigore verso chi viola la legge, ma facilitando l'ingresso nel paese di chi intende lavorare onestamente.



Se l'orientamento è così definito, anche se esso è suscettibile in sede parlamentare di ulteriori miglioramenti al testo presentato, resta l'esigenza, per l'apparato del Ministero dell'interno, di essere pronto a consolidare le strutture dei servizi civili, rendendole più adeguate allo *standard* di una moderna democrazia, dotandole di adeguate strumentazioni e di efficaci risorse gestionali.

Intelligenti politiche dell'immigrazione e dell'asilo, unite ad un'intelligente gestione dei relativi servizi civili, facilitano il mantenimento di una coesione sociale nel nostro paese. Se da una parte, infatti, la Costituzione democratica e le sue istituzioni riconoscono formalmente valori e dignità all'immigrato, contestualmente esistono ancora nella società fasce di intolleranza e di esclusione che rischiano di accentuare forme di pericolosa frattura sociale. Si tratta, dunque, di trovare i giusti contemperamenti nelle scelte e, soprattutto, nella gestione, respingendo qualsiasi visione di settarismo e di razzismo e, al tempo stesso, ribadendo il rigore contro l'immigrazione clandestina e contro quella criminale.

Tutelare i diritti civili e presidiare la coesione sociale sul territorio significa, peraltro, farsi carico di evidenziare tutte le altre condizioni di difficoltà d'esercizio di un diritto e di una libertà trovando gli strumenti utili per rimuovere ostacoli e discriminazioni sovente legati a culture superate, a sospetti senza motivazione, a prassi non più condivisibili.

Si tratta, al centro e sul territorio, di trovare le formule giuste per attivare sinergie e reti di collegamento con altri dicasteri, con il mondo dell'associazionismo e del volontariato, con enti pubblici e privati, per mettere a disposizione capacità e risorse che valorizzino le diversità e le identità, ricomponendole in un quadro d'insieme coerente con gli interessi del paese.

Anche in questo settore, mi propongo di incentivare una specifica azione d'innovazione e di cambiamento culturale, affinché la visione in chiave di polizia lasci il posto ad una prevalente visione di sintesi generalista, che osserva per intero le dinamiche della società, assicurando a queste ultime e alle sue componenti le migliori condizioni per la crescita e lo sviluppo.

Il terzo comparto cui fare riferimento per esporre le linee guida della mia azione ministeriale riguarda le competenze del nuovo dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile.

Il riferimento è utile per evidenziare l'impegno nel potenziare il Corpo nazionale dei vigili del fuoco - cui significativamente è stato conferito un risalto molto forte nella struttura ministeriale - e deve altresì delineare le linee di una nuova politica della protezione civile, della difesa civile, come componenti essenziali negli stati d'emergenza, di una concezione di sicurezza civile più ampia e più articolata.

In questo quadro, dopo l'abolizione dell'Agenzia di protezione civile decisa dal Governo ed approvata dal Parlamento ed il conseguente ripristino del dipartimento di protezione civile presso la Presidenza del Consiglio, come ministro dell'interno delegato alla protezione civile per l'esercizio delle specifiche funzioni intendo adoperarmi per un efficace e concreto coordinamento fra i diversi ambiti, avvalendomi delle risorse a disposizione e sul territorio dei prefetti per la gestione delle emergenze nazionali, fatte salve tutte le competenze demandate alle regioni e agli altri enti locali responsabili degli interventi nei loro specifici comparti territoriali.

So bene che non è cosa agevole e so bene che si tratta di far prevalere una cultura dei risultati su una cultura delle competenze che inevitabilmente può portare alla frantumazione degli sforzi più che ad una visione unitaria degli interventi necessari.

Mi auguro che l'esperienza porti, anche alla luce di quelli che potranno essere i processi attuativi della riforma del titolo V della Costituzione, ad una precisazione delle sfere d'intervento, soprattutto con riguardo alla responsabilità in occasione d'eventi calamitosi di portata nazionale che devono vedere gli apparati pubblici statali evidenziarsi per la loro coesione, la

loro compattezza cooperativa, in sinergia e raccordo con le organizzazioni degli enti locali territoriali e delle diverse associazioni di volontariato.

Va in tal senso potenziata la componente della difesa civile per tanto, troppo tempo trascurata, e la cui carenza oggi si avverte in modo particolare.

Lo farò sollecitando le sinergie necessarie con gli altri dicasteri interessati a pianificare un sistema d'interventi che, nelle emergenze derivanti da stati di crisi nazionali o internazionali, siano in grado, anche su questo versante, di assicurare una presenza dello Stato rassicuratrice ed attenta.

Ho ben chiara la sensibilità che deve essere ulteriormente maturata nel settore della sicurezza ambientale e della tutela dell'incolumità.

Si tratta di attivare una forte azione di diffusione della cultura antinfortunistica, di sicurezza ambientale, di pretendere una maggiore omogeneità di risposta nell'espletamento dell'azione di soccorso tecnico urgente - anche tramite la riduzione dei tempi d'intervento -, di curare un'efficace tutela dei rischi di radioattività, di approntare un sistema di comunicazioni che consenta non solo i collegamenti interfonici, ma anche la trasmissione digitale di dati e di immagini per garantire una maggiore efficacia nella gestione dell'emergenza nella fase di prevenzione e, quindi, in quella di soccorso.

Si tratta, altresì, di aprire nuovi presidi dei vigili del fuoco, valorizzando, peraltro, la componente volontaria del Corpo, che colloca oggi l'Italia all'ultimo posto tra le nazioni europee, di potenziare gli organici, di rinnovare il parco veicolare antincendio - che ha un'età media di 16 anni -, di fornire nuovi equipaggiamenti, mezzi e strumenti. Si tratta, infine, di realizzare una sinergia con regioni ed enti locali, istituzioni scolastiche e del volontariato, sviluppando azioni di partenariato pubblico e privato al fine di migliorare la capacità di difesa del sistema di sicurezza civile.

Non mi nascondo le difficoltà e sono confortato dalla considerazione e dalla sensibilità della gente comune nei confronti di queste tematiche, dalla stima e dall'ammirazione che i cittadini nutrono nei confronti del Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

In questa veloce sintesi ho riservato per ultimo le indicazioni sulle linee generali riguardanti gli affari civili interni, la cui competenza è affidata ad uno specifico dipartimento il cui ruolo, secondo ciò che è stato dichiarato in apertura del mio intervento, assume un significativo spessore.

Più degli altri, infatti, evidenzia la missione del Ministero come dicastero delle garanzie dei cittadini, nel senso di garanzie del funzionamento delle istituzioni, affinché vengano rese concrete le condizioni di partecipazione e di coinvolgimento dei cittadini al governo del territorio nazionale.

È una missione che occorre affrontare con una cultura nuova e con una visione più moderna dell'organizzazione, perché nuovi sono i cittadini che si sentono titolari di diritti, nuove sono le regioni che vogliono esercitare le loro competenze e nuove le autonomie locali che svolgono funzioni sempre più estese.

Di fronte alla legittima pluralità di soggetti e di interessi particolari, il sistema di Governo ha, anzitutto, il dovere di limitare la conflittualità e di agire positivamente in difesa della coesione istituzionale e sociale. L'interesse particolare che ciascuno rivendica deve essere sì tutelato, ma nell'ambito di un interesse generale.

Al Ministero dell'interno spetta il fondamentale compito di tessere una rete continua fra centro e periferia per agevolare la conoscenza dei problemi, per favorire l'individuazione di soluzioni coerenti con i bisogni del territorio e per garantire efficaci sinergie funzionali nella realizzazione degli interventi.

L'autorità dello Stato non consiste nel concedere, ma nel garantire i diritti; non consiste nel sovrapporsi ai poteri locali, ma nel sostenerne l'azione, allo scopo di favorire la corretta ed efficiente attuazione dei loro progetti di crescita economica e sociale.

Ho già detto, all'inizio dell'intervento, del punto di snodo rappresentato sul territorio dalle nuove prefetture, nella loro veste di uffici territoriali del Governo: sarà necessario riscoprirne questo nuovo ruolo interministeriale ma, al tempo stesso, strategico nel nuovo e complesso sistema amministrativo italiano.

A tal fine, dovranno essere elaborati sistemi di supporto tecnico alla costruzione di politiche pubbliche integrate e coerenti con le politiche territoriali, cui gli UTG dovranno dare il loro contributo concreto in sede locale; ma dovranno anche elaborarsi modelli organizzativi per la gestione di servizi comuni a più competenze dicasteriali e, ancora, dovranno istituirsi adeguate strutture di comunicazione istituzionale.

In questo quadro - e mi rivolgo ancora a voi - spero che la legge finanziaria conferisca nuove risorse aggiuntive a questo programma di potenziamento degli uffici territoriali di Governo, la cui attuazione ritengo costituisca interesse prioritario dello Stato.

Iniziative importanti sono state già avviate e mi auguro che esse giungano a definizione in tempi brevi.

Ne cito alcune.

In ottantré comuni ha avuto inizio la sperimentazione della carta d'identità elettronica, per mezzo della quale il cittadino non solo disporrà dei propri dati anagrafici, ma, in futuro, potrà viaggiare sui mezzi pubblici, potrà entrare nei musei, potrà pagare alcune prestazioni sanitarie e potrà usufruire di parcheggi.

Per quanto riguarda l'indice nazionale delle anagrafi (INA), si sta potenziando la realizzazione, nel settore dei servizi demografici, di un sistema che consentirà a tutti i comuni l'accesso e l'interscambio anagrafico attraverso strumenti telematici.

Con riferimento, altresì, alle procedure elettorali, è in corso di attuazione un progetto di ammodernamento del seggio elettorale che consentirà lo snellimento delle operazioni di voto ed eviterà file, lungaggini e disguidi (in particolare, è in programma l'utilizzazione di una *smart card* personalizzata, al posto dell'attuale tessera, che ridurrà ulteriormente le attese nei seggi).

Debbo anche dire che il ministero ha promosso alcuni interventi correttivi del disegno di legge finanziaria per il 2002 - in ordine ai quali chiedo la collaborazione del Parlamento in sede di esame del provvedimento - per dare risposta a giuste richieste degli enti locali.

Tra questi, segnalo l'incremento dall'1,5 al 4,5 per cento della compartecipazione dei comuni al gettito IRPEF, la previsione di maggiori fondi per favorire l'esercizio associato di funzioni e servizi dei comuni più piccoli, la soppressione del divieto di assunzione di personale dipendente per i comuni che abbiano rispettato il patto di stabilità nel corso del 2001 ed interventi specifici tesi ad incrementare i fondi erariali destinati, per finalità di investimento, ai comuni con popolazione inferiore ai tremila abitanti.

Sono trascorsi ormai sei mesi dalla nascita del Governo Berlusconi. Il compito al quale sono stato chiamato ha richiesto il massimo dell'impegno ed ha rafforzato i miei sentimenti di dedizione verso le nostre istituzioni democratiche.

Sono orgoglioso di assolvere l'incarico di ministro dell'interno perché la visione che esso deve incarnare nell'animo della gente comune corrisponde a quei valori di eticità e libertà cui è ispirata la prima parte della nostra Costituzione ed ai quali ho cercato di conformare la mia vita.

Nell'adempimento delle mie funzioni, anche in avvenire, avrò cura di rendere il Ministero dell'interno sempre più un dicastero di garanzia: garantendo l'esercizio delle libertà di ogni cittadino, la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, dell'incolumità e della vita della gente (nell'ordinario e nelle emergenze di protezione e difesa civile), la tutela di ogni diritto civile, nonché il funzionamento e la regolare costituzione degli organi degli enti locali ed il loro costante sostegno, esso assicurerà l'unità del sistema generale pubblico Stato-autonomie.

Ho in mente una stagione di rinnovamento profondo, che coincida con un cambiamento radicale dell'organizzazione centrale e territoriale dell'amministrazione dell'interno; una nuova concezione del rapporto tra lo Stato ed i cittadini, che deve essere paritario, trasparente e partecipativo; una forte sollecitazione a perseguire tutti l'esclusivo interesse generale, che è l'interesse pubblico.

Mi scuso se la relazione è stata, forse, troppo lunga, ma la vastità dei temi da affrontare era tale da non consentire una sintesi eccessiva, che avrebbe rischiato di apparire omissiva rispetto a competenze, pure importanti, di spettanza del Ministero dell'interno.

PRESIDENTE. Ringraziamo il ministro dell'interno, onorevole Scajola. Mi pare di comprendere che il lavoro che questa Commissione andrà a svolgere sarà abbastanza corposo, attesi anche gli interventi preannunciati dal ministro.

Do ora la parola ai colleghi che intendano formulare domande o richiedere chiarimenti.

GIANCLAUDIO BRESSA. Signor presidente, la ringrazio per la sua sensibilità. Devo esprimere il mio personale apprezzamento per il tono e anche per i contenuti di questa relazione.

Vorrei sottolineare alcuni aspetti a mio modo di vedere molto importanti e interessanti, cercando di leggere questa relazione però in controluce, tenendo in considerazione altri atti del Governo che, invece, trovano meno consenso da parte mia.

Devo dare atto al ministro Scajola di avere affrontato le questioni che riguardano il suo complicatissimo ministero con lo spirito giusto; ovviamente, egli ha una sua propria originalità e una sua propria visione, che si innestano in un processo molto forte e consistente di riforma del ministero, non contraddicendo - anche in base alle cose che ci ha detto - quella linea di riforma, ma anzi arricchendola, come è logico che sia, visto che si tratta di proposte caratterizzate dalla personalità del ministro e dalla linea politica che segue.

Devo dire, però, che questo suo particolare e personale approccio, che - ripeto - apprezzo, ha degli elementi di contraddizione con altri fatti accaduti nel corso di questi mesi. Cercherò di fare alcuni esempi per spiegarmi meglio.

Cominciamo dalla questione più delicata. Io ho apprezzato l'impostazione anche culturale che ha voluto dare rispetto ai problemi dell'*intelligence* e ai temi di un ministero che deve garantire i diritti di cittadini. Ora, l'*intelligence* rappresenta un punto di snodo e di confine assolutamente cruciale; soprattutto in questi ultimi tempi, si capisce l'importanza di un'*intelligence* all'altezza della situazione.

Ci troviamo, infatti, in quel terreno di confine in cui diritti dei cittadini e i diritti della sicurezza dello Stato corrono su una linea rossa, e, in qualche modo, non è sempre agevole tenerli in equilibrio. Rilevo due questioni. In primo luogo, in un momento in cui l'esigenza del coordinamento è massima, ci troviamo di fronte alla singolarità di uno sdoppiamento di responsabilità tra il Ministero dell'interno e il ministro che ha la delega per i servizi segreti (Frattini).

Questo elemento di poco coordinamento, in qualche modo, è diventato evidente - e io sottolineo allarmante - nel momento in cui, recentissimamente, un ministro del Governo ha predisposto un'ipotesi di riforma che, mi pare di capire, non ha il consenso generale di tutto il Governo. Al di là del merito - discuteremo a tempo debito su chi abbia ragione o meno - , mi pare di rilevare come questo sia un elemento di pericolosa debolezza. In questa materia, ci

sarebbero maggiori garanzie di coordinamento se ci fosse un unico referente. Al di là delle mie personali preferenze, la logica funzionale vorrebbe che il ministro dell'interno fosse il punto di riferimento, anche perché ritengo che, al di là delle questioni dell'*intelligence*, debba davvero rappresentare il centro di coordinamento di tutte le forze di polizia.

Qui arriviamo ad un'altra questione molto delicata e complessa che non ha visto una positiva conclusione nella precedente legislatura e che mi auguro possa averla, invece, in quella corrente.

Noi abbiamo visto - il ministro lo sa perché è stato oggetto di discussione in occasione dell'indagine istituita per i fatti del G8 - come a Genova ci siano stati elementi di forte carenza - strutturale ma anche operativa e funzionale - per quanto riguarda il coordinamento tra le forze di polizia.

Questo è un tema significativo, che si riconduce agli argomenti di prima: se di coordinamento davvero vogliamo parlare, cominciamo a mettere le pedine al posto giusto e non duplichiamo le funzioni e le responsabilità.

Apro e chiudo una parentesi.

Ministro, per quanto riguarda la sua sottolineata e, dal mio punto di vista, condivisibile esigenza di dare più risorse alle forze di polizia per il loro contratto, se lei dicesse ai suoi colleghi di Governo nella sala di fronte di accogliere gli emendamenti che l'Ulivo ha presentato per mettere a disposizione delle forze di polizia le stesse risorse previste dalla finanziaria dell'anno scorso, risolverebbe il suo problema e farebbe contento il sottoscritto.

Per cui noi siamo con lei in questo, ma è lei che deve dimostrare di essere con noi dicendo al sottosegretario Vegas di esprimersi a favore degli emendamenti che portano le nostre firme. Su questo siamo su un fronte comune.

CLAUDIO SCAJOLA, *Ministro dell'interno*. Poi avremo un secondo appello.

GIANCLAUDIO BRESSA. Credo però che lei abbia più autorevolezza di me per convincere il sottosegretario Vegas su questo punto. Chiudo la parentesi.

L'altra questione che volevo sottolineare riguarda lo scollegamento tra il programma che lei ci propone e ciò che è avvenuto in ordine alla vicenda della protezione civile. Ora, io ho una opinione diversa dalla sua in merito a quale sia il sistema migliore per organizzare la protezione civile.

Ritenevo che la scelta dell'agenzia fosse valida, ma che vi fossero degli elementi di incongruenza non essendovi un perfetto e puntuale coordinamento tra le competenze dell'agenzia e quelle del ministero.

Io immaginavo una soluzione diametralmente opposta a quella che questo Governo ha seguito; però, se la logica di questo Governo è davvero quella di potenziare il coordinamento (perché è opportuno sottolineare come questo sia uno dei temi tipici in cui le competenze centrali devono collegarsi alle competenze decentrate) - lei ha detto di avere la delega su questo e farà di tutto perché questo coordinamento avvenga - , allora mi chiedo che logica vi sia nell'aver ricostituito, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, il dipartimento per la protezione civile, contraddicendo la riforma della Presidenza del Consiglio stessa.

Io chiedo quale sia la logica che porta il Presidente Berlusconi ad assumersi dei compiti così drammaticamente esecutivi quali quelli della protezione civile.

*Troverei molto più coerente a questo punto, fatta la scelta di eliminare l'agenzia di protezione civile, ricollocarla all'interno del Ministero dell'interno, cancellando completamente il dipartimento per la protezione civile presso la Presidenza del Consiglio che, al di là della delega ricevuta dal ministro per assicurare un coordinamento, resta sostanzialmente una duplicazione, che, anche se con livelli di competenza e di funzioni definite, non aiuta certamente questo coordinamento.*

Questa è un'altra cosa sulla quale credo varrebbe la pena di riflettere; decisa questa riforma, fatela fino in fondo, operate una scelta che abbia una sua coerenza.

Mi rendo conto che le sto proponendo delle cose che aggravano il suo lavoro quotidiano; però credo che il suo dicastero sia, sotto tanti punti di vista, uno degli snodi fondamentali e centrali dell'attività di Governo.

La terza questione riguarda le libertà civili e l'immigrazione. Qui, non ho sentito quali siano gli intendimenti programmatici su due questioni non piccole, anche se sicuramente meno importanti di quelle relative alla immigrazione e all'asilo: la questione delle minoranze linguistiche e quella delle confessioni religiose.

Riguardo alla questione delle confessioni religiose c'è da completare una serie di attività che la XIII legislatura ha avviato e non concluso; quanto alle minoranze etniche, io vorrei ricordare come su questo punto l'Italia sia all'avanguardia in Europa. Invece, alcuni suoi colleghi con competenze che, in qualche modo, hanno a che fare con la questione, formulano ipotesi programmatiche molto poco rassicuranti e confortanti, che rischierebbero di farci fare dei passi indietro.

Su questo tema vorrei aprire una piccolissima parentesi per ricordare come, con il precedente Governo, sia stato fatto un passo molto importante con la sottoscrizione del protocollo aggiuntivo della convenzione di Madrid che garantisce la cooperazione transfrontaliera, che adesso dovrebbe essere approvato dal Parlamento.

Le competenze per l'attuazione di questo protocollo d'intesa sono del Ministero degli affari esteri ma anche del Ministero dell'interno che, nella scorsa legislatura, aveva superato alcune perplessità che avevano impedito al nostro Paese di dare piena attuazione a questo importante protocollo.

Con la riforma del titolo V della Costituzione e con l'inserimento della cooperazione transfrontaliera tra le competenze attribuite, nella realtà, alle regioni e agli enti locali, credo sia importante sollecitare il Parlamento (ma dovrebbe essere il Governo a presentare un disegno di legge in tal senso) a dare piena attuazione a questo protocollo aggiuntivo della convenzione di Madrid sugli accordi transfrontalieri.

Vengo, invece, alla questione più importante, relativa al problema delle libertà civili e dell'immigrazione. Credo che il disegno di legge in discussione al Senato sia un'occasione molto importante per dimostrare che quanto da lei dichiarato corrisponde, veramente, alla linea del Governo. Perché vedo, nelle dichiarazioni rese da alcuni suoi colleghi ministri, pericolosissime chiusure, addirittura diktat e imposizioni: o questa legge si fa in tempi brevi oppure oppure noi.... Non si sa cosa faranno coloro che lanciano queste minacce.

Io, invece, prendo sul serio le dichiarazioni da lei rilasciate e credo che la discussione al Senato e poi quella che si svolgerà qui alla Camera, essendo questo un argomento la cui delicatezza non è il caso di sottolineare, saranno, in un certo senso, la cartina al tornasole della capacità del Ministero dell'interno di diventare davvero il ministero delle garanzie.

In una società che, come lei ha ricordato, è sempre più multiculturale, multirazziale, multietnica e multireligiosa, una legge che cerchi di contemperare il rigore verso i fenomeni della clandestinità e della criminalità, con il potenziamento dell'accoglienza credo sia l'occasione per dimostrare che le cose che lei ha detto sono veramente oggetto di un confronto (mi consenta un termine che in qualche modo detesto) *bipartisan*.

Sono temi che non appartengono ad una maggioranza parlamentare, ma alla civiltà di un Paese. Credo che questa dovrebbe essere l'occasione in cui trovare il massimo livello di confronto e di consenso. Sono però, lo ripeto, allarmato da alcuni atteggiamenti politici.

L'ultima questione (non voglio tornare sulla questione del coordinamento delle forze di polizia e mi auguro che questa sia la volta buona) che voglio affrontare e che ritengo molto

importante, per come lei l'ha descritta e per i risvolti che ha, soprattutto in questo particolare momento, è quella della cooperazione internazionale.

Non possiamo nascondere che, in questo momento, la partita sul mandato di cattura internazionale, la collaborazione tra magistrature e polizie, la partita di Europol e della collaborazione Eurojust e così via sono questioni la cui rilevanza immediata è sotto gli occhi di tutti. Su questo credo che non stiamo facendo tutto quello che potremmo fare.

Trovo assolutamente sbagliato l'approccio avuto dal Presidente del Consiglio nell'immaginare che il voto del Parlamento europeo sia un voto gonfiato da polemiche improprie. Nel momento in cui, davvero, la posizione del Governo italiano nel panorama europeo dovesse apparire come quella di un Governo che non è in prima fila sul fronte della collaborazione tra le polizie e le giustizie europee, credo che pagheremmo un prezzo altissimo non solo alla nostra credibilità ma anche alla nostra capacità di essere protagonisti nella lotta al terrorismo internazionale e alla criminalità organizzata internazionale.

Cose che, invece, credo non meritiamo, non solo per cultura, ma anche per capacità di azione della nostra magistratura e delle nostre forze di polizia.

Dunque, anche su questo tema, vorrei che quanto lei ha dichiarato oggi rispondesse non ad una sua visione personale, ma ad un atteggiamento del Governo nella sua interezza. Cosa che mi pare, invece, di non riscontrare. Mi scuso di non poter rimanere più a lungo.

PRESIDENTE. Al fine di evitare duplicazioni chiedo se vi siano altri colleghi che intendano approfondire gli argomenti sollevati dal collega Bressa.

CLAUDIO SCAJOLA, *Ministro dell'interno*. Se l'onorevole Bressa deve andare via posso rispondere anche subito.

GIANCLAUDIO BRESSA. Posso trattenermi ancora un po', ma non vorrei che diventasse una scortesia nei confronti degli altri colleghi.

CLAUDIO SCAJOLA, *Ministro dell'interno*. Sarò breve nella risposta visto che l'introduzione è stata lunga.

PRESIDENTE. Prego, ministro Scajola.

CLAUDIO SCAJOLA, *Ministro dell'interno*. Con riferimento all'*intelligence* mi interessava subito chiarire che non c'è frammentazione: il ministro dell'interno ha competenza sul SISDE, il ministro della difesa ha la competenza sul SISMI e il ministro dell'interno e il ministro della difesa hanno un nome e un cognome; non esiste un delegato ai servizi.

Anch'io, sovente, leggendo e vedendo trasmissioni televisive rimango perplesso per le diciture, però c'è un equivoco.

C'è un delegato a presiedere il CESIS, che è un organismo che, quando si riunisce, dà linee di indirizzo e di coordinamento. In uno Stato democratico, la funzione della gestione dei servizi non è dei titolari dei ministeri ma dei direttori dei servizi. C'è un equivoco troppe volte diffuso, e mi è gradita l'occasione della sua domanda per fornire una risposta su questo punto.

Dunque c'è il SISDE, c'è il SISMI, c'è il CESIS che ha un compito di coordinamento; il direttore del CESIS ha il compito di coordinare il direttore del SISDE con il direttore del SISMI e c'è un Comitato di controllo parlamentare. Il CESIS è un organismo di coordinamento che svolge le sue funzioni nel momento in cui si riunisce e tali funzioni cessano alla conclusione della riunione.

Quando parlo, nella mia relazione, della necessità che non solo su questo, ma anche su altro, si eliminassero sovrapposizioni ed equivoci è perché ritengo, forse in una visione eccessivamente efficientista che appartiene alla mia storia, che dalla confusione nascano gli equivoci e dagli equivoci nascano, anche, le zone d'ombra. Questo è un punto che mi interessava chiarire e questa credo sia la sede più opportuna.

Con riferimento, poi, all'Agenzia di protezione civile ho chiarito nella mia relazione che desidero prediligere, in ogni azione di carattere amministrativo, l'obiettivo, il risultato, rispetto alla politica della rincorsa delle competenze.

Nel primo periodo di gestione del Ministero dell'interno, ho dichiarato più volte - non era solamente una battuta - che avevo più paura di un evento calamitoso che di un altro G8, tanto avevo colto la frammentazione di competenze presente nel settore delle calamità naturali, frammentazione che metteva tutti a rischio.

L'agenzia era un'altra occasione di confusione.

*L'abolizione dell'agenzia con decreto-legge, con la conversione dello stesso da parte del Parlamento, non è un'opera compiuta; l'onorevole Bressa ha perfettamente ragione quando sostiene questa tesi.*

Dovremo infatti pensare a una nuova legge organica in materia di protezione civile che, dopo un periodo di approfondimento, dovrà essere sottoposta al Parlamento per giungere ad una gestione efficiente ed efficace di questo settore.

Ad oggi, però, con la soppressione dell'agenzia, che automaticamente ha fatto sopravvivere il dipartimento presso la Presidenza del Consiglio, il Governo, il Presidente del Consiglio Berlusconi, hanno inteso anticipare quella che sarà la linea di univocità, dando delega, per quel dipartimento, al ministro dell'interno. Ciò per raggiungere l'obiettivo, in questa fase provvisoria, di un maggiore coordinamento.

Sfido chiunque a voler contestare, oggi, prendendo visione delle diverse normative esistenti prima di questo decreto-legge (poi convertito in legge), le diverse competenze e l'assoluta incapacità di comando preesistenti.

Vi era, inoltre, un'altra anomalia cui porre rimedio: mi riferisco al fatto che l'agenzia non si occupava più solamente delle situazioni di emergenza, ma anche della ricostruzione.

La protezione civile deve essere intesa come un momento di assoluta efficienza per l'emergenza; la ricostruzione spetta ai normali dicasteri. Sono sempre preoccupato di tutta questa legislazione che crea continue superfetazioni ed emergenze.

La protezione civile deve essere intesa come un sistema di assoluta emergenza nel momento in cui si verifica un'emergenza e il momento della ricostruzione spetta, lo ripeto, ai dicasteri competenti.

Per quanto concerne la legge sull'immigrazione, la ritengo una buona normativa, che credo ispirata, allo stesso tempo, dai criteri di rigore e di accoglienza da me poc'anzi ricordati. Penso che possa essere ulteriormente migliorata da alcuni emendamenti presentati negli ultimi giorni, ma l'obiettivo è quello di coniugare rigore ed accoglienza. Questo, lo ribadisco, è l'obiettivo del Governo, e non di un ministro o dell'altro.

Per quanto riguarda il mandato di cattura europeo, nei prossimi due giorni - sia su questo tema sia in riferimento ad Eurojust - si terranno alcune riunioni a Bruxelles.

Sono temi su cui non esiste - come appare, o come alcuni vorrebbero far apparire - una nostra posizione di retroguardia. Siamo molto preoccupati che un tema di questo tipo possa essere affrontato con leggerezza. Non è vero che vi sia una disputa, chi sa per quali motivi, sul numero dei reati da comprendere in questa lista.

Il Governo non vuole - ed ho rappresentato tale posizione nell'ultimo Consiglio dei ministri svoltosi la settimana scorsa a Bruxelles - che per inseguire cento lepri, non se ne catturi neanche una. Dobbiamo metterci nelle condizioni di sviluppare una politica di sicurezza in Europa attraverso ciò che è possibile fare con piccoli passi, dicendo da subito - questa è la posizione assunta dall'Italia - che ogni successivo Consiglio dei ministri potrà ampliare questa lista, andando a verificare cosa si è riusciti a determinare.



Credo che non esistano grandi differenze - come, ripeto, si vorrebbe far apparire - e penso che dopodomani sera, questo problema sarà certamente meno enfatizzato di quanto lo sia ancora oggi.

PRESIDENTE. Do la parola agli altri colleghi che desiderano intervenire.

MARCO BOATO. Ringrazio il ministro per la sua relazione; l'impostazione culturale, istituzionale ed anche costituzionale alla quale in ultimo ha fatto riferimento è da me pienamente condivisa. E credo che sia importante ed opportuno che su un terreno di questo genere - che, pur toccando un ministro di un Governo sostenuto da una maggioranza cui non appartengo, riguarda comunque la totalità dei cittadini dal punto di vista delle garanzie e delle esigenze di libertà e di sicurezza (sicurezza intesa in senso ampio, quindi anche rispetto alle calamità e non soltanto rispetto a problemi di ordine pubblico) - vi possa essere una larga condivisione. Penso che questo sia un fatto molto positivo e do atto al ministro di tale impostazione; ritengo inoltre importante il fatto che questa sia stata enunciata in modo così ampio e motivato nel corso dell'odierna audizione.

Intendo soffermarmi su alcune tematiche (in parte già affrontate); innanzitutto la questione delle competenze istituzionali in merito ai servizi di informazione e di sicurezza (questione già richiamata dal collega Bressa e in parte già affrontata dal ministro).

Quando noi deputati ci facciamo dare dall'archivio della Camera il libretto che riporta la composizione del Governo con le relative competenze e deleghe - perché non disponiamo ancora di un volume in cui questa sia riportata, anche se sono trascorsi oltre sei mesi - leggiamo che vi è un ministro per la funzione pubblica e il coordinamento dei servizi di informazione e di sicurezza.

Da questo punto di vista condivido ciò che ha detto il ministro Scajola, però un problema si pone. Ribadisco che non mi interessa, in questa sede né altrove, creare un conflitto tra il ministro dell'interno ed il ministro della funzione pubblica, ma se volessi fare una battuta direi che il conflitto è già emerso in modo evidente sui giornali del giorno successivo e, in qualche modo, anche nell'intervento precedente. Vi è un problema di responsabilità del Parlamento e del Governo.

Sul *Corriere della Sera*, se non sbaglio, di domenica 25 novembre (non critico tale quotidiano che fa il suo mestiere e, quindi, se qualcuno gli fornisce del materiale, lo pubblica), infatti, è stata pubblicata la bozza di un disegno di legge del Governo, già varato dal comitato interministeriale (così è scritto sul *Corriere della Sera*, ma credo che si tratti del comitato interministeriale per le informazioni e la sicurezza, ossia del CIIS, che è previsto dalla legge del 1977, come il CESIS, il SISDE e il SISMI).

In questa circostanza, tale bozza viene ammessa come tale e commentata dal ministro per la funzione pubblica e il coordinamento dei servizi di informazione e sicurezza. Non viene, quindi, contestata nel suo contenuto, non viene precisata, non viene corretta né viene destituita di fondamento, anche se, essendo molto attento a queste vicende, nei giorni successivi - credo addirittura il giorno dopo - ho letto su vari quotidiani (*Corriere della Sera*, *La stampa* e forse qualche altro) che il ministro dell'interno aveva precisato che, allo stato attuale, non esisteva alcun disegno di legge.

È chiaro: non è che non esista il problema o un'elaborazione istruttoria; sappiamo tutti che essa risale al precedente Governo e alla precedente legislatura. Comunque, in qualche modo il ministro dell'interno ne ha delegittimato l'ufficialità, sia pure sotto forma di bozza «ancora riservata», come scriveva il *Corriere della Sera* (è bello che si parli di una bozza «ancora riservata» che viene pubblicata sul primo giornale italiano!).

In quel caso vi è stato un problema di metodo che mi pare sia emerso con evidenza anche nella risposta al collega Bressa. Tuttavia, signor ministro, vi è anche un problema di contenu-

to. Che sia opportuna una riforma dei servizi di informazione, a distanza di 24 anni dalla precedente, mi pare del tutto legittimo: ciò non scandalizza nessuno, anzi scandalizzerebbe il contrario.

Le vorrei chiedere un primo chiarimento (poi, un ulteriore chiarimento si avrà a livello parlamentare, perché il disegno di legge dovrà passare attraverso questa Commissione o, forse, attraverso Commissioni congiunte). In questo clima di necessario allarme internazionale dobbiamo prestare molta attenzione - e per questo motivo ho apprezzato l'impostazione della sua relazione - affinché le esigenze di sicurezza interna e internazionale non entrino in rotta di collisione con il fatto che siamo in uno Stato costituzionale di diritto.

Lei sa - e noi tutti sappiamo - che in altri paesi vi è un dibattito molto aspro; in particolare, negli Stati Uniti d'America il Congresso ha votato, al 99 per cento, il consenso al Governo degli Stati Uniti sulle iniziative di lotta contro il terrorismo, ma si è spaccato quasi a metà sulle proposte del ministro Ashcroft relative ad una serie di misure, che possiamo definire emergenziali.

Pertanto, anche in uno Stato che è il primo del mondo come forza e potenza ed è il primo colpito dal terrorismo di questa fase, si discute legittimamente su come si debba contemperare l'esigenza della sicurezza con quella - definiamola genericamente - delle garanzie. Uso la parola «garanzie» in un altro significato, ma si tratta di un gioco di parole che mi riesce bene e che non avevo programmato.

Infatti, da questo punto di vista, il tema riguarda le cosiddette garanzie funzionali: le modalità con cui esse venivano prospettate in quella bozza - ancora riservata, pubblicata sul *Corriere della Sera* e commentata senza alcuna correzione dal ministro che ha il compito ufficiale del coordinamento dei servizi di informazione e sicurezza - non erano rassicuranti, per usare un altro eufemismo, rispetto alle garanzie di uno Stato di diritto.

Ho constatato che lo stesso ex Presidente della Repubblica Cossiga - che è stato ministro dell'interno e che è un esperto di servizi di sicurezza (lo dico non criticamente: sono un estimatore di Cossiga, anche quando ha qualche intemperanza) - il quale, in prima battuta, aveva reso una dichiarazione di totale adesione, proprio due giorni fa, invece (forse avrà visto il testo e ci avrà riflettuto) ha rilasciato una dichiarazione molto preoccupata.

So che questa è soltanto un'audizione in cui si discutono le volontà politiche e che poi, ad un certo punto, vi saranno i testi legislativi.

Tuttavia, siccome si tratta di una questione che ha suscitato grande allarme ed è il momento meno opportuno per dividere l'Italia (adesso non voglio riferirmi all'America), l'opinione pubblica italiana e le forze politiche italiane rispetto a finalità che, sia per la maggioranza sia per l'opposizione, devono essere comuni - e mi riferisco a quelle relative al contrasto al terrorismo - le chiederei un chiarimento al riguardo.

Infatti, così come prospettate, a mio parere, tali questioni si ponevano in rotta di collisione frontale con lo Stato costituzionale di diritto, il quale, tra i suoi obiettivi, annovera anche la tutela della sicurezza e dell'unità dello Stato, ossia alcune ragioni di principio, generali e irrinunciabili, che si collocano al di sopra di tutto. Tuttavia, non voglio che esse si traducano in una mera ragion di Stato che giustifica tutto, sullo stile dei politologi del cinquecento, perché non saremmo in uno Stato di diritto, bensì in uno Stato assoluto. Ovviamente, non ho bisogno di spiegare né a lei né al presidente Bruno la differenza fra le due forme di Stato. Gli obiettivi possono essere anche gli stessi, ma uno Stato autoritario e uno Stato democratico li affrontano in un modo diverso.

Il fatto che non vi siano controlli parlamentari, che non vi sia alcun controllo da parte della magistratura e nessuna rendicontazione successiva (parlo di rendicontazione, ma non nel senso economico) ha giustamente creato grande allarme, anche perché non vi è stata alcuna

smentita. La smentita è giunta da parte sua, nel momento in cui ha affermato che quel testo non esiste, ma vi è stato il silenzio del ministro Martino. Tuttavia, se il testo in realtà esiste - sebbene sia ancora qualcosa di informale che non possiede i crismi di ufficialità e sebbene se ne sia appropriato un ministro, prescindendo dagli altri e dal Presidente del Consiglio - ed è stato reso noto, non ufficialmente ma informalmente, sul primo giornale italiano, vorrei una risposta anche in merito a ciò.

In qualche modo, nella sua relazione lei ha già fornito una risposta; io l'ho ascoltata molto attentamente, ma le rivolgo comunque una domanda al riguardo. Non le chiedo di riaprire una polemica con un ministro che fa parte del suo Governo, perché è un gioco che non voglio fare.

Sono preoccupato rispetto al nostro Paese e alla dolorosa lotta contro il terrorismo, la criminalità organizzata e i crimini di varia natura, che in questo momento costituiscono la priorità delle priorità, ma sono anche preoccupato del fatto che nel nostro Paese non avvenga uno snaturamento, anche perché la storia passata - lei lo sa meglio di me - ha già visto episodi di questo genere.

Su questo argomento mi sono dilungato più di quanto avessi previsto, quindi mi permetto di essere più sintetico sugli altri. Se possibile, voglio citare alcuni «titoli».

Nel suo elenco ha parlato, giustamente, anche della lotta contro il traffico di droga. Non vorrei sollevare la questione relativa al proibizionismo e all'antiproibizionismo: non sarebbe la sede adatta e, comunque, ho a che fare con un Governo che ha una piattaforma al riguardo.

Vorrei, invece, sollevare un problema che mi sta allarmando. Non sono un fanatico di una posizione ideologica, tutt'altro. Tuttavia, mi pare che si stia affermando in sedi extraistituzionali, anche da parte di ministri che non hanno alcuna competenza istituzionale al riguardo, una tendenza contro le politiche di riduzione del danno, che non mettono in discussione di per sé il proibizionismo e che sono adottate in molti Paesi europei.

Esse si fanno carico del problema della scelta fra una predica al tossicodipendente, finalizzata a salvargli l'anima e magari non la vita e, invece, politiche che, prendendo atto che si tratta di un tossicodipendente che, quindi, versa in una situazione di grave disagio sociale (per usare, anche in questo caso, un eufemismo), possano comunque portare a politiche di riduzione del danno.

La questione è se si preferisca la predica religiosa ed etica (io sono un credente, ma non accetto che si usi un'impostazione religiosa quando si affrontano laicamente le questioni della società) e, quindi, una predica totalizzante, a politiche concrete e pragmatiche che permettano di ridurre i rischi di morire esistenti per chi assume droga in certe condizioni.

Per quanto riguarda i commissari antiracket, non perdo tempo ad illustrare tale argomento, perché sia lei, sia il presidente, sia i colleghi ne siete a conoscenza. Le chiederei di fornirci un chiarimento al riguardo, poiché si tratta di un tema che nelle ultime settimane ha dilacerato l'opinione pubblica.

Per quanto riguarda la questione delle scorte, sebbene oggi non ne abbia parlato, condivido totalmente ciò che lei ha affermato in altre occasioni. Lei ha sostenuto di voler cancellare il fenomeno disgustoso - come lo ha definito - della scorta concepita come una sorta di *status symbol*.

In merito a questo aspetto, sono più d'accordo con lei di quanto lei non sia con se stesso. Mi pare, però, che si siano sommate questioni di eliminazione di sprechi, di uso non corretto e di mantenimento di *status symbol* che non hanno più ragion d'essere con problemi reali di sicurezza.

Non vado oltre, dato che lei sa benissimo di cosa stiamo parlando, ma le chiedo un chiarimento al riguardo.

Ho apprezzato che lei abbia toccato la questione riguardante il coordinamento delle forze di polizia e le modalità di intervento in servizi di ordine pubblico. Come lei sa, si tratta di un argomento sul quale alcuni di noi, a cominciare dal nostro presidente, hanno trascorso l'estate.

Ho condiviso gran parte della sua relazione, ma mi pare un po' poco rispetto a quanto è avvenuto. So che quando sono avvenuti tali fatti, lei era ministro da poco più di un mese, però sono emersi problemi macroscopici sia sotto il profilo del coordinamento, sia sotto il profilo delle modalità di intervento.

Infatti, le modalità di intervento che abbiamo visto - e mi riferisco a quelle nei confronti di persone che, pur non avendo messo in atto azioni violente, si sono trovate sanguinanti per la strada - mi preoccupano molto.

Non voglio ritornare sul G8: dal punto di vista parlamentare è un capitolo chiuso che non voglio riaprire.

Mi preoccupa, però, per il futuro e le chiedo di dire qualcosa di più al riguardo. Ripeto, quello che lei ha detto è condivisibile, ma mi sembra poco rispetto all'importanza delle questioni.

Per quanto riguarda il diritto d'asilo abbiamo lavorato per anni in questa Commissione per cercare di varare una nuova legge in materia. Siamo, credo, l'ultimo Paese in Europa a non avere tale legge.

Qualcuno della maggioranza attuale potrebbe obiettare che sarebbe stato nostro compito, in quanto maggioranza, provvedere in tal senso.

Chi ha fatto parte di questa Commissione nella legislatura precedente sa che se non ci siamo riusciti è perché gli ostacoli posti dall'opposizione di allora sono stati tali e tanti da impedirci di procedere consensualmente. La questione è rimasta all'ordine del giorno al livello italiano ed europeo: le chiedo cosa intenda fare al riguardo. Ovviamente è il Parlamento ad approvare leggi, non il ministro, ma quest'ultimo ha un potere di impulso che non ho bisogno di spiegare a lei e ai miei colleghi.

Per quanto riguarda la questione dell'immigrazione, lei ha parlato di lotta contro la clandestinità. Lei sa che sotto la parola clandestinità si possono nascondere il criminale clandestino o il potenziale criminale, ma anche migliaia e migliaia di persone (prevalentemente donne) che lavorano nelle nostre famiglie. Non posso parlare di una mia esperienza personale, ma conosco decine di famiglie che fanno assistere i loro cari o fanno fare lavori domestici a persone tecnicamente clandestine.

Mi chiedo se lei, come ministro dell'interno, non si ponga il problema di distinguere drasticamente tra la clandestinità come potenziale ambito di reclutamento criminale e la clandestinità tecnica - la chiamerei così - riguardante migliaia di persone che sono, oggi, il supporto di centinaia di migliaia di italiani di tutti i colori politici, anche se non di tutti gli strati sociali (gli strati medio-bassi non se lo possono permettere).

Per quanto riguarda la questione della libertà religiosa, mi pare che il senatore Andreotti, in un dibattito al Senato, non so se rivolgendosi a lei o al Presidente del Consiglio, abbia posto un problema che adesso le pongo anch'io.

Le chiedo, cioè, se non sia il caso di accelerare, con i dovuti criteri di trasparenza e di rigore, l'intesa con le comunità islamiche.

Questo, infatti, sarebbe un grande segnale rispetto ai problemi che tutti noi abbiamo detto di voler evitare, come la guerra di religione, lo scontro di civiltà o la criminalizzazione discriminata di appartenenti ad una confessione religiosa. Questo potrebbe essere un segnale forte da parte del Governo sapendo che vi sono molti problemi tecnici perché, a differenza di altre confessioni, le comunità islamiche non sono rappresentate univocamente.

Vorrei svolgere un'ultima considerazione per richiamare un'esperienza che conosco bene, quella del Trentino-Alto Adige, in materia di componente volontaria dei vigili del fuoco. A tale riguardo lei ha detto che l'Italia è ultima in Europa.

Forse, in Trentino-Alto Adige, siamo tra i primi in Europa. Quel modello, che sta funzionando perfettamente, dovrebbe essere generalizzato nel nostro paese.

PRESIDENTE. Ringrazio l'onorevole Boato invitando, però, gli altri colleghi ad una maggiore sintesi non per quanto riguarda il tempo, ma gli argomenti. Naturalmente darò la parola a tutti, ma non so se il ministro avrà la possibilità di rispondere compiutamente alle domande poste o, al contrario, intenda riservarsi di fornire alla Commissione un documento scritto.

Do ora la parola all'onorevole Mascia.

GRAZIELLA MASCIA. Signor presidente, non si possono che apprezzare le parole del ministro e la cultura politica che le ispira. Appare, però, molto evidente la contraddizione fra le parole che lei usa, signor ministro, e quanto sta avvenendo in questo Governo.

Concludendo il suo intervento lei ha dichiarato di condividere fino in fondo l'operato del Governo di cui fa parte. Poiché il mandato è già iniziato da sei mesi mi pare giusto, da parte nostra, sottolineare la contraddizione.

Non posso fare a meno di sottolineare come le parole forti e positive da lei usate nel richiamare i diritti e le garanzie costituzionali della democrazia (ed è evidente che quanto lei dice non è frutto di propaganda, ma di una cultura e di un'esperienza politica) siano in contraddizione con l'operato di questo Governo sotto tanti aspetti.

Appare evidente lo scarto rispetto a quanto abbiamo visto ieri al Senato. Mi riferisco a tali avvenimenti non solo perché parliamo di un sottosegretario di sua competenza, ma perché le parole usate dal ministro Castelli non sono proprio in sintonia con i concetti di rispetto delle garanzie e dei diritti.

Sottolineo solo quelle che considero le maggiori contraddizioni anche per non contravvenire al richiamo fattoci poco fa dal presidente. Ritengo, comunque, doverosa una sollecitazione al confronto da parte nostra.

Per restare nei temi di sua competenza, credo che la sua replica nei confronti dell'onorevole Bressa esprima uno scarto tra le sue parole e quello che, a mio avviso, è il progetto di legge sull'immigrazione.

Signor ministro, non si può dire che guarderemo alla questione dei diritti sociali, al rispetto delle garanzie individuali e civili, alla coesione sociale - e, da questo punto di vista, al ruolo dei prefetti - sostenendo, poi, che tali concetti siano compresi in questo progetto di legge.

Penso che l'impianto di quel provvedimento sia assolutamente il contrario e che peggiori il testo precedente in vigore - la legge Turco-Napolitano che, dal punto di vista dei diritti di cittadinanza degli immigrati, non considero una buona legge - proprio dal punto di vista della logica emergenziale e punitiva.

È stato fatto riferimento a questa schiera di lavoratrici e di lavoratori che tutti noi utilizziamo, cioè coloro che aiutano i malati e che sono, ormai, manodopera fondamentale nel nostro paese; per esempio, facendo riferimento alla vertenza della camera del lavoro di Brescia dello scorso anno, possiamo parlare di persone considerate tecnicamente clandestine, che lo erano - e, probabilmente, lo sono ancora - semplicemente perché i loro datori di lavoro si rifiutano di riconoscerli: si tratta di lavoratori in nero che lavorano in piccole aziende.

Dunque, credo che ragionare partendo dai diritti vuol dire davvero capovolgere un'impostazione che non può essere quella contenuta in questo progetto di legge, rispetto sia all'asilo sia, persino, ai diritti previsti dall'articolo 10 della Costituzione.

Con questa legge, si facilitano le espulsioni, si eliminano le garanzie e il diritto di impugnare provvedimenti considerati illegittimi - cosa già difficile prima, e adesso mi sembra che

potrebbe diventare praticamente impossibile, si allungano i tempi nei centri di detenzione, con i permessi di soggiorno che diventano contratti di soggiorno.

Penso che, quando si ragiona sul contratto di soggiorno, prima ancora delle condizioni materiali di queste persone, si ponga un problema di cultura e di civiltà, e, ripeto, le parole che lei ha usato e i principi che ha affermato mi sembrano in contrasto con la sostanza, per esempio, di una legge di questo tipo.

Inoltre, ma su questo punto sono più disponibile a verificare in corso d'opera il prosieguo di questo percorso, trovo una contraddizione sulla logica emergenziale tra la legge antiterrorismo - che penso sia pericolosa, per quanto il testo approvato in aula sia stato migliorato e, comunque, con una logica emergenziale - e quella che, invece, mi è sembrata la sua impostazione e la sua idea di garanzia della sicurezza.

Così come lei l'ha espressa, si tratta di un'idea che apprezzo ma, anche in questo caso, non è insita nella legge antiterrorismo che abbiamo approvato, perché si interviene con intercettazioni ed operazioni sotto copertura.

Su questo aspetto le concedo maggior credito, nel senso che molto dipenderà da come verrà gestita una legge di questo tipo e dalle pressioni che, in questa direzione, verranno dall'estero; infatti, la normativa che arriverà dall'Europa non è, purtroppo, migliore della nostra e credo che la concezione di reato di terrorismo internazionale sia un elemento pericoloso rispetto alla libertà di opinione e alla modalità con cui si arriva a definire tale reato.

Pochi giorni fa, ho svolto un'interpellanza ed abbiamo dovuto ricorrere all'Assemblea per dire al sottosegretario per la giustizia che, in Italia, non accetteremo pressioni dagli Stati Uniti rispetto agli imputati stranieri e alla richiesta di estradizioni che non garantiscano le libertà previste dalla nostra Costituzione e dal nostro codice.

Voglio dire che, in un clima come questo, ci sono tanti elementi e, quindi, se le sue parole venissero attuate e fossero garanzia di una gestione di un certo tipo, a mio avviso, sarebbero rassicuranti; tuttavia, poi, devono fare i conti anche con le questioni scritte e con i testi di legge che vengono approvati.

Anche se è stato detto già molto sulla questione dei servizi, rispetto al problema delle funzioni lei ha fornito chiarimenti, e voglio sottolineare le sue parole che mi sono sembrate importanti nel contesto di tale discussione.

Credo non sia questa la sede per discuterne il merito. Naturalmente, su tutta la questione della riforma possiedo un'opinione che ho anche scritto e che va oltre questa idea di legittimare semplicemente maggiori libertà agli agenti, anche se ritengo che questa sia una materia molto complessa.

Nel dibattito sui giornali ho apprezzato che lei abbia sottolineato che un provvedimento di questo tipo ha bisogno del contributo delle opposizioni: credo che, al di là delle urgenze di questi tempi, questo sia l'elemento più importante e spero che questo impegno venga davvero salvaguardato fino in fondo.

Vorrei esaminare velocemente argomenti più specifici da lei richiamati, entrando nel merito di altri aspetti del suo dipartimento, come la questione della polizia di prossimità.

Preferisco sentir parlare di polizia di prossimità che di tolleranza zero, come in altri paesi, e anche in questo caso la nostra Commissione potrebbe cercare di conoscere le esperienze anglosassoni più da vicino. Mi permetto di sottolineare un dubbio, e cioè che questa polizia di prossimità non si riduca nel vedere qualche poliziotto in più nei quartieri e nelle vie più ricche, dove lavorano gli orefici o altri negozianti, come succede e sta succedendo di questi tempi.

Non amo molto la demagogia: se quella di prossimità fosse una polizia che, come abbiamo visto in un altri momenti, non rispondesse a logiche di campagne, di leggi, di ordine e di

emergenza ma cercasse semplicemente di razionalizzare ed utilizzare al meglio le risorse sul territorio in un coordinamento e in un quadro di direzione centrale e non locale, allora sarebbe un'impostazione che condivido; tuttavia, sappiamo che la polizia di prossimità è qualcosa di più di tutto ciò, perché reca una storia, un'esperienza e una cultura che nasce in determinati paesi e che noi non abbiamo.

Essa fa riferimento ad un rapporto tra cittadini e forze dell'ordine che, in quei termini, il nostro Paese non conosce. Per quanto ci riguarda, se lo spirito è quello di una collaborazione e di una prevenzione, non di una logica poliziesca pura e semplice, si tratta di un lavoro molto faticoso.

Personalmente, credo che nel nostro paese, dopo i fatti di Genova, tale lavoro sia particolarmente faticoso; vorrei liberarmi da questa sindrome, ma credo che la coda non sia finita. In questa sede mi permetto di sottolineare che, proprio in relazione a questo concetto della polizia e del rapporto tra cittadini ed istituzioni, a seguito di quell'esperienza si è aperta una ferita molto profonda che, naturalmente, lascia dei segni, non solo sul terreno della gestione delle manifestazioni di piazza, ma proprio nella relazione tra i giovani e le istituzioni conosciute in quel contesto.

Siccome credo molto in tale istituzione e in questo mi sto adoperando, ho visto ed apprezzato, in primo luogo da parte delle forze dell'ordine, una riflessione ed una discussione e non ho avuto difficoltà ad ammettere anche l'impegno personale del ministro dell'interno, per esempio nella manifestazione del 10 novembre a Roma; si trattava di una situazione molto delicata e particolare che, però, ha dimostrato che alcune cose si possono fare bene perché, naturalmente, dipende da come viene gestito il tutto.

Ho letto questo impegno particolarmente rilevante proprio come uno sforzo per sanare quella ferita. Pur riconoscendo pubblicamente questi elementi, ritengo che ci sia ancora molto da fare, sia in relazione ad un'idea di polizia come lei l'ha descritta (all'interno di un impianto di diritti e non di ordine pubblico) sia in relazione alla gestione della piazza, con il problema enorme della formazione, da lei ha richiamato: credo che su questo terreno la questione sia molto rilevante.

Formare del personale non solo per insegnare ad usare nuovi strumenti di tecnologia avanzata, ma anche per far conoscere o sottolineare i diritti fondamentali dei cittadini in relazione alle nuove presenze di stranieri, ritengo sia un'impresa molto ardua che, comunque, seguendo questa strada, potrà essere realizzata con la collaborazione di tutti.

Sempre per chiudere lo strascico di quanto avvenuto a Genova, vorrei sollevare due questioni. La prima riguarda l'eventuale esistenza di ulteriori elementi che dovremmo conoscere dopo quella storia. Il Comitato sul G8 si è chiuso senza ottenere tutte le risposte che avremmo voluto, la magistratura ancora indaga, continuano ad arrivare lettere e denunce dall'estero.

Recentemente, ho presentato un'altra interpellanza su tale argomento. Ritengo che ottenere risposte anche sulla gestione di quella vicenda sarebbe un elemento di giustizia e di chiarimento, soprattutto rispetto alle persone che, in qualche modo, ne hanno pagato il prezzo.

Vorrei, inoltre, avere un chiarimento in ordine all'indagine amministrativa che il ministro ha detto di aver disposto sulla carica di via Tolomaide. Se non in questa sede, almeno in un'altra mi piacerebbe sapere come tale indagine si sia conclusa.

Sono d'accordo sui diritti delle forze di polizia, di questi lavoratori, che sono stati presi in considerazione non solo in termini salariali e di diritti normativi.

A questo proposito, vorrei sapere se è in fase di revisione il codice di disciplina delle forze di polizia, in quanto ciò rappresenta una delle questioni più pesanti.

Infatti, si tratta di un codice che porta in sé un potere discrezionale di questori, commissari e quant'altro; è un codice molto discutibile anche dal punto di vista dei principi e delle

necessità rispetto ai comportamenti delle forze dell'ordine, che tende a regolamentare aspetti banali, a volte - mi scuso -, anche ridicoli, come la barba, i capelli o le frequentazioni esterne di tali lavoratori.

Ci sono, evidentemente, elementi di garanzia comportamentale che non sembrano particolarmente attinenti con quel compito e che, tuttavia - proprio sulla base di questa discrezionalità -, accentuano discriminazioni che possono verificarsi.

Ritengo che anche questo codice dovrebbe essere riscritto sulla base di quell'impostazione da lei qui riferita, vale a dire la questione dei diritti e le questioni fondamentali cui devono attenersi le forze dell'ordine nello svolgimento del proprio compito (l'accoglienza, l'integrazione, eccetera).

Mi trovano sempre consenziente gli elementi, le questioni, gli strumenti innovativi che possono aiutare la vita delle persone, mentre ho sempre qualche dubbio e pongo anche delle questioni quando parliamo di carta d'identità elettronica. Siamo ancora in fase di sperimentazione, quindi probabilmente potrete fornirci ulteriori delucidazioni in merito; tuttavia, il fatto che con questi strumenti si possano fare molte cose pone serie questioni di *privacy*; quindi mi piacerebbe approfondire maggiormente tale argomento.

PRESIDENTE. Non vi nascondo di essere un po' imbarazzato, in quanto per poter rispondere a tali domande credo sarebbero necessarie altre tre o quattro riunioni.

Il ministro mi ha comunicato che tra 20-25 minuti dovrà andare via, quindi, essendo ancora iscritti a parlare i colleghi Lucidi, Saponara, Montecchi, Mancuso e Geraci, ritengo sia necessario contenere gli interventi.

Non intendo togliere la parola a nessuno, ma ho la sensazione che il tipo di domande non consentirà al ministro di rispondere nel corso di questa audizione.

MICHELE SAPONARA. Ho apprezzato molto la relazione del ministro, che ho trovato lucida, densa di contenuti, realistica ed anche sintetica in relazione al materiale al nostro esame.

Il ministro ha delineato uno Stato moderno ed efficiente, che sia vicino ai cittadini e che riesca a conciliare la massima sicurezza con il pieno rispetto delle garanzie previste dalla Costituzione.

Per quanto concerne l'ammodernamento delle forze dell'ordine, vorrei ricordare che ho partecipato al Comitato sul G8 - non sono affetto dalla sindrome dell'amica Mascia, che continua ad invitarmi a diversi dibattiti, ai quali partecipo volentieri perché è una collega simpatica e responsabile - e ho ascoltato, in quella sede, la sua relazione, il suo impegno, l'analisi di tutta la situazione svolta nel nostro documento, nel quale si evidenziavano determinate manchevolezze che, peraltro, vengono da lontano - è l'unica nota polemica che faccio in questa sede - e a cui lei, signor presidente, si è impegnato ad ovviare nel rispetto della Costituzione.

Certo, vi sono questioni importanti, come ad esempio l'emigrazione, in cui occorre conciliare la solidarietà, la sicurezza, l'economicità di tale questione, e noi siamo a disposizione per affrontarle tutte con impegno. Certo, si tratta di un impegno gravoso, stimolante e oneroso anche dal punto di vista finanziario, che richiede molta intelligenza.

Noi, signor ministro, le garantiamo ogni nostra collaborazione affinché il suo programma venga attuato sempre nel rispetto dei principi costituzionali e sono sicuro - come è stato affermato, poc'anzi, da tutti i colleghi - che anche l'opposizione fornirà il proprio contributo costruttivo.

L'ho sentito nelle parole di apprezzamento che le sono state rivolte, tutte finalizzate ad ottenere risposte che consentano un allargamento del tema da lei affrontato, consentendole di venire incontro a tutti gli argomenti che le sono stati posti.



Dicevo del contributo costruttivo dell'opposizione, già realizzatosi in altre occasioni; ricordo con piacere il contributo che l'amico Boato ha dato, o ha tentato di dare, durante la Commissione bicamerale, in materia di giustizia, evidenziando la sua posizione di grande garantista.

MARCELLA LUCIDI. Vorrei svolgere alcune brevi considerazioni ed una serie di domande, con l'impegno di non ripetere e di non sollevare nuovamente questioni che già i colleghi hanno portato all'attenzione del ministro.

Innanzitutto, ringrazio il ministro dell'ampia esposizione appena svolta; tuttavia, vorrei fare una riflessione - sollevata dall'accorgimento iniziale che lei, signor ministro, ha voluto dare alla sua relazione - anche perché, in un'interrogazione a risposta immediata, insieme all'onorevole Violante, la sollecitammo ad intervenire in Commissione.

PRESIDENTE. Non è stato mai chiesto.

MARCELLA LUCIDI. No, signor presidente, noi sollecitammo, attraverso un'interrogazione a risposta immediata in aula, il ministro a portare all'attenzione della Commissione il suo programma di governo. Siccome non era stato fatto...

PRESIDENTE. Non è ammesso: deve chiederlo all'ufficio di presidenza della Commissione e non in aula. Abbiamo messo all'ordine del giorno l'audizione, il ministro ha dato la sua disponibilità e lo stiamo qui ascoltando.

MARCELLA LUCIDI. Io non sto polemizzando in questo momento con il ministro. Sto dicendo che, siccome capisco e condivido la parte iniziale del suo intervento in cui, ovviamente, ha motivato con gli impegni dei mesi scorsi la sua difficoltà ad intervenire, la nostra era essenzialmente una preoccupazione dettata dal fatto che non avevamo chiaro l'indirizzo politico che cominciava ad emergere in alcuni provvedimenti, a partire dal Documento di programmazione economico-finanziaria, fino alla legge finanziaria stessa.

Oggi, ho appreso da lei della sua richiesta - quindi della sua condivisione - di finanziare la riparametrazione dei redditi delle forze di polizia, il che nella legge finanziaria non era scritto.

Noi abbiamo chiesto con un emendamento di poter disporre dei finanziamenti e oggi sento che lei su questo tema è fortemente attento e quindi sosterrà questo impegno: poi, se saremo noi a sostenere lei o viceversa, fa parte della dialettica politica. Evidentemente, l'interlocutore è un terzo, il ministro Tremonti, ma è chiaro che per noi è prioritario dare conseguenza ad un provvedimento di legge, la riparametrazione dei redditi delle forze di polizia, che la stessa opposizione - allora maggioranza - introdusse nell'ordinamento.

La seconda considerazione è che ho apprezzato molto, nell'apertura della sua relazione, quando lei ha detto che lo spirito con cui svolge il suo compito di ministro dell'interno è quello di evitare che si riduca l'immagine del Ministero dell'interno a un organismo che assolve alle politiche della sicurezza dei cittadini soltanto attraverso un'attività di polizia: credo che questo sia fondamentale nel programma politico del suo dicastero.

Rispetto a questo, dico che nello svolgimento del tema non ho trovato grandi risposte; anzi, dovrei dire che vi ho trovato una contraddizione, perché in verità questo è stato il contenuto successivo del suo intervento. Tuttavia, prendo per vera la prima affermazione, chiedendole di curare la possibilità che le politiche per la sicurezza siano effettivamente integrate e che non si pensi - come è emerso all'interno della sua maggioranza negli anni passati - che le politiche per la sicurezza si debbano ridurre essenzialmente a politiche di ordine pubblico o di carattere giudiziario: non è questo il modo con cui si risponde a quella percezione di insicurezza dei cittadini che lei richiamava.

Ad esempio, non ho trovato cenno - di questo ne abbiamo bisogno e le chiedo di riprendere questo tema - ad alcune delle politiche positive per la sicurezza, che in precedenza erano state avviate: penso ai protocolli per la sicurezza urbana.

Le chiedo se ritiene di intervenire perché questi diventino dei veri e propri contratti per la sicurezza urbana, con una dignità riconosciuta anche agli amministratori delle nostre città. In questo senso, mi riferisco al comitato per l'ordine e la sicurezza che ha previsto la partecipazione dei sindaci.

Ci sono esperienze ormai avviate anche in altri paesi che riguardano, ad esempio, l'opportunità di una mediazione dei conflitti sociali attraverso soggetti a ciò preposti, onde evitare proprio quanto lei diceva, ossia di ridurre tutto a politiche di tipo repressivo e giudiziario. Glielo dico anche perché questo rischio, signor ministro, l'abbiamo intravisto in Parlamento in questi sei mesi.

Quando fu adottato il decreto-legge recante misure sulla violenza negli stadi, si è letto sui giornali che componenti dell'attuale Governo proponevano di estendere quelle misure ai fatti di criminalità diffusa, per non dire che c'erano colleghi parlamentari che volevano attuarle anche nei confronti dei *no-global*. Lei capisce quale preoccupazione si solleva rispetto all'idea di sicurezza che invece lei oggi ha qui voluto del tutto confutare.

Come si è letto anche sui quotidiani, lei ha apprezzato il fatto che nei primi 5 mesi dell'anno i reati sono diminuiti. Evidentemente, facciamo riferimento ad una politica messa in atto dal Governo di centrosinistra, che allora era ancora alla guida del paese.

Siamo in una situazione in cui è finita questa emergenza, ma si parla di politiche per la sicurezza come se il tema dell'insicurezza fosse presente nel paese soltanto quando era al Governo il centrosinistra. In realtà, il tema esiste ancora e merita risposte integrate: su questo le farò alcune domande.

Sulle forze di polizia, credo vi sia bisogno sia in ambito parlamentare, sia soprattutto tra gli operatori, di chiarezza nelle cose che si dicono. Inutile dirle che condivido l'idea di polizia di prossimità, di polizia di sussidiarietà: ma qual è il modello che avete in mente?

Concludendo i lavori del Comitato di indagine per il G8, nella relazione che presentiamo come gruppo di opposizione, offriamo alla riflessione anche del ministero, alla sua riflessione, la necessità di un potenziamento del coordinamento delle forze di polizia, che fosse definito non solo in termini di responsabilità posteriori, ma anche di funzionalità e di efficacia dell'azione e del compito stesso di coordinamento.

Su questo le chiedo di dirci quale sia il modello a cui state pensando, come questo modello si rapporti, e se si rapporti - anche questo non l'ho sentito -, con la legge n. 121 del 1981.

Parlare di rivisitazione, come lei ha fatto, del tema della prossimità, cosa significa per un paese che ha cinque forze di polizia?

In sede di riforma della Costituzione, nell'ambito della sua coalizione, ne abbiamo sentite molte in tema di ridefinizione delle funzioni, dei compiti e dell'assetto delle forze di polizia. Si pensa alle cinque forze di polizia attuali, a nuove forze di polizia? Si pensa di decentrare una di queste forze?

Su questo ancora non c'è stata una parola chiara, che le chiedo perché è importante anche per la dialettica tra maggioranza e opposizione.

Se lei parla di polizia municipale e concepisce questa polizia all'interno del sistema repressivo e preventivo, poi ci deve anche dire cosa significa questo in rapporto alle altre cinque forze di polizia e rispetto alla necessità conseguente di garantire un'identità di trattamento previdenziale ed economico tra la polizia municipale ed altre forze di polizia, così come evidentemente ne consegue.

Altro tema che le sottopongo è quello della vigilanza privata. La legislazione in materia è vecchia, credo, di settant'anni: merita una riforma, anche rispetto alla difficoltà di realizzare una concorrenza tra queste imprese. Le chiedo se il tema di questa riforma rientri tra gli impegni del suo dicastero e soprattutto che tipo di impegno si possa chiedere alla vigilanza privata.

Anche su questo, arrivano in ambito parlamentare voci discordanti rispetto all'impegno che possono prendere con queste società private i presidenti delle regioni o altri soggetti. Credo che questo sia un tema molto importante nel ragionamento che interessa la sicurezza dei cittadini, sicurezza che coinvolge cose e persone; quindi, a tal proposito vorrei conoscere la sua opinione.

Per quanto riguarda il comparto sicurezza, cioè le forze che oggi vi operano, credo ci siano alcuni temi importanti che devono accompagnare l'investimento di risorse, previsto nella legge finanziaria, per i contratti delle forze di polizia.

Innanzitutto, signor ministro, intendo soffermarmi sul tema dei dirigenti, da noi posto attraverso un emendamento presentato alla stessa legge finanziaria.

I dirigenti delle forze di polizia non sono ad oggi contrattualizzati e, praticamente, rischiano di subire un ulteriore allontanamento rispetto al personale delle carriere diplomatiche e, soprattutto, prefettizie. Abbiamo posto tale questione e vorrei sapere se vi è disponibilità ad accoglierla.

Prima lei chiedeva anche a noi uno sforzo per sollevare il Ministero dell'interno da alcuni impegni, ad esempio in tema di alloggi e di accasermamenti. Credo che occorra davvero pensare a delle forme di finanziamento - anche convenzionate - per il piano alloggiativo delle forze di polizia.

Altro tema che le pongo e sul quale dobbiamo avviare una ricerca comune prendo spunto dalla collega Mascia - riguarda l'assicurazione per la responsabilità civile delle nostre forze di polizia quando, in connessione alla loro attività di servizio, si trovano a provocare danni in conseguenza dell'espletamento delle proprie funzioni.

A proposito dei vigili del fuoco lei ha detto cose che, sicuramente, incontrano il nostro favore; tuttavia, la invito a sforzarsi maggiormente per coniugare competenza e capacità. Penso ci sia bisogno di arrivare ad un'azione di coordinamento di questi operatori, che sia attenta anche alla loro formazione e ad indagare le cause prevalenti degli incidenti cui vanno incontro. Dobbiamo conoscere, per favorire meglio i sistemi di sicurezza, le cause di infortunio di questi operatori, anche di quelle che non ne provocano la morte. Non vogliamo un personale rassegnato al fatto che, misurandosi con il pericolo, debba comunque correre il rischio di rimanerne anche vittima.

ELENA MONTECCHI. Signor ministro, lei ci ha offerto un ricchissimo quadro strategico-programmatico, in un contesto politico e culturale ampiamente condivisibile.

Naturalmente saranno poi le valutazioni sui singoli atti normativi ed organizzativi che delinearanno il modo con il quale le diverse forze si atteggeranno.

Vorrei svolgere due considerazioni, ringraziandola anche per la disponibilità che ha manifestato immediatamente dopo la richiesta rivolta da diversi gruppi in ufficio di presidenza.

Il primo tema riguarda il modo con il quale il Ministero dell'interno, sia nella sua dimensione - chiamiamola in modo tradizionale - civile sia nella sua dimensione di presidio della sicurezza, affronta il tema della dimensione federale e dei rischi della conflittualità interistituzionale.

Lei ha detto che questo rappresenta un punto strategico per la nazione; siccome sui temi della sicurezza si consumano, in tutti i paesi democratici, scontri forti fra destra e sinistra, e nel nostro paese questo tema ha assunto una rilevanza in senso federalista e localista, mi chiedo e le chiedo quale sia il ruolo del ministro dell'interno nella cabina di regia, che considero il primo punto di passaggio per affrontare questioni così complesse (con l'approccio culturale che dà lei) non solo sul piano giuridico-formale.

Infatti, il rischio che emerge - a mio parere - dalla composizione dei dicasteri è quello della rilevanza su questo piano e non nella sua dimensione più organizzativa, cioè nella cultura del risultato.

Lei faceva riferimento all'efficacia e all'efficienza, che sono gli elementi base della possibilità di dare risposte sinceramente democratiche. Il tema della sicurezza, di come essa si raccorda con le funzioni locali, di come si garantisce l'unitarietà dei diritti - anche nella fase repressiva - in una nazione che ha una Costituzione, è un tema dirimente.

Su questo, ministro, la misureremo; la misureremo sul piano dei principi, cui lei giustamente fa riferimento, e sul modo concreto con il quale, su questo aspetto, si stabilisce un equilibrio tra la garanzia dei diritti costituzionali e le ovvie dimensioni repressive.

Signor ministro, negli anni precedenti ho letto cose bizzarre e non mi sfugge che parte di questa bizzarria è stata frutto di forze politiche che compongono la sua maggioranza, lo dico senza polemica: camicie verdi, polizie sublocali, possibilità di arrestare. Lei comprende che in questa fase è interessantissimo ragionare di tale equilibrio, di quale sia il ruolo del Ministero dell'interno nella sua duplice dimensione, caratterizzata da un approccio di equilibrio tra la garanzia dei diritti costituzionali e le ovvie dimensioni repressive, all'interno del faticosissimo lavoro sull'impianto organizzatorio nazionale nella nuova dimensione federale.

La seconda, grande questione, riguarda il tema del diritto d'asilo e dell'immigrazione. Naturalmente, a nessuno di noi sfugge che ci troviamo nel contesto dell'Unione europea; lo ricordava il collega Boato: siamo l'ultimo Paese ad affrontare il tema del diritto d'asilo, sia dal punto di vista della garanzia dei diritti di chi lo chiede sia sotto il profilo relativo alle modalità efficaci con le quali si esplicano le valutazioni rispetto ai richiedenti.

Questo per noi è un tema di modernità, un tema che - ha ragione Boato - venne confuso con un'ulteriore liberalizzazione all'immigrazione e così via.

Questo è un tema sul quale dobbiamo misurarci anche rispetto alla nostra dimensione interna, non solo nei riguardi del contesto internazionale.

Così, sulla questione dell'immigrazione, le sollevo una questione di fondo: non vi è paese al mondo che stabilisca diritti di cittadinanza in senso lato sulla base della tipologia del contratto di lavoro. Occorre risalire agli scritti di uno schiavista moderato come Calohun, il quale poneva il tema nel diritto americano.

Signor ministro, è una questione molto seria. Si devono riuscire a valutare le esigenze oggettive del mercato del lavoro nel nostro paese e i diritti che i cittadini (a seconda della dimensione di cittadinanza) devono avere; si tratta però di dimensione di cittadinanza, non di tipologie di contratto di lavoro.

Cito anche l'altro tema posto dal collega Boato riguardante migliaia e migliaia di donne ucraine o moldave che svolgono funzione di colf badanti; in alcuni paesi sono state adottate soluzioni efficaci che prevedono, ad esempio, il diritto di soggiorno della durata di un anno, rinnovabile sino a cinque anni e così seguitando.

Il tema del lavoro di cura, connesso alle famiglie e alla trasformazione del lavoro, pone sempre più queste questioni. Come lei probabilmente saprà meglio di me, queste donne arrivano in Italia portate da coloro i quali compiono la tratta delle donne; una tratta che può avviarsi indifferente nel canale della prostituzione oppure finire nella dimensione del lavoro di cura.

Pertanto, la questione è molto, molto delicata. Se viene affrontata in questi termini, siamo disponibili a ragionare in modo assolutamente trasversale, poiché questi temi non possono essere affrontati con furori ideologici e perché emergono complessi problemi nazionali ed internazionali.

Per quanto riguarda la questione relativa alle confessioni religiose, scorgo sempre qualche sorriso quando si affronta tale aspetto. Il collega Boato ha posto un problema sull'Islam giustissimo. Dobbiamo concepire una nuova fase di attenzione a quanto sta accadendo nel mondo ed affrontare molto seriamente questo tema, ivi compreso l'aspetto delle solidarietà internazionali, per aprire luoghi di culto islamici.

Bisogna ricondurre in un tavolo di confronto questo aspetto perché altrimenti vi sarebbero rischi di finanziamenti - come noto - a moschee e centri culturali, con risorse che provengono da altre paesi.

Il Ministero dell'interno ha un ruolo sensibile perché è in grado di avere quell'equilibrio che gli deriva da una duplice funzione: quella che oggi definiremmo di coesione sociale e di repressione e che, alla sua nascita, era di assistenza e di repressione. Pertanto, in merito a tali aspetti sarebbe utile che il ministro ci desse qualche segnale.

GIUSEPPE GERACI. Signor ministro agli apprezzamenti provenienti più o meno dall'opposizione non possono che aggiungersi anche gli apprezzamenti, raddoppiati, da parte della maggioranza per una relazione naturalmente di sostanza; ciò sta a significare che questo Governo è sulla strada giusta e, quindi, mantiene gli impegni assunti con i cittadini italiani.

La sua relazione di sostanza, che effettivamente ha abbracciato tantissimi argomenti, è forse carente sulla questione relativa alla prostituzione legata al mondo dell'immigrazione. Dico ciò perché, forse, sono suggestionato da un fatto accaduto ultimamente in un comune del Mezzogiorno: alcuni giorni or sono un giovane pregiudicato autoctono, unitamente ad una donna polacca, è rimasto ucciso a colpi di kalashnikov.

Ciò significa che il mondo dell'immigrazione e della prostituzione legata all'immigrazione non subisce il controllo che, in realtà, dovrebbe avere, non tanto in termini di repressione (non vorrei nemmeno usare tale termine) quanto in termini di tutela nei confronti di queste donne; tutela che ritengo non vi sia. Passando a volte su qualche strada o superstrada della Calabria, della zona ionica, mi accorgo di queste donne che possono diventare vittime di tantissimi episodi senza che da parte delle forze dell'ordine che, a volte, giungono sul posto nel giro di qualche minuto venga adottato alcun provvedimento.

Il dipartimento che si interessa di immigrazione, di asilo e via seguitando, quali disposizioni ha ricevuto dal ministro dell'interno per intervenire su questo fenomeno, non tanto a livello di repressione, ma a livello di tutela di queste persone, vittime quotidianamente di tanti episodi di violenza?

PRESIDENTE. Ringrazio gli intervenuti e do ora la parola al ministro Scajola per la sua replica, a meno che si riservi di intervenire successivamente in merito a tutti o ad alcuni argomenti.

CLAUDIO SCAJOLA, *Ministro dell'interno*. Due sono i rischi di questi incontri: il primo è la genericità della relazione, il secondo è la particolarità degli argomenti che emergono dagli intervenuti.

Ho inteso mettere per iscritto la mia relazione perché ho voluto affidare all'attenzione del Parlamento, per vostro tramite, le linee sulle quali intendo muovermi come ministro dell'interno. Credo che nella relazione, pur nella sua relativa sinteticità, fossero racchiusi tutti gli argomenti oggetto degli interventi degli onorevoli colleghi, evidentemente non in modo dettagliato.

La relazione vi è stata distribuita; pertanto vi accorgete che gli argomenti proposti, non nel dettaglio rispetto alle molte richieste che sono poi pervenute, sono compresi nella linea politica di indirizzo del Governo e del suo ministro dell'interno in merito ai questi settori che sono affidati alla competenza del dicastero.

Credo quindi che, nella mia breve replica, sarò in grado di fornire indicazioni su alcune delle richieste formulate nel quadro di questa linea programmatica e non come provvedimenti che o non sono definiti o comunque possono non essere stati posti alla mia attenzione, dal momento che qui vi è tutto lo scibile di una attività che non comprende soltanto l'arco di una legislatura, bensì di diverse. Ciò è vero al punto che diversi di questi argomenti si trascinano ormai da decenni.

Proverò senza essere reticente a fornire qualche risposta, cominciando dal tema giornalmente più dibattuto nei giorni scorsi, ovvero quello relativo alla riforma dei servizi.

Non c'è una bozza: vi è un lavoro egregio iniziato dal Parlamento, attraverso il Comitato parlamentare sui servizi che ha udito i ministri che hanno responsabilità in questo settore, i direttori di questi servizi - che sono stati cambiati - e che, per quello che riguarda la competenza diretta del Ministero dell'interno, ha registrato una lunga audizione - durata più di due ore e mezza - molto costruttiva, riservata e segreta come è opportuno che sia. Non ho infatti rilasciato alcuna dichiarazione al termine di questa audizione.

Mi sono presentato all'audizione del Comitato con un documento contenente le mie idee sul SISDE, documento che ho lasciato; nel corso dell'audizione è stato richiesto il mio parere in merito al coordinamento dei servizi.

In quell'occasione ho parlato della mia esperienza di questi mesi di Governo come responsabile del dicastero dell'interno ed ho fatto pervenire, su richiesta del Comitato, in un momento successivo, ad integrazione del mio documento - accolto come un documento approfondito - le mie ulteriori indicazioni che esulavano dalla competenza diretta del Ministero dell'interno, ma che rappresentavano un contributo richiesto, ulteriore rispetto a ciò che il Comitato in questione aveva acquisito attraverso le audizioni.

Sono perfettamente consapevole, da un lato, della necessità che i nostri servizi debbano essere adeguati ai tempi che viviamo; dall'altro, sono perfettamente consapevole che una materia di questa delicatezza debba essere condivisa, come ho affermato nell'ambito del Comitato, anche a nome del Presidente del Consiglio dei ministri, e necessari della più alta condivisione. Questo rappresenta anche un interesse della maggioranza e del Governo e un interesse superiore delle Istituzioni.

Sono altrettanto consapevole del fatto che la competenza in ordine alla modifica legislativa non può essere affidata al Comitato parlamentare sui servizi che ha svolto l'attività di audizione, raccogliendo elementi, e che credo, nella collaborazione fra i diversi organismi, dovrà, a conclusione di questa attività, determinare le linee, mi auguro condivise, da offrire ai competenti organi cui spetta il compito della proposta, discussione e approvazione della legge.

In questo caso non si tratterà dello strumento del decreto-legge: lo strumento sarà quello del disegno di legge, ovvero di uno strumento che consenta un momento di forte approfondimento nelle sedi parlamentari, quelle rappresentate dalle Commissioni affari costituzionali di Camera e Senato.

Le fughe giornalistiche relativamente a questo argomento probabilmente hanno determinato un danno, nella misura in cui hanno creato il rischio di non rendere più condivisa, come necessario, la riforma.

Credo tuttavia che il senso di responsabilità di ciascuno possa portarci a dire che questo percorso possa riprendere, dal momento che l'interesse generale complessivo - e anche da parte del Governo - è nel senso di garantire la massima condivisione nei confronti di tale riforma.

Procedo per *flash*. Innanzitutto la vicenda di Tano Grasso e del commissario antiracket. Se ne è parlato molto, se ne è discusso, molte volte in modo improprio.

Si tratta di una legge pasticciata, risalente a due legislature precedenti, che creava disparità fra due figure: una nomina che veniva a scadere e che il Governo in carica non aveva fatto coincidere, in termini di durata, col secondo incarico affidato alla stessa persona. Il Governo avrebbe potuto attribuire la stessa durata temporale ai due incarichi di cui era titolare Tano Grasso.

Se lo stesso Governo in carica al tempo attribuì due diverse scadenze temporali, ciò voleva dire che lo stesso Governo in carica riteneva che le due figure presentavano comunque alcune diversità.

Quando si è posta sul tavolo del ministro dell'interno la questione della scadenza di uno di questi incarichi, si è esercitato il diritto democratico di scelta e di fiducia.

Il ministro dell'interno non ha proposto al Consiglio dei ministri la nomina di un sodale della maggioranza, proponendo per quell'incarico un prefetto della Repubblica che ha uno dei *curriculum* più importanti e forti per quanto concerne la lotta alla mafia e al racket.

Il commissario Tano Grasso ricopriva il secondo incarico e a distanza di un mese ha deciso di rassegnare le dimissioni. Il Governo in carica ha attribuito la seconda nomina allo stesso prefetto Monaco, stabilendo la stessa durata temporale delle due cariche, in modo che esse possano coincidere per l'espletamento del compito.

Ho appreso con piacere che Tano Grasso ha ricevuto incarichi di consulenza da regioni e da comuni e posso dire che nel corso della prossima settimana riceverò lo stesso Tano Grasso, come presidente di questa associazione; devo dire con piacere che nella richiesta formulata da Grasso vi sono le espressioni di collaborazione nei confronti del nuovo commissario anti-racket. Ciò non può che essere un fatto positivo.

Per quanto riguarda la questione della riduzione delle scorte, tema attuale, credo sia a tutti molto chiaro che la posizione più agevole sarebbe stata quella che avesse ricalcato le soluzioni adottate negli ultimi quindici anni, secondo la quale ad ogni cambio di Governo si aggiungevano nuove scorte. Potrei illustrare un grafico relativamente all'andamento delle scorte e voi potreste vedere che si registra un continuo aumento. Ogni Governo infatti aumentava il numero degli uomini: erano 6.200 gli uomini impegnati nelle scorte. Se vi proiettassi il grafico che indica l'aumento delle scorte, dovrei anche inserire le didascalie rappresentate dalle dichiarazioni, di volta in volta espresse, circa le riduzioni delle scorte che si sarebbero dovute fare.

Se vi facessi notare le didascalie con le dichiarazioni delle scorte che diminuiscono, e vi facessi vedere che il grafico non pulsa secondo le dichiarazioni di riduzione delle scorte, vedreste, invece, che c'è un aumento costante e geometrico. Si è attuata una rimodulazione del servizio di scorta e di tutela e si è realizzato un aggiornamento in base al diverso pericolo che si può correre.

Il problema delle scorte e delle tutele era diventato come il laticlavio: si otteneva a vita.

Non c'è dubbio che la scorta e la tutela si concedono secondo il pericolo che si corre. Certamente questo è molto più rischioso per il ministro dell'interno, perché *sarebbe stato più facile e più comodo lasciare tutto com'è*.

Dio non voglia che succeda qualcosa. Questo paese, che è abituato a solidarizzare sui grandi problemi, probabilmente direbbe che la colpa è stata di chi ha ridotto le scorte.

Ma credo fosse un dovere per chi gestisce questo dicastero.

Ad oggi, 43 prefetture su 67 hanno provveduto alla loro proposta di rimodulazione, perché le province interessate al «problema scorta» sono 67 e, all'interno di esse, quattro sono le realtà più importanti. Roma è *caput mundi*. In questo quadro di rimodulazione - è la prima volta che ho occasione di potervelo dire e credo di fare anche una cosa doverosa - si è già ottenuto che, su 43 prefetture intervenute, vi sia già stata una riduzione di 850 uomini, il che significa che, dai prossimi giorni, avremo progressivamente 300 volanti in più sul territorio.

Falcone è morto in seguito al gravissimo attentato, ed aveva due macchine di scorta. Ad 800 metri di distanza, quindici giorni prima, avevano iniziato a preparare e a costruire la cabina di regia per far saltare la sua macchina: non servivano le scorte, servivano forse anche le scorte, ma sarebbe servito un controllo del territorio. Il nostro obiettivo è quello di riuscire - nel tempo, perché nessuno fa miracoli - a controllare meglio il territorio, recuperando le risorse dove si possono recuperare, compiendo il dovere principale di un ministro dell'interno, che è scegliere non secondo moda o convenienza, ma secondo quelle che si ritiene siano le esigenze obiettive della sicurezza.

Farò un altro esempio relativo a questo fenomeno.

Roma è il caso più eclatante.

Non è possibile che ogni Governo che si succede moltiplichi il numero delle tutele ai ministri e ai sottosegretari, che si sommano e che si acquisiscono per sempre: si perde il ministero, ma non si perde la tutela.

Non è possibile che non abbiamo neanche il diritto di reciprocità con le ambasciate - e questo è un tema delicato - perché non è possibile che l'Italia debba garantire, a Roma, le scorte alla stragrande maggioranza del corpo diplomatico che risiede in Italia, quando il corpo diplomatico che risiede all'estero non riceve, per reciprocità, lo stesso tipo di tutela. Sto cercando, con difficoltà, di mettere ordine in questo settore (ed è più che difficile che facile), per ottenere risorse umane e perché ognuno di noi si senta un po' più a posto con la coscienza su questo tema. È diventata una vergogna nazionale.

Le scorte, poi, si modificano.

Quanto è successo ultimamente, nelle brillanti operazioni di polizia sull'antiterrorismo, ci ha indotto ad apportare delle modifiche e delle aggiunte, in queste ore, che non è opportuno dire, ma che sono utili, perché c'è attenzione a proteggere chi in quel momento può essere esposto, il quale fra sei mesi potrà non essere più esposto - e me lo auguro - e non dovrà tenersi la scorta per i prossimi quindici anni.

Questa è l'azione che stiamo svolgendo e credo sia una azione di assoluta correttezza, certamente difficile, ma che dovrebbe essere maggiormente condivisa da chi governa le sorti di uno Stato.

Relativamente al coordinamento delle forze delle polizie, credo che, da sempre, si sia detto che questo è il tema più importante.

Ma non è un tema facile. Noi abbiamo quattro, cinque polizie ed io sostengo, nella filosofia e nella cultura che voglio avere da ministro dell'interno, che avrei paura di una polizia unica e sono convinto che le polizie debbano essere più di una.

Abbiamo delle ottime polizie ed è giusto che vi sia questa differenza.

Non è giusto che vi sia una sovrapposizione di compiti, né che la dislocazione delle forze di polizia dia priorità ad alcune zone e ne lasci altre scoperte.

Il lavoro che stiamo compiendo, e che ho descritto nella mia relazione introduttiva, è quello di un grande studio - che va avanti da tre mesi e che necessiterà ancora, forse, di un mese o un mese e mezzo - per cercare di individuare graficamente le nostre forze di polizia ed iniziare una diversa dislocazione sul territorio, per quanto sarà possibile.

Credo sia inutile che, in un comune piccolo o medio, vi sia la caserma dei carabinieri, la caserma della finanza ed il commissariato di polizia. Sarebbe meglio che, nei paesi vicini, vi fossero da una parte i carabinieri, dall'altra la polizia, e dall'altra la finanza: la scoperta dell'acqua calda. Credo che sarebbe utile andare in questa direzione, il che è difficile, perché significa modificare alcune cose, però credo sia un obiettivo che dobbiamo prefiggerci.

Collegato a questo aspetto, c'è il vero coordinamento delle forze di polizia, con l'istituzione effettiva delle sale operative comuni. Questo è il vero nodo. Le sale operative comuni devono esistere, funzionare, essere riconosciute, e devono avere i mezzi tecnici necessari a comunicare tra loro.

MARCO BOATO. Comuni o interconnesse?

CLAUDIO SCAJOLA, *Ministro dell'interno*. Interconnesse.

Grazie ad un importante finanziamento europeo di un paio di anni fa, proprio in questi giorni ci si sta muovendo, per sei regioni del sud, con un nuovo e importante investimento nel settore della comunicazione tra le diverse forze di polizia, che può far diventare le nostre macchine sul territorio come dei terminali.

Non è moderno, né utile, né organizzativamente intelligente, pensare che la presenza della polizia (delle polizie) si possa intendere solo se vi è il luogo fisico del commissariato o della caserma.



Ogni caserma che si costruisce comporta un costo non soltanto finanziario, ma di risorse umane, che sono utilizzate per fare esistere la struttura: i telefoni, la vigilanza, la sicurezza.

Crediamo di mandare su una parte del territorio dieci uomini, ma non mandiamo nessuno, perché mandiamo i custodi di una struttura.

Non mandiamo forze di polizia che sono in mezzo alla gente.

Se riusciremo a far diventare le nostre pantere, le nostre macchine della polizia, le nostre gazzelle, dei terminali effettivi, avremo dei piccoli commissariati nei nostri terminali, attraverso un controllo più forte del territorio. È un compito difficile che si sta portando avanti.

Sul tema della legge sull'immigrazione, a cui si sono riferiti molti di voi, da una parte e dall'altra, resto convinto che il progetto di legge in questi giorni all'esame del Senato coniughi rigore ed accoglienza. Certamente, però, non ho la pretesa che ognuno di voi la pensi allo stesso modo. Resto convinto che sia così ed anche che alcuni miglioramenti - ad esempio, sul problema delle colf, che è emerso poc'anzi o comunque del ruolo importante che hanno nel sistema curativo, perché svolgono una funzione importantissima - possano essere apportati in sede parlamentare.

Credo sia una buona legge, ma non diciamo che è retrograda, contro l'accoglienza. La legge che è, in questi giorni, all'esame del Parlamento tedesco è più restrittiva della legge italiana. Non credo debba essere intesa in questo modo, ma, evidentemente, non potremo avere le stesse opinioni su questo tema.

Tralascio il problema della vigilanza privata, dei vigili urbani, del problema pensionistico, dei diversi contratti: sono tutti aspetti particolari, importanti, che sono oggetto di un'attività che sta andando avanti, ma su cui certamente il ministro non può, in una sede qualificata come la Commissione, dare già degli orientamenti precisi di quello che intendiamo fare. Sono argomenti su cui stiamo lavorando.

Mi piacerebbe soffermarmi ancora un momento sul problema relativo alla maggiore collaborazione tra comuni, province e regioni e le forze di polizia.

La sicurezza è un servizio importante; oggi costituisce un tema fondamentale per chiunque voglia investire e questa è la richiesta più forte che arriva dai cittadini. Non è più possibile pensare che, su questo tema, non debba esserci la considerazione che si ha nelle città nei confronti dei servizi importanti.

Quando si approva un piano urbanistico particolareggiato, quando le regioni approvano i piani regolatori delle singole città, sono previsti degli *standard* di servizi che devono essere garantiti sul territorio.

Perché non ritenere che tra questi *standard* di servizi possa esserci anche il servizio della sicurezza nella città?

Perché non ritenere che la sede del commissariato o della stazione dei carabinieri possa trovare una forma di collaborazione che diventi non onerosa per lo Stato e che consenta di risolvere un problema di costi eccessivamente onerosi?

Credo che ciò possa essere preso in considerazione. Di recente - dieci giorni fa - a Padova, vi è stato un primo esperimento di questo tipo: un comune ha dato la sede del commissariato in comodato gratuito, in una zona di periferia difficile, per istituire un posto di polizia.

Credo che ciò possa essere realizzato; certamente può aiutare la domanda di sicurezza che arriva dal territorio con costi compatibili col bilancio dello Stato.

Per quanto riguarda la nostra idea di modello, non vorrei essere scolastico; nel corso della mia relazione, ho dichiarato che rifuggo sempre dalla lotta e dalla diatriba delle competenze o degli schemi rigidi. Mi piace ragionare sulla logica dell'efficienza, dell'obiettivo e della verifica del raggiungimento dello stesso.

Vogliamo istituire la polizia di prossimità, vogliamo farla diventare anche polizia di comunità dividendo, come ho detto, la nostra presenza sul territorio. Credo che ciò sia riassumibile in un concetto: la polizia amica del cittadino, la polizia in mezzo alla gente. Questo è il nostro modello, il resto sono particolari su cui tecnicamente stiamo studiando la migliore operatività.

Mi avvio alla conclusione affrontando la questione più importante sollevata dall'onorevole Montecchi. Tale questione emerge dal combinato disposto del titolo V della Costituzione e della legge sulla devoluzione. Come affrontiamo il problema del rapporto tra il servizio della sicurezza, il federalismo e la devoluzione delle competenze? È un tema difficilissimo su cui il Governo sta discutendo, di cui sarà investita, a breve, la Conferenza Stato-regioni e, successivamente il Parlamento.

Sarebbe pericolosissimo ritenere che l'univocità nazionale sulla sicurezza in un Paese come l'Italia possa essere parcellizzata. Credo che dovremmo organizzare al meglio un servizio di polizia amministrativa attribuita alle regioni restando la responsabilità della politica della sicurezza e dell'ordine pubblico allo Stato centrale.

PRESIDENTE. Ringraziamo il ministro Scajola. Ritengo che non solo la sua relazione, ma anche le risposte alle nostre numerose domande possano servire, a tutti noi, come momento di riflessione.

Auguro, a nome di tutti i membri della Commissione, buon lavoro al ministro e gli dico che, qualora ne sentissimo ancora la necessità, sarà nostra cura chiamarla in Commissione per una nuova audizione.

Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 17.50.

## Genova e il G8

L'audizione qui di seguito pubblicata si è svolta il 7 settembre 2001 di fronte alle Commissioni riunite del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati a conclusione dell'indagine parlamentare avviata a seguito dei drammatici eventi verificatisi il 20 e il 21 luglio scorsi a Genova in occasione del Vertice G8.

Con tale atto il Governo ha inteso chiarire gli ulteriori dubbi sollevati dai parlamentari nel corso delle varie audizioni svolte sulla vicenda che hanno visto coinvolti tutti i responsabili dell'ordine pubblico locali e centrali.

L'audizione del ministro Scajola conclude l'approfondito lavoro svolto, parallelamente alle indagini giudiziaria e amministrativa, dal Comitato Parlamentare Paritetico appositamente istituito.

Dopo una ampia relazione illustrativa, il Ministro Scajola risponde a tutti i quesiti posti dai parlamentari confermando la linea sostenuta, fin dal primo momento, dal Governo che è stata quella dell'assoluta trasparenza e del rispetto per i principi fondamentali della democrazia.

### **Commissioni Riunite 1ª Camera dei deputati e 1ª Senato della Repubblica Comitato parlamentare paritetico**

**7 settembre 2001**

#### **Audizione del Ministro Scajola**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sui fatti accaduti in occasione del vertice G8 tenutosi a Genova, l'audizione del ministro dell'interno Claudio Scajola, il quale ha chiesto di essere accompagnato dal prefetto Roberto Sorge, capo di gabinetto del Ministero dell'interno, dal prefetto Carlo Mosca, direttore dell'ufficio centrale legislativo, dal prefetto Sabato Malinconico, vicecapo della Polizia, e dal dottor Roberto Arditti, portavoce.

Se non vi sono obiezioni, così rimane stabilito.

Prima di dare inizio all'audizione in titolo, ricordo che l'indagine ha natura meramente conoscitiva e non inquisitoria.

La pubblicità delle sedute del Comitato è realizzata secondo le forme consuete previste dagli articoli 65 e 144 del regolamento della Camera, che prevedono la resocontazione stenografica della seduta.

La pubblicità dei lavori è garantita, salvo obiezioni da parte dei componenti il Comitato, anche mediante l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso, che consente alla stampa di seguire lo svolgimento dei lavori in separati locali.

Non essendovi obiezioni, dispongo l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso.

Ringrazio il ministro Scajola per avere accolto il nostro invito. Poiché vedo che ha una relazione, la pregherei di darne lettura al Comitato.

CLAUDIO SCAJOLA, *Ministro dell'interno*. Onorevoli senatori, colleghi deputati, l'audizione di oggi mi consente di rappresentare al Parlamento il pensiero e le valutazioni del ministro dell'interno nell'ambito dell'indagine conoscitiva, ormai in via di conclusione, che non mancherà, ne sono certo, di fornire il proprio contributo alla ricerca della verità sugli avvenimenti che hanno contraddistinto i giorni difficili del G8 di Genova.

Ricordo infatti che è già stata espletata un'indagine amministrativa e che è tuttora in pieno svolgimento l'inchiesta giudiziaria aperta dalla magistratura per accertare le effettive responsabilità penali.

Mi auguro che il lavoro svolto dal Comitato ed i suoi esiti contribuiscano a fare chiarezza sull'intero scenario degli avvenimenti relativi al G8, allontanino le polemiche ed aiutino a riconfermare la fiducia alle forze di polizia, a tranquillizzare la gente sulla tenuta dello Stato democratico, a respingere ogni forma di violenza da chiunque avallata, a volgere, in sostanza, lo sguardo al futuro per prepararci ad affrontare meglio i gravosi impegni che ci attendono ed i programmi che l'Italia ha intenzione di attuare.

Le Commissioni riunite hanno a disposizione una notevolissima quantità di dati, di notizie e di informazioni acquisite dalla viva voce dei protagonisti, direttamente coinvolti negli aspetti organizzativi della gestione dell'ordine pubblico e in quelli tecnico-operativi dell'attività di Polizia.

Nella mia esposizione sintetica intendo attenermi alla dimensione politica, di ministro dell'interno, al quale la legge riconduce, in quanto autorità nazionale di pubblica sicurezza, la responsabilità politica della tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, nonché l'alta direzione ed il coordinamento dei servizi di ordine e di sicurezza.

Assunto l'11 giugno di quest'anno l'incarico di ministro dell'interno, ho subito promosso i provvedimenti attribuiti alla mia esclusiva competenza per garantire la riuscita del vertice internazionale G8. Si è trattato di iniziative, di istruzioni, di riunioni, espressione del generale potere di direttiva, di sollecitazione e di impulso propri della sfera della responsabilità di cui il ministro è direttamente titolare.

Ho personalmente e progressivamente verificato l'organizzazione sui luoghi del vertice, tenendomi costantemente al corrente, tramite il prefetto di Genova e il capo della Polizia, di ogni sviluppo, sempre preoccupandomi di evitare rischi e disagi, nei limiti del possibile, ai cittadini residenti o a chi, comunque, si trovasse in città. Il Parlamento è stato da me già largamente informato sulle iniziative intraprese affinché il vertice del G8 potesse tenersi nelle migliori condizioni.

Il 17 luglio, infatti, svolgendo alla Camera un'informativa sull'attentato alla stazione dei carabinieri di San Fruttuoso, ho avuto modo di illustrare le misure del Governo decise in occasione del Comitato nazionale dell'ordine e della sicurezza pubblica, da me presieduto il 3 luglio, ispirate essenzialmente ai seguenti obiettivi: assicurare il regolare svolgimento del vertice, garantendo ai Capi di Stato e ai Capi di Governo e a tutte le delegazioni di partecipare in

condizioni di completa sicurezza; tutelare i diritti e l'incolumità dei cittadini di Genova e, più in generale, come ho detto, di tutte le persone che, a qualsiasi titolo, fossero a Genova in quei giorni; garantire la libertà di manifestazione durante le giornate della conferenza a tutti coloro che avessero pacificamente espresso le loro opinioni nel pieno rispetto della legalità; agire con il massimo rigore nell'azione di contrasto verso i violenti che avessero tentato di turbare il sereno svolgimento delle manifestazioni a tutela dei genovesi e degli stessi manifestanti; offrire piena fiducia all'azione delle forze dell'ordine nel loro insieme e a tutte le strutture degli enti territoriali che, già da mesi, in precedenza lavoravano per la buona riuscita del G8.

Appare evidente a tutti che la gestione dell'ordine pubblico è stata ispirata ai più rigorosi principi di democrazia e alla convinta difesa dell'esercizio dei diritti di libertà, nel fermo proposito di garantire le istituzioni democratiche del Paese da qualunque attacco sovversivo o comunque violento. Mi sento del resto, e ne sono consapevole, preposto ad un ministero che ha la sua principale missione proprio nella difesa delle garanzie costituzionali degli affari interni, civili, cioè dei *cives*.

La sicurezza non è un fine, ma uno strumento per garantire l'esercizio della libertà; esercizio che non può essere però contaminato da alcuna forma di violenza. In questo quadro non posso esimermi dal rilevare che, sul fronte dell'antiglobalizzazione, vi è stato anche chi ha accettato la violenza, chi non ha sufficientemente reagito, chi addirittura è stato consapevolmente o inconsapevolmente connivente. La violenza non può e non deve essere strumento politico.

Le teorie che, invece, la giustificano sono patrimonio storico di alcune aberranti ideologie e non possono essere presenti negli Stati di diritto e di democrazia avanzata, soprattutto in un Paese come il nostro che ha già pagato prezzi altissimi nella non lontana stagione del terrorismo.

Patrimonio della democrazia sono il dialogo, il confronto, la mediazione, il rispetto reciproco, ma anche la fermezza nel difendere la democrazia e le sue istituzioni.

La linea scelta dal Governo è stata quella del dialogo e della più larga disponibilità nei confronti di quanti avessero voluto manifestare democraticamente il loro dissenso.

Già il 19 ed il 21 giugno, all'indomani dell'insediamento del Governo Berlusconi, ho incontrato a Roma il Sindaco di Genova, il Presidente della Provincia, il Presidente della Regione e successivamente i parlamentari eletti in Liguria. Ad essi ho rivolto un invito ad individuare, in tutte le forme ritenute possibili, gli spazi necessari ad assicurare lo svolgimento di manifestazioni pacifiche purché non incompatibili con le decisioni assunte dagli organi locali in materia di pubblica sicurezza.

Sul versante dell'attività di prevenzione in senso stretto, tutti i provvedimenti che hanno riguardato inevitabilmente le limitazioni alla libertà di movimento e di circolazione sono stati preceduti da fasi di concertazione a livello di cooperazione politica.

Il 13 luglio scorso ho partecipato a Bruxelles ad una riunione straordinaria del Consiglio dei ministri della giustizia e degli affari interni dell'Unione europea in cui ho esposto la linea seguita dal Governo in preparazione del G8 di Genova, constatando, da parte dei 15 paesi europei, in modo unanime, piena condivisione per le iniziative intraprese e le misure adottate, come la sospensione degli accordi di Schengen. Tale provvedimento in Italia ha suscitato vivaci polemiche, anche di autorevoli parlamentari, nonostante fosse stato adottato da altri paesi europei per analoghi periodi, in occasione di circostanze anche meno importanti.

Un'altra polemica pretestuosa ha riguardato l'apertura della stazione di Brignole. Ritengo di dover chiarire, onorevoli colleghi, che anche in questo caso, è stata studiata una attenta pianificazione che ha dovuto tenere presente non solo l'accesso e l'afflusso dei dimostranti, ma anche il loro deflusso da Genova.

Un altro profilo a mio avviso significativo, cui ho dedicato particolare attenzione, è stato quello della formazione e dell'addestramento degli operatori di Polizia.

A tale riguardo voglio qui ricordare che, concluso il vertice di Bruxelles del 13 luglio, sono intervenuto a Genova ad una riunione con la partecipazione di tutti i funzionari e gli ufficiali delle forze di Polizia impegnati nell'attuazione del difficile e complesso dispositivo di sicurezza.

In tale circostanza ho raccomandato massima prudenza ed equilibrio negli interventi operativi, avendo presente che l'obiettivo finale era quello di contemperare le esigenze di ordine pubblico con la libertà di manifestazione legittima del dissenso. Queste mie direttive sono state trasfuse poi in un apposito opuscolo operativo distribuito a tutti i reparti impegnati, a tutti i singoli tutori delle forze dell'ordine a Genova.

Un ulteriore aspetto a cui mi sono dedicato con scrupolo è stato quello, svolto d'intesa con il ministro degli affari esteri, della definizione dei particolari relativi alla sistemazione logistica delle delegazioni, che ha richiesto progressivi e gradualmente aggiustamenti nella ricerca delle varie soluzioni e che è stato possibile definire solo a pochi giorni dall'inizio del vertice, non certo per nostra volontà.

In estrema sintesi, queste sono le iniziative da me assunte in vista del vertice del G8, anche tenendo conto delle preoccupazioni emerse a seguito dei violenti accadimenti di Göteborg.

Sono necessarie su questo punto alcune riflessioni e valutazioni, che intendo sottoporre al Parlamento: sul Ministero dell'interno sono ricaduti, per la parte di competenza, l'onere e la grande responsabilità di organizzare e gestire una riunione senza precedenti, come i fatti - ahimè - hanno poi dimostrato. A questo impegno il dipartimento della pubblica sicurezza ha risposto con uno sforzo notevole, predisponendo con largo anticipo una macchina organizzativa che ha raggiunto standard di efficienza notevoli.

Va quindi dato atto dell'impegno profuso dal Capo della Polizia e da tutti i suoi collaboratori, dal Comandante generale dell'Arma e dai suoi ufficiali, dal prefetto di Genova e dal suo *staff*, oltre che dalle altre forze di polizia. In considerazione di questo impegno - che non ha precedenti -, appaiono pretestuose e prive di fondamento le polemiche, che non accennano ad attenuarsi, nei confronti dell'operato delle forze dell'ordine, le quali continuano, invece, a ricevere attestazioni di stima e di fiducia da parte dei cittadini.

Ritengo, ormai, quanto mai indispensabile una pausa di meditazione che induca tutti ad una serena valutazione di quanto è accaduto; pur se vi saranno responsabilità dei singoli, che dovranno essere comunque accertate, è stato organizzato e tenuto un vertice e sono stati sostanzialmente raggiunti gli obiettivi fissati, anche se è innegabile - chiaro a tutti - che non tutto si è svolto come avremmo sperato. L'esito e lo svolgimento delle vicende è cosa diversa, in quanto attiene alla gravità di un attacco criminale, sistematico e preordinato, che non deve in alcun caso offuscare il livello della preparazione, l'impegno e lo sforzo, in un contesto caratterizzato da condizioni di grandi difficoltà, dovuto anche al clima di violenza e di intimidazione costruito intorno all'evento.

Debbo ancora ricordare, onorevoli colleghi, le martellanti manifestazioni verbali di violenza e i propositi di impedire, a qualsiasi costo, lo svolgimento del vertice e il susseguirsi di plinchi esplosivi ed incendiari nei giorni che hanno preceduto l'incontro. Debbo ancora ricordare la disinformazione, orchestrata solo da pochi, per mistificare la realtà degli accadimenti e per offuscare l'esito complessivo del G8, riuscendo a concentrare l'attenzione della pubblica opinione soltanto su alcuni episodi. Come dimenticare le violente dichiarazioni dei vari Agnoletto e Casarini - per citarne alcuni -, con cui si è manifestata un'aperta volontà di assalto alla zona rossa? Come non giudicare grave l'errore, commesso da taluni esponenti politici, nel sottova-

lutare il linguaggio, gli atteggiamenti e i propositi, anche violenti, manifestati da alcuni componenti del *Genoa social forum* in tutta la fase del pre-vertice, confondendo, talvolta, la premeditazione con il folclore?

Non vi era nulla di democratico in quei giovani che si riunivano per addestrarsi ad infrangere la legge, simulando aggressioni e scontri con le forze dell'ordine, o nel proposito, più volte dichiarato, di voler forzare a tutti i costi la zona rossa.

In questo clima sono maturati i violenti episodi del 20 luglio nel corso dei quali un giovane manifestante ha tragicamente perso la vita.

In questo stesso clima hanno operato le forze dell'ordine, alle quali voglio rendere merito del loro grande senso del dovere e delle istituzioni, che non può essere offuscato dagli eccessi di reazione di pochi.

È inaccettabile l'affermazione di chi è giunto, addirittura, a definire l'operato delle forze dell'ordine come rappresaglie di tipo cileno, ed è fermamente da respingere qualsiasi altra illazione su questo punto. Ciò mortifica lo sforzo di tanti nel difendere la democrazia e che non possono essere etichettati, per mera convenienza strumentale, come incivili o antidemocratici.

È risibile l'affermazione di chi, ascoltato in quest'aula, ha accusato le forze di polizia di avere impedito lo svolgimento di un corteo autorizzato. Se una manifestazione è, infatti, consentita, questo non significa che sia possibile attaccare, con lanci di bottiglie molotov, pietre ed armi improprie, polizia e carabinieri impegnati a difesa delle zone interdette e che sia illegittimo, da parte delle forze dell'ordine, intervenire per ripristinare la legalità turbata dalla violenza di manifestanti chiaramente intenzionati a forzare un blocco.

Mi auguro che la magistratura faccia luce in tempi brevi su tutti gli episodi, ma auspico anche che questa vostra indagine parlamentare non sia orientata solo nella direzione di accertare abusi della Polizia.

Desidero ribadire l'impegno delle forze di polizia, perché è giusto riconoscerlo a quanti sono intervenuti a Genova. Hanno operato, colleghi, per il rispetto della legalità 5.200 poliziotti, 4.700 carabinieri, mille finanzieri. Non posso dimenticare neanche l'apporto dei militari delle Forze armate. È giusto riconoscere l'impegno di coloro che, dinanzi a tante difficoltà e a scenari di violenza inaudita, hanno rivelato una grande capacità professionale. Come ministro dell'interno e come cittadino della Repubblica, sono grato alle forze dell'ordine per questo impegno, che sicuramente merita un trattamento più dignitoso sotto ogni profilo.

Sono state mosse alcune osservazioni alle modifiche apportate al piano di sicurezza predisposto dal precedente Governo; una di queste critiche riguarda la cosiddetta zona gialla, nella quale era stato previsto il divieto di manifestazione. Oltre ai confini dell'area invalicabile di massima sicurezza, riservata ai movimenti delle personalità e delle delegazioni del G8, definita e più nota come zona rossa, un'ampia zona gialla era infatti presente anche nel piano definitivo come un vero e proprio cuscinetto a protezione dell'area di massima sicurezza, conservando, quindi, la sua funzione strategica. Essa ne ha assunto, anzi, una ancora più rilevante, di deflazione delle tensioni e di separazione dei gruppi antiglobalizzazione non violenti dagli altri.

Una volta definita la collocazione delle delegazioni, soltanto negli ultimi giorni il regime di flessibilità della zona gialla ha consentito al questore di lasciare spazio a manifestazioni che si preannunciavano del tutto pacifiche, proprio con lo scopo di alleggerire i motivi di tensione con i manifestanti. I tentativi di attraversare con la violenza la zona gialla sono rimasti comunque circoscritti; quelli di violare la zona rossa sono stati completamente impediti.

Altri rilievi sono stati mossi al coordinamento tra le varie forze di Polizia e all'interno della stessa polizia di Stato, con accenti critici sull'interferenza svolta dal livello centrale sulle autorità locali di pubblica sicurezza. In proposito, desidero chiarire che non vi è stata confusione tra competenze degli organi centrali e determinazioni degli organi locali. D'altra parte,

sarebbe fuorviante immaginare che un evento di tale portata potesse essere lasciato alle sole autorità locali, senza il necessario supporto di efficienza e di ausilio di un organismo esperto e collaudato come il dipartimento della pubblica sicurezza.

Quindi, è del tutto improprio parlare di un commissariamento delle autorità locali, che hanno mantenuto integralmente le loro competenze nell'adottare i provvedimenti di polizia. Ciò vale per il prefetto di Genova, la cui ordinanza è stata anche oggetto di ricorsi, e per il questore, che ha adottato le ordinanze per l'organizzazione tecnica dei servizi di polizia. Il dipartimento della pubblica sicurezza ha, invece, assolto la funzione che gli è propria, fornendo tutto il necessario rinforzo e supporto: uomini, mezzi, attrezzature tecnico-logistiche.

Con queste osservazioni, intendo fornire risposta anche alle polemiche che hanno fatto seguito alla perquisizione della scuola Diaz: sul punto, comunque, ho già fornito chiarimenti in precedenti occasioni. Tuttavia, ritengo necessario ribadire, pure in questa sede, che le operazioni tipiche della polizia giudiziaria non devono essere preventivamente comunicate al ministro e, meno che mai, da questi autorizzate.

Respingo quindi ogni illazione che l'operazione sia conseguita ad una decisione politica. Personalmente - e lo ripeto davanti a voi, rappresentanti del Parlamento -, non vorrei certamente vivere in uno Stato nel quale il ministro dell'interno dispone delle perquisizioni. Tuttavia, non nascondo che, appresi gli esiti dell'operazione, ho avuto dubbi e perplessità sulla sua organizzazione e direzione. Per questo motivo, ho chiesto immediatamente al capo della Polizia di disporre un'inchiesta ispettiva sull'episodio, le cui conclusioni ho inviato subito anche a tale Comitato.

Comunque, è stato per me motivo di amarezza constatare come questo episodio, sul quale è in corso un'indagine della magistratura (che spero si concluda in tempi brevi, facendo completa luce sui fatti e le responsabilità di chiunque), abbia gettato ombre sull'intera gestione dell'ordine pubblico e sulle forze di polizia.

Questo lo dico perché, certamente, vi sono stati errori, comportamenti sbagliati, contraddizioni anche da parte di funzionari chiamati a rendere le proprie dichiarazioni in quest'aula, ma mi sembra ingeneroso dimenticare quanto è stato fatto per assolvere ad un impegno tanto gravoso, quanto delicato.

In questa sede, in più occasioni, è emersa la preoccupazione che possa essere limitato il pieno esercizio della libertà di manifestare. Intendo fugare tali ingiustificate preoccupazioni: il Governo Berlusconi non attenuerà mai il livello delle garanzie riconosciute a tutti cittadini di esprimere pacificamente e democraticamente il dissenso.

Non è necessario delineare una nuova filosofia dell'ordine pubblico o un nuovo concetto di prevenzione, ma, semplicemente, occorre prendere atto dei confini che separano la gestione dell'ordine pubblico da vere e proprie forme di guerra condotte all'interno dei centri urbani. A Genova si è riproposto lo stesso scenario delineatosi da Seattle a Göteborg, ma in modo ben più grave e molto più esteso. Di qui, discendono tre conseguenze.

La prima è che le forze di polizia, per difendere i diritti di libertà garantiti dalla Costituzione a tutti i cittadini debbono essere poste in condizione di agire in assoluta serenità e in un clima condiviso di rispetto e di apprezzamento. La seconda è quella di rivedere e di migliorare il livello di preparazione professionale del personale chiamato a fronteggiare situazioni del tutto nuove.

La terza è quella di sostenere il rafforzamento in sede europea di forme di collaborazione sempre più incisive ed efficaci sul piano operativo, superando quei limiti che oggettivamente si sono evidenziati in occasione del G8. Questo è un impegno che desidero ribadire e riaffermare davanti al Parlamento nella mia responsabilità di titolare del Ministero dell'interno.

Colgo anche l'occasione per chiarire, a chi muove critiche in questa direzione, che i vertici della NATO e della FAO, già programmati, si terranno regolarmente e che sarà garantito l'ordine pubblico a tutela delle istituzioni e delle libertà civili. Non saranno vietate le manife-



stazioni di dissenso, che sono espressione viva e significativa delle società democratica, a condizione però che si svolgano nel rispetto della legalità e in forma pacifica, come prevede espressamente la nostra Costituzione repubblicana.

Non voglio in questa sede sottrarmi al tema dei contatti e delle iniziative intraprese dal Governo con gli esponenti del movimento anti-globalizzazione. Desidero chiarire che, fin dall'inizio, obiettivo del Governo è stato quello di ricercare, con il movimento *no-global*, la possibilità di un dialogo in una prospettiva che mira a trovare un punto di equilibrio tra esigenze contrapposte.

Si è cercato di recuperare al confronto democratico e alla dialettica politica quelle frange del dissenso disponibili alle logiche del dialogo, al metodo della conciliazione degli interessi e alla mediazione politica. Non vi è mai stata alcuna chiusura da parte del Governo nei confronti del movimento e, se erano ritenuti inderogabili gli impegni internazionali, purtuttavia, veniva riconosciuto il diritto al dissenso del movimento stesso.

Peraltro, la linea del dialogo ha trovato conferma anche in Parlamento, onorevoli colleghi, quando con una maggioranza quasi unanime, su proposta del ministro dell'interno, si è giunti all'approvazione di uno stanziamento di 3 miliardi di lire destinato agli enti locali per l'accoglienza dei manifestanti.

È stato anche sostenuto da alcuni che il dialogo mantenuto con i rappresentanti del *Genoa social forum*, in particolare dal ministro Ruggiero, con il quale ho lavorato in piena sintonia, avrebbe, in sostanza, dato legittimazione agli interlocutori, poi rivelatisi inaffidabili, finendo con l'indebolire il sistema di sicurezza originariamente delineato.

Desidero qui ribadire che questo Governo ha riallacciato un dialogo già avviato e poi interrotto prima del suo insediamento durante il periodo elettorale e nella formazione del nuovo Governo. I primi contatti intrapresi con esponenti del *Genoa social forum* dal Ministero dell'interno risalgono, infatti, ai primi giorni del mese di aprile, quando una delegazione di quell'organismo fu ricevuta al Viminale.

Nel corso dell'incontro venne rappresentato, fra l'altro, che il prefetto di Genova era stato delegato dal Governo a tenere i rapporti con le organizzazioni non governative in vista del vertice G8 e furono affrontati i problemi relativi all'organizzazione di manifestazioni di dissenso pacifiche, sollecitando l'impegno del *Genoa social forum* alla massima collaborazione per isolare le frange di contestazione violenta. Ma questa sollecitazione, come sappiamo, è stata completamente, in grande parte, disattesa nei giorni del vertice.

Intenderei chiarire un ultimo profilo. Nel corso delle audizioni sono state sollevate critiche sui provvedimenti adottati dal ministro dell'interno nei confronti di alti dirigenti della Polizia di Stato. I provvedimenti che hanno riguardato tre funzionari non rappresentano in alcun modo un giudizio preventivo; essi sono stati dettati esclusivamente da ragioni di opportunità - come ho avuto modo di precisare nella proposta inviata alla Presidenza del Consiglio dei ministri - e dall'intento di garantire la piena serenità durante lo svolgimento delle indagini. Quanto poi avvenuto, mi conforta sulla bontà del provvedimento, preso per garantire, come è stato nelle ultime settimane, la possibilità di non confondere ruoli di istituzioni importanti durante un'inchiesta della magistratura.

Signor presidente, signori senatori, signori deputati, vengo alla conclusione del mio intervento, con il quale ho inteso ripercorrere i tratti salienti, soffermandomi sugli aspetti di maggiore importanza. Tra questi ve ne è uno che desidero ancora sottoporre all'attenzione delle Camere, cui ho già fatto riferimento e che, come ministro dell'interno, è fonte di grande preoccupazione. Più passano i giorni e più lo stillicidio di affermazioni, illazioni e smentite, invece di attenuarsi, aumenta di intensità e di tono. Anche mediante, talvolta, una rappresentazione degli avvenimenti non rispondente al vero, ingigantiti e travisati ad arte, si tende a creare una atmosfera confusa e pericolosa che, da un lato, sembra voler delegittimare progressiva-

mente le istituzioni e apparati fondamentali dello Stato già sottoposti ad una pressione continua e crescente e, dall'altro, punta a disorientare l'opinione pubblica.

Tutto questo in un momento nel quale occorrono, invece, riflessione ed equilibrio, di fronte a fenomeni emergenti che toccano trasversalmente le società moderne e che vanno compresi e mediati nell'esercizio della dialettica e del confronto politico, per evitare che possano essere utilizzati per fornire copertura a progetti che contrastano con i principi di legalità e di democrazia.

Occorre placare le polemiche e le passioni, occorre pensare al futuro, soprattutto agli impegni che tutti abbiamo davanti e all'esigenza di non mortificare, per gli errori - anche gravi - di pochi, il lavoro onesto di molti. È in gioco non il destino personale di singoli, ma quello delle forze dell'ordine e, con esso, dell'intera comunità che non può fare a meno di un servizio come quello della sicurezza pubblica, che è un bene prezioso di tutti ed è un patrimonio indisponibile dello Stato, al di là dei diversi schieramenti di maggioranza e di opposizione.

Questo anche per consegnare ai tanti giovani, ricchi di sentimenti positivi, pieni di speranze e di ideali, un paese in cui la passione civile non venga contaminata dalla violenza e resti fedele ai valori di una vera democrazia.

Questo è lo spirito che mi ha guidato nel convocare, il 5 settembre scorso, la riunione del Comitato nazionale per l'ordine e la sicurezza pubblica, nel quale sono state tracciate per il futuro le linee di indirizzo politico in tema di ordine pubblico.

Con lo stesso spirito mi permetto di rivolgermi a voi, onorevoli colleghi, nel concludere questo intervento, talvolta necessariamente forte nei toni. Rivolgo un appello ai rappresentanti della maggioranza e dell'opposizione, affinché tutti si facciano carico delle preoccupazioni del paese, non facendo mai mancare alle forze di polizia il sostegno e l'appoggio condiviso, nella convinzione che in democrazia le forze dell'ordine non sono e non possono essere uno strumento di parte, ma sono al servizio di tutti i cittadini e non devono e non possono essere terreno di scontro politico.

ANTONIO SODA. Signor ministro, la ringrazio per la sua relazione. Ho alcune domande da rivolgerle ma, considerate le valutazioni politiche che ella ha svolto, mi consenta di convenire con lei sul ruolo e sulla funzione del ministro dell'interno, sulla natura e sul valore della sicurezza come strumento per l'esercizio delle libertà e dei diritti dei cittadini, come, peraltro, è scritto dalla legge n. 121 del 1981.

Convengo anche sul fatto che non bisogna accettare la violenza, che non bisogna essere conniventi e che bisogna contrastarla, nonché sulle espressioni di fiducia verso tutte le forze dell'ordine come presidio delle istituzioni democratiche al servizio di tutti i cittadini; mi consenta, però, di dire che ciò non è in discussione e non è questo il tema del nostro Comitato di indagine.

Pertanto, prima di passare alle domande, mi consenta di dire che dissento dalle sue valutazioni in ordine alle questioni che sono davanti a noi e alle ragioni del mancato isolamento dei violenti; dissento su ciò che mi è parso rimanere ancora, sia pure in modo meno esplicito rispetto al suo intervento del 23 luglio, un giudizio di criminalizzazione globale dell'intero movimento, il che significa esprimere un giudizio verso centinaia di migliaia di giovani che erano a Genova solo per manifestare pacificamente.

Il terzo motivo di dissenso concerne la natura e la dimensione della violenza esercitata nei confronti di tanti, troppi, pacifici dimostranti.

Il quarto elemento di dissenso riguarda la natura e la dimensione degli abusi verso i fermati e gli arrestati. Questi, penso, dovranno essere i temi della nostra discussione generale.

Lei, il 23 luglio, in Parlamento, ha affermato che le autorizzazioni concesse dalle autorità di Polizia prevedevano soltanto alcune manifestazioni per il 20 luglio sotto forma di *sit-in* in

determinate piazze ed un unico corteo nel pomeriggio del 20 luglio, richiesto dai lavoratori aderenti al CUB. Abbiamo acquisito l'ordinanza del questore di Genova n. 1, protocollo 29/77/2001, del 19 luglio 2001, che prende atto anche dei cortei del mattino e vieta soltanto la parte terminale di questi ultimi.

Conosceva, all'epoca, tale ordinanza del questore? Se non aveva contezza della presa d'atto, da parte del questore, anche del corteo delle tute bianche del mattino del 20, almeno fino a tutta via Tolemaide, chi non l'ha informata dell'esistenza di tale ordinanza?

In secondo luogo, abbiamo accertato che questo corteo fu caricato - e c'è un video che mostra le sequenze di tale intervento - da un reparto dei carabinieri in via Tolemaide, su un tratto del percorso che non era stato vietato (mancavano 200-300 metri per arrivare alla zona di interdizione che avrebbe legittimato l'intervento delle forze dell'ordine). Ha accertato chi diede le disposizioni per questa carica?

Lei ha richiamato correttamente la funzione del ministro dell'interno e il fine primario dell'amministrazione della pubblica sicurezza: la tutela dell'esercizio delle libertà e dei diritti del cittadino. Nel corso delle audizioni, attraverso le documentazioni acquisite, è emerso che per molti di questi diritti tale esercizio non è stato pienamente assicurato. Vi sono state devastazioni, saccheggi ed eccessi su liberi manifestanti. Nell'ordinanza del 12 luglio, il questore di Genova, correttamente, si pone il problema del contrasto di coloro che erano a Genova per esercitare la violenza nelle forme della guerriglia urbana a cui lei stesso ha fatto riferimento.

In tale ordinanza si risponde all'esigenza di accerchiare, isolare, arrestare i violenti, impedirgli di rientrare o di muoversi liberamente all'interno dei cortei, attraverso la presenza di reparti mobili sul territorio. Abbiamo appreso che i suddetti reparti mobili o non sono stati utilizzati - queste sono le dichiarazioni del Comandante generale dell'Arma dei carabinieri, con riferimento alla «perla» del reparto mobile di tale Arma, il Tuscania - o sono stati utilizzati senza dare risultati, come il VII nucleo della celere di Roma.

Comunque, l'analisi dei processi verbali di arresto porta a rilevare che non vi sono stati arresti in flagranza di soggetti violenti e *black bloc*. Lei si è chiesto per quale ragione tali reparti mobili non abbiano funzionato o non siano stati impiegati oppure non abbiano prodotto risultati in termini di isolamento e di contrasto della violenza?

Sono rimasto un po' perplesso - capisco solo attraverso il cosiddetto grafico delle comunicazioni - per il sistema di intercomunicazione fra la questura, i reparti, i plotoni, le squadre ed il comando provinciale dell'Arma dei carabinieri. Vi è stata una circolazione degli ordini e dei comandi molto confusa e complicata, tanto che un funzionario di pubblica sicurezza ci ha detto che, volendo e dovendo dare disposizioni ad alcuni reparti dei carabinieri, non era in grado di farlo perché non riusciva ad individuare chi lo comandasse: non poteva dare ordini a carabinieri poco distanti da lui, perché doveva passare attraverso il comandante del reparto.

Questo meccanismo di coordinamento (mi riferisco alla questione delle centrali: una della Polizia, una dei carabinieri, una interforze, la centrale situazione internazionali, eccetera) a me sembra che non funzioni. Se lei ha verificato questo, che proposte ha per rendere effettivo e reale il coordinamento delle forze di Polizia in queste vicende?

Nel decreto del ministro della giustizia Castelli si parla di succursali, di aree e di siti penitenziari costituiti presso la caserma San Giuliano e la caserma di Bolzaneto.

Ieri ho sostenuto - e continuerò a sostenerlo - che la costituzione di una mostruosità del genere (cioè di un luogo che non è più caserma né diventa sito penitenziario, con agenti di polizia che entrano ed escono, carabinieri, arrestati, fermati, sale di polizia giudiziaria, sale matricola, e così via) ha creato quella confusione che ha sospeso, per troppe ore, molti diritti costituzionali di fermati ed arrestati e ha provocato quegli abusi la cui natura e dimensione verrà accertata dall'autorità giudiziaria.

Lei era stato informato e ha dato il suo assenso alla costituzione di questo centro? Ripeterebbe l'istituzione di un centro che, all'apparenza, è un sito penitenziario e che, in realtà, resta un po' caserma, un po' sito penitenziario e diventa quello che ho definito un campo di concentramento?

GRAZIELLA MASCIA. Signor ministro, condivido l'augurio che lei ha espresso in premessa circa la necessità e la possibilità di rinnovare la fiducia dei cittadini verso le istituzioni. Non ho, però, il tempo per argomentare tutte le cose che non condivido della sua relazione: sarà un'altra la sede in cui potrò farlo, poiché qui ho pochissimi minuti a disposizione e le rivolgerò solo alcune domande.

Lei ha detto, il 23 luglio, e ha ribadito qui che tra le responsabilità per le cose che non sono andate bene a Genova vi è quella riguardante la vicenda del corteo delle Tute bianche partito dallo stadio Carlini. Abbiamo appurato in questa sede che tale corteo era autorizzato e che la parte del percorso non autorizzata non è stata mai raggiunta dal corteo stesso (mancavano ancora centinaia di metri). Abbiamo anche appurato, come testimonianze dirette avevano anticipato, che cariche a freddo dei carabinieri sono partite da via Tolemaide.

Signor ministro, forse si ricorderà di una telefonata dell'onorevole Giordano prima che noi arrivassimo. Ero con l'onorevole Giordano ed altri deputati di Rifondazione comunista quando le abbiamo chiesto, proprio per il clima che avevamo constatato in determinati punti della città dove c'erano i violenti, rassicurazioni circa la possibilità di arrivare in via Tolemaide, avere un contatto con le forze dell'ordine e verificare quali fossero ancora gli spazi di manovra.

Lei ci ha rassicurato e non ho motivi, ancora oggi, di dubitare della sua sincerità. Tuttavia, ho bisogno di capire cosa sia successo in quella giornata. L'ho chiesto al questore ed al capo della Polizia: non ho capito perché quei carabinieri, con le modalità che lei conosce, girando repentinamente in un angolo ed interrompendo la rincorsa di un gruppo ristretto di violenti, abbiano realizzato questa carica veloce.

Spero che lei oggi possa darmi una risposta; atteso, infatti, l'assillo che mi tormenta, vorrei sapere se le vicende di quella giornata avrebbero potuto andare diversamente, e penso alla morte di Carlo Giuliani. Proprio quei fatti hanno poi determinato il successivo corso degli eventi, specie riguardo l'operato delle forze dell'ordine; mi riferisco alle camionette, ai blindati e quant'altro.

Inoltre, oggi lei ribadisce una critica pesante al *Genoa social forum*, specie per la sua inaffidabilità. In questa sede, abbiamo ricostruito tanti aspetti: credo, sinceramente, che tale critica, al di là della parte che rappresento - per inciso, faccio parte del *Genoa social forum* -, non possa essere sostenuta. Anzi, i manifestanti pacifici sono stati vittime due volte in quella situazione: dei violenti, che hanno potuto «scorazzare» continuamente; delle forze dell'ordine, che hanno caricato, indistintamente, in tutte le situazioni.

Tuttavia, dal momento che lei conferma il suo giudizio, vorrei sottoporle la seguente questione: anche in quei giorni, lei aveva rilasciato dichiarazioni che garantivano una serena gestione della piazza nonché la capacità, da parte delle forze dell'ordine, di agire con l'elasticità necessaria in simili situazioni. Le chiedo, perciò, come mai non sia stato così e come mai sia mancata detta elasticità. Perché non si è riusciti ad isolare i gruppi violenti?

Riguardo al coordinamento delle forze dell'ordine, le chiedo se esso effettivamente vi è stato o se invece riconosce eventuali errori in questo senso, cui ascrivere la responsabilità dei fatti. Oppure la causa ha radici più profonde rispetto al piano strategico?

Le chiederei anche - indipendentemente dall'aspetto, da lei già chiarito, afferente alla gestione della zona gialla - se il piano operativo abbia conosciuto soluzioni di continuità nella transizione da un Governo all'altro. Nella documentazione esaminata, abbiamo riscontrato, invece, un lavoro durato mesi consistito nella preparazione, nell'opera di *intelligence*.

Nel riferire alla Camera lei ha citato una fonte statunitense che parlava di 5 mila *black*

*bloc*; al di là dei numeri - infatti, poi, si è parlato di 2.500 -, le chiedo, per curiosità, perché, in quella sede, abbia citato una fonte statunitense e non una fonte italiana. È una curiosità che vorrei soddisfare.

Le chiedo ancora di rispondere su una questione specifica. Lei ha firmato il secondo decreto, quello sull'acquisto dei Tonfa: personalmente, credo che sull'utilizzo di tale manganello sarebbe opportuna, una riflessione; capisco, tuttavia, che, forse, i miei suggerimenti non sono opportuni.

Abbiamo appreso, dalla documentazione inviataci dal capo della Polizia, che, se si sono potuti acquistare, appunto, i Tonfa, non si è potuta, però, avere una dotazione di pallottole di gomma, atteso che sono mancati i tempi necessari per lo svolgimento delle procedure. Lei avrebbe firmato un decreto per l'acquisto delle pallottole di gomma? Ritiene che, in futuro, questa possa essere una strada da seguire nella gestione dell'ordine pubblico?

Ancora, vorrei, molto velocemente, sottoporre alla sua attenzione due questioni. Il suo ministero, il 20 luglio, di fronte ad una denuncia della Federazione della stampa, asseriva non corrispondere a verità l'ipotesi che personale delle forze dell'ordine indossasse le pettorine riservate ai giornalisti.

Successivamente, lo stesso giorno, un'agenzia comunicava: i manifestanti hanno malmenato un motociclista; poi, un poliziotto è sceso da una moto, pochi metri avanti, è tornato ed ha sparato tre colpi in aria. Tale episodio - abbiamo letto nel rapporto steso dall'ispettore - fa riferimento, appunto, alla circostanza di dover difendere questo motociclista che aveva la pettorina di giornalista ed era un esponente delle forze dell'ordine. Le chiederei, dunque, se il ministero abbia elaborato una riflessione su come sono stati trattati i giornalisti e gli esponenti dell'informazione.

Infine, la questione Diaz. Lei ha detto, sempre il 23 luglio...

PRESIDENTE. Onorevole Mascia...

GRAZIELLA MASCIA. Ho finito, presidente...

PRESIDENTE. Ci mancherebbe! Le consento senz'altro di terminare. Volevo soltanto sollecitarla a formulare la domanda.

GRAZIELLA MASCIA. Certamente, presidente. Lei, signor ministro, il 23 luglio ha riferito alla Camera, a proposito della scuola Diaz, che gli accertamenti svolti circa gli arrestati hanno permesso di rilevare che molti di loro fanno parte di organizzazioni anarchiche assai attive ed erano stati già tratti in arresto durante lo svolgimento di altri vertici. Mi risulta che spesso, in occasione del vertice di Genova, non sia stato possibile procedere all'arresto; tutti gli arrestati, inoltre, sono stati scarcerati. Le chiedo se confermi il giudizio da lei espresso nella già ricordata occasione, alla Camera, rispetto al fatto che, naturalmente, non abbiamo informazioni adeguate.

Ad ogni modo - atteso l'unanime riconoscimento della circostanza che, alla scuola Diaz, sono avvenuti fatti che non dovevano accadere - esprimo il convincimento che, giustamente, la magistratura debba svolgere il suo compito; almeno in questa sede, infatti, non sono particolarmente interessata a comprendere le responsabilità individuali, perché il loro accertamento spetta ad altri poteri dello Stato.

Noi, però, dobbiamo accertare responsabilità organizzative: con questo, non intendo dire «politiche», piuttosto mi riferisco all'accertamento di quanto non ha funzionato e delle disposizioni impartite a quel livello. In questa sede, abbiamo assistito ad uno spettacolo non edificante per le forze dell'ordine; vi sono state contraddizioni sugli orari, sulla disposizione degli uomini...

PRESIDENTE. Onorevole Mascia, la prego di concludere.

GRAZIELLA MASCIA. Non ritiene che tale punto debba essere chiarito in sede istituzionale e non giurisdizionale? La relazione dell'ispettore non fa chiarezza; speravo che lei, oggi, potesse aiutarci a ricostruire l'accertamento delle responsabilità, atteso che noi non vi eravamo riusciti.

GIANNICOLA SINISI. Signor ministro, la ringrazio per la sua esposizione. Voglio fare subito una breve premessa: noi, non soltanto siamo preoccupati e vogliamo vi sia il rigoroso rispetto delle istituzioni e delle forze dell'ordine; vogliamo anche vi sia il rigoroso rispetto della sua persona, come autorità nazionale di pubblica sicurezza. Infatti, crediamo che, proprio nel rispetto della funzione assolta dal ministro dell'interno, si trovi il primo presidio della democrazia nel nostro paese. Per questo motivo, i suoi commenti, le sue indicazioni - che, pure, avremmo voluto sentire in un'occasione diversa dalla presente - mi impongono di sottoporle le seguenti considerazioni.

Noi «saremo a fianco» del ministro dell'interno quando vorrà utilizzare la sua figura di autorità unica nel nostro paese, di garanzia unica dell'esercizio delle funzioni democratiche di controllo della pubblica sicurezza nel nostro territorio. Quanto, poi, alle questioni di buon-senso, da lei rappresentate, vorrei dirle - e tranquillizzarla, in questo senso - che il Comitato non ha mai avuto la pretesa di esercitare il suo sindacato nei confronti degli abusi commessi dalle forze dell'ordine.

Piuttosto, ha avuto la pretesa di accertare la verità. Per tutti coloro che hanno un'ispirazione cristiana, la verità non è cosa di cui preoccuparsi; è, invece, una grande ambizione. Inoltre, mi permetta di dirle che noi abbiamo la precisa convinzione, sempre in base al detto buon-senso, che in piazza, solitamente, vi siano non soltanto i poliziotti ed i carabinieri, ma anche i figli di costoro.

Quindi, a noi si chiede di esercitare la nostra funzione con equilibrio e buon-senso, nel rispetto delle istituzioni e delle libertà democratiche esistenti nel paese. Vogliamo cogliere l'occasione rappresentata da questo Comitato affinché non soltanto si accertino i fatti, ma si possano formulare anche proposte per garantire l'ordine pubblico in modo sempre migliore.

Detto ciò, formulerò molto rapidamente quattro domande. La prima questione afferisce a quanto lei ha ribadito circa la gestione della zona gialla, quando ha detto che non era stata abolita, ma, piuttosto, diversamente interpretata. Ebbene, abbiamo un'ordinanza del prefetto di Genova, in data 2 giugno 2001, che così dispone circa le diverse zone: zona rossa, assolutamente blindata; zona gialla, divieto di manifestazioni, di volantinaggio, di sosta degli autoveicoli; zona verde, vietati i cortei. Ora io le chiedo se - alla luce di quanto è accaduto, ma anche sulla base delle informative allora ricevute in ordine alle modalità operative dei *black bloc* e degli altri gruppi antagonisti violenti, alla loro possibilità di infiltrarsi all'interno delle manifestazioni - lei reputi che le modifiche introdotte siano state opportune.

La seconda questione che voglio sottoporre alla sua attenzione riguarda il coordinamento delle forze di polizia. Io le sottoporgo l'argomento, che cercheremo di portare anche in sede di documento conclusivo nell'intento di formulare proposte migliorative: al di là delle questioni sollevate dal collega Soda sulla particolare realizzazione delle sale operative, abbiamo constatato una separatezza dell'azione dell'Arma dei carabinieri rispetto a quella condotta dalla Polizia di Stato e dalle altre forze di polizia.

Tanto più ciò sorprende, se si pensa che si tratta di una funzione nell'esercizio della quale esiste una precisa responsabilità del funzionario di pubblica sicurezza.

Io la invito, e lei certamente l'avrà già fatto, a sentire una dichiarazione bellissima, nella sua semplicità ed autenticità, resa da un giovane funzionario di polizia. Questi ha detto che, mentre era alla guida di un drappello dei carabinieri, poteva, a voce, parlare soltanto con il capitano dell'Arma, che guidava i suoi uomini. Ha aggiunto che non era in grado di parlare con quegli uomini ed altresì ha detto che non aveva una radio per parlare con il capitano, tant'è che, quando hanno indietreggiato, non ha potuto nemmeno più riconoscere il capitano rispetto agli altri carabinieri.

Un'altra questione che ho posto personalmente al generale Ganzer è la seguente: vi sono state alcune investigazioni giudiziarie relative ad un gruppo di tedeschi in contatto con anarco-insurrezionalisti italiani, gruppo che, già oggetto di investigazioni giudiziarie, sarebbe poi

stato notato a Genova, anche se - si dice - senza partecipare alle devastazioni. Lei è stato informato di queste investigazioni giudiziarie relative a fatti rilevanti per l'ordine e la sicurezza pubblica?

La terza questione: durante i giorni del vertice, lei ebbe modo di lamentarsi della mancanza dell'esecuzione di arresti? Sembra infatti che all'inizio, nonostante gli scontri, non vi sia stato un significativo numero di arresti. Proprio alla luce della preoccupazione di difendere non soltanto le forze dell'ordine, ma anche la funzione di presidio democratico dell'autorità nazionale di pubblica sicurezza, lei ebbe modo di dolersi del fatto che altri esponenti di Governo - e mi riferisco segnatamente al Vicepresidente del Consiglio dei ministri, Fini, e al ministro della giustizia, Castelli - si trovassero in strutture di polizia, mentre lei esercitava la funzione di indirizzo politico e di governo delle forze dell'ordine nel nostro Paese in una fase così delicata?

SAURO TURRONI. Signor ministro, la ringrazio per l'intervento: avrei voluto solo ascoltarla senza intervenire, ma talune sue considerazioni mi inducono a rivolgerle alcune domande.

La prima riguarda il corteo di via Tolemaide: lei ha parlato di lanci, di *molotov*, di attacchi e via dicendo. Ascoltando così tanti personaggi che sono venuti a relazionare di fronte a questo Comitato e vedendo così tante contraddizioni, preferisco adoperare i miei occhi.

Ebbene, abbiamo potuto vedere che le cose non sono andate come lei ci ha riferito e come, forse, qualcuno le ha rappresentato, nel senso che nel filmato si vede un corteo immobile, dal quale non parte assolutamente nulla, che viene fatto oggetto di una carica dei carabinieri. A questo proposito le chiedo, signor ministro, se intenda anche lei - come abbiamo fatto noi - valutare meglio, alla luce di altri fatti che adesso le elencherò, quello che è effettivamente accaduto in quella circostanza.

Signor ministro, abbiamo potuto apprendere, vedere e considerare che le iniziative violente di frange molto violente di questo composito movimento sono partite alle 10,45 del giorno 20 luglio in piazza Paolo Da Novi, lontana chilometri dal luogo dal quale, oltre tre ore più tardi, è partito il corteo prima menzionato. Ci siamo domandati più volte perché quelle forze, che avrebbero dovuto accerchiarli, secondo le disposizioni dell'ordinanza e la strategia messa in atto, non siano state in grado di farlo (poi abbiamo visto che c'è qualcuno che si perde per strada), ma soprattutto perché (le chiedo di rispondermi subito, se è in grado di farlo, oppure di accertarlo) tutto questo non sia stato possibile nonostante una nota dei Servizi avesse individuato con precisione (a seguito di riunioni che si erano tenute la sera del 18 e del 19) addirittura i luoghi dove questi avrebbero, diciamo così, piantato le loro grane. Erano indicati persino i posti, si sapeva praticamente tutto, gli uomini erano preparati e c'era la strategia per andarli a bloccare.

Signor ministro, sono molto soddisfatto per l'inchiesta ispettiva che lei ha disposto a proposito dei fatti relativi alla scuola Diaz, però mi permetta di dire che non si tratta soltanto di polemiche: tali episodi hanno gettato un'ombra veramente grande sul nostro Paese e sulle nostre forze di polizia. Voglio ricordarle la vicenda molto preoccupante del centro stampa; abbiamo visto dai filmati - e ce l'hanno anche raccontato - computer e videocamere distrutte. Non crede di dover disporre un'indagine specifica per tale questione che riguarda un asserito errore? Ritengo possibile - viste le tante motivazioni - che esso fosse volto a cancellare documentazione, compresa magari l'immagine dell'irruzione che si era appena verificata.

Lei ha parlato di contraddizioni e di errori: ce ne sono, li hanno compiuti i funzionari - mi riferivo a questi ultimi quando dicevo che preferivo vederlo con i miei occhi -, ma mi sono sembrati veramente troppi, soprattutto per la vicenda della scuola Diaz e dell'edificio prospiciente, quello del centro stampa, soprattutto perché erano presenti così tanti dirigenti, alti dirigenti e non solo militari di truppa. Mi preoccupa il fatto che essi non siano stati in grado - proprio nei confronti di quei giovani a cui lei giustamente si è rivolto dicendo «non dobbiamo

consegnarli alla violenza, non dobbiamo indurli a non avere fiducia nelle istituzioni e nella Polizia» - di controllare, di bloccare, di impedire e di denunciare. Lei ha dovuto disporre un'ispezione, noi abbiamo avviato un'indagine conoscitiva, ma non è emerso nulla. Signor ministro, quali ulteriori iniziative predisporrà?

Un'altra questione riguarda l'eccesso di difesa per così dire, da parte delle forze dell'ordine. Probabilmente io mi impressiono molto facilmente, però non mi era mai capitato di vedere tanti feriti, tante lacerazioni profonde ed estese, tante fratture e così tanto sangue, veramente troppo, soprattutto alla testa. Abbiamo potuto prendere visione di un documento redatto benissimo, non so se all'epoca in cui lei era ministro o in precedenza, relativo all'istruzione di tutti coloro che dovevano intervenire sul campo e anche il decalogo predisposto dal vicecapo della polizia Andreassi: ebbene, si parlava di fortissime randellate sulla testa, magari con uno strumento che, probabilmente, è inadatto perché troppo pericoloso. A questo proposito, signor ministro, le chiedo cosa intenda fare, perché è vero che sono stati episodi, ma sono stati troppo numerosi, troppo diffusi e con ferite troppo gravi. Pur nel legittimo esercizio dell'uso della forza per contrastare i violenti, i risultati non devono essere altrettanto violenti.

Lei ha affermato che gli stessi manifestanti devono isolare i violenti, però le ricordo che il primo compito suo e della sua struttura è difendere coloro che pacificamente intendono manifestare, così come prevedevano quelle disposizioni adottate nella prima ordinanza: l'accerchiamento, la separazione e via dicendo.

GIANCLAUDIO BRESSA. La ringrazio, signor ministro, per la relazione che ci ha reso, anche se mi aspettavo un taglio leggermente diverso e le spiego il perché. Condivido pienamente l'esigenza di guardare al futuro; credo anche che i lavori del Comitato debbano avere come orizzonte il dopo e che ciò sia tanto più importante proprio alla luce di quanto è accaduto a Genova. La inviterei, signor ministro, ad operare una riflessione su alcuni fatti che sono accaduti a Genova e che non possono essere ascrivibili unicamente a responsabilità di singoli.

Vi sono stati dei fatti che noi abbiamo il dovere di indagare e che lei ha il dovere di far sì che non si ripetano mai più. Nell'adempimento di funzioni di governo che ho svolto nella precedente legislatura, ho avuto modo di conoscere molto da vicino gli operatori delle forze di polizia e ne ho apprezzato la lealtà alle istituzioni democratiche e l'alto senso di responsabilità, per cui so chi sono queste persone, e non vorrei che si producesse una frattura fra società civile e forze dell'ordine, perché questa democrazia non lo potrebbe accettare.

Non potrò mai immaginare una democrazia nella quale il diritto di manifestare e il diritto di garantire l'ordine pubblico vengano avvertiti come alternativi tra loro; questo non è, questo non deve essere, non è mai stato e credo che questo sia uno dei compiti più importanti ai quali lei, come ministro, è chiamato.

Tuttavia, a Genova sono accaduti fatti che ci devono far riflettere. Uno lo ha appena ricordato il senatore Turroni: la perquisizione della scuola Diaz credo sia difficilmente ascrivibile all'ambito di responsabilità di singoli.

Ho ascoltato con piacere quanto da lei affermato, cioè che non vorrebbe mai vivere in un Paese in cui il ministro dell'interno ha il potere di ordinare le perquisizioni. Dunque, chiedo a lei - come ministro dell'interno - di far sì che una perquisizione di polizia giudiziaria, in questo paese, non avvenga più con le stesse modalità di quella eseguita nella scuola Diaz. Una perquisizione che è avvenuta con quelle modalità non per fatti tecnici; non si è mai visto, infatti, un reparto mobile entrare e distruggere, anziché cercare le prove.

Credo che quanto avvenuto in quell'occasione non sia ascrivibile a responsabilità di singoli, ma sia un fatto che va indagato, fino in fondo, per la gravità che ha rappresentato nel preciso momento in cui è avvenuto e per ciò che può rappresentare per il futuro della democrazia del nostro Paese. Le chiedo pertanto se abbia riflettuto in proposito e quali siano le sue



intenzioni e quelle del suo Governo, affinché un fatto del genere non si debba più ripetere.

L'altra questione - ed è questo forse l'elemento di maggiore insoddisfazione rispetto alla sua relazione - riguarda la mancata indicazione delle sue direttive, dei suoi indirizzi politici, di fronte ad un mutamento di strategia da parte del Governo Berlusconi.

Lei ha fatto riferimento più volte alla rimozione della zona gialla e alle critiche mosse al riguardo. Credo che lei, nell'aver perseguito fino in fondo la strategia del dialogo, abbia fatto bene, che questa sia stata una scelta di grande responsabilità e di ciò voglio dargliene pienamente atto. Tuttavia non mi basta. Esistono molte sue dichiarazioni, ma le cito solo quella che - in questo momento - ho trovato in mezzo al mare di carte che abbiamo. In una lettera aperta al *Secolo XIX* dei primi giorni di luglio, lei afferma: «Abbiamo rivisto i piani organizzativi di sicurezza proprio per dare uno spazio adeguato a tali manifestazioni», credo che questa sia stata una scelta di grande responsabilità.

Però, accanto all'aver messo in discussione ciò - cioè ad aver consentito di poter svolgere manifestazioni nella zona gialla, - noi disponiamo di una serie di dati che stanno ad indicare come i Servizi di sicurezza avessero, in qualche modo, preavvisato tutti quanti che le manifestazioni erano uno dei possibili strumenti che i *black bloc* utilizzavano per schermarsi, per confondersi, per non farsi prendere. Poco fa, lei ci ha riferito che, soprattutto dopo Göteborg, le vostre preoccupazioni erano accresciute. Poiché immagino che questi rapporti dei servizi lei li conoscesse perfettamente bene, quali sono state le indicazioni che ha dato alle forze di polizia per impedire che i *black bloc* facessero un uso improprio delle manifestazioni?

L'ultima domanda. Raccordandomi ad una considerazione del collega Sinisi, ho riscontrato anch'io un pericoloso scollamento tra le forze di polizia e tra i loro comportamenti. Tale situazione ha trovato riscontro anche in questa sede; infatti, anche in questo caso, a fronte di precise domande rivolte a diverse persone (io ho formulato la stessa domanda a più interlocutori), ho ricevuto risposte diverse: il vicecapo della Polizia mi ha detto una cosa, il generale Siracusa me ne ha detta un'altra, il comandante Tesser me ne ha detta un'altra ancora. Tutto ciò sempre con riferimento alla stessa domanda.

La cosa più grave è che, in questa sede, è emerso che i carabinieri avevano effettuato pedinamenti di persone che erano state tenute sotto controllo per operazioni di polizia giudiziaria durante quei giorni - e si faceva esplicito riferimento ad anarchici insurrezionalisti o a *black bloc* - e a Genova costoro non sono stati fermati; come è possibile tutto ciò?

Il problema non è di lamentare se c'è stato...

PRESIDENTE. Onorevole Bressa, ponga la domanda, per cortesia! Lei ha già superato il tempo a sua disposizione di oltre un minuto.

GIANCLAUDIO BRESSA. Il problema non è se c'è stato uno scoordinamento o un tentativo di commissariare il prefetto o il questore: questo non c'è stato, nessuno lo può contestare. Il problema che è emerso, in maniera chiara, è che non c'è stato un coordinamento vero tra le forze di polizia che operavano lì e ciò è stato testimoniato anche in questa sede.

Cosa si può fare, cosa intendete fare, affinché ciò non si ripeta?

LUCIANO VIOLANTE. Signor ministro, ci aspettavamo da lei un quadro chiaro dei fatti, ma questo non c'è stato; ecco perché le vengono poste tante domande di chiarimento in merito ai fatti accaduti.

Lei ha fornito alcune valutazioni politiche, alcune condivisibili altre meno, ma c'è un punto sul quale tutti dobbiamo essere d'accordo e credo che vedremo, poi, come esplicitare questo punto attraverso una dichiarazione comune, indipendentemente dalle posizioni finali che assumeremo.

I punti sono questi. Primo: solidarietà di tutte le forze politiche alle forze di polizia; secondo: è comunque intollerabile che appartenenti alle forze di polizia usino, intenzionalmente e senza giustificazione, violenza nei confronti dei cittadini; terzo: assicurare il diritto di mani-

festare liberamente e pacificamente; quarto: colpire severamente quei cittadini o non che approfittano di manifestazioni per usare violenza contro le cose e contro le persone.

Credo che questi siano punti sui quali tutti possiamo ritrovarci e che creano - come dire? - un quadro che non rende le forze di polizia incerte, come, invece, credo siano state, non per loro colpa, ma perché - signor ministro - ci sono stati vari indirizzi. Infatti, una parte della maggioranza ha espresso prima, durante e dopo queste vicende, indirizzi del tutto diversi da quelli che sono stati espressi da lei e da altri appartenenti alla maggioranza stessa. Ciò ha comportato una divaricazione e un'incertezza e, in questa divaricazione e in questa incertezza, si collocano i disordini, o meglio, gli abusi che sono avvenuti.

Detto ciò, la seconda questione è la seguente: lei ha espresso un certo fastidio - mi scusi, signor ministro - per l'attività di questo Comitato. È un fastidio sbagliato.

CLAUDIO SCAJOLA, *Ministro dell'interno*. Fastidio...?!

LUCIANO VIOLANTE. Sì, perché ha detto che si parla ancora di queste cose a distanza non so di quanto tempo.

Il punto è questo: un Governo, in un Stato democratico, è sottoposto al controllo del Parlamento. È responsabilità del Parlamento che il controllo sia rapido, efficace e che non ci siano abusi in dichiarazioni, come forse ci sono stati in questi giorni. Tuttavia, è sua responsabilità, in quanto ministro, essere sottoposto al controllo del Parlamento.

Per quanto riguarda le questioni specifiche, vi è un punto che ci impegna sin dall'inizio: lei ha una valutazione da fare o sa perché le violenze sulle cose non sono state represses?

Secondo: quali sono le ragioni per le quali vi è stato uno scarto tra l'accuratezza della preparazione - sia prima sia sotto la sua responsabilità - e la gestione?

Terzo: le era noto che il Vicepresidente del Consiglio dei ministri sarebbe stato a Genova in quei giorni? Le era stato detto perché e con quali funzioni?

Infine, c'è un problema che riguarda il futuro dell'ordine pubblico, nel senso che abbiamo riscontrato una serie di *defaillance* di comunicazione tra i vari corpi di polizia e, forse, desuetudine al profilo «guerriglia», che si è manifestato a Genova e al quale non eravamo abituati. Vorrei sapere come il ministro dell'interno intenda operare, nel futuro, in relazione a tali questioni.

LUCIANO FALCIER. Da parte mia - e sono convinto di non essere il solo - vorrei esprimere un particolare ringraziamento al ministro per la chiarezza della sua esposizione e soprattutto - sarò inevitabilmente breve per non aggiungere nulla che non sia essenziale - degli obiettivi del suo Ministero in materia di ordine pubblico e di sicurezza. Credo di poter dire che le sue parole, i principi, gli impegni che ha assunto e che ha espresso siano quelli che le forze dell'ordine e i cittadini si aspettavano. Per quanto mi riguarda - e, ripeto, sono convinto di non essere il solo - credo che i cittadini e le forze dell'ordine si aspettassero le sue affermazioni e i suoi impegni e, probabilmente, le saranno grati.

Convengo, in particolare, su due aspetti, sempre per voler essere molto breve: prima di tutto, che le forze dell'ordine, oltre alle affermazioni di rito, hanno bisogno di sentirsi confortate ed apprezzate nei loro compiti dai rappresentanti politici e dai rappresentanti delle istituzioni.

È troppo facile e troppo scontato fare affermazioni di rito, di circostanza, a cui però non corrispondono coerenti prese di posizione al momento opportuno. Inoltre, convengo anche sul fatto che ogni tolleranza, comprensione, sottovalutazione di tutti i tipi di violenza vada esclusa e non condivisa, perché può diventare corresponsabilità di fatti e avvenimenti non previsti, non condivisi, ma in qualche modo permessi o addirittura agevolati.

A questo proposito, vorrei chiederle se, nell'esperienza di Genova e delle vicende ivi avvenute, il *Genoa social forum* sia stato l'unico esclusivo interlocutore oppure già si sapesse (ora si sa) che un altro mondo - il quale, forse in ritardo, si sta distinguendo dal *Genoa social forum* - rap-

presentava e certamente rappresenta un settore esperto e sensibile alla cooperazione ed alla solidarietà internazionale.

Infine, vorrei sapere se, alla luce di quanto accaduto a Genova e nella consapevolezza che non si tratti più solo di problemi di ordine pubblico, ma certamente ormai di fatti definibili «di guerriglia urbana», il ministro preveda che vi possa o vi debba essere un'ulteriore formazione, preparazione per gli addetti alle forze dell'ordine che si troveranno, certamente, in futuro a dover confrontarsi con nuove situazioni, nuovi pericoli e nuove emergenze per l'ordine pubblico.

CESARINO MONTI. Signor ministro, sono completamente d'accordo con lei e la ringrazio per la sua schiettezza nell'esprimere il suo pensiero. Prima di farle una domanda - una sola domanda - vorrei fare una premessa. Siamo giunti al termine della sessione di audizioni svolte dinanzi al Comitato di indagine parlamentare sui fatti del G8. Ritengo che, per alcuni aspetti, si siano riproposte situazioni che si erano già ampiamente palesate prima, durante e dopo i fatti di Genova. Mi riferisco principalmente alla posizione preconcepita, alle pregiudiziali marcatamente politiche che non hanno fatto altro che rallentare l'attività del Comitato, nel tentativo, forse, di condurre la panoramica conoscitiva dello stesso ad un orientamento di parte (tentativo che potrebbe risultare vano).

È importante, comunque, evidenziare come non siano mancati elementi di contraddizione nella relazione di coloro che erano preposti al coordinamento delle forze dell'ordine, tanto è vero che per alcuni lo stesso Comitato ha pubblicamente chiesto una nuova audizione che potesse chiarire gli elementi di contrasto. Da questo contesto, a mio parere eccessivamente confuso, abbiamo però potuto comprendere l'assoluta buona fede dei ragazzi delle forze dell'ordine, i quali hanno svolto i compiti a cui sono stati assegnati nel modo migliore, e l'indiscutibile senso di responsabilità che ha guidato l'operato dei funzionari di polizia territoriali, a volte soppiantati dalle prevaricazioni decisionali di Roma.

Come dicevo, la confusione e la contraddizione forse sono state volute. Non quella contraddizione propria di quei momenti, che vedono l'incalzare della verità ed il soccombere di scricchiolanti teoremi, ma quella che, al contrario, si produce per alimentare dubbi e perplessità nella speranza che ruoli e funzioni rimangano inalterati. A questo proposito, sarà lei, signor ministro, a dover assumere le determinazioni più opportune, così come la magistratura adotterà le proprie.

Colgo l'occasione, signor ministro, per ringraziarla per la sua presenza, ma ancora di più per la tempestività e l'impegno con cui sta affrontando l'emergenza sicurezza, tornata alla ribalta delle cronache con i drammatici fatti accaduti al nord, al centro e al sud dell'Italia, che l'ha indotta a considerare l'esigenza di istituire un corpo di polizia di prossimità, come ha annunciato a margine della riunione del Comitato nazionale per la sicurezza e l'ordine pubblico, un concreto ed evidente passo avanti sulla strada di un vero federalismo.

Perdonate la divagazione che ritengo comunque opportuna, poiché è indiscutibile che i presenti siano chiamati, in questo contesto, a discutere degli incresciosi fatti di Genova, ma è altrettanto inconfutabile che là fuori, mentre qui dentro discutiamo da giorni su un'assurda guerriglia, la nostra onesta e laboriosa gente sia costretta a subire le scorribande di un esercito di delinquenti, a cui, in passato, qualcuno ha voluto spalancare le porte di ingresso del nostro paese.

Dopo la sua relazione, le audizioni di ieri in quest'aula del dottor Agnoletto e del signor Casarini, sedicenti responsabili del *Genoa social forum*, i quali hanno incentrato le loro relazioni attaccando in continuazione polizia, carabinieri, parlamentari ed altre istituzioni...

PRESIDENTE. Senatore Monti, la invito a formulare la domanda: pertinente all'argomento che stiamo trattando.

CESARINO MONTI. ...e non condannando coloro che hanno messo a ferro e fuoco una città, le chiedo, guardando al futuro, come lei ha detto: in un prossimo vertice, accetterebbe di avere come interlocutori personaggi come Agnoletto e Casarini?

GRAZIA LABATE. Signor ministro, lei ha fatto un richiamo costante ai principi, garantiti dalla nostra Costituzione, di democrazia, di rispetto del senso della sicurezza di questo paese, dei diritti di libertà di manifestazione del pensiero, principi che, credo, siano cari a tutti. Condivido, in particolare, un passaggio in cui ella ha detto che il problema della sicurezza e del ruolo delle forze dell'ordine è un problema trasversale, che deve riguardare l'intero paese e che non può essere un problema della maggioranza o dell'opposizione. Questo è un problema nostro, di tutti. Tuttavia, le posso assolutamente assicurare che lo spirito con cui abbiamo lavorato in tutti questi giorni...

PRESIDENTE. Onorevole Labate, mi perdoni, ma lei, complessivamente, ha due minuti e mezzo a disposizione. Già ne ha consumato uno: la invito a formulare le domande.

GRAZIA LABATE. Va bene. Lo spirito con cui questo Comitato ha lavorato è proprio questo: non ci sfuggono questi valori di riferimento.

Prima di tutto, vorrei sapere se lei fosse a conoscenza di tutta l'azione di *intelligence* svolta per le preoccupazioni che si dicevano. Era a conoscenza, in particolare, che alcune informative di *intelligence* prevedevano l'azione dei *black bloc* a partire da piazza Paolo da Novi?

Gli apparati di sicurezza come si dovevano comportare sul luogo?

Ulteriore domanda. Genova ha avuto una profonda ferita morale. Molti colleghi le hanno domandato se lei, ministro Scajola, si sia chiesto perché nessuno dei devastatori sia stato preso sul fatto. Ovviamente, già i colleghi hanno messo in evidenza le contraddizioni che abbiamo sentito finora.

Questa mattina, sul quotidiano della mia città è stata pubblicata una bella intervista rilasciata dalla sua famiglia in cui ho letto la preoccupazione: forse dalle parole di questa intervista si comprende anche il senso dello stupore quando seppe del *blitz* alla Diaz. Ecco, mi basta leggere dal quotidiano della mia città che lei rimase allibito. A tale proposito desidero rivolgerle la domanda: come ed in che modo, rispetto ai fatti gravi che i colleghi hanno già illustrato, ella intende procedere per il futuro?

FABRIZIO CICCHITTO. Vorrei fare una brevissima premessa e rivolgerle una brevissima domanda. La premessa è questa: a me non sembra che sia venuta meno - lo dico con riferimento a due domande formulate precedentemente - la unicità di direzione politica dell'ordine pubblico da parte sua e che lei sia stato surrogato, scalzato, sopravanzato o spostato su una linea diversa dall'onorevole Fini e da quei parlamentari che sono andati a fare una visita - forse di carattere elettorale - che avesse lo scopo di condurre in campo le forze dell'ordine.

Mi sembra che il Governo si sia espresso compiutamente sulla linea del ministro dell'interno e il resto ha fatto parte di un'altra questione che, a mio avviso, è un altro fantasma che qualcuno crea in questa situazione e che complica ulteriormente le cose. Ciò, infatti, implicherebbe, come conseguenza, che le forze dell'ordine, che chi dirigeva la Polizia e i Carabinieri non si è fatto dirigere dal ministro dell'interno, ma da altri soggetti. Ciò aumenterebbe, forse inconsapevolmente, il discredito delle forze dell'ordine.

Quindi, c'è una contraddizione in chi si «scappella» davanti alle forze dell'ordine, anche qui, e poi esprime il dubbio che esse siano state eterodirette da un'altra realtà politica inserita nel Governo. Ecco, le chiedo se una delle ragioni della difficoltà di gestire l'ordine pubblico a Genova non sia stata una combinazione fra due elementi: un corteo, che aveva una maggioranza pacifica e una minoranza non pacifica, e circa 10 mila guerriglieri i quali si trasferivano dall'interno all'esterno del corteo e creavano situazioni di estrema difficoltà, tra cui ciò che è successo in via Tolemaide, dove qualcuno si è inserito alla testa del corteo ed ha lanciato *molotov* e sassi alle forze dell'ordine.

Non ritiene che la combinazione di tali elementi abbia rappresentato una miscela infernale? Certamente, ciò ha complicato i problemi per le forze dell'ordine, le quali, forse, sono state -

nella preparazione anche di analisi rispetto a questa possibilità di una miscela infernale - colte di sorpresa da questa combinazione, visto che, tradizionalmente, si è abituati, quando c'è un grande corteo, ad un grande ordine. Ciò è nella storia e nella tradizione dei cortei e dei movimenti.

MARIA CLAUDIA IOANNUCCI. Grazie, presidente. Ringrazio il ministro di essere qui e della sua ampia ed esaustiva relazione, condivisibile da parte di tutti. Mi sembra che anche l'opposizione sia venuta a testimoniare che le forze dell'ordine hanno ben agito, che debbono essere rispettate e che sono un punto fermo della nostra società, della nostra civiltà e della nostra democrazia. Debbo tuttavia sottolineare che, nonostante l'opposizione sia stata così aperta nel condividere la sua relazione, questa apertura è solamente formale e non sostanziale, perché, pur condividendo ciò che è stato detto sulle forze dell'ordine, continuano ancora una volta...

MARCO BOATO. Stiamo facendo un'indagine conoscitiva, perché deve parlare in questi termini?

PRESIDENTE. Senatrice Ioannucci, rivolga al ministro la sua domanda; ci sono altri due rappresentanti del gruppo di Forza Italia che hanno chiesto di intervenire.

MARIA CLAUDIA IOANNUCCI. Onorevole Boato, sto semplicemente sottolineando che la relazione del Ministro è stata da tutti condivisa, e questo mi fa molto piacere, perché, come cittadina italiana, voglio una Polizia che continui ad essere democratica.

Sotto questo profilo, purtroppo, alcuni senatori e deputati - non diciamo l'opposizione - continuano a sostenere che le forze dell'ordine hanno agito male, tant'è vero che qualcuno ha dichiarato che non sono state repressi azioni di guerriglia e che non sono state fermate persone in flagranza di reato. Signor ministro, vorrei sapere se è vero quanto ci è stato indicato dalla procura della Repubblica con l'atto n. 50/GAB del 2001, in base al quale sono state arrestate in flagranza di reato...

PRESIDENTE. Se lo dice la procura sarà vero. Lo chiediamo al ministro?

MARIA CLAUDIA IOANNUCCI. Vorrei sapere se ne era a conoscenza e se sia vero. Sono state arrestate ben 301 persone, sono stati convalidati 152 arresti; l'imputazione atteneva ad atti di diversa gravità, per lo più per resistenza, devastazione, saccheggio e associazione per delinquere.

Un'ultima cosa, se mi permette, presidente, sempre per amore del vero; siccome avevo sentito che l'ordinanza del questore n. 2977 del 2001 prendeva atto di un corteo, volevo leggerle solamente la parte dell'ordinanza del questore in cui dice che prende atto delle pubbliche manifestazioni stanziali (*Commenti del deputato Violante*)... «Stanziali» significa che sicuramente non è un corteo.

MARCO BOATO. Grazie presidente, non intervengo su questo punto.

Signor ministro, lei ha svolto una relazione - parlo velocemente perché dispongo di pochi minuti - in parte sulle vicende di Genova, in parte di carattere politico-generale; lei è il ministro dell'interno ed è anche ovvio che lo faccia. Su questo punto - già il presidente Violante ha fatto un cenno al riguardo - voglio dirle che, in uno Stato di diritto, se ci sono episodi di violenza da parte di cittadini italiani o stranieri, questi vengono repressi dalle forze di polizia legittimamente, non si istituisce una commissione d'indagine conoscitiva.

In uno Stato di diritto si istituisce una commissione di indagine conoscitiva quando alcuni di coloro che hanno il monopolio dell'uso legittimo della forza, eventualmente - dobbiamo appurare i fatti e non emanare sentenze o processi sommari -, non ne abbiano fatto un uso legittimo. Tutto qua.

Questo per dire che questa è la finalità dell'indagine conoscitiva che non ha alcun'altra finalità. Su questo posso confermare quello che è stato detto, che non vi è alcuna intenzione di criminalizzare in maniera indiscriminata nessuno, né le forze di polizia né, se mi permette, i manifestanti antiglobalizzazione. Chi ha violato le disposizioni dello Stato di diritto va accertato dall'autorità giudiziaria; chi le ha violate, appartenendo ai corpi dello Stato, va

accertato anche in sede disciplinare. Lei ha disposto indagini che noi abbiamo apprezzato e noi dobbiamo, non attribuire responsabilità, ma semplicemente (*Commenti del ministro Scajola*)...

Non ho capito, ma comunque, non voglio aprire un dialogo, altrimenti il presidente interviene. Per quanto ci riguarda, dobbiamo cercare di ricostruire i fatti. Quindi, in relazione alle questioni, alle intenzioni generali, e alla fiducia di uno Stato democratico, dobbiamo respingere la violenza in qualunque forma, ristabilire un rapporto di fiducia con le forze di polizia, laddove si sia incrinato; credo di poter dire, con assoluta sincerità, che condivido queste finalità.

Però, quando la fiducia nelle forze di polizia, forse sbagliando e coinvolgendo chi non ha alcuna responsabilità, viene incrinata, il modo migliore per ristabilirla credo sia quello di accertare la verità, per quanto ci riguarda, e la responsabilità, per chi ha competenza ad accertarla. La verità vi farà liberi: è una frase evangelica che è stata prima evocata, mi sembra dal collega Sinisi.

Non farò domande specifiche. Lei ha indicato tre obiettivi fondamentali: lo svolgimento del G8, la tutela di tutti i cittadini e dei beni (quindi, il contrasto della violenza) e la garanzia della libertà di manifestazione pacifica. Le domande che molti colleghi le hanno rivolto riguardano non il primo obiettivo, che - ne prendiamo atto - è stato raggiunto pienamente e non era scontato, ma ciò che non si è verificato positivamente rispetto al conseguimento del secondo obiettivo (cioè il non aver adeguatamente contrastato la violenza) e del terzo (cioè il non avere garantito adeguatamente la libertà di chi intendeva manifestare pacificamente). Non entro nei dettagli, perché sarei ripetitivo.

Per quanto riguarda la linea che il Governo ha adottato e che lei ha ricordato dettagliatamente in questa sede, come ha fatto anche il suo collega Ruggiero poco fa, devo dire che la condivido pienamente. Il problema riguarda il modo in cui sono stati raggiunti il secondo ed il terzo obiettivo, che, a mio parere, sono stati non solo non pienamente realizzati, ma gravemente violati.

Per concludere, le pongo due questioni istituzionali, senza peraltro entrare nei dettagli.

Lei ha ricordato giustamente una riunione del Comitato nazionale tenutasi pochissimi giorni fa che, riguarda una questione molto importante, quella del coordinamento delle Forze di polizia. Come molti di noi hanno rilevato dalle informazioni acquisite, questo coordinamento per alcuni aspetti, anche significativi, non ha funzionato. Il coordinamento pone un altro problema: non solo che le Forze di polizia si coordinino fra di loro, ma che l'autorità di pubblica sicurezza sia l'autorità di polizia, cioè il questore, il prefetto, il funzionario di polizia al cui comando sono i reparti degli altri corpi. Vi è quindi un problema di coordinamento e di modalità di intervento.

Il collega Turroni ha ricordato gli episodi di sangue. So che ci sono stati feriti tra gli appartenenti alle Forze di polizia e ad essi va la mia totale solidarietà; ma quando vedo, fra i manifestanti pacifici, troppe persone che sanguinano e, in particolare, perdono sangue dalla testa con ferite profonde, mi chiedo se anche rispetto alle modalità di intervento lei non debba porsi, signor ministro dell'interno, alcuni interrogativi.

L'ultima questione riguarda le sue responsabilità istituzionali che lei ha richiamato all'inizio e che io condivido. Però, poiché noi come parlamentari lavoriamo anche per il futuro, come lei giustamente ha detto (ed io condivido l'auspicio per il futuro), bisogna che si assuma pienamente le sue responsabilità e che richiami qualche suo collega di Governo, a cui non competono le sue responsabilità di autorità nazionale per la sicurezza e l'ordine pubblico, a non immaginare di avere prerogative istituzionali su quali siano le manifestazioni consentite o non consentite. Si tratta di responsabilità che non competono ad altri membri del Governo, ma solo al ministro, al dipartimento di pubblica sicurezza, ai prefetti ed ai questori. Nel nostro ordinamento non spetta al ministro per i rapporti con il Parlamento o ad un altro ministro

decretare quali siano le manifestazioni consentite e quali no. Per ciò che riguarda le manifestazioni consentite o meno, lei ha affermato dei principi che io condivido e che mi auguro siano pienamente attuati.

LUIGI BOBBIO. La ringrazio signor ministro, per essere stato così chiaro, lucido e completo nelle sue dichiarazioni. Conto molto sulla piena congruità delle sue risposte alle mie poche domande, perché attraverso queste domande e, soprattutto, attraverso le risposte che lei darà si potrà, finalmente squarciare il velo, seppure nel finale, posto da molti colleghi, senatori e deputati, tendente a fondare questi lavori sulla coltivazione della petizione di principio, in virtù della quale, ripetendo una cosa inesatta o non vera, si finisce con l'arrivare a sostenere che essa sia vera. Si sono fatte una quantità di affermazioni che si sarebbero dovute dimostrare nelle loro premesse e che invece vengono continuamente ripetute come se fossero già acquisite come vere.

Vorrei porle alcune domande per tentare di arrivare ad un chiarimento di alcuni aspetti che dovrebbero essere elementari e ben conosciuti a tutti.

Per quella che è la sua funzione, sa dirci se un corteo non vietato - questa credo sia la dizione tecnica esatta - resti tale anche quando si abbandoni a manifestazioni di violenza o si accinga a violare un divieto, come è accaduto in via Tolemaide? Tenga presente, ad esempio, che ieri, non so se placidamente o sfacciatamente, Luca Casarini ha ammesso, a proposito dei fatti di via Tolemaide, che è vero che il corteo era giunto alla fine del percorso non vietato, ma che erano iniziati alcuni lanci contro il cordone di Forze di polizia sistemato all'inizio del tratto non vietato.

Lo stesso Luca Casarini ci ha detto - lo ripeto, in una maniera, direi, estremamente sfacciata - che era intenzione dei manifestanti, comunque, porre in atto un cosiddetto gesto di disobbedienza civile - poi vedremo cosa si intende per disobbedienza civile - per proseguire oltre, anche nella zona non vietata. Dunque, può dirci se, con questi requisiti, un corteo non vietato resti tale o se non sia invece dovere, oltre che compito precipuo delle Forze dell'ordine, intervenire per reprimere una manifestazione già violenta negli atti e nelle intenzioni?

Ancora. Lei ritiene che sarà mai possibile isolare i violenti e garantire il diritto di manifestare pacificamente fintanto che ci si dovrà misurare con una parte degli stessi manifestanti pacifici e con la loro generalizzata connivenza, il loro fiancheggiamento, la loro copertura dei violenti? Non ritiene che l'isolamento dei violenti sia stato reso, di fatto (a Genova e speriamo anche non in futuro), impossibile dal comportamento concreto di parte dei cosiddetti pacifisti e di quei mistificatori, tra loro, che creano ed alimentano il clima di violenza con affermazioni di disobbedienza civile riferita (questo, credo, è un punto importante) a condotte che, in concreto, per il solo fatto di portare al contatto fisico con le forze dell'ordine creano ed alimentano, dolosamente, un clima di violenza?

Secondo lei, cosa dovrebbero fare, in questi casi, le forze dell'ordine di fronte alla cosiddetta disobbedienza civile: aprirsi? Lasciarli passare? Pregharli gentilmente di desistere?

Credo che questo sia uno dei punti più importanti per chiarire bene le premesse.

Le ultime due domande. Le risulta che all'atto della perquisizione dell'istituto Diaz, i *black bloc*, o comunque frange oltranziste di grande violenza, se ne fossero ormai di fatto impadronite, danneggiandolo distruggendolo ed estromettendo di fatto, ad esempio, gli addetti alla sala stampa?

Infine, uno dei «tormentoni» - mi permetta di dirlo, con una qualche ironia - di questi lavori: il Tonfa. Non so se si insista su questo strumento di ordine pubblico per cattiva conoscenza o per volontà strumentalizzatrice, nel quadro di una strategia complessiva tesa a portare in campo, per il futuro, delle forze dell'ordine indebolite rispetto ai manifestanti. Può dirci, a questo proposito, se l'ormai famigerato Tonfa non sia altro che, come consistenza ed attitudini offensive, un classico manganello con una impugnatura diversa, che consente alle forze dell'ordine di usarlo in senso difensivo?

FILIPPO MANCUSO. Ciò che mi tranquillizza veramente, signor presidente è il contenuto della relazione del ministro e l'accoglienza ragionevole e tutto sommato positiva, che questa assemblea gli ha riservato (parlo di persone e non di gruppi).

Né poteva essere diversamente, dopo avere ascoltato e, in questo intervallo di tempo, meditato le sue parole. Una concezione tacitiana della storia, anzi delle storie, mi consente di affermare, signor ministro, che il nostro lavoro, a parte quel tanto di documentario che potremo raccogliere, è rivolto al futuro. Mi tranquillizza la sua equanimità nel giudicare in modo articolato le realtà verificatesi.

Signor ministro, le pongo due questioni, sulla base di questa, tutto sommato, ovvia premessa. Quando lei ha rivendicato giustamente l'onore e le capacità delle forze, genericamente definite, dell'ordine, ed ha richiesto un apprezzamento di equità nei loro confronti, da parte del Parlamento e dei cittadini, non ha forse voluto sottintendere, o meglio implicitamente attestare, che esse, dopo ciò che è avvenuto, vanno trattate con misura sia nel rigore, sia nell'indulgenza, dissociando (questo giustifica l'onore che convive con la responsabilità) i comportamenti complessivi della funzione con quelli eventualmente carenti delle singole persone?

Considerando oltretutto che vicende come quelle che si sono vissute possano essere indagate, ordinate, diciamo pure giudicate *ex post*, soltanto accettando l'idea che questa valutazione e questa ricostruzione non può valere al di fuori del vissuto concreto, ma piuttosto pensando a che cosa, nel bene e nel male, l'esperienza passata può servire al futuro. Ministro, se questa mia interpretazione, che non vuole da lei invocare né indulgenza né severità, sia stata esatta, lei meglio di ogni altro mi può dare atto che se avessi pensato diversamente o avrei taciuto o avrei altrimenti parlato.

La prima domanda è dunque se ho bene interpretato il silenzio o la genericità della parola che lei ha pronunciato qui. L'altra è la seguente: poiché parliamo del futuro con uno sguardo rivolto al passato e al presente, lei, signor ministro, pensa o, ancora prima, ha pensato che c'è una disposizione del codice di procedura penale, l'articolo 118, che la abilita a sollecitare all'autorità giudiziaria una collaborazione preventiva in ordine a fatti che abbiano rilevanza - la legge parla il suo linguaggio burocratico - sulla natura dei reati comportanti l'ordine di cattura obbligatorio, i reati quindi più gravi?

Signor ministro, ha in questa contingenza grave, ed in parte prevedibile nella sua gravità, pensato ad utilizzare questo strumento? Qualora lo avesse fatto, o non lo avesse fatto (si tratta di un'eventualità di pari grado), intenderebbe valutare la sua utilizzabilità per il futuro in vista delle responsabilità che l'amministrazione governativa è chiamata ad affrontare, anche in termini brevi?

Vorrei rivolgere al ministro una terza domanda riguardo il concetto di legalità: lei lo sente come un concetto? Il nostro movimento che, con nostra soddisfazione, l'ha condotta a questa responsabilità, pensa che la legalità sia soltanto il diritto della forza o non sia piuttosto la forza del diritto? Chi può essere dispensato dall'osservarla e quando? Non le chiedo proclami, ma fiduciosamente pongo ciò come elemento di aspettativa, per una felice continuazione del suo mandato.

PRESIDENTE. Grazie, presidente Mancuso. Abbiamo terminato gli interventi. Il ministro ha bisogno di qualche minuto per raccogliere le idee?

CLAUDIO SCAJOLA, *Ministro dell'interno*. Non penso siano necessari. Valutavo che ogni cosa da organizzare è difficile, basta guardare questo tavolo...

PRESIDENTE. Non criticiamo le strutture del Parlamento...

CLAUDIO SCAJOLA, *Ministro dell'interno*. Ci sono difficoltà obiettive; sarei dell'avviso di proseguire, se siamo d'accordo.

PRESIDENTE. Allora le do senz'altro la parola.

CLAUDIO SCAJOLA, *Ministro dell'interno*. Sono rimasto oggi molto favorevolmente colpito e la mia, in questa occasione, non è certamente una *captatio benevolentiae*: non ho par-



lato in occasione della mozione di sfiducia votata al Senato e prima, dal momento della presentazione della mozione di sfiducia.

Fino a quel momento non ho rilasciato nessuna dichiarazione, non ho compiuto nessun atto, non ho fatto nessuna telefonata, non ho avuto contatti con nessuno, perché avrei considerato non in regola con la mia coscienza qualsiasi dichiarazione o esposizione che sarebbe facilmente stata interpretata con uno spirito diverso da quello che invece poteva animare colloqui, informazioni, dichiarazioni.

Molto volentieri ho partecipato all'invito per la giornata odierna, perché sono riuscito ad esprimere, per la prima volta, valutazioni complessive su quello che, come ministro dell'interno (ed anche il Governo nella sua interezza), intendo come gestione della pubblica sicurezza e dell'ordine pubblico.

La mia relazione non può avere soddisfatto tutti, evidentemente; però credo, dagli interventi che ho ascoltato, che sia stata condivisa nella parte a cui più tenevo, quella con la quale affermiamo i principi della legalità in un paese democratico e come essa debba essere difesa da tutti e non possa avere sconti per qualcuno. Ho sentito condivisa questa parte a cui più tenevo dagli interventi di autorevolissimi esponenti del Parlamento italiano. Credo che questo possa farci capire, con maggiore ottimismo, il futuro di un diverso ciclo storico che si apre dinanzi all'Italia ed all'Europa riguardo alla garanzia della tutela dell'ordine pubblico.

Non basta dire che le direttive politiche di questo Governo, non dissimili dalle direttive politiche che diede il Governo precedente, siano condivise. È necessario che queste direttive politiche diventino pratica attuazione della gestione dell'ordine pubblico. Basta osservare il numero dei fermati a Genova, degli arresti convalidati (che sono un numero alto, 200), ma anche solo la provenienza ed i paesi di origine di questi arrestati per capire come la gestione dell'ordine pubblico di fronte a questo nuovo fenomeno sia un fatto mai conosciuto nella storia d'Italia.

È evidente che questo nuovo fenomeno, come forze politiche, tutte democratiche e rispettose dei valori della Costituzione, deve portarci a ribadire i principi che non è mai male ripetere ogni qual volta ciò sia possibile. Deve, inoltre, farci capire che la difesa e la tutela delle libertà devono essere affidate alle forze dell'ordine come istituzione, non come persone.

Guai se ci fosse un'identificazione di comportamenti non propri di persone a disprezzo e a discredito di una istituzione che difende i valori fondamentali della possibilità di manifestare!

Quante volte la storia ci ha insegnato che proprio una predisposizione alla violenza nelle manifestazioni è stata usata per limitare la possibilità di manifestare e di dissentire. Mi riferisco anche alla storia del nostro paese. Quindi, la necessità di essere conseguenti alla proclamazione del principio costituzionale della tutela della legalità e della manifestazione pacifica che deve essere svolta, deve avere come sua inevitabile conseguenza atti consoni a permettere che così sia. A Genova questo non è successo.

Ho provato a dire - l'onorevole Bressa lo ha ripreso - che dobbiamo guardare al futuro. Da questo punto di vista Genova, paradossalmente, può essere una opportunità storica per questo Paese.

Credo che tanti giovani, tanti di noi, abbiano capito di avere, forse, sottovalutato quelli che sono stati definiti atteggiamenti folcloristici, come una prima risposta debole di fronte, invece, a proclami di violenza che venivano esercitati.

Anche nel momento più difficile della gestione del pre-G8, e poi durante il G8, in quel momento tragico per tutti della morte di un giovane causata da un altro giovane che ha dovuto uccidere per difendere se stesso, un momento tragico per tutta l'Italia, per tutti noi - ma, dovete credermi, è stato un momento forse più tragico, per il ministro dell'interno -, non ho mai detto che il movimento antiglobalizzazione che manifestava a Genova fosse un movimento violento. Ho sempre detto che la maggioranza dei manifestanti ha ideali, i quali sono condivisi da molti di noi, anche in modo trasversale agli schieramenti politici tradizionali.

Se mi sono espresso male, mi correggo. Ho detto che questi movimenti erano pacifici nella maggioranza, ma ho detto e ho sempre contestato che i violenti fossero uno sparuto gruppo di 150 o 200 elementi. Credo che un aspetto importante, già emerso dai lavori della vostra Commissione di indagine, sia quello di avere ormai capito, in maniera credo unanime o quasi, che i violenti non erano soltanto i *black bloc*. D'altronde, questi ultimi non erano soltanto 100-150 persone, ma molto più numerosi, probabilmente più di 1.000 e questo si desume anche dall'elevato numero degli arrestati *black bloc* tedeschi.

Ma dissi allora, e lo ripeto adesso, che ci sono stati insieme ai *black bloc* violenti nostrani, che provengono da filoni che hanno usato violenza verbale prima del G8 e che hanno usato violenza fisica durante il G8, i quali sono ascrivibili, come emerge dagli arresti e dalle prime indagini (e vedremo le conclusioni della magistratura), ad alcuni elementi facinorosi e violenti, appartenenti a taluni centri sociali e appartenenti a talune parti delle «Tute bianche».

Ormai, è emerso che i violenti, con diverso grado di violenza, con una soglia diversa personale di violenza e di visibilità alla stessa, erano fra le sei, sette, otto, nove mila persone. È emersa una confusione della organizzazione di questa manifestazione, la quale è sfuggita da un coordinamento *Genoa social forum*, che era l'insieme, in qualche modo rappresentativo, di 500-600 sigle, ma che di fatto non riusciva a rappresentare tutti coloro che manifestavano a Genova.

Ricordo che nella linea del dialogo abbiamo trovato difficoltà ad individuare quali fossero le persone che potevamo chiamare per colloquiare. Abbiamo fatto un lavoro difficile per individuarli e quell'incontro è stato fatto invitando 15 responsabili di 15 sigle. Al Ministero degli affari esteri, poi, il 28 giugno, con il ministro Ruggiero, si sono presentati i rappresentanti di 5 o 6 di queste sigle.

Pertanto, un fenomeno nuovo, di valenza internazionale, con una forte presenza italiana, nella quale si sommavano sigle che avevano alcuni contenuti di fondo comuni, ma con una variegata sensibilità da un opposto all'altro, che si sono trovate in una manifestazione di numeri e norme dove il controllo dell'ordine pubblico, e quindi l'individuazione dei violenti all'interno, era assolutamente difficile.

Sì, è vero, avevamo una impreparazione di fondo a questo tipo di manifestazioni, ma è anche vero, credo, che una maggiore preparazione, che dovrà nel tempo essere raggiunta, non potrà mai essere sufficiente a garantire l'ordine pubblico di una manifestazione di 200 mila persone, se non c'è una rappresentatività di questi manifestanti che abbia all'interno la capacità di isolare i violenti. Non c'è stato segnalato un nome. Non c'è stata nessuna collaborazione nell'individuare o comunicare alle forze di polizia nomi su cui si potesse fare opera di prevenzione.

Per esprimere al meglio queste difficoltà e, quindi, rispondendo in questo modo a molte delle vostre domande, altro dato è la difficile collaborazione internazionale. Abbiamo provato, e stiamo provando, con una linea di continuità che non vede differenze fra governi e governi, a cercare una maggiore collaborazione in Europa, ma abbiamo trovato una difficoltà enorme, anche per le legislazioni diverse, per cui la schedatura e la comunicazione dei nominativi non è consentita.

Nonostante ciò, applicando il controllo alla frontiera e, quindi, sospendendo il Trattato di Schengen, abbiamo respinto circa 2 mila persone. Sembra un numero enorme, ma abbiamo visto che non è stato sufficiente.

Pertanto, dico con molta serenità a voi, illustri membri di questo Comitato, che la valutazione di queste situazioni dev'essere fatta con la considerazione asettica che la gestione di questi eventi non avrebbe potuto, comunque, essere perfetta.

Vi sono stati errori ed essi sono dovuti ad un insieme di motivazioni che ho riferito, ma certamente in queste condizioni era assolutamente impraticabile una gestione normale dell'ordine pubblico.

Si apre poi un secondo capitolo: vi sono state, da parte di taluni rappresentanti delle forze dell'ordine, difficoltà nella gestione dei comandi e, dal punto di vista personale, reazioni che non devono essere consentite. Riguardo a ciò, da subito, dal lunedì successivo, è stata disposta un'indagine ferma, severa, che potesse iniziare a farci capire quello che era accaduto. Io so - ne sono certo - che dal Comitato potranno arrivare utili suggerimenti e anche approfondimenti che, uniti a quelli che sta svolgendo il ministro dell'interno, potranno aiutare a gestire meglio l'ordine pubblico in questo paese.

Nessuno creda, però, che un'opera di tale tipo possa essere realizzata con una bacchetta magica in tempi brevi. Dobbiamo recuperare il consenso dei cittadini e dell'opinione pubblica, forte e condiviso, verso le forze dell'ordine.

Dobbiamo modificare il coordinamento e la gestione dell'ordine pubblico. Non si tratta di un problema di coordinamento tra forze a livello di vertice, bensì di abituarci a un nuovo sistema di gestione dell'ordine pubblico in cui non sia paradossale che per parlare tra reparti operativi si debba andare al singolo vertice per tornare indietro.

Certamente occorrerà del tempo in quanto ciò è facile a dirsi, ma necessita di grandi difficoltà e di tempo per poter essere realizzato. Da ciò nasceva la perplessità sulla vicinanza dei vertici FAO e NATO, in quanto un cammino importante, come quello di una ulteriore e forte preparazione da parte delle forze dell'ordine a tale nuovo evento, necessita di tempo.

Allora io credo che, con lo spirito di assoluta dedizione per i valori costituzionali che ognuno di noi, al di là delle parti politiche, deve avere in occasione dei prossimi vertici internazionali, si debba, per vero senso dello Stato, avere da parte di tutti la massima collaborazione, affinché si possano svolgere nel modo più sereno. Guai se essi potessero rappresentare ancora la ricerca di due scopi e, all'interno della struttura delle forze dell'ordine, il fine di far prevalere la logica dei veleni, che ne turba la serenità.

Per quanto riguarda il secondo obiettivo, non si pensi che la credibilità di un Paese possa essere identificata con la credibilità di un Governo nella gestione dell'ordine pubblico. Ritengo che tale indagine e lo stesso evolversi dei fatti di Genova possano rappresentare un'occasione per affermare, anche in questo Paese, quello che esiste in tutti i paesi moderni.

Nei giorni scorsi avrete visto che in Francia, dove è in carica un governo di sinistra, una manifestazione non autorizzata, senza che vi fosse alcun sentimento di scandalo, è stata risolta con l'invio dei cellulari e con l'arresto dei manifestanti (che sono stati poi rilasciati).

Ciò è avvenuto senza gridare allo scandalo da parte di alcuno, in quanto il principio deve essere che per garantire le manifestazioni democratiche, in un paese, è necessario stabilire e far sapere subito chiaramente a tutti che vi è l'unità di tutte le forze parlamentari contro la violenza e nella gestione delle manifestazioni.

Le manifestazioni non si autorizzano, sono consentite di per sé. Il compito dello Stato è di intervenire per proteggere i cittadini nei confronti di eventuali atti di violenza. Se oggi noi chiedessimo, però, ai cittadini italiani se le manifestazioni si devono autorizzare o sono di per sé legittime, ci risponderebbero tutti che esse devono essere autorizzate. Questo è un fatto...

MARCO BOATO. Non per tutte! C'è l'articolo 17 della Costituzione.

CLAUDIO SCAJOLA, *Ministro dell'interno*. In grande parte. Non c'è questa conoscenza. Dobbiamo far capire sempre di più che il diritto di manifestare è legittimo, ma non lo è la violenza. Devo svolgere tale premessa prima di dare alcune risposte specifiche su alcuni punti.

Vi è poi una seconda premessa.

Il ministro dell'interno è l'autorità nazionale di pubblica sicurezza, ma non è il responsabile tecnico operativo dell'ordine pubblico. Molte domande che mi avete posto, non tutte, hanno quasi ignorato tale principio, che è fondamentale, importantissimo e sempre da preservare nell'ordinamento costituzionale italiano. Il ministro dell'interno sovrintende, fornisce le

direttive e, se esse non funzionano, si adopera affinché siano più efficaci nel futuro. Tale ministro, però, non è il responsabile tecnico delle operazioni.

Occorre ancora ricordare, riguardo all'ordine pubblico, che il responsabile delle operazioni tecniche è l'autorità locale di pubblica sicurezza.

Riguardo ai fatti di Genova forse si è confuso anche il rapporto tra la competenza nazionale e quella locale.

Non soltanto credo sia opportuno ribadirlo, ma sono anche convinto che sia utile che un paese democratico affidi queste competenze tecniche alla sfera dei funzionari della pubblica sicurezza in sede locale: costituisce una garanzia di democrazia per un Paese. Molte di queste domande esulano, quindi, dalla mia personale competenza.

Voglio, però, parlare dei fatti che più hanno colpito: l'episodio della Diaz, la questione dell'autorizzazione del corteo del 20 luglio e il manganello Tonfa. Quest'ultimo è uno strumento moderno di difesa dell'ordine pubblico, che dev'essere bene impugnato e utilizzato e che a Genova è stato fornito ad alcuni, ma non a tutti, in fase di sperimentazione. Ciò significa che valuteremo se tale strumento sia stato utile o dannoso. Certamente esso ha come scopo quello di poter essere anche un'arma di protezione e di difesa.

MARCO BOATO. Il problema è quando viene usato come una clava al rovescio, come si vede dalle immagini!

CLAUDIO SCAJOLA, *Ministro dell'interno*. Si tratta di un problema relativo al suo utilizzo.

Riguardo alla questione della manifestazione del 20 di luglio, posso leggere uno stralcio della relazione del questore: «Il corteo del 20 luglio era stato preannunciato al questore di Genova con un itinerario che da corso Gastaldi avrebbe attraversato via XX settembre, per raggiungere piazza De Ferrari all'interno della zona rossa. In attuazione dell'ordinanza prefettizia, il questore ha vietato il tratto che riguardava le zone interdette (piazza Verdi nella zona gialla, piazza De Ferrari nella zona rossa), notificando il provvedimento ai promotori il 19 luglio. Conseguentemente il questore ha predisposto i servizi a tutela delle zone interdette. I ripetuti tentativi di oltrepassare lo sbarramento delle forze dell'ordine, poste a presidio del divieto, si sono concretizzati attorno alle ore 17 in veri e propri assalti ai reparti, con l'uso di armi improprie (bastoni, *molotov*, bombe carta) così che si sono resi necessari gli interventi di polizia». Questo è un punto sul quale vi sono diverse interpretazioni...

MARCO BOATO. Non è andata così!

CLAUDIO SCAJOLA, *Ministro dell'interno*. Questo, però, rappresenta un punto sul quale ho uno stralcio della relazione del questore sugli incidenti e costituisce oggetto, tra gli altri, di una nostra indagine amministrativa per capire, al meglio, quello che è accaduto. Condivido pienamente l'idea che la ricerca della verità sia la cosa più giusta alla quale una qualsiasi comunità possa tendere e non vi è alcuna preoccupazione da parte nostra nel volerlo fare fino in fondo.

In merito poi alla Diaz, credo di avere già risposto nel mio intervento iniziale, ma voglio ripetere che si trattava di un'operazione di carattere giudiziario. Vi è un'inchiesta in corso.

Abbiamo assistito ad uno spettacolo di grandi divisioni sulle operazioni di comando in quell'operazione. Abbiamo prestato la nostra collaborazione alla magistratura per le indagini in corso e quindi non voglio dire di più di ciò che è lecito dire per un ministro dell'interno responsabile.

Un'altra forte carenza constatata in quei giorni ha riguardato le comunicazioni. Tale carenza è stata oggetto di una lunga riunione del Comitato per l'ordine e la sicurezza pubblica finalizzata alla ricerca di migliorie da apportare in tal senso.

Circa la zona gialla - quesito posto da molti degli intervenuti - ho già risposto nella mia introduzione. La zona gialla aveva una funzione: doveva servire da cuscinetto come ulteriore salvaguardia per la zona rossa. Avrebbe dovuto garantire che, avendo uno spazio più ampio, non si potesse arrivare alla zona rossa. Vi sono stati assalti alla zona rossa, ma nella stessa non si è entrati. Dico di più: nella zona rossa non c'erano soltanto i capi di Stato e di Governo e

le delegazioni, ma anche 35 mila cittadini genovesi, che lì abitano. Nulla è accaduto, quindi la zona gialla ha svolto appieno il suo compito.

La chiusura della zona gialla non è stata totale - compreso questo possibile equivoco legato a quella parte di manifestazione del giorno 20 autorizzata con la relativa diversa comunicazione -, perché si è sempre tentato, nello spirito di cercare dialogo e collaborazione con i manifestanti, di stemperare le tensioni. L'ordine pubblico non si gestisce con la repressione. La repressione è l'ultima, ripeto l'ultima, delle possibilità. L'ordine pubblico si governa. Ecco perché l'importanza dell'autorità locale; si governa infatti situazione per situazione, caso per caso, secondo la situazione ambientale, zona per zona, attraverso il dialogo con coloro che manifestano. In alcune zone peraltro vi è stata un'apertura.

Credo di aver risposto a molte delle vostre osservazioni, salvo quelle di natura strettamente tecnica, cui non desidero rispondere per rispettare l'ambito delle competenze del ministro ed anche perché sono in corso indagini della magistratura.

Circa la presenza del Vicepresidente del Consiglio Fini e di altri ministri a Genova, faccio presente che il ministro Castelli si trovava a Genova perché aveva ritenuto opportuno visitare quella struttura, che è stata definita un lager dall'onorevole Soda. Era una struttura gestita dal Ministero della giustizia ed egli ha quindi ritenuto opportuno compiere una visita per stare vicino agli operatori del suo dicastero. Questo è lo stesso motivo per il quale il ministro dell'interno, al di là di qualche dichiarazione apparsa sui giornali, ha ritenuto opportuno rimanere al suo posto di comando al Viminale.

Il Vicepresidente del Consiglio Fini è stato a Genova perché partecipava alla trasmissione televisiva *Porta a porta* assieme al ministro Ruggiero. Si è recato a Genova, ha partecipato a questa trasmissione televisiva e, nell'occasione, ha fatto visita al prefetto ed al questore di quella città, nonché al colonnello comandante. Per la vera verità si è fermato più a lungo nella caserma dei Carabinieri per il semplice motivo che all'esterno della stessa erano in corso manifestazioni molto tese. Era quindi opportuno che egli rimanesse all'interno della caserma finché non si fosse ristabilita la tranquillità. Questi sono i fatti reali.

In riferimento poi alla titolarità della gestione dell'ordine pubblico, la Costituzione specifica i compiti del ministro dell'interno ed io li eserciterò, fino a quando mi competerà, secondo la Costituzione repubblicana, senza delegare tali competenze ad alcuno.

**PRESIDENTE.** Il ministro ha detto che sulle domande tecniche non intende rispondere. Vorrei sapere se vi è qualcuno che ritiene necessario chiedere ulteriori precisazioni in merito alle questioni di diversa natura.

**LUCIANO VIOLANTE.** Desidero sapere se il ministro sia stato informato preventivamente della visita del Vicepresidente del Consiglio.

**CLAUDIO SCAJOLA, Ministro dell'interno.** Ne sono stato informato. Il dottor Vespa aveva invitato il sottoscritto alla sua trasmissione a Genova. Sto raccontando i fatti in modo preciso. Non so se il Vicepresidente Fini sarebbe andato anche se ci fossi andato io. Egli comunque mi ha avvertito che sarebbe andato a Genova per partecipare a quella trasmissione e, quindi, nell'occasione, per fare visita al prefetto ed al questore.

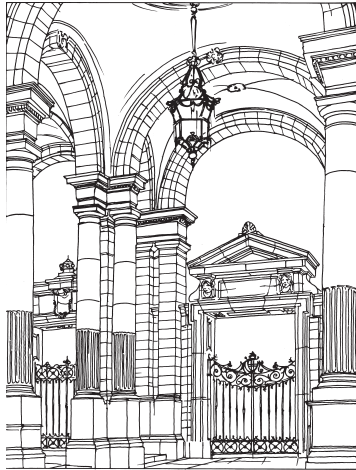
**PRESIDENTE.** Ringrazio il ministro Scajola anche a nome dell'intero Comitato; lo invito a consegnarci copia della sua relazione.

**CLAUDIO SCAJOLA, Ministro dell'interno.** Certamente.

**PRESIDENTE.** Acquisiamo allora la sua relazione agli atti.

La ringrazio nuovamente, signor ministro, e dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 20,35.



## L'impiego e la distribuzione delle forze di polizia

**Assemblea Senato della Repubblica 26 ottobre 2001**

**Svolgimento di interrogazioni a risposta immediata, ai sensi dell'articolo 151-bis del Regolamento, su impiego e distribuzione delle forze di polizia nel territorio.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca lo svolgimento di interrogazioni a risposta immediata (cosiddetto *question time*) su impiego e distribuzione delle forze di polizia nel territorio.

Ricordo che, ai sensi dell'articolo 151-bis del Regolamento, dopo l'intervento del Governo, per non più di dieci minuti, un senatore per ciascun Gruppo parlamentare può, per non più di un minuto, formulare interrogazioni consistenti in una pura e semplice domanda al Governo, senza alcun commento.

Dopo la risposta per tre minuti del rappresentante del Governo, l'interrogante può a sua volta replicare per non più di tre minuti.

Ha chiesto di intervenire il ministro dell'interno Scajola. Ne ha facoltà.

SCAJOLA, *ministro dell'interno*. Signor Presidente, onorevoli senatori, ho accolto subito la richiesta che mi è pervenuta da questa Assemblea, perché il problema dell'impiego e della distribuzione delle forze di polizia sul territorio – che ho l'occasione di trattare per la prima volta in questa sede – è un aspetto importante ma strumentale rispetto alla questione più ampia del diritto alla sicurezza di cui ogni cittadino è titolare, alla quale questo Governo attribuisce una particolare importanza.

La questione sollevata, relativa alla presenza e alla dislocazione delle forze dell'ordine, rappresenta una modalità di esercizio della funzione di governo del territorio e di presidio dello Stato. Le forze di polizia debbono garantire sul territorio, attraverso l'opera di prevenzione, i diritti e le libertà dei cittadini assicurando la convivenza pacifica e intervenendo solo quando si manifestino situazioni lesive o di pericolo degli stessi diritti e della stessa libertà.

Le forze di polizia, in forza del loro ruolo, importante e strumentale, devono in sostanza espletare la propria attività evitando due eccessi: da una parte, una presenza invadente che potrebbe apparire come interferenza o condizionamento della vita quotidiana; dall'altra, una presenza timida e inefficiente che, oltre a non garantire le aspettative di sicurezza e di tutela, può incoraggiare l'insorgere di situazioni di violenza e prevaricazione.

Questi ultimi fenomeni, che è doveroso considerare patologie di una moderna realtà democratica, minano alla base le condizioni fondamentali della società e favoriscono la diffusione di sentimenti di insicurezza che hanno come immediata conseguenza la disaffezione dei cittadini dalle istituzioni. L'argomento sollevato dagli onorevoli senatori non è nuovo. Il fatto che ancora oggi siamo costretti ad affrontarlo con urgenza sta a significare che negli anni passati esso non ha avuto una risposta efficace e duratura.

Si è ormai diffuso nel nostro Paese – e direi persino consolidato – un sentimento di inadeguatezza dell'apparato statale e, per nascondere l'imbarazzo dell'inefficienza e dell'inefficacia di alcune scelte politiche e tecniche, in troppe occasioni sono stati presentati dati e statistiche sperando di fornire attraverso i numeri le risposte che nei fatti non venivano comunque percepite dai cittadini come effettivamente adeguate. Lo scenario che il nuovo Governo ha ereditato è quindi caratterizzato da sovrapposizioni di competenze e stratificazioni di misure speciali e contingenti che hanno compromesso il sistema della sicurezza nel suo insieme, piuttosto che renderlo funzionale alla sua missione.

Signor Presidente, onorevoli Senatori, nel momento che viviamo, contrassegnato da preoccupanti eventi di stampo terroristico che non conoscono frontiere né limiti etici, sono di tutta evidenza la necessità e l'urgenza di individuare nuove modalità di organizzazione e di articolazione degli interventi, affinché essi incidano in modo efficace.

Siamo convinti che la qualità dei risultati dipenda dall'adeguatezza degli strumenti impiegati per l'analisi del problema.

Ecco perché, in linea con gli indirizzi del presidente Berlusconi per l'attuazione del programma di Governo, ho ritenuto indispensabile intervenire in modo sistematico nella questione della distribuzione e dell'impiego delle forze di polizia sul territorio, seguendo un percorso logico che si articola in tre fasi: innanzitutto, analisi del contesto finalizzata a conoscere tutte le variabili dello scenario attuale, compresi i punti di forza e di debolezza; in secondo luogo, individuazione di soluzioni caratterizzate dalla ricerca e dall'attivazione di mezzi idonei a fornire risposte concrete, attraverso interventi sia normativi e amministrativi sia organizzativi e operativi; in terzo luogo, monitoraggio e verifica degli interventi mediante l'attivazione di sistemi di controllo degli effetti delle scelte operative per l'eventuale individuazione di possibili azioni correttive.

Seguendo questi criteri, fin dal mio insediamento ho avviato uno studio sull'andamento della criminalità, da cui emerge che nell'anno 2000 si è registrata una diminuzione numerica dei reati commessi, a cui tuttavia non risulta abbia corrisposto analogo ottimismo nella comunità nazionale. Da una lettura attenta dei dati, si evince che spesso la flessione del numero dei delitti si accompagna con modalità di violenza inaudita a cui non si era abituati.

Questa è un'ulteriore dimostrazione che lo stato della sicurezza non può essere facilmente quantificato e misurato con le statistiche, ma percepito solo attraverso la riduzione effettiva dell'allarme sociale e la diffusione del senso di sicurezza.

Per tali motivi, ho affidato ad un gruppo di esperti l'incarico di elaborare un piano operativo, da ultimare entro quest'anno, che contenga l'indicazione esplicita di ruoli, azioni e tempi per rispondere congiuntamente alle sfide della criminalità. Inoltre, convinto dell'opportunità che su questi temi vengano informati gli organi di rappresentanza democratica del Paese, mi impegno sin da ora ad intervenire in quest'Aula, sia per illustrare dettagliatamente il piano che per verificarne lo stato e le modalità di attuazione.

I primi risultati dell'attività del gruppo indicano come punto debole dell'attuale distribuzione ed impiego il fatto che, nonostante le due forze di polizia a competenza generale ammontino complessivamente a circa 220.000 uomini, molte risorse sono ancora assorbite in incarichi non operativi.

La situazione è resa ancora più grave dalla riduzione da 42 a 36 ore settimanali dell'orario di lavoro, che ha comportato di fatto una consistente contrazione dei servizi. Da qui la necessità di recuperare le risorse impiegate negli uffici e in attività di tipo burocratico presso altre amministrazioni, nonché di ottimizzare l'impiego in particolari settori. In tale quadro si inserisce la recente direttiva sul contenimento delle unità da destinare ai servizi di protezione, con l'obiettivo di raggiungere una riduzione delle scorte di circa un terzo.



Dal lavoro del gruppo di esperti sembra già emergere uno squilibrio nella distribuzione delle forze di polizia, con aree sovradimensionate ed altre a cui all'espansione demografica, economica e sociale non corrisponde un adeguato dispositivo di sicurezza.

In particolare, sono da segnalare due tipi di criticità: una relativa alla distribuzione geografica in tutto il territorio, che vede alcune province dell'Italia settentrionale, quali Milano, Torino, Bergamo, Brescia, Reggio Emilia e Verona, in situazione di oggettiva difficoltà; l'altra riguardante le modalità di articolazione all'interno di ciascuna provincia, che oggi concentra le forze nel capoluogo a discapito della sicurezza del territorio circostante.

Tutte le questioni fin qui illustrate ed altre di natura più tecnica sono state oggetto di una riunione del Comitato nazionale per l'ordine e la sicurezza pubblica tenutasi lo scorso 10 ottobre.

In quell'occasione ho esplicitato ai vertici delle forze di polizia tre strategici obiettivi: in primo luogo, eliminare la sovrapposizione delle forze di polizia nelle stesse aree territoriali; in secondo luogo, evitare la proliferazione dei presidi, che, se offrono il vantaggio di una presenza stanziale, di converso richiedono un impiego di risorse umane da destinare alla gestione delle strutture, che conseguentemente vengono sottratte ai servizi di tutela sul territorio; in terzo luogo, incrementare la capacità delle forze di polizia attraverso nuove e diverse forme di presenza, che accrescano l'efficacia e l'efficienza complessiva del sistema di sicurezza.

Ritengo altresì prioritario che i Corpi di polizia municipale vengano sempre più coinvolti nell'azione di controllo del territorio, significando che sarà utile, inoltre, per rafforzare il progetto della *polizia di prossimità*, allargare gli ambiti di intervento, ovviamente con la cautela necessaria, pure ad altri operatori, tra i quali, ad esempio, le associazioni di ex appartenenti alle forze dell'ordine, che potrebbero offrire un loro specifico contributo per la vigilanza all'esterno degli edifici scolastici e di altre strutture.

Mi piace ricordare che sullo stesso fronte del rapporto di collaborazione con i privati sono state intraprese diverse iniziative tra cui il recente accordo siglato con l'AISCAT (l'associazione che rappresenta – come è noto – le società concessionarie di autostrade) per migliorare, contenendo i costi, i livelli di efficienza della vigilanza.

Un ultimo profilo che intendo evidenziare è quello dell'adeguamento tecnologico e dell'estensione dell'utilizzo di strumenti elettronici e informatici che possono rendere più moderna e funzionale l'azione di prevenzione e di controllo. In questo senso si è già fatto molto e vi assicuro che saranno destinate ulteriori risorse per l'aggiornamento delle strumentazioni e la formazione del personale.

Un ulteriore aspetto desidero sottolineare: nella manovra finanziaria attualmente all'esame del Parlamento è previsto lo stanziamento di oltre 270 milioni di euro per il 2002 e di 480 milioni di euro per il 2003 da destinare al trattamento accessorio del personale militare e delle forze di polizia impiegate in operazioni di contrasto alla criminalità e di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica che presentino un elevato grado di rischio.

Oltre a questo tipo di intervento resta però confermata (a differenza, forse, del passato, in cui vi era una stretta corrispondenza fra nuove iniziative e richiesta di risorse economiche aggiuntive, indipendentemente dagli effetti conseguiti) la linea tendenziale di questo Governo che, ancora una volta, è quella della economicità.

Tralascio altre indicazioni che fornirò rispondendo alle domande degli autorevoli Senatori.

**PRESIDENTE.** La ringrazio, ministro Scajola. Le ho concesso qualche minuto in più per l'interesse manifestato dall'Aula nei confronti di tale problematica.

**MALAN (FI).** Domando di parlare.

**PRESIDENTE.** Ne ha facoltà.

**MALAN (FI).** Signor Presidente, signor Ministro dell'interno, colleghi, la grave crisi

internazionale che stiamo vivendo a seguito degli attacchi terroristici dell'11 settembre aumenta l'ansia dei cittadini e, di conseguenza, la domanda di sicurezza che – come da lei poc'anzi rilevato – era già alta da tempo. Si sente l'esigenza di continuare la vita normale, anche sull'esempio del popolo americano che pure è stato coinvolto direttamente dagli attacchi terroristici, ma anche quella di esercitare, senza cadere in allarmismi, quella prudenza e quella vigilanza che lei stesso ha consigliato giorni fa a tutti i cittadini.

Quali sono le risposte che il Governo intende dare a questa nuova sfida?

SCAJOLA, *ministro dell'interno*. Come è noto, di fronte al nuovo fenomeno del terrorismo internazionale il Governo ha agito su due fronti. In primo luogo, la risposta è stata data sul piano normativo, giacché giungerà all'esame del Parlamento un provvedimento volto a definire la figura del terrorismo internazionale, fino ad ora non disciplinata dal nostro ordinamento. In secondo luogo, il Governo ha provveduto all'aumento dell'impegno delle forze dell'ordine e ad una loro dislocazione più accentuata nei punti sensibili a maggior rischio, da ultimo con l'aiuto delle Forze armate, nella misura di 4.000 soldati che, a giorni, su richiesta delle diverse prefetture, svolgeranno opera di vigilanza nei luoghi più esposti, alleggerendo così le forze dell'ordine, già molto impegnate in questo periodo.

Posso fornire qualche dato al riguardo. In questo momento vengono sottoposti a vigilanza 1.260 obiettivi sensibili, rispetto ai circa 800 che erano sotto controllo prima dell'11 settembre; ciò vuol dire un incremento quasi del 50 per cento. È un impiego enorme di forze dell'ordine che in parte sarà supplito dall'impegno delle Forze armate.

Quali sono gli obiettivi sensibili di maggiore impegno-controllo? Sono le aree esterne delle basi NATO ed USA, i centri di trasmissione e di comunicazione, gli impianti di erogazione dei servizi di pubblica utilità (dighe, acquedotti, oleodotti), nonché tutte le zone esterne di strutture portuali, aeroportuali e ferroviarie.

MALAN (*FI*). Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

MALAN (*FI*). Mi dichiaro soddisfatto della risposta del Ministro e più in generale di quanto egli ha esposto in precedenza, ricalcando ciò perfettamente i punti del piano di governo che abbiamo presentato durante la campagna elettorale

BRUTTI Massimo (*DS-U*). Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

BRUTTI Massimo (*DS-U*). Le organizzazioni più potenti della criminalità italiana (la mafia, la ndrangheta, la camorra) hanno la memoria lunga e vi è una lista nera dei loro nemici. In cima a quella lista vi sono i nomi dei magistrati che hanno sostenuto la parte dell'accusa e che hanno ottenuto la condanna dei capi delle organizzazioni mafiose.

Il Governo ha ora deciso di privare quei magistrati di ogni protezione.

Ad agosto, un attentato è stato sventato nei confronti di due sostituti procuratori della Direzione distrettuale antimafia di Reggio Calabria, non adeguatamente protetti e non vi è stato alcun intervento tempestivo del Governo; anzi, ad ottobre si è dato luogo ad un'ulteriore riduzione: nove magistrati, tra requirenti e giudicanti sono stati privati della protezione. A Palermo tutti coloro che hanno condotto le indagini giudiziarie contro i capi della mafia sono privi di protezione; a Milano la dottoressa Ilda Boccassini, che si è occupata della strage di Capaci, è stata privata della protezione; i dottori Colombo e Greco che hanno indagato sul riciclaggio di capitali illeciti sono stati privati di ogni protezione.

Chiedo il perché di questa scelta del Governo. Le sembra giusta, signor Ministro?

PRESIDENTE. Il Ministro dell'interno ha facoltà di rispondere alla domanda testè posta.

SCAJOLA, *ministro dell'interno*. Ringrazio il senatore Brutti della domanda posta perché credo possa dare l'opportunità davanti al Senato della Repubblica di fare chiarezza su questo

tema. Nel poco tempo che mi è consentito desidero innanzitutto precisare che l'attenzione che il Governo ha nei confronti di chi è servitore dello Stato e necessita di vedere tutelata la propria persona è la stessa di tutti gli altri Governi della storia repubblicana. (*Applausi dal Gruppo FI*).

Abbiamo predisposto con grande cura una direttiva indirizzata ai prefetti affinché fosse valutata con attenzione la posizione di effettivo pericolo di ogni cittadino di questa Repubblica, secondo la diversa funzione che svolge nei confronti della criminalità organizzata, partendo da un'analisi obiettiva e serena.

In questo Paese sono impegnati per servizio di scorta più di 6.000 uomini. Il costo del servizio di scorta supera i 1.100 miliardi. In Paesi ove si registra un fenomeno terroristico e di criminalità forte, paragonabile e certamente superiore al nostro (Spagna, con il problema dei Paesi Baschi, Inghilterra con il problema dell'Irlanda del Nord), il costo ed il numero di uomini impegnati nella protezione delle persone a rischio è pari al 30 per cento di quello che sopporta l'Italia con un fenomeno inferiore.

Questa premessa, senatore Brutti, è fondamentale per arrivare alla seconda pacata considerazione che desidero fare anche a chi, come lei, è stato impegnato con responsabilità importanti nell'ambito del Ministero dell'interno ed ha svolto le sue funzioni con capacità e passione.

Abbiamo necessità di valutare sempre, comunque e dovunque, quando il pericolo è in aumento, quando è in diminuzione, oppure quando non c'è più; non dobbiamo ritenere e credere che il servizio di tutela e di scorta nei confronti di un cittadino italiano debba essere una aggiudicazione che vale una volta per tutte e che sia una necessità per tutta la vita.

Non è il caso certamente di tutti i magistrati, né di tutti i «politici» – lo dico tra virgolette – che usufruiscono di questo servizio che ha un costo enorme, spropositato e che come ho già affermato e ripeto in questa Aula agli occhi dei cittadini è stato ed è considerato una vergogna nazionale.

Abbiamo necessità di tutelare la sicurezza delle persone esposte a rischio, andando a valutare non più per l'eternità, ma per un periodo di controllo continuo, le loro effettive esigenze.

Nella direttiva che il Ministro dell'interno ha emanato si prevede una verifica trimestrale della situazione di pericolo oggettivo di ciascuno. Questo è importante che venga fatto. Per quanto riguarda poi i numeri che sono apparsi – non nel suo intervento, senatore Brutti, ma sui quotidiani, in questi giorni – desidero precisare che non abbiamo detto che si tratta di un conto economico che si deve ridurre del 30 per cento. È a tutti evidente che ci possono realtà dove non c'è riduzione, realtà dove questa è del 100 per cento, ed altre realtà ancora ove questa diminuzione complessiva della tutela viene modulata.

Peraltro ciò può avvenire anche con forme diverse; non possiamo infatti nasconderci che vi sono state e vi sono alcune esagerazioni, con persone che ritengono che il servizio di scorta sia uno *status symbol* per affermare la propria importanza nella classifica sociale.

Certamente l'indicazione non potrà essere per categorie, perché la situazione è diversa da caso a caso, da persona a persona. Credo tuttavia, senatore Brutti, che anche lei non potrà che concordare sull'eccessivo uso di questo strumento nel nostro Paese.

Concludo, signor Presidente, assicurando che le direttive date per iscritto attraverso la circolare e direttamente ai diversi prefetti vanno nella direzione di una valutazione attenta e pacata di questo fenomeno, garantendo a chi è effettivamente a rischio il massimo della sicurezza che può offrire lo Stato. (*Applausi dai Gruppi FI, CCD-CDU:BF e AN*).

BRUTTI Massimo (*DS-U*). Domando di parlare. PRESIDENTE. Ne ha facoltà. BRUTTI Massimo (*DS-U*). Signor Presidente, mi verrebbe di rispondere al Ministro, che sì, certamente la scorta è troppo spesso uno *status symbol* inadeguato. Ho pensato questo quando ho visto il sottosegretario Taormina recarsi a Palermo ad un processo, in qualità di avvocato difensore

di un imputato mafioso, portandosi dietro tutta la scorta del Ministero dell'interno (*Applausi dal Gruppo DS-U*).

Questo è uno *status symbol* e una ostentazione che noi deploriamo. Invece, per quello che riguarda i magistrati di prima linea, quelli che hanno lavorato e hanno fatto il proprio dovere, la cosa è un po' diversa, signor Ministro. Infatti, credo che la direttiva da lei menzionata sia fondamentalmente sbagliata per quanto concerne questi soggetti. Essa infatti stabilisce che vengano protetti soltanto coloro che hanno ricevuto in epoca recente specifiche minacce.

Ora, signor Ministro, che arrivi una telefonata di insulti capita a noi, ai politici. Ai magistrati che hanno lavorato in questi anni e che hanno portato alla condanna all'ergastolo capi delle organizzazioni criminali in Sicilia ed in Calabria non si fanno telefonate, non si lanciano avvertimenti: quando arriva il momento li si colpisce. Soprattutto lasciarli soli, come il Governo sta facendo in questo momento, significa incoraggiare la mafia.

State attenti ai segnali che questo Governo sta lanciando! Quando voi impedito al Commissario *antiracket* ed antiusura di svolgere le proprie funzioni, di adempiere al proprio dovere, quando voi lasciate soli i magistrati di prima linea, siete responsabili di questa solitudine, di questo abbandono e il Ministro dell'interno è personalmente responsabile di tutto ciò che può accadere a causa di questa negligenza, di questo abbandono e della solitudine in cui versano i magistrati che hanno lavorato per il Paese. Essi sono dei patrioti, caro Ministro!

Essi sono dei patrioti, caro Ministro, e voi dovete considerare che il lavoro che hanno svolto ha giovato alla democrazia italiana, l'ha aiutata. Nel 1992 la democrazia italiana era in ginocchio a causa delle stragi di mafia ed i responsabili delle stesse sono stati individuati e condannati. Ma i magistrati che hanno ottenuto la loro condanna oggi sono soli e saranno costretti a prendere l'autobus per andare al lavoro.

I magistrati di Palermo hanno autisti che hanno un orario di lavoro che va dalle ore 8 alle ore 14 e non hanno più scorta, se verranno applicate le decisioni assunte dal Ministro, le quali mi sembra abbiano suscitato riserve motivate dello stesso comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica e dello stesso prefetto di Palermo.

Non concepite il maggioritario come una sorta di contrapposizione ad ogni costo. Prendete per quello che valgono nel merito le nostre obiezioni e pensate che, se si liberano dieci uomini in più dai servizi di scorta, voi potreste liberarne molti di più altrove. Mi domando se siano stati assunti i 1.200 assistenti tecnici che dovevano consentire un uso sul territorio di altrettante unità della polizia; mi domando, dopo l'istituzione di nuove 57 stazioni dei carabinieri che c'è stata in primavera, se altre ne siano state istituite, se altri poliziotti siano stati portati a contatto con i cittadini.

Dovete discutere e trattare con i sindacati per tirare fuori dagli uffici i poliziotti e portarli sulla strada. Certo, è più facile togliere le scorte ai magistrati, ma state attenti, cercate di limitare questa tendenza a colpire l'anello più debole, perché questo finisce per essere preso, anzitutto dalla mafia, come una intimidazione nei confronti di quei magistrati, ed è un gioco pericoloso. (*Applausi dai Gruppi DS-U, Mar-DL-U e Misto-RC*).

PELLICINI (AN). Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà. PELLICINI (AN). Signor Ministro, ho attentamente ascoltato le sue dichiarazioni sulle direttive di marcia. Purtroppo, la coperta è sempre molto corta, però colgo tre punti essenziali. Il primo, relativo all'impiego, finalmente, del personale civile al posto del personale di polizia.

Le questure possono essere tranquillamente riempite di personale civile per il rilascio di passaporti, di licenze e di documentazione di tutti i tipi, cosicché la polizia possa essere impiegata lì dove è più importante.

Il secondo punto fa riferimento all'annuncio circa il possibile impiego di membri delle associazioni delle Armi in congedo. Credo sia un aspetto interessantissimo ed importantissimo. Faccio presente che l'associazione dell'Arma dei carabinieri vanta circa 100.000 associati e quella della Polizia 80.000.

Il terzo punto riguarda le guardie giurate, le quali hanno bisogno di uno statuto preciso che le metta in grado di essere finalmente considerate agenti veri e propri. (*Applausi dal Gruppo AN*).

PRESIDENTE. Il Ministro dell'interno ha facoltà di rispondere alla domanda testé posta.

SCAJOLA, *ministro dell'interno*. Signor Presidente, sulle assunzioni, cui in parte ha fatto riferimento anche il senatore Brutti nella sua replica, di personale civile, noi stiamo agendo in continuità con quanto fatto precedentemente. Ad oggi sono state autorizzate assunzioni per 533 unità. Ne stiamo per autorizzare altre 500 per il secondo semestre 2001. È un'iniziativa molto importante, perché alleggerisce i servizi che possono essere svolti da altri ed immette nuova forza sul territorio.

Come ho detto nell'introduzione, abbiamo pensato di impegnare personale di grande esperienza e che ha avuto una ottima formazione e che oggi è attivamente aderente alle organizzazioni dell'Arma dei carabinieri e delle Forze di polizia in congedo. Avendo queste capacità e questa formazione, tale personale potrebbe essere utilizzato – stiamo lavorando in questo senso – nei centri cittadini, fuori dalle scuole, accanto alle famiglie e ai ragazzi. In modo che si raggiunga l'obiettivo di alleggerire i compiti delle Forze dell'ordine, affinché esse si possano dedicare al loro compito di istituto, che è quello della prevenzione nei confronti del crimine.

Voglio ancora ribadire che l'interesse di questo Governo è quello di garantire la sicurezza e la tutela di tutti i cittadini, anche di coloro che, facendo i magistrati, sono più esposti.

Noi a Palermo non abbiamo levato la scorta a nessuno; noi abbiamo rimodulato il sistema delle scorte eliminando doppioni, migliorando il servizio, riducendone i numeri per riuscire ad avere risorse più forti in un momento come questo, in cui l'attenzione nei confronti del terrorismo è molto alta e vi è la necessità di un grande impegno.

GARRAFFA (*DS-U*). Non è vero!

PELLICINI (*AN*). Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

PELLICINI (*AN*). Signor Presidente, mi dichiaro soddisfatto della risposta del Ministro.

BATTISTI (*Mar-DL-U*). Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

BATTISTI (*Mar-DL-U*). La ringrazio, signor Ministro, per la sua presenza. Molto della sicurezza dipende dalla distribuzione e dalla presenza delle forze di polizia sul territorio, come anche lei ha affermato. Il precedente Governo aveva attivato uno sfoltimento di attività (pratiche passaporti, controllo bagagli, pratiche amministrative) ad altri delegate, reinserendo quindi migliaia di uomini, aumentando le radiomobili ed il controllo del territorio.

Nei primi quattro mesi del 2001 circa 300 uomini, sollevati da incarichi amministrativi, sono stati destinati alla questura. Apprendiamo però dal quotidiano «Corriere della Sera» del 31 agosto che tale processo si è interrotto e che 200 unità a Roma sono state trasferite al Viminale con incarichi amministrativi. Le chiedo se ciò corrisponda al vero e se non sia più utile impegnare tali risorse nel controllo del territorio della Capitale.

PRESIDENTE. Il Ministro dell'interno ha facoltà di rispondere alla domanda testé posta.

SCAJOLA, *ministro dell'interno*. La notizia cui il senatore Battisti fa riferimento è destituita di ogni fondamento, fa parte di quello che si dice e non di quello che è. L'azione di questo Governo, che tra l'altro porta avanti sotto questo profilo quanto già era stato iniziato dal

mio predecessore, è quella di sfoltire gli uffici e mettere più personale in mezzo alla gente.

Stiamo agendo, ripeto, su più fronti; anche il fronte delle scorte può darci la possibilità di avere nel nostro Paese, entro la fine di novembre, 200 «pantere» in più in giro nel territorio, andando così a colmare delle grandi carenze ed eliminando degli sprechi.

Stiamo procedendo in questo senso, stiamo accelerando l'impiego di civili all'interno dei commissariati e delle questure, stiamo portando avanti un compito importante, anche modificando precedenti decisioni. Si ricordavano le 57 caserme dei carabinieri autorizzate sul territorio; ho già detto nella mia precedente introduzione che stiamo ripensando anche questo modello, perché costruire nuove caserme o nuovi commissariati significa molte volte impegnare forze unicamente per la tutela ed il controllo di quelle strutture e non per il territorio. Abbiamo in mente un disegno che in tempi moderni ci faccia essere certamente più vicini al territorio di quanto fino ad oggi non siamo stati.

BATTISTI (*Mar-DL-U*). Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

BATTISTI (*Mar-DL-U*). Signor Ministro, la ringrazio, ma mi devo dichiarare insoddisfatto, poiché, come ella certamente saprà, lei aveva già ricevuto questa segnalazione attraverso una lettera del sindacato della UIL polizia, a firma del coordinatore provinciale, Claudio Saltari, il quale faceva presente nella lettera a lei inviata e nell'articolo al «Corriere della sera» elementi di fatto certamente molto precisi.

All'epoca della denuncia della UIL polizia erano stati trasferiti 70 giovani poliziotti, con un'età di non più di trent'anni, provenienti in parte dal reparto mobile, la «celere» per intenderci, in parte di fresca nomina relativamente all'ultimo concorso.

Si faceva anche presente in quella denuncia, in maniera molto dettagliata, non solo che quei circa 70 uomini (non i 200 che risultano ad oggi) avrebbero potuto costituire un intero commissariato operativo o sei equipaggi in più per le volanti, ma si faceva osservare al Ministero da ella diretto che vi era altresì un problema economico.

Con tali trasferimenti, infatti, si arrivava al risultato di avere nelle buste paga di questi agenti così trasferiti circa 550.000-600.000 lire in più al mese, ed è evidente il disagio che ciò ha creato negli uomini della pubblica sicurezza che invece sono rimasti in servizio sul territorio.

D'ONOFRIO (*CCD-CDU:BF*). Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

D'ONOFRIO (*CCD-CDU:BF*). Signor Presidente, onorevole Ministro, onorevoli Colleghi, non intendo porre una domanda circa una categoria specifica di persone protette o un particolare settore di agenti di polizia, che pure è questione importante, ma intendo sollevare un problema di ordine generale. Nella precedente legislatura noi del centro-destra abbiamo chiesto ripetutamente che il Senato approvasse un provvedimento istitutivo del poliziotto di quartiere.

Non ci è stato consentito nella precedente legislatura istituire la cosiddetta polizia di prossimità; ora che abbiamo la responsabilità di sostenere un Governo, che ha questo tra i propri impegni, vorremmo sapere a che punto sono le procedure di attuazione di un provvedimento importantissimo che riguarda milioni di italiani.

PRESIDENTE. Il Ministro dell'interno ha facoltà di rispondere alla domanda testè posta.

SCAJOLA, *ministro dell'interno*. Signor Presidente, quello indicato dal senatore D'Onofrio è uno degli obiettivi prioritari del Governo. Stiamo lavorando con molto impegno e abbiamo già iniziato alcune sperimentazioni.

Dal 1° settembre, in dieci città italiane, è stata avviata la sperimentazione del carabiniere di quartiere che si muove a piedi sul territorio. (*Commenti del senatore Massimo Brutti*)

L'obiettivo della polizia di prossimità deve interessare in maniera particolare il Governo e tutta l'Italia per un dato di fatto molto rilevante: la delinquenza cosiddetta diffusa – da qual-

cuno chiamata impropriamente delinquenza minore – è perseguita nel nostro Paese con una percentuale molto bassa, inferiore al 3 per cento.

È avvertita la necessità di far sentire che le forze di polizia sono insieme alla gente. Per questo motivo stiamo mettendo in atto un grande disegno di ricollocazione delle forze dell'ordine sul territorio.

È essenziale in proposito lo stanziamento previsto dalla finanziaria, che mi auguro sia approvato dal Parlamento, per prevedere forti aumenti che possano consentire una premialità nei confronti di uomini e donne delle forze dell'ordine maggiormente esposti al rischio nello svolgimento dei propri compiti.

È un percorso che portiamo avanti con impegno; credo che nei primi mesi del 2002 la sperimentazione potrà essere estesa ad alcune regioni. Nel mese precedente essa ha dato risultati positivi sul piano statistico: il numero dei reati di criminalità diffusa, in alcune città ove la sperimentazione è stata avviata, ha subito una riduzione compresa tra il 15 e il 20 per cento.

D'ONOFRIO (*CCD-CDU:BF*). Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

D'ONOFRIO (*CCD-CDU:BF*). Signor Presidente, siamo lieti che questo progetto molto importante abbia iniziato ad essere attuato. Siamo convinti che la fase della prevenzione è molto più importante di quanto non si creda normalmente e che l'innovazione del poliziotto di quartiere – uso il termine più generico al di là del tipo di forza di polizia preposta a tale compito – sia lo strumento idoneo per perseguire l'obiettivo strategico del dimezzamento dei reati commessi, che costituiscono motivo di allarme sociale.

Ci permettiamo di aggiungere una considerazione: nel contesto di questo progetto, se non fosse stato già fatto, sarebbe utile dedicare un'attenzione particolare alle strutture scolastiche, dove si incontrano persone di età giovanissima e madri che accompagnano i figli a scuola. L'innovazione del poliziotto di quartiere dovrebbe essere eventualmente intensificata soprattutto con riferimento alle strutture scolastiche; questo è il suggerimento proveniente dalla maggioranza di Governo.

PERUZZOTTI (*LNP*). Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

PERUZZOTTI (*LNP*). Signor Ministro, uno dei probabili obiettivi a rischio in questo Paese è presumibilmente l'aeroporto della Malpensa (anche perché sede della compagnia di bandiera israeliana), situato nella provincia di Varese, dimenticata dai Governi precedenti per quanto riguarda l'organico delle forze dell'ordine.

Sono stati arrestati in questa provincia i componenti di una cellula terroristica e a questo proposito spezzo una lancia nei confronti di chi veramente ha condotto l'indagine, cioè la polizia e la questura di Varese; poi sono arrivati quelli di Milano, hanno messo il cappello sopra l'indagine e hanno anche ottenuto gli encomi, ma queste sono cose che capitano in polizia.

Signor Ministro, vorrei sapere quali sono gli intendimenti del Ministero dell'interno per la tutela non solo dell'aeroporto ma anche di chi vi lavora, di chi ne usufruisce, nonché delle popolazioni limitrofe.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il Ministro dell'interno.

SCAJOLA, *ministro dell'interno*. Siamo nel complesso di provvedimenti di cui abbiamo già parlato. C'è un forte impegno, soprattutto sugli aeroporti, perché dopo quanto è successo alle Torri gemelle l'attenzione massima viene prestata proprio a questi obiettivi.

Dobbiamo tener presente che esistono difficoltà obiettive in numerosi degli aeroporti più piccoli di questo Paese. Sentivo parlare prima, da parte di qualcuno, dell'aeroporto di Forlì. Certo lì vi sono state delle mancanze e non a caso questo Governo ha provveduto immediatamente ad intervenire.

C'è da dire che è necessario assicurare un maggiore controllo. Ecco perché impiegheremo l'esercito soprattutto per la tutela degli aeroporti, per liberare altre forze affinché non ci sia il rischio che questo grande sforzo nei confronti del pericolo terrorismo possa, di converso, diminuire la presenza delle forze dell'ordine in altre zone d'Italia, con il rischio di un aumento della criminalità.

D'altra parte, la ricerca di nuove forze di fronte a questa emergenza, andando a ricercarle laddove possono essere prese, è essenziale per garantire la sicurezza dei cittadini.

PERUZZOTTI (*LNP*). Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

PERUZZOTTI (*LNP*). Signor Ministro, sono fermamente convinto che il Governo Berlusconi e il Dicastero da lei diretto non rimarranno insensibili alle richieste del territorio che rappresento.

In merito alla critica situazione in cui versano le forze dell'ordine per una cronica carenza di organici, cui facevo riferimento prima, totalmente ignorata dai Governi precedenti, in provincia di Varese mancano almeno ottanta uomini alla questura centrale, una cinquantina al commissariato di Busto Arsizio e una quarantina al commissariato di Gallarate. Sempre per quanto riguarda le forze di polizia, l'aeroporto della Malpensa è sottodotato di almeno 150 unità.

A questo punto, apprendo da lei, ma ne avevo già parlato con il signor prefetto, che farà richiesta per avere l'ausilio delle forze armate per la tutela del territorio e dell'aeroporto. Signor Ministro, il reparto volo di Malpensa – questo è importante – contrariamente a quanto viene riferito dal Viminale (forse è bene che lei verifichi le risposte che vengono fornite dal suo Dicastero) non ha competenza territoriale su quattro province (Milano, Varese, Como e Lecco), bensì copre Lombardia, Liguria, Piemonte e Valle d'Aosta. Di conseguenza deve far fronte, per quanto possibile, a tutte le richieste avanzate dalle questure e dalla prefetture di queste quattro regioni, il che non è poco.

Un servizio con pattuglie elitransportate per il controllo del perimetro aeroportuale di Malpensa, necessario per ragioni di sicurezza prima di ogni arrivo e partenza dei vettori cosiddetti a rischio (El Al, American Airlines, Delta) comporta un carico di lavoro che non è sopportabile per il numero di elicotteri attualmente schierati a Malpensa, tenuto conto di tutte le altre esigenze operative.

Quindi, ci rivolgiamo a lei, signor Ministro, affinché, oltre ad infoltire gli organici della questura e dei commissariati, venga potenziato anche il Gruppo volo della polizia di Stato della Malpensa. Confidiamo in questo perché il Gruppo volo citato è sempre stato dimenticato e «cannibalizzato» dai Governi precedenti. Quando serviva un elicottero, lo prendevano da lì. È ora di finirla.

ROLLANDIN (*Aut*). Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

ROLLANDIN (*Aut*). Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, vorrei attirare la sua attenzione sulla sicurezza nelle regioni di confine.

Considerato che la Valle d'Aosta è una regione di confine, almeno con la Svizzera, che è fuori dall'Unione europea, dove sussistono problemi dovuti agli ingenti traffici di persone e cose, vorrei chiedere quali iniziative sono allo studio per rafforzare l'organico delle forze di polizia e per adeguarlo ai reali fabbisogni della zona, anche per restituire ai cittadini quel senso di sicurezza di cui lei ha parlato.

Vorrei poi sapere se ritenga opportuno far rientrare in Val d'Aosta gli impiegati e le forze dell'ordine dislocati nelle altre regioni, per comprensibili ragioni di opportunità.

PRESIDENTE. Ha facoltà di rispondere il Ministro.

SCAJOLA, *ministro dell'interno*. Certamente non posso rispondere zona per zona e speci-



ficando per ogni zona quante persone delle forze dell'ordine dovranno essere garantite. Siamo nel ragionamento generale che facevo all'inizio: occorre un'importante azione di redistribuzione delle forze dell'ordine sul territorio alla luce delle nuove emergenze e delle nuove esigenze che questo periodo ha evidenziato. È necessario eliminare doppioni e sovrapposizioni, è necessario avere più forze di polizia disponibili. Stiamo lavorando in questo senso e in questo senso anche la Val d'Aosta ritengo potrà avere, come è giusto, la sua considerazione.

ROLLANDIN (*Aut*). Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

ROLLANDIN (*Aut*). La ringrazio, signor Ministro, anche perché vorrei ricordarle che alla sicurezza non sono estranei i problemi di traffico dei due tunnel, quello del Gran San Bernardo e – ci auguriamo tra poco – quello del Monte Bianco, con tutta una serie di questioni molto spesso legate anche alla presenza delle forze di polizia, per le evidenti ragioni di sicurezza che lei richiamava.

SODANO Tommaso (*Misto-RC*). Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

SODANO Tommaso (*Misto-RC*). Signor Presidente, signor Ministro, all'indomani dell'11 settembre si è proceduto ad una dislocazione delle forze di polizia, soprattutto all'interno delle città, con lo scopo dichiarato di prevenire eventuali azioni terroristiche nei confronti dei cosiddetti obiettivi sensibili.

Nelle scorse settimane abbiamo interrogato il Governo circa la recrudescenza di fenomeni criminali, soprattutto in alcune città del Sud, e sull'azione da intraprendere per combattere le organizzazioni criminali interessate alla gestione di forme illecite contro la persona, l'ambiente e il patrimonio e al condizionamento del sistema degli appalti e delle opere pubbliche.

Ora, signor Ministro, la nuova situazione quali garanzie fornisce circa un corretto impiego delle forze dell'ordine sul territorio, in riferimento ai fenomeni su citati, sia in termini quantitativi che qualitativi delle risorse utilizzate? Inoltre vorremmo sapere se vengono garantiti gli opportuni controlli anche nelle periferie e nelle aree extraurbane delle città.

PRESIDENTE. Ha facoltà di rispondere il Ministro.

SCAJOLA, *ministro dell'interno*. Certamente si tratta di un problema gravissimo, anche perché il rilancio economico del nostro Paese passa attraverso il rilancio del Sud, ma questo non si potrà mai raggiungere se non garantiamo condizioni di sicurezza a chi lavora, a chi opera, a chi vuole venire ad intraprendere un'attività nel Sud.

È un problema enorme di questo Paese ed è un problema che necessita di risorse.

Abbiamo un numero considerevole di tutori dell'ordine tra Arma dei carabinieri e Polizia di stato, ma la verità è che quando parliamo di grandi numeri – e parliamo di 200.000 persone – non ci riferiamo a 200.000 persone tutte effettivamente adibite a funzioni di garanzia della sicurezza.

Dobbiamo compiere un'importante opera di riammodernamento delle forze dell'ordine affinché sia dato ascolto alla domanda di legalità che c'è in questo Paese, soprattutto nel Sud, attraverso un impegno più forte che è nel programma di questo Governo e che cercheremo di attuare.

SODANO Tommaso (*Misto-RC*). Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

SODANO Tommaso (*Misto-RC*). La risposta del Ministro non mi soddisfa perché credo non vada oltre le buone intenzioni e le dichiarazioni di principio. Stando anche ai provvedimenti assunti fino a questo momento dal Governo Berlusconi, mi pare si sia andati in direzione opposta: non si sono contrastate ma, anzi, in qualche modo con alcuni atti e con alcuni decreti del Governo Berlusconi, nonché con dichiarazioni come quelle del ministro Lunardi si sono addirittura incoraggiate le grandi organizzazioni criminali, soprattutto del Mezzogiorno d'Italia.

Però nella domanda che le rivolgevo credo ci fosse anche un aspetto che riguarda la presenza rilevante di forze dell'ordine soprattutto nelle grandi città, come del resto anche lei confermava, con il piano che ha illustrato brevemente, e questo a scapito delle periferie delle stesse grandi città e di centri importanti delle province delle nostre regioni.

Anche l'utilizzo, che lei conferma, di molto personale fino ad oggi adibito a funzioni più che altro amministrative non dà garanzie, dal punto di vista sia della qualità che delle informazioni che ad esso vengono trasferite. Cioè, se vi è personale che fino all'altro ieri si è occupato di ben altre cose, non possiamo immaginare che, senza un'opportuna formazione, si possa utilizzarlo in attività di prevenzione e di repressione, soprattutto davanti a fenomeni di terrorismo internazionale.

Noi crediamo che probabilmente, al di là dell'organizzazione di facciata, molto ben trasferita attraverso i *mass-media* all'opinione pubblica, ci sia bisogno di rivedere completamente quest'impianto che appare a noi inefficace e soprattutto inidoneo a prevenire le azioni delittuose e criminali, particolarmente nelle aree del Mezzogiorno, a cui facevo riferimento nella mia domanda, e a contrastare le organizzazioni criminali. (*Applausi dal Gruppo Misto-RC*).

CARRARA (*Misto-MTL*). Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

CARRARA (*Misto-MTL*). Signor Presidente, signor Ministro dell'interno, recenti episodi criminali, che hanno avuto una vasta risonanza anche sulla stampa nazionale (mi riferisco alle rapine nelle abitazioni, alle rapine ai vari commercianti, ai continui furti di auto di grossa cilindrata, eseguiti con particolare destrezza oltre che con brutale violenza su persone indifese), hanno riproposto il problema della pubblica sicurezza nelle province di Bergamo e Brescia. Si vive in un quotidiano stato di apprensione ed è sempre maggiore il numero dei cittadini che avverte un senso di profonda insicurezza.

Per l'ampiezza del territorio interessato e l'elevata densità abitativa, risulterebbe una sproporzione tra le forze dell'ordine necessarie per un adeguato controllo del territorio ed il numero degli abitanti. Le chiedo se ciò corrisponde al vero e, nel caso affermativo, come si intende agire per aumentare l'organico delle varie forze di polizia nelle province di Bergamo e Brescia.

PRESIDENTE. Ha facoltà di rispondere il Ministro dell'interno.

SCAJOLA, *ministro dell'interno*. Venti giorni fa il Ministro dell'interno ha inviato sul posto il sottosegretario D'Alì, il quale ha tenuto un incontro-riunione con il sindaco, con il presidente della provincia, con gli operatori in quelle zone; abbiamo inviato 300 uomini; c'è stata una prima risposta positiva sia in quella zona sia nella zona del vicentino. Però anche in questo caso si rientra nel problema generale: vi sono alcune realtà maggiormente coperte ed alcune realtà che sono scoperte; dobbiamo ridistribuire al meglio le Forze dell'ordine, ma dobbiamo aumentare il numero degli addetti a perseguire la criminalità diffusa.

È un impegno che stiamo portando avanti ma che, ahimè, necessita sicuramente di tempo: tempo per organizzare meglio, tempo per dotare di attrezzature più moderne le Forze dell'ordine, tempo perché si possa riuscire a raggiungere un risultato che ci metta alla pari di altri Paesi.

CARRARA (*Misto-MTL*). Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

CARRARA (*Misto-MTL*). Ringrazio il Ministro e, alla luce di quanto esposto, esprimo la mia soddisfazione per il contenuto della risposta, rinnovando la mia fiducia nell'operato delle varie forze dell'ordine.

DEL TURCO (*Misto-SDI*). Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

DEL TURCO (*Misto-SDI*). Signor Ministro, forse non sarebbe male informare il Parlamento sull'attuale situazione del numero degli agenti delle Forze di sicurezza che sono impegnate nelle azioni di tutela e di scorta, perché penso che gran parte dei parlamentari pre-

senti in quest'Aula sarebbero in condizioni di chiederle di aumentare il numero degli addetti per tutti i commissariati che frequentano abitualmente nell'esercizio delle loro funzioni di rappresentanti di circoscrizioni elettorali, di territori.

Siccome la cosa è in contraddizione con la disponibilità di uomini e di mezzi che sono a disposizione del Ministero dell'interno e anche della Difesa, bisogna decidersi.

Si possono aumentare gli stanziamenti in bilancio per quei Ministeri che devono affrontare il problema della tutela della sicurezza, così come si può aumentare il numero degli uomini e dei mezzi a disposizione, ma non si può avere tutto. Bisogna decidere poiché vi sono problemi che riguardano il Governo e le scorte, e non è possibile mettere insieme tutto.

Siamo chiamati a delle scelte. Il Governo metta, dunque, il Parlamento nelle condizioni di decidere se sia preferibile aumentare il numero degli agenti di un commissariato o se migliaia di uomini possano essere addetti a svolgere solo questo mestiere, come accade a Palermo.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il Ministro.

SCAJOLA, *ministro dell'interno*. La ringrazio, senatore Del Turco, per la sua domanda. L'argomento è stato affrontato all'inizio del *question time* con l'intervento del senatore Brutti e questa è l'occasione per chiarire ulteriormente la posizione del Governo al riguardo. Non possiamo volere tutto e il contrario di tutto. Abbiamo bisogno di garantire sicurezza ai nostri cittadini, ma possiamo farlo secondo alcune priorità. In questo momento abbiamo due priorità fortissime.

La prima: di fronte al terrorismo folle, al nemico invisibile, dobbiamo dare più sicurezza possibile all'Italia. Questo significa un grande sforzo delle forze dell'ordine.

La seconda: dobbiamo recuperare un'arretratezza incredibile che pone l'Italia come fanalino di coda in Europa nel perseguire la criminalità diffusa. Il nostro territorio è sguarnito ed abbiamo bisogno di risorse da dislocare sul territorio.

Abbiamo provato ad aumentare il numero delle forze dell'ordine anche attraverso gli stanziamenti della manovra finanziaria, ma non è risultato sufficiente; occorre rimodulare gli impegni delle nostre forze dell'ordine laddove riteniamo si siano modificate le condizioni di rischio. Sulle scorte abbiamo deciso di intervenire perché è possibile recuperare risorse senza abbassare la soglia della sicurezza.

Affrontare questo tema significa avere grande coraggio – ripeto: grande coraggio – e non voler togliere la protezione a nessuno; né è tollerabile che si possa, su questo argomento, affermare che qualcuno vuole aiutare la mafia o la grande criminalità di questo Paese. (*Applausi dai Gruppi AN, FI e CCD-CDU:BF*). Questo Governo è un Governo democratico che vuol garantire la sicurezza a tutti. Si tratta soltanto di usare al meglio le risorse eliminando, laddove si verificano, gli sprechi e garantendo sicurezza sbarazzandosi, però, di abitudini che in questo Paese hanno dato luogo a fenomeni deteriori che non sono degni di un Paese moderno.

DEL TURCO (*Misto-SDI*). Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

BRUTTI Massimo (*DS-U*). Se avesse usato questi argomenti nella mia replica le avrei risposto.

PRESIDENTE. Senatore Brutti, ho dato la parola al senatore Del Turco e non a lei.

DEL TURCO (*Misto-SDI*). Infatti era con me che stava protestando.

Signor Ministro, quanto da lei affermato è di grandissimo consenso. C'è qualcosa però che non funziona. Gli stanziamenti previsti dalla legge finanziaria nelle voci dedicate alla sicurezza non sono sufficienti. Questo è il problema che poniamo. Non difendiamo lo *status symbol* di questo o di quello. Non è questo il mestiere della sinistra in Parlamento e in ogni caso non è il mio.

PRESIDENTE. Lo svolgimento delle interrogazioni a risposta immediata su impiego e distribuzione delle forze di polizia nel territorio all'ordine del giorno (*question time*) è così esaurito.

## BILANCIO E FINANZIARIA

*Paolo Formicola*

## **Amministrazione dell'Interno e disposizioni della legge finanziaria**

### **Legge 28 dicembre 2001, n. 448 recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge Finanziaria 2002)"**

La legge finanziaria rappresenta uno degli strumenti di programmazione finanziaria e di bilancio predisposti dal Governo ai fini dell'approvazione da parte del Parlamento e dispone annualmente, in coerenza con gli obiettivi fissati nel Documento di programmazione economico-finanziaria, il quadro di riferimento finanziario per il periodo compreso nel bilancio pluriennale, provvedendo, per il medesimo periodo, alla regolazione annuale delle grandezze previste dalla legislazione vigente per i necessari adeguamenti degli effetti finanziari agli obiettivi fissati.

Tra gli obiettivi del Documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 2002-2006, appare opportuno evidenziare quelli che coinvolgono l'Amministrazione dell'interno e che, pertanto, consentono, una lettura "ragionata" delle disposizioni di maggiore interesse della legge finanziaria per l'anno 2002.

In particolare, nel DPEF, all'interno della strategia di politica economica rivolta a "costruire più sviluppo per fare sul serio più solidarietà e giustizia sociale", veniva sottolineata, fra l'altro, la necessità di porre come obiettivi primari la sicurezza dei cittadini, il potenziamento dell'attività di protezione civile e, per quanto riguarda il settore della finanza locale, l'adozione di specifici interventi a sostegno degli enti locali, anche in relazione a nuove funzioni attribuite o da attribuire in una visione che non prescindenda da una concezione di sicurezza civile partecipata e condivisa.

Altro obiettivo programmatico d'interesse del Ministero dell'interno è senz'altro quello di realizzare "un nuovo modello di pubblica amministrazione, più efficiente, più snella, più veloce, più accessibile e trasparente ed al servizio dei cittadini e delle imprese, in grado di contribuire alla competitività dell'economia ed al suo sviluppo".

A tale scopo, il DPEF prevedeva che le risorse finanziarie da destinare ai rinnovi contrattuali per il biennio 2002-2003 per il personale contrattualizzato e non, avrebbero potuto contemplare oltre il recupero dell'inflazione programmata una quota del tasso d'incremento del prodotto interno al fine di premiare la produttività e la professionalità dei dipendenti pubblici.

Per rendere più leggera e, quindi, più efficiente la pubblica amministrazione il Governo si impegnava, inoltre, ad affidare a terzi attività o processi per quei servizi che comportano inefficienze di gestione (*outsourcing*), a rendere più funzionali le procedure amministrative e a decentrare responsabilità e attività.

In quest'ottica e, soprattutto, al fine di agevolare il rapporto tra il cittadino e le istituzioni veniva sottolineata l'importanza dell'istituzione degli Uffici territoriali del Governo, destinati ad accorpate in un'unica struttura i molteplici uffici periferici delle amministrazioni centrali dello Stato attraverso il potenziamento dei sistemi informativi e la realizzazione di un'efficace interconnessione.

Alla luce delle premesse di natura programmatica contenute nel DPEF e nonostante le incertezze sopravvenute per effetto dei drammatici eventi negli Stati Uniti, la manovra di finanza pubblica per il 2002 è stata, pertanto, impostata nella misura necessaria al raggiungimento degli obiettivi di contenimento del deficit e del rispetto dei vincoli derivanti dal patto di stabilità e crescita europeo.

All'interno delle necessarie compatibilità macroeconomiche, il disegno di legge in esame, sin dalla versione presentata dal Governo alle Camere, oltre agli aspetti strettamente finanziari, alle misure di equità in materia pensionistica e sul fronte degli sgravi fiscali ed alle tracciate riforme strutturali in materia fiscale e dello stato sociale, riservava particolare attenzione ad alcune misure formulate nella logica della "buona amministrazione" (tra le quali rientrano le azioni di contenimento della spesa delle amministrazioni, il patto di stabilità interno per il sistema degli enti pubblici, le misure di efficienza delle pubbliche amministrazioni e le misure per il personale), nonché ad altre riforme mirate a sbloccare il sistema economico ed a dare efficienza alla pubblica amministrazione (come, ad esempio, la trasformazione e la soppressione di molti enti pubblici in modo da segnare un arretramento del perimetro dello Stato ovvero la riforma della disciplina dei servizi pubblici locali).

In questo quadro di riferimento, tenteremo di illustrare le disposizioni di maggiore interesse per l'Amministrazione dell'interno e alcune di quelle riguardanti le autonomie locali e, più in generale, le pubbliche amministrazioni, contenute nella legge finanziaria per l'anno 2002.

Durante il dibattito parlamentare - è importante evidenziarlo - il testo del disegno di legge presentato dal Governo rispetto alle materie d'interesse del Ministero dell'interno ha subito numerose e significative modifiche ed integrazioni, ciò dimostrando la particolare attenzione delle forze politiche di maggioranza e non.

Da questo punto di vista, segnaliamo, in particolare, le disposizioni concernenti la finanza locale, la disciplina dei servizi pubblici locali, il potenziamento tecnologico del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, lo stanziamento di somme per introdurre il sistema retributivo per parametri per il personale non dirigente delle Forze armate e di polizia e la disciplina dei beni sequestrati e confiscati nonché le disposizioni in materia di rottamazione dei veicoli.

L'articolo 10 (**Modificazioni all'imposta sulle insegne di esercizio**) introduce una profonda trasformazione della disciplina dell'imposta comunale pubblicitaria sulle insegne di esercizio di cui al decreto legislativo n. 507 del 1993.

L'imposta viene abolita per gli esercenti attività commerciali e di produzione di beni e servizi che contraddistinguono la sede dell'impresa o i locali in cui la stessa svolge la propria attività con insegne pubblicitarie che non superino la superficie complessiva di 5 metri quadrati.

Viene prevista, comunque, la facoltà per i comuni di stabilire, con regolamento adottato ai sensi dell'articolo 52 del decreto legislativo n. 446 del 1997, l'esenzione anche nel caso in cui le insegne siano di dimensioni maggiori al predetto limite.

Al fine di compensare le minori entrate per i comuni è previsto un integrale rimborso da parte dello Stato, secondo modalità da stabilirsi con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze di concerto con il Ministro dell'interno. Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano riceveranno direttamente i relativi rimborsi, provvedendo al successivo riparto delle quote dovute ai comuni del proprio territorio.

Le tariffe dell'imposta sulla pubblicità e del diritto sulle pubbliche affissioni devono essere deliberate entro il 31 marzo di ogni anno e si applicano a decorrere dal 1° gennaio del medesimo anno; in caso di mancata adozione della deliberazione, si intendono prorogate di anno in anno.

A tutti i comuni, e non più ai soli enti locali con più di 30 mila abitanti, è riconosciuta la possibilità di determinare le tariffe, suddividendo il territorio comunale ai fini dell'applicazione dell'imposta limitatamente alle affissioni commerciali in due categorie di importanza.

Al fine di migliorare l'ambiente delle città combattendo il sovraffollamento delle affissioni pubblicitarie abusive, i comuni adottano un piano specifico di repressione dell'abusivismo, con contestuale recupero e riqualificazione mediante interventi di arredo urbano e disciplinano, con proprio regolamento, misure di definizione bonaria di accertamenti e contenziosi in materia di imposta di pubblicità; ciò al fine di favorire l'emersione volontaria dell'abusivismo anche attraverso l'applicazione di sanzioni ridotte o sostituite da prescrizione di recupero e riqualificazione a carico dei responsabili.

L'articolo 11 (**Modifiche al decreto legislativo 17 maggio 1999, n. 153, in materia di fondazioni**), nel ridefinire i settori ai quali le fondazioni bancarie indirizzano la propria attività, ha espressamente inserito, tra gli altri, anche i diritti civili, la prevenzione della criminalità, la sicurezza pubblica, la protezione civile e la prevenzione ed il recupero delle tossicodipendenze ed ha, contestualmente, modificato la composizione dell'organo di indirizzo, prevedendo una prevalente e qualificata rappresentanza di Regioni ed enti locali in modo da rifletterne le competenze nei nuovi settori ammessi.

L'articolo 16 (**Rinnovi contrattuali**), oltre alle risorse finanziarie necessarie per i rinnovi contrattuali del personale "privatizzato" delle amministrazioni pubbliche, individua le somme occorrenti per corrispondere i miglioramenti economici per il personale statale in regime di diritto pubblico, ovvero, tra gli altri, per il personale delle Forze di polizia e per il personale della carriera prefettizia.

A riguardo, il comma 2 prevede i seguenti importi:

per l'anno 2002: 454,08 milioni di euro, di cui 422,46 milioni di euro per il personale militare e delle Forze di polizia;

per gli anni 2003 e 2004: 843,67 milioni di euro, di cui 784,92 milioni di euro per il medesimo personale.

In aggiunta a quanto stanziato per i suddetti miglioramenti economici, il comma 4 individua ulteriori risorse per incrementare il trattamento accessorio del personale delle Forze armate e di polizia impiegato direttamente in operazioni di contrasto alla criminalità organizzata e di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica che presentano un elevato rischio ovvero in operazioni militari finalizzate alla predisposizione di interventi anche in campo internazionale. I relativi importi sono di 273,72 milioni di euro per l'anno 2002 e di 480,30 milioni di euro dal 2003.

Inoltre, viene stanziata la somma di 1 milione di euro, a decorrere dal 2002, da destinare alla copertura della responsabilità civile e amministrativa per gli eventi dannosi non dolosi causati a terzi dal personale delle forze di polizia nello svolgimento della propria attività istituzionale.

Ulteriori risorse finanziarie, pari a 47 milioni di euro per l'anno 2002, a 92 milioni di euro per il 2003 ed a 138 milioni di euro per il 2004, sono state stanziate per la progressiva attuazione del disposto di cui all'articolo 7 della legge 29 marzo 2001, n. 86, contenente una norma di delega al Governo per la modifica della normativa sui livelli retributivi del personale appartenente alle Forze di polizia ad ordinamento civile e militare nonché alle Forze armate, escluso il personale dirigente, nel senso di introdurre, attraverso iniziative di razionalizzazione retributiva, parametri di stipendio in relazione al grado o alla qualifica rivestiti.

Infine, il comma 5 determina lo stanziamento, in aggiunta a quanto già previsto anche per il restante personale in regime di diritto pubblico, di 9,30 milioni di euro, a partire dal 2002, per i rinnovi contrattuali del personale della carriera prefettizia.

L'articolo 18 (**Riordino degli organi collegiali**), nell'ampliare le disposizioni di cui all'articolo 41, comma 1, della legge n. 449 del 1997 riguardante l'individuazione di organismi collegiali con funzioni amministrative ritenuti indispensabili, introduce il divieto per le pubbliche amministrazioni, escluse quelle delle regioni, delle province, dei comuni e delle comunità montane, di istituire nuovi organismi collegiali, ad eccezione di quelli di carattere tecnico e a elevata specializzazione indispensabili per la realizzazione di obiettivi istituzionali non perseguibili attraverso l'utilizzazione di personale in servizio. La disposizione stabilisce, inoltre, che, entro 120 giorni dalla data di entrata in vigore della legge finanziaria, con decreto del ministro competente, di natura non regolamentare, siano individuati gli organi collegiali di tale tipologia ritenuti indispensabili e che, decorso inutilmente tale termine, non possa essere corrisposto alcun compenso ai componenti degli organismi collegiali.

L'articolo 19 (**Assunzioni di personale**) stabilisce che, per l'anno 2002, tutte le amministrazioni pubbliche che non abbiano rispettato il patto di stabilità interno nell'anno 2001 non possano assumere personale a tempo indeterminato.

Rispetto al passato, il divieto di assumere si attenua fortemente, divenendo, pertanto, essenziale l'aver mantenuto sotto controllo la spesa pubblica durante l'anno precedente.

Le misure di contenimento delle assunzioni riguardano, in particolare, le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, le agenzie, gli enti pubblici non



economici, le università, limitatamente al personale tecnico e amministrativo, gli enti di ricerca e le province, i comuni, le comunità montane e i consorzi di enti locali.

Per quanto concerne gli enti locali, rispetto alla versione iniziale del disegno di legge, nella quale soltanto i comuni con meno di 5000 abitanti potevano derogare al divieto di assumere, è significativo che venga conferita importanza, ai fini di poter procedere a nuove assunzioni, alla capacità di gestione finanziaria dell'ente, che deve autocertificare il rispetto delle disposizioni relative al patto di stabilità interno per il 2001.

I commi 4 e 5 dell'articolo 19 introduce, inoltre, una deroga alla disciplina generale in materia di assunzioni di personale (art. 39, legge n. 449 del 1997) per il triennio 2002-2004 per le Forze armate, i corpi di polizia ed il corpo nazionale dei vigili del fuoco i quali dovranno predisporre degli specifici piani annuali di razionalizzazione e riallocazione delle risorse umane e di "esternalizzazione" di compiti strumentali o non propriamente istituzionali, prevedendo che le eventuali richieste di nuove assunzioni debbano trovare apposita copertura finanziaria in provvedimenti di incremento di organico ovvero essere in numero pari alle cessazioni dal servizio nell'anno precedente.

L'articolo 22 (**Disposizioni in materia di organizzazione scolastica**), stabilisce, al comma 13, che al personale delle amministrazioni pubbliche che abbia superato il previsto ciclo di studi presso le rispettive scuole di formazione, ivi compresi gli istituti di formazione delle Forze di polizia ad ordinamento civile e militare e delle Forze armate, l'Istituto di perfezionamento della Polizia di Stato, la Scuola tributaria della Guardia di finanza e la Scuola superiore dell'economia e delle finanze, sia riconosciuto un credito formativo per il conseguimento dei titoli di studio universitari. Le modalità di riconoscimento dei crediti formativi sono individuate con apposite convenzioni stipulate tra le amministrazioni interessate e le università.

L'articolo 23 (**Riduzione dei compensi per i ministri e contenimento delle spese di personale**), oltre a ridurre del 10 per cento i compensi previsti per i ministri e ad apportare modifiche all'indennità integrativa di docenti e ricercatori universitari, pone il divieto a tutte le amministrazioni pubbliche, per il triennio 2002-2004, di estendere decisioni giurisdizionali aventi forza giudicata, o comunque divenute esecutive, in materia di personale delle amministrazioni pubbliche.

L'articolo 24 (**Patto di stabilità interno per province e comuni**) introduce, anche per il triennio 2002-2004, alcune disposizioni rivolte a province e comuni e finalizzate al rispetto degli obblighi comunitari della repubblica e alla conseguente realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica.

In particolare, per il 2002, un primo vincolo riguarda il disavanzo di ciascuna provincia e di ciascun comune con popolazione superiore a 5.000 abitanti – computato ai sensi del comma 1 della legge n. 448 del 1998 – che non potrà superare quello dell'anno 2000 aumentato del 2,5 per cento.

Altro limite concerne le spese correnti, per l'anno 2002, al netto degli interessi passivi e di quelle finanziate da programmi comunitari, che non potranno superare l'ammontare degli impegni assunti allo stesso titolo nel 2000 aumentato del 6 per cento, con esclusione di quelle connesse all'esercizio di funzioni statali e regionali trasferite o delegate sulla base di modificazioni legislative intervenute a decorrere dall'anno 2002 o negli anni successivi, nei limiti dei corrispondenti finanziamenti stata-

li o regionali. Le limitazioni percentuali di incremento si applicano a tutti i pagamenti per spese correnti, con riferimento alle corresponsioni effettuate nell'esercizio 2000.

Per gli anni 2003 e 2004, le province e i comuni con più di 5000 abitanti dovranno ridurre il disavanzo attraverso un ulteriore intervento correttivo pari al 2 per cento della spesa corrente dell'anno precedente. Tale intervento correttivo si applica al disavanzo dell'anno precedente, incrementato del tasso di inflazione programmato indicato dal Documento di programmazione economico-finanziaria.

Per l'acquisto di beni e servizi le province, i comuni, le comunità montane e i consorzi di enti locali possono aderire alle convenzioni stipulate dalla società Consip per forniture e appalti. In ogni caso, per procedere ad acquisti autonomi, gli enti in questione utilizzano i prezzi delle convenzioni come base d'asta al ribasso.

Gli enti e le aziende interessate dovranno promuovere opportune azioni dirette ad attuare l'esternalizzazione dei servizi al fine di realizzare economie di spesa e migliorare l'efficienza gestionale.

In relazione a tali obiettivi di razionalizzazione gestionale, i trasferimenti erariali di finanziamento della spesa corrente dei bilanci degli enti locali sono ridotti, rispettivamente, dell'1 per cento per il 2002, del 2 per cento per il 2003 e del 3 per cento per il 2004.

Viene, altresì, previsto un'ulteriore riduzione dei trasferimenti erariali per l'anno 2002 nei confronti degli enti locali che non abbiano rispettato i limiti del patto di stabilità, stabilendo che le risorse eventualmente rese disponibili siano attribuite, con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, alle province e ai comuni che si saranno segnalati per la loro virtuosità.

L'articolo 25 (**Finanza decentrata**) modifica parzialmente il procedimento di liquidazione delle quote dell'addizionale comunale e provinciale all'imposta sul reddito delle persone fisiche per l'anno 2002, stabilito dal decreto legislativo n. 360 del 1998.

In particolare, al fine della ripartizione da parte del Ministero dell'interno delle somme a titolo di addizionale all'IRPEF tra i comuni e le province, effettuata a titolo di acconto sull'intero importo delle somme versate nello stesso anno, è prevista la sostituzione del riferimento ai dati concernenti le risultanze delle dichiarazioni dei redditi e dei sostituti d'imposta con quello dei dati statistici forniti dal Ministero dell'economia e delle finanze (i dati devono essere forniti entro il 30 giugno di ciascun anno).

Entro l'anno successivo a quello in cui è stato effettuato il versamento, il Ministero dell'interno stabilisce, inoltre, gli importi dovuti sulla base dei dati statistici relativi all'anno precedente ed effettua eventuali congruaggi, anche sulle somme dovute per l'esercizio in corso.

Viene, altresì, prevista l'espressione del parere della Conferenza Stato-città ed autonomie locali sul decreto del Ministero dell'interno, di concerto con quello dell'economia e delle finanze, finalizzato all'individuazione di "ulteriori modalità per eseguire la ripartizione".

Il comma 5 differisce, inoltre, al 30 novembre 2002 il termine previsto dalla legge finanziaria 2001 per la determinazione da parte del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'interno, della aliquota dell'addizionale comunale e provinciale di compartecipazione all'IRPEF e conferma per il 2002 ed estende

anche per il 2003 la compartecipazione comunale al gettito dell'IRPEF in una misura pari al 4,5 per cento del riscosso durante il precedente esercizio finanziario, già introdotta per il solo anno 2002 dalla legge finanziaria 2001 ed istituita pertanto in attesa di poter applicare la disciplina "a regime", modificando, altresì, i criteri per la ripartizione fra i comuni.

Al riguardo, si precisa che il contributo statale in questione non è da intendersi aggiuntivo rispetto ai trasferimenti erariali ordinari, i quali, infatti, sono al contempo ridotti in misura proporzionale.

Il comma 2 dello stesso articolo modifica, altresì, la disciplina concernente la gestione della casa da gioco di Campione d'Italia, da un lato, attribuendo al Ministero dell'interno quote dei proventi per un importo pari al 34 per cento e alle province di Como, Lecco e Varese, rispettivamente, quote pari al 40 per cento, al 16 per cento e al 20 per cento e stabilendo che il contributo per il bilancio del comune di Campione d'Italia sia pari a quello del 1999 incrementato del tasso di inflazione programmato ovvero al 30 per cento dei proventi in questione qualora siano superiori a 103.290.000 euro, dall'altro, vincolando la destinazione delle somme attribuite alle citate province alla realizzazione di opere pubbliche, anche su base transprovinciale o anche attraverso contributi ai comuni e prevedendo che i componenti degli organi di controllo siano designati dalle citate province e che la società di certificazione sia iscritta nel registro dei revisori contabili e individuata dal Ministero dell'interno.

Infine, appare di particolare importanza l'istituzione presso il Ministero dell'interno di due fondi con finalità specifiche a favore delle autonomie locali, la cui gestione era stata affidata, in una prima versione del testo normativo, al Ministero dell'economia e delle finanze.

Il primo Fondo, destinato alla realizzazione di misure di salvaguardia ambientale e di sviluppo socio-economico delle isole minori, contempla risorse finanziarie, per il 2002, pari a 51.645.689,90 euro. Per conferire operatività al Fondo in questione, denominato "per la tutela e lo sviluppo economico-sociale delle isole minori", è prevista l'individuazione da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'interno, della tipologia e dei settori degli interventi ammessi ad accedervi e, conseguentemente, la determinazione, a cura del Ministro dell'interno sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, delle modalità per l'accesso e di riparto delle risorse.

Il secondo Fondo, denominato "per la riqualificazione urbana dei comuni" e finanziato per il 2002 con risorse pari a 103.291.379,82 euro, è finalizzato all'adozione di programmi di sviluppo e di riqualificazione del territorio. Le disposizioni per l'attuazione del Fondo e per la ripartizione tra gli enti interessati dovranno essere dettate, con regolamento ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge n. 400 del 1988, su proposta del Ministro dell'interno, sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, assicurando ai comuni con popolazione non superiore a 40.000 abitanti delle regioni Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sardegna e Sicilia una quota non inferiore all'85 per cento delle disponibilità.

Il **Fondo per lo sviluppo degli investimenti degli enti locali**, in considerazione della riscontrata impossibilità di attuare nell'anno 2002 la revisione del sistema dei trasferimenti erariali agli enti locali, è mantenuto per l'anno 2002, come previsto dall'arti-

colo 26, allo stesso livello del 2001 ed incrementato del tasso di inflazione programmata a decorrere dall'anno 2003. Il Fondo è destinato ad una utilizzazione nell'ambito della cennata revisione del sistema dei trasferimenti degli enti locali ed è finalizzato a consentire agli stessi enti il pagamento delle rate di ammortamento dei mutui. Per il 2002 le restanti risorse sono impiegate per il 50 per cento a incrementare il Fondo ordinario e, per il rimanente 50 per cento, sono distribuite, in parti uguali, ad un ulteriore incremento del Fondo ordinario ed alle province e ai comuni le cui risorse risultino al di sotto della media pro-capite della fascia demografica di appartenenza, secondo le modalità di riparto indicate dall'articolo 9, comma 3, del decreto legislativo n. 244 del 1997.

L'articolo 27 (**Disposizioni finanziarie per gli enti locali**), in attesa del riordino del sistema complessivo dei trasferimenti agli enti locali, conferma anche per il 2002 i criteri e le modalità di riparto delle risorse previsti dall'articolo 53 della legge finanziaria 2001. Tale disposizione, nel determinare i trasferimenti per il 2001, rinviava, a sua volta, a precedenti interventi di finanza pubblica e, in particolare, all'articolo 49, comma 1, della legge n. 449 del 1997 (collegato alla finanziaria 1998) e all'articolo 1, comma 164, della legge n. 662 del 1996 (collegato alla finanziaria 1997), che costituiscono pertanto le norme di riferimento per la determinazione dei trasferimenti correnti agli enti locali che affluiscono al Fondo ordinario, al Fondo consolidato ed al Fondo perequativo, come disciplinati dal decreto legislativo n. 504 del 1992.

Al fine di adeguare il concorso dello Stato agli oneri finanziari sostenuti dal comune di Roma in quanto sede della capitale d'Italia, i relativi trasferimenti erariali sono incrementati di 103,29 milioni di euro a decorrere dal 2002.

È stanziata la somma di 20 milioni di euro per l'anno 2002 a favore delle unioni e delle fusioni di comuni e comunità montane che si sono associate per l'esercizio dei servizi e per cui sia effettivamente stato avviato l'esercizio associato delle funzioni.

Per l'anno 2002 ai comuni con popolazione inferiore a tremila abitanti, è concesso un contributo a carico del bilancio dello Stato, entro il limite di 20.658 euro per ciascun ente, fino ad un importo complessivo di 87 milioni di euro, per le medesime finalità dei contributi attribuiti a valere sul Fondo nazionale ordinario per gli investimenti.

Vengono introdotte, altresì, alcune modifiche dell'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali, nonché disposizioni finalizzate a risolvere talune problematiche di particolare interesse per la vita degli enti locali (ad esempio, l'esclusione dalle procedure forzata delle somme spettanti ai comuni a titolo di addizionale IRPEF ovvero la previsione della facoltà attribuita a Regioni ed enti locali di ricorrere alla contrazione di mutui per il ripiano dei disavanzi di esercizio delle aziende di trasporto pubblico locale soltanto relativamente agli anni 2000 e precedenti, in coerenza con il principio introdotto dalla legge costituzionale n. 3 del 2001 che concede la facoltà agli enti locali di contrarre mutui solo per spese di investimento).

L'articolo 29 (**Misure di efficienza delle pubbliche amministrazioni**) prevede che le pubbliche amministrazioni e gli enti finanziati dallo Stato, anche in deroga alle vigenti disposizioni, possano ricorrere, a condizione di ottenere conseguenti economie di gestione, all'acquisto sul mercato dei servizi originariamente prodotti al proprio interno, alla costituzione di soggetti di diritto privato ai quali affidare lo svolgimento

di servizi svolti in precedenza, ovvero ad attribuire i servizi in questione a soggetti di diritto privato già esistenti attraverso gara pubblica oppure mediante ricorso alle convenzioni per l'acquisto di beni e servizi previste dalle leggi finanziarie 2000 e 2001.

Con apposito regolamento, adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge n. 400 del 1988, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro interessato e con il Ministro per la funzione pubblica, dovranno essere definite la tipologia dei servizi trasferibili, le modalità per l'affidamento, i criteri per l'esecuzione del servizio e per la determinazione delle relative tariffe e le altre eventuali clausole di carattere finanziario.

L'articolo 31 (**Misure in materia di servizi della pubblica amministrazione e di sostegno dell'occupazione nelle regioni del Sud**) intende sviluppare il colloquio diretto tra le Amministrazioni, centrali e periferiche, le Agenzie e gli enti locali da una parte e l'utenza dall'altra, prevedendo la possibilità di attivare iniziative attraverso gli strumenti del telefono e della rete internet, mediante gli ordinari stanziamenti di bilancio nonché le disponibilità indicate nei piani per il 2002 approvati dall'AIPA.

Con apposito regolamento del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta congiunta dei Ministri per la funzione pubblica e per l'innovazione e le tecnologie, saranno individuate le Amministrazioni e le Agenzie che possono attivare tali iniziative, finalizzate allo sviluppo del decentramento funzionale e tecnologico, incrementando l'utilizzo del web, ma anche a conservare e ampliare canali tradizionali come il telefono, al fine di garantire condizioni di accesso tendenzialmente paritarie per tutti i cittadini.

L'articolo 32 (**Norme in materia di servizi pubblici locali**) modifica profondamente la disciplina dei servizi pubblici locali contenuta nell'articolo 113 del testo unico degli enti locali.

In particolare, la riforma distingue i servizi pubblici locali di rilevanza industriale dai servizi di pubblica rilevanza non industriale, affidando tale distinzione non tanto all'ambito soggettivo, ossia facendo riferimento alla gestione del servizio secondo i principi e le norme in materia di imprese, quanto a quello oggettivo, che tiene conto delle caratteristiche del prodotto offerto.

Per i servizi pubblici locali di rilevanza industriale, oltre a far salve le norme che regolano i singoli settori (elettricità, gas, trasporti, ecc.) e le normative di recepimento delle direttive comunitarie, la nuova disciplina introduce il divieto agli enti locali di cedere la proprietà degli impianti produttivi, delle reti e, in generale, delle dotazioni necessarie allo svolgimento del servizio, pur consentendo la possibilità di conferire la proprietà degli impianti e delle reti a società di capitali, di cui detengono la maggioranza incedibile delle azioni.

I casi di ulteriore separazione fra l'attività di gestione delle reti e degli impianti e l'attività di erogazione sono stabilite dalla disciplina legislativa e regolamentare dei settori produttivi, garantendo in ogni caso l'accesso alle reti a tutti i soggetti legittimati all'erogazione dei relativi servizi.

Qualora vi sia tale separazione, l'ente locale, per la gestione delle infrastrutture, può scegliere tra l'affidamento diretto a società di capitali *ad hoc*, con la partecipa-

zione maggioritaria degli enti locali, ovvero ad imprese idonee, individuate mediante procedure ad evidenza pubblica.

Il comma 5 del nuovo testo dell'articolo 113 del testo unico degli enti locali stabilisce il principio generale della concorrenza nel mercato, prevedendo, altresì, che l'erogazione del servizio avvenga secondo le discipline di settore, con conferimento del servizio a società di capitali con procedure competitive di evidenza pubblica.

Ulteriori disposizioni riguardano, tra l'altro, i requisiti delle società per partecipare alle gare, alcuni criteri e modalità per lo svolgimento delle gare, la disciplina degli effetti della scadenza del periodo di affidamento e gli esiti delle gare di affidamento, il divieto di porre in essere qualsiasi forma di differenziazione in ordine al regime tributario nel trattamento dei gestori di pubblici servizi, nonché la possibilità per gli enti locali di cedere in tutto o in parte la propria partecipazione nelle società erogatrici di servizi.

L'articolo 35 introduce, inoltre, la regolamentazione del periodo transitorio di avvio della riforma, rinviando ad un regolamento di esecuzione la definizione dei termini di scadenza o di cessazione anticipata delle concessioni rilasciate con procedure diverse dall'evidenza pubblica, fissandoli in un arco temporale non inferiore a tre e non superiore ai cinque anni, e definendo, altresì, le condizioni per le quali il periodo transitorio può essere prorogato.

Per quanto concerne i servizi non aventi carattere industriale, gli enti locali possono gestire in economia tali servizi soltanto quando, per le modeste dimensioni o per le caratteristiche del servizio, non sia opportuno procedere ad affidamento diretto – quindi senza necessità di gare - a istituzioni, ad aziende speciali anche consortili ovvero a società di capitali costituite o partecipate dagli enti locali, regolate dal codice civile.

Gli enti locali possono, altresì, procedere all'affidamento diretto dei servizi culturali e del tempo libero anche ad associazioni e fondazioni da loro costituite o partecipate.

Resta, comunque, la possibilità di affidare detti servizi a terzi, mediante procedure a evidenza pubblica, quando sussistano ragioni tecniche, economiche o di utilità sociale.

Per raggiungere gli obiettivi di contenimento del debito pubblico e di monitoraggio degli andamenti di finanza pubblica, l'articolo 41 (**Finanza degli enti territoriali**) attribuisce al Ministero dell'economia e delle finanze compiti di coordinamento in materia di accesso al mercato dei capitali degli enti locali i quali sono tenuti a comunicare periodicamente i dati riguardanti la loro situazione finanziaria. Gli stessi enti possono emettere titoli obbligazionari e contrarre mutui con rimborso del capitale in unica soluzione alla scadenza, previa costituzione, al momento dell'emissione o dell'accensione, di un fondo di ammortamento del debito o previa conclusione di *swap* per l'ammortamento del debito.

La legge finanziaria per l'anno 2002 ha riservato alcune specifiche disposizioni al **potenziamento tecnologico del Corpo nazionale dei vigili del fuoco**. In particolare, l'articolo 45, comma 1, tabella 2, prevede, a tale fine, il rifinanziamento quindicennale della legge n. 217 del 1992 per un importo di 10.329.000 di euro, mentre l'articolo 52, comma 7, determina lo stanziamento di 20 milioni di euro per ciascuno degli anni

2002, 2003 e 2004 al fine di fronteggiare i rischi non convenzionali derivanti da eventuali atti criminosi compiuti su persone o beni con uso di armi nucleari, batteriologiche o chimiche.

Per quanto concerne gli articoli 49 e 50 concernenti la disciplina dei beni mobili registrati e confiscati e le disposizioni in materia di rottamazione di veicoli, si rinvia alla specifica illustrazione delle novità introdotte e dei conseguenti adempimenti di natura regolamentare contenuta in altra parte del presente volume.

L'articolo 51 (**Fondo per le vittime dell'estorsione, dell'usura e della mafia**) prevede l'unificazione del Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive con il Fondo di solidarietà per le vittime dell'usura ed il conseguente diritto di surrogata, stabilendo le relative modalità contabili per il recupero delle somme.

Per completezza di informazione in merito agli stanziamenti relativi al Ministero dell'interno, si fornisce, infine, un prospetto riepilogativo delle tabelle allegate alla legge finanziaria per l'anno 2002.

**Tabella A** (Fondo speciale di parte corrente) – importi in migliaia di euro

2002	2003	2004
-	10.083	10.083

**Tabella C** (Stanziamenti relativi a disposizioni di legge la cui quantificazione annua è demandata alla legge finanziaria) - importi in migliaia di euro

<i>Destinazione</i>	2002	2003	2004
Fondo scorta Polizia di Stato	25.162	24.891	24.842
Fondo scorta			
Vigili del fuoco	20.129	19.913	19.873
Potenziamento attività antidroga	3.422	3.385	3.378
<i>Contributi enti e organismi</i>	906	451	125
TOTALE	49.619	48.640	48.218

**Tabella D** (Interventi a sostegno dell'economia) - importi in migliaia di euro

<i>Destinazione</i>	2002	2003	2004
Fondo nazionale ordinario per gli investimenti degli enti territoriali	-	-	103.291
Interventi a favore dei comuni di Napoli e Palermo	98.127	98.127	98.127
Fornitura gratuita dei libri di testo	103.291	103.291	103.291
TOTALE	201.418	201.418	304.709

## AMMINISTRAZIONE DEL PATRIMONIO E CONTABILITÀ GENERALE DELLO STATO

A) Norme generali sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato

LEGGE 28 dicembre 2001 n. 448

### Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2002). (Stralcio)

*Pubblicata nella Gazzetta Ufficiale 29 dicembre 2001, n. 301, S.O.*

**10. Modificazioni all'imposta sulle insegne di esercizio.**

1. Al capo I del *decreto legislativo 15 novembre 1993, n. 507*, recante disposizioni in materia di imposta comunale sulla pubblicità e di diritto sulle pubbliche affissioni, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) <sup>(10)</sup>;

b) all'articolo 4, comma 1, concernente la facoltà di determinazione delle tariffe da parte dei comuni, sono soppresse le seguenti parole: «delle prime tre classi»;

c) <sup>(11)</sup>;

d) <sup>(12)</sup>;

2. I comuni che abbiano in corso di esecuzione rapporti di concessione del servizio di accertamento e di riscossione dell'imposta comunale sulla pubblicità e dei diritti sulle pubbliche affissioni possono avvalersi, previa rinegoziazione dei contratti in essere, dei titolari dei medesimi rapporti anche per la riscossione di altre entrate comunali e per le relative attività propedeutiche, connesse o complementari.

3. Le minori entrate derivanti dall'attuazione dell'articolo 17, comma 1-bis, primo periodo, del *decreto legislativo 15 novembre 1993, n. 507*, introdotto dal

comma 1 del presente articolo, ragguagliate per ciascun comune all'entità riscossa nell'esercizio 2001, sono integralmente rimborsate al comune dallo Stato secondo modalità da stabilire con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'interno. I trasferimenti aggiuntivi così determinati non sono soggetti a riduzione per effetto di altre disposizioni di legge.

4. In relazione alle competenze attribuite alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano in materia di finanza locale, i trasferimenti erariali di cui al comma 3 sono disposti a favore dei citati enti, che provvedono all'attribuzione delle quote dovute ai comuni compresi nei rispettivi territori nel rispetto dello statuto speciale e delle norme di attuazione.

5. Al *decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446*, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 52, il comma 7 è abrogato;

b) all'articolo 62, comma 2, lettera

d), sono aggiunte, infine, le seguenti parole: «in modo che detta tariffa, comprensiva dell'eventuale uso di aree comunali, non ecceda di oltre il 25 per cento le tariffe stabilite ai sensi del *decreto legislativo 15 novembre 1993, n. 507*, per l'imposta comunale sulla pubblicità in relazione all'esposizione di cui alla lettera a) e deliberate dall'amministrazione comunale nell'anno solare antecedente l'adozione della delibera di sostituzione dell'imposta comunale sulla pubblicità con il canone».

<sup>(10)</sup> Sostituisce il comma 5 dell'art. 3, *D.Lgs. 15 novembre 1993, n. 507*.

<sup>(11)</sup> Aggiunge il comma 1-bis all'art. 17, *D.Lgs. 15 novembre 1993, n. 507*.

<sup>(12)</sup> Aggiunge il comma 5-bis all'art. 24, *D.Lgs. 15 novembre 1993, n. 507*.



**11. Modifiche al decreto legislativo 17 maggio 1999, n. 153, in materia di fondazioni.**

1. <sup>(13)</sup>.

2. <sup>(14)</sup>.

3. <sup>(15)</sup>.

4. <sup>(16)</sup>.

5. All'articolo 4, comma 1, lettera d), ultimo periodo, del *decreto legislativo 17 maggio 1999, n. 153*, le parole da: «, unitamente» fino a: «comma 6,» sono soppresse.

6. All'articolo 4, comma 1, lettera g), del *decreto legislativo 17 maggio 1999, n. 153*, dopo la parola: «onorabilità,» sono inserire le seguenti: «intesi come requisiti di esperienza e di idoneità etica confacenti ad un ente senza scopo di lucro,».

7. <sup>(17)</sup>.

8. All'articolo 4, comma 5, del *decreto legislativo 17 maggio 1999, n. 153*, il primo periodo è soppresso.

9. All'articolo 5, comma 1, primo periodo, del *decreto legislativo 17 maggio 1999, n. 153*, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «ed è gestito in modo coerente con la natura delle fondazioni quali enti senza scopo di lucro che operano secondo principi di trasparenza e moralità».

10. <sup>(18)</sup>.

11. All'articolo 7, comma 1, primo periodo, del *decreto legislativo 17 maggio 1999, n. 153*, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «assicurando il collegamento funzionale con le loro finalità istituzionali ed in particolare con lo sviluppo del territorio».

<sup>(13)</sup> Aggiunge la lettera *c-bis* al comma 1 dell'art. 1, *D.Lgs. 17 maggio 1999, n. 153*.

<sup>(14)</sup> Sostituisce la lettera *d* al comma 1 dell'art. 1, *D.Lgs. 17 maggio 1999, n. 153*.

<sup>(15)</sup> Sostituisce il comma 2 dell'art. 2, *D.Lgs. 17 maggio 1999, n. 153*.

<sup>(16)</sup> Sostituisce la lettera *c* al comma 1 dell'art. 4, *D.Lgs. 17 maggio 1999, n. 153*.

<sup>(17)</sup> Sostituisce il comma 3 dell'art. 4, *D.Lgs. 17 maggio 1999, n. 153*.

<sup>(18)</sup> Aggiunge il comma *5-bis* all'art. 6, *D.Lgs. 17 maggio 1999, n. 153*.

<sup>(19)</sup> Aggiunge i commi *1-bis* e *1-ter* all'art. 25, *D.Lgs. 17 maggio 1999, n. 153*.

12. All'articolo 25, comma 1, del *decreto legislativo 17 maggio 1999, n. 153*, il secondo periodo è soppresso.

13. <sup>(19)</sup>.

14. L'Autorità di vigilanza detta, con regolamento da emanare ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della *legge 23 agosto 1988, n. 400*, le disposizioni attuative delle norme introdotte dal presente articolo, anche al fine di coordinarle con le disposizioni di cui al *decreto legislativo 17 maggio 1999, n. 153*. Le fondazioni adeguano i propri statuti alle disposizioni del presente articolo entro novanta giorni dall'emanazione delle disposizioni dell'Autorità di vigilanza. Fatti salvi gli interventi necessari a fini di stabilità bancaria, fino alla ricostituzione degli organi, conseguentemente alle modifiche statutarie di cui al presente comma, le fondazioni, in assenza di espressa autorizzazione dell'Autorità di vigilanza, limitano la propria attività all'ordinaria amministrazione nella quale è ricompresa l'esecuzione dei progetti di erogazione già approvati.

15. In apposito allegato alla Relazione previsionale e programmatica il Ministro dell'economia e delle finanze espone l'ammontare delle risorse complessivamente attivate nei settori di cui all'articolo 1, comma 1, del *decreto legislativo 17 maggio 1999, n. 153*. Di tali risorse si tiene conto nella rideterminazione degli stanziamenti da iscrivere nei fondi di cui all'articolo 46 della presente legge.

### TITOLO III

#### *Disposizioni in materia di spesa*

#### **Capo I - Oneri di personale**

#### **16. Rinnovi contrattuali.**

1. Ai fini di quanto disposto dall'articolo 48, comma 1, del *decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165*, per il biennio 2002-2003 gli oneri posti a carico del bilancio statale derivanti dalla contrattazione collettiva nazionale, ivi comprese le risorse da destinare alla contrattazione integrativa, comportanti ulteriori incrementi nel limite

massimo dello 0,5 per cento per ciascuno degli anni del biennio, sono quantificati, complessivamente, in 1.240,48 milioni di euro per l'anno 2002 ed in 2.299,85 milioni di euro per ciascuno degli anni 2003 e 2004. Tali risorse sono ripartite ai sensi dell'articolo 48 del *decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165*, fermo restando che quanto disposto dall'articolo 24, comma 3, del citato decreto legislativo si applica a decorrere dalla data di definizione della contrattazione integrativa. Fino a tale data i compensi di cui al medesimo articolo 24, comma 3, restano attribuiti ai dirigenti cui gli incarichi sono conferiti. Restano a carico delle risorse dei fondi unici di amministrazione, e comunque di quelle destinate alla contrattazione integrativa, gli oneri relativi ai passaggi all'interno delle aree in attuazione del nuovo ordinamento del personale.

2. Le somme occorrenti per corrispondere i miglioramenti economici al rimanente personale statale in regime di diritto pubblico sono determinate in 454,08 milioni di euro per l'anno 2002 e in 843,67 milioni di euro per ciascuno degli anni 2003 e 2004, con specifica destinazione, rispettivamente, di 422,46 milioni di euro e 784,92 milioni di euro per il personale delle Forze armate e delle Forze di polizia di cui al *decreto legislativo 12 maggio 1995, n. 195*, e successive modificazioni.

3. Per la prosecuzione delle iniziative dirette alla valorizzazione professionale del personale docente della scuola, ed in aggiunta a quanto previsto dal comma 1, l'apposito fondo costituito ai sensi dell'articolo 50, comma 3, della *legge 23 dicembre 2000, n. 388*, da utilizzare in sede di contrattazione integrativa, è incrementato di 108,46 milioni di euro a decorrere dall'anno 2002. Il predetto fondo è incrementato, per l'anno 2003, di 381,35 milioni di euro e, a decorrere dall'anno 2004, della somma complessiva di 726,75 milioni di euro, subordinatamente al conseguimento delle economie derivanti dal processo attuativo delle disposizioni contenute nei commi 1 e

4 dell'articolo 22 della presente legge. Eventuali economie di spesa, da verificarsi annualmente, derivanti dalla riduzione della consistenza numerica del personale amministrativo, tecnico e ausiliario, non conseguenti a terziarizzazione del servizio, sono destinate ad incrementare le risorse per il trattamento accessorio del medesimo personale. Un'ulteriore somma di 35 milioni di euro per l'anno 2002 è destinata, secondo i criteri e le modalità fissate nella contrattazione integrativa, al rimborso delle spese di autoaggiornamento, debitamente documentate, sostenute dai docenti. In relazione alle esigenze determinate dal processo di attuazione dell'autonomia scolastica, ed in aggiunta a quanto previsto dal comma 1, è stanziata, per ciascuno degli anni 2002, 2003 e 2004, la somma di 20,66 milioni di euro destinata al personale dirigente delle istituzioni scolastiche.

4. In aggiunta a quanto previsto dal comma 2 è stanziata, per l'anno 2002, la somma di 273,72 milioni di euro e, a decorrere dal 2003, la somma di 480,30 milioni di euro da destinare al trattamento accessorio del personale delle Forze armate e delle Forze di polizia di cui al *decreto legislativo 12 maggio 1995, n. 195*, e successive modificazioni, impiegato direttamente in operazioni di contrasto alla criminalità e di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica che presentano un elevato grado di rischio ovvero in operazioni militari finalizzate alla predisposizione di interventi anche in campo internazionale. A decorrere dal 2002 è stanziata la somma di 1 milione di euro da destinare alla copertura della responsabilità civile ed amministrativa per gli eventi dannosi non dolosi causati a terzi dal personale delle Forze di polizia nello svolgimento della propria attività istituzionale. Per la progressiva attuazione del disposto di cui all'articolo 7 della *legge 29 marzo 2001, n. 86*, sono stanziate le ulteriori somme di 47 milioni di euro per l'anno 2002, di 92 milioni di euro per l'anno 2003 e di 138 milioni di euro a decorrere dall'anno 2004.

5. A decorrere dall'anno 2002, in aggiunta a quanto previsto dal comma 2, sono stanziati le somme di 5,16 milioni di euro e di 9,30 milioni di euro da destinare, rispettivamente, al personale della carriera diplomatica ed al personale della carriera prefettizia.

6. Le somme di cui ai commi 1, 2, 3, 4 e 5, comprensive degli oneri contributivi ai fini previdenziali e dell'IRAP di cui al *decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446*, costituiscono l'importo complessivo massimo di cui all'articolo 11, comma 3, lettera h), della *legge 5 agosto 1978, n. 468*, come sostituita dall'articolo 5 della *legge 23 agosto 1988, n. 362*.

7. Ai sensi dell'articolo 48, comma 2, del *decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165*, gli oneri derivanti dai rinnovi contrattuali per il biennio 2002-2003 del personale dei comparti degli enti pubblici non economici, delle regioni, delle autonomie locali, del Servizio sanitario nazionale, delle istituzioni e degli enti di ricerca e sperimentazione e delle università, nonché degli enti di cui all'articolo 70, comma 4, del citato *decreto legislativo n. 165 del 2001*, e gli oneri per la corresponsione dei miglioramenti economici al personale di cui all'articolo 3, comma 2, del citato *decreto legislativo n. 165 del 2001*, sono a carico delle amministrazioni di competenza nell'ambito delle disponibilità dei rispettivi bilanci. I comitati di settore, in sede di deliberazione degli atti di indirizzo previsti dall'articolo 47, comma 1, del medesimo *decreto legislativo n. 165 del 2001*, si attengono, anche per la contrattazione integrativa, ai criteri indicati per il personale delle amministrazioni di cui al comma 1 e provvedono alla quantificazione delle risorse necessarie per i rinnovi contrattuali.

#### **18. Riordino degli organismi collegiali.**

1. Ai fini del contenimento della spesa e di maggiore funzionalità dei servizi e delle

procedure, è fatto divieto alle pubbliche amministrazioni, escluse quelle delle regioni, delle province, dei comuni e delle comunità montane, di istituire comitati, commissioni, consigli ed altri organismi collegiali, ad eccezione di quelli di carattere tecnico e ad elevata specializzazione indispensabili per la realizzazione di obiettivi istituzionali non perseguibili attraverso l'utilizzazione del proprio personale.

2. Entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono individuati gli organismi tecnici e ad elevata specializzazione già operanti nelle pubbliche amministrazioni ritenuti indispensabili ai sensi del comma 1. Per le amministrazioni statali si provvede con decreto di natura non regolamentare del Ministro competente, di concerto con il Ministro per la funzione pubblica e con il Ministro dell'economia e delle finanze. Per le restanti amministrazioni pubbliche, si provvede con atto dell'organo di direzione politica responsabile, da sottoporre all'approvazione dell'amministrazione vigilante e alla verifica degli organi interni di controllo. Gli organismi collegiali non individuati come indispensabili dai predetti provvedimenti sono conseguentemente soppressi.

3. Scaduto il termine di cui al comma 2 senza che si sia provveduto agli adempimenti ivi previsti, è fatto divieto di corrispondere alcun compenso ai componenti degli organismi collegiali.

#### **19. Assunzioni di personale.**

1. Per l'anno 2002, alle amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo, alle agenzie, agli enti pubblici non economici, alle università, limitatamente al personale tecnico ed amministrativo, agli enti di ricerca ed alle province, ai comuni, alle comunità montane ed ai consorzi di enti locali che non abbiano rispettato le disposizioni del patto di stabilità interno per l'anno 2001 è fatto divieto di procedere ad assun-

zioni di personale a tempo indeterminato; i singoli enti locali in caso di assunzione del personale devono autocertificare il rispetto delle disposizioni relative al patto di stabilità interno per l'anno 2001. Alla copertura dei posti disponibili si può provvedere mediante ricorso alle procedure di mobilità previste dalle disposizioni legislative e contrattuali, tenendo conto degli attuali processi di riordino e di accorpamento delle strutture nonché di trasferimento di funzioni. Si può ricorrere alle procedure di mobilità fuori dalla regione di appartenenza dell'ente locale solo nell'ipotesi in cui il comune ricevente abbia un rapporto dipendenti-popolazione inferiore a quello previsto dall'articolo 119, comma 3, del *decreto legislativo 25 febbraio 1995, n. 77*, e successive modificazioni, maggiorato del 50 per cento. Sono consentite le assunzioni connesse al passaggio di funzioni e competenze agli enti locali il cui onere sia coperto dai trasferimenti erariali compensativi della mancata assegnazione delle unità di personale. Il divieto non si applica al comparto scuola. Sono fatte salve le assunzioni di personale relative a figure professionali non fungibili la cui consistenza organica non sia superiore all'unità, nonché quelle relative alle categorie protette e quelle relative ai vincitori del secondo corso-concorso di formazione dirigenziale indetto dalla Scuola superiore della pubblica amministrazione di cui al bando pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 18 marzo 1997, IV serie speciale, n. 22. Il divieto non si applica al personale della carriera diplomatica. Il divieto non si applica altresì ai magistrati ordinari, amministrativi e contabili, nonché agli avvocati e procuratori dello Stato. In deroga al divieto di assunzioni, il Ministero della giustizia, con riferimento alle specifiche esigenze del settore, definisce per l'anno 2002 un programma straordinario di assunzioni nel limite di 500 unità di personale appartenente alle figure professionali strettamente necessarie ad assicurare la funzionalità dell'apparato giudiziario. Il Ministero

della giustizia, nei limiti delle spese sostenute nell'anno 2001 per i rapporti di lavoro a tempo determinato, è autorizzato ad avvalersi, fino al 31 dicembre 2002, del personale assunto a tempo determinato ai sensi dell'articolo 1, comma 2, lettera a), della *legge 18 agosto 2000, n. 242*. Il programma di assunzioni va presentato per l'approvazione alla Presidenza del Consiglio dei ministri ed al Ministro dell'economia e delle finanze. I termini di validità delle graduatorie per l'assunzione di personale presso le amministrazioni pubbliche sottoposte al divieto di cui al presente comma sono prorogati di un anno. Il Ministero della salute è autorizzato ad avvalersi, fino al 31 dicembre 2002, del personale assunto a tempo determinato ai sensi dell'articolo 12, comma 2, della *legge 16 dicembre 1999, n. 494*. Il termine di cui all'articolo 18, comma 3, della *legge 12 marzo 1999, n. 68*, è differito di 18 mesi a partire dalla sua scadenza. In ogni caso, la spesa relativa al personale assunto a tempo determinato o con convenzioni dalle province, dai comuni, dalle comunità montane e dai consorzi di enti locali non può superare l'importo della spesa sostenuta al medesimo titolo nell'anno 2001, con un incremento pari al tasso di inflazione programmata indicato nel Documento di programmazione economico-finanziaria.

2. In relazione a quanto disposto dal comma 1 per il personale della magistratura, all'articolo 18, comma 1, della *legge 13 febbraio 2001, n. 48*, le parole: «banditi con unico decreto» sono sostituite dalle seguenti: «da bandire entro due anni dalla data di entrata in vigore della presente legge».

3. <sup>(27)</sup>.

4. Per il triennio 2002-2004, in deroga alla disciplina di cui all'articolo 39 della *legge 27 dicembre 1997, n. 449*, e successive modificazioni, le Forze armate e i Corpi

<sup>(27)</sup> Sostituisce l'ultimo periodo del comma 2 dell'art. 39, *L. 27 dicembre 1997, n. 449*.

di polizia nonché il Corpo nazionale dei vigili del fuoco predispongono specifici piani annuali con l'indicazione:

a) delle iniziative da adottare per un più razionale impiego delle risorse umane, con particolare riferimento alla riallocazione del personale esclusivamente in compiti di natura tecnico-operativa;

b) dei compiti strumentali o non propriamente istituzionali il cui svolgimento può essere garantito mediante l'assegnazione delle relative funzioni a personale di altre amministrazioni pubbliche, o il cui affidamento all'esterno risulti economicamente più vantaggioso nonché delle conseguenti iniziative che si intendono assumere;

c) delle eventuali richieste di nuove assunzioni che, fatte salve quelle derivanti da provvedimenti di incremento di organico per le quali sia indicata apposita copertura finanziaria, non possono, comunque, superare le cessazioni dal servizio verificatesi al 31 dicembre dell'anno precedente a quello di riferimento. Per le Forze armate si tiene comunque conto dei criteri e degli oneri già considerati ai sensi della *legge 14 novembre 2000, n. 331*.

5. I piani di cui al comma 4 sono presentati entro il 31 gennaio di ciascun anno alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica ed al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, per la successiva approvazione del Consiglio dei ministri. Le amministrazioni procedono autonomamente alle assunzioni di personale in attuazione dei piani annuali e ne danno comunicazione, per la conseguente verifica, alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica e al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato al termine di ciascun quadrimestre.

6. Fino al conseguimento delle dotazioni organiche indicate nella tabella «A» allegata al *decreto legislativo 8 maggio 2001, n. 215*, alle procedure di reclutamento dei

volontari in servizio permanente e in ferma volontaria delle Forze armate non si applicano le disposizioni del presente articolo. Resta fermo quanto previsto dall'articolo 29, comma 2, del citato *decreto legislativo n. 215 del 2001*.

7. Le assunzioni effettuate in violazione delle disposizioni del presente articolo sono nulle di diritto.

8. A decorrere dall'anno 2002 gli organi di revisione contabile degli enti locali di cui all'articolo 2 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al *decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267*, accertano che i documenti di programmazione del fabbisogno di personale siano improntati al rispetto del principio di riduzione complessiva della spesa di cui all'articolo 39 della *legge 27 dicembre 1997, n. 449*, e successive modificazioni, e che eventuali deroghe a tale principio siano analiticamente motivate.

9. I comandi in atto del personale della società per azioni Poste italiane presso le pubbliche amministrazioni, disciplinati dall'articolo 45, comma 10, della *legge 23 dicembre 1998, n. 448*, sono prorogati al 31 dicembre 2002. I comandi in atto del personale dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato presso le pubbliche amministrazioni, ai sensi dell'articolo 11, comma 4, del *decreto legislativo 21 aprile 1999, n. 116*, sono prorogati al 31 dicembre 2002.

10. I medici di base iscritti negli elenchi di medicina generale del Servizio sanitario nazionale, con almeno dieci anni di servizio, in possesso di titoli di specializzazione riconosciuti dall'Unione europea, possono, a richiesta e secondo la disponibilità dei posti, essere inseriti nella medicina specialistica ambulatoriale e sul territorio, rinunciando all'incarico di medico di base.

11. I laureati in medicina e chirurgia abilitati, anche durante la loro iscrizione ai corsi di specializzazione o ai corsi di formazione specifica in medicina generale, possono sostituire a tempo determinato medici di medicina generale convenzionati

con il Servizio sanitario nazionale ed essere iscritti negli elenchi della guardia medica notturna e festiva e della guardia medica turistica ma occupati solo in caso di carente disponibilità di medici già iscritti negli elenchi della guardia medica notturna e festiva e della guardia medica turistica.

12. Il medico che si iscrive ai corsi di formazione specifica in medicina generale, previo svolgimento di regolare concorso, può partecipare successivamente, a fine corso o interrompendo lo stesso, ai concorsi per le scuole universitarie di specializzazione in medicina e chirurgia per il conseguimento dei titoli di specializzazione riconosciuti dall'Unione europea. Il medico che si iscrive alle scuole universitarie di specializzazione in medicina e chirurgia per il conseguimento dei titoli di specializzazione riconosciuti dall'Unione europea può partecipare successivamente, a fine corso o interrompendo lo stesso, ai concorsi per i corsi di formazione specifica in medicina generale.

13. Nell'ambito delle risorse disponibili e senza oneri aggiuntivi a carico del bilancio dello Stato si applicano al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio le disposizioni di cui all'articolo 118, comma 14, della *legge 23 dicembre 2000, n. 388*.

14. Le amministrazioni pubbliche promuovono iniziative di alta formazione del proprio personale, anche ai fini dell'accesso della dirigenza, favorendo la partecipazione dei dipendenti ai corsi di laurea, anche triennali, organizzati con l'impiego prevalente delle metodologie di formazione a distanza per finalità connesse alle attribuzioni istituzionali della amministrazioni interessate. A tal fine, nei limiti delle ordinarie risorse finanziarie destinate all'aggiornamento e alla formazione del personale, le amministrazioni pubbliche e le relative Scuole o strutture di formazione, sentite le organizzazioni sindacali, possono anche erogare borse di studio del valore massimo corrispondente all'iscrizione ai suddetti corsi di laurea o provvedere al relativo rimborso.

15. Ai fini dello sviluppo e del potenziamento dell'attività di ricerca della Scuola superiore dell'economia e delle finanze, nei limiti della spesa relativa alla dotazione del ruolo di cui all'articolo 5, comma 5, del regolamento di cui al *D.M. 28 settembre 2000, n. 301*, del Ministro delle finanze e con conseguente indisponibilità di posti di professore, la medesima Scuola può assegnare incarichi di ricercatore, previo superamento di apposite procedure selettive svolte secondo la vigente normativa in materia universitaria.

## *22. Disposizioni in materia di organizzazione scolastica.*

1. Nel quadro della piena valorizzazione dell'autonomia e di una migliore qualificazione dei servizi scolastici, le dotazioni organiche del personale docente delle istituzioni scolastiche autonome sono costituite sulla base del numero degli alunni iscritti, delle caratteristiche e delle entità orarie dei curricoli obbligatori relativi ad ogni ordine e grado di scuola, nonché nel rispetto di criteri e di priorità che tengano conto della specificità dei diversi contesti territoriali, delle condizioni di funzionamento delle singole istituzioni e della necessità di garantire interventi a sostegno degli alunni in particolari situazioni, con particolare attenzione alle aree delle zone montane e delle isole minori.

2. Il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca definisce con proprio decreto, emanato di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti, i parametri per l'attuazione di quanto previsto nel comma 1 e provvede alla determinazione della consistenza complessiva degli organici del personale docente ed alla sua ripartizione su base regionale.

3. Le dotazioni organiche di cui al comma 1 sono definite, nell'ambito di ciascuna regione, dal dirigente preposto all'uf-

ficio scolastico regionale, su proposta formulata dai dirigenti delle istituzioni scolastiche interessate, sentiti i competenti organi collegiali delle medesime istituzioni, nel limite dell'organico regionale assegnato con il decreto di cui al comma 2, assicurando una distribuzione degli insegnanti di sostegno all'*handicap* correlata all'effettiva presenza di alunni iscritti portatori di *handicap* nelle singole istituzioni scolastiche.

4. Nel rispetto dell'orario di lavoro definito dai contratti collettivi vigenti, i dirigenti scolastici attribuiscono ai docenti in servizio nell'istituzione scolastica, prioritariamente e con il loro consenso, le frazioni inferiori a quelle stabilite contrattualmente come ore aggiuntive di insegnamento oltre l'orario d'obbligo fino ad un massimo di 24 ore settimanali.

5. L'insegnamento della lingua straniera nella scuola elementare viene prioritariamente assicurato all'interno del piano di studi obbligatorio e dell'organico di istituto.

6. Le istituzioni scolastiche autonome, ad eccezione delle scuole dell'infanzia e delle scuole elementari, possono provvedere alla sostituzione del personale assente utilizzando, in coerenza con il piano dell'offerta formativa, le proprie risorse di personale docente, anche oltre i limiti temporali previsti dalle disposizioni vigenti e fino a un massimo di 15 giorni. Le conseguenti economie di risorse finanziarie concorrono ad incrementare il fondo di istituto.

7. La commissione di cui all'articolo 4 della *legge 10 dicembre 1997, n. 425*, è composta dagli insegnanti delle materie di esame della classe del candidato per le scuole del servizio nazionale di istruzione. Per le scuole legalmente riconosciute e pareggiate le classi sostengono l'esame davanti ad una commissione composta da commissari interni, designati dal consiglio di classe in numero pari a quello dei componenti esterni, individuati tra i docenti delle classi terminali delle scuole statali o paritarie alle quali le classi delle scuole legalmente riconosciute o pareggiate sono

state preventivamente abbinate. La designazione può riguardare solo uno dei docenti delle materie oggetto della prima o seconda prova scritta. Il dirigente regionale competente nomina il presidente tra il personale docente e dirigente delle scuole secondarie superiori, per ogni sede di esame. Con decreto, di natura non regolamentare, del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, si provvede alla determinazione del numero dei componenti la commissione di esame. Per la corresponsione dei compensi previsti dall'articolo 4, comma 5, della citata *legge n. 425 del 1997*, il limite di spesa è fissato in 40,24 milioni di euro.

8. Nel primo corso concorso per il reclutamento dei dirigenti scolastici, di cui articolo 29, comma 3, del *decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165*, il periodo di formazione ha una durata di nove mesi e si articola in 160 ore di lezione frontale, e 80 ore di tirocinio con valutazione finale.

9. Il reclutamento dei presidi incaricati nel primo corso concorso, di cui all'articolo 29, comma 3, del citato *decreto legislativo n. 165 del 2001*, attraverso l'esame di ammissione loro riservato nonché il periodo di formazione e l'esame finale previsti dal medesimo articolo, si svolge sulla base di una indizione separata effettuata con bando del competente direttore generale del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca ed è finalizzato alla copertura del 50 per cento dei posti disponibili. Il periodo di formazione ha una durata di 4 mesi, è articolato in 160 ore di lezione frontale e si svolge secondo modalità che consentano ai presidi medesimi l'espletamento del servizio, che tiene luogo del tirocinio di cui al comma 8.

10. L'organizzazione e lo svolgimento del corso concorso sono curati dagli uffici scolastici regionali. L'organizzazione e lo svolgimento del periodo di formazione sono curati con la collaborazione dell'Istituto nazionale di documentazione per l'innovazione e la ricerca educativa e degli istituti regionali di ricerca educativa.

11. Le graduatorie dei candidati ammessi al periodo di formazione sono utilizzate con priorità rispetto alle apposite graduatorie provinciali di cui all'articolo 477 del testo unico di cui al *decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297*, e fino all'approvazione delle prime graduatorie dei vincitori del corso concorso, per il conferimento di incarichi di presidenza. A tal fine il 50 per cento dei posti disponibili è riservato a coloro che beneficiano della riserva dei posti di cui all'articolo 29, comma 3, del citato *decreto legislativo n. 165 del 2001*.

12. Il 50 per cento dei risparmi conseguenti all'applicazione del comma 9 vanno ad incrementare gli stanziamenti di bilancio destinati allo svolgimento degli esami di Stato conclusivi dell'istruzione secondaria superiore.

13. Al personale delle amministrazioni pubbliche che abbia superato il previsto ciclo di studi presso le rispettive scuole di formazione, ivi compresi gli istituti di formazione delle Forze di polizia ad ordinamento militare e civile e delle Forze armate, l'Istituto di perfezionamento della Polizia di Stato, la Scuola di polizia tributaria della Guardia di finanza e la Scuola superiore dell'economia e delle finanze, è riconosciuto un credito formativo per il conseguimento dei titoli di studio di cui all'articolo 3 del regolamento di cui al decreto del Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica 3 novembre 1999, n. 509. Le modalità di riconoscimento dei crediti formativi sono individuate con apposite convenzioni stipulate tra le amministrazioni interessate e le università.

14. All'articolo 145, comma 40, della *legge 23 dicembre 2000, n. 388*, sono apportate le seguenti modificazioni:

- a) la parola: «straordinario» è soppressa;
- b) le parole: «lire 1,5 miliardi nel 2002» sono sostituite dalle seguenti: «5.164.589,99 euro a decorrere dall'anno 2002»;
- c) <sup>(28)</sup>.

<sup>(28)</sup> Aggiunge due periodi, dopo il primo, al comma 40 dell'art. 145, L. 23 dicembre 2000, n. 388.

**23. Riduzione dei compensi per i Ministri e contenimento delle spese di personale.**

1. Il trattamento economico complessivo dei Ministri previsto dall'articolo 2, primo comma, della *legge 8 aprile 1952, n. 212*, e successive modificazioni, è ridotto del 10 per cento a decorrere dal 1° gennaio 2002.

2. L'articolo 1, comma 1, del *decreto-legge 27 dicembre 1989, n. 413*, convertito, con modificazioni, dalla *legge 28 febbraio 1990, n. 37*, si interpreta nel senso che per effetto del conglobamento della quota di indennità integrativa speciale di 558,29 euro annui lordi nello stipendio iniziale delle categorie di personale ivi indicate e della contestuale riduzione della misura dell'indennità integrativa speciale sono conseguentemente modificati tutti i rapporti percentuali fissati tra gli stipendi delle qualifiche dei docenti e ricercatori universitari anche in relazione al regime di impegno già previsti dall'articolo 36 del *decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n. 382*, e dall'articolo 2 del *decreto-legge 2 marzo 1987, n. 57*, convertito, con modificazioni, dalla *legge 22 aprile 1987, n. 158*. È fatta salva l'esecuzione dei giudicati alla data di entrata in vigore della presente legge.

3. Per il triennio 2002-2004 è fatto divieto a tutte le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del *decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165*, di adottare provvedimenti per l'estensione di decisioni giurisdizionali aventi forza di giudicato, o comunque divenute esecutive, in materia di personale delle amministrazioni pubbliche.

## Capo II - Spese delle amministrazioni pubbliche

**24. Patto di stabilità interno per province e comuni.**

1. Ai fini del concorso delle autonomie locali al rispetto degli obblighi comunitari della Repubblica ed alla conseguente realiz-



zazione degli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 2002-2004, per l'anno 2002 il disavanzo di ciascuna provincia e di ciascun comune con popolazione superiore a 5.000 abitanti computato ai sensi del comma 1 dell'articolo 28 della *legge 23 dicembre 1998, n. 448*, e successive modificazioni, non potrà essere superiore a quello dell'anno 2000 aumentato del 2,5 per cento.

2. Per le medesime finalità e nei limiti stabiliti dal comma 1, per l'anno 2002, il complesso delle spese correnti, al netto degli interessi passivi e di quelle finanziate da programmi comunitari, non può superare l'ammontare degli impegni a tale titolo assunti nell'anno 2000 aumentato del 6 per cento.

3. Sono escluse dall'applicazione del comma 2 le spese correnti connesse all'esercizio di funzioni statali e regionali trasferite o delegate sulla base di modificazioni legislative intervenute a decorrere dall'anno 2000 o negli anni successivi, nei limiti dei corrispondenti finanziamenti statali o regionali.

4. Le limitazioni percentuali di incremento di cui al comma 2 si applicano anche al complesso dei pagamenti per spese correnti, come definite dai commi 2 e 3, con riferimento ai pagamenti effettuati nell'esercizio finanziario 2000.

5. Per gli anni 2003 e 2004, le province ed i comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti riducono il proprio disavanzo attraverso un ulteriore intervento correttivo pari al 2 per cento della spesa corrente dell'anno precedente rilevante ai fini del saldo. Tale intervento correttivo si applica al disavanzo dell'anno precedente incrementato del tasso di inflazione programmato indicato dal Documento di programmazione economico-finanziaria.

6. Per l'acquisto di beni e servizi le province, i comuni, le comunità montane e i consorzi di enti locali possono aderire alle convenzioni stipulate ai sensi dell'articolo 26 della *legge 23 dicembre 1999, n. 488*, e successive modificazioni, e dell'articolo 59 della *legge 23 dicembre 2000, n. 388*. In ogni caso per procedere ad acquisti in

maniera autonoma i citati enti adottano i prezzi delle convenzioni di cui sopra come base d'asta al ribasso. Gli atti relativi sono trasmessi ai rispettivi organi di revisione contabile per consentire l'esercizio delle funzioni di controllo.

7. Gli enti locali emanano direttive affinché gli amministratori da loro designati negli enti e nelle aziende promuovano l'adesione alle convenzioni di cui al comma 6 o l'attuazione delle procedure di cui al secondo periodo del comma 6.

8. Gli enti e le aziende di cui ai commi 6 e 7 devono promuovere opportune azioni dirette ad attuare l'esternalizzazione dei servizi al fine di realizzare economie di spesa e migliorare l'efficienza gestionale.

9. In correlazione alle disposizioni di cui ai commi da 1 a 8, i trasferimenti erariali spettanti ai comuni e alle province a valere sui fondi di cui all'articolo 34, comma 1, lettere a), b) e c), del *decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504*, quali risultanti per ciascuno degli anni 2002, 2003 e 2004 in applicazione della legislazione vigente, sono rispettivamente ridotti dell'1 per cento, del 2 per cento e del 3 per cento. Per l'anno 2002, qualora l'ente non rispetti i limiti di cui al comma 4, l'importo dei trasferimenti ad esso spettante è ulteriormente ridotto in misura pari alla differenza tra gli obiettivi derivanti, per lo stesso ente, dall'osservanza del medesimo comma 4 e i risultati conseguiti. Le risorse che si rendono disponibili sono attribuite, con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze alle province e ai comuni che abbiano rispettato i medesimi limiti. Gli enti locali sono tenuti a trasmettere al Ministero dell'economia e delle finanze, secondo modalità e tempi stabiliti con decreto dello stesso Ministero, le informazioni concernenti il rispetto dell'obiettivo di cui al comma 4; in caso di mancata trasmissione delle informazioni l'ente viene considerato come inadempiente ai fini del raggiungimento dell'obiettivo e i trasferimenti ad esso spettanti sono ulteriormente

ridotti dell'1 per cento rispetto alla riduzione prevista al primo periodo.

10. Al fine di consentire il monitoraggio del relativo fabbisogno e degli adempimenti relativi al patto di stabilità interno, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, le province e i comuni con popolazione superiore a 60.000 abitanti devono trasmettere trimestralmente al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, entro venti giorni dalla fine del periodo di riferimento, le informazioni sugli incassi e sui pagamenti effettuati.

11. Informazioni analoghe a quelle di cui al comma 10 devono essere trasmesse trimestralmente dai predetti enti con riferimento agli impegni assunti.

12. Per le province e i comuni con popolazione superiore a 60.000 abitanti le informazioni devono essere comprensive delle eventuali operazioni finanziarie effettuate con istituti di credito e non registrate nel conto di tesoreria.

13. Il prospetto contenente le informazioni di cui ai commi 10, 11 e 12 e le modalità della sua trasmissione sono definiti con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, da adottare entro il mese di febbraio 2002.

14. Alle finalità di cui al presente articolo provvedono, per il rispettivo territorio, le province autonome di Trento e di Bolzano, ai sensi delle competenze alle stesse attribuite dallo statuto speciale e dalle relative norme di attuazione.

## 25. Finanza decentrata.

1. <sup>(29)</sup>.

2. All'articolo 31, comma 37, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, come modificato dall'articolo 55 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, sono apportate, con

<sup>(29)</sup> Sostituisce il comma 7 dell'art. 1, D.Lgs. 28 settembre 1998, n. 360.

decorrenza dell'anno 2002, le seguenti modificazioni:

a) le parole: «A decorrere dall'anno 1999» sono soppresse;

b) le parole: «34 per cento» sono sostituite dalle seguenti: «24 per cento al Ministero dell'interno, del 40 per cento»;

c) le parole da: «del 50 per cento» fino a «è destinato» sono sostituite dalle seguenti: «e del 20 per cento»;

d) al terzo periodo, dopo la parola: «programmato» sono aggiunte le seguenti: «ovvero al 30 per cento dei proventi di cui al primo periodo, qualora questi ultimi siano superiori a 103.290.000 euro»;

e) <sup>(30)</sup>.

3. <sup>(31)</sup>.

4. <sup>(32)</sup>.

5. All'articolo 67 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 1, le parole: «30 novembre 2001» sono sostituite dalle seguenti: «30 novembre 2002»;

b) <sup>(33)</sup>.

6. Alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano alle quali non spetti già la compartecipazione alle imposte sostitutive dei tributi erariali oggetto di devoluzione nei termini e nei modi previsti dai rispettivi statuti e dalle relative norme di attuazione è attribuita una quota delle medesime imposte sostitutive nella misura prevista dagli statuti per le imposte sostituite.

7. Per l'adozione urgente di misure di salvaguardia ambientale e sviluppo socio-economico delle isole minori, individuate tra gli ambiti territoriali indicati nell'allegato A annesso alla presente legge, è istituito presso il Ministero dell'interno il Fondo per

<sup>(30)</sup> Sostituisce l'ultimo periodo del comma 37 dell'art. 31, L. 23 dicembre 1998, n. 448.

<sup>(31)</sup> Aggiunge due periodi, dopo il primo, al comma 38 dell'art. 31, L. 23 dicembre 1998, n. 448.

<sup>(32)</sup> Sostituisce l'art. 4, D.Lgs. 11 maggio 1999, n. 141.

<sup>(33)</sup> Sostituisce i commi 3, 4 e 5 dell'art. 67, L. 23 dicembre 2000, n. 388.

la tutela e lo sviluppo economico-sociale delle isole minori.

8. Le risorse del Fondo di cui al comma 7 sono determinate in 51.645.689,90 euro per l'anno 2002.

9. Entro due mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'interno, individua la tipologia e i settori degli interventi ammessi ad accedere al Fondo di cui al comma 7. Il Ministro dell'interno, sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, con decreto da adottare entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, determina le modalità per l'accesso al Fondo e provvede alla ripartizione delle risorse. Resta fermo quanto stabilito dal *decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281*.

10. Per l'anno 2002, ai fini dell'adozione di programmi di sviluppo e riqualificazione del territorio, è istituito presso il Ministero dell'interno il Fondo per la riqualificazione urbana dei comuni. Con regolamento adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della *legge 23 agosto 1988, n. 400*, su proposta del Ministro dell'interno, sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, sono dettate le disposizioni per l'attuazione del presente comma e per la ripartizione del Fondo tra gli enti interessati, assicurando ai comuni con popolazione non superiore a 40.000 abitanti compresi nelle aree di cui all'articolo 44 della presente legge una quota non inferiore all'85 per cento del totale delle disponibilità del Fondo. Resta fermo quanto stabilito dal *decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281*.

11. Per l'anno 2002 le risorse del Fondo di cui al comma 10 sono fissate in 103.291.379,82 euro.

## **26. Fondo per lo sviluppo degli investimenti degli enti locali.**

1. <sup>(34)</sup>.

<sup>(34)</sup> Sostituisce il comma 11 dell'art. 53, L. 23 dicembre 2000, n. 388.

## **27. Disposizioni finanziarie per gli enti locali.**

1. I trasferimenti erariali per l'anno 2002 di ogni singolo ente locale sono determinati in base alle disposizioni recate dall'articolo 53 della *legge 23 dicembre 2000, n. 388*. L'incremento delle risorse, derivante dall'applicazione del tasso programmato di inflazione per l'anno 2002 alla base di calcolo definita dall'articolo 49, comma 6, della *legge 27 dicembre 1997, n. 449*, è distribuito secondo i criteri e le finalità di cui all'articolo 31, comma 11, della *legge 23 dicembre 1998, n. 448*. Fino alla riforma del sistema dei trasferimenti erariali è sospesa l'applicazione del *decreto legislativo 30 giugno 1997, n. 244*, ad eccezione di quanto disposto dall'articolo 9, comma 3. Ai fini dell'applicazione della disposizione di cui al precedente periodo, nel calcolo delle risorse è considerato il fondo perequativo degli squilibri di fiscalità locale.

2. Fino alla revisione del sistema dei trasferimenti erariali, per gli enti locali diversi da quelli cui si applicano le disposizioni di cui all'articolo 47, comma 1, della *legge 27 dicembre 1997, n. 449*, ed all'articolo 66, comma 1, della *legge 23 dicembre 2000, n. 388*, i contributi erariali sono erogati secondo le modalità individuate con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.

3. Fino alla revisione del sistema dei trasferimenti agli enti locali, al fine di adeguare il concorso dello Stato agli oneri finanziari che il comune di Roma sostiene in dipendenza delle esigenze cui deve provvedere quale sede della Capitale della Repubblica, a decorrere dall'anno 2002 i trasferimenti erariali correnti allo stesso spettanti sono incrementati di 103,29 milioni di euro. In correlazione a quanto disposto nel periodo precedente, il comune di Roma è escluso dalla ripartizione delle risorse di cui all'articolo 21, comma 1, capoverso 11, secondo periodo, nonché delle risorse di cui al comma 1, secondo periodo, del presente articolo.

4. A sostegno delle unioni e delle fusioni di comuni e comunità montane che si sono associate per l'esercizio dei servizi e per cui sia effettivamente stato avviato l'esercizio associato delle funzioni è stanziata la somma di 20 milioni di euro per l'anno 2002.

5. Fino alla riforma del sistema dei trasferimenti erariali agli enti locali, in caso di aggregazione ad una comunità montana di un comune montano proveniente da altra comunità montana, i trasferimenti erariali spettanti alle due comunità sono rideterminati in relazione alla popolazione ed al territorio oggetto di variazione. Le modalità applicative sono individuate con decreto del Ministero dell'interno.

6. Il contributo annuo attribuito dall'articolo 1, comma 3, del *decreto-legge 27 dicembre 2000, n. 392*, convertito, con modificazioni, dalla *legge 28 febbraio 2001, n. 26*, è incrementato a decorrere dall'anno 2002 dell'importo di 1.500.000 euro.

7. Al testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al *decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267*, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 161, comma 3, le parole: «la sospensione della seconda rata» sono sostituite dalle seguenti: «la sospensione dell'ultima rata»;

b) all'articolo 167, comma 1, le parole: «Gli enti locali iscrivono» sono sostituite dalle seguenti: «È data facoltà agli enti locali di iscrivere»;

c) all'articolo 204, comma 1, primo periodo, dopo le parole: «sommato a quello dei mutui precedentemente contratti» sono inserite le seguenti: «, a quello dei prestiti obbligazionari precedentemente emessi».

8. <sup>(35)</sup>

9. In deroga alle disposizioni dell'articolo 3, comma 3, della *legge 27 luglio 2000, n. 212*, i termini per la liquidazione e l'accertamento dell'imposta comunale sugli

immobili, scadenti al 31 dicembre 2001, sono prorogati al 31 dicembre 2002, limitatamente alle annualità d'imposta 1998 e successive. Il termine per l'attività di liquidazione a seguito di attribuzione di rendita da parte degli uffici del territorio competenti di cui all'articolo 11, comma 1, ultimo periodo, del *decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504*, è prorogato al 31 dicembre 2002 per le annualità d'imposta 1997 e successive.

10. A decorrere dal 1° gennaio 2002 le basi di calcolo dei sovracanonici previsti dagli articoli 1 e 2 della *legge 22 dicembre 1980, n. 925*, sono fissate rispettivamente in 13 euro e 3,50 euro, fermo restando per gli anni a seguire l'aggiornamento biennale previsto dall'articolo 3 della medesima *legge n. 925 del 1980*.

11. Nel caso in cui l'imposta relativa a fabbricati del gruppo catastale D, in precedenza versata ad un unico comune in base a valori di bilancio unitariamente considerati, sia successivamente da versare a più comuni a seguito dell'attribuzione di separate rendite catastali per le parti insistenti su territori di comuni diversi, i comuni interessati sono tenuti a regolare mediante accordo i rapporti finanziari relativi, delegando il Ministero dell'interno ad effettuare le necessarie variazioni dell'importo a ciascuno spettante a titolo di trasferimenti erariali, senza oneri per lo Stato.

12. Per l'anno 2002 ai comuni con popolazione inferiore a 3.000 abitanti è concesso un contributo a carico del bilancio dello Stato, entro il limite di 20.658 euro per ciascun ente, fino ad un importo complessivo di 87 milioni di euro, per le medesime finalità dei contributi attribuiti a valere sul Fondo nazionale ordinario per gli investimenti.

13. Non sono soggette ad esecuzione forzata le somme di competenza degli enti locali a titolo di addizionale comunale e provinciale all'IRPEF disponibili sulle contabilità speciali di girofondi intestate al Ministero dell'interno. Gli atti di sequestro

<sup>(35)</sup> Sostituisce il comma 16 dell'art. 53, *L. 23 dicembre 2000, n. 388*.

e pignoramento eventualmente effettuati su tali somme non hanno effetto e non comportano vincoli sulla disponibilità delle somme.

14. La facoltà di ricorrere alla contrazione di mutui per il ripiano dei disavanzi di esercizio delle aziende di trasporto pubblico locale, attribuita alle regioni e agli enti locali da specifiche disposizioni legislative, può essere esercitata limitatamente ai disavanzi risultanti dai bilanci delle predette aziende, redatti ed approvati secondo i rispettivi ordinamenti, relativi agli esercizi 2000 e precedenti. Per il finanziamento degli oneri derivanti dai contratti di servizio di cui all'articolo 19 del *decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422* e successive modificazioni, tale facoltà può essere esercitata limitatamente ai contratti di servizio stipulati entro la data del 31 ottobre 2001.

15. All'articolo 1, comma 1, della *legge 5 febbraio 1992, n. 177*, al secondo periodo, dopo le parole: «in deroga ad ogni normativa vigente», sono aggiunte le seguenti: «, determinando il prezzo di cessione con riguardo alla valutazione del solo terreno con riferimento alle caratteristiche originarie e non tenendo conto del valore di quanto edificato».

16. All'articolo 3, comma 1, della *legge 5 febbraio 1992, n. 177*, e successive modificazioni, sono aggiunte, in fine, le parole: «, non tenendo conto del valore di quanto edificato aumentato delle spese di urbanizzazione».

17. <sup>(36)</sup>

18. <sup>(37)</sup>

19. Gli immobili di proprietà degli enti locali destinati dal piano regolatore generale alla realizzazione di infrastrutture o all'esercizio di attività dirette a perseguire finalità pubbliche, sociali, mutualistiche, assistenziali, culturali o di culto possono essere con-

cessi in locazione, a titolo oneroso, nelle more dell'attuazione del piano regolatore generale stesso, a soggetti pubblici o privati, fino alla data d'inizio dei lavori connessi alla realizzazione di tali attività, attraverso la stipula di contratti di locazione di natura transitoria in deroga alle disposizioni di cui alla *legge 9 dicembre 1998, n. 431*, e alla *legge 27 luglio 1978, n. 392*, e successive modificazioni. Per il periodo della durata dei contratti di locazione di natura transitoria, ai suddetti immobili può essere attribuita una destinazione diversa dalla destinazione finale e in deroga alla destinazione urbanistica dell'area. Il contratto di locazione costituisce titolo di provvedimento esecutivo di rilascio dell'immobile alla scadenza del contratto medesimo, con esclusione del pagamento dell'eventuale indennità di avviamento commerciale. Con lettera raccomandata da inviare almeno novanta giorni prima della scadenza del contratto, ciascuna delle parti ha diritto di comunicare all'altra parte la propria intenzione di proseguire la locazione, attivando la procedura per la stipula di un nuovo contratto. L'eventuale accordo fra le parti deve avvenire improrogabilmente nei sessanta giorni successivi al ricevimento della comunicazione.

### 29. Misure di efficienza delle pubbliche amministrazioni.

1. Le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del *decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165*, nonché gli enti finanziati direttamente o indirettamente a carico del bilancio dello Stato sono autorizzati, anche in deroga alle vigenti disposizioni, a:

a) acquistare sul mercato i servizi, originariamente prodotti al proprio interno, a condizione di ottenere conseguenti economie di gestione;

b) costituire, nel rispetto delle condizioni di economicità di cui alla lettera a), soggetti di diritto privato ai quali affidare lo svolgimento di servizi, svolti in precedenza;

<sup>(36)</sup> Sostituisce le lettere a), b) e c) al comma 2 dell'art. 42 del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia di cui al *D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380*.

<sup>(37)</sup> Sostituisce il comma 1-bis dell'art. 14, *D.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917*.

c) attribuire a soggetti di diritto privato già esistenti, attraverso gara pubblica, ovvero con adesione alle convenzioni stipulate ai sensi dell'articolo 26 della *legge 23 dicembre 1999, n. 488*, e successive modificazioni, e dell'articolo 59 della *legge 23 dicembre 2000, n. 388*, lo svolgimento dei servizi di cui alla lettera b).

2. Le amministrazioni di cui al comma 1 possono inoltre ricorrere a forme di autofinanziamento al fine di ridurre progressivamente l'entità degli stanziamenti e dei trasferimenti pubblici a carico del bilancio dello Stato, grazie ad entrate proprie, derivanti dalla cessione dei servizi prodotti o dalla compartecipazione alle spese da parte degli utenti del servizio.

3. Ai trasferimenti di beni effettuati a favore dei soggetti di diritto privato, costituiti ai sensi del comma 1, lettera b), si applica il regime tributario agevolato previsto dall'articolo 90 della *legge 23 dicembre 2000, n. 388*.

4. Al comma 23 dell'articolo 53 della *legge 23 dicembre 2000, n. 388*, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) le parole: «tremila abitanti» sono sostituite dalle seguenti: «cinquemila abitanti»;

b) le parole: «che riscontrino e dimostrino la mancanza non rimediabile di figure professionali idonee nell'ambito dei dipendenti,» sono soppresse.

5. Con regolamento, emanato ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della *legge 23 agosto 1988, n. 400*, e successive modificazioni, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro interessato e con il Ministro per la funzione pubblica, si provvede a definire la tipologia dei servizi trasferibili, le modalità per l'affidamento, i criteri per l'esecuzione del servizio e per la determinazione delle relative tariffe nonché le altre eventuali clausole di carattere finanziario, fatte salve le funzioni delle regioni e degli enti locali.

6. Alla Concessionaria servizi informatici pubblici (CONSIP) S.p.a. sono trasferiti i compiti attribuiti al Centro tecnico di cui

all'articolo 17, comma 19, della *legge 15 maggio 1997, n. 127*, non attinenti ad attività di indirizzo e certificazione. Per il migliore perseguimento dei propri fini istituzionali, le pubbliche amministrazioni possono stipulare con tale società specifiche convenzioni. L'applicazione delle disposizioni di cui al presente comma è subordinata all'entrata in vigore di un regolamento governativo, da emanare ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della *legge 23 agosto 1988, n. 400*, e successive modificazioni, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per l'innovazione e le tecnologie.

7. Al fine di migliorare la qualità dei servizi e di razionalizzare la spesa per l'informatica, il Ministro per l'innovazione e le tecnologie:

a) definisce indirizzi per l'impiego ottimale dell'informatizzazione nelle pubbliche amministrazioni, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del *decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281*;

b) definisce programmi di valutazione tecnica ed economica dei progetti in corso e di quelli da adottare da parte delle amministrazioni statali anche ad ordinamento autonomo e degli enti pubblici non economici nazionali, nonché assicura la verifica ed il monitoraggio dell'impiego delle risorse in relazione ai progetti informatici eseguiti, ove necessario avvalendosi delle strutture dell'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione (AIPA); le risorse, eventualmente accertate dal Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per l'innovazione e le tecnologie, quali economie di spesa, sono destinate al finanziamento di progetti innovativi nel settore informatico.

**31. Misure in materia di servizi della pubblica amministrazione e di sostegno dell'occupazione nelle regioni del Sud.**

1. Al fine di migliorare i rapporti con i cittadini e con le imprese, le amministrazio-

ni dello Stato, centrali e periferiche, le agenzie, gli enti locali possono attivare, entro il primo semestre del 2002, iniziative per il colloquio diretto con l'utenza, via telefono o via *web*, a valere sugli ordinari stanziamenti di bilancio, nonché sulle disponibilità indicate nei piani per il 2002 approvati dall'AIPA.

2. Al fine di accelerare ed estendere l'utilizzo delle tecnologie finalizzate al miglioramento della qualità dei servizi prestati ai cittadini ed alle imprese e per realizzare economie di gestione, le amministrazioni e le agenzie di cui al comma 1 possono partecipare a consorzi o stipulare convenzioni con soggetti pubblici o privati.

3. Nella stipula delle convenzioni, le amministrazioni e le agenzie di cui al comma 1 tengono conto dei seguenti principi e criteri preferenziali:

a) localizzazione di strutture tecnologiche od operative nelle regioni meridionali;

b) incremento del numero di addetti occupati in misura pari ad almeno il 10 per cento in conseguenza degli accordi di cui al comma 2;

c) compresenza di soggetti pubblici o istituzioni a prevalente carattere pubblico.

4. Con regolamento emanato ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della *legge 23 agosto 1988 n. 400*, il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta congiunta del Ministro per la funzione pubblica e del Ministro per l'innovazione e le tecnologie, individua le amministrazioni e le agenzie di cui al comma 1 e stabilisce le disposizioni attuative del presente articolo, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge.

### 32. Contenimento e razionalizzazione delle spese.

1. Ai fini di cui al presente capo gli stanziamenti di bilancio destinati al funzionamento degli enti pubblici diversi da quelli di cui al comma 6 dell'articolo 24, non consi-

derati nella tabella C della presente legge sono ridotti nella misura del 2 per cento, del 4 per cento e del 6 per cento, rispettivamente negli anni 2002, 2003 e 2004. Tali enti nonché gli enti privati interamente partecipati aderiscono alle convenzioni stipulate ai sensi dell'articolo 26 della *legge 23 dicembre 1999, n. 488*, e successive modificazioni, e dell'articolo 59 della *legge 23 dicembre 2000, n. 388*. Essi, inoltre, devono promuovere azioni per esternalizzare i propri servizi al fine di realizzare economie di spesa e migliorare l'efficienza gestionale. Delle economie di gestione conseguibili si tiene conto in sede di definizione dei trasferimenti erariali.

2. Gli importi dei contributi di Stato in favore di enti, istituti, associazioni, fondazioni ed altri organismi, di cui alla tabella 1 allegata alla presente legge, sono iscritti in un'unica unità previsionale di base nello stato di previsione di ciascun Ministero interessato. Il relativo riparto è annualmente effettuato entro il 31 gennaio da ciascun Ministro, con proprio decreto, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previo parere delle competenti Commissioni parlamentari, intendendosi corrispondentemente rideterminate le relative autorizzazioni di spesa.

3. La dotazione delle unità previsionali di base di cui al comma 2 è quantificata annualmente ai sensi dell'articolo 11, comma 3, lettera d), della *legge 5 agosto 1978, n. 468*, e successive modificazioni. Per gli anni 2002, 2003 e 2004, la dotazione è ridotta del 10,43 per cento rispetto all'importo complessivamente risultante sulla base della legislazione vigente.

### 35. Norme in materia di servizi pubblici locali.

1. <sup>(39)</sup>.

2. Nei casi in cui le disposizioni previ-

<sup>(39)</sup> Sostituisce l'art. 113, *D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267*.

ste per i singoli settori non stabiliscono un congruo periodo di transizione, ai fini dell'attuazione delle disposizioni previste dall'articolo 113 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al *decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267*, come sostituito dal comma 1 del presente articolo, il regolamento di cui al comma 16 del presente articolo indica i termini, comunque non inferiori a tre anni e non superiori ai cinque anni, di scadenza o di anticipata cessazione della concessione rilasciata con procedure diverse dall'evidenza pubblica. A valere da tale data si applica il divieto di cui al comma 6 del medesimo articolo 113 del citato testo unico, salvo nei casi in cui si tratti dell'espletamento delle prime gare aventi per oggetto i servizi forniti dalle società partecipanti alla gara stessa. Il regolamento definisce altresì le condizioni per l'ammissione alle gare di imprese estere, o di imprese italiane che abbiano avuto all'estero la gestione del servizio senza ricorrere a procedure di evidenza pubblica, a condizione che, nel primo caso, sia fatto salvo il principio di reciprocità e siano garantiti tempi certi per l'effettiva apertura dei relativi mercati. A far data dal termine di cui al primo periodo, è comunque vietato alle società di capitali in cui la partecipazione pubblica è superiore al 50 per cento, se ancora affidatarie dirette, di partecipare ad attività imprenditoriali al di fuori del proprio territorio.

3. Il periodo transitorio di cui al comma 2 può essere incrementato, alle condizioni sotto indicate, in misura non inferiore a:

a) un anno nel caso in cui, almeno dodici mesi prima dello scadere dei termini previsti dal regolamento di cui al comma 16 del presente articolo, si dia luogo, mediante una o più fusioni, alla costituzione di una nuova società capace di servire un bacino di utenza complessivamente non inferiore a due volte quello originariamente servito dalla società maggiore;

b) due anni nel caso in cui, entro il termine di cui alla lettera a), un'impresa affi-

dataria, anche a seguito di una o più fusioni, si trovi ad operare in un ambito corrispondente almeno all'intero territorio provinciale ovvero a quello ottimale, laddove previsto dalle norme vigenti;

c) un anno nel caso in cui, entro il termine di cui alla lettera a), la società affidataria sia partecipata almeno per il 40 per cento da soggetti privati;

d) un ulteriore anno nel caso in cui, entro il termine di cui alla lettera a), la società affidataria sia partecipata almeno per il 51 per cento dai privati.

4. Ove ricorra più di una delle condizioni indicate al comma 3 i relativi termini possono essere posticipati, sommando le relative scadenze.

5. In alternativa a quanto previsto dal comma 5 dell'articolo 113 del citato testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al *decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267*, come sostituito dal comma 1 del presente articolo, i soggetti competenti, individuati dalle regioni ai sensi dell'articolo 9 della *legge 5 gennaio 1994, n. 36*, possono affidare, entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, il servizio idrico integrato a società di capitali partecipate unicamente da enti locali che fanno parte dello stesso ambito territoriale ottimale, per un periodo non superiore a quello massimo determinato ai sensi delle disposizioni di cui al comma 2 del presente articolo. Entro due anni da tale affidamento, anche se già avvenuto alla data di entrata in vigore della presente legge, con le modalità di cui al presente comma, gli enti locali azionisti applicano le disposizioni di cui alla lettera c) del comma 3, mediante procedura ad evidenza pubblica, pena la perdita immediata dell'affidamento del servizio alla società da essi partecipata.

6. Qualora le disposizioni dei singoli settori prevedano la gestione associata del servizio per ambiti territoriali di dimensione sovracomunale, il soggetto che gestisce il servizio stipula appositi contratti di servizio



con i comuni di dimensione demografica inferiore a 5.000 abitanti, al fine di assicurare il rispetto di adeguati ed omogenei *standard* qualitativi di servizio, definiti dai contratti stessi. In caso di mancato rispetto di tali *standard* nel territorio dei comuni di cui al primo periodo, i soggetti competenti ad affidare la gestione del servizio nell'ambito sovracomunale provvedono alla revoca dell'affidamento in corso sull'intero ambito.

7. Le imprese concessionarie cessanti nei termini stabiliti dal regolamento di cui al comma 16 del presente articolo reintegrano gli enti locali nel possesso delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni utilizzati per la gestione dei servizi. Ad esse è dovuto dal gestore subentrante un indennizzo stabilito secondo le disposizioni del comma 9 dell'articolo 113 del citato testo unico di cui al *decreto legislativo n. 267 del 2000*, come sostituito dal comma 1 del presente articolo.

8. Gli enti locali, entro il 31 dicembre 2002, trasformano le aziende speciali e i consorzi di cui all'articolo 31, comma 8, del citato testo unico di cui al *decreto legislativo n. 267 del 2000*, che gestiscono i servizi di cui al comma 1 dell'articolo 113 del medesimo testo unico, come sostituito dal comma 1 del presente articolo, in società di capitali, ai sensi dell'articolo 115 del citato testo unico.

9. In attuazione delle disposizioni di cui ai commi 2 e 13 dell'articolo 113 del citato testo unico, come sostituito dal comma 1 del presente articolo, gli enti locali che alla data di entrata in vigore della presente legge detengono la maggioranza del capitale sociale delle società per la gestione di servizi pubblici locali, che siano proprietarie anche delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni per l'esercizio di servizi pubblici locali, provvedono ad effettuare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, anche in deroga alle disposizioni delle discipline settoriali, lo scorporo delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni. Contestualmente la proprietà delle

reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali, oppure dell'intero ramo d'azienda è conferita ad una società avente le caratteristiche definite dal citato comma 13 dell'articolo 113 del medesimo testo unico.

10. La facoltà di cui al comma 12 dell'articolo 113 del citato testo unico, come sostituito dal comma 1 del presente articolo, riguarda esclusivamente le società per la gestione dei servizi ed opera solo a partire dalla conclusione delle operazioni di separazione di cui al comma 9 del presente articolo.

11. In deroga alle disposizioni di cui al comma 2 dell'articolo 113 del citato testo unico, come sostituito dal comma 1 del presente articolo, e di cui al comma 9 del presente articolo, nonché in alternativa a quanto stabilito dal comma 10, limitatamente al caso di società per azioni quotate in borsa e di società per azioni i cui enti locali soci abbiano già deliberato al 1° gennaio 2002 di avviare il procedimento di quotazione in borsa, da concludere entro il 31 dicembre 2003, di cui, alla data di entrata in vigore della presente legge, gli enti locali detengono la maggioranza del capitale, è consentita la piena applicazione delle disposizioni di cui al comma 12 dell'articolo 113 del citato testo unico. In tale caso, ai fini dell'applicazione del comma 9 dell'articolo 113 del citato testo unico, sulle reti, sugli impianti e sulle altre dotazioni patrimoniali attuali e future è costituito, ai sensi dell'articolo 1021 del codice civile, un diritto di uso perpetuo ed inalienabile a favore degli enti locali. Resta fermo il diritto del proprietario, ove sia un soggetto diverso da quello cui è attribuita la gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali, alla percezione di un canone da parte di tale soggetto. Non si applicano le disposizioni degli articoli 1024 e seguenti del codice civile.

12. Al testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al *decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267*, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 31, comma 8, le parole

da: «aventi rilevanza economica» fino a : «nello statuto» sono sostituite dalle seguenti: «di cui all'articolo 113-bis»;

b) all'articolo 42, comma 2, lettera e), le parole: «assunzione diretta» sono sostituite dalla seguente: «organizzazione»;

c) all'articolo 112, il comma 2 è abrogato;

d) all'articolo 115:

1) al comma 1, le parole: «costituite ai sensi dell'articolo 113, lettera c),» sono soppresse e le parole: «per azioni» sono sostituite dalle seguenti: «di capitali»;

2) il comma 5 è abrogato;

3) <sup>(40)</sup>;

e) all'articolo 116, al comma 1, dopo le parole: «per l'esercizio di servizi pubblici» sono inserite le seguenti: «di cui all'articolo 113-bis»;

f) all'articolo 118:

1) al comma 1, le parole: società per azioni, costituite ai sensi dell'articolo 113, lettera e),» sono sostituite dalle seguenti: «società di capitali di cui al comma 13 dell'articolo 113»;

2) il comma 3 è abrogato;

g) all'articolo 123, il comma 3 è abrogato.

13. Gli articoli da 265 a 267 del testo unico per la finanza locale, di cui al regio-decreto 14 settembre 1931, n. 1175, sono abrogati.

14. Nell'esercizio delle loro funzioni, gli enti locali, anche in forma associata, individuano gli *standard* di qualità e determinano le modalità di vigilanza e controllo delle aziende esercenti i servizi pubblici, in un quadro di tutela prioritaria degli utenti e dei consumatori.

15. <sup>(41)</sup>.

16. Con regolamento da emanare ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della *legge* 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, sentite le Autorità indipendenti di

settore e la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del *decreto legislativo* 28 agosto 1997, n. 281, il Governo adotta le disposizioni necessarie per l'esecuzione e l'attuazione del presente articolo, con l'individuazione dei servizi di cui all'articolo 113, comma 1, del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al *decreto legislativo* 18 agosto 2000, n. 267, come sostituito dal comma 1 del presente articolo, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge.

#### 41. Finanza degli enti territoriali.

1. Al fine di contenere il costo dell'indebitamento e di monitorare gli andamenti di finanza pubblica, il Ministero dell'economia e delle finanze coordina l'accesso al mercato dei capitali delle province, dei comuni, delle unioni di comuni, delle città metropolitane, delle comunità montane e delle comunità isolate, di cui all'articolo 2 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al *decreto legislativo* 18 agosto 2000, n. 267, nonché dei consorzi tra enti territoriali e delle regioni. A tal fine i predetti enti comunicano periodicamente allo stesso Ministero i dati relativi alla propria situazione finanziaria. Il contenuto e le modalità del coordinamento nonché dell'invio dei dati sono stabiliti con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze da emanare, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del *decreto legislativo* 28 agosto 1997, n. 281, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge. Con lo stesso decreto sono approvate le norme relative all'ammortamento del debito e all'utilizzo degli strumenti derivati da parte dei succitati enti.

2. Gli enti di cui al comma 1 possono emettere titoli obbligazionari e contrarre mutui con rimborso del capitale in unica soluzione alla scadenza, previa costituzione, al momento dell'emissione o dell'accensione, di un fondo di ammortamento del

<sup>(40)</sup> Aggiunge il comma 7-bis all'art. 115, *D.Lgs.* 18 agosto 2000, n. 267.

<sup>(41)</sup> Aggiunge l'art. 113-bis al *D.Lgs.* 18 agosto 2000, n. 267.

debito, o previa conclusione di *swap* per l'ammortamento del debito. Fermo restando quanto previsto nelle relative pattuizioni contrattuali, gli enti possono provvedere alla conversione dei mutui contratti successivamente al 31 dicembre 1996, anche mediante il collocamento di titoli obbligazionari di nuova emissione o rinegoziazioni, anche con altri istituti, dei mutui, in presenza di condizioni di rifinanziamento che consentano una riduzione del valore finanziario delle passività totali a carico degli enti stessi, al netto delle commissioni e dell'eventuale retrocessione del gettito dell'imposta sostitutiva di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 1° aprile 1996, n. 239, e successive modificazioni.

3. Sono abrogati l'articolo 35, comma 6, primo periodo, della *legge 23 dicembre 1994, n. 724*, e l'articolo 3 del regolamento di cui al *D.M. 5 luglio 1996, n. 420* del Ministro del tesoro.

4. Per il finanziamento di spese di parte corrente, il comma 3 dell'articolo 194 del citato testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, si applica limitatamente alla copertura dei debiti fuori bilancio maturati anteriormente alla data di entrata in vigore della *legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*.

### **Capo VIII - Interventi in materia di investimenti pubblici**

#### **45. Limiti di impegno.**

1. Al fine di agevolare lo sviluppo dell'economia e dell'occupazione, sono autorizzati nel triennio 2002-2004 i limiti di impegno di cui alla Tabella 2, allegata alla presente legge, con la decorrenza e l'anno terminale ivi indicati.

2. Per la realizzazione delle infrastrutture per la mobilità al servizio del nuovo polo esterno della Fiera di Milano sono autorizzati limiti di impegno quindicennali di 1,50 milioni di euro a decorrere dall'anno 2002, di 4 milioni di euro a decorrere dall'anno 2003 e di 5 milioni di euro a decorrere dall'anno 2004.

3. Per la realizzazione delle infrastrutture per la mobilità al servizio della Fiera del Levante di Bari e della Fiera di Verona sono autorizzati, rispettivamente, limiti di impegno quindicennali di 1 milione di euro a decorrere dall'anno 2002 e di 1 milione di euro a decorrere dall'anno 2003.

4. Per la prosecuzione ed il completamento degli interventi di cui all'articolo 144, comma 5, della *legge 23 dicembre 2000, n. 388*, è autorizzata la spesa di 7 milioni di euro a decorrere dall'anno 2003.

### **Capo IX - Altri interventi**

**49. Beni mobili registrati sequestrati e confiscati.**

1. Entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, è emanato, previ pareri del Consiglio di Stato e delle competenti Commissioni parlamentari, un regolamento governativo, ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della *legge 23 agosto 1988, n. 400*, che provvede a:

a) determinare le ipotesi, derivanti da circostanze o eventi eccezionali, in cui, nei procedimenti di sequestro amministrativo e confisca dei beni mobili registrati, si procede direttamente alla vendita anche prima del provvedimento definitivo di confisca;

b) stabilire modalità alternative alla restituzione del bene al proprietario;

c) semplificare il procedimento di sequestro amministrativo, nonché il procedimento di alienazione o distruzione dei veicoli confiscati;

d) prevedere la distruzione della merce contraffatta confiscata nelle vendite abusive su aree pubbliche, salvo la conservazione di campioni da utilizzare a fini giudiziari.

2. Entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge è emanato, previo parere del Consiglio di Stato e delle competenti Commissioni parlamentari, un regolamento governativo, ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della *legge 23 agosto 1988, n. 400*, che provvede a semplificare ed uniformare il procedimento sanzionatorio degli illeciti in materia di circola-

zione stradale e, in particolare, quello di cui all'articolo 21, primo comma, della *legge 24 novembre 1981, n. 689*, e agli articoli 193 e 214 del *decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285*, e successive modificazioni, prevedendo, altresì, che i veicoli sottoposti alle sanzioni amministrative accessorie della confisca e del fermo vengano affidati, in via esclusiva, al trasgressore o agli altri soggetti obbligati in solido, nonché la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da 1.549,37 euro a 6.197,48 euro e la sanzione amministrativa accessoria della sospensione della patente da uno a tre mesi nei confronti di chiunque, durante il periodo in cui il veicolo è sottoposto al sequestro o al fermo, circola abusivamente con il veicolo stesso, e nei confronti del proprietario o conducente che rifiutano di custodire, a proprie spese, il veicolo sequestrato o fermato. In questo caso si procede direttamente alla vendita del veicolo secondo le modalità di cui al comma 1, lettere a) e b).

3. Tutti i beni mobili registrati sequestrati e confiscati devono essere posti in vendita, tramite asta pubblica, entro un anno dalla data della confisca. Il ricavato, al netto delle somme di euro 77,50 milioni per l'anno 2002, 129,10 milioni per l'anno 2003 e 232,40 milioni a decorrere dall'anno 2004, è utilizzato per l'acquisto di attrezzature necessarie all'ammodernamento tecnologico e strumentale degli uffici della Polizia, dei Carabinieri, della Guardia di finanza e della Polizia penitenziaria, previa deduzione delle spese procedurali. Restano ferme le disposizioni vigenti che consentono l'affidamento e l'assegnazione dei beni mobili registrati sequestrati e confiscati alle Forze di polizia che ne facciano richiesta per l'impiego in attività istituzionali.

#### **50. Disposizioni in materia di rottamazione di veicoli.**

1. I veicoli, anche registrati, giacenti presso le depositerie autorizzate a seguito dell'applicazione di misure di sequestro e

sanzioni accessorie previste dal *decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285*, e successive modificazioni, ovvero quelli non alienati per mancanza di acquirenti, purché immatricolati per la prima volta da oltre cinque anni e privi di interesse storico e collezionistico, comunque custoditi da oltre due anni alla data del 31 dicembre 2001, anche se non confiscati, sono rottamati o alienati.

2. Entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, lo stesso regolamento governativo previsto dall'articolo 49, comma 1, provvede:

a) a determinare le tariffe, forfettariamente individuate, in base alle quali dovranno essere liquidate, in un quinquennio, le spese di custodia, in deroga alle tariffe di cui all'articolo 12 del *decreto del Presidente della Repubblica 29 luglio 1982, n. 571*, tenendo comunque conto degli usi locali;

b) ad individuare il procedimento semplificato e le modalità attuative e operative dell'intervento previsto dal comma 1;

c) ad escludere che la prescrizione delle sanzioni o del diritto alla riscossione delle somme dovute a titolo di sanzione amministrativa, nonché il mancato recupero, nei confronti dei trasgressori, delle spese di custodia determini responsabilità contabile;

d) ad esentare dal pagamento di qualsiasi tributo o onere ai fini degli adempimenti relativi alle formalità di radiazione dei veicoli, le operazioni di rottamazione di cui al presente articolo;

e) a determinare il contributo per la rottamazione dovuto ai centri di raccolta autorizzati, decurtandolo dalle spese di custodia di cui alla lettera a).

#### **51. Fondi per le vittime dell'estorsione, dell'usura e della mafia.**

1. <sup>(44)</sup>.

2. <sup>(45)</sup>.

<sup>(44)</sup> Aggiunge l'art. 18-bis alla L. 23 febbraio 1999, n. 44.

<sup>(45)</sup> Aggiunge un periodo al comma 4 dell'art. 6, L. 22 dicembre 1999, n. 512.

*Gianfelice Bellesini*

## **Sequestro e confisca amministrativa La rottamazione straordinaria dei veicoli**

La legge 28 dicembre 2001, n. 448 (legge finanziaria 2002) contiene due disposizioni, gli artt. 49 e 50, che prevedono, il primo, la semplificazione della disciplina dei beni mobili registrati, che siano oggetto di provvedimento di sequestro e confisca amministrativa, il secondo, la regolamentazione di procedure di rottamazione di veicoli, in presenza di determinate condizioni.

### **Considerazioni generali**

Le due disposizioni rispondono ad esigenze largamente avvertite da questa Amministrazione, sia per quanto riguarda la complessa materia delle attività connesse con i sequestri e la confisca dei beni mobili registrati sia, soprattutto, per le conseguenze derivanti dalla lunga permanenza dei veicoli giacenti presso le depositerie, che si risolve, per lo Stato, in un forte e preoccupante aumento dei costi connessi alla custodia dei veicoli stessi, ammontanti a diverse centinaia di miliardi annui.

La necessità di un intervento normativo, volto a semplificare la materia dei sequestri e delle confische amministrative disciplinate dal Codice della Strada, trova specifica ragione nella complessità delle procedure di alienazione dei veicoli sequestrati, che comporta da un lato tempi estremamente lunghi a causa dei numerosi adempimenti burocratici e, dall'altro, come già evidenziato, oneri assai consistenti a carico dell'Erario, per le spese di gestione dei beni custoditi presso le depositerie autorizzate. Inoltre, con le vigenti procedure, gli esperimenti di vendita risultano spesso infruttuosi per il deteriorarsi del bene oggetto di alienazione.

Una breve disamina dell'attuale quadro normativo può aiutare a coglierne la pesante complessità.

Infatti, gli articoli 13 della legge 24 novembre 1981, n. 689 e 213 del Codice della Strada prevedono ipotesi nelle quali il sequestro dei veicoli a motore posti in circolazione senza essere coperti da assicurazione obbligatoria (art. 193 C.d.S.) o dei veico-

li per i quali non sia stata rilasciata la carta di circolazione (art. 93 C.d.S.) - per far cenno dei casi più frequenti di sequestro - è previsto come obbligatorio.

I veicoli oggetto di sequestro sono custoditi in idonei locali di deposito facenti capo a soggetti individuati annualmente in appositi elenchi predisposti dal Prefetto (art. 394 del Regolamento di esecuzione e di attuazione del C.d.S.), in attesa dell'eventuale alienazione o distruzione, da parte degli Uffici finanziari competenti (art. 395 del citato Regolamento).

La liquidazione delle somme – idoneamente documentate - dovute al custode per il rimborso delle spese sostenute per conservare le cose sequestrate è effettuata dal Prefetto - fino al momento in cui diviene inoppugnabile il provvedimento che dispone la confisca - sulla base di tariffe in genere concordate a livello locale con le associazioni rappresentative dei soggetti indicati nell'elenco predisposto dal Prefetto.

Gli oneri di custodia relativi al periodo intercorrente tra il trentunesimo giorno successivo alla data di notificazione dell'ordinanza di confisca e il momento della vendita o alienazione del veicolo sono a carico dei competenti Uffici finanziari.

A rendere viepiù oneroso l'esborso per lo Stato contribuiscono, in tale contesto, il numero consistente di accertamenti effettuati dagli organi di Polizia stradale per le violazioni del Codice della Strada, che comportano la sanzione accessoria della confisca amministrativa, con conseguente obbligo di sequestro del veicolo (nella maggior parte dei casi di scarso valore economico), oltre alla multiformità delle fasi del procedimento in esame: contestazione o notifica della violazione, emissione e notifica dell'ordinanza ingiunzione, emissione e notifica dell'ordinanza di confisca; attività complesse che spesso scontano le difficoltà legate all'individuazione dei soggetti cui devono essere inviati i provvedimenti.

Malgrado lo sforzo profuso dagli uffici interessati, tali adempimenti richiedono molti mesi (in media otto, dieci) per essere definiti.

In questo quadro, la proposta legislativa in esame tende in primo luogo a definire meccanismi coerenti di semplificazione delle procedure di sequestro e di alienazione, avendo di mira, soprattutto, la riduzione del termine del relativo procedimento.

In particolare, l'intervento normativo si prefigge di eliminare:

- l'emissione dell'ordinanza ingiunzione da parte del Prefetto e della conseguente notifica al trasgressore (circa 60 giorni di tempo risparmiato), nei casi previsti dall'art. 193 del C.d.S. (assicurazione di responsabilità civile per i veicoli a motore), proponendosi la norma di far seguire alla violazione di tale obbligo direttamente la sanzione amministrativa accessoria della confisca del veicolo;

- l'emissione dell'ordinanza di confisca da parte del Prefetto e della conseguente notifica al trasgressore (tempo medio necessario circa 60 giorni), ora prevista dall'art. 213 del C.d.S. e dagli artt. 394 e 395 del Regolamento di esecuzione del C.d.S.;

- i 180 giorni (art. 213, comma 5 del C.d.S.), trascorsi i quali il veicolo può essere venduto.

L'obiettivo è quello di conseguire una semplificazione procedimentale che consenta di alienare il veicolo sequestrato in un tempo di gran lunga più ristretto rispetto all'attuale, quantificato in circa 300 giorni.

Tale riduzione temporale incide significativamente poi sull'onere oggi a carico dell'Erario, considerato che ogni anno sono circa 60.000 i veicoli alienabili e che l'attuale tariffa giornaliera per la custodia dei veicoli si aggira intorno ad 1,5 Euro.

Oltre la semplificazione e lo snellimento delle procedure, il legislatore ha avvertito l'esigenza di prevedere alcune disposizioni in grado di risolvere le gravose conseguenze (economiche ed ambientali) derivanti dalla lunga permanenza dei veicoli giacenti presso le depositerie, attraverso la previsione di una rottamazione straordinaria dei veicoli stessi.

La situazione è particolarmente grave nelle grandi città, ove l'enorme numero di mezzi, custoditi spesso da molti anni, rende il fenomeno quasi ingestibile.

Alcuni Prefetti, pressati dall'urgenza e dalla necessità di trovare una soluzione al problema, hanno adottato provvedimenti "eccezionali" di rottamazione, per lo più, ai sensi dell'art. 17 del D.P.R. 29 luglio 1982, n. 571, che prevede la distruzione delle cose confiscate, quando si tratti di beni alterati o comunque pericolosi per la salute pubblica.

In questa ottica si era già mossa questa Amministrazione, proponendo una apposita previsione normativa da inserire nella finanziaria 2001, che tuttavia non era stata accolta.

Tale proposta prevedeva la semplificazione del procedimento di sequestro e confisca dei veicoli, garantendo l'eliminazione degli stessi mezzi anche prima dell'adozione del provvedimento di confisca nonché una rottamazione generalizzata dei veicoli in giacenza, che sanasse il pregresso.

La problematica è stata successivamente riproposta dai rappresentanti di questo Dicastero in seno alla Commissione interministeriale incaricata di attuare la delega contenuta nella legge 85 del 2001, riguardante la riforma del Codice della Strada, ma la parte relativa al Titolo VI del Codice in parola è stata stralciata dal decreto legislativo recentemente approvato.

In tale contesto si inserisce la previsione degli articoli 49 e 50 della legge finanziaria 2002, che contempla l'adozione, entro 90 giorni, di un Regolamento governativo volto sia ad individuare una disciplina organica dei procedimenti di sequestro e di alienazione dei beni mobili registrati che a definire procedure semplificate per smaltire i veicoli in giacenza presso le depositerie autorizzate, sulla base di criteri direttivi analoghi a quelli già proposti da questa Amministrazione per la finanziaria 2001.

V'è da osservare che l'Amministrazione dell'Interno ha avuto ancora una volta parte attiva nella formulazione degli articoli 49 e 50 della finanziaria 2002 che tocca, come si è detto, aspetti delicati e di grande rilevanza per questo Dicastero.

Si tratta, innanzitutto - come ha chiaramente indicato il Sottosegretario di Stato per l'Interno, On.le D'Alì, nel corso dei lavori parlamentari - di distinguere nettamente le ipotesi di semplificazione dei procedimenti amministrativi di sequestro e confisca da quelli di natura penale; perché nei primi è riposto soprattutto l'interesse dell'Amministrazione.

È necessario, inoltre, prevedere un rapido smobilizzo dei beni sequestrati, in linea con l'esigenza dello Stato di recuperare le ingenti somme dovute quali sanzioni amministrative pecuniarie, ma anche nell'interesse del cittadino, i cui beni sono stati oggetto del sequestro.

## Analisi e valutazione di specifiche problematiche

### Art. 49

L'articolo 49 della legge n. 448 del 2001 consta di tre commi.

Il comma primo prevede l'adozione di un Regolamento governativo, emanato ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, informato - come si è detto - a criteri di semplificazione delle procedure e di riduzione delle spese per lo Stato nei procedimenti di sequestro amministrativo e di confisca dei beni mobili registrati.

In particolare, la prima stesura del suddetto comma prevedeva la determinazione di ipotesi in cui, nei procedimenti di sequestro amministrativo e confisca dei beni in parola, si potesse procedere direttamente alla vendita anche prima del provvedimento definitivo di confisca.

Nel corso dei lavori parlamentari è stato poi accolto un emendamento che ha ancorato ad ipotesi di carattere eccezionale o straordinarie la possibilità sia di vendere il bene che di stabilirne modalità alternative di restituzione.

La formulazione proposta ha praticamente reso non esperibile qualsiasi attività volta alla restituzione alternativa a favore del titolare del bene alienato prima dell'adozione del provvedimento di confisca.

In tale contesto, si potranno configurare esclusivamente dei casi speciali di alienazione o distruzione dei veicoli:

- quando costituiscono pericolo per l'ambiente o la salute pubblica;
- quando risultano danneggiati in modo grave ed irreparabile a seguito di eventi calamitosi.

Siffatta previsione normativa non risolve tuttavia gli annosi problemi dianzi lusinggiati.

Da qui la necessità di contemplare - e l'Amministrazione dell'Interno si è fatta carico di ciò - un ulteriore comma, il secondo, nel quale si prevede l'emanazione di un Regolamento governativo, ai sensi dell'art. 17, comma secondo, della legge 23 agosto 1988, n. 400, che detti i criteri per una efficace semplificazione del procedimento di sequestro e confisca amministrativa dei veicoli.

Fulcro della procedura prefigurata, che si pone l'obiettivo di ridurre drasticamente le spese di custodia oggi gravanti sull'Erario, è l'affidamento al trasgressore della custodia del veicolo, consentendo a quest'ultimo la scelta, a proprie spese, del luogo ove custodirlo.

Viene inoltre prevista la sanzione amministrativa accessoria della sospensione della patente da uno a tre mesi sia nei confronti di chiunque, durante il periodo in cui il veicolo è sottoposto al sequestro (art. 213 C.d.S.) o al fermo (art. 214 C.d.S.) circoli abusivamente con il veicolo stesso, che nei confronti del proprietario o conducente che rifiuti di custodire, a proprie spese, il veicolo sequestrato o fermato.

In questo caso il veicolo, decorso un congruo termine, che sarà individuato dal regolamento, entra - ope legis - nel patrimonio disponibile dello Stato e può essere direttamente alienato o distrutto.

Si ha motivo di ritenere che siffatta procedura, una volta a regime, consentirà di alleggerire significativamente il pondus gravante sul Prefetto, che si trova oggi responsabile di una situazione oggettivamente di ardua gestione.



Gli elementi finora evidenziati consentono altresì di spiegare le ragioni in base alle quali si è ritenuto opportuno, per motivi di razionalità oltretutto di semplificazione amministrativa, pensare all'elaborazione di un unico regolamento, attesa anche la complementarità e l'integrazione della materia disciplinata.

Infine, il terzo comma dell'art.49 si riferisce a fattispecie di natura penale, come chiaramente si rileva dai lavori parlamentari ove si fa riferimento a determinati beni mobili registrati sequestrati e confiscati: autocarri, autoarticolati, automobili, motoscafi, veicoli blindati, utilizzati dai contrabbandieri.

Ne è prevista la vendita, tramite asta pubblica entro un anno dalla confisca. Viene inoltre stabilito che il ricavato sia destinato all'ammodernamento delle attrezzature tecnologiche di Polizia, Carabinieri, Guardia di Finanza e Polizia Penitenziaria.

### Art. 50

La previsione normativa contenuta nell'art. 50 della legge n. 448/2001, concernente disposizioni in materia di rottamazione straordinaria, si pone come norma di chiusura rispetto a quanto contenuto nell'art. 49.

Mentre questo si prefigge l'obiettivo di instaurare procedure che consentano, a regime, di gestire efficacemente gli effetti concreti dei provvedimenti ablatori connessi ad alcuni illeciti circolatori, quello mira a risolvere i gravi problemi che pone oggi la gestione delle centinaia di migliaia di veicoli giacenti da lungo tempo presso le depositerie, con la previsione, appunto, di una rottamazione straordinaria o di una loro alienazione.

Lo strumento normativo individuato è sempre quello del regolamento governativo, previsto dall'art.49.

Il primo comma dell'art.50 definisce i criteri generali cui la procedura di rottamazione dovrà attenersi.

Si tratta di veicoli:

- anche registrati, giacenti presso le depositerie autorizzate in applicazione di misure di sequestro e di altre sanzioni accessorie ovvero non alienati per mancanza di acquirenti;
- immatricolati per la prima volta da oltre cinque anni e privi di interesse storico e collezionistico;
- custoditi nelle depositerie da oltre due anni alla data del 31 dicembre 2001.

Tali mezzi, anche se non confiscati, sono rottamati o alienati.

Il secondo comma dell'articolo in esame detta i criteri per l'individuazione delle tariffe, forfettariamente determinate, in base alle quali dovranno essere liquidate, in un quinquennio, le spese di custodia.

Tali tariffe - in ragione del presumibile degrado dei veicoli - potranno essere fissate in deroga a quelle stabilite dal Prefetto, ai sensi dell'art.12 del D.P.R. n. 571/1982 (Norme per l'attuazione di alcuni articoli della legge di depenalizzazione n.689 del 1981), tenendo comunque conto degli usi locali.

Tale previsione normativa, se da un lato impegna l'Amministrazione a versare, nell'arco di cinque anni, le somme necessarie a pagare i custodi che gestiscono le deposi-

terie autorizzate, per contro consente di conseguire un considerevole risparmio in quanto il compenso forfettario previsto è di gran lunga inferiore a quello derivante dall'applicazione delle tariffe attualmente in vigore.

Atteso l'enorme numero dei veicoli in giacenza presso le depositerie e l'arco temporale della loro permanenza in custodia, si può ragionevolmente prevedere una significativa riduzione delle spese connesse alla procedura in parola.

A tali oneri, di cui è stata peraltro prevista la ripartizione in più esercizi finanziari, si potrà far fronte con le entrate derivanti dalle alienazioni dei veicoli sequestrati, oltretanto con i risparmi previsti a seguito della semplificazione delle procedure di sequestro e confisca, contemplate nell'art.49 della legge finanziaria 2002, dianzi illustrata.

## AMMINISTRAZIONE DEL PATRIMONIO E CONTABILITÀ GENERALE DELLO STATO

A) Norme generali sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato

LEGGE 28 dicembre 2001 n. 448

### **Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2002). (Stralcio)**

*Pubblicata nella Gazzetta Ufficiale 29 dicembre 2001, n. 301, S.O.*

#### **Capo IX - Altri interventi**

**49. Beni mobili registrati sequestrati e confiscati.**

1. Entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, è emanato, previ pareri del Consiglio di Stato e delle competenti Commissioni parlamentari, un regolamento governativo, ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della *legge 23 agosto 1988, n. 400*, che provvede a:

a) determinare le ipotesi, derivanti da circostanze o eventi eccezionali, in cui, nei procedimenti di sequestro amministrativo e confisca dei beni mobili registrati, si procede direttamente alla vendita anche prima del provvedimento definitivo di confisca;

b) stabilire modalità alternative alla restituzione del bene al proprietario;

c) semplificare il procedimento di sequestro amministrativo, nonché il procedimento di alienazione o distruzione dei veicoli confiscati;

d) prevedere la distruzione della merce contraffatta confiscata nelle vendite abusive

su aree pubbliche, salvo la conservazione di campioni da utilizzare a fini giudiziari.

2. Entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge è emanato, previo parere del Consiglio di Stato e delle competenti Commissioni parlamentari, un regolamento governativo, ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della *legge 23 agosto 1988, n. 400*, che provvede a semplificare ed uniformare il procedimento sanzionatorio degli illeciti in materia di circolazione stradale e, in particolare, quello di cui all'articolo 21, primo comma, della *legge 24 novembre 1981, n. 689*, e agli articoli 193 e 214 del *decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285*, e successive modificazioni, prevedendo, altresì, che i veicoli sottoposti alle sanzioni amministrative accessorie della confisca e del fermo vengano affidati, in via esclusiva, al trasgressore o agli altri soggetti obbligati in solido, nonché la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da 1.549,37 euro a 6.197,48 euro e la sanzione amministrativa accessoria della sospensione della patente da uno a tre mesi nei confronti di chiunque, durante il periodo in cui il veicolo è sottoposto al sequestro o al fermo, circola abusivamente con il veicolo stesso, e nei confronti del proprietario o conducente che rifiutano di custodire, a proprie spese, il veicolo sequestrato o fermato. In questo caso si procede direttamente alla

vendita del veicolo secondo le modalità di cui al comma 1, lettere a) e b).

3. Tutti i beni mobili registrati sequestrati e confiscati devono essere posti in vendita, tramite asta pubblica, entro un anno dalla data della confisca. Il ricavato, al netto delle somme di euro 77,50 milioni per l'anno 2002, 129,10 milioni per l'anno 2003 e 232,40 milioni a decorrere dall'anno 2004, è utilizzato per l'acquisto di attrezzature necessarie all'ammodernamento tecnologico e strumentale degli uffici della polizia, dei carabinieri, della guardia di finanza e della polizia penitenziaria, previa deduzione delle spese procedurali. Restano ferme le disposizioni vigenti che consentono l'affidamento e l'assegnazione dei beni mobili registrati sequestrati e confiscati alle forze di polizia che ne facciano richiesta per l'impiego in attività istituzionali.

#### **50. Disposizioni in materia di rottamazione di veicoli.**

1. I veicoli, anche registrati, giacenti presso le depositarie autorizzate a seguito dell'applicazione di misure di sequestro e sanzioni accessorie previste dal *decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285*, e successive modificazioni, ovvero quelli non alienati per mancanza di acquirenti, purché immatricolati per la prima volta da oltre cinque anni e privi di interesse storico e collezionistico,

comunque custoditi da oltre due anni alla data del 31 dicembre 2001, anche se non confiscati, sono rottamati o alienati.

2. Entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, lo stesso regolamento governativo previsto dall'articolo 49, comma 1, provvede:

a) a determinare le tariffe, forfettariamente individuate, in base alle quali dovranno essere liquidate, in un quinquennio, le spese di custodia, in deroga alle tariffe di cui all'articolo 12 del *decreto del Presidente della Repubblica 29 luglio 1982, n. 571*, tenendo comunque conto degli usi locali;

b) ad individuare il procedimento semplificato e le modalità attuative e operative dell'intervento previsto dal comma 1;

c) ad escludere che la prescrizione delle sanzioni o del diritto alla riscossione delle somme dovute a titolo di sanzione amministrativa, nonché il mancato recupero, nei confronti dei trasgressori, delle spese di custodia determini responsabilità contabile;

d) ad esentare dal pagamento di qualsiasi tributo o onere ai fini degli adempimenti relativi alle formalità di radiazione dei veicoli, le operazioni di rottamazione di cui al presente articolo;

e) a determinare il contributo per la rottamazione dovuto ai centri di raccolta autorizzati, decurtandolo dalle spese di custodia di cui alla lettera a).

# PUBBLICA SICUREZZA

*Bruna Elia*

## **La violenza negli stadi**

**Decreto legge 20 agosto 2001, n. 336, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 ottobre 2001, n. 377, recante disposizioni urgenti per contrastare i fenomeni di violenza in occasione di competizioni sportive**

L'atteggiarsi delle tifoserie nel contesto di competizioni sportive e, particolarmente, di quelle legate al mondo del calcio, è stato caratterizzato, nell'ultimo decennio, da un preoccupante aumento dei gravi episodi di violenza ed intemperanza registrati in tale ambito, comportando, come immediata conseguenza, danni e turbative all'ordine pubblico ed alla pubblica incolumità.

Si è trattato, con maggiore frequenza, di comportamenti caratterizzati dal lancio di oggetti ed artifici pirotecnici, dal danneggiamento di autovetture, vagoni ferroviari, pullman, infrastrutture ed esercizi pubblici, da detenzione e porto di coltelli di genere proibito, bastoni ed oggetti contundenti, nonché da forme di aggressione fisica.

È importante rilevare che, nella sola stagione sportiva 2000/2001, gli incidenti verificatisi complessivamente in occasione degli incontri di calcio di tutti i campionati professionistici italiani sono stati 323, contro i 224 della precedente stagione.

Di tali incidenti, oltre il 50 per cento è avvenuto nelle aree limitrofe agli impianti sportivi mentre i rimanenti sono stati registrati all'interno delle strutture sportive ovvero durante le trasferte (in particolare, alle stazioni ferroviarie di partenza e di arrivo, lungo le tratte ferroviarie o il tragitto tra le stazioni e gli stadi).

L'inasprimento del fenomeno ha determinato l'esigenza di provvedere, anche alla luce di un esame comparato della legislazione di altri Paesi europei, ad una revisione della disciplina finalizzata al contrasto degli episodi di violenza nel settore sportivo, intervenendo principalmente sul complesso delle disposizioni recate dalla legge 13 dicembre 1989, n. 401.

In particolare, attraverso il ricorso allo strumento della decretazione d'urgenza – attuata con decreto legge 20 agosto 2001, n. 336 – il Governo ha inteso approntare, in vista dell'imminente avvio della nuova stagione calcistica, una serie di misure idonee a reprimere i comportamenti pericolosi più diffusi posti in essere dalle frange violente

della tifoseria sportiva, in modo tale da prevenire o, comunque, arginare al massimo l'impatto del fenomeno e ridurre così il rischio di incidenti e turbative.

L'intero impianto normativo fa leva su taluni punti cardine posti a fondamento della riforma, che possono sostanzialmente ricondursi ad un ampliamento dell'area di prevenzione nei confronti dei fatti da cui possa scaturire danno alla pubblica incolumità, sì da rendere più esaustiva e, conseguentemente, più efficace la "copertura" avverso le degenerazioni violente del tifo sportivo; ad una accentuazione del rigore nella repressione dei comportamenti illeciti; ad un potenziamento di taluni strumenti di contrasto del fenomeno.

Queste, nel dettaglio, le innovazioni principali introdotte dal decreto-legge.

L'articolo 1 ha apportato talune modifiche alla legge n. 401/1989 che incidono, innanzi tutto, sulla disciplina del divieto di accesso ai luoghi in cui si svolgono le competizioni agonistiche, contenuta nell'art. 6 della medesima legge.

Un primo profilo attiene all'area di applicabilità di tale misura, disposta dal questore, che viene estesa anche ai soggetti che risultano denunciati o condannati per aver violato il divieto di usare caschi protettivi o qualunque altro mezzo atto a rendere difficoltoso il riconoscimento della persona, ovvero il divieto di accesso ai luoghi in cui si svolgono competizioni sportive con emblemi o simboli razzisti o discriminatori.

Lo stesso divieto di accesso è reso inoltre applicabile in relazione a nuove e specifiche fattispecie di reato che il decreto legge viene a configurare, quali il lancio di corpi contundenti o altri oggetti idonei a recare offesa alla persona, sia nei luoghi delle competizioni sia in quelli interessati alla sosta, al transito o al trasporto dei tifosi; il superamento di recinzioni o separazioni dell'impianto sportivo con pericolo per la pubblica incolumità e per la sicurezza pubblica nonché l'invasione del terreno di gioco nel corso delle competizioni.

Contestualmente, il decreto legge tocca talune modalità applicative delle misure disposte dal questore in connessione con il divieto di accesso ai luoghi considerati. In tal senso, l'obbligo posto al soggetto di presentarsi presso i locali uffici di polizia – che prima era temporalmente limitato al periodo di svolgimento dell'evento sportivo – viene esteso all'intero arco della giornata in cui si tiene la competizione, in modo tale da prevenire eventuali fatti violenti che possono scaturire dalle tifoserie anche in momenti antecedenti o successivi all'incontro agonistico.

Viene inoltre riconsiderata, sempre in un'ottica di maggiore garanzia della sicurezza e dell'incolumità pubblica, la durata massima delle misure applicabili dal questore, che, prima limitata ad un anno, è ora estesa ad un arco di tre anni.

In coerenza con le modifiche apportate alle modalità attuative ed ai termini massimi di durata dei provvedimenti del questore, il decreto legge ha avuto cura di operare, ai commi 6 e 7 dell'art. 6, un intervento del tutto parallelo sulle analoghe misure disposte dal giudice nei confronti dell'imputato o del condannato per violazione degli obblighi posti dal questore.

L'esigenza di un adeguamento a taluni principi espressi dalla Corte Costituzionale e la riforma del giudice unico hanno poi richiesto una revisione di alcune norme riguardanti le procedure di notifica e di convalida dei provvedimenti del questore.

In tal senso, il decreto legge ha recepito, con l'aggiunta del comma 2bis dell'art. 6, il principio espresso dalla Corte con sentenza del 19-23 maggio 1997, n. 144, secondo cui l'atto di notifica della prescrizione di presentarsi presso i locali uffici di polizia in determinati orari deve contenere l'avviso che l'interessato ha facoltà di presentare, personalmente o a mezzo difensore, memorie o deduzioni al giudice competente per la convalida del provvedimento stesso. Parimenti, la riformulazione del comma 3 del medesimo articolo – che disciplina la comunicazione delle prescrizioni del questore all'autorità giudiziaria – è stata operata in sintonia con la riforma del giudice unico e con l'assunto della Corte Costituzionale contenuto nella sentenza 2-7 maggio 1996, n. 143, che ha dichiarato l'illegittimità della norma, nella parte in cui prevedeva che anche la convalida del provvedimento adottato nei confronti del minore di età spettasse al giudice per le indagini preliminari presso la pretura territorialmente competente anziché al giudice per le indagini preliminari presso il tribunale dei minori.

Di particolare rilevanza, ai fini operativi, appare l'integrazione apportata dal decreto legge all'articolo 8 della legge n. 401/1989, con cui sono disciplinate le ipotesi di arresto entro i limiti delle 48 ore successive al fatto.

L'applicabilità dell'istituto è stata circoscritta ai reati commessi con violenza alle persone o alle cose in occasione o a causa di competizioni sportive, per i quali è obbligatorio o facoltativo l'arresto in flagranza, alle nuove fattispecie di illecito penale contemplate dall'art. 6bis della legge n. 401 (lancio di materiale pericoloso in occasione di competizioni agonistiche) nonché ai casi di violazione dei divieti posti dal questore. La procedibilità è stata ancorata alla impossibilità, da parte della polizia giudiziaria, di operare nell'immediatezza, pur avendo acquisito elementi idonei a comprovare gravi, precisi e concordanti indizi di colpevolezza nei confronti dell'autore del reato.

La norma è stata ispirata dalla esigenza di consentire ai competenti organi – nelle ricorrenti situazioni in cui l'affollamento degli impianti sportivi rende impraticabile e finanche rischioso per l'incolumità generale un intervento immediato – di poter disporre di un margine temporale adeguato per raccogliere il necessario materiale documentale sull'accaduto, identificare i responsabili e procedere quindi, entro un termine massimo comunque limitato, all'arresto.

In tal senso, la disposizione ha inteso superare le incertezze interpretative che si sono determinate, in sede applicativa, proprio in relazione all'istituto della flagranza ed alle condizioni che configurano lo stato di quasi flagranza.

Infine, l'articolo 1 del decreto legge ha introdotto due distinte previsioni – entrambe integrative della citata legge n. 401 – con cui è stata prevista la procedibilità con giudizio direttissimo per il complesso dei reati considerati dalla disciplina nonché l'applicabilità della medesima anche ai fatti commessi durante le trasferte da o verso i luoghi in cui si svolgono competizioni agonistiche. E questo con il chiaro intendimento di assicurare che il sistema di prevenzione e repressione degli illeciti collegati agli eventi sportivi copra l'intera area in cui si verificano le manifestazioni violente delle tifoserie, dalla quale non possono in alcun modo escludersi i percorsi intermedi di collegamento con gli impianti sportivi che divengono, frequentemente, teatro di gravi incidenti.

L'iter parlamentare di conversione in legge del provvedimento ha comportato, a seguito di un ampio ed approfondito dibattito sulla problematica e sugli interventiolutivi prescelti dal Governo, l'introduzione nel corpo normativo di alcune modifiche ed integrazioni, sui cui aspetti più rilevanti si fornisce una sintetica illustrazione.

Un primo profilo attiene all'applicazione del divieto di accesso agli impianti sportivi e dell'obbligo di comparizione presso gli uffici di pubblica sicurezza, su cui sono state introdotte le seguenti modifiche:

- con espresso riguardo ai presupposti, la legge di conversione ha introdotto una specificazione normativa che circoscrive l'ambito dei soggetti passibili delle misure adottate dal questore a coloro per i quali la denuncia o la condanna, anche con sentenza non definitiva, per i reati indicati dalla norma, siano intervenute nel corso degli ultimi cinque anni. Tale limitazione intende ancorare la valutazione circa la "pericolosità" del soggetto a fatti illeciti ricadenti in una fascia temporale più prossima al momento di applicazione delle misure poste dal questore, escludendo così la possibilità di riallacciarsi ad episodi eccessivamente risalenti nel tempo;

- è stato apportato un temperamento all'obbligo di comparizione presso gli uffici di pubblica sicurezza, prevedendo che la prescrizione debba comunque tenere conto dell'attività lavorativa dell'interessato;

- in conformità con la già citata pronuncia della Corte Costituzionale (sentenza 2-7 maggio 1996, n. 143) è stato più puntualmente specificato, nel corpo delle disposizioni, che la competenza per la convalida dei provvedimenti adottati dal questore spetta, per i minori di età, alla competente autorità giudiziaria presso il tribunale per i minorenni;

- sono state soppresse le norme che prevedevano l'applicabilità, da parte dell'autorità giudiziaria, delle misure analoghe a quelle disposte dal questore, allo scopo di escludere possibili duplicazioni o sovrapposizioni di interventi.

L'intervento parlamentare ha poi toccato, più direttamente, taluni profili sostanziali attinenti alla tipologia dei reati configurati dal provvedimento e alle pene ivi sancite. In particolare, le modifiche hanno comportato:

- la revisione della pena per coloro che violano i divieti e le prescrizioni del questore, che, prima fissata nell'arresto da tre a diciotto mesi, è stata indicata dalla legge di conversione nella reclusione da tre a diciotto mesi o nella multa fino a tre milioni;

- una riformulazione delle fattispecie previste dall'art. 6bis della legge n. 401, concernenti il lancio di materiale pericoloso e lo scavalco e l'invasione di campo, che ha inteso ridefinire l'indicazione di pericolosità del fatto illecito.

Sul piano più strettamente procedurale, il Parlamento, non condividendo l'introduzione dell'istituto dell'arresto entro le 48 ore per le tipologie di reati previste dalla stessa disciplina, ha ritenuto di sostituire la previsione disponendo comunque, per le medesime tipologie di reato, oltre all'arresto facoltativo in flagranza ove non già previsto, anche l'applicabilità del fermo di indiziato di delitto di cui all'art. 384 del codice di procedura penale.

Da ultimo, la legge di conversione ha introdotto alcune norme interpretative riguardanti l'accezione di manifestazione sportiva nonché quella di inneggiamento, incitamento ed induzione alla violenza.



DECRETO LEGGE 20 agosto 2001, n. 336 <sup>(1)</sup>.

**Disposizioni urgenti per contrastare i fenomeni di violenza in occasione di manifestazioni sportive.** <sup>(1/a)</sup>

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Visti gli articoli 77 e 87 della Costituzione;

Vista la legge 18 aprile 1975, n. 110, e successive modificazioni;

Vista la legge 13 dicembre 1989, n. 401, e successive modificazioni;

Ritenuta la straordinaria necessità ed urgenza di provvedere, particolarmente nell'imminenza dell'avvio del prossimo campionato di calcio previsto per la fine del mese di agosto, all'adozione di misure idonee a prevenire e reprimere i comportamenti più pericolosi che hanno determinato, nella scorsa stagione sportiva ed anche in recenti competizioni agonistiche, gravi e ricorrenti episodi di violenza;

Vista la deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del 9 agosto 2001;

Sulla proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, del Ministro per i beni e le attività culturali, del Ministro dell'interno e del Ministro della giustizia;

EMANA

il seguente decreto-legge:

**Art. 1**

*Modifiche alla legge 13 dicembre 1989, n. 401, e successive modificazioni.*

1. Alla legge 13 dicembre 1989, n. 401, sono apportate le seguenti modifiche:

- a) <sup>(2)</sup>;
- b) <sup>(3)</sup>;
- c) <sup>(4)</sup>;

d) <sup>(5)</sup>;  
e) al comma 1 dell'articolo 8, dopo le parole: "arresto in flagranza" sono inserite le seguenti: "o di arresto eseguito a norma dei commi 1-bis e 1-ter.";

- f) <sup>(6)</sup>;
- g) <sup>(7)</sup>.

**Art. 1-bis**

Nella legge 13 dicembre 1989, n. 401, ovunque ricorrano, le parole: "competizioni agonistiche sono sostituite dalle seguenti: "manifestazioni sportive" <sup>(7/a)</sup>.

**Art. 2**

*Modifiche alla legge 18 aprile 1975, n. 110, e successive modificazioni.*

1. <sup>(8)</sup>.

**Art. 2-bis**

*Norme di interpretazione autentica.*

1. Per manifestazioni sportive ai sensi degli articoli 1 e 2, si intendono le competizioni che si svolgono nell'ambito delle attività previste dalle federazioni sportive e dagli enti e organizzazioni riconosciuti dal Comitato olimpico nazionale italiano (CONI).

2. All'articolo 6, comma 1, della legge 13 dicembre 1989, n. 401, per incitamento, inneggiamento e induzione alla violenza deve intendersi la specifica istigazione alla violenza in relazione a tutte le circostanze indicate nella prima parte del comma <sup>(9)</sup>.

**Art. 3**

*Entrata in vigore.*

1. Il presente decreto entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana e sarà presentato alle Camere per la conversione in legge.

<sup>(1)</sup> Pubblicato nella Gazz. Uff. 21 agosto 2001, n. 193 e convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, L. 19 ottobre 2001, n. 377 (Gazz. Uff. 20 ottobre 2001, n. 245), entrata in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione.

<sup>(1/a)</sup> Titolo così modificato dalla legge di conversione 19 ottobre 2001, n. 377.

<sup>(2)</sup> La presente lettera, modificata dalla legge di conversione 19 ottobre 2001, n. 377, sostituisce i commi 1 e 2 dell'art. 6, L. 13 dicembre 1989, n. 401.

<sup>(3)</sup> Aggiunge il comma 2-bis all'art. 6, L. 13 dicembre 1989, n. 401.

<sup>(4)</sup> La presente lettera, modificata dalla legge di conversione 19 ottobre 2001, n. 377, sostituisce i commi 3, 5, 6 e 7 all'art. 6, L. 13 dicembre 1989, n. 401.

<sup>(5)</sup> La presente lettera, sostituita dalla legge di conversione 19 ottobre 2001, n. 377, aggiunge l'art. 6-bis alla L. 13 dicembre 1989, n. 401.

<sup>(6)</sup> La presente lettera, modificata dalla legge di conversione 19 ottobre 2001, n. 377, aggiunge i commi 1-bis, 1-ter e 1-quater all'art. 8, L. 13 dicembre 1989, n. 401.

<sup>(7)</sup> La presente lettera, modificata dalla legge di conversione 19 ottobre 2001, n. 377, aggiunge gli articoli 8-bis e 8-ter alla L. 13 dicembre 1989, n. 401.

<sup>(7/a)</sup> Comma aggiunto dalla legge di conversione 19 ottobre 2001, n. 377.

<sup>(8)</sup> Il presente comma, modificato dalla legge di conversione 19 ottobre 2001, n. 377, aggiunge un periodo al comma 3 dell'art. 4, L. 18 aprile 1975, n. 110.

<sup>(9)</sup> Articolo aggiunto dalla legge di conversione 19 ottobre 2001, n. 377.



Pierluigi Cozzoli e Vittorio Zappalorto

## **Solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso**

Con la legge 22 dicembre 1999, n. 512, sono stati istituiti presso il Ministero dell'Interno, oltre al Commissario per il coordinamento delle iniziative di solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, il Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso ed il Comitato di solidarietà alle vittime degli stessi reati, per le quali sono state previste determinate misure di sostegno e tutela, in ragione dei danni patiti da tali forme di criminalità.

Al fine di assicurare da subito la concreta applicazione della legge e nelle more dell'emanazione dello specifico regolamento di attuazione, lo stesso legislatore ha espressamente richiamato (art. 9, L. 512/1999), per la fase transitoria ed in quanto compatibili, le disposizioni del regolamento adottato con decreto del Ministro dell'Industria 12 agosto 1992, n. 396, concernente la gestione del Fondo di solidarietà per le vittime dell'estorsione.

Venendo a colmare una lacuna normativa che lasciava sostanzialmente priva di punti di riferimento taluni aspetti della legge, che necessitavano invece di una disciplina di dettaglio più puntuale e specifica di quanto non offrisse lo strumento sussidiario del citato regolamento del Ministro dell'Industria, è finalmente intervenuto il Decreto del Presidente della Repubblica 28 maggio 2001, n. 284 (*in G.U. n. 162 del 14 luglio 2001 –Serie generale-*), di cui si riporta il testo e che si passa ad illustrare nella sua interezza, con riferimento cioè, sia alle previsioni di carattere generale, concernenti il Comitato, il Commissario e la gestione del Fondo di rotazione, sia alle disposizioni che regolano il procedimento per l'accesso al Fondo.

**Decreto del Presidente della Repubblica 28 maggio 2001, n. 284.  
Regolamento di attuazione della legge 22 dicembre 1999, n. 512, concernente il Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso.**

### **Scheda riassuntiva del provvedimento**

La legge 22 dicembre 1999, n. 512, recante "Istituzione del Fondo di solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso" prevede, all'art. 7, l'emanazione di un regolamento, da adottarsi ai sensi dell'art. 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, per le seguenti finalità:

a) individuare, nel rispetto delle disposizioni dell'articolo 6 della stessa legge n. 512/1999, le modalità di gestione del Fondo istituito dall'art. 1;

b) individuare procedure di cooperazione tra gli uffici competenti in relazione all'applicazione della legge;

c) stabilire i principi cui dovrà uniformarsi il rapporto concessorio tra il Ministero dell'interno e la CONSAP, in relazione a quanto stabilito dalla legge;

d) individuare, nell'ambito del Ministero dell'interno, gli uffici preposti alla gestione del rapporto di concessione con la CONSAP, attribuendo a tali articolazioni compiti di assistenza tecnica e di supporto al Comitato di cui all'art. 3;

e) prevedere forme di informazione, assistenza e sostegno, poste a carico del Fondo, per garantire l'effettiva fruizione dei benefici da parte delle vittime;

f) disciplinare l'erogazione agli aventi diritto delle somme dovute, in guisa che, in caso di disponibilità finanziarie insufficienti, nell'anno di riferimento, a soddisfare per l'intero tutte le domande pervenute, sia possibile per i richiedenti un accesso al Fondo in quota proporzionale e l'integrazione negli anni successivi delle somme non percepite, senza interessi, rivalutazioni e altri oneri aggiuntivi;

g) disciplinare la procedura e le modalità di surrogazione del Fondo nei diritti della parte civile o dell'attore, prevista dall'art. 6, comma 4 della legge stessa.

### ***Le disposizioni del regolamento***

Il regolamento di attuazione della legge si compone di 16 articoli, ripartiti in tre titoli.

#### ***Il titolo I riguarda le disposizioni di carattere generale e comprende 7 articoli.***

L' **articolo 1** provvede a fissare, relativamente alle locuzioni di uso ricorrente, le corrispondenti definizioni, per rendere più agevole la lettura e l'interpretazione delle norme.

L' **articolo 2**, richiamando l'art. 3 della legge, quanto al Comitato, ne disciplina la convocazione (comma 1), ne assicura funzionalità ed efficienza con la previsione della nomina di membri supplenti (comma 2), ne fissa le regole di funzionamento mediante l'individuazione di un *quorum strutturale* per la validità delle sedute (comma 3 - maggioranza assoluta dei componenti), e di un *quorum funzionale* per la validità delle deliberazioni (comma 4 - maggioranza assoluta dei presenti aventi diritto al voto e prevalenza del voto del Commissario in caso di parità dei voti).

Il comma 5 prevede la partecipazione alle sedute del Comitato di due funzionari appartenenti all'ufficio richiamato dall'art. 7, comma 1, lettera d), della legge n. 512/1999, con compiti di supporto tecnico al Comitato e verbalizzazione.

Sempre considerando il profilo della funzionalità dell'organo, il comma 6 prevede l'emanazione di un decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, per stabilire le modalità di corresponsione dei gettoni di presenza ed il rimborso delle spese sostenute al Presidente del Comitato, ai singoli componenti ed ai funzionari addetti all'assistenza tecnica ed al supporto.

Gli oneri relativi sono posti a carico del Fondo, trattandosi di spese attinenti al funzionamento del Comitato stesso, secondo quanto previsto dal comma 5 dell'art. 3 della legge n. 512/1999.

L'**articolo 3** disciplina le attribuzioni del Comitato cui fa generico riferimento l'art. 6, comma 1 della legge. Nell'ordine, vengono prima indicate le funzioni fondamentali del Collegio, connesse alla concessione dei benefici recati dalla legge (risarcimento dei danni patrimoniali e non patrimoniali, rifusione delle spese ed onorari di costituzione e di difesa), come enunciato all'articolo 4 della medesima, poi tutte le altre attività che il Comitato deve

necessariamente realizzare in relazione all'*iter* del procedimento. Cioè a dire le decisioni di sospensione di quest'ultimo, ovvero di revoca o riforma dei provvedimenti già adottati.

Inoltre, allo scopo di evitare *empasse* al suddetto organo, dovute ad eventuali interpretazioni eccessivamente restrittive, è stata prevista per il Comitato anche una sorta di competenza residuale per la decisione di "ogni altra questione inerente all'applicazione della legge che il Commissario ritiene opportuno sottoporre al suo esame".

Il comma 2 dà attuazione alla previsione contenuta nell'art. 7, comma 1, lettera e) della legge, prevedendo che all'inizio di ogni anno, il Comitato approvi un programma di informazione finalizzato a promuovere la conoscenza delle iniziative in favore delle vittime dei reati di tipo mafioso e ad assicurare la fruibilità effettiva dei benefici da parte degli aventi diritto.

In analogia a quanto previsto dalla normativa in materia di misure a favore delle vittime dell'estorsione e dell'usura, tutte le iniziative di propaganda, sono realizzate d'intesa con il Dipartimento per l'informazione e l'editoria della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Le spese per le campagne di informazione sono a carico del Fondo, ai sensi del citato art. 7, comma 1, lettera e) della legge.

Tra le attività del Comitato è infine prevista, all'ultimo comma, la redazione e l'approvazione entro il 31 gennaio di ciascun anno di una relazione al Ministro dell'interno, in cui venga delineato il quadro delle questioni più rilevanti riguardanti l'applicazione della legge.

L'**articolo 4** dà attuazione alla disposizione dell'art. 7, comma 1, lettera d) della legge che prevede l'individuazione in ambito Ministero dell'interno, dell'ufficio preposto alla gestione del rapporto di concessione con la CONSAP, attribuendo a tale articolazione compiti di assistenza tecnica e supporto al Comitato. Detto ufficio è stato individuato in seno alle strutture della Direzione generale dei Servizi civili del suddetto Ministero, che già fornisce assistenza e supporto al Comitato di solidarietà per le vittime dell'estorsione e dell'usura, di cui all'art. 19 della legge 23 febbraio 1999, n. 44 e che gestisce, ai fini della ridetta legge 44/1999, analogo rapporto concessorio con la CONSAP.

L'**articolo 5** esplicita le attribuzioni proprie del Commissario, nella considerazione che la presidenza del Comitato - che ha un campo d'azione nazionale - non può non comportare un'esigenza di raccordo operativo, che coordini le attività e le iniziative promosse da enti pubblici e da private associazioni, con specifico riferimento alle finalità della legge.

Si è ritenuto altresì opportuno conferire al Commissario anche una competenza in ordine alle proposte di modifica ed integrazione alla normativa del Fondo, nonché di renderlo interlocutore diretto del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Ministro dell'interno, ai quali dovrà periodicamente riferire con apposita relazione sull'andamento delle iniziative, sui loro effetti e sui fattori che ostacolano le iniziative stesse.

Allo scopo, poi, di dare sostanza e concretezza alle attribuzioni del Commissario, è stata prevista l'istituzione di un ufficio, posto alle sue dirette dipendenze, da istituire con decreto del Ministero dell'interno e composto anche da personale reso disponibile dalle amministrazioni dello Stato e degli altri enti pubblici interessati.

Considerata, infine, la possibilità che l'incarico di Commissario venga affidato a persona che non sia in rapporto di servizio con lo Stato o con altro ente pubblico, è stata prevista la corresponsione, in questi casi, di un compenso da attribuire con le modalità ed alle condizioni stabilite con apposito decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica.

L'**articolo 6** individua i cespiti di entrata destinati ad alimentare la dotazione finanziaria del Fondo. Essi consistono in uno stanziamento ordinario di bilancio, previsto dall'art. 8 della legge, pari a 20 miliardi a partire dal 1999; nelle somme che dovessero confluire al Fondo stesso per il disposto dell'art. 2 della legge (vendita dei beni confiscati ai sensi della legge 31 maggio 1965, n. 575), ed in quelle che potranno essere introitate a seguito dell'esercizio della surrogazione del Fondo agli aventi diritto, ai sensi dell'art. 6, comma 4 della legge.

Per consentire al Commissario di poter programmare in tempo utile l'attività del Comitato, si è previsto che le somme rivenienti dalla vendita dei beni confiscati a termini dell'art. 2 della legge vengano individuate ogni anno, entro il 31 ottobre, con decreto del Ministro delle finanze, di concerto con il Ministro dell'interno, per essere rassegnate, entro i limiti di quanto versato nel corso dell'esercizio finanziario, al capitolo 2384 dello stato di previsione del Ministero dell'interno.

Il secondo comma dell'articolo in esame concessione le modalità ed i tempi con i quali le somme confluite nel capitolo indicato saranno messe a disposizione della concessionaria CONSAP.

L'**articolo 7** disciplina il rapporto concessorio con la CONSAP, per la gestione del Fondo.

La concessione, di durata triennale, è approvata con decreto del Ministro dell'interno e viene rinnovata, con le stesse modalità, per eguale periodo.

Con la stessa norma, vengono inoltre individuati i principi ai quali, giusta l'art. 7, comma 1, lettera c) della legge, si uniforma il rapporto tra il concessionario ed il Ministero concedente.

Tali principi attengono sia agli aspetti contabili, connessi all'erogazione delle provvidenze (gestione di cassa e patrimoniale del Fondo, garanzia dell'integrità del Fondo, liquidazione di spese, previsione delle spese di gestione ordinaria, presentazione al Commissario e alla Direzione generale dei Servizi civili, quale titolare del centro di responsabilità cui è iscritto il competente capitolo di bilancio, di un rendiconto annuale che, unitamente alla situazione patrimoniale e ad una relazione sull'attività svolta, dovrà essere sottoposto all'esame della Corte dei Conti), sia agli aspetti connessi alla verifica della rispondenza della gestione del Fondo alle finalità perseguite dalla legge.

**Il titolo II del regolamento comprende gli articoli da 8 a 15 e delinea il procedimento di accesso al Fondo.**

L'**articolo 8**, in conformità a quanto previsto dall'art. 6, comma 1 della legge, stabilisce che il procedimento è avviato a domanda dei soggetti interessati, come individuati a termini dell'art. 4 della legge.

L'**articolo 9** disciplina l'istruttoria della domanda e fissa alcuni termini endoprocedimentali, mentre il termine finale viene giustamente già indicato dalla legge, all'art. 6, comma 1.

In particolare è previsto un doppio criterio di radicamento del procedimento, che può originare sia presso la prefettura competente in base alla residenza dell'istante, sia presso quella competente in base alla giurisdizione dell'autorità giudiziaria che ha emesso la sentenza.

La domanda deve essere presentata, direttamente o a mezzo posta, all'ufficio competente.

In caso di errore nella spedizione, l'ufficio ricevente si incarica di inoltrare la domanda a quello competente, secondo i principi di *favor* e di economia dei mezzi che trovano ampio accoglimento nella legislazione più recente.

Appena ricevuta la domanda, l'autorità competente comunica all'istante l'avvio del procedimento e il nominativo del responsabile dell'istruttoria e al Comitato le generalità del richiedente, unitamente alla data di presentazione o di spedizione della domanda.

La disposizione persegue chiari intenti di trasparenza e vuole consentire che, indipendentemente dalla durata della fase endoprocedimentale presso la prefettura, la domanda venga comunque iscritta in un apposito elenco cronologico informatizzato, tenuto dal Comitato, per dare evidenza alle priorità tra i procedimenti avviati.

Si ritiene opportuno evidenziare che l'istruttoria prefettizia è volta a razionalizzare e snellire il procedimento in parola. In tal senso, l'esperienza pratica acquisita dagli uffici del Ministero dell'interno, competenti in materia di elargizioni a favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata (leggi 13 agosto 1980, n. 46 e 20 ottobre 1990, n. 302), e in quella di provvidenze a favore delle vittime dell'estorsione e dell'usura, mostra come sarebbe estremamente complesso e dispendioso per un organo centrale a competenza nazionale, gestire l'intero procedimento senza avvalersi, quantomeno per la fase istruttoria, di un'autorità periferica a diretto contatto con gli uffici e con l'ambiente in cui risiede il richiedente.

Sotto tale profilo e proprio per non appesantire il procedimento, si è previsto che il prefetto, entro 20 giorni dal ricevimento dell'istanza, invii comunque, a prescindere dalla definizione dell'istruttoria, la domanda e tutta la documentazione acquisita a corredo della medesima al Commissario per l'ulteriore corso del procedimento:

Compito del prefetto, in questa fase, è di verificare la sussistenza dei presupposti e dei requisiti per la corresponsione delle somme richieste. Attività, questa, che può essere svolta avvalendosi degli organi di polizia o chiedendo l'integrazione della domanda ai sensi dell'art. 6, comma 2 della legge.

**L'articolo 10** disciplina il contenuto della domanda e la documentazione da allegare.

In particolare sono previste varie dichiarazioni concernenti l'assenza di cause ostative alla concessione del beneficio, indicati all'art. 6, comma 1, lettere a), b), e c) della legge.

Alla data di presentazione della domanda, non devono essere state pronunciate, nei confronti dei beneficiari, sentenze di condanna per uno dei reati previsti dall'art. 407, comma 2, lettera a) del c.p.p. e non devono esserci, per gli stessi reati, procedimenti penali pendenti.

Inoltre, sempre alla data di presentazione della domanda, non devono essere state applicate e non devono esserci procedimenti in corso per l'applicazione di una delle misure di prevenzione previste dalla legge 31 maggio 1965, n. 575 e successive modificazioni.

Infine, posto che non è ammissibile che i benefici recati dalla legge possano essere pienamente riconosciuti anche quando il richiedente sia stato già risarcito, in tutto o in parte del danno dal condannato, è previsto che, nella domanda di accesso al Fondo, l'interessato dichiari che non gli sono state liquidate somme a titolo di risarcimento dei danni patrimoniali e non patrimoniali, di rifusione delle spese e degli onorari di costituzione e di difesa, da parte del soggetto condannato al risarcimento del danno.

Si prevede, altresì, ai sensi dell'art. 5, comma 4 della legge, che alla domanda venga allegata copia autentica dell'atto da cui origina il titolo risarcitorio: sentenza penale di condanna passata in giudicato, sentenza di condanna al pagamento di una provvisionale, sentenza civile di liquidazione del danno. Per tali due ultime tipologie di provvedimenti giudiziari si è ritenuto di intendere, in aderenza al dato testuale della legge, che non ne sia richiesta la *definitività*, essendo sufficiente la loro *definitività*.

**L'articolo 11** disciplina tutti casi di sospensione del procedimento, prevedendo che l'interessato sia tenuto informato della sospensione a cura del responsabile del procedimento.

Le cause di sospensione possono consistere nel riscontro di una causa ostativa, come un procedimento penale pendente per uno dei reati previsti dall'art. 407, comma 2, lettera a) del c.p.p., o di un procedimento per l'irrogazione di una misura di prevenzione, oppure nel riscontro di carenze e lacune nella domanda o nella documentazione presentata, ovvero, nella necessità da parte del Comitato di acquisire ulteriore documentazione integrativa o copia di atti e informazioni scritte dall'autorità giudiziaria che ha pronunciato la sentenza di condanna.

L'**articolo 12** ribadisce che il termine di durata del procedimento è di 60 giorni dalla data di presentazione o di ricevimento della domanda da parte dell'autorità competente. Pertanto i 20 giorni previsti per l'istruttoria prefettizia non si aggiungono, ma sono compresi nel termine suddetto. Restano ferme, ovviamente, le cause di sospensione del procedimento disciplinate dall'articolo precedente.

L'**articolo 13** disciplina la comunicazione della decisione prevedendo che la stessa venga immediatamente comunicata al prefetto, che a sua volta la deve inoltrare senza indugio agli interessati, alle autorità giudiziarie che hanno emesso le sentenze indicate all'art. 8, comma 2 del regolamento, e alla CONSAP perché possa provvedere prontamente alla liquidazione delle somme agli aventi diritto.

L'**articolo 14**, in attuazione della previsione contenuta all'art. 7, comma 1, lettera f) della legge, disciplina l'accesso al fondo in quota proporzionale per le ipotesi in cui le risorse disponibili non siano sufficienti a soddisfare per l'intero tutte le richieste pervenute nell'esercizio finanziario di riferimento. In detti casi, il Comitato, entro il 31 gennaio, stabilisce, tenendo presenti tutte le risorse disponibili, la quota percentuale dell'ammontare che complessivamente potrà erogare a titolo di risarcimento nel corso dell'esercizio stesso. Entro il biennio successivo alla prima parziale erogazione, il Comitato provvede alla liquidazione definitiva del risarcimento, senza gli aggravii dovuti ad interessi, rivalutazioni ed altri oneri aggiuntivi.

L'**articolo 15** considera le due ipotesi in cui il titolo giudiziario al risarcimento venga meno, a seguito di giudizio di revisione con sentenza di revoca passata in giudicato, o comunque non venga più riconosciuto in sede di definizione dell'impugnativa della sentenza civile di liquidazione del danno, ovvero della sentenza di condanna al pagamento della provvisoria. In tali casi, la deliberazione di accoglimento della domanda da parte del Comitato deve essere revocata con deliberazione del Comitato stesso.

Diversa è la fattispecie contemplata dal secondo comma, nel quale si riporta l'ipotesi in cui il titolo non venga meno a seguito delle impugnative delle sentenze di condanna, ma venga modificato l'ammontare del danno da risarcire. In tal caso, la delibera sarà riformata soltanto nel *quantum*.

Il terzo comma dell'articolo 15 pone infine un onere di informazione a carico dei giudici competenti, nei giudizi la cui conclusione incida nell'*an* o nel *quantum* di precedenti pronunce di risarcimento, per consentire al Comitato di revocare o riformare le proprie deliberazioni.

### ***Il titolo III comprende una sola disposizione, l'articolo 16.***

Esso afferma due fondamentali principi da rispettare nella gestione delle domande di accesso al Fondo, in conformità alle finalità perseguite dalla legge: il principio della spedi-



tezza, dell'imparzialità e dell'efficienza dell'azione amministrativa ed il principio della riservatezza circa i soggetti interessati ed i relativi procedimenti amministrativi.

Per quanto riguarda quest'ultimo, l'obbligo del riserbo viene rafforzato attraverso il necessario riferimento al rispetto dei principi recati dalla legge 31 dicembre 1996, n. 675 e successive modificazioni.

Entro i limiti fissati dalle esigenze di segretezza e di tutela della c.d. "privacy", prefetto e Comitato sono autorizzati a fornire informazioni agli aventi diritto sullo stato del procedimento.

DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA 28 maggio 2001, n. 284.

**Regolamento di attuazione della legge 22 dicembre 1999, n. 512, concernente il Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso.**

*G.U. n. 162 del 14 luglio 2001 – Serie generale*

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Visto l'articolo 87, comma quinto, della Costituzione;

Vista la legge 22 dicembre 1999, n. 512, ed in particolare l'articolo 7, comma 1;

Vista la legge 23 novembre 1998, n. 407;

Vista la legge 20 ottobre 1990, n. 302;

Visto l'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1998, n. 400;

Vista la preliminare deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del 4 aprile 2001;

Udito il parere del Consiglio di Stato, espresso dalla sezione consultiva per gli atti normativi nell'adunanza del 26 febbraio 2001;

Sentito il garante per la protezione dei dati personali;

Acquisito il parere delle competenti commissioni della Camera dei deputati;

Considerato che le competenti commissioni del Senato della Repubblica non hanno espresso il proprio parere nel termine prescritto;

Vista la deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del 17 maggio 2001;

Sulla proposta del Ministro dell'interno, di concerto con i Ministri della giustizia, del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, dell'industria, del commercio e dell'artigianato e del commercio con l'estero, delle finanze e per la solidarietà sociale;

E M A N A

il seguente regolamento:

### **Titolo I**

#### *Disposizioni generali*

#### **Art. 1**

##### *Definizioni*

**1.** Ai fini del presente regolamento si intendono: a) per "legge", la legge 22 dicembre 1999, n. 512 recante "Istituzione del Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso"; b) per "Comitato", il Comitato di solidarietà per le vittime dei reati di tipo mafioso previsto dall'articolo 3 della legge; c) per "Commissario", il commissario per il coordinamento delle iniziative di solidarietà per le vittime dei reati di tipo mafioso, di cui all'articolo 3, comma 1, della legge; d) per "Fondo", il Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso istituito dall'articolo 1 della legge; e) per "CONSAP", la con-

cessionaria di servizi assicurativi pubblici S.p.a., costituita ai sensi dell'articolo 16 del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1992, n. 359.

## **Art. 2.**

### *Composizione e funzionamento del Comitato*

1. Il Comitato, costituito con decreto del Ministro dell'interno e composto secondo quanto previsto dall'articolo 3 della legge, è presieduto dal commissario che lo convoca con le modalità stabilite dallo stesso Comitato.

2. Per ciascuno dei rappresentanti indicati dall'articolo 3 della legge si provvede alla nomina di un supplente.

3. Ai fini della validità delle sedute del Comitato è richiesta la maggioranza assoluta dei componenti. Di ciascuna seduta è redatto apposito processo verbale nel quale il voto contrario dei componenti dissenzienti è riportato nominativamente solo su loro espressa richiesta.

4. Le deliberazioni del Comitato sono approvate a maggioranza assoluta dei presenti aventi diritto al voto. A parità di voti prevale il voto del commissario.

5. Alle sedute del Comitato partecipano due funzionari dell'ufficio di cui all'articolo 4, con compiti di supporto tecnico e di verbalizzazione.

6. Con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, vengono stabilite le modalità di corresponsione dei gettoni di presenza e dei rimborsi delle spese sostenute, a valere sul Fondo, al presidente, ai componenti del Comitato ed ai funzionari con compiti di supporto tecnico e di verbalizzazione.

## **Art. 3.**

### *Attribuzioni del Comitato*

1. Il Comitato delibera sulle domande per il risarcimento dei danni, per la rifusio-

ne delle spese e degli onorari di costituzione e di difesa, su eventuali casi di sospensione del procedimento o di revoca o riforma dei provvedimenti già adottati, nonché su ogni altra questione inerente all'applicazione della legge che il commissario ritiene opportuno sottoporre al suo esame.

2. Il Comitato, all'inizio di ogni anno, approva un programma di informazione, predisposto dal commissario, finalizzato a promuovere la massima conoscenza delle iniziative di solidarietà e di sostegno in favore delle vittime dei reati di tipo mafioso. L'informazione può consistere nella divulgazione attraverso gli organi di stampa, delle finalità della legge e delle modalità di accesso al Fondo, nella diffusione audiovisiva di messaggi in ambito nazionale e locale, nonché nella realizzazione di materiale informativo. Le attività relative sono realizzate dal commissario d'intesa con la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per l'informazione e l'editoria. Le spese necessarie sono poste a carico del Fondo e sono liquidate dalla CONSAP.

3. Il Comitato approva, entro il 31 gennaio di ciascun anno, una relazione sull'attività svolta nell'anno precedente, illustrando le questioni di carattere interpretativo od applicativo più rilevanti inerenti il procedimento e proponendo eventuali modifiche o integrazioni della normativa vigente.

La relazione è trasmessa dal commissario al Ministro dell'interno.

## **Art. 4.**

### *Ufficio di supporto al Comitato*

1. Con decreto del Ministro dell'interno, da adottarsi entro quarantacinque giorni dalla data di entrata in vigore del presente regolamento, è individuato, nell'ambito delle strutture della direzione generale dei servizi civili del Ministero dell'interno e ferma restando la dotazione organica del medesimo Ministero, un ufficio con i seguenti compiti:

a) gestione del rapporto di concessione con la CONSAP;

b) assistenza tecnica e supporto del Comitato.

### **Art. 5.**

#### *Attribuzioni del commissario*

**1.** Per il raggiungimento delle finalità di cui all'articolo 3 della legge, al commissario spettano i seguenti compiti:

a) coordinamento delle iniziative di solidarietà e sostegno alle vittime dei reati di tipo mafioso, in raccordo con gli altri enti interessati;

b) proposta al Ministro dell'interno di modifiche ed integrazioni alla disciplina normativa del Fondo, al fine di rendere più efficace e snella l'azione amministrativa;

c) relazione periodica al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Ministro dell'interno sull'andamento delle iniziative, sui loro effetti e sugli aspetti che eventualmente ostacolano la loro proficua attuazione.

**2.** Per il conseguimento delle finalità di cui al comma 1, il commissario si avvale di una apposita struttura posta alle sue dirette dipendenze, istituita senza oneri aggiuntivi di spesa presso il Ministero dell'interno e composta anche da personale comandato dalle amministrazioni e dagli enti pubblici di cui al comma 1, secondo quanto stabilito con decreto del Ministro dell'interno, da adottarsi entro quarantacinque giorni dalla data di entrata in vigore del presente regolamento. Con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, sono stabilite le modalità per la corresponsione del compenso al commissario, qualora non appartenente ad una pubblica amministrazione.

**3.** Le amministrazioni interessate assicurano ogni collaborazione per agevolare l'espletamento dei compiti del Comitato e dell'ufficio del commissario

### **Art. 6**

#### *Risorse finanziarie*

**1.** Il Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, istituito presso il Ministero dell'interno, è alimentato:

a) dallo stanziamento del capitolo di bilancio n. 2384 di pertinenza del Centro di responsabilità 5 - Servizi civili dello stato di previsione della spesa del Ministero dell'interno;

b) dalle somme di cui all'articolo 2 della legge, individuate entro il 31 ottobre di ciascun anno con decreto del Ministro delle finanze, di concerto con il Ministro dell'interno, le quali, nei limiti di quanto versato nell'esercizio finanziario, saranno riassegnate con decreto del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, al capitolo di spesa di cui alla lettera a), con le procedure di cui al decreto del Presidente della Repubblica 10 novembre 1999, n. 469;

c) dalle somme eventualmente introitate per effetto dell'esercizio della surrogazione del Fondo agli aventi titolo, ai sensi dell'articolo 6, comma 4, della legge.

**2.** Le predette somme sono messe a disposizione della CONSAP con le modalità e i tempi che verranno determinati nel provvedimento di concessione previsto dall'articolo 7.

### **Art. 7.**

#### *Rapporto concessorio con la CONSAP*

**1.** Con decreto del Ministro dell'interno, da emanarsi entro quarantacinque giorni dalla data di entrata in vigore del presente regolamento, è approvata la concessione per la gestione del Fondo da parte della CONSAP. La concessione ha la durata di tre anni ed è rinnovata alla scadenza, con le stesse modalità, per un uguale periodo.

2. La concessione si uniforma al principio di affidare alla CONSAP, quale concessionaria, l'esecuzione delle delibere adottate dal Comitato, la gestione di cassa e patrimoniale del Fondo, la conservazione della sua integrità, la liquidazione delle spese relative ai programmi di informazione di cui all'articolo 3, comma 2, nonché al principio di garantire la verifica periodica da parte dell'amministrazione concedente, della corrispondenza della gestione del Fondo alle finalità indicate dalla legge.

3. Ai fini di cui al comma 2, la concessione definisce, tra l'altro, le modalità di esercizio concernenti:

a) l'erogazione delle somme e la loro liquidazione, anche tramite apposite convenzioni con le banche;

b) la ripetizione nei casi di revoca o riforma disposta dal Comitato ai sensi dell'articolo 15 delle somme già erogate, nonché l'esercizio del diritto di surroga previsto dall'articolo 6, comma 4, della legge;

c) la previsione dell'ammontare complessivo delle somme da destinare annualmente ai sensi dell'articolo 4 della legge, al sostenimento delle spese di gestione ordinaria, all'acquisto di titoli ed obbligazioni dello Stato, nonché alle spese per le attività di informazione di cui all'articolo 7, comma 1, lettera e), della legge;

d) la presentazione alla direzione generale dei Servizi civili del Ministero dell'interno per il successivo inoltramento, per il tramite dell'ufficio centrale del bilancio, alla Corte dei conti, del rendiconto annuale, approvato dal Consiglio di amministrazione della concessionaria, accompagnato dalla situazione patrimoniale del Fondo e da una relazione sull'attività svolta. Analoga presentazione va fatta anche al commissario.

4. La concessione stabilisce, altresì, le modalità di accreditamento alla CONSAP delle somme che affluiscono al Fondo.

## **Titolo II**

### *Procedimento di accesso al Fondo*

#### **Art. 8.**

##### *Domanda di accesso al Fondo*

1. Il procedimento per l'accesso al Fondo ha inizio con la presentazione di apposita domanda da parte dei soggetti indicati dall'articolo 4 della legge.

#### **Art. 9.**

##### *Istruttoria della domanda e termini del procedimento*

1. La domanda per l'accesso al Fondo è presentata direttamente inviata a mezzo plico raccomandato con avviso di ricevimento al prefetto della provincia nella quale il richiedente ha la residenza, ovvero in cui ha sede l'autorità giudiziaria che ha emesso la sentenza.

2. Nel caso di invio o presentazione di una domanda ad un ufficio non competente, quest'ultimo provvede immediatamente ad inoltrarla all'ufficio competente. In questo caso, il termine di sessanta giorni previsto dall'articolo 5, comma 1, della legge per la conclusione del procedimento, decorre dal giorno in cui la domanda è pervenuta alla prefettura competente.

3. Il prefetto, ricevuta la domanda, comunica ai soggetti aventi diritto al risarcimento, l'avvio del procedimento ed il nominativo del funzionario responsabile dell'istruttoria, e al Comitato le generalità del richiedente e la data di presentazione o di spedizione della domanda, ai fini della sua iscrizione in un elenco cronologico informatizzato tenuto dall'ufficio di cui all'articolo 5, comma 2.

4. Il prefetto verifica la sussistenza dei presupposti e dei requisiti per la corrispondenza delle somme richieste, così come stabilito dagli articoli 4 e 6 della legge, avva-

lendosi anche, a tale fine, degli organi di polizia ed integrando eventualmente gli atti istruttori ai sensi dell'articolo 6, comma 2, della legge.

5. Il prefetto, entro venti giorni dal ricevimento dell'istanza, invia la domanda e la relativa documentazione istruttoria al Comitato unitamente ad un parere circa la sussistenza dei requisiti per l'accesso al Fondo.

#### **Art. 10**

##### *Contenuto e documentazione della domanda*

1. La domanda sottoscritta dai soggetti indicati all'articolo 4 della legge, deve contenere:

a) la dichiarazione di essere vittima di uno dei delitti di cui all'articolo 4, comma 1, della legge. Tale dichiarazione è riferita al soggetto deceduto in caso di domanda presentata dai successori a titolo universale;

b) la dichiarazione che, alla data di presentazione della domanda, nei confronti dei beneficiari non è stata pronunciata sentenza definitiva di condanna per uno dei reati di cui all'articolo 407, comma 2, lettera a), del codice di procedura penale e che per gli stessi reati non vi sono a carico procedimenti penali in corso;

c) la dichiarazione che, alla data di presentazione della domanda, non è stata applicata in via definitiva e non vi sono procedimenti in corso per l'applicazione di una misura di prevenzione, ai sensi della legge 31 maggio 1965, n. 575, e successive modificazioni;

d) la dichiarazione che, alla data di presentazione della domanda, non sono state liquidate somme a titolo di risarcimento dei danni patrimoniali e non patrimoniali, di rifusione delle spese e degli onorari di costituzione e di difesa da parte del soggetto condannato al risarcimento del danno.

2. In caso di domanda presentata dai successori a titolo universale, le dichiarazioni di cui alle lettere b) e c) del comma 1, sono riferite anche al soggetto deceduto.

3. Alla domanda è allegata copia autentica dell'estratto della sentenza di condanna passata in giudicato di cui all'articolo 4 della legge, ovvero dell'estratto della sentenza di condanna al pagamento della provvisionale, ovvero dell'estratto della sentenza civile di liquidazione del danno.

#### **Art. 11.**

##### *Sospensione del procedimento*

1. Il procedimento per l'accesso al Fondo è sospeso nei seguenti casi:

a) quando, sulla base delle dichiarazioni rese nella domanda o degli accertamenti istruttori disposti, venga riscontrata l'esistenza di un procedimento penale pendente per uno dei reati di cui all'articolo 407, comma 2, lettera a), del codice di procedura penale o di un procedimento per l'applicazione di una misura di prevenzione ai sensi della legge 31 maggio 1965, n. 575, e successive modificazioni;

b) qualora la domanda prodotta dall'interessato risulti incompleta della documentazione di cui all'articolo 10;

c) qualora il Comitato, ai fini della completezza della documentazione posta a base della richiesta di accesso al Fondo, ritenga necessario invitare, ai sensi dell'articolo 6, comma 2, della legge, l'interessato a fornire documentazione integrativa o di acquisire copia di atti e informazioni scritte dall'autorità giudiziaria che ha pronunciato la sentenza di condanna.

2. Nelle ipotesi di cui al comma 1, il responsabile del procedimento comunica immediatamente all'interessato le cause di sospensione.

#### **Art. 12**

##### *Deliberazione sulla domanda*

1. Ferme restando le ipotesi di sospensione di cui all'articolo 11, il Comitato, ricevuta la domanda corredata della documentazione istruttoria, delibera sulla richie-

sta di risarcimento entro sessanta giorni dalla data di presentazione o di ricevimento della domanda da parte della prefettura competente.

### **Art. 13**

#### *Comunicazione della decisione*

1. La deliberazione di cui all'articolo 12, comma 1, è immediatamente trasmessa dal commissario al prefetto competente per l'immediato inoltro agli interessati, nonché alle autorità giudiziarie che hanno emesso le sentenze di cui all'articolo 4, comma 1, della legge e di cui all'articolo 5, comma 4, della legge, ed alla CONSAP per gli adempimenti di cui all'articolo 7.

### **Art. 14**

#### *Accesso al Fondo in quota proporzionale*

Il Comitato, in caso di disponibilità finanziarie insufficienti nell'anno di riferimento, delibera l'accesso al Fondo in quota proporzionale, stabilendo a tal fine, entro il 31 gennaio, la misura percentuale dell'ammontare complessivo dei risarcimenti che possono essere erogati, tenendo conto delle richieste soddisfatte solo in parte nell'anno precedente, delle domande già esaminate dal Comitato e di quelle che potranno essere presentate dagli interessati nel corso dell'esercizio, delle disponibilità del Fondo, al netto delle spese di gestione, risultanti dagli stanziamenti di bilancio e dalle somme che saranno trasferite ai sensi dell'articolo 2 della legge. Entro il biennio successivo all'anno di riferimento, sulla base delle effettive risultanze, il comitato provvede alla liquidazione definitiva, senza aggravii di spesa derivanti da interessi, rivalutazioni ed altri oneri aggiuntivi.

### **Art. 15**

#### *Revoca e riforma*

1. La deliberazione di accoglimento della domanda è revocata con delibera del

Comitato: a) qualora, a seguito di specifico giudizio di revisione la sentenza di condanna di cui all'articolo 4, comma 1, della legge, sia stata revocata con decisione passata in giudicato; b) qualora in sede di definizione dell'impugnativa della sentenza civile di liquidazione del danno, ovvero della sentenza di condanna al pagamento della provvisoria, sia venuto meno il titolo al risarcimento concesso.

2. La deliberazione di accoglimento della domanda è riformata con delibera del Comitato qualora in sede di definizione delle impugnative di cui al comma 1, lettera b), sia stato modificato l'ammontare del risarcimento dovuto.

3. Ai fini di quanto previsto nel comma 2, la cancelleria del giudice competente per i giudizi ivi indicati, avvisa il Comitato dei fatti rilevanti per l'adozione della deliberazione di revoca o di riforma.

4. Per l'esecuzione dei provvedimenti di revoca o di riforma si osservano le disposizioni di cui all'articolo 13.

## **Titolo III**

### *Tutela delle informazioni*

### **Art. 16**

#### *Riservatezza del procedimento*

1. Tutti gli organi ed i soggetti chiamati a svolgere funzioni nell'ambito del procedimento disciplinato dal presente regolamento curano che la rispettiva attività sia espletata in modo tale da assicurare la massima celerità e speditezza delle procedure, e nel rispetto dei principi di imparzialità ed efficienza dell'azione amministrativa, nonché dei principi contenuti nella legge 31 dicembre 1996, n. 675, e successive modificazioni e integrazioni, e dei relativi regolamenti attuativi.

2. Gli organi preposti alla gestione del Fondo e i relativi uffici sono tenuti al segreto in ordine ai soggetti interessati all'acces-

so e alle relative procedure, ai sensi del decreto del Ministro dell'interno 10 maggio 1994, n. 415, e successive modificazioni. Gli atti del procedimento sono coperti dal segreto d'ufficio, a termini dell'articolo 6, comma 3, della legge. Di essi e del loro contenuto è pertanto vietata la pubblicazione.

3. Su richiesta degli aventi diritto al risarcimento, ed entro i limiti di cui al comma 2, il prefetto ed il Comitato forniscono le informazioni sullo stato del procedimento.

Il presente decreto, munito del sigillo dello Stato, sarà inserito nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana.

È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare.

Dato a Roma, addì 28 maggio 2001

CIAMPI

AMATO, *Presidente del Consiglio dei Ministri*  
 BIANCO, *Ministro dell'interno*; FASSINO, *Ministro della giustizia*; VISCO, *Ministro del tesoro del bilancio e della programmazione economica*; LETTA, *Ministro dell'industria del commercio e dell'artigianato e del commercio con l'estero*; DEL TURCO, *Ministro delle finanze*; TURCO, *Ministro per la solidarietà sociale*.

Visto, *il Guardasigilli*: FASSINO

Registrato alla Corte dei conti il 3 luglio 2001  
 Ministeri istituzionali, registro n. 10, foglio n. 143.

*Note alle premesse*

- L'art. 87, comma quinto, della Costituzione della Repubblica italiana conferisce al Presidente della Repubblica il potere di promulgare le leggi e di emanare i decreti aventi valore di legge e i regolamenti.

- Si riporta il testo dell'art. 7, comma 1, della legge 22 dicembre 1999, n. 512 (Istituzione del Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso):

#### Art. 7

(Regolamento di attuazione)

1. Con regolamento da emanare entro il termine di quattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, ai sensi dell'art. 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, il Governo adotta norme per:

a) individuare, nel rispetto delle disposizioni di cui all'art. 6, le modalità di gestione del Fondo;

b) individuare procedure di cooperazione tra gli uffici competenti in relazione all'applicazione della presente legge;

c) stabilire i principi cui dovrà uniformarsi il rapporto concessorio tra il Ministero dell'interno e la CONSAP in relazione a quanto previsto dalla presente legge;

d) individuare, nell'ambito del Ministero dell'interno, gli uffici preposti alla gestione del rapporto di concessione con la CONSAP, attribuendo agli stessi compiti di assistenza tecnica e di supporto al Comitato di cui all'art. 3;

e) prevedere forme di informazione, assistenza e sostegno, poste a carico del Fondo, per garantire l'effettiva fruizione dei benefici da parte delle vittime;

f) disciplinare l'erogazione delle somme dovute agli aventi diritto in modo che, in caso di disponibilità finanziarie insufficienti, nell'anno di riferimento, a soddisfare per intero tutte le domande pervenute, sia possibile per i richiedenti un accesso al Fondo in quota proporzionale e l'integrazione delle somme non percepite dal Fondo negli anni successivi, senza interessi, rivalutazioni e altri oneri aggiuntivi;

g) disciplinare la procedura e la modalità di surrogazione del Fondo nei diritti della parte civile o dell'attore prevista dall'art. 6, comma 4".

- La legge 23 novembre 1998, n. 407, reca: "Nuove norme in favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata".

- La legge 20 ottobre 1990, n. 302, reca: "Norme a favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata".

- Si riporta il testo vigente dell'art. 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri):

#### "Art. 17 (Regolamenti)

1. Con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, sentito il parere del Consiglio di Stato che deve pronunciarsi entro novanta giorni dalla richiesta, possono essere emanati regolamenti per disciplinare:

a) l'esecuzione delle leggi e dei decreti legislativi, nonché dei regolamenti comunitari;

b) l'attuazione e l'integrazione delle leggi e dei decreti legislativi recanti norme di principio, esclusi

quelli relativi a materie riservate alla competenza regionale;

c) le materie in cui manchi la disciplina da parte dileggi o di atti aventi forza di legge, sempre che non si tratti di materie comunque riservate alla legge;

d) l'organizzazione ed il funzionamento delle amministrazioni pubbliche secondo le disposizioni dettate dalla legge".

#### *Note all'art. 1:*

**- Si riporta il testo dell'art. 3 della citata legge 22 dicembre 1999, n. 512:**

#### **Art. 3**

*(Comitato di solidarietà per le vittime dei reati di tipo mafioso)*

1. Presso il Ministero dell'interno è istituito il Comitato di solidarietà per le vittime dei reati di tipo mafioso. Il Comitato è presieduto dal Commissario per il coordinamento delle iniziative di solidarietà per le vittime dei reati di tipo mafioso, nominato dal Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'interno, anche al di fuori del personale della pubblica amministrazione, tra persone di comprovata esperienza nell'attività di solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso. Il Comitato è composto:

- a) da un rappresentante del Ministero dell'interno;
- b) da un rappresentante del Ministero di grazia e giustizia;
- c) da un rappresentante del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato;
- d) da un rappresentante del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica;
- e) da un rappresentante del Ministero delle finanze;
- f) da un rappresentante della Presidenza del Consiglio dei Ministri, dipartimento per gli affari sociali;
- g) da un rappresentante della Concessionaria di servizi assicurativi pubblici S.p.a. (CONSAP), senza diritto di voto.

2. Il Commissario ed i rappresentanti dei Ministeri restano in carica per quattro anni e l'incarico non è rinnovabile per più di una volta.

3. Fino alla data di entrata in vigore del regolamento previsto dall'art. 7, la gestione del Fondo è attribuita al Comitato di cui al presente articolo, secondo quanto previsto dall'art. 6.

4. A decorrere dalla data di entrata in vigore del regolamento previsto dall'art. 7, la gestione del Fondo è attribuita alla CONSAP, che vi provvede per conto del Ministero dell'interno sulla base di apposita concessione.

5. Gli oneri derivanti dal presente articolo sono posti a carico del Fondo".

**- Si riporta il testo dell'art. 16 del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333, convertito, con modificazio-**

**ni, dalla legge 8 agosto 1992, n. 359 (Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica):**

#### **Art. 16.**

1. Entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, il Ministro del tesoro predispose un programma di riordino delle partecipazioni di cui all'art. 15 e lo trasmette, d'intesa con i Ministri del bilancio e della programmazione economica, dell'industria, del commercio e dell'artigianato e delle partecipazioni statali, al Presidente del Consiglio dei Ministri. Il programma di riordino delle partecipazioni di cui all'art. 15 è finalizzato alla valorizzazione delle partecipazioni stesse, anche attraverso la previsione di cessioni di attività e di rami di aziende, scambi di partecipazioni, fusioni, incorporazioni ed ogni altro atto necessario per il riordino.

2. Il programma deve prevedere la quotazione delle società partecipate derivanti dal riordino delle attuali partecipazioni e l'ammontare dei ricavi da destinare alla riduzione del debito pubblico.

3. Il Presidente del Consiglio dei Ministri invia il programma di riordino alle competenti commissioni parlamentari che esprimono il proprio parere entro il termine previsto dai regolamenti di ciascuna Camera. Decorso tale termine, il programma è approvato dal Consiglio dei Ministri e diviene esecutivo".

#### *Nota all'art. 2:*

**- Per il testo dell'art. 3 della legge 22 dicembre 1999, n. 512, si veda nelle note all'art. 1.**

#### *Nota all'art. 5:*

**- Per il testo dell'art. 3 della legge 22 dicembre 1999, n. 512, si veda nelle note all'art. 1.**

#### *Note all'art. 6:*

**- Si riporta il testo degli articoli 2 e 6, comma 4, della citata legge 22 dicembre 1999, n. 512:**

#### **Art. 2**

*(Modifiche all'art. 2-undecies della legge 31 maggio 1965, n. 575)*

1. All'art. 2-undecies della legge 31 maggio 1965, n. 575, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 1, lettera a), sono aggiunte, in fine, le parole: "o che non debbano essere utilizzate per il risarcimento delle vittime dei reati di tipo mafioso";

b) al comma 1, lettera b), dopo la parola: "titoli" sono inserite le seguenti: ", al netto del ricavato della



vendita dei beni finalizzata al risarcimento delle vittime dei reati di tipo mafioso”;

c) al comma 2, lettera a), sono aggiunte, in fine, le parole: “, salvo che si debba procedere alla vendita degli stessi finalizzata al risarcimento delle vittime dei reati di tipo mafioso”;

d) al comma 3, lettera b), dopo le parole: “interesse pubblico” sono inserite le seguenti: “o qualora la vendita medesima sia finalizzata al risarcimento delle vittime dei reati di tipo mafioso”;

e) al comma 3, lettera c), dopo le parole: “interesse pubblico” sono inserite le seguenti: “o qualora la liquidazione medesima sia finalizzata al risarcimento delle vittime dei reati di tipo mafioso”.

#### Art. 6

*(Gestione delle domande per l'accesso al Fondo)*

4. Il Fondo è surrogato, quanto alle somme corrisposte agli aventi titolo, nei diritti della parte civile o dell'attore verso il soggetto condannato al risarcimento del danno. Tali somme rimangono a titolo definitivo a carico del Fondo nel caso in cui questo non possano soddisfare il suo diritto nei confronti del soggetto condannato al risarcimento del danno”.

- **Il decreto del Presidente della Repubblica 10 novembre 1999, n. 469, reca: “Regolamento recante norme di semplificazione del procedimento per il versamento di somme all'entrata e la riassegnazione alle unità previsionali di base per la spesa del bilancio dello Stato, con particolare riferimento ai finanziamenti dell'Unione europea, ai sensi dell'art. 20, comma 8, della legge 15 marzo 1997, n. 59”.**

*Note all'art. 7:*

- Per il testo dell'art. 6, comma 4, e 7, comma 1, lettera e), della citata legge 22 dicembre 1999, n. 512, si veda rispettivamente, nelle note all'art. 6 e alle premesse.

- Si riporta il testo dell'art. 4, della citata legge 22 dicembre 1999, n. 512:

#### Art. 4

*(Accesso al Fondo)*

1. Hanno diritto di accesso al Fondo, entro i limiti delle disponibilità finanziarie annuali dello stesso, le persone fisiche e gli enti costituiti parte civile nelle forme previste dal codice di procedura penale, a cui favore è stata emessa, successivamente alla data del 30 settembre 1982, sentenza definitiva di condanna al risarcimento dei danni, patrimoniali e non patrimoniali, nonché alla rifusione delle spese e degli onorari di costituzione e di difesa, a carico di soggetti imputati, anche in concorso, dei seguenti reati:

a) del delitto di cui all'art. 416-bis del codice penale;  
b) dei delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dal medesimo art. 416-bis;

c) dei delitti commessi al fine di agevolare l'attività delle associazioni di tipo mafioso.

2. Hanno altresì diritto di accesso al Fondo, entro i limiti delle disponibilità finanziarie annuali dello stesso, le persone fisiche e gli enti costituiti in un giudizio civile, nelle forme previste dal codice di procedura civile, per il risarcimento dei danni causati dalla consumazione dei reati di cui al comma 1, accertati in giudizio penale, nonché i successori a titolo universale delle persone a cui favore è stata emessa la sentenza di condanna di cui al presente articolo.

3. Nei casi previsti dai commi 1 e 2, l'obbligazione del Fondo non sussiste quando nei confronti delle persone indicate nei medesimi commi è stata pronunciata sentenza definitiva di condanna per uno dei reati di cui all'art. 407, comma 2, lettera a), del codice di procedura penale, è applicata in via definitiva una misura di prevenzione, ai sensi della legge 31 maggio 1965, n. 575, e successive modificazioni.

4. Il diritto di accesso al Fondo non può essere esercitato da coloro che, alla data di presentazione della domanda, sono sottoposti a procedimento penale per uno dei reati di cui all'art. 407, comma 2, lettera a), del codice di procedura penale, o ad un procedimento per l'applicazione di una misura di prevenzione, ai sensi della legge 31 maggio 1965, n. 575, e successive modificazioni”.

**Nota all'art. 8:**

- Per il testo dell'art. 4 della citata legge 22 dicembre 1999, n. 512, si veda nelle note all'art. 7.

**Nota all'art. 9:**

- Si riporta il testo dell'art. 5, della citata legge 22 dicembre 1999, n. 512:

#### Art. 5

*(Domanda per l'accesso al Fondo)*

1. Quando, ai sensi dell'art. 416 del codice di procedura penale, è depositata la richiesta di rinvio a giudizio per i reati di cui all'art. 4, comma 1, della presente legge, il giudice fa notificare al Fondo l'avviso del giorno, dell'ora e del luogo dell'udienza, con la richiesta di rinvio a giudizio formulata dal pubblico ministero.

Note all'art. 10:

- Per il testo dell'art. 4 della citata legge 22 dicembre 1999, n. 512, si veda nelle note all'art. 7.

- Si riporta il testo dell'art. 407, comma 2, lettera a), del codice di procedura penale:

**Art. 407**

*(Termini di durata massima delle indagini preliminari)*

2. La durata massima è tuttavia di due anni se le indagini preliminari riguardano:

a) i delitti appresso indicati:

1) delitti di cui agli articoli 285, 286, 416-*bis* e 422 del codice penale, 291-ter, limitatamente alle ipotesi aggravate previste dalle lettere a), d) ed e) del comma 2, e 291-quater, comma 4, del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43;

2) delitti consumati o tentati di cui agli articoli 575, 628, comma 3, 629, comma 2, e 630 dello stesso codice penale;

3) delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dall'art. 416-*bis* del codice penale ovvero al fine di agevolare le attività delle associazioni previste dallo stesso articolo;

4) delitti commessi per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordinamento costituzionale per i quali la legge stabilisce la pena della reclusione non inferiore nel minimo a cinque anni o nel massimo a dieci anni, nonché delitti di cui agli articoli 270, terzo comma, 270-*bis*, secondo comma, e 306, secondo comma, del codice penale;

5) delitti di illegale fabbricazione, introduzione nello Stato, messa in vendita, cessione, detenzione e porto in luogo pubblico o aperto al pubblico di armi da guerra o tipo guerra o parti di esse, di esplosivi, di armi clandestine nonché di più armi comuni da sparo, escluse quelle previste dall'art. 2, comma 3, della legge 18 aprile 1975, n. 110;

6) delitti di cui agli articoli 73, limitatamente alle ipotesi aggravate ai sensi dell'art. 80, comma 2, e 74 del testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza approvato con decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, e successive modificazioni;

7) delitto di cui all'art. 416 del codice penale nei casi in cui è obbligatorio l'arresto in flagranza;

7-*bis*) dei delitti previsto dagli articoli 600-*bis*, comma 1, 600-ter, comma 1, 601, 609-*bis* nelle ipotesi aggravate previste dall'art. 609-ter, 609-quater, 609-octies del codice penale.

- La legge 31 maggio 1965, n. 575, reca: "Disposizioni contro la mafia".

*Note all'art. 11:*

- Per il testo dell'art. 407, comma 2, lettera a), del codice di procedura penale, si veda nelle note all'art. 10.

- Per l'argomento della legge 31 maggio 1965, n. 575, si veda nelle note all'art. 10.

- Si riporta il testo dell'art. 6, comma 2, della citata legge 22 dicembre 1999, n. 512:

**Art. 6**

*(Gestione delle domande per l'accesso al Fondo)*

2. Se necessario ai fini della completezza dei documenti posti a base della richiesta di accesso al Fondo, il comitato invita l'interessato a fornire documentazione integrativa e assume copie di atti e informazioni scritte dall'autorità giudiziaria che ha pronunciato la sentenza di condanna.

*Note all'art. 13:*

- Per il testo dell'art. 4, comma 1, della citata legge 22 dicembre 1999, n. 512, si veda nelle note all'art. 7.

- Si riporta il testo dell'art. 5, comma 4, della citata legge 22 dicembre 1999, n. 512:

**Art. 5**

*(Domanda per l'accesso al Fondo)*

4. La richiesta di pagamento al Fondo è accompagnata dalla copia autentica dell'estratto della sentenza di condanna passata in giudicato, ovvero dell'estratto della sentenza di condanna al pagamento della provvisoria, ovvero dell'estratto della sentenza civile di liquidazione del danno."

*Nota all'art. 14:*

- Per il testo dell'art. 2 della legge 22 dicembre 1999, n. 512, si veda nelle note all'art. 6.

*Note all'art. 15:*

- Per il testo dell'art. 4, comma 1, della legge 22 dicembre 1999, n. 512, si veda nelle note all'art. 7.

*Note all'art. 16:*

- Per l'argomento della legge 31 maggio 1965, n. 575, si veda nelle note all'art. 10.

- Il decreto del Ministro dell'interno 10 maggio 1994, n. 415, reca: "Regolamento per la disciplina delle categorie di documenti sottratti al diritto di accesso ai documenti amministrativi, in attuazione dell'art. 24, comma 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241, recante nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi".

- Si riporta il testo dell'art. 6, comma 3, della legge 22 dicembre 1999, n. 512:

**Art. 6**

*(Gestione delle domande per l'accesso al Fondo)*

3. Gli organi preposti alla gestione del Fondo e i relativi uffici sono tenuti al segreto in ordine ai soggetti interessati all'accesso e alle relative procedure.

## Il contrasto al terrorismo internazionale

**Decreto legge 18 ottobre 2001, n. 374, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 dicembre 2001, n. 438, recante disposizioni urgenti per contrastare il terrorismo internazionale**

La recrudescenza del fenomeno terroristico registrata nello scenario internazionale del decorso anno ha determinato, nel contesto degli interventi del Governo, l'esigenza di provvedere con immediatezza ad elevare, in linea con un disegno strategico comune ai vari Paesi interessati, il livello di risposta dello Stato a fronte dell'acuirsi della problematica ed a curare, in tale ottica, l'approntamento di più incisive forme di tutela e il perfezionamento dei meccanismi di prevenzione e contrasto.

L'impegno posto ha comportato una rivisitazione del contesto normativo, nell'intendimento di colmare una lacuna presente nell'ambito del sistema penale in ordine alla possibilità di perseguire fatti criminosi connessi ad un disegno terroristico di stampo internazionale, e di potenziare contestualmente i necessari strumenti info-operativi.

In tale ottica, con decretazione d'urgenza sono state introdotte talune significative innovazioni, di cui si illustrano, di seguito, i principali contenuti:

- è stata attribuita rilevanza penale tipica anche ad attività di promozione, costituzione, organizzazione, direzione, finanziamento anche indiretto di associazioni che si propongono il compimento, in forma associativa, di atti di violenza su persone o cose, con finalità di terrorismo, in danno di Stati esteri o di istituzioni e organismi internazionali, prima non riconducibili alla previsione di cui all'art. 270-bis del codice penale; è stata prevista la introduzione di una norma interpretativa a carattere generale volta a definire l'accezione di "reato con finalità di terrorismo", comprendendo in essa anche qualunque fatto criminoso commesso con tale scopo a danno di Stati esteri o di organismi internazionali;
- è stata data configurazione ad una fattispecie penale di assistenza agli associati;
- è stata prevista l'estensione ai reati di natura associativa con finalità di terrorismo a danno di Stati esteri o di organismi internazionali, della condizione di procedibilità della preventiva autorizzazione del Ministro della Giustizia prevista dall'art. 313 del codice penale;

- è stata estesa l'applicabilità del regime delle perquisizioni di edifici o di blocchi di edifici prevista dal D.L. n. 306/1992, convertito dalla legge n. 356/1992, anche alle ipotesi di delitti commessi per finalità di terrorismo internazionale;

- è stata prevista l'estensione alle attività dirette al contrasto dei delitti con finalità di terrorismo delle norme, già sperimentate con successo in altri settori di lotta al crimine, che rendono possibile il ritardo degli ordini di cattura, arresto, sequestro, e le operazioni sotto-copertura;

- è stata introdotta la possibilità di procedere ad intercettazioni preventive e giudiziarie per delitti con finalità di terrorismo e di eversione dell'ordine costituzionale;

- è stata contemplata l'estensione delle misure di prevenzione e dagli strumenti di controllo patrimoniale previsti dalla speciale disciplina antimafia (legge n. 575/1965) anche a fatti criminosi con finalità di terrorismo anche internazionale;

- è stata prevista l'estensione anche ai delitti con finalità di terrorismo dello strumento della partecipazione a distanza al procedimento penale;

- si è infine inteso circoscrivere l'impiego della polizia giudiziaria per l'esecuzione di notificazioni, limitandone l'utilizzo ai soli casi in cui le stesse siano disposte nel corso di procedimenti con detenuti. L'innovazione è scaturita dall'intendimento di recuperare ad attività massimamente operative gli organi di polizia giudiziaria, in linea con le esigenze di urgente potenziamento degli strumenti di contrasto alla criminalità.

Nel contesto del procedimento parlamentare di conversione in legge del decreto legge sono state apportate al testo originario una serie di modifiche che hanno comportato, principalmente, i seguenti correttivi alla disciplina:

- l'unificazione, in una sola fattispecie (art. 270-*bis* c.p.), del delitto associativo con finalità di terrorismo anche internazionale; l'introduzione nel medesimo articolo di una norma di definizione delle finalità di terrorismo; l'eliminazione da tale figura della condotta configurante il "finanziamento indiretto" delle citate associazioni; l'introduzione dell'obbligatorietà della confisca delle cose utilizzate per commettere il reato o che ne costituiscono prodotto o profitto; l'introduzione nella fattispecie di assistenza agli associati, della condotta volta a "fornire vitto";

- la soppressione della disposizione che prevedeva l'assoggettamento dei sopracitati delitti associativi con finalità di terrorismo internazionale alla autorizzazione di procedibilità di cui all'art. 313 c.p.;

- l'estensione delle disposizioni in materia di perquisizioni di blocchi di edifici limitate dal decreto legge alle fattispecie di delitti con finalità di terrorismo internazionale a tutte le ipotesi di delitti con finalità di terrorismo;

- l'introduzione di talune modifiche che incidono su specifici aspetti delle procedure di espletamento delle operazioni sotto copertura (utilizzo di documenti ed identità, comunicazioni al pubblico ministero dei nominativi degli ausiliari impiegati);

- la previsione, nell'ambito della norma che contempla la possibilità di procedere ad intercettazioni preventive anche per delitti con finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine costituzionale, dell'attuabilità di intercettazioni di comunicazioni o conversazioni tra presenti; l'ancoraggio della autorizzazione all'intercettazione - prima legata alla sussistenza di sospetti - alla presenza di elementi investigativi che giustificano

l'attività di prevenzione; la previsione della possibilità di autorizzare per ulteriori periodi di venti giorni oltre la prima proroga l'intercettazione, ove permangano i presupposti di legge;

- l'introduzione di sanzioni penali per coloro che violano le norme sul divieto di divulgazione di informazioni inerenti le intercettazioni preventive e le operazioni sotto copertura;

- l'inserimento di una norma che, in tema di notificazioni, prevede la possibilità di avvalersi della polizia giudiziaria, oltre che nei procedimenti con detenuti, anche qualora si ravvisi l'urgenza nel corso di procedimenti di riesame;

- l'introduzione di una norma che delinea le competenze in materia di giurisdizione sui reati con finalità di terrorismo.

DECRETO LEGGE 18 ottobre 2001, n. 374<sup>(1)</sup>.

### **Disposizioni urgenti per contrastare il terrorismo internazionale.**

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Visti gli articoli 77 e 87 della Costituzione;

Visti gli articoli 270-bis, 280, 289-bis e 313 del codice penale;

Visti gli articoli 148, 149, 266 e 407 del codice di procedura penale;

Vista la legge 22 maggio 1975, n. 152;

Visto il decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 1991, n. 203;

Visto il decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356;

Visto il decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274;

Ritenuta la straordinaria necessità ed urgenza di rafforzare gli strumenti di prevenzione e contrasto nei confronti del terrorismo internazionale, prevedendo l'introduzione di adeguate misure sanzionatorie e di idonei dispositivi operativi;

Vista la deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del 18 ottobre 2001;

Sulla proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri e dei Ministri della giustizia e dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze;

E M A N A

il seguente decreto-legge:

### ***1. Associazioni con finalità di terrorismo anche internazionale***<sup>(2)</sup>.

1.<sup>(3)</sup>

1-bis.<sup>(4)</sup>

2. All'articolo 1, primo comma, della legge 18 aprile 1975, n. 110, dopo le parole: «aggressivi chimici» sono inserite le seguenti: «biologici, radioattivi».

3. [All'articolo 270-bis, primo comma, del codice penale, dopo la parola: «organizzazione» sono inserite le seguenti: «finanzia anche indirettamente»]<sup>(5)</sup>.

<sup>(2)</sup> Rubrica così modificata dalla legge di conversione 15 dicembre 2001, n. 438.

<sup>(3)</sup> Il presente comma, sostituito dalla legge di conversione 15 dicembre 2001, n. 438, sostituisce l'art. 270-bis del codice penale.

<sup>(4)</sup> Il presente comma, aggiunto dalla legge di conversione 15 dicembre 2001, n. 438, aggiunge l'art. 270-ter al codice penale.

<sup>(5)</sup> Comma soppresso dalla legge di conversione 15 dicembre 2001, n. 438.

<sup>(1)</sup> Pubblicato nella Gazz. Uff. 19 ottobre 2001, n. 244, e convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, L. 15 dicembre 2001, n. 438 (Gazz. Uff. 18 dicembre 2001, n. 293) entrata in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione.

4. [ ] <sup>(6)</sup>.

5. All'articolo 7, n. 1), del codice penale, dopo le parole: «delitti contro la personalità dello Stato» è aggiunta la seguente: «italiano» <sup>(7)</sup>.

5-bis. Agli articoli 307, primo comma, e 418, primo comma, del codice penale le parole: «dà rifugio o fornisce il vitto» sono sostituite dalle seguenti: «dà rifugio o fornisce vitto, ospitalità, mezzi di trasporto, strumenti di comunicazione» <sup>(8)</sup>.

5-ter. Agli articoli 307, secondo comma, e 418, secondo comma, del codice penale le parole: «se il rifugio o il vitto sono prestati» sono sostituite dalle seguenti: «se l'assistenza è prestata» <sup>(9)</sup>.

5-quater. All'articolo 407, comma 2, lettera a), n. 4), del codice di procedura penale le parole: «270-bis, secondo comma,» sono soppresse <sup>(10)</sup>.

## 2. Aggravante del terrorismo internazionale.

[1. <sup>(11)</sup>.

2. All'articolo 407, comma 2, lettera a), n. 4, del codice di procedura penale, dopo la parola: «terrorismo» sono inserite le seguenti: «anche internazionale».

3. All'articolo 380, comma 2, lettera i), del codice di procedura penale, dopo la parola: «terrorismo» sono inserite le seguenti: «anche internazionale»] <sup>(12)</sup>.

<sup>(6)</sup> Il presente comma, soppresso dalla legge di conversione 15 dicembre 2001, n. 438, sostituiva il secondo comma dell'art. 270-bis del codice penale.

<sup>(7)</sup> Comma così sostituito dalla legge di conversione 15 dicembre 2001, n. 438.

<sup>(8)</sup> Comma aggiunto dalla legge di conversione 15 dicembre 2001, n. 438.

<sup>(9)</sup> Comma aggiunto dalla legge di conversione 15 dicembre 2001, n. 438.

<sup>(10)</sup> Comma aggiunto dalla legge di conversione 15 dicembre 2001, n. 438.

<sup>(11)</sup> Aggiungeva un comma, dopo il terzo, all'art. 1, D.L. 15 dicembre 1979, n. 625.

<sup>(12)</sup> Articolo soppresso dalla legge di conversione 15 dicembre 2001, n. 438.

## 3. Disposizioni sulle intercettazioni e sulle perquisizioni.

1. Nei procedimenti per i delitti previsti dall'articolo 270-ter del codice penale e per i delitti di cui all'articolo 407, comma 2, lettera a), n. 4 del codice di procedura penale, si applicano le disposizioni di cui all'articolo 13 del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 1991, n. 203 <sup>(13)</sup>.

2. All'articolo 25-bis, comma 1, del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356, dopo le parole:

«procedura penale» sono inserite le seguenti: «ovvero ai delitti con finalità di terrorismo» <sup>(14)</sup>.

## 4. Attività sotto copertura.

1. Fermo quanto disposto dall'articolo 51 del codice penale, non sono punibili gli ufficiali di Polizia giudiziaria che nel corso di specifiche operazioni di polizia al più presto e comunque, al solo fine di acquisire elementi di prova in ordine ai delitti commessi con finalità di terrorismo, anche per interposta persona acquistano, ricevono, sostituiscono od occultano denaro, armi, documenti, stupefacenti, beni ovvero cose che sono oggetto, prodotto, profitto o mezzo per commettere il reato, o altrimenti ostacolano l'individuazione della provenienza o ne consentono l'impiego <sup>(15)</sup>.

2. Per le stesse indagini di cui al comma 1, gli ufficiali ed agenti di Polizia giudiziaria possono utilizzare documenti, identità o indicazioni di copertura anche per attivare o entrare in contatto con soggetti e siti nelle

<sup>(13)</sup> Comma così modificato dalla legge di conversione 15 dicembre 2001, n. 438.

<sup>(14)</sup> Comma così modificato dalla legge di conversione 15 dicembre 2001, n. 438.

<sup>(15)</sup> Comma così modificato dalla legge di conversione 15 dicembre 2001, n. 438.

reti di comunicazione, informandone il pubblico ministero al più presto e comunque entro le 48 ore successive all'inizio delle attività <sup>(16)</sup>.

3. Nei procedimenti per i delitti previsti dall'articolo 407, comma 2, lettera a), n. 4 del codice di procedura penale, si applicano le disposizioni dell'articolo 10 del decreto-legge 31 dicembre 1991, n. 419, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 febbraio 1992, n. 172.

4. Le operazioni indicate nei commi 1 e 2 sono effettuate dagli ufficiali di Polizia giudiziaria appartenenti agli organismi investigativi della Polizia di Stato e dell'Arma dei carabinieri specializzati nell'attività di contrasto al terrorismo e all'eversione e della Guardia di finanza competenti nelle attività di contrasto al finanziamento del terrorismo anche internazionale.

5. L'esecuzione delle operazioni di cui ai commi 1 e 2 è disposta, secondo l'appartenenza del personale di Polizia giudiziaria, dal Capo della Polizia o dal Comandante generale dell'Arma dei carabinieri o della Guardia di finanza per le attribuzioni inerenti ai propri compiti istituzionali, ovvero, per loro delega, rispettivamente dal questore o dal responsabile di livello provinciale dell'organismo di appartenenza, ai quali deve essere data immediata comunicazione dell'esito della operazione.

6. L'organo che dispone l'esecuzione dell'operazione deve dare preventiva comunicazione al pubblico ministero competente per le indagini, indicando, se necessario o se richiesto, anche il nominativo dell'ufficiale di Polizia giudiziaria responsabile dell'operazione, nonché il nominativo degli eventuali ausiliari impiegati. Il pubblico ministero deve comunque essere informato senza ritardo a cura del medesimo organo nel corso

della operazione delle modalità e dei soggetti che vi abbiano partecipato, nonché dei risultati della stessa <sup>(17)</sup>.

7. Gli ufficiali di Polizia giudiziaria possono avvalersi di ausiliari, ai quali si estende la causa di non punibilità di cui all'articolo 5. Per l'esecuzione delle operazioni può essere autorizzata l'utilizzazione temporanea di beni mobili ed immobili, nonché di documenti di copertura secondo le modalità stabilite con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro della giustizia e con gli altri Ministri interessati. Con lo stesso decreto sono definite le forme e le modalità per il coordinamento, a fini informativi e operativi, tra gli organismi investigativi di cui al comma 4 <sup>(18)</sup>.

### 5. Intercettazioni preventive.

1. <sup>(19)</sup>.

2. È abrogata ogni altra disposizione concernente le intercettazioni preventive.

3. Le intercettazioni di comunicazioni telefoniche e telematiche di cui all'articolo 226, delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale come sostituito dal comma 1, sono eseguite con impianti installati presso la Procura della Repubblica o presso altre idonee strutture individuate dal procuratore che concede l'autorizzazione <sup>(20)</sup>.

3-bis. Chiunque divulga a persone non autorizzate o pubblica, anche solo parzialmente, il contenuto delle intercettazioni di

<sup>(17)</sup> Comma così modificato dalla legge di conversione 15 dicembre 2001, n. 438.

<sup>(18)</sup> Comma prima rettificato con Comunicato 24 ottobre 2001 (Gazz. Uff. 24 ottobre 2001, n. 248), e poi così modificato dalla legge di conversione 15 dicembre 2001, n. 438.

<sup>(19)</sup> Il presente comma, modificato dalla legge di conversione 15 dicembre 2001, n. 438, sostituisce l'articolo 226 delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie, del codice di procedura penale, approvate con decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271.

<sup>(20)</sup> Comma così modificato dalla legge di conversione 15 dicembre 2001, n. 438.

<sup>(16)</sup> Comma così modificato dalla legge di conversione 15 dicembre 2001, n. 438.

cui all'articolo 226 delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, come sostituito dal comma 1, è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni <sup>(21)</sup>.

3-ter. Chiunque, nel corso delle operazioni sotto copertura di cui all'articolo 4, indebitamente rivela ovvero divulga i nomi degli ufficiali o agenti di polizia giudiziaria che effettuano le operazioni stesse, è punito, salvo che il fatto costituisca più grave reato, con la reclusione da due a sei anni <sup>(22)</sup>.

### **6. Intercettazioni di comunicazioni tra presenti.**

1. Al comma 3-bis dell'articolo 295 del codice di procedura penale, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «nonché dall'articolo 407, comma 2, lettera a), n. 4).» <sup>(23)</sup>.

### **7. Estensione delle disposizioni in tema di misure di prevenzione ai reati di terrorismo.**

1. All'articolo 18, primo comma, n. 1), della legge 22 maggio 1975, n. 152, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «nonché alla commissione dei reati con finalità di terrorismo anche internazionale.».

### **8. Disposizioni sulle prove.**

1. Alle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, approvate con decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271, sono apportate le seguenti modificazioni <sup>(24)</sup>:

a) all'articolo 146-bis, comma 1, dopo le parole: «nell'articolo 51, comma 3-bis,» sono inserite le seguenti: «nonché nell'articolo 407, comma 2, lettera a), n. 4»;

b) all'articolo 147-bis, comma 3, lettera a), dopo le parole: «dall'articolo 51, comma 3-bis», sono inserite le seguenti: «nonché dall'articolo 407, comma 2, lettera a), n. 4»;

c). (25).

2. [È abrogato l'articolo 6 della legge 7 gennaio 1998, n. 11, come modificato dall'articolo 12 del decreto-legge 24 novembre 2000, n. 341, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 gennaio 2001, n. 4] <sup>(26)</sup>.

### **9. Notificazioni.**

1. All'articolo 148 del codice di procedura penale sono apportate le seguenti modifiche:

a) al comma 2, le parole: «e negli altri casi di assoluta urgenza» sono soppresse;

b) <sup>(27)</sup>.

2. All'articolo 149, comma 1, del codice di procedura penale le parole: «o della polizia giudiziaria» sono soppresse.

3. È abrogato l'articolo 65 delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, approvate con decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271.

4. (28) (29).

<sup>(21)</sup> Comma aggiunto dalla legge di conversione 15 dicembre 2001, n. 438.

<sup>(22)</sup> Comma aggiunto dalla legge di conversione 15 dicembre 2001, n. 438.

<sup>(23)</sup> Comma così modificato dalla legge di conversione 15 dicembre 2001, n. 438.

<sup>(24)</sup> Alinea così modificato dalla legge di conversione 15 dicembre 2001, n. 438.

<sup>(25)</sup> Sostituisce la lettera c) del comma 3 dell'art. 147-bis delle norme di attuazione, di coordinamento, transitorie e regolamentari del codice di procedura penale, approvate con decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271.

<sup>(26)</sup> Comma soppresso dalla legge di conversione 15 dicembre 2001, n. 438.

<sup>(27)</sup> Aggiunge i commi 2-bis e 2-ter all'art. 148 del codice di procedura penale.

<sup>(28)</sup> Aggiunge il comma 2-bis all'art. 677 del codice di procedura penale.

<sup>(29)</sup> Articolo così sostituito dalla legge di conversione 15 dicembre 2001, n. 438.



### ***10. Collaborazione con i Paesi dell'Europa centrale ed orientale.***

1. Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, su proposta del Ministro dell'interno, la somma assegnata all'unità previsionale di base 2.1.1.0. (capitolo 1249) dello stato di previsione del Ministero dell'interno per il 2001, ai sensi della legge 26 febbraio 1992, n. 212, concernente collaborazione con i Paesi dell'Europa centrale e orientale, può essere ripartita ai medesimi fini in termini di competenza e di cassa, anche tra altri centri di responsabilità amministrativa del Ministero dell'interno <sup>(30)</sup>.

### ***10-bis. Modifiche agli articoli 51 e 328 del codice di procedura penale.***

1. <sup>(31)</sup>.
2. <sup>(32)</sup>.

3. Le disposizioni dei commi 1 e 2 si applicano solo ai procedimenti iniziati successivamente alla data di entrata in vigore delle disposizioni medesime.

4. Resta fermo quanto stabilito dall'articolo 118-bis delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, approvate con decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271, e successive modificazioni, e si applicano le disposizioni dell'articolo 4-bis del decreto-legge 7 aprile 2000, n. 82, convertito, con modificazioni, dalla legge 5 giugno 2000, n. 144 <sup>(33)</sup>.

### ***11. Entrata in vigore.***

1. Il presente decreto entra in vigore il giorno stesso della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana e sarà presentato alle Camere per la conversione in legge.

<sup>(30)</sup> Comma così modificato dalla legge di conversione 15 dicembre 2001, n. 438.

<sup>(31)</sup> Aggiunge il comma 3-quater all'art. 51 del codice di procedura penale.

<sup>(32)</sup> Aggiunge il comma 1-ter all'art. 328 del codice di procedura penale.

<sup>(33)</sup> Articolo aggiunto dalla legge di conversione 15 dicembre 2001, n. 438.



Pina Lamanna

## **La lotta al finanziamento del terrorismo internazionale**

**Legge 14 dicembre 2001, n. 431 recante conversione in legge, con modificazioni, del Decreto Legge 12 ottobre 2001, n. 369, recante misure urgenti per reprimere e contrastare il finanziamento del terrorismo internazionale**

Il decreto legge 12 ottobre 2001, n. 369 costituisce il tassello di un più complesso intervento legislativo predisposto dal Governo in materia di contrasto al fenomeno del terrorismo internazionale.

Più specificamente, il provvedimento si colloca in un contesto di iniziative internazionali e comunitarie che si sono susseguite agli attacchi terroristici dell'11 settembre 2001, mirate alla lotta a livello finanziario alle reti del terrorismo internazionale.

In tale prospettiva, il decreto legge prevede all'articolo 1 l'istituzione di un Comitato di sicurezza finanziaria con il compito di sorvegliare il buon funzionamento degli apparati interni di prevenzione e contrasto del finanziamento del terrorismo, nonché di coordinare l'azione con quella di altri Paesi o delle principali istituzioni internazionali e dell'Unione europea.

Il Comitato è insediato presso il Ministero dell'economia e delle finanze e di esso fanno parte rappresentanti di Ministeri ed enti già impegnati nella lotta al riciclaggio e agli altri reati finanziari e che prendono parte ai lavori di organismi internazionali quali il Gruppo di azione finanziaria internazionale (GAFI).

Per lo svolgimento delle sue funzioni di controllo e coordinamento, il Comitato si avvale di un'ampia e diversificata base informativa. È stato infatti previsto che ad esso vengano trasmessi, anche in deroga alle vigenti disposizioni sul segreto d'ufficio, i provvedimenti sanzionatori adottati in materia di congelamento di beni e attività finanziarie di persone o enti legati al terrorismo.

Al Comitato sono trasmessi anche dati ed informazioni acquisiti in base alla normativa in materia di antiriciclaggio e di intermediazione finanziaria ed esso stesso può

richiedere accertamenti all'Ufficio italiano dei cambi e al Nucleo speciale di polizia valutaria nonché notizie al Corpo della guardia di finanza sullo sviluppo di attività informative.

L'articolo 2 del provvedimento in esame stabilisce invece le disposizioni di carattere sanzionatorio per il mancato rispetto dei divieti di trasferimento di beni, servizi o risorse finanziarie che comunque riguardino, direttamente o indirettamente, soggetti o organizzazioni legate al terrorismo ovvero per i casi di violazione dell'obbligo di comunicazione al Ministero dell'economia e delle finanze dell'entità dei capitali e delle altre risorse oggetto di congelamento.

In sede di conversione, il decreto-legge ha subito delle modificazioni apportate sia dalla Camera dei Deputati che dal Senato della Repubblica.

Tra le principali modifiche va innanzitutto segnalata quella relativa alla struttura del Comitato, la cui composizione è stata ampliata attraverso l'introduzione di competenze specifiche idonee a rendere più incisivi i compiti ad esso affidati.

In particolare è stata prevista la presenza di un rappresentante della Commissione nazionale per la società e la borsa alla quale, com'è noto, sono attribuite peculiari funzioni di controllo del mercato finanziario.

Il Comitato è stato inoltre integrato da un rappresentante della Direzione Investigativa Antimafia, da un ufficiale dell'Arma dei Carabinieri e da un rappresentante della Direzione Nazionale Antimafia, nella considerazione che molto spesso le forme di finanziamento che interessano le aree del terrorismo provengono in prevalenza dalla criminalità organizzata sulla cui attività i predetti organismi svolgono, in via istituzionale, accertamenti ed indagini.

Al fine poi di rendere ancora più fluida ed agevole la trasmissione al Comitato delle informazioni in possesso delle pubbliche amministrazioni, è stata disposta una deroga espressa alle vigenti disposizioni in materia di segreto d'ufficio.

Tenuto conto altresì che l'autorità giudiziaria viene talora in possesso di notizie che possono assumere profili d'interesse per la specifica attività rimessa al Comitato, è stato previsto che la predetta Autorità trasmetta al Comitato le informazioni ritenute utili.

È stata inoltre apportata un'attenuazione dell'importo della sanzione amministrativa pecuniaria da comminarsi nel caso di violazione dell'obbligo di comunicazione previsto dall'articolo 2, comma 3, cui in precedenza si è fatto cenno.

È stato infine introdotto un articolo aggiuntivo che delinea una procedura di trattamento e il conseguente regime di circolazione delle banconote denominate in lire ritirate dalle banche o dalle Poste italiane e destinate ad essere presentate alla Banca d'Italia per il cambio o l'accreditamento in conto in euro, nonché per la successiva distruzione da parte della stessa banca centrale.

Con la disposizione si è inteso dare vita ad un sistema atto a rendere più sicura la circolazione monetaria nel delicato periodo di transizione conseguente al cambio della moneta, allo scopo precipuo di prevenire possibili fenomeni di riciclaggio.

DECRETO LEGGE 12 Ottobre 2001, n. 369 <sup>(1)</sup>

**Misure urgenti per reprimere e contrastare il finanziamento del terrorismo internazionale.**<sup>(2)</sup>

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Visti gli articoli 77 e 87 della Costituzione;

Viste le risoluzioni n. 1267/1999 e n. 1333/2000 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite in materia di adozione di misure nei confronti dei Talibani dell'Afghanistan;

Visto il regolamento (CE) n. 467/2001 del Consiglio del 6 marzo 2001, che vieta l'esportazione di talune merci e servizi in Afghanistan, inasprisce il divieto dei voli ed estende il congelamento dei capitali e delle altre risorse finanziarie nei confronti dei Talibani dell'Afghanistan;

Vista la risoluzione n. 1373/2001 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite;

Visto il decreto-legge 28 settembre 2001, n. 353, recante disposizioni sanzionatorie per le violazioni delle misure adottate nei confronti della fazione afghana dei Talibani;

Vista la dichiarazione adottata il 6 ottobre 2001 nella riunione dei Ministri finanziari dei sette Paesi più industrializzati, nella quale si ribadisce l'impegno di rintracciare e bloccare i beni dei terroristi e dare vigorosa esecuzione alle risoluzioni delle Nazioni Unite in materia, si chiede al GAFI, Gruppo di azione finanziaria contro il riciclaggio di denaro, di allargare le proprie competenze per includervi la lotta al finanziamento del terrorismo e si invitano

tutti i Paesi a creare un meccanismo nazionale di coordinamento contro il finanziamento del terrorismo, anche ai fini di uno scambio internazionale di informazioni;

Ritenuta la straordinaria necessità ed urgenza di rafforzare gli strumenti per il contrasto del terrorismo internazionale, prevedendo l'istituzione di un organismo di coordinamento e l'introduzione di adeguati strumenti sanzionatori amministrativi;

Vista la deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del 12 ottobre 2001;

Sulla proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'interno, con il Ministro degli affari esteri e con il Ministro della giustizia;

E M A N A

il seguente regolamento:

**Art. 1**

*Comitato di sicurezza finanziaria*

1. In ottemperanza agli obblighi internazionali assunti dall'Italia nella strategia di contrasto alle attività connesse al terrorismo internazionale e al fine di rafforzare l'attività di contrasto nelle materie di cui al presente decreto, è istituito per il periodo di un anno a decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto e senza oneri aggiuntivi a carico del bilancio dello Stato, presso il Ministero dell'economia e delle finanze, il Comitato di sicurezza finanziaria (CSF), di seguito denominato "Comitato", presieduto dal Direttore generale del Tesoro, o da un suo delegato, e composto da undici membri. I componenti sono nominati dal Ministro dell'economia e delle finanze, sulla base delle designazioni effettuate, rispettivamente, dal Ministro dell'interno, dal Ministro della giustizia, dal Ministro degli affari esteri, dalla Banca d'Italia, dalla Commissione nazionale per le società e la borsa e dall'Ufficio italiano dei cambi. Del Comitato fanno anche parte un dirigente in

(1) Pubblicato nella Gazz. Uff. 15 ottobre 2001, n. 240 e convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, L. 14 dicembre 2001, n. 431 (Gazz. Uff. 14 dicembre 2001, n. 290), entrata in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione.

(2) Con Provv. 9 novembre 2001 dell'Ufficio italiano dei cambi (Gazz. Uff. 15 novembre 2001, n. 266), corretto con Comunicato 21 novembre 2001 (Gazz. Uff. 21 novembre 2001, n. 271), sono state formulate le istruzioni in materia di contrasto finanziario al terrorismo.

servizio presso il Ministero dell'economia e delle finanze, un ufficiale della Guardia di finanza, un funzionario o ufficiale in servizio presso la Direzione investigativa antimafia, un ufficiale dell'Arma dei carabinieri e un rappresentante della Direzione nazionale antimafia. La durata del Comitato può essere prorogata con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, da adottare previa conforme delibera del Consiglio dei Ministri <sup>(2/a)</sup>.

2. Al Comitato sono trasmessi, in deroga ad ogni disposizione vigente in materia di segreto d'ufficio, i provvedimenti di irrogazione delle sanzioni emessi ai sensi dell'articolo 2 e del decreto-legge 28 settembre 2001, n. 353.

*2-bis.* Gli enti rappresentati nel Comitato comunicano allo stesso, in deroga ad ogni disposizione vigente in materia di segreto di ufficio, le informazioni riconducibili alle materie di competenza del Comitato <sup>(3)</sup>.

*2-ter.* L'autorità giudiziaria trasmette al Comitato ogni informazione ritenuta utile ai fini del presente decreto <sup>(4)</sup>.

3. Il Comitato, con propria delibera, d'intesa con la Banca d'Italia, individua gli ulteriori dati ed informazioni, acquisiti in base alla vigente normativa sull'antiriciclaggio, sull'usura e sugli intermediari finanziari, che le pubbliche amministrazioni sono obbligate a trasmettere al Comitato stesso. Il Comitato può richiedere ulteriori accertamenti all'Ufficio italiano dei cambi, alla Commissione nazionale per le società e la borsa e al Nucleo speciale di polizia valutaria. Ove se ne ravvisi la necessità per le strette finalità di cui al comma 1, può anche richiedere lo sviluppo di eventuali attività informative alla Guardia di finanza, ai sensi dell'articolo 2 del decreto legislativo 19

marzo 2001, n. 68. Il presidente del Comitato può trasmettere dati ed informazioni al Comitato esecutivo per i servizi di informazione e di sicurezza ed ai direttori dei Servizi per la informazione e la sicurezza, anche ai fini dell'attività di coordinamento spettante al Presidente del Consiglio dei Ministri ai sensi dell'articolo 1 della legge 24 ottobre 1977, n. 801 <sup>(5)</sup>.

4. Il Comitato stabilisce i necessari collegamenti con gli organismi che svolgono simili funzioni negli altri Paesi al fine di contribuire al necessario coordinamento internazionale, anche alla luce delle decisioni che verranno assunte in materia dal Gruppo di azione finanziaria internazionale (GAFI).

5. I provvedimenti di irrogazione delle sanzioni previsti dall'articolo 2 del presente decreto sono emessi senza acquisire il parere della Commissione consultiva prevista dall'articolo 32 del testo unico delle norme di legge in materia valutaria, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 31 marzo 1988, n. 148 <sup>(6)</sup>.

6. Entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto sono apportate le opportune modifiche all'ordinamento interno del Corpo della Guardia di finanza.

## Art. 2

### *Disposizioni di carattere sanzionatorio*

1. Sono nulli gli atti compiuti in violazione delle disposizioni recanti il divieto di esportazione di beni e servizi, ovvero recanti il congelamento di capitali e di altre risorse finanziarie, contenute in regolamenti adottati dal Consiglio dell'Unione europea, anche in attuazione di risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite.

<sup>(2/a)</sup> Comma così modificato dalla legge di conversione 14 dicembre 2001, n. 431.

<sup>(3)</sup> Comma aggiunto dalla legge di conversione 14 dicembre 2001, n. 431.

<sup>(4)</sup> Comma aggiunto dalla legge di conversione 14 dicembre 2001, n. 431.

<sup>(5)</sup> Comma così modificato dalla legge di conversione 14 dicembre 2001, n. 431.

<sup>(6)</sup> Comma così sostituito dalla legge di conversione 14 dicembre 2001, n. 431.

2. La violazione delle disposizioni di cui al comma 1 è punita con una sanzione amministrativa pecuniaria non inferiore alla metà del valore dell'operazione stessa e non superiore al doppio del valore medesimo <sup>(7)</sup>.

3. I soggetti indicati nei regolamenti richiamati al comma 1 sono obbligati a comunicare al Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento del tesoro, l'entità dei capitali e delle altre risorse finanziarie oggetto di congelamento entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore dei regolamenti ovvero, se successiva, dalla data di formazione dei capitali o delle risorse finanziarie. L'omissione o il ritardo della comunicazione, al di fuori delle ipotesi di concorso nelle altre violazioni previste dal presente decreto, sono puniti con una sanzione amministrativa pecuniaria non inferiore a un terzo e non superiore alla metà dell'importo della sanzione di cui al comma 2 <sup>(8)</sup>.

4. Per l'accertamento delle violazioni delle disposizioni di cui al presente articolo e per l'irrogazione delle relative sanzioni si applicano le disposizioni del titolo II, capi I e II, del testo unico delle norme di legge in materia valutaria, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 31 marzo 1988, n. 148, e successive modifiche <sup>(9)</sup>.

### **Art. 2-bis**

#### *Obliterazione delle banconote denominate in lire*

1. Dal 1° gennaio al 28 febbraio 2002, le banche e la società per azioni Poste italiane

possono obliterare le banconote denominate in lire alle condizioni e nei limiti stabiliti dalla Banca d'Italia, con provvedimento pubblicato preventivamente nella Gazzetta Ufficiale <sup>(10)</sup>.

2. Le banconote obliterate conformemente alle disposizioni di cui al comma 1 sono ammesse al cambio o all'accreditamento in conto in Banca d'Italia solo se presentate da banche o dalla società Poste italiane.

3. Fuori dei casi previsti dal comma 2, a partire dal 1° gennaio 2002 le banconote obliterate ai sensi del comma 1 nonché quelle le cui condizioni non rendano possibile la verifica dell'eventuale obliterazione non sono ammesse al cambio o all'accreditamento in conto.

4. Le banche e gli uffici della società Poste italiane hanno l'obbligo di ritirare dalla circolazione le banconote obliterate e quelle le cui condizioni non rendano possibile la verifica dell'eventuale obliterazione, se presentate da soggetti diversi da quelli indicati nel presente articolo, senza dar corso all'operazione di cambio o accreditamento in conto richiesta <sup>(11)</sup>.

### **Art. 3**

#### *Entrata in vigore*

1. Il presente decreto entra in vigore il giorno stesso della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana e sarà presentato alle Camere per la conversione in legge.

<sup>(7)</sup> Comma così sostituito dalla legge di conversione 14 dicembre 2001, n. 431.

<sup>(8)</sup> Periodo così sostituito dalla legge di conversione 14 dicembre 2001, n. 431.

<sup>(9)</sup> Comma così modificato dalla legge di conversione 14 dicembre 2001, n. 431.

<sup>(10)</sup> Con Provv. Banca d'Italia 21 dicembre 2001 (Gazz. Uff. 29 dicembre 2001, n. 301) sono state emanate le disposizioni applicative relative all'obliterazione delle banconote denominate in lire di qualunque taglio.

<sup>(11)</sup> Articolo aggiunto dalla legge di conversione 14 dicembre 2001, n. 431.





*Simona Massari*

## **Forze Armate e controllo di obiettivi fissi**

### **D.P.C.M. 12 Ottobre 2001- Programma di utilizzazione di contingenti delle Forze Armate nei servizi di sorveglianza e controllo di obiettivi fissi, adottato ai sensi dell'art.18 della legge 26 marzo 2001, n. 128**

La legge n.128 del 26 marzo 2001 recante norme in materia di tutela della sicurezza dei cittadini ha avuto un lungo iter parlamentare : si è partiti da una iniziale proposta di legge presentata il 9 maggio 1996 e che si proponeva, almeno inizialmente, la modifica del solo art. 164 del codice penale riguardante i limiti entro i quali era possibile procedere alla sospensione condizionale della pena, per arrivare ad un provvedimento legislativo di respiro molto più ampio e che ha assorbito in sé una più complessa e strutturata iniziativa governativa.

In realtà l'obiettivo primario della legge n. 128/2001 può sicuramente individuarsi nella volontà del legislatore di adottare una serie di misure organiche, sinergiche e tutte comunque finalizzate a garantire ai cittadini il massimo grado di sicurezza e tutela della loro incolumità personale. Questo stesso obiettivo appare nel testo legislativo come il risultato delle attività di ogni soggetto pubblico a ciò istituzionalmente preposto sia al massimo livello centrale che periferico.

In tale contesto gli articoli 18, 19 e 20 della L.128/2001 prevedono il concorso di contingenti delle Forze Armate nei servizi di vigilanza e controllo di obiettivi ritenuti a rischio in modo, così, da consentire che il personale delle Forze di Polizia venga impiegato nel diretto contrasto della criminalità. Tale concorso avviene secondo modalità e procedure definite dal Consiglio dei Ministri, acquisito al riguardo il parere del Comitato Nazionale per l'Ordine e la Sicurezza Pubblica cui partecipa il Capo di Stato Maggiore della Forza armata interessata. I programmi così definiti vengono trasmessi, prima della loro attuazione, ai due rami del Parlamento perché le competenti Commissioni parlamentari si esprimano al riguardo entro trenta giorni dalla loro trasmissione (art. 18).

In attuazione dei programmi così deliberati, i militari delle Forze Armate possono, al fine di prevenire o impedire comportamenti pericolosi per la sicurezza delle strutture

vigilate o per la incolumità fisica delle persone, procedere alla identificazione e al trattamento sul posto di persone o mezzi di trasporto per il tempo necessario a consentire l'intervento delle Forze dell'Ordine, senza, però, poter in alcun modo espletare funzioni proprie degli agenti di Polizia Giudiziaria (art.19).

Infine, l'articolo 20 dispone per il trattamento economico del personale militare utilizzato in questi compiti.

Ed è proprio in forza di quegli stessi articoli 18, 19 e 20 della l. n. 128/2001 e alla luce dei recenti attentati terroristici perpetrati nel territorio degli Stati Uniti lo scorso 11 Settembre che hanno necessariamente fatto avvertire come irrinunciabile un innalzamento della soglia di attenzione nei confronti di tutto quanto è possibile fare per garantire il massimo livello di sicurezza di tutti i cittadini che è stato adottato il 12 Ottobre 2001 il D.P.C.M. recante disposizioni in materia di attuazione del programma di utilizzazione di contingenti delle Forze Armate nei servizi di sorveglianza e controllo di obiettivi fissi.

Il decreto muove dalla esigenza, avvertita come primaria, di intensificare l'adozione di misure di vigilanza fissa di tutti gli obiettivi che possono essere, allo stato, ritenuti a rischio nel Paese e, al contempo, di attenuare la pressione esistente sulle Forze di Polizia costrette a contemperare vulnerabilità da proteggere e risorse umane e materiali disponibili per presidiarle.

In tale contesto, il ricorso alle Forze Armate - su cui, peraltro, si è favorevolmente espresso il Comitato Nazionale per l'Ordine e la Sicurezza Pubblica nella seduta del 10 Ottobre 2001 - costituisce misura idonea per alleggerire i compiti delle Forze dell'Ordine che potranno, così, essere impiegate per quelle attività specifiche per le quali sono più opportunamente attrezzate ed addestrate.

Il concorso dei militari al mantenimento dell'ordine pubblico è stato previsto come presidio e sorveglianza di un certo numero di obiettivi fissi situati comunque fuori del territorio urbano: questa circostanza, non casuale, è stata contemplata soprattutto per non generare nella popolazione residente l'idea di una militarizzazione del territorio.

Le Forze Armate prestano a queste funzioni circa 4000 unità di personale volontario e di leva per un periodo di sei mesi a disposizione dei Prefetti delle Province che ne hanno fatto o ne faranno richiesta al Ministero dell'Interno: la determinazione quantitativa del personale necessario verrà definita a cura dei Comandi Militari incaricati della vigilanza (art. 1).

Tra i siti da considerare come obiettivi "sensibili" rientrano le principali basi NATO in Italia, i centri di trasmissione e comunicazione, gli impianti di erogazione di servizi pubblici, nonché le stazioni portuali, aeroportuali e ferroviarie: per queste ultime, in casi eccezionali e su disposizione del Prefetto possono essere previste forme di controllo anche all'interno degli stessi immobili (art. 2, comma 1).

Ribadito che il personale militare è posto a disposizione dei Prefetti è rimesso, invece, alla competenza tecnico-operativa dei Questori, il concreto utilizzo dei contingenti stessi, mediante apposite ordinanze (art. 2 comma 2).

Eventuali ulteriori modalità di impiego, laddove ricorrano eccezionali esigenze eventualmente connesse con l'evoluzione della situazione internazionale, e rappresen-

tate al Ministero dell'Interno tramite i Prefetti, possono essere autorizzate in via d'urgenza, salvo ratifica, secondo le modalità previste dall'art. 18 legge n. 128/2001 (art. 3).

La determinazione dell'impatto economico del provvedimento è stata rinviata ad un decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze che, di concerto con i Ministri dell'Interno e della Difesa e in conformità con quanto previsto dall'art. 20 legge n. 128/2001, determina l'esatto importo della indennità da corrispondere al personale militare impiegato (art. 4).

LEGGE 26 marzo 2001 n. 128

**Interventi legislativi in materia di tutela della sicurezza dei cittadini. (Stralcio)**

*Pubblicata nella Gazzetta Ufficiale 19 aprile 2001, n. 91.*

**18. 1.** In relazione a specifiche ed eccezionali esigenze, al fine di consentire che il personale delle Forze di polizia venga impiegato nel diretto contrasto della criminalità, il Consiglio dei ministri, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con i Ministri dell'interno e della difesa, adotta uno o più specifici programmi di utilizzazione, da parte dei prefetti delle province in cui le suddette esigenze si sono manifestate, di contingenti di personale militare delle Forze armate, da impiegare per la sorveglianza e il controllo di obiettivi fissi, quali edifici istituzionali ed altri di interesse pubblico. Tale personale è posto a disposizione dei prefetti dalle autorità militari ai sensi dell'articolo 13 della legge 1° aprile 1981, n. 121.

2. I programmi di cui al comma 1 sono adottati sentito il Comitato nazionale per l'ordine e la sicurezza pubblica, cui è chiamato a partecipare il Capo di stato maggiore della Forza armata interessata. I programmi hanno la durata massima di sei mesi, rinnovabile, e definiscono i contingenti massimi di personale militare delle Forze armate utilizzabili in ciascuna provincia e le direttive di impiego del personale medesimo nel rispetto delle norme vigenti e delle risorse disponibili. I programmi sono trasmessi, prima dell'inizio della loro attua-

zione, alla Camera dei deputati ed al Senato della Repubblica per l'espressione del parere da parte delle Commissioni parlamentari competenti, che si pronunciano entro trenta giorni dalla data di trasmissione. Nel caso in cui le Commissioni esprimano parere contrario, i programmi sono sospesi o modificati per essere adeguati al parere. Con le stesse modalità si procede in caso di rinnovo dei programmi.

**19. 1.** Nell'attuazione dei programmi di cui all'articolo 18 i militari delle Forze armate, al fine di prevenire o di impedire comportamenti che possono mettere in pericolo l'incolumità di persone o la sicurezza delle strutture vigilate, possono procedere alla identificazione ed a trattenere sul posto persone e mezzi di trasporto per il tempo strettamente necessario a consentire l'intervento di agenti delle forze dell'ordine. In nessun caso i militari impiegati per i suddetti programmi hanno le funzioni di agenti di polizia giudiziaria.

**20. 1.** Al personale militare impiegato nell'ambito dei programmi di cui all'articolo 18, e con riferimento al periodo di effettivo impiego nell'ambito di tali programmi, è attribuita una indennità onnicomprensiva determinata con decreto del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, di concerto con i Ministri dell'interno e della difesa. Per tale personale militare la predetta indennità, aggiuntiva al trattamento stipendiale o alla paga giornaliera, non può superare il trattamento economico accessorio previsto per il personale delle Forze di polizia.

21. 1. Ai fini di cui all'articolo 6 della legge 1° aprile 1981, n. 121, le Forze di polizia conferiscono senza ritardo al Centro elaborazione dati del Dipartimento della pubblica sicurezza, istituito dall'articolo 8 della medesima legge, le notizie e le informazioni acquisite nel corso delle attività di prevenzione e repressione dei reati e di quelle amministrative.

2. Con regolamento da emanare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro della giustizia, stabilisce, ad integrazione di quanto già disposto dal regolamento approvato con decreto del Presidente della Repubblica 3 maggio 1982, n. 378, e successive modificazioni, le modalità tecniche con le quali deve essere assicurata l'immissione uniforme negli archivi del Centro elaborazione dati del contenuto di atti, informative e documenti prodotti dalle Forze di polizia e dei dati essenziali delle altre notizie qualificate di reato. Il regolamento stabilisce altresì le modalità con le quali assicurare che, fermo restando il disposto dell'articolo 326 del codice penale e dell'articolo 12 della legge 1° aprile 1981, n. 121, la consultazione dei dati e delle informazioni conferiti al Centro elaborazione dati del Dipartimento della pubblica sicurezza avvenga con modalità tali da rendere certe, anche mediante l'uso di firme digitali e chiavi biometriche, le identità di coloro che hanno originato l'atto, che hanno provveduto all'inserimento e che comunque vi hanno avuto accesso.

3. Il Centro elaborazione dati del Dipartimento della pubblica sicurezza può attivare connessioni con altri centri di elaborazione dati, pubblici e privati, i quali sono tenuti ad assicurare, al personale autorizzato ed esclusivamente a fini investigativi, l'accesso ai soli dati contrattuali utili per la completa identificazione dei titolari di rapporti con enti e società di gestione di pubblici servizi e per la conoscenza di dati essenziali sulla tipologia di servizio prestato.

4. Ferme le disposizioni di cui al titolo II del citato regolamento approvato con decreto

del Presidente della Repubblica n. 378 del 1982, nei limiti in cui i dati immessi debbano restare segreti ai sensi degli articoli 114 e 329 del codice di procedura penale, la consultazione del contenuto delle informazioni e dei documenti secretati è riservata ad ufficiali di polizia giudiziaria individuati, con decreto del Ministro dell'interno su proposta del Direttore generale della pubblica sicurezza, tra gli appartenenti alla Polizia di Stato, all'Arma dei carabinieri, al Corpo della Guardia di finanza e al Corpo forestale dello Stato, che siano assegnati ai servizi di polizia giudiziaria di cui all'articolo 56 del codice di procedura penale o che prestino servizio presso la Direzione investigativa antimafia o la Direzione centrale per i servizi antidroga ovvero presso gli uffici centrali della Polizia di Stato e dell'Arma dei carabinieri che svolgono istituzionalmente attività investigativa per il contrasto dell'eversione e del terrorismo.

5. I nominativi degli ufficiali di polizia giudiziaria autorizzati ad accedere ai dati secretati sono tempestivamente comunicati dal Dipartimento della pubblica sicurezza alle procure della Repubblica presso i tribunali territorialmente competenti.

6. Per le violazioni delle disposizioni di cui ai precedenti commi si osservano le disposizioni di cui all'articolo 12 della legge 1° aprile 1981, n. 121.

#### DECRETO DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

**Programma di utilizzazione di contingenti delle Forze Armate nei servizi di sorveglianza e controllo di obiettivi fissi, adottato ai sensi dell'art. 18 della legge 26 marzo 2001, n. 128.**

CONSIDERATA la situazione di crisi internazionale determinatasi a seguito degli attentati terroristici perpetrati nel territorio degli Stati Uniti l'11 settembre 2001;

RITENUTO che l'attività militare degli Stati Uniti e degli altri Paesi partecipanti all'azione bellica avviata nel territo-

rio dell'Afghanistan il 7 ottobre decorso, comporti ulteriori rischi di possibili atti terroristici anche in territorio nazionale;

ATTESO che la predetta situazione di emergenza ha comportato l'intensificazione delle misure di vigilanza e controllo di tutti gli obiettivi che possono essere, allo stato, ritenuti a rischio;

CONSIDERATO, altresì, che tali servizi di prevenzione e di controllo sono assicurati dalle sole Forze di Polizia e che il prevedibile innalzamento del livello di allarme potrà comportare un impiego ancor più consistente di risorse;

RAVVISATA, quindi, la necessità di chiamare al concorso le Forze Armate nell'espletamento dei predetti dispositivi di vigilanza fissa, secondo le modalità e le procedure previste dall'art. 18 della legge n. 128/2001;

ACQUISITO il parere del Comitato Nazionale dell'ordine e della sicurezza pubblica, espresso nella riunione del 10 ottobre 2001;

PRESO ATTO che il Consiglio dei Ministri nella riunione del 12 ottobre 2001, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con i Ministri dell'Interno e della Difesa, ha autorizzato il concorso delle Forze Armate nei servizi predetti per un contingente quantificato, al momento, nel numero massimo di 4 mila unità e secondo le modalità esplicitate nel presente decreto;

## DECRETA

### Art. 1

1. È disposto, per la durata di sei mesi, il concorso di personale delle Forze Armate nei servizi di vigilanza fissa ad obiettivi a rischio in considerazione delle motivazioni espresse in premessa.

2. Il concorso di cui al comma 1 è disposto, al momento, nel contingente massimo di 4 mila unità delle Forze Armate.

3. I contingenti di cui sopra sono posti a disposizione dei Prefetti delle province che ne hanno fatto o ne faranno richiesta al Ministero dell'Interno, specificando le esigenze di vigilanza. La quantificazione necessaria di personale sarà definita d'intesa con i Comandi militari incaricati della vigilanza.

### Art. 2

1. L'impiego di contingenti delle Forze Armate è diretto alla sorveglianza e al controllo dei seguenti obiettivi fissi:

a) area di sedime esterna a basi, installazioni e caserme NATO e/o U.S.A.;

b) centri di trasmissione e di comunicazione;

e) impianti di erogazione di servizi di pubblica utilità e relativi snodi;

d) area di sedime esterna di strutture portuali, aeroportuali e ferroviarie e – ove occorra, su disposizione del Prefetto - anche all'interno delle strutture.

2. Fermo restando che i predetti contingenti delle Forze Armate sono messi a disposizione dei Prefetti, il loro impiego tecnico-operativo è disciplinato, con apposita ordinanza, dal Questore, previe intese in sede di coordinamento tecnico delle Forze di Polizia esteso ai Rappresentanti dei Comandi militari locali.

### Art. 3

1. In caso di necessità e urgenza, ulteriori modalità di impiego, non ricomprese tra quelle indicate dall'articolo 2, co. 1, dei predetti contingenti delle Forze Armate dovranno essere rappresentate dai Prefetti al Ministero dell'Interno per l'utilizzazione immediata, disposta di concerto con il Ministero della Difesa.

2. Nei casi di cui al comma 1, l'impiego dei contingenti militari è ratificato dal Consiglio dei Ministri con le stesse modalità e procedure di cui all'articolo 18 legge 128/2001.

### Art. 4

1. La speciale indennità onnicomprensiva da attribuire al personale militare impiegato nell'ambito del programma di cui al presente decreto sarà determinata con decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze, di concerto con i Ministri dell'Interno e della Difesa, ai sensi dell'art. 20 della Legge 26 marzo 2001 n. 128.

Roma, 12 ottobre 2001

DECRETO DEL PRESIDENTE DEL  
CONSIGLIO DEI MINISTRI

**Programma di utilizzazione di contingenti delle Forze Armate nei servizi di sorveglianza e controllo di obiettivi fissi, adottato ai sensi dell'art. 18 della legge 26 marzo 2001, n. 128.**

VISTO il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 12 ottobre 2001, con il quale è stato disposto, ai sensi dell'art. 18 della legge 26 marzo 2001, n. 128, il concorso di contingenti delle Forze Armate nei servizi di sorveglianza e controllo di obiettivi fissi, in considerazione della situazione di crisi internazionale determinatasi a seguito degli attentati terroristici perpetrati nel territorio degli Stati Uniti l'11 settembre 2001;

VISTI i pareri favorevoli, con osservazioni e condizioni, espressi dalle competenti Commissioni permanenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica, rispettivamente in data 24 ottobre 2001 e 7 novembre 2001;

DECRETA

**Art. 1**

I. Il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 12 ottobre 2001 è modificato come segue:

a) all'articolo 1, al comma 2, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: ", che sarà composto da personale volontario e di leva";

b) l'articolo 3 è sostituito dal seguente:

**"Art. 3**

1. In caso di necessità e urgenza, il personale dei predetti contingenti delle Forze Armate può essere adibito alla sorveglianza e al controllo di ulteriori obiettivi, non compresi tra quelli indicati dall'articolo 2, comma I. Le relative esigenze e l'indicazione degli obiettivi sono rappresentate dai Prefetti al Ministero dell'Interno per l'utilizzazione immediata del predetto personale, disposta di concerto con il Ministero della Difesa.

2. Nei casi di cui al comma 1, l'impiego dei contingenti militari è ratificato dal Consiglio dei Ministri con le stesse modalità e procedure di cui all'articolo 18 legge 128/2001 e cessa con effetto immediato in caso di mancata ratifica."

Roma, 8 novembre 2001

*Simona Massari*

## **Sicurezza a Palermo**

**Legge 29 novembre 2001, n. 436. Utilizzo delle disponibilità finanziarie residue in vista della Conferenza ONU sul crimine organizzato transnazionale ai sensi del decreto-legge 28 agosto 2000, n. 238, convertito con modificazioni dalla legge 27 ottobre 2000, n. 304.**

La Legge 29 novembre 2001, n. 436 nasce da una iniziativa finalizzata a consentire il completamento entro il 31 dicembre 2001 di una serie di lavori pubblici a Palermo, rendendo a tal fine utilizzabili le residue disponibilità finanziarie offerte dal decreto-legge n. 238 del 2000 convertito dalla Legge n. 304 /2000 .

Quest'ultima ha finanziato la predisposizione degli interventi di natura organizzativa e delle misure di sicurezza necessarie ad assicurare lo svolgimento a Palermo della Conferenza sul crimine transnazionale promossa dalle Nazioni Unite e svoltasi tra l'11 e il 15 dicembre 2000 e che ha visto la partecipazione raccomandata dall'Assemblea generale dell'ONU, degli Stati interessati ai livelli politici più alti.

La legge n. 304/2000 nel fornire la necessaria copertura finanziaria al complesso delle iniziative necessarie allo svolgimento della Conferenza del Dicembre 2000, ha seguito, nelle proprie linee organizzative, quelle a suo tempo già individuate dal Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 21 febbraio 2000.

In particolare, gli organi ivi previsti per l'organizzazione della Conferenza erano il Comitato nazionale, l'annesso ufficio del coordinamento organizzativo e una speciale Commissione, all'uopo costituita, nella città di Palermo presieduta dal Prefetto. Per quanto invece attiene strettamente il profilo dell'impegno finanziario, vennero individuati tre livelli di spesa: uno costituito dall'ammontare dei costi organizzativi che incombevano sul paese ospitante (una parte restava comunque a carico dell'ONU), uno riguardante le spese necessarie per adeguare le strutture pubbliche della città ed, infine, uno per fare fronte alle esigenze di sicurezza dei partecipanti alla conferenza.

Il provvedimento legislativo in esame consta, nello specifico, di due articoli che consentono, dunque, il completamento degli interventi già iniziati e la realizzazione di quelli programmati in seno alla speciale Commissione presieduta dal Prefetto di

Palermo, istituita ai sensi dell'art 3, del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 21 Febbraio 2000 più sopra citato.

Va evidenziato che nel testo della legge è stata introdotta una norma che ha consentito la possibilità dei ricomprendere, nell'ambito degli interventi di cui assicurare la realizzazione entro il 31 dicembre 2001, anche delle opere volte a garantire la sicurezza di strutture a rischio (quali ad esempio aeroporti, porti, edifici istituzionali).

E ciò nell'ottica evidente di canalizzare risorse disponibili verso interventi di natura sicuramente strutturale, ma dove l'obiettivo di garantire il massimo grado di sicurezza ai cittadini appare peculiare.

LEGGE 29 novembre 2001 n. 436<sup>(1)</sup>

**Utilizzo delle disponibilità finanziarie residue in vista della Conferenza ONU sul crimine organizzato transnazionale ai sensi del D.L. 28 agosto 2000, n. 238, convertito, con modificazioni, dalla L. 27 ottobre 2000, n. 304.**

1. 1. Gli interventi strutturali previsti dall'articolo 1, comma 2 del *decreto-legge 28 agosto 2000, n. 238*, convertito, con modificazioni, dalla *legge 27 ottobre 2000, n. 304*, gli interventi di riqualificazione urbana e di restauro delle opere e dei monumenti più significativi della città di Palermo già deliberati dalla Commissione speciale costituita ai sensi dell'articolo 3 del *decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 21 febbraio 2000*, nonché previa deliberazione della medesima Commissione speciale, gli interventi volti a garantire la sicurezza di strutture a rischio, sono completati o realizzati entro il 31 dicembre 2001, nell'ambito degli stanziamenti previsti dal suddetto decreto-legge.

2. 1. Per quanto non disciplinato dall'articolo 1, si applicano le disposizioni di cui ai commi 3 e 4 dell'articolo 1 del *decreto-legge 28 agosto 2000, n. 238*, convertito, con modificazioni, dalla *legge 27 ottobre 2000, n. 304*.

<sup>(1)</sup> Pubblicata nella Gazzetta Ufficiale 18 dicembre 2001, n. 293.

DECRETO LEGGE 28 agosto 2000 n. 238<sup>(1)</sup>

**Disposizioni urgenti per assicurare lo svolgimento a Palermo della Conferenza sul crimine transnazionale.**

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Visti gli articoli 77 e 87 della Costituzione;

Vista la risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite n. 54/129 del 17 dicembre 1999, con la quale è stata accettata l'offerta del Governo italiano di ospitare una conferenza politica ad alto livello per la sottoscrizione della convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale;

Considerata la necessità di provvedere di adeguati mezzi gli interventi necessari, per la quale è stata istituita una struttura organizzativa con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 21 febbraio 2000, anche al fine di assicurare le dovute misure per la sicurezza dei partecipanti;

Ritenuta la straordinaria necessità ed urgenza di conseguire tali obiettivi, anche in considerazione del completamento, avvenuto il 28 luglio 2000 in Vienna, da parte del comitato nominato ad hoc, dei lavori concernenti il testo della convenzione e della decisione concordata di tenere la Conferenza in Palermo tra l'11 ed il 15 dicembre del corrente anno;

<sup>(1)</sup> Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 30 agosto 2000, n. 202 e convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, L. 27 ottobre 2000, n. 304 (Gazzetta Ufficiale 28 ottobre 2000, n. 253), entrata in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione.



Vista la deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del 25 agosto 2000;

Sulla proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri e dei Ministri dell'interno, degli affari esteri, della giustizia, di concerto con i Ministri del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, della difesa e dei lavori pubblici;

EMANA

il seguente decreto legge:

### Art. 01

1. Per la firma della convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale e relativi protocolli, è ospitata a Palermo la Conferenza internazionale che si svolgerà dall'11 al 15 dicembre 2000. Ai lavori della Conferenza partecipa anche un comitato di rappresentanza del Parlamento composto da sei senatori e sei deputati, designati con propri atti rispettivamente dal Presidente del Senato della Repubblica e dal Presidente della Camera dei deputati. <sup>(2)</sup>

### Art. 1

1. Per le iniziative e gli interventi deliberati dall'ufficio del coordinamento organizzativo della Conferenza di cui all'articolo 01, istituito con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 21 febbraio 2000, integrato con i D.P.C.M. 21 aprile 2000 e D.P.C.M. 24 agosto 2000, nonché per far fronte agli oneri gravanti sul Paese ospitante in base all'accordo di sede tra l'Organizzazione delle Nazioni Unite ed il Governo italiano, è autorizzata una spesa fino a lire 6.137 milioni per l'anno 2000. <sup>(3)</sup>

2. Per gli interventi strutturali, anche di natura mobile o temporanea, necessari alla realizzazione della Conferenza di cui al comma 1, deliberati dalla commissione spe-

ciale istituita con il decreto di cui al medesimo comma 1, è autorizzato il limite di impegno quindicennale di lire 5.000 milioni a decorrere dall'anno 2001, quale concorso dello Stato agli oneri derivanti dalla contrazione di mutui o altre operazioni che il comune di Palermo è autorizzato ad effettuare. Per le stesse finalità la regione siciliana può destinare fino a 35 miliardi di lire, a valere sui fondi disponibili ad essa attribuiti per l'attuazione dei programmi di edilizia residenziale pubblica <sup>(4)</sup>.

3. Ai fini e nei limiti indicati nei commi 1 e 2, i provvedimenti necessari, sono adottati dalle amministrazioni pubbliche competenti, anche in deroga alle norme di contabilità generale dello Stato, nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento. Gli interventi di cui al comma 2 sono indifferibili ed urgenti e sono eseguiti con le modalità di cui all'articolo 33 della legge 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni.

4. Al pagamento delle spese indicate al comma 2 provvede la prefettura di Palermo, in base ad apposita certificazione sulla regolarità dei lavori eseguiti, rilasciata dal provveditore regionale alle opere pubbliche, e ad attestazione sulla congruità dei prezzi delle forniture, rilasciata dall'ufficio tecnico erariale, previo parere della sovrintendenza per i beni ambientali ed architettonici, ove prescritto, nonché sulla base dei documenti giustificativi vistati dal prefetto o dal suo delegato a cui sia stata affidata l'attuazione dell'intervento a norma del comma 2.

4-bis. Entro novanta giorni dalla conclusione della Conferenza, il Governo presenta alle Camere una relazione sulla Conferenza medesima, sulla sua organizzazione e sulle spese sostenute. <sup>(5)</sup>

<sup>(2)</sup> Articolo aggiunto dalla legge di conversione 27 ottobre 2000, n. 304.

<sup>(3)</sup> Comma così modificato dalla legge di conversione 27 ottobre 2000, n. 304.

<sup>(4)</sup> Comma così modificato dalla legge di conversione 27 ottobre 2000, n. 304. L'art. 1, L. 29 novembre 2001, n. 436, ha disposto che gli interventi strutturali di cui al presente comma sono completati o realizzati entro il 31 dicembre 2001, nell'ambito degli stanziamenti previsti dal presente decreto.

<sup>(5)</sup> Comma aggiunto dalla legge di conversione 27 ottobre 2000, n. 304.

### Art. 2

1. Per le esigenze di pubblica sicurezza connesse allo svolgimento della Conferenza di cui all'articolo 1, il prefetto di Palermo è autorizzato ad avvalersi di un contingente di personale militare delle Forze armate, secondo le modalità previste dagli articoli 1 e 3, comma 1, del decreto-legge 25 luglio 1992, n. 349, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 settembre 1992, n. 386.

2. Per gli interventi conseguenti alle attività previste al comma 1 è autorizzata la spesa nel limite massimo di lire 4.400 milioni per l'anno 2000.

3. Per le iniziative e gli interventi conseguenti alla Conferenza di cui al presente decreto, diretti all'analisi, al monitoraggio ed alle attività di formazione strumentali all'attuazione della convenzione di cui all'articolo 1 e dei relativi protocolli, nonché connessi alle altre iniziative deliberate in attuazione dei compiti attribuiti dalla Conferenza, è autorizzata la spesa di lire 1.000 milioni per ciascuno degli anni 2001 e 2002. Il coordinamento di tali interventi è attribuito al Ministro della giustizia.

### Art. 3

1. All'onere derivante dall'attuazione dell'articolo 1, comma 1, e dell'articolo 2, pari a lire 10.537 milioni per l'anno 2000 ed a lire 1.000 milioni per ciascuno degli anni 2001 e 2002, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 2000-2002, nell'ambito dell'unità previsionale di base di parte corrente «Fondo speciale» dello stato di previsione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione

economica per l'anno 2000, allo scopo parzialmente utilizzando, quanto a lire 6.000 milioni per l'anno 2000, l'accantonamento relativo al Ministero degli affari esteri, quanto a lire 4.537 milioni per l'anno 2000 e lire 1.000 milioni per l'anno 2001, l'accantonamento relativo al Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica e, quanto a lire 1.000 milioni per l'anno 2002, l'accantonamento relativo al Ministero della giustizia.

2. All'onere derivante dall'attuazione dell'articolo 1, comma 2, pari a lire 5.000 milioni a decorrere dal 2001, si provvede, per gli anni 2001 e 2002, mediante utilizzo delle proiezioni per i detti anni dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 2000-2002, nell'ambito dell'unità previsionale di base di conto capitale «Fondo speciale» dello stato di previsione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica per l'anno 2000, allo scopo parzialmente utilizzando, quanto a lire 2.000 milioni, l'accantonamento relativo al Ministero dei lavori pubblici e, quanto a lire 3.000 milioni, l'accantonamento relativo al Ministero dei trasporti e della navigazione.

3. Il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le variazioni di bilancio occorrenti per l'attuazione del presente decreto.

### Art. 4

1. Il presente decreto entra in vigore il giorno stesso della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana e sarà presentato alle Camere per la conversione in legge.

# PROTEZIONE CIVILE

*Roberta Serafini*

## **Evoluzione della normativa in materia di protezione civile**

La protezione civile è un settore in costante evoluzione, segnata sia da una migliore conoscenza e consapevolezza dei rischi che insistono sul territorio nazionale, sia dal progresso tecnologico e scientifico che ha ottimizzato le potenzialità di intervento degli amministratori pubblici chiamati a gestire le emergenze.

Di pari passo con lo sviluppo della materia, è maturata da parte della popolazione una “cultura di protezione civile”, che sta trasformando il cittadino da soggetto passivo, destinatario degli interventi delle autorità, in soggetto attivo, in grado di supportare gli operatori con un comportamento positivo.

L’attenzione del legislatore alle diverse attività di protezione civile è pure cresciuta in maniera esponenziale e ne è testimonianza l’impegno profuso nell’approfondimento dei molteplici aspetti della materia, che si riscontra nella produzione normativa varata dal 1970 ad oggi.

La legge 8 dicembre 1970, n. 996 recante “Norme sul soccorso e l’assistenza alle popolazioni colpite da calamità” si concentrava sulle questioni correlate alla gestione delle emergenze e non affrontava, se non marginalmente, i temi della previsione e della prevenzione delle varie ipotesi di rischio.

Citando solo alcuni esempi, il sisma in Irpinia del 1980, quello occorso in Italia centrale nel 1984, in Umbria e nelle Marche nel 1997, gli eventi idrogeologici della Valtellina del 1987, le ripetute eruzioni dell’Etna e le calamità meteorologiche con cadenza pressoché annuale, hanno reso evidente la necessità di disciplinare compiutamente tutte le fasi connesse alle varie attività di protezione civile (previsione e prevenzione dei rischi; soccorso e assistenza alla popolazione; ripristino della normalità) migliorando, contestualmente, la capacità di intervento degli amministratori.

L’esperienza ha portato, di conseguenza, all’emanazione della legge 24 febbraio 1992, n. 225, istitutiva del Servizio nazionale di protezione civile che delinea il sistema – sotto il profilo organizzativo – come un insieme coordinato di interventi, relativi sia alla prevenzione che agli interventi di emergenza e di ricostruzione, assicurati dalle diverse componenti, organicamente organizzate a livello centrale e territoriale.

Uno dei punti di forza della legge in questione è la stretta interconnessione tra l’Amministrazione pubblica e la comunità scientifica, resa possibile attraverso

l'istituzione di una Commissione nazionale per la previsione e prevenzione dei grandi rischi nonché attraverso l'utilizzazione di gruppi nazionali di ricerca scientifica del Consiglio nazionale delle ricerche. Ciò ha consentito, negli anni successivi, un netto avanzamento delle conoscenze relative alla determinazione delle cause dei fenomeni calamitosi ed alla conseguente migliore identificazione dei rischi. In tal senso, il territorio nazionale è stato "mappato", mentre sono state avviate delle misure di mitigazione dei rischi, anche attraverso una più puntuale organizzazione del sistema complessivo degli interventi.

La successiva tappa evolutiva, inserita nel più ampio contesto riformatore generale e finalizzata ad avvicinare l'Amministrazione alle istanze del cittadino, prendendo le mosse dall'accresciuta esigenza di decentramento, ha sovvertito il precedente assetto organizzativo e ha conferito agli enti locali e territoriali funzioni e compiti amministrativi anche in materia di protezione civile, lasciando allo Stato solo funzioni residuali.

Il sistema è stato quindi oggetto di riordino, sia in termini di individuazione delle funzioni spettanti allo Stato rispetto alle autonomie, sia in riferimento all'assetto organizzativo dell'Amministrazione centrale, con la proposizione di modelli tecnico-operativi, posti al servizio delle amministrazioni pubbliche, comprese anche quelle regionali e locali.

Relativamente alla protezione civile, è stata prevista la costituzione di un'Agenzia di protezione civile che avrebbe dovuto essere operativa in tempi brevi ed assorbire le competenze del Dipartimento della protezione civile e del Servizio sismico nazionale (entrambi della Presidenza del Consiglio dei Ministri), nonché di parte della Direzione generale della protezione civile e dei servizi antincendi del Ministero dell'Interno.

In particolare, l'art. 87 del decreto legislativo n. 300/99 aveva fissato in 60 giorni dalla data di entrata in vigore del medesimo provvedimento, il termine entro il quale provvedere alla nomina degli organi dell'Agenzia. Nei successivi sei mesi avrebbero dovuto essere disciplinati, attraverso statuto e regolamenti, l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia e contestualmente avrebbero dovuto essere trasferiti i compiti svolti dalle tre strutture confluenti ed il relativo personale.

Inoltre, il decreto legislativo 303/99 che riordina la Presidenza del Consiglio dei Ministri, ha stabilito - all'art. 10, comma 6 - che a far data dall'inizio dell'attuale legislatura (o dalla diversa data indicata in sede di riordino dei Ministeri) dovevano essere trasferiti all'Agenzia di protezione civile, con le inerenti risorse finanziarie, materiali ed umane, le funzioni e i compiti attribuiti al Dipartimento della protezione civile e al Servizio sismico nazionale della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

E' un dato di fatto che, a distanza di oltre due anni dalla prevista costituzione della nuova struttura, la sua mancata operatività abbia creato un clima di incertezza, intollerabile per la delicatezza delle questioni da affrontare, di immediato impatto sulla integrità della vita umana e dei beni.

Si è quindi dovuto far ricorso alla decretazione d'urgenza per far chiarezza nell'organizzazione dell'amministrazione centrale dello Stato riferita alla protezione civile, specialmente per garantire il pronto svolgimento delle attività di emergenza in caso di evento calamitoso, reso probabile per l'approssimarsi della stagione invernale.

Si arriva quindi ad una tappa importante nella storia della protezione civile italiana, soprattutto in riferimento alla funzione istituzionalmente svolta dal Ministero dell'Interno.

Nella Gazzetta Ufficiale n. 262 del 10 novembre 2001, è stato pubblicato il testo del decreto legge 7 settembre 2001, n. 343 coordinato con la legge di conversione 9 novembre 2001, n. 401 recante "Disposizioni urgenti per assicurare il coordinamento operativo delle strutture preposte alle attività di protezione civile e per migliorare le strutture logistiche nel settore della difesa civile", del quale si tratterà compiutamente appresso, che ribadisce il ruolo preminente del Ministero dell'Interno in materia di protezione civile e assegna a questa Amministrazione funzioni estremamente interessanti sotto il profilo qualitativo.

Ma il percorso è ancora ed inevitabilmente lungo, poiché ulteriori problemi interpretativi sono emersi a seguito della recente riforma del titolo V della Costituzione che, nel consolidare il sistema delle autonomie, ha incluso la protezione civile nell'elenco delle materie di legislazione concorrente. Ciò consente alle Regioni una disciplina più confacente alle diverse realtà locali e lascia allo Stato la sola determinazione dei principi fondamentali, ai quali le amministrazioni territoriali sono tenute ad attenersi.

Per contro, nell'elenco delle materie in cui lo Stato può legiferare in via esclusiva, non figura il concetto di "protezione civile", anche se esso è immanente nell'ordinamento giuridico e costituisce il complesso di attività dello Stato, finalizzate a preservare diritti fondamentali dei cittadini. Si fa, in particolare, riferimento alle emergenze di tipo c), contemplate dall'art. 2 della legge del 24 febbraio 1992, n. 225, determinate da calamità naturali, catastrofi o altri eventi che, per intensità ed estensione, debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari, che sovente vanno oltre l'ambito territoriale di una singola regione.

In passato, comunque, anche per interventi circoscritti all'ambito regionale, si è dovuto ricorrere a risorse nazionali, a causa dell'impossibilità delle autonomie locali di gestire l'emergenza in maniera autonoma, facendo ricorso ad interventi derogatori.

La vigente legislazione statale in materia di protezione civile prevede che, al verificarsi di un'emergenza di rilievo nazionale, il Presidente del Consiglio dei Ministri ovvero il Ministro dell'Interno da lui delegato, al fine di attuare gli interventi di soccorso e di assistenza alle popolazioni sinistrate, provveda anche a mezzo di ordinanze in deroga ad ogni disposizione vigente, e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico.

Le ordinanze di protezione civile possono essere adottate previa delibera dello stato di emergenza ad opera del Consiglio dei Ministri, attraverso la quale si circo-scrive, nel tempo e nello spazio, la possibilità di ammettere misure derogatorie.

La delibera del Consiglio dei Ministri comporta l'assunzione della responsabilità relativa alle azioni da intraprendere, al massimo livello, atteso che attraverso tali atti extra ordinem si consente la deroga a talune disposizioni di legge, anche statali. Inoltre, attraverso le ordinanze di protezione civile, si possono regolare fattispecie concrete e dettare norme destinate a soggetti determinati.

La complessità della materia ed il suo impatto sull'ordinato assetto ordinamentale rende inequivocabile una esclusiva competenza statale relativa agli eventi di rilievo nazionale.

Questa è la situazione evolutiva della protezione civile. Il modello delineato negli anni è ancora da perfezionare, se si vuole adattare alle nuove impostazioni federalistiche ed alle innovate disposizioni costituzionali il dettato della legge 24 febbraio 1992, n. 225.

In quella sede sarà opportuno chiarire alcune questioni rimaste ancora insolute, con particolare riferimento al ruolo del Prefetto in occasione della gestione delle emergenze di rilievo nazionale, previsto dall'art. 14 della legge n. 225/92 ed espressamente richiamato nel testo normativo licenziato dal Parlamento lo scorso mese di novembre.

**Decreto legge 7 settembre 2001, n. 343 convertito, con modificazioni, dalla legge 9 novembre 2001, n. 401 "Disposizioni urgenti per assicurare il coordinamento operativo delle strutture preposte alle attività di protezione civile e per migliorare le strutture logistiche nel settore della difesa civile".**

### **Premesse**

Il testo presentato dal Governo alle Camere per la conversione in legge si componeva di pochi articoli, mirati sostanzialmente alla soppressione dei riferimenti all'Agenzia di protezione civile, contenuti nel decreto legislativo n. 300 del 1999 e nelle disposizioni successivamente emanate.

Nell'intento di riproporre l'assetto organizzativo delineato dalla legge 24 febbraio 1992, n. 225, istitutiva del Servizio nazionale della protezione civile, la Presidenza del Consiglio dei Ministri - che ha materialmente elaborato il decreto legge - ha richiamato i riferimenti al Dipartimento della protezione civile, pur facendo salve le innovazioni introdotte dal decreto legislativo 112 del 1998, sul conferimento di funzioni agli enti territoriali e locali.

Nonostante la norma di salvaguardia, si è aperto un ampio dibattito in seno alla Conferenza Unificata, poiché le Regioni, le Province e i Comuni si sono sentiti lesi nelle prerogative loro assegnate attraverso la riforma Bassanini ed hanno definito l'operato del Governo un ritorno al passato.

In particolare, le Autonomie hanno dichiarato il proprio intendimento di sollevare la questione di legittimità costituzionale<sup>1</sup> avverso il provvedimento governativo per i seguenti ordini di motivi:

- violazione del principio della leale collaborazione per la soppressione dell'Agenzia di protezione civile, che si poneva quale struttura a servizio di tutte le amministrazioni, riunificando anche gli organismi nazionali operanti nel settore, con meccanismi di coordinamento con le amministrazioni regionali e di adeguata rappresentanza delle stesse. In sostanza l'Agenzia rappresentava per le Autonomie la sede istituzionale di raccordo e concertazione;

<sup>1</sup> Hanno presentato ricorso alla Corte Costituzionale le Regioni Emilia Romagna, Umbria, Toscana e da ultimo le province autonome di Trento e Bolzano.

violazione del principio della leale collaborazione a causa dell'assunzione unilaterale da parte del Governo, senza alcuna consultazione con le Regioni, del decreto legge 343/2001;

difetto dei presupposti della necessità e dell'urgenza per l'emanazione di un decreto legge.

Al fine di evitare una situazione di stallo che avrebbe provocato confusione istituzionale e difficoltà operative in caso di emergenza, sono state approfondite le diverse questioni sollevate dai rappresentanti degli enti locali e territoriali e sono stati concordati gli emendamenti da apportare al testo governativo, in sede di conversione da parte delle Camere.

I lavori della Conferenza Unificata sono stati seguiti dal Ministro dell'Interno, delegato al coordinamento della protezione civile dal Presidente del Consiglio dei Ministri.

Le modifiche successivamente apportate sono il frutto di un'attenta disamina delle problematiche legate alla gestione territoriale dei problemi di protezione civile effettuata da un gruppo di lavoro tecnico politico, costituito da rappresentanti delle Amministrazioni centrali, delle Regioni, delle Province, dei Comuni e delle comunità montane, nell'ambito della Conferenza unificata e costituisce il risultato di accurata mediazione tra le parti.

Al termine dei lavori, il Ministro dell'Interno ha ricevuto il plauso delle Autonomie per l'opera di brillante contemperamento delle diverse istanze e per l'impegno di rivedere la legge fondamentale di protezione civile (l. 225/1992), anche alla luce delle riforme costituzionali allora in itinere.

### **Esame dell'articolato**

Attraverso la formale modificazione del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300 (art. 1 del D.L. 343/2001), del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303 (art. 2) e della legge 21 novembre 2000, n. 353 (art. 3) nelle parti in cui si fa riferimento all'Agenzia di protezione civile, il legislatore ha inteso ripristinare l'originario assetto organizzativo relativo alla protezione civile, delineato dalla legge n. 225 del 1992.

Ma al di là del formale ritorno delle competenze al Dipartimento della protezione civile, il decreto legge - fin dall'articolo 1 - tocca un aspetto di particolare interesse per il Ministero dell'Interno, sul quale è opportuno svolgere alcune considerazioni: le cosiddette "politiche di protezione civile".

La legge n. 225 del 1992 faceva risalire al Consiglio dei Ministri la responsabilità della fissazione degli indirizzi generali della politica di protezione civile, la cui attuazione si traduceva nella determinazione, da parte del Consiglio nazionale della protezione civile<sup>2</sup>, dei criteri di massima in ordine ai programmi di previsione e prevenzione, ai piani di emergenza, all'impiego coordinato delle componenti ed alla elaborazione di nuove norme in materia di protezione civile.

<sup>2</sup> Il Consiglio nazionale della protezione civile era un organo a valenza politico programmatica, costituito dalle autorità politiche di vertice dei Ministeri componenti del Servizio nazionale della protezione civile, dalle Regioni, dalle Province, dai Comuni e dal Presidente del Comitato nazionale del volontariato. Detto organo collegiale è stato soppresso.



Le cosiddette politiche di protezione civile, intese come indicazioni governative per lo sviluppo complessivo del sistema, vengono introdotte dall'art. 14 del decreto legislativo 300/1999 ed attribuite al Ministero dell'Interno, sulla base del presupposto che tutte le funzioni attive da esse discendenti fossero realizzate dall'Agenzia di protezione civile, quale struttura tecnico operativa, vigilata dal Ministro dell'Interno.

Nella versione originaria del decreto legge presentato dal Governo, forse per distrazione del legislatore, non erano presenti riferimenti alle politiche di protezione civile, che sono state comunque reintegrate nel corso dei lavori parlamentari di conversione del provvedimento.

L'art. 5 del D.L. 343/2001, convertito con modificazioni dalla legge 401/2001 stabilisce che l'autorità politica responsabile della protezione civile "determina le politiche di protezione civile".

L'art. 1 dello stesso provvedimento, nel riformulare l'art. 14 del decreto legislativo 300/1999, ribadisce che al Ministero dell'Interno "sono attribuite le funzioni e i compiti spettanti allo Stato in materia ...di politiche di protezione civile...".

Le due disposizioni non sono in contrasto.

La determinazione delle politiche, quale attività squisitamente governativa, spetta al Presidente del Consiglio dei Ministri ovvero al Ministro dell'Interno da lui delegato. Essa è la tipica attività afferente alla responsabilità dell'autorità di governo, relativa: alla definizione degli obiettivi di protezione civile, in correlazione con la normativa a supporto;

all'individuazione delle relative priorità;

alla programmazione delle risorse finanziarie e umane necessarie per consentire il conseguimento degli obiettivi.

La funzione si rivolge al Dipartimento della Protezione Civile che è chiamato poi ad adottare gli atti e i provvedimenti amministrativi necessari per raggiungere gli obiettivi prefissati nonché alle componenti statali che operano sul territorio per il conseguimento delle finalità di protezione civile, secondo le disposizioni vigenti.

L'attività di elaborazione e tutte le attività gestionali necessarie a consentire l'esercizio della funzione politica spettano al Ministero dell'Interno, con l'ausilio dell'Ufficio di Gabinetto e del competente Dipartimento dei Vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile, con particolare riferimento alla elaborazione del documento in cui vengono definite annualmente le linee delle politiche di protezione civile, con l'individuazione delle relative priorità da rispettare. Detto documento deve contenere i tempi di realizzazione e le risorse finanziarie imputate alle singole attività.

A tal fine, è necessario:

effettuare la ricognizione delle disposizioni normative ed indicare, nel dettaglio, le singole attività necessarie per attuarle;

effettuare una ricognizione delle risorse umane e finanziarie disponibili;

svolgere attività propositiva nei confronti del Ministro dell'Interno;

raccordare ed omogeneizzare l'attività svolta dai Prefetti sul territorio.

Costituiscono attività correlate alla determinazione delle politiche di protezione civile: fornire pareri alle componenti di protezione civile in relazione alla formulazione di quesiti;

raccogliere dati e informazioni sul rispetto, a livello nazionale, delle priorità individuate dal documento programmatico, al fine di consentire lo svolgimento della funzione politica di controllo;

redigere relazioni annuali sullo stato di attuazione dei programmi per:

- 1) focalizzare le difficoltà riscontrate;
- 2) proporre correttivi all'azione amministrativa intrapresa;
- 3) raccogliere "stati di avanzamento" pluriennali dei lavori in materia di protezione civile.

L'assetto organizzativo delineato con la riforma Bassanini prevedeva che il Servizio sismico nazionale confluisse nell'Agenzia di protezione civile, mentre le restanti articolazioni dei Servizi tecnici nazionali erano destinate ad essere inglobate nell'Agenzia per la protezione dell'ambiente.

Pertanto, l'articolo 2 del decreto legge 343/2001 nel ribadire che le sorti del Servizio sismico rimangono disgiunte da quelle dei restanti Servizi tecnici nazionali, ha considerato l'elevata incidenza del rischio sismico sul territorio nazionale ed ha quindi attribuito maggiore risalto alla funzione di protezione civile dallo stesso svolta.

La destinazione del Servizio sismico viene meglio definita all'art. 5 comma 3, ove si precisa che la struttura opera presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, unitamente alla Commissione nazionale per la previsione e prevenzione dei grandi rischi e al Comitato operativo nazionale, senza tuttavia prevedere il suo affidamento ad un Dipartimento.

Solo attraverso il successivo D.P.C.M., emanato in data 12 dicembre 2001, con il quale si è proceduto a rinnovare l'organizzazione del Dipartimento della protezione civile, il Servizio ha trovato la sua collocazione all'interno del Dipartimento stesso.

Uno degli aspetti di preminente interesse per l'Amministrazione dell'Interno è sicuramente contenuta nell'art. 3 del decreto legge e costituisce un punto di non ritorno nell'ambito delle competenze in materia di protezione civile.

Infatti, la legge istitutiva del Servizio nazionale, nel contemplare la facoltà di delega delle funzioni in essa contenute da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri, aveva utilizzato una formulazione<sup>3</sup> che rendeva possibile l'attribuzione dell'incarico al titolare di un dicastero diverso da quello dell'Interno.

L'esperienza degli ultimi anni<sup>4</sup> e il ruolo primario svolto dal Ministero dell'Interno in materia di protezione civile hanno portato il legislatore ad istituzionalizzare la delega del Presidente del Consiglio nei confronti del vertice politico del Dicastero che assomma le competenze fondamentali per la protezione civile.

A tal proposito, basti pensare al fatto che i vigili del fuoco figurano al primo posto nell'elenco delle strutture operative nazionali di cui alla legge 225/1992 e sono espressamente definiti componente fondamentale della protezione civile; i Prefetti sono le uniche autorità che sul territorio garantiscono l'apporto delle forze armate e di polizia (al secondo e terzo posto nell'elenco delle predette strutture nazionali) e il loro ruolo, fondamentale in

<sup>3</sup> "Il Presidente del Consiglio dei ministri, ovvero, per sua delega, ai sensi dell'articolo 9, commi 1 e 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, il Ministro per il coordinamento della protezione civile".

<sup>4</sup> Il Presidente del Consiglio, negli ultimi anni, ha attribuito la delega di protezione civile a Sottosegretari all'Interno ovvero al Ministro dell'Interno.

occasione delle emergenze di rilievo nazionale, è stato ribadito con lo stesso decreto legge 343/2001, attraverso il richiamo dell'articolo 14 della legge 225/1992.

L'articolo 5 del decreto legge assomma il complesso delle competenze del Presidente del Consiglio dei Ministri, esercitate attraverso il Dipartimento della protezione civile.

Si è già fatto cenno alle politiche di protezione civile, che nel dettato dell'articolo 5 vengono "determinate" dal Presidente del Consiglio dei Ministri ovvero dal Ministro dell'Interno da lui delegato ed attribuite al Ministero dell'Interno, ai sensi della versione innovata dell'art. 14 del decreto legislativo 300/1999.

Accanto alle politiche di protezione civile figura un altro potere proprio del Presidente del Consiglio o del Ministro dell'Interno: il potere di ordinanza. Le Regioni, nel corso degli incontri tenuti nell'ambito della Conferenza Unificata hanno chiesto l'estensione del potere di ordinanza al Presidente della Giunta Regionale e proposte di emendamenti in tal senso sono state presentate nel corso dei lavori parlamentari sia dall'uno che dall'altro lato del Parlamento.

Tuttavia, anche per la ferma opposizione governativa, i tentativi sono risultati vani.

Tra le innovazioni degne di nota, è da segnalare l'introduzione del concetto di "grande evento". L'art. 1 della legge 225 del 1992 faceva riferimento alle calamità naturali, alle catastrofi o agli altri eventi calamitosi. Oggi, gli altri eventi divengono grandi eventi. Una prima interpretazione che può essere data alla nuova definizione, raffigura il grande evento come una manifestazione che, per la portata eccezionale, necessita di interventi particolari assimilabili a quelli da porre in essere in caso di evento calamitoso. Un esempio trascorso di grande evento potrebbe essere stato l'incontro tra il Papa e i giovani in occasione delle manifestazioni giubilari dell'estate 2000.

A sostegno di questa tesi sembra porsi la precisazione contenuta al comma 5 dell'art. 5-bis del decreto legge, il quale nell'estendere l'applicabilità del potere di ordinanza ai grandi eventi, puntualizza che essi debbono intendersi "diversi da quelli per i quali si rende necessaria la delibera dello stato di emergenza".

La prima ordinanza volta a gestire un "grande evento" che peraltro sembra essere in sintonia con quanto esposto in precedenza è stata l'ordinanza del Ministro dell'Interno n. 3159 del 15 novembre 2001 recante "Interventi urgenti conseguenti alla dichiarazione di grande evento nel territorio del Comune di Trieste di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 15 novembre 2001". A Trieste, infatti, nei giorni 21, 22, 23 e 24 novembre 2001 ha avuto luogo il vertice In.C.E. (Iniziativa Centrale Europea), che ha richiamato ospiti di diverse nazionalità i quali, partecipando alle connesse manifestazioni, hanno richiesto un accresciuto impegno degli amministratori, al fine di garantire l'ospitalità, gli spostamenti nonché il contestuale rispetto delle esigenze della cittadinanza. Per assicurare la definizione, la conclusione e l'attuazione delle iniziative connesse alla manifestazione, con l'ordinanza in questione, il Prefetto di Trieste è stato nominato Commissario delegato ed ha potuto operare in deroga ad alcune disposizioni normative, acquisendo i beni, le forniture, i servizi e le strutture necessari.

Sull'articolo 5, di cui si sta trattando, si è concentrata l'attenzione degli enti territoriali e locali, che hanno espressamente richiesto emendamenti volti a garantire il

rispetto delle prerogative loro riconosciute attraverso le recenti riforme istituzionali.

In realtà, la norma di salvaguardia già presente nella versione originaria del decreto legge sarebbe stata, da sola, in grado di garantire l'applicabilità di tutte le disposizioni relative alle competenze delle Regioni, delle Province e dei Comuni. Ciononostante, i rappresentanti delle Autonomie hanno chiesto un "riversamento" dei compiti precedentemente attribuiti all'Agenzia di protezione civile nel nuovo testo, anche per chiarire che gli stessi si intendevano assegnati al Dipartimento della protezione civile e per poter formulare alcune precisazioni ed integrazioni.

In particolare, le Autonomie hanno chiesto ed ottenuto l'istituzione di un Comitato paritetico Stato - regioni - enti locali, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, per assicurare lo svolgimento armonico dei compiti di promozione e coordinamento di tutte le attività delle Amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, delle regioni, delle province, dei comuni, degli enti pubblici nazionali e territoriali e di ogni altra istituzione ed organizzazione pubblica e privata presente sul territorio nazionale.

L'istituzione di detto Comitato suscita comunque perplessità, anche per la sua somiglianza al Consiglio nazionale della protezione civile il quale, istituito ai sensi della legge 225 del 1992, è poi risultato elefantiaco e di difficile gestione ed è quindi stato soppresso dopo un lungo periodo di inoperosità.

Si ritiene comunque che le funzioni affidate al Comitato avrebbero potuto agevolmente essere rimesse a gruppi specialistici all'interno della stessa Conferenza Unificata, la quale invece - secondo il dettato della nuova legge - è chiamata a designare i propri rappresentanti all'interno del nuovo collegio.

Appare singolare che la Conferenza, nata proprio per raccordare e coordinare le tematiche afferenti alla competenza dello Stato e delle Autonomie, debba destinare i propri rappresentanti all'interno di un tavolo di lavoro ove si raffronteranno le problematiche di protezione civile.

Come accennato in precedenza, i rappresentanti degli enti territoriali e locali hanno espressamente richiesto che l'elencazione dei compiti dell'Agenzia di protezione civile, contenuta all'art. 81 del decreto legislativo 300/1999, fosse trasfusa nel decreto legge 343/2001, tra le competenze del Dipartimento della protezione civile. Nel corso degli incontri sono state concordate alcune modifiche, che sono state l'occasione per la proposizione - da parte dei rappresentanti governativi - di un richiamo al ruolo del Prefetto, in occasione delle emergenze di rilievo nazionale.

La definizione delle funzioni esercitate dal rappresentante del Governo aveva suscitato notevoli dubbi, soprattutto in relazione alla lettura combinata dell'art. 14 della legge 225 del 1992 con le disposizioni della decretazione delegata che ha conferito compiti alle Regioni, alle Province e ai Comuni.

Se, infatti, da un lato è apparso chiaro che la predisposizione e l'attuazione del piano per fronteggiare l'emergenza sul territorio provinciale è transitata alla Provincia, il decreto legislativo 300 del 1999 non aveva chiarito il ruolo del Prefetto in occasione delle emergenze gravi ed estese, che richiedono la delibera dello stato di emergenza e il ricorso ai poteri derogatori.

L'art. 81 dello stesso decreto legislativo aveva previsto che l'Agenzia di protezione civile svolgesse l'attività tecnico operativa volta ad assicurare i primi interventi

nell'ambito dei compiti di soccorso di cui all'art. 14 della legge 225 del 1992, creando confusione di ruoli e conseguenti incertezze operative. Peraltro, il successivo articolo 83, faceva cenno al ruolo del Prefetto in correlazione con i compiti dell'Agenzia, nella disposizione dedicata al Comitato operativo nazionale (che opera in caso di emergenze di rilievo nazionale) lasciando intendere che la funzione prefettizia non fosse innovata a seguito delle riforme<sup>5</sup>. Infatti, l'utilizzazione della parola "anche" fa supporre che esistano altre competenze esercitate dal Prefetto, relativamente alla gestione delle emergenze nazionali, sicuramente non limitate alla cura degli aspetti dell'ordine e della sicurezza pubblica.

Tuttavia le disposizioni, nel loro complesso, non risultavano chiare.

Il richiamo dell'articolo 14 della legge 225 del 1990, in un contesto normativo in cui si ripropone l'organizzazione delineata dalla stessa legge, riconduce inequivocabilmente al rappresentante del Governo sul territorio la responsabilità della direzione unitaria dei servizi di emergenza in provincia e dell'adozione dei conseguenti provvedimenti gestionali, limitatamente alle emergenze di rilievo nazionale.

Per le altre tipologie di emergenze di protezione civile previste dalla legge istitutiva del servizio nazionale, si ritiene che il Prefetto permanga quale punto di riferimento insostituibile ai fini dell'attivazione delle diverse forze in campo e di garanzia istituzionale in relazione a possibili difficoltà gestionali.

Per quanto riguarda gli organi collegiali che hanno finora operato presso il Dipartimento della protezione civile, corre l'obbligo di sottolineare una novità introdotta in sede di conversione del decreto legge 343/2001.

La legge 225 del 1992, che ha istituito sia la Commissione nazionale per la previsione e la prevenzione dei grandi rischi che il Comitato operativo nazionale, aveva affidato la presidenza dei due organi al Presidente del Consiglio dei Ministri ovvero al Ministro delegato.

Oggi, mentre l'autorità politica presiede la Commissione grandi rischi, la presidenza del Comitato operativo viene affidata al Capo del Dipartimento della protezione civile.

Tale innovazione è forse dettata dal fatto che il Comitato ha natura tecnica poiché coordina in un quadro unitario gli interventi di tutte le amministrazioni ed enti interessati al soccorso, promuovendo l'applicazione delle direttive emanate in relazione alle esigenze prioritarie delle zone interessate dalla emergenza e, pertanto, potrebbe non necessitare di una direzione politica.

L'art. 5 bis contiene disposizioni organizzative relative al Dipartimento della protezione civile, dettate anche a causa delle accresciute competenze (i grandi eventi) attribuite attraverso il decreto legge 343/2001.

E' stata pertanto prevista l'adozione di tutta una serie di decreti, finalizzati sia alla regolamentazione strutturale del Dipartimento sia alla disciplina della gestione amministrativa e contabile.

<sup>5</sup> L'art. 83, comma 5, del decreto legislativo 300/1999 recitava: "l'Agenzia, sentite le Regioni, definisce, in sede locale e sulla base dei piani di emergenza, gli interventi e la struttura organizzativa necessari per fronteggiare gli eventi calamitosi da coordinare con il Prefetto anche per gli aspetti dell'ordine e della sicurezza pubblica".

Con il citato D.P.C.M. del 12 dicembre 2001, il Dipartimento è stato strutturato nei seguenti 8 uffici di livello dirigenziale generale, articolati in non più di complessivi 43 servizi di livello dirigenziale:

1. Ufficio pianificazione, valutazione e prevenzione dei rischi;
2. Ufficio gestione delle emergenze;
3. Ufficio grandi eventi, infrastrutture e logistica;
4. Ufficio interventi strutturali e opere di emergenza;
5. Ufficio servizio sismico nazionale;
6. Ufficio volontariato e relazioni istituzionali;
7. Ufficio amministrazione e finanza;
8. Ufficio organizzazione e attuazione.

L'organizzazione dispone anche di un consigliere giuridico, di un servizio di segreteria, relazioni con il pubblico e organi collegiali, di un servizio ordinanze, di un servizio piani di emergenza e incarichi speciali e di due consulenti (dirigenti generali di prima fascia), incaricati di svolgere attività di studio.

La riorganizzazione dell'intera struttura è stata anche l'occasione per dettare alcune norme particolari relative all'utilizzazione di personale dirigenziale e non:

- ai dirigenti non suscettibili di conferma in conseguenza della riorganizzazione del Dipartimento della protezione civile, viene attribuito un incarico di studio, fino alla scadenza del contratto già sottoscritto e con il mantenimento del precedente trattamento economico;

- per consentire il conseguimento degli obiettivi derivanti dai nuovi compiti, vengono conferiti – fino al limite di 4 unità – incarichi di direzione di uffici di livello dirigenziale, in deroga al limite previsto dall'art. 19, comma 6, del decreto legislativo 165/2001, recante norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche;

- in considerazione del fatto che presso il Dipartimento operavano unità di personale assunto, con contratto a tempo determinato, ai sensi di leggi speciali emanate per fronteggiare specifiche emergenze, è stata attribuita al Capo del Dipartimento la facoltà di prorogare i contratti in scadenza ovvero di stipularne di nuovi, entro i limiti di spesa già autorizzati.

Sotto il profilo amministrativo contabile, sono state dettate norme volte a garantire un accrescimento dell'efficienza, ottenendo un ritorno in termini di economicità di gestione. Nel merito, infatti, il Dipartimento della protezione civile può risolvere contratti in essere se ne viene riscontrata la non corrispondenza agli obiettivi della struttura.

Uno dei problemi che il legislatore aveva già affrontato nel 1996<sup>6</sup>, riguarda la mancata utilizzazione, entro termini ragionevoli, dei fondi assegnati agli enti territoriali e locali, per ripristinare i danni provocati da eventi calamitosi.

Le somme assegnate con provvedimenti del Ministro per il coordinamento della protezione civile ad enti e dagli stessi non utilizzate, in tutto o in parte, sono state oggetto di una ricognizione da parte di un apposito gruppo di lavoro, il cui operato ha portato alla revoca di numerosi finanziamenti. Le somme introitate sono state riutilizzate per nuovi interventi di protezione civile.

<sup>6</sup> Decreto legge 12 novembre 1996, n. 576 recante "Interventi urgenti a favore delle zone colpite dagli eventi calamitosi dei mesi di giugno e ottobre 1996", convertito, con modificazioni dalla legge 31 dicembre 1996, n. 677.

Con un meccanismo analogo e in base ad un quadro analitico che dovrebbe essere predisposto dal Dipartimento della protezione civile entro il 31 gennaio 2002, sulla base di elementi di informazione trasmessi entro il 31 dicembre 2001 dai soggetti destinatari degli interventi, il Presidente del Consiglio dei Ministri ovvero il Ministro dell'Interno potrà revocare il finanziamento già concesso qualora sia decorso un triennio dalla data di concessione senza che siano stati perfezionati i contratti di aggiudicazione dei lavori.

Le Regioni, nel corso delle riunioni presso la Conferenza Unificata, temendo l'applicazione automatica della norma, hanno chiesto che la revoca sia preceduta da un approfondimento della fattispecie concreta nell'ambito del Comitato paritetico Stato - regioni - enti locali.

I rappresentanti delle Autonomie hanno infatti sostenuto che esistono sul territorio difficoltà obiettive non correlate a carenze imputabili agli amministratori locali che hanno ostacolato la necessaria rapidità degli interventi.

Automatismi nell'applicazione della disposizione renderebbero difficoltoso il processo di ricostruzione in alcune realtà locali (per es. nelle zone terremotate dell'Umbria e delle Marche), ove i problemi sono stati affrontati e sono state individuate soluzioni, già in stato di avanzata attuazione.

Particolare attenzione è dedicata dal decreto legge 343/2001 all'informazione. A tal proposito, il Dipartimento è chiamato a realizzare un programma informativo nazionale di pubblica utilità, con l'ausilio delle diverse amministrazioni e enti pubblici nonché delle società private operanti nel settore dei pubblici servizi. Questi dovranno fornire ogni utile collaborazione al Dipartimento assicurando la disponibilità di risorse.

Ciò probabilmente nell'ottica sia di favorire la crescita culturale del paese in materia di protezione civile che di ottimizzare gli interventi del Dipartimento stesso.

Un cenno, infine, a due disposizioni di interesse per il Ministero dell'Interno.

La prima attiene alla copertura delle vacanze in organico del Corpo nazionale dei vigili del fuoco che si è resa necessaria per garantire ai vigili del fuoco della regione Valle d'Aosta le stesse prerogative riconosciute agli appartenenti al corpo permanente dei vigili del fuoco di Trento e di Bolzano. Infatti, previa richiesta degli interessati ed assenso dell'amministrazione autonoma di appartenenza, gli appartenenti al corpo regionale potranno transitare nel Corpo nazionale, utilizzando l'istituto della mobilità.

La seconda invece consente l'utilizzazione di fondi stanziati in precedenza per varare un piano straordinario di interventi di manutenzione straordinaria degli edifici sede delle attività del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e delle strutture afferenti alla difesa civile.

Questo ultimo settore, che è tornato alla piena attenzione sia per l'attribuzione delle relative funzioni all'Amministrazione dell'Interno sia per i noti fatti del settembre 2001, è in via di sviluppo ed è allo studio l'opportunità di proporre una legge per regolamentare gli aspetti di competenza di questa Amministrazione.

# RELAZIONI INTERNAZIONALI



*Sergio Ferraiolo*

## **Direttive comunitarie in discussione e approvate presso il Consiglio Europeo**

Con il Trattato di Amsterdam, (sottoscritto il 2 ottobre 1997 ed entrato in vigore il 1° maggio 1999) per materie una volta di stretta pertinenza intergovernativa come l'asilo e l'immigrazione, è iniziato un periodo transitorio quinquennale diretto ad una loro comunitarizzazione.

Ai sensi del nuovo articolo 63, il Consiglio Europeo, entro un periodo di 5 anni dall'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, ha il mandato di adottare misure normative in materia di immigrazione ed asilo che incideranno direttamente nelle normative nazionali al fine della loro armonizzazione. L'asse della produzione normativa in materia di immigrazione e di asilo si è quindi spostato verso Bruxelles e i Parlamenti nazionali dovranno adeguare le norme interne alle direttive comunitarie.

Le proposte di Direttiva o di Regolamento vengono poi discusse nei diversi gruppi di lavoro dell'Unione Europea, principalmente quelli denominati "asilo", e "migrazione".

La situazione delle proposte di direttiva, ad oggi, è la seguente:

### **Proposte di Direttiva attualmente in discussione o ancora da discutere:**

#### **1) Proposta di direttiva del Consiglio relativa alle norme minime riguardanti la procedura di concessione e di ritiro dello status di rifugiato negli Stati membri (2000/578 Definitivo) GRUPPO ASILO.**

Scopo della proposta di direttiva è quello di dettare uno standard minimo procedurale fra gli Stati membri al fine di evitare che i richiedenti asilo scelgano uno Stato più che un altro per proporre la domanda di asilo.

Il diritto di asilo nel nostro Paese è regolato ancora dall'articolo 1 del decreto legge 30 dicembre 1989, n. 416, convertito dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39 (cd. legge Martelli).

La proposta di direttiva, al momento soggetta alla riscrittura, imposta alla Commissione dalle conclusioni del Vertice dei Capi di Stato e di Governo di Laeken

nel dicembre 2001, prevede le garanzie ed i principi fondamentali a cui sottoporre le domande di asilo, le misure di assistenza legale, di interpretariato necessarie per un corretto esame della domanda. Il provvedimento disciplina anche il ruolo dell'Alto Commissario per i Rifugiati delle Nazioni Unite, le modalità per l'eventuale trattenimento, i gradi di ricorso e l'effetto sospensivo o meno dello stesso.

La direttiva in argomento, però, essendo molto tecnica, trova l'ostilità di numerosi Paesi, restii a mutare le proprie norme in materia. Per tale ragione sarà difficile trovare un compromesso in tempi brevi che accontenti tutti e che non si limiti a certificare il minimo comun denominatore delle procedure nazionali

Una parte della proposta di direttiva è stata parzialmente trasfusa nel disegno di legge che modifica le norme su immigrazione ed asilo, attualmente in discussione al Parlamento: in particolare le norme che permettono il trattenimento del richiedente asilo e un diverso trattamento delle domande di asilo ritenute manifestamente infondate.

## **2) Proposta di direttiva recante norme minime di accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri (COM 2001/181 definitivo) GRUPPO ASILO**

La proposta è complementare a quella sulle procedure per la concessione e revoca dello status di rifugiato e ad essa ripetutamente si richiama. È stata accolta con più favore dagli Stati membri, per cui la Spagna, presidente di turno dell'Unione, sta cercando di portare rapidamente a termine la discussione.

Uno dei punti più controversi è l'armonizzazione della possibilità di accesso, per i richiedenti asilo, al mercato del lavoro, attualmente precluso in Italia, Francia, Lussemburgo, Irlanda e Danimarca.

Nel complesso, comunque, non pone particolari problemi per il nostro Paese, salvo un notevole esborso economico per le misure di assistenza ai richiedenti asilo, particolarmente pregnanti.

## **3) Proposta di regolamento del Consiglio che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in uno degli stati membri da un cittadino di un paese terzo. [Dublino 2] (COM 2001/447 Definitivo) GRUPPO ASILO**

Documento della massima importanza, destinato a "comunitarizzare" la Convenzione di Dublino. Si ricorda che, per detta Convenzione, in linea generale un richiedente asilo intenzionato ad andare in Germania, per il solo fatto di esser transitato per l'Italia, rende quest'ultimo Paese competente per l'istruttoria e la concessione dello status di rifugiato.

Proprio per la sua natura estremamente onerosa, nel corso della discussione in corso la delegazione italiana ha posto numerose riserve ed emendamenti intesi ad ampliare le eccezioni al suddetto principio, privilegiando, ad esempio, la forza attrattiva dei legami familiari.

## **4) Proposta di direttiva del Consiglio relativa alle condizioni alle quali i cittadini di paesi terzi possono circolare liberamente all'interno del territorio degli Stati membri per un periodo non superiore a tre mesi, all'introduzione di un'autorizzazione specifica di viaggio e alla fissazione delle condizioni d'ingresso in**

**previsione di uno spostamento di durata non superiore a sei mesi (COM 2001 388 definitivo) GRUPPO VISTI –COMITATO MISTO**

La proposta di direttiva, eminentemente tecnica, fissa le condizioni che i cittadini di Stati terzi, che si trovano legalmente sul territorio di uno Stato membro, debbono soddisfare per poter circolare liberamente per un periodo di durata non superiore a tre mesi nell'arco di un trimestre. Si tratta quindi di stabilire regole comuni per la circolazione e lo stabilimento di cittadini extracomunitari che abbiano ottenuto un permesso di soggiorno in uno degli Stati membri.

**5) Proposta di Direttiva relativa al diritto di ricongiungimento familiare (COM 1999/638 Definitivo). GRUPPO MIGRAZIONE**

Riveste una grande importanza perché indica a quali familiari si estende il diritto al ricongiungimento. Mentre per la famiglia nucleare non ci sono divergenze fra gli Stati membri, esistono difformità di vedute sugli altri parenti od affini ai quali estendere questo diritto: dal coniuge di fatto agli ascendenti diretti, dai figli del coniuge ricongiunto ai parenti meno prossimi. Il dibattito, portato fino al Comitato Strategico ed al COREPER e rinviato al Gruppo proprio per le divergenze suaccennate non è di poco conto. In sistemi come quello italiano, i ricongiungimenti familiari, pur dando diritto ad un permesso di soggiorno esteso al lavoro, non vengono computati nelle quote programmate di ingresso. Restringendo od allargando il diritto al ricongiungimento si allarga o si restringe, e di molto, il numero di lavoratori ammessi sul territorio.

Il Consiglio Europeo di Laeken ha chiesto alla Commissione una parziale riscrittura del testo per raggiungere un compromesso fra i diversi Stati membri.

Allo stato attuale, un accordo esiste per il coniuge e i figli minori del richiedente e/o del coniuge, compresi quelli adottati o affidati. Per gli altri familiari è stata data facoltà ai diversi Stati membri di concedere o meno il ricongiungimento.

**6) Direttiva del Consiglio relativa allo status di cittadini di Paesi terzi residenti di lungo periodo. (COM 2001/127) GRUPPO MIGRAZIONE**

La proposta di direttiva affronta il problema dell'armonizzazione delle disposizioni nazionali per la circolazione e lo stabilimento dei cittadini extracomunitari che risiedano stabilmente in uno degli Stati membri.

Il punto più controverso riguarda la possibilità per i residenti di lungo periodo (in Italia chi è titolare di carta di soggiorno, dopo 5 anni di permanenza) di poter esercitare il diritto di soggiorno, e di lavoro, in qualsiasi altro Stato membro. Per il nostro Paese, tale possibilità sarebbe preclusa dal sistema della predeterminazione delle quote di ingresso.

**7) Proposta di direttiva sul diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri. (COM 2001/257 definitivo) GRUPPO LIBERA CIRCOLAZIONE DEL SETTORE MERCATO INTERNO**

Si tratta di un "Testo Unico" che raccoglie, armonizzandole, tutte le direttive fin ora emanate in materia.

**8) Proposta di direttiva del Consiglio recante norme sull'attribuzione ai cittadini dei Paesi terzi e agli apolidi della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale nonché norme minime sul contenuto dello status di protezione (COM 2001-510 definitivo del 12.9.2001) – GRUPPO ASILO**

Il documento, il cui esame non è ancora iniziato, completa i lavori della Commissione relativi ad una serie di proposte legislative basilari intese alla creazione di un nucleo centrale del regime comune europeo in materia di asilo. Si tratta di una proposta che stabilisce norme per determinare quali persone, richiedenti protezione internazionale, abbiano diritto al riconoscimento dello status di rifugiato e quali abbiano titolo alla protezione sussidiaria. Essa non estende il campo di applicazione ai cittadini di Paesi terzi o agli apolidi già presenti nel territorio degli Stati membri e attualmente autorizzati al soggiorno per motivi non connessi al bisogno di protezione internazionale, quali i motivi umanitari.

**9) Proposta di direttiva del Consiglio relativa alle condizioni d'ingresso e di soggiorno dei cittadini di paesi terzi ai fini dello svolgimento di un'occupazione retribuita e di attività di lavoro autonomo (COM 2001) GRUPPO MIGRAZIONE**

La discussione non è ancora iniziata. Si tratta di stabilire regole comuni per l'ingresso per lavoro negli Stati membri di cittadini non appartenenti all'Unione Europea.

La proposta di direttiva fa discendere dal possesso del "permesso di soggiorno - lavoratore dipendente" o del "permesso di soggiorno - lavoratore subordinato" la possibilità di ingresso per lavoro nello Stato membro. Per l'ottenimento del "Permesso di soggiorno" sono posti rigorosi requisiti, quali l'impossibilità di copertura del posto di lavoro con manodopera già presente nell'Unione Europea o la dimostrazione che l'attività economica che si vuole impiantare produca benefici effetti sull'occupazione e sull'economia degli Stati membri.

## **Direttive approvate**

**1) Direttiva del Consiglio 2001/40/CE sul riconoscimento reciproche delle decisioni di allontanamento dei cittadini dei Paesi Terzi .**

Approvata il 28 maggio 2001, e pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee del 2 giugno 2001, la direttiva è intesa a consentire il riconoscimento di una decisione di allontanamento adottata dall'autorità competente di uno Stato membro nei confronti di un cittadino di un paese terzo che si trovi nel territorio di un altro Stato membro.

Nella legge comunitaria è stato previsto un decreto legislativo di recepimento.

**2) Direttiva 2001/51/CE del Consiglio che integra le disposizioni dell'art. 26 della Convenzione di Schengen (sanzioni ai vettori)**

Approvata il 28.6.2001 e pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee del 10 luglio 2001. Si tratta di un aggravio di pene, soprattutto economiche,

per i vettori che non adempiono ai controlli sui documenti dei passeggeri previsti dall'articolo 26 della Convenzione di Schengen.

Si tratta ora di recepirla nell'ordinamento nazionale con la legge comunitaria.

### **3) Direttiva 2001/55/CE del Consiglio sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi.**

La Direttiva, approvata durante il Consiglio GAI del 28 maggio 2001, mira a regolare una procedura comune dell'Unione in caso di afflusso massiccio di sfollati come si verificò nel 1999 durante il conflitto nel Kosovo.

E' stata pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee il 7 agosto 2001

In estrema sintesi, la Direttiva stabilisce che, in caso di afflusso massiccio di sfollati o di piani di evacuazione di aree interessate a conflitti, il Consiglio Europeo, stabilisce, con una procedura di urgenza e a maggioranza qualificata la concessione della protezione temporanea e, con il sistema del doppio consenso (dello sfollato e dello Stato) la ripartizione degli stessi fra gli Stati membri, nonché le misure economiche per il loro sostentamento. Nonostante le reiterate istanze dell'Ufficio legislativo sulla Direzione Generale dei Servizi Civili e sulla Rappresentanza presso l'Unione Europea, la Direttiva, mentre prevede una azione comune degli Stati membri per l'accoglienza degli sfollati, nulla prevede per il loro ritorno nelle terre di origine, una volta "cessata l'emergenza" lasciando alle azioni dei singoli Stati i programmi di rientro e la eventuale concessione dello status di rifugiato a chi non voglia ripartire.

Incide direttamente sull'articolo 20 del Testo Unico sull'immigrazione.

Nella legge comunitaria è stato previsto un decreto legislativo di recepimento.

### **Direttiva 2001/40/CE del Consiglio, del 28 maggio 2001, relativa al riconoscimento reciproco delle decisioni di allontanamento dei cittadini di Paesi Terzi**

*Gazzetta Ufficiale n. L 149 del 2 giugno 2001 pag. 34-36*

#### **IL CONSIGLIO**

#### **DELL'UNIONE EUROPEA,**

visto il trattato che istituisce la Comunità europea, in particolare l'articolo 63, punto 3,

vista l'iniziativa della Repubblica francese<sup>(1)</sup>,

visto il parere del Parlamento europeo<sup>(2)</sup>, considerando quanto segue:

(1) Il trattato dispone che il Consiglio adotti misure in materia di politica dell'immigrazione nei settori delle condizioni di ingresso e di soggiorno, ma anche dell'immigrazione clandestina e del soggiorno irregolare.

(2) Il Consiglio europeo di Tampere del 15 e 16 ottobre 1999 ha ribadito la volontà di istituire uno spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia. A tal fine è necessario che una politica europea comune in materia di asilo e di migrazione si prefigga, nel con-

<sup>(1)</sup> GU C 243 del 24.8.2000, pag. 1.

<sup>(2)</sup> Parere espresso il 13 marzo 2001 (non ancora pubblicato nella Gazzetta ufficiale).

tempo, un trattamento equo per i cittadini di paesi terzi e una migliore gestione dei flussi migratori.

(3) La necessità di assicurare una maggiore efficacia nell'esecuzione delle decisioni di allontanamento, nonché una migliore cooperazione degli Stati membri implica il riconoscimento reciproco delle decisioni di allontanamento.

(4) Le decisioni di allontanamento dei cittadini di paesi terzi vanno adottate in conformità dei diritti fondamentali, quali garantiti dalla convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, del 4 novembre 1950, in particolare dagli articoli 3 e 8, e dalla convenzione di Ginevra relativa allo status dei rifugiati, del 28 luglio 1951, e quali risultano dai principi costituzionali comuni agli Stati membri.

(5) Secondo il principio di sussidiarietà, l'obiettivo dell'azione prevista, vale a dire una cooperazione tra Stati membri in materia di allontanamento dei cittadini di paesi terzi, non può essere sufficientemente realizzato dagli Stati membri e può dunque, a motivo degli effetti dell'azione in questione, essere realizzato meglio a livello comunitario. La presente direttiva non va al di là di quanto necessario per il raggiungimento di tale obiettivo.

(6) A norma dell'articolo 3 del protocollo sulla posizione del Regno Unito e dell'Irlanda, allegato al trattato sull'Unione europea e al trattato che istituisce la Comunità europea, con lettera in data 18 ottobre 2000 il Regno Unito ha notificato che desidera partecipare all'adozione e all'applicazione della presente direttiva.

(7) La Danimarca, a norma degli articoli 1 e 2 del protocollo sulla posizione della Danimarca allegato al trattato sull'Unione europea ed al trattato che istituisce la Comunità europea, non partecipa all'adozione della presente direttiva e, di conseguenza, non è vincolata da essa, né è soggetta alla sua applicazione. Poiché la presente direttiva è volta a sviluppare l'acquis di Schengen in applicazione delle disposizioni del titolo IV del trattato che istituisce la Comunità europea, la Danimarca, a norma dell'artico-

lo 5 del protocollo summenzionato, deciderà, entro un periodo di sei mesi dall'adozione della presente direttiva da parte del Consiglio, se intende recepire o meno tale direttiva nel proprio diritto interno.

(8) Quanto alla Repubblica d'Islanda e al Regno di Norvegia, la presente direttiva costituisce uno sviluppo dell'acquis di Schengen ai sensi dell'accordo concluso tra il Consiglio dell'Unione europea e questi due Stati il 18 maggio 1999. Osservate le procedure previste dall'accordo, i diritti e gli obblighi posti in essere dalla presente direttiva si applicheranno anche a questi due Stati e nelle relazioni tra questi due Stati e gli Stati membri della Comunità europea destinatari della presente direttiva,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DIRETTIVA:

### Art. 1

1. Fatti salvi, da un lato, gli obblighi derivanti dall'articolo 23 e dall'altro, l'applicazione dell'articolo 96 della convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen del 14 giugno 1985, firmata a Schengen il 19 giugno 1990, in seguito denominata: "convenzione di Schengen", l'obiettivo della presente direttiva è consentire il riconoscimento di una decisione di allontanamento adottata da un'autorità competente di uno Stato membro, in seguito denominato "Stato membro autore", nei confronti di un cittadino di un paese terzo che si trovi nel territorio di un altro Stato membro, in seguito denominato "Stato membro di esecuzione".

2. Qualsiasi decisione adottata a norma del paragrafo 1 è attuata secondo la legislazione applicabile dello Stato membro di esecuzione.

3. La presente direttiva non si applica ai familiari dei cittadini dell'Unione che hanno esercitato il proprio diritto alla libera circolazione.

### Art. 2

Ai fini della presente direttiva:

a) per "cittadino di un paese terzo" s'intende qualsiasi persona che non abbia la cittadinanza di uno degli Stati membri;

b) per “decisione di allontanamento” s’intende qualsiasi decisione che ordina l’allontanamento adottata da un’autorità amministrativa competente di uno Stato membro autore;

c) per “misura di esecuzione” s’intende qualsiasi misura adottata dallo Stato membro di esecuzione per attuare una decisione di allontanamento.

### Art. 3

1. L’allontanamento di cui all’articolo 1 riguarda i seguenti casi:

a) il cittadino di un paese terzo è oggetto di una decisione di allontanamento giustificata da una minaccia grave e attuale per l’ordine pubblico o la sicurezza nazionale, e adottata nei seguenti casi:

- condanna del cittadino di un paese terzo da parte dello Stato membro autore per un reato punibile con una pena privativa della libertà di almeno un anno,

- esistenza di seri motivi per ritenere che il cittadino di un paese terzo abbia commesso fatti punibili gravi o esistenza di indizi concreti che intende commettere fatti di tale natura nel territorio di uno Stato membro.

Fatto salvo l’articolo 25, paragrafo 2, della convenzione di Schengen, se la persona interessata è titolare di un titolo di soggiorno rilasciato dallo Stato membro di esecuzione o da un altro Stato membro, lo Stato di esecuzione consulta lo Stato autore e lo Stato che ha rilasciato il titolo. L’esistenza di una decisione di allontanamento adottata ai sensi della presente lettera consente il ritiro del titolo di soggiorno, sempreché sia autorizzato dalla legislazione dello Stato che ha rilasciato il titolo;

b) il cittadino di un paese terzo è oggetto di una decisione di allontanamento giustificata dal mancato rispetto delle normative nazionali relative all’ingresso o al soggiorno degli stranieri.

Nei due casi di cui alle lettere a) e b) la decisione di allontanamento non deve essere revocata né sospesa dallo Stato membro autore.

2. Gli Stati membri attuano la presente direttiva nel rispetto dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali.

3. L’applicazione della presente direttiva fa salve le disposizioni della convenzione sulla determinazione dello Stato competente per l’esame di una domanda di asilo presentata in uno degli Stati membri delle Comunità europee (convenzione di Dublino) e gli accordi di riammissione conclusi tra Stati membri.

### Art. 4

Gli Stati membri provvedono affinché il cittadino di un paese terzo interessato possa proporre, secondo la legislazione dello Stato membro di esecuzione, un ricorso avverso una misura prevista all’articolo 1, paragrafo 2.

### Art. 5

La protezione dei dati personali e la sicurezza dei dati sono garantite ai sensi della direttiva 95/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 1995, relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati<sup>(3)</sup>.

Fatti salvi gli articoli 101 e 102 della convenzione di Schengen, gli archivi di dati personali possono essere utilizzati nell’ambito della presente direttiva soltanto ai fini previsti dalla stessa.

### Art. 6

Le autorità dello Stato membro autore e dello Stato membro di esecuzione ricorrono a qualsiasi canale adeguato di cooperazione e di scambio di informazioni per attuare la presente direttiva.

Lo Stato membro autore fornisce allo Stato membro di esecuzione tutti i documenti necessari per comprovare il sussistere dell’esecutività della decisione attraverso i canali più rapidi, ove opportuno, ai sensi delle disposizioni pertinenti del manuale SIRENE.

Lo Stato membro di esecuzione procede ad un esame preliminare della situazione della persona interessata per assicurarsi che

<sup>(3)</sup> GU L 281 del 23.11.1995, pag. 31.

né gli strumenti internazionali pertinenti, né la normativa nazionale applicabile ostino all'esecuzione della decisione di allontanamento.

Successivamente all'attuazione della misura di esecuzione, lo Stato membro di esecuzione ne informa lo Stato membro autore.

#### Art. 7

Gli Stati membri compensano tra di loro gli squilibri finanziari che possono risultare dall'applicazione della presente direttiva, qualora l'allontanamento non possa realizzarsi a spese del cittadino o dei cittadini di un paese terzo interessato/i.

Per consentire l'applicazione del presente articolo il Consiglio adotterà, su proposta della Commissione, i criteri e le modalità pratiche appropriati entro il 2 dicembre 2002. Tali criteri e modalità pratiche saranno parimenti validi ai fini dell'attuazione dell'articolo 24 della convenzione di Schengen.

#### Art. 8

1. Gli Stati membri mettono in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla presente direttiva entro il 2 dicembre 2002. Essi ne informano immediatamente la Commissione.

Quando gli Stati membri adottano tali disposizioni, queste contengono un riferimento alla presente direttiva o sono corredate di un siffatto riferimento all'atto della pubblicazione ufficiale. Le modalità di tale riferimento sono decise dagli Stati membri.

2. Gli Stati membri comunicano alla Commissione il testo delle disposizioni essenziali di diritto interno che essi adottano nel settore disciplinato dalla presente direttiva.

#### Art. 9

La presente direttiva entra in vigore il giorno della pubblicazione nella Gazzetta ufficiale delle Comunità europee.

#### Art.10

Gli Stati membri sono destinatari della presente direttiva, in base al trattato che istituisce la Comunità europea.

Fatto a Bruxelles, addì 28 maggio 2001.

Per il Consiglio  
Il Presidente  
T. Bodström

**Direttiva 2001/51/CE del Consiglio, del 28 giugno 2001, che integra le disposizioni dell'articolo 26 della convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen del 14 giugno 1985**

*Gazzetta ufficiale n. L 187 del 10.7.2001 pag. 45-46*

Direttiva 2001/51/CE del Consiglio  
del 28 giugno 2001

che integra le disposizioni dell'articolo 26 della convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen del 14 giugno 1985

#### IL CONSIGLIO

#### DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato che istituisce la Comunità europea, in particolare gli articoli 61, lettera a), e 63, punto 3, lettera b),  
vista l'iniziativa della Repubblica francese<sup>(1)</sup>,

visto il parere del Parlamento europeo<sup>(2)</sup>,  
considerando quanto segue:

(1) Per lottare efficacemente contro l'immigrazione clandestina è fondamentale che tutti gli Stati membri adottino un dispositivo che fissi gli obblighi per i vettori che trasportano cittadini stranieri nel territorio degli Stati membri. Ai fini di una maggiore efficacia di tale obiettivo, occorrerebbe altresì armonizzare, per quanto possibile, le sanzioni pecuniarie attualmente previste dagli Stati membri in caso di violazione

<sup>(1)</sup> GU C 269 del 20.9.2000, pag. 8.

<sup>(2)</sup> Parere espresso il 13 marzo 2001 (non ancora pubblicato nella Gazzetta ufficiale).



degli obblighi di controllo cui sono soggetti i vettori, tenendo conto delle differenze esistenti tra gli ordinamenti giuridici e le prassi degli Stati membri.

(2) La presente misura rientra in un dispositivo globale di controllo dei flussi migratori e di lotta contro l'immigrazione clandestina.

(3) L'applicazione della presente direttiva non pregiudica gli impegni derivanti dalla convenzione di Ginevra, del 28 luglio 1951, relativa allo status dei rifugiati, quale modificata dal protocollo di New York del 31 gennaio 1967.

(4) È necessario non pregiudicare la libertà degli Stati membri di mantenere o introdurre misure o sanzioni supplementari per i vettori, che siano interessati o meno dalla presente direttiva.

(5) Gli Stati membri vigileranno affinché nell'ambito di qualsiasi procedimento avviato nei confronti di vettori e che potrebbe dar luogo all'applicazione di sanzioni possano essere effettivamente esercitati il diritto di difesa e il diritto di impugnazione avverso siffatte decisioni.

(6) Il presente strumento rappresenta uno sviluppo dell'*acquis* di Schengen, conformemente al protocollo sull'integrazione dell'*acquis* di Schengen nell'ambito dell'Unione europea, quale è stato definito nell'allegato A della decisione 1999/435/CE del Consiglio, del 20 maggio 1999, che definisce l'*acquis* di Schengen ai fini della determinazione, in conformità del trattato che istituisce la Comunità europea e del trattato sull'Unione europea, della base giuridica per ciascuna delle disposizioni o decisioni che costituiscono l'*acquis*<sup>(3)</sup>.

(7) A norma dell'articolo 3 del protocollo sulla posizione del Regno Unito e dell'Irlanda allegato al trattato sull'Unione europea e al trattato che istituisce la Comunità europea, il Regno Unito ha notificato, con lettera del 25 ottobre 2000, che desidera partecipare all'adozione e all'applicazione della presente direttiva.

(8) A norma dell'articolo 1 del summenzionato protocollo, l'Irlanda non partecipa all'adozione della presente direttiva. Di conseguenza, fatto salvo l'articolo 4 di detto protocollo, le disposizioni della presente direttiva non si applicano all'Irlanda.

(9) La Danimarca, a norma degli articoli 1 e 2 del protocollo sulla posizione della Danimarca allegato al trattato sull'Unione europea ed al trattato che istituisce la Comunità europea, non partecipa all'adozione della presente direttiva e di conseguenza non è vincolata da esso, né è soggetta alla sua applicazione. Poiché il presente strumento è volto a sviluppare l'*acquis* di Schengen in applicazione delle disposizioni del titolo IV del trattato che istituisce la Comunità europea, la Danimarca, a norma dell'articolo 5 del protocollo summenzionato, deciderà, entro un periodo di sei mesi dall'adozione della presente direttiva da parte del Consiglio, se intende recepirla nel proprio diritto interno.

(10) Quanto alla Repubblica d'Islanda e al Regno di Norvegia, la presente direttiva costituisce uno sviluppo dell'*acquis* di Schengen nel senso dell'accordo concluso dal Consiglio dell'Unione europea e da questi due Stati il 18 maggio 1999 sull'associazione di questi ultimi all'attuazione, all'applicazione e allo sviluppo dell'*acquis* di Schengen<sup>(4)</sup>,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DIRETTIVA:

### Art. 1

La presente direttiva è intesa a integrare le disposizioni dell'articolo 26 della convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen del 14 giugno 1985, firmata a Schengen il 19 giugno 1990<sup>(5)</sup> (in seguito denominata "convenzione di Schengen"), e a precisare talune condizioni di applicazione.

### Art. 2

Gli Stati membri adottano le disposizioni necessarie per garantire che l'obbligo imposto ai vettori in materia di riconduci-

<sup>(3)</sup> GU L 176 del 10.7.1999, pag. 1.

<sup>(4)</sup> GU L 176 del 10.7.1999, pag. 3.

<sup>(5)</sup> GU L 239 del 22.9.2000, pag. 1.

mento di cittadini di paesi terzi di cui alle disposizioni dell'articolo 26, paragrafo 1, lettera a), della convenzione di Schengen si applichi anche quando l'ingresso è negato al cittadino di un paese terzo in transito, qualora:

a) il vettore che avrebbe dovuto trasportarlo nel paese di destinazione rifiuti di imbarcarlo; o

b) le autorità dello Stato di destinazione gli abbiano negato l'ingresso o lo abbiano rinviato nello Stato membro attraverso il quale è transitato.

### **Art. 3**

Gli Stati membri adottano le misure necessarie per obbligare i vettori che non siano in grado di provvedere al ritorno di un cittadino di un paese terzo cui sia stato rifiutato l'ingresso a trovare immediatamente il mezzo per ricondurlo e a sostenere le relative spese, oppure, allorché non può essere immediatamente ricondotto, a prendere a carico le spese di soggiorno e di riconduzione del cittadino in questione.

### **Art. 4**

1. Gli Stati membri adottano le misure necessarie per garantire che le sanzioni applicabili ai vettori ai sensi delle disposizioni di cui all'articolo 26, paragrafi 2 e 3, della convenzione di Schengen siano dissuasive, efficaci e proporzionate e che:

a) l'importo massimo delle sanzioni pecuniarie applicabili non sia inferiore a 5000 EUR o l'equivalente in valuta nazionale al tasso di cambio pubblicato nella Gazzetta ufficiale il 10 agosto 2001 per persona trasportata; oppure

b) l'importo minimo di tali sanzioni non sia inferiore a 3000 EUR o l'equivalente in valuta nazionale al tasso di cambio pubblicato nella Gazzetta ufficiale il 10 agosto 2001 per persona trasportata; oppure

c) l'importo massimo della sanzione applicata forfettariamente a ciascuna infrazione non sia inferiore a 500000 EUR o l'equivalente in valuta nazionale al tasso di cambio pubblicato nella Gazzetta ufficiale il 10 agosto 2001, a prescindere dal numero di persone trasportate.

2. Il paragrafo 1 non pregiudica gli obblighi degli Stati membri in caso di richiesta di protezione internazionale da parte di un cittadino di un paese terzo.

### **Art. 5**

La presente direttiva non osta a che gli Stati membri adottino o mantengano, nei confronti dei vettori che non ottemperano agli obblighi risultanti dalle disposizioni di cui all'articolo 26 della convenzione di Schengen e dell'articolo 2 della presente direttiva altre misure che comportino sanzioni di altro tipo quali l'immobilizzazione, il sequestro e la confisca del mezzo di trasporto o ancora la sospensione temporanea o il ritiro della licenza di esercizio.

### **Art. 6**

Gli Stati membri devono garantire che le loro disposizioni legislative, regolamentari e amministrative prevedano diritti di difesa e di impugnazione effettivi per i vettori nei cui confronti sia stato avviato un procedimento ai fini dell'applicazione di sanzioni.

### **Art. 7**

1. Gli Stati membri adottano le misure necessarie per conformarsi alla presente direttiva entro l'11 febbraio 2003. Essi ne informano immediatamente la Commissione.

2. Quando gli Stati membri adottano tali disposizioni, queste contengono un riferimento alla presente direttiva o sono corredate di un siffatto riferimento all'atto della pubblicazione ufficiale. Le modalità di tale riferimento sono decise dagli Stati membri.

3. Gli Stati membri comunicano alla Commissione il testo delle disposizioni essenziali di diritto interno che essi adottano nel settore disciplinato dalla presente direttiva.

### **Art. 8**

La presente direttiva entra in vigore 30 giorni dopo la pubblicazione nella Gazzetta ufficiale delle Comunità europee.

**Art. 9**

Gli Stati membri sono destinatari della presente direttiva in base al trattato che istituisce la Comunità europea.

Fatto a Lussemburgo, addì 28 giugno 2001.

Per il Consiglio  
Il Presidente  
B. Rosengren

**Direttiva 2001/55/CE del Consiglio, del 20 luglio 2001, sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi**

*Gazzetta ufficiale n. L 212 del 7.8.2001 pag. 12-23*

Direttiva 2001/55/CE del Consiglio  
del 20 luglio 2001

sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi

**IL CONSIGLIO  
DELL'UNIONE EUROPEA,**

visto il trattato che istituisce la Comunità europea, in particolare l'articolo 63, punto 2, lettere a) e b),

vista la proposta della Commissione<sup>(1)</sup>,

visto il parere del Parlamento europeo<sup>(2)</sup>,

visto il parere del Comitato economico e sociale<sup>(3)</sup>,

visto il parere del Comitato delle regioni<sup>(4)</sup>,

considerando quanto segue:

(1) L'elaborazione di una politica comune nel settore dell'asilo che preveda un comune regime europeo di asilo costituisce un elemento fondamentale dell'obiettivo, perseguito dall'Unione europea, della graduale realizzazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia aperto a quanti, spinti dalle circostanze, chiedono legittimamente protezione nell'Unione europea.

(2) I casi di afflusso massiccio di sfollati che non possono ritornare nel loro paese d'origine hanno assunto proporzioni più gravi negli ultimi anni in Europa. In tali casi può essere necessario istituire un dispositivo eccezionale che garantisca una tutela immediata e transitoria a tali persone.

(3) Gli Stati membri e le istituzioni della Comunità hanno espresso preoccupazione per la situazione degli sfollati nell'ambito delle conclusioni relative agli sfollati a causa del conflitto nell'ex Jugoslavia adottate dai ministri competenti per l'immigrazione nelle riunioni tenute a Londra il 30 novembre ed il 1o dicembre 1992 ed a Copenaghen il 1o e 2 giugno 1993.

(4) Il Consiglio ha adottato, il 25 settembre 1995, una risoluzione relativa alla ripartizione degli oneri per quanto riguarda l'accoglienza e il soggiorno a titolo temporaneo degli sfollati<sup>(5)</sup>, ed il 4 marzo 1996 una decisione 96/198/GAI su una procedura di allarme e di emergenza relativa alla ripartizione degli oneri per quanto riguarda l'accoglienza e il soggiorno a titolo temporaneo degli sfollati<sup>(6)</sup>.

(5) Il piano d'azione del Consiglio e della Commissione del 3 dicembre 1998<sup>(7)</sup> prevede la rapida adozione, conformemente alle disposizioni del trattato di Amsterdam, delle norme minime necessarie per assicurare protezione temporanea agli sfollati di paesi terzi che non possono ritornare nel

<sup>(1)</sup> GU C 311 E del 31.10.2000, pag. 251.

<sup>(2)</sup> Parere del 13 marzo 2001 (non ancora pubblicato nella Gazzetta ufficiale).

<sup>(3)</sup> GU C 155 del 29.5.2001, pag. 21.

<sup>(4)</sup> Parere del 13 giugno 2001 (non ancora pubblicato nella Gazzetta ufficiale).

<sup>(5)</sup> GU C 262 del 7.10.1995, pag. 1.

<sup>(6)</sup> GU L 63 del 13.3.1996, pag. 10.

<sup>(7)</sup> GU C 19 del 20.1.1999, pag. 1.

paese di origine e di misure volte a promuovere un equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono tali persone e subiscono le conseguenze dell'accoglienza delle stesse.

(6) Nelle conclusioni adottate in data 27 maggio 1999 sugli sfollati del Kosovo il Consiglio invita la Commissione e gli Stati membri a trarre le conseguenze dalla risposta da essi data alla crisi del Kosovo al fine di emanare opportuni provvedimenti a norma del trattato.

(7) Nella riunione straordinaria del 15 e del 16 ottobre 1999 il Consiglio europeo di Tampere ha riconosciuto la necessità di un accordo basato sulla solidarietà tra gli Stati membri in merito alla questione della protezione temporanea degli sfollati.

(8) È pertanto necessario istituire norme minime sulla concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e adottare misure intese a garantire l'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono tali persone e subiscono le conseguenze dell'accoglienza delle stesse.

(9) Tali norme e misure sono correlate e interdipendenti sotto il profilo dell'efficacia, della coerenza e della solidarietà ed in riferimento all'esigenza, in particolare, di prevenire i movimenti secondari. Appare pertanto opportuno adottarle nell'ambito di uno stesso atto giuridico.

(10) È necessario che la protezione temporanea sia compatibile con gli obblighi internazionali assunti dagli Stati membri riguardo ai rifugiati. In particolare, essa non deve pregiudicare il riconoscimento dello status di rifugiato previsto dalla convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 relativa allo status dei rifugiati, modificata dal protocollo di New York del 31 gennaio 1967, che tutti gli Stati membri hanno ratificato.

(11) È opportuno che venga rispettato il mandato conferito all'alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati nei riguardi dei medesimi e di altre persone bisognose di protezione internazionale e che sia data attuazione alla dichiarazione n. 17, allegata all'atto finale del

trattato di Amsterdam, sull'articolo 63 del trattato che istituisce la Comunità europea, secondo cui devono essere istituite consultazioni con l'alto commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati e altre organizzazioni internazionali competenti su questioni relative alla politica in materia di asilo.

(12) Discende dalla natura stessa delle norme minime che gli Stati membri abbiano facoltà di stabilire o mantenere in vigore condizioni più favorevoli per le persone ammesse a fruire della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati.

(13) Dato il carattere eccezionale delle misure previste dalla presente direttiva per far fronte ad un afflusso massiccio o ad un imminente afflusso massiccio di sfollati provenienti da paesi terzi che non sono in grado di ritornare nel loro paese d'origine, la protezione offerta dovrebbe avere durata limitata.

(14) L'esistenza di un afflusso massiccio di sfollati dovrebbe essere accertata con decisione del Consiglio, obbligatoria in tutti gli Stati membri nei confronti degli sfollati cui si riferisce. È altresì opportuno stabilire i casi e modi in cui cessano gli effetti della decisione stessa.

(15) È opportuno definire gli obblighi incombenti agli Stati membri in ordine alle condizioni di accoglienza e di soggiorno delle persone che godono della protezione temporanea concessa nei casi di afflusso massiccio di sfollati. Tali obblighi dovrebbero essere equi e conferire un'adeguata protezione ai soggetti interessati.

(16) Per quanto riguarda il trattamento delle persone che godono di protezione temporanea a norma della presente direttiva, gli Stati membri sono vincolati dagli obblighi previsti dagli strumenti giuridici internazionali di cui sono parti che vietano le discriminazioni.

(17) Gli Stati membri, di concerto con la Commissione, dovrebbero attuare misure adeguate a far sì che il trattamento dei dati personali rispetti gli standard di protezione della direttiva 95/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 1995, relativa alla tutela delle persone fisiche con

riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati<sup>(8)</sup>.

(18) In conformità degli obblighi internazionali degli Stati membri e delle disposizioni del trattato, è opportuno adottare norme sull'accesso al procedimento d'asilo nel contesto della protezione temporanea nel caso di afflusso massiccio di sfollati.

(19) È opportuno definire i principi e le misure disciplinanti il ritorno nel paese d'origine, nonché i provvedimenti che gli Stati membri devono adottare nei confronti delle persone per le quali la protezione temporanea è giunta a termine.

(20) È necessario prevedere un sistema di solidarietà inteso a promuovere l'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi in caso di afflusso massiccio. Tale sistema dovrebbe essere costituito da due parti. La prima riguarda gli aspetti finanziari e la seconda l'accoglienza effettiva delle persone negli Stati membri.

(21) L'applicazione della protezione temporanea dovrebbe essere accompagnata da un'adeguata cooperazione amministrativa fra gli Stati membri, di concerto con la Commissione.

(22) È necessario definire i criteri di esclusione di talune persone dal beneficio della protezione temporanea concesso in caso di afflusso massiccio di sfollati.

(23) Poiché gli scopi dell'intervento prospettato, ossia l'istituzione di norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati nonché la promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi, non possono essere realizzati in misura sufficiente dagli Stati membri e possono dunque, a causa delle dimensioni e degli effetti dell'intervento, essere realizzati meglio a livello comunitario, la Comunità può intervenire, in base al principio di sussidiarietà enunciato dall'articolo 5 del trattato. La presente direttiva si limita a quanto è necessario per

conseguire tali scopi in ottemperanza al principio di proporzionalità enunciato nello stesso articolo.

(24) A norma dell'articolo 3 del protocollo sulla posizione del Regno Unito e dell'Irlanda allegato al trattato sull'Unione europea e al trattato che istituisce la Comunità europea, il Regno Unito ha notificato, con lettera del 27 settembre 2000, la propria volontà di partecipare all'adozione ed applicazione della presente direttiva.

(25) In applicazione dell'articolo 1 di tale protocollo, l'Irlanda non partecipa all'adozione della presente direttiva. Di conseguenza, fatto salvo l'articolo 4 di detto protocollo, le disposizioni della presente direttiva non si applicano all'Irlanda.

(26) La Danimarca, a norma degli articoli 1 e 2 del protocollo sulla posizione della Danimarca allegato al trattato sull'Unione europea e al trattato che istituisce la Comunità europea, non partecipa all'adozione della presente direttiva e di conseguenza non è vincolata da essa, né è soggetta alla sua applicazione,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DIRETTIVA:

## CAPO I

### Disposizioni generali

#### Art. 1

La presente direttiva ha lo scopo di istituire norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati provenienti da paesi terzi che non possono ritornare nel paese d'origine e di promuovere l'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi.

#### Art. 2

Ai fini della presente direttiva s'intende per:

a) "protezione temporanea": la procedura di carattere eccezionale che garantisce, nei casi di afflusso massiccio o di imminente afflusso massiccio di sfollati provenienti

<sup>(8)</sup> GU L 281 del 23.11.1995, pag. 31.

da paesi terzi che non possono rientrare nel loro paese d'origine, una tutela immediata e temporanea alle persone sfollate, in particolare qualora vi sia anche il rischio che il sistema d'asilo non possa far fronte a tale afflusso senza effetti pregiudizievoli per il suo corretto funzionamento, per gli interessi delle persone di cui trattasi e degli altri richiedenti protezione;

b) "Convenzione di Ginevra": la convenzione del 28 luglio 1951 relativa allo status dei rifugiati, modificata dal protocollo di New York del 31 gennaio 1967;

c) "sfollati": i cittadini di paesi terzi o apolidi che hanno dovuto abbandonare il loro paese o regione d'origine o che sono stati evacuati, in particolare in risposta all'appello di organizzazioni internazionali, ed il cui rimpatrio in condizioni sicure e stabili risulta impossibile a causa della situazione nel paese stesso, anche rientranti nell'ambito d'applicazione dell'articolo 1A della convenzione di Ginevra o di altre normative nazionali o internazionali che conferiscono una protezione internazionale, ed in particolare:

i) le persone fuggite da zone di conflitto armato o di violenza endemica;

ii) le persone che siano soggette a rischio grave di violazioni sistematiche o generalizzate dei diritti umani o siano state vittime di siffatte violazioni;

d) "afflusso massiccio": l'arrivo nella Comunità di un numero considerevole di sfollati, provenienti da un paese determinato o da una zona geografica determinata, sia che il loro arrivo avvenga spontaneamente o sia agevolato, per esempio mediante un programma di evacuazione;

e) "rifugiati": i cittadini di paesi terzi o apolidi ai sensi dell'articolo 1A della convenzione di Ginevra;

f) "minori non accompagnati": i cittadini di paesi terzi o gli apolidi di età inferiore ai diciotto anni che entrano nel territorio degli Stati membri senza essere accompagnati da una persona adulta responsabile per essi in base alla legge o agli usi, finché non ne assuma effettivamente la custodia una persona per essi responsabile, ovvero i minori che sono lasciati senza accompagnamento una volta entrati nel territorio degli Stati membri;

g) "titoli di soggiorno": qualsiasi permesso o autorizzazione rilasciati dalle autorità di un determinato Stato membro nelle forme previste dalla legislazione nazionale, che consentano al cittadino di un paese terzo o all'apolide di risiedere nel territorio dello Stato medesimo;

h) "richiedente il ricongiungimento": un cittadino di un paese terzo che gode della protezione temporanea in uno Stato membro, in forza di una decisione ai sensi dell'articolo 5, che intende ricongiungersi ai suoi familiari.

### Art. 3

1. La protezione temporanea non pregiudica il riconoscimento dello status di rifugiato ai sensi della convenzione di Ginevra.

2. Gli Stati membri applicano la protezione temporanea nel rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali nonché dei loro obblighi in materia di non respingimento.

3. L'istituzione, l'applicazione e la cessazione della protezione temporanea formano oggetto di regolari consultazioni con l'alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR) e con altre organizzazioni internazionali competenti.

4. La presente direttiva non si applica alle persone accolte in forza di regimi di protezione temporanea prima della sua entrata in vigore.

5. La presente direttiva lascia impregiudicata la facoltà degli Stati membri di istituire o mantenere in vigore condizioni più favorevoli per persone che godono della protezione temporanea.

## CAPO II

### Durata ed applicazione della protezione temporanea

#### Art. 4

1. Fatto salvo l'articolo 6, la durata della protezione temporanea è pari ad un anno. Qualora non cessi in base all'articolo 6, para-

grafo 1, lettera b), la protezione può essere prorogata automaticamente di sei mesi in sei mesi per un periodo massimo di un anno.

2. Qualora persistano motivi per la concessione della protezione temporanea, il Consiglio può deliberare a maggioranza qualificata, su proposta della Commissione, la quale esamina parimenti qualsiasi richiesta presentata dagli Stati membri affinché sottoponga al Consiglio una proposta di prorogare detta protezione temporanea di un anno.

#### Art. 5

1. L'esistenza di un afflusso massiccio di sfollati è accertata con decisione del Consiglio adottata a maggioranza qualificata su proposta della Commissione, la quale esamina parimenti qualsiasi richiesta presentata dagli Stati membri affinché sottoponga al Consiglio una proposta in tal senso.

2. La proposta della Commissione contiene almeno i seguenti elementi:

a) la descrizione dei gruppi specifici di persone cui si applicherà la protezione temporanea;

b) la data di decorrenza della protezione temporanea;

c) una stima della portata dei movimenti degli sfollati.

3. La decisione del Consiglio determina, per gli sfollati a cui si riferisce, l'applicazione in tutti gli Stati membri della protezione temporanea a norma della presente direttiva. La decisione contiene almeno i seguenti elementi:

a) la descrizione dei gruppi specifici di persone cui si applica la protezione temporanea;

b) la data di decorrenza della protezione temporanea;

c) informazioni fornite dagli Stati membri sulla loro capacità ricettiva;

d) informazioni fornite dalla Commissione, dall'UNHCR e da altre organizzazioni internazionali competenti.

4. La decisione del Consiglio si fonda:

a) sull'esame della situazione e della portata dei movimenti degli sfollati;

b) sulla valutazione dell'opportunità di

istituire la protezione temporanea, tenuto conto della possibilità di attuare aiuti urgenti e interventi sul posto o dell'insufficienza di queste misure;

c) sulle informazioni comunicate dagli Stati membri, dalla Commissione, dall'UNHCR e da altre organizzazioni internazionali competenti.

5. La decisione del Consiglio viene comunicata al Parlamento europeo.

#### Art. 6

1. La protezione temporanea cessa:

a) al raggiungimento della durata massima; oppure

b) in qualsiasi momento, per effetto di una decisione adottata dal Consiglio a maggioranza qualificata su proposta della Commissione, la quale esamina parimenti qualsiasi richiesta presentata da uno Stato membro affinché sottoponga al Consiglio una proposta in tal senso.

2. La decisione del Consiglio si fonda sull'accertamento che la situazione nel paese d'origine consente un rimpatrio sicuro e stabile delle persone cui è stata concessa la protezione temporanea, nel rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali nonché degli obblighi degli Stati membri in materia di non respingimento. Essa viene comunicata al Parlamento europeo.

#### Art. 7

1. Gli Stati membri possono ammettere alla protezione temporanea prevista nella presente direttiva ulteriori categorie di sfollati oltre a quelle a cui si applica la decisione del Consiglio prevista all'articolo 5, qualora siano sfollati per le stesse ragioni e dal medesimo paese o regione d'origine. Essi ne informano immediatamente il Consiglio e la Commissione.

2. Le disposizioni degli articoli 24, 25 e 26 non si applicano qualora ci si avvalga della possibilità di cui al paragrafo 1, ad eccezione del sostegno strutturale previsto nel Fondo europeo per i rifugiati istituito dalla decisione 2000/596/CE<sup>(9)</sup>, alle condizioni stabilite nella stessa.

<sup>(9)</sup> GU L 252 del 6.10.2000, pag. 12.

## CAPO III

Obblighi incombenti agli Stati membri nei confronti dei titolari della protezione temporanea

**Art. 1**

1. Gli Stati membri prendono le misure necessarie affinché le persone che godono della protezione temporanea dispongano di titoli di soggiorno durante l'intero periodo della stessa. Documenti o altre prove analoghe sono rilasciati a questo fine.

2. Qualunque sia la durata di validità del titolo di soggiorno di cui al paragrafo 1, il trattamento riconosciuto dagli Stati membri alle persone che godono della protezione temporanea non può essere meno favorevole di quello definito negli articoli da 9 a 16.

3. All'occorrenza gli Stati membri forniscono alle persone ammesse ad entrare nel loro territorio ai fini della protezione temporanea qualsiasi agevolazione utile per ottenere i visti prescritti compresi i visti di transito. Le formalità devono essere ridotte al minimo in considerazione della situazione d'urgenza. I visti dovrebbero essere gratuiti o avere un costo ridotto al minimo.

**Art. 9**

Gli Stati membri forniscono alle persone che godono della protezione temporanea un documento redatto in una lingua che possa essere da loro compresa, in cui siano chiaramente enunciate le norme disciplinanti la protezione temporanea e ad esse pertinenti.

**Art. 10**

Ai fini di una efficace applicazione della decisione del Consiglio di cui all'articolo 5, gli Stati membri registrano i dati personali di cui all'allegato II, lettera a), per le persone che godono di protezione temporanea nel loro territorio.

**Art. 11**

Uno Stato membro riammette una persona che gode della protezione temporanea

nel suo territorio qualora essa soggiorni o tenti di entrare illegalmente nel territorio di un altro Stato membro nel periodo previsto dalla decisione del Consiglio di cui all'articolo 5. Gli Stati membri, sulla base di un accordo bilaterale, possono decidere di non applicare la presente disposizione.

**Art. 12**

Gli Stati membri consentono alle persone che godono della protezione temporanea, per un periodo non superiore alla durata di quest'ultima, di esercitare qualsiasi attività di lavoro subordinato o autonomo, nel rispetto della normativa applicabile alla professione, nonché di partecipare ad attività nell'ambito dell'istruzione per adulti, della formazione professionale e delle esperienze pratiche sul posto di lavoro. Per ragioni legate alle politiche in materie di mercato del lavoro, gli Stati membri possono dare la priorità ai cittadini dell'UE, a quelli degli Stati vincolati dall'accordo sullo Spazio economico europeo e anche ai cittadini di paesi terzi che soggiornano legalmente e beneficiano di un'indennità di disoccupazione. Si applica la normativa vigente negli Stati membri in materia di retribuzione, di accesso ai regimi di sicurezza sociale connessa all'attività di lavoro dipendente o autonomo, nonché di ogni altra condizione di lavoro.

**Art. 13**

1. Gli Stati membri provvedono affinché le persone che godono della protezione temporanea vengano adeguatamente alloggiate o ricevano, se necessario, i mezzi per ottenere un'abitazione.

2. Gli Stati membri prescrivono che le persone che godono della protezione temporanea le quali non dispongano di risorse sufficienti ricevano l'aiuto necessario in termini di assistenza sociale, di contributi al sostentamento e di cure mediche. Fatto salvo il paragrafo 4, l'aiuto necessario per le cure mediche comprende quanto meno le prestazioni di pronto soccorso ed il trattamento essenziale delle malattie.

3. Qualora le persone che godono della protezione temporanea esercitano un'attività



di lavoro dipendente o autonomo si tiene conto, nella quantificazione dell'aiuto necessario, della loro capacità di provvedere alle proprie necessità.

4. Gli Stati membri forniscono la necessaria assistenza, in particolare medica, alle persone che godono della protezione temporanea che presentino esigenze particolari, quali i minori non accompagnati e le persone che abbiano subito torture, stupri o altre gravi forme di violenza psicologica, fisica o sessuale.

#### **Art. 14**

1. Gli Stati membri consentono alle persone di età inferiore a 18 anni che godono della protezione temporanea di accedere al sistema educativo al pari dei cittadini dello Stato membro ospitante. Gli Stati membri possono stabilire che tale accesso sia limitato al sistema educativo pubblico.

2. Gli Stati membri possono consentire agli adulti che godono della protezione temporanea di accedere al sistema educativo generale.

#### **Art. 15**

1. Ai fini del presente articolo, nel caso di famiglie già costituite nel paese d'origine che sono state separate a causa di circostanze connesse all'afflusso massiccio, si considerano facenti parte di una famiglia le seguenti persone:

a) il coniuge del richiedente il ricongiungimento o il partner non legato da vincoli di matrimonio che abbia una relazione stabile con l'interessato, qualora la legislazione o la prassi dello Stato membro interessato assimili la situazione delle coppie di fatto a quella delle coppie sposate nel quadro della legge sugli stranieri; i figli o le figlie minorenni non sposati del richiedente il ricongiungimento o del coniuge, indipendentemente dal fatto che siano legittimi, naturali o adottati;

b) altri parenti stretti che vivevano insieme come parte del nucleo familiare nel periodo in cui gli eventi hanno determinato l'afflusso massiccio e che erano totalmente o parzialmente dipendenti dal richiedente il ricongiungimento in tale periodo.

2. Qualora i familiari separati godano della protezione temporanea in Stati membri differenti, questi ultimi ricongiungono i familiari qualora siano giunti alla conclusione che gli stessi rientrano nella descrizione di cui al paragrafo 1, lettera a), tenendo conto dei desideri di tali familiari. Gli Stati membri possono ricongiungere i familiari qualora siano giunti alla conclusione che gli stessi rientrano nella descrizione di cui al paragrafo 1, lettera b), tenendo conto, caso per caso, delle estreme difficoltà che essi incontrerebbero qualora il ricongiungimento non avesse luogo.

3. Qualora il richiedente il ricongiungimento goda della protezione temporanea in uno Stato membro ed uno o più suoi familiari non si trovino ancora in uno Stato membro, lo Stato membro in cui il richiedente il ricongiungimento gode della protezione temporanea ricongiunge con lo stesso i familiari che hanno bisogno di protezione, nel caso in cui sia giunto alla conclusione che i familiari rientrano nella descrizione di cui al paragrafo 1, lettera a). Lo Stato membro può ricongiungere con il richiedente il ricongiungimento i familiari che hanno bisogno di protezione, nel caso in cui sia giunto alla conclusione che essi rientrano nella descrizione di cui al paragrafo 1, lettera b), tenendo conto, caso per caso, delle estreme difficoltà che essi incontrerebbero qualora il ricongiungimento non avesse luogo.

4. Nell'applicare il presente articolo gli Stati membri tengono conto del superiore interesse dei minori.

5. Gli Stati membri interessati decidono, tenuto conto degli articoli 25 e 26, in quale Stato membro avviene il ricongiungimento.

6. Ai familiari ricongiunti è accordato il titolo di soggiorno in virtù della protezione temporanea. Documenti o altre prove analoghe sono rilasciati a questo fine. Il trasferimento dei familiari nel territorio di un altro Stato membro ai fini del ricongiungimento di cui al paragrafo 2 comporta, nello Stato membro abbandonato, il ritiro del titolo di soggiorno rilasciato e la cessazione degli obblighi incombenti verso gli interessati in base alla protezione temporanea.

7. L'attuazione pratica del presente articolo può avvenire con la cooperazione delle organizzazioni internazionali competenti.

8. Lo Stato membro fornisce riguardo a una persona che gode della protezione temporanea, su richiesta di un altro Stato membro, le informazioni di cui all'allegato II necessarie per trattare un caso ai sensi del presente articolo.

#### **Art. 16**

1. Gli Stati membri adottano quanto prima le misure necessarie affinché i minori non accompagnati, ammessi alla protezione temporanea, siano rappresentati mediante tutela legale o, se necessario, mediante rappresentanza assunta da organizzazioni incaricate dell'assistenza e del benessere dei minori o mediante qualsiasi altra forma adeguata di rappresentanza.

2. Gli Stati membri provvedono affinché durante il periodo della protezione temporanea i minori non accompagnati siano collocati:

- a) presso componenti adulti della loro famiglia;
- b) presso una famiglia ospitante;
- c) in centri d'accoglienza per minori o in altri alloggi confacenti ai minori;
- d) presso la persona che si è presa cura del minore durante la fuga.

Gli Stati membri prendono le misure necessarie per consentire tale collocazione. Il consenso dell'adulto o delle persone interessate è stabilito dagli Stati membri. Si tiene conto del parere del minore conformemente all'età e alla maturità dello stesso.

#### **CAPO IV**

Accesso alla procedura in materia d'asilo nel contesto della protezione temporanea

#### **Art. 17**

1. Le persone che godono della protezione temporanea devono poter essere in grado di presentare in qualsiasi momento una domanda d'asilo.

2. L'esame di qualsiasi domanda d'asilo non vagliata prima della fine del periodo di protezione temporanea è portato a termine dopo la fine del periodo suddetto.

#### **Art. 18**

Si applicano i criteri e le procedure per la determinazione dello Stato membro competente per l'esame della domanda d'asilo. In particolare, lo Stato membro competente per l'esame della domanda di asilo presentata da una persona che gode della protezione temporanea ai sensi della presente direttiva è lo Stato membro che ha accettato il trasferimento di tale persona nel suo territorio.

#### **Art. 19**

1. Gli Stati membri possono disporre che il beneficio della protezione temporanea non sia cumulabile con lo status di richiedente asilo durante il periodo di esame della domanda.

2. Fatto salvo l'articolo 28, gli Stati membri prevedono che qualsiasi persona ammissibile alla protezione temporanea o già beneficiaria di tale protezione, cui sia stato negato lo status di rifugiato o, laddove applicabile, un altro tipo di protezione in esito all'esame della domanda d'asilo, fruisca della protezione temporanea o continui a fruirne per il rimanente periodo di protezione.

#### **CAPO V**

Rimpatrio e provvedimenti successivi alla protezione temporanea

#### **Art. 20**

Terminata la protezione temporanea, si applica la normativa vigente in materia di protezione e di stranieri negli Stati membri, fatti salvi gli articoli 21, 22 e 23.

#### **Art. 21**

1. Gli Stati membri adottano i provvedimenti necessari per consentire il rimpatrio volontario delle persone per le quali la protezione temporanea sia in corso o sia giunta

a termine. Gli Stati membri provvedono affinché disposizioni che disciplinano il rimpatrio volontario delle persone che godono della protezione temporanea garantiscano un rimpatrio nel rispetto della dignità umana.

Gli Stati membri provvedono affinché la decisione di rimpatrio sia adottata con piena cognizione di causa. Gli Stati membri possono prevedere la possibilità di visite esplorative.

2. Fino a quando la protezione temporanea non sia giunta a termine, gli Stati membri esaminano con predisposizione favorevole, in base alle circostanze nel paese d'origine, le domande di ritorno nello Stato membro ospitante di persone che hanno goduto della protezione temporanea e che abbiano esercitato il diritto al rimpatrio volontario.

3. Al termine della protezione temporanea gli Stati membri possono disporre la proroga, a titolo individuale, degli obblighi previsti dal CAPO III della presente direttiva riguardo alle persone che abbiano goduto della protezione temporanea e siano state ammesse a fruire di un programma di rimpatrio volontario. Tale proroga ha effetto sino alla data del rimpatrio.

#### **Art. 22**

1. Gli Stati membri adottano le misure necessarie per garantire che il rimpatrio forzato delle persone la cui protezione temporanea è giunta a termine e che non possono beneficiare dell'ammissione si svolga nel rispetto della dignità umana.

2. Per quanto riguarda i casi di rimpatrio forzato, gli Stati membri esaminano le impellenti ragioni umanitarie che possono rendere impossibile o non ragionevole il rimpatrio in casi concreti.

#### **Art. 23**

1. Gli Stati membri adottano le misure necessarie riguardo alle condizioni di soggiorno delle persone che hanno fruito di una protezione temporanea e per le quali, dato il loro stato di salute, non ci si può ragionevolmente attendere che siano in condizioni di viaggiare; ad esempio, nel caso in cui l'interruzione del trattamento causerebbe

loro gravi ripercussioni negative. Dette persone, fintantoché tale situazione perdura, non sono espulse.

2. Gli Stati membri possono consentire alle famiglie con minori che frequentano la scuola in uno Stato membro di beneficiare di condizioni di soggiorno che consentano ai minori in questione di portare a termine il periodo scolastico in corso.

### **CAPO VI**

#### **Solidarietà**

##### **Art. 24**

Le misure previste dalla presente direttiva beneficiano del Fondo europeo per i rifugiati istituito con decisione 2000/596/CE, nei termini determinati da quest'ultima.

##### **Art. 25**

1. Gli Stati membri accolgono con spirito di solidarietà comunitaria le persone ammissibili alla protezione temporanea. Essi indicano la loro capacità d'accoglienza in termini numerici o generali. Queste indicazioni sono inserite nella decisione del Consiglio di cui all'articolo 5. Dopo l'adozione di tale decisione, gli Stati membri possono indicare le eventuali capacità di accoglienza aggiuntive mediante comunicazione rivolta al Consiglio ed alla Commissione. Tali indicazioni vengono rapidamente comunicate all'UNHCR.

2. Gli Stati membri interessati accertano, in cooperazione con le organizzazioni internazionali competenti, che le persone ammissibili definite nella decisione del Consiglio di cui all'articolo 5, che non si trovino ancora nella Comunità, abbiano manifestato la volontà di essere accolte nel loro territorio.

3. Qualora il numero delle persone ammissibili alla protezione temporanea dopo un afflusso improvviso e massiccio superi la capacità d'accoglienza di cui al paragrafo 1, il Consiglio esamina d'urgenza la situazione e prende i provvedimenti appropriati, compresa la raccomandazione di un ulteriore sostegno allo Stato membro interessato.

**Art. 26**

1. Finché dura la protezione temporanea, gli Stati membri cooperano tra loro per il trasferimento della residenza delle persone che godono della protezione temporanea da uno Stato membro all'altro, a condizione che le persone interessate abbiano espresso il loro consenso a tale trasferimento.

2. Lo Stato membro interessato comunica le domande di trasferimento agli altri Stati membri e ne informa la Commissione e l'UNHCR. Gli Stati membri comunicano allo Stato membro richiedente le loro capacità di accoglienza.

3. Lo Stato membro fornisce riguardo a una persona che gode della protezione temporanea, su richiesta di un altro Stato membro, le informazioni di cui all'allegato II necessarie per trattare un caso ai sensi del presente articolo.

4. Il trasferimento da uno Stato membro all'altro determina la cessazione della validità del titolo di soggiorno nello Stato membro abbandonato nonché degli obblighi incombenti verso il titolare in base alla protezione temporanea in questo Stato. Il nuovo Stato membro ospitante concede la protezione temporanea alle persone trasferite.

5. Gli Stati membri usano il modello di lasciapassare contenuto nell'allegato I per i trasferimenti tra Stati membri delle persone che godono della protezione temporanea.

**CAPO VII****Cooperazione amministrativa****Art. 27**

1. Ai fini della cooperazione amministrativa necessaria per l'attuazione della protezione temporanea, ciascuno Stato membro designa un punto di contatto nazionale e ne comunica l'indirizzo agli altri Stati membri ed alla Commissione. Gli Stati membri adottano, di concerto con la Commissione, ogni disposizione utile per la cooperazione diretta e lo scambio d'informazioni tra le autorità competenti.

2. Gli Stati membri trasmettono periodicamente e nei termini più brevi possibili i

dati relativi al numero delle persone che godono della protezione temporanea nonché qualsiasi informazione sulle disposizioni nazionali legislative, regolamentari ed amministrative attinenti all'attuazione della protezione stessa.

**CAPO VIII****Disposizioni specifiche****Art. 28**

1. Gli Stati membri possono escludere una persona dal beneficio della protezione temporanea qualora:

a) sussistano seri motivi per ritenere che abbia commesso quanto segue:

i) un crimine contro la pace, un crimine di guerra o un crimine contro l'umanità, quali definiti dagli strumenti internazionali elaborati per stabilire disposizioni riguardo a tali crimini;

ii) un reato grave di natura non politica al di fuori dello Stato membro di accoglienza prima della sua ammissione in tale Stato membro in qualità di persona ammessa alla protezione temporanea. La gravità della persecuzione prevista va valutata in funzione della natura del reato di cui la persona in questione è sospettata. Le azioni particolarmente crudeli, anche se commesse per un presunto obiettivo politico, possono essere qualificate come reati gravi di natura non politica. Ciò vale tanto per coloro che partecipano al reato quanto per gli istigatori dello stesso;

iii) atti contrari ai principi e alle finalità delle Nazioni Unite;

b) sussistano motivi ragionevoli per considerarla un pericolo per la sicurezza dello Stato membro ospitante o, in quanto condannata con sentenza passata in giudicato per un reato particolarmente grave, un pericolo per la comunità dello Stato membro ospitante.

2. I motivi d'esclusione di cui al paragrafo 1 devono attenersi esclusivamente al comportamento personale dell'interessato. Le decisioni o i provvedimenti d'esclusione devono fondarsi sul principio della proporzionalità.

## CAPO IX

## Disposizioni finali

**Art. 29**

Le persone che sono state escluse dal beneficio della protezione temporanea o del ricongiungimento familiare da uno Stato membro hanno diritto a proporre impugnativa nello Stato membro interessato.

**Art. 30**

Gli Stati membri determinano le norme relative alle sanzioni da irrogare in caso di violazione delle norme nazionali di attuazione della presente direttiva e prendono tutti i provvedimenti necessari per la loro applicazione. Le sanzioni devono essere effettive, proporzionate e dissuasive.

**Art. 31**

1. Entro due anni dalla data di cui all'articolo 32, la Commissione presenta al Parlamento europeo ed al Consiglio una relazione sull'applicazione della presente direttiva negli Stati membri proponendo, all'occorrenza, le necessarie modifiche. Gli Stati membri trasmettono alla Commissione qualsiasi informazione utile per la stesura della relazione.

2. Successivamente alla relazione di cui al paragrafo 1, la Commissione riferisce al Parlamento europeo ed al Consiglio sull'applicazione della presente direttiva negli Stati membri almeno ogni cinque anni.

**Art. 32**

1. Gli Stati membri mettono in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla presente direttiva entro il 31 dicembre 2002. Essi ne informano immediatamente la Commissione.

2. Quando gli Stati membri adottano tali disposizioni, queste contengono un riferimento alla presente direttiva o sono corredate di un siffatto riferimento all'atto della pubblicazione ufficiale. Le modalità del riferimento sono decise dagli Stati membri.

**Art. 33**

La presente direttiva entra in vigore il giorno della pubblicazione nella Gazzetta ufficiale delle Comunità europee.

**Art. 34**

Gli Stati membri sono destinatari della presente direttiva in conformità del trattato che istituisce la Comunità europea.

Fatto a Bruxelles, addì 20 luglio 2001.

Per il Consiglio  
Il Presidente  
J. Vande Lanotte

## ALLEGATO I

## ALLEGATO II

Le informazioni di cui agli articoli 10, 15 e 26 della direttiva includono, per quanto necessario, uno o più dei seguenti documenti o dati:

a) dati personali della persona in questione (cognome e nome, cittadinanza, luogo e data di nascita, stato civile, legami di parentela);

b) documenti d'identità e di viaggio della persona in questione;

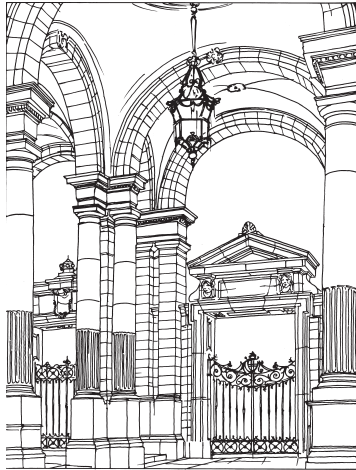
c) documenti che dimostrano legami familiari (certificato di matrimonio, certificato di nascita, certificato d'adozione);

d) altre informazioni essenziali per accertare l'identità della persona o i suoi legami di parentela;

e) permessi di soggiorno o visti rilasciati dallo Stato membro alla persona in questione, o decisioni con cui il permesso di soggiorno è stato rifiutato, e documentazione su cui le decisioni si sono basate;

f) domande di permesso di soggiorno e di visto presentate dalla persona in questione e il cui esame è in corso nello Stato membro, con relativa fase dell'iter in cui si trovano.

Lo Stato membro che fornisce le informazioni comunica qualsiasi rettifica delle stesse allo Stato membro richiedente.



Antonietta Orlando

## La legge comunitaria annuale

Con la legge comunitaria annuale, il Governo adempie all'obbligo di proporre al Parlamento l'approvazione di quello che la legge 9 marzo 1989, n. 86, la cosiddetta legge La Pergola, ha individuato come strumento cardine, ancorché non esclusivo, per l'adeguamento della legislazione nazionale al diritto comunitario.

Trattasi di uno strumento che ha avuto il grandissimo merito di consentire al nostro paese di tenere il passo nel processo di adeguamento nel diritto comunitario. Il provvedimento consta di 56 articoli e 2 allegati.

Il capo I contiene disposizioni generali sui procedimenti per l'adempimento degli obblighi comunitari. Il capo II contiene disposizioni particolari di adempimento, con le quali si modificano disposizioni vigenti per dare attuazione diretta a norme comunitarie, nonché criteri specifici di delega per l'attuazione di alcune direttive.

Portata particolarmente innovativa riveste il comma 5 dell'articolo 1, introdotto in sede di discussione al Senato a seguito delle modifiche apportate al titolo V della Costituzione, prevedendo che nelle materie riservate alla competenza legislativa regionale sia adottabile da parte dello Stato una normativa cedevole in via transitoria, in attesa di una normazione regionale secondo le regole della competenza.

Il testo del provvedimento organizzato secondo le linee portanti già sperimentate nelle precedenti leggi comunitarie, prevede due forme di produzione normativa:

*normativa diretta*: utilizzata per limitare correzioni e integrazioni di disposizioni legislative vigenti, per lo più volte a eliminare situazioni di contrasto con il Trattato e il diritto comunitario derivato;

*conferimento della delega legislativa*: per l'attuazione di direttive – elencate negli allegati A e B – che richiedono l'introduzione di normative organiche complesse;

Completano lo schema di disegno di legge gli *allegati A e B che contengono l'elencazione delle direttive da recepire con decreto legislativo, con l'unica differenza della procedura "aggravata" della sottoposizione degli schemi di decreto al parere delle Commissioni parlamentari per le direttive indicate all'allegato B.*

Per quanto concerne gli argomenti di interesse di questo Ministero vanno segnalati i seguenti punti:

- l'attuazione di una importante direttiva in materia di divieto di discriminazione in ragione della razza e dell'origine etnica (art. 29).
- le modifiche apportate al T.U. delle leggi di P.S., conseguenti ad una sentenza della Corte di Giustizia, concernenti il rilascio di licenza per la conduzione di istituti di vigilanza privata o di agenzia investigative ed i requisiti per la norma delle guardie giurate (art. 33).
- l'attuazione della direttiva relativa agli impianti portuali di raccolta per i rifiuti prodotti dalle navi e i residui del carico (art. 32).

Il disegno di legge, d'iniziativa del Ministro per le politiche comunitarie è stato approvato dalla Camera dei Deputati il 6 novembre 2001 (A.C. 1533) ed è stato inviato al Senato per il successivo iter.

*La riproduzione anche parziale di quanto pubblicato nella presente rivista non è ammessa senza preventiva autorizzazione della Direzione. I contenuti e i pareri espressi nei lavori sono da considerare opinioni personali degli Autori; non impegnano, pertanto, la Direzione della rivista.*

Direzione, redazione e segreteria: *Ufficio Centrale per gli Affari Legislativi e per le relazioni internazionali - Ministero dell'Interno*

Registrato il 6 novembre 2001 presso il Tribunale di Roma, n. 474/2001

---

(5600822/001) Roma, 2002 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato - S.