

QUADRIMESTRALE D'INFORMAZIONE ISTITUZIONALE

itinerari
interni



PERCORSI NORMATIVI DELL'AMMINISTRAZIONE DELL'INTERNO

ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO
LIBRERIA DELLO STATO

Direttore responsabile:

Carlo Mosca

Comitato esecutivo di redazione:

Liliana Baccari, Marco Baldino Gianfelice Bellesini, Belinda Boccia, Annamaria Carrasco, Maria Antonietta Cerniglia, Antonio Corona, Pierluigi Cozzoli, Angelo De Prisco, Giancarlo Di Muro, Bruna Elia, Adriana Fabbretti, Leopoldo Falco, Sergio Ferraiolo, Paolo Formicola, Paola Gentile, Paola Giusti, Cinzia Guercio, Pina Lamanna, Luciana Lamorgese, Ester Libertini, Massimo Maria Maffei, Simona Massari, Giovanni Migliorelli, Nadia Minati, Antonietta Orlando, Massimo Pierangelini, Ignazio Portelli, Giuseppe Priolo, Filippo Romano, Alfredo Satriani, Stefano Scarcella, Maria Teresa Sempreviva, Roberta Serafini, Ciro Silvestro, Gerardo Tita, Giovanni Todini, Franca Triestino, Vittorio Zappalorto.

Segretaria di redazione:

Marina Casa

INDICE

INNOVAZIONE E PROGETTUALITÀ

Leopoldo FALCO

- Progetto finalizzato “mediazione sociale”: alla riscoperta di una vocazione dell’istituto prefettizio Pag. 11

Filippo ROMANO

- I posti di funzione della carriera prefettizia Pag. 27

PIANIFICAZIONE E CONTROLLO

- Il monitoraggio dell’attuazione della direttiva annuale 2002 (a cura del Servizio di Controllo interno) » 81

RELAZIONI PARLAMENTARI

Giuseppe PISANU

- Audizione del Ministro dell’Interno su potenzialità e prospettive dell’Europol » 93

- Comunicazioni del Governo sugli attentati di Milano e Monza » 101

Franca TRIESTINO

- Statistiche sul sindacato ispettivo » 113

PUBBLICA SICUREZZA E SICUREZZA DELLO STATO

Pierluigi COZZOLI

- Prime note sul disegno di legge in tema di Servizi per l’informazione e la sicurezza e la disciplina del segreto di Stato » 121

- Sul provvedimento riguardante il trasferimento dei miliziani palestinesi in Italia » 139

ORDINAMENTO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Gerardo TITA

- Spoils system e prime questioni interpretative al vaglio del Consiglio di Stato » 145

ORDINAMENTO ELETTORALE

Angelo DE PRISCO

- L’esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all’estero » 159

DIRITTI CIVILI

Liliana BACCARI

- Dalla religione alle religioni. Prospettive e scenari di integrazione. Il futuro affidato ad una legge » 177

RELAZIONI COMUNITARIE

Antonietta ORLANDO

- *Brevi annotazioni sul Trattato di Nizza* » 207

PROTEZIONE CIVILE

Roberta SERAFINI

- *La sicurezza secondo una concezione innovativa* » 215

Maria Antonietta CERNIGLIA

- *Problematiche attuali e prospettive di riforma della protezione civile* » 223

ATTIVITÀ LEGISLATIVA

Nadia MINATI

- *Consuntivi dell'attività legislativa del Governo* » 233

- *Tabelle* » 235

INNOVAZIONE
E
PROGETTUALITÀ

Progetto finalizzato “mediazione sociale”: alla riscoperta di una vocazione dell’istituto prefettizio

Leopoldo Falco

Generalità

1. *Nella linea delle tradizioni: la mediazione istituzionale*
2. *Un progetto di grandi prospettive ed impatto sociale: la mediazione sociale*
3. *Un’ opzione evolutiva: la mediazione sociale stragiudiziale*

Generalità

L’attività di mediazione sociale è per certi versi tipica dell’istituto prefettizio, in quanto è stata storicamente svolta dai Prefetti in via preventiva per dirimere delle situazioni di conflittualità ed evitare l’attivazione di interventi di precettazione.

Ha sempre rappresentato il momento dell’autorevolezza, che ha preceduto quello, estremo ed inevitabile in mancanza di altre soluzioni, dell’autorità, dell’intervento precettivo.

Questa attività di mediazione tra le parti sociali è stata svolta soprattutto a tutela di interessi collettivi o diffusi, quali quelli alla sicurezza, alla salute ed alla pace sociale, che coinvolgono la popolazione per aspetti di forte impatto sociale ed hanno comunque un rilievo significativo, in quanto richiedono interventi di prevenzione a tutela della sicurezza e della pace sociale.

Ha sempre avuto una valenza istituzionale, in quanto con gli interventi di mediazione i Prefetti, operando su criticità di forte impatto sociale che rischiavano di degenerare in situazioni di conflittualità e di turbativa dell’ordine pubblico, hanno cercato di indirizzare le parti verso possibili soluzioni, facendo ricorso alla loro esperienza di funzionari dello Stato e rendendosi spesso garanti degli accordi conclusi.

E questa “autorevole” funzione di garanzia è stata loro sempre riconosciuta ed ha costituito nella recente riforma dello Stato il fondamento della scelta operata di incardinare gli UTG nelle Prefetture ed affidare ai Prefetti la rappresentanza generale dello Stato periferico.

Tali argomentazioni inducono a ritenere che l’attività di mediazione sociale storicamente svolta dai Prefetti nel nuovo modello di Stato periferico incentrato sull’UTG debba essere fortemente incentivata, in quanto ha rivelato tutta la sua efficacia ed ancor più appare connaturale alla funzione di rappresentanza generale dello Stato.

Ma soprattutto appare necessario che la predetta attività, sempre svolta dai Prefetti facendo leva su una capacità di lettura delle criticità fondata sull'esperienza e sulla conoscenza delle realtà territoriali, venga ora necessariamente arricchita da ulteriori elementi qualitativi, ovvero dall'applicazione delle tecniche di mediazione sempre più diffuse, in particolare all'estero, che devono costituire componente necessaria del bagaglio professionale del funzionario prefettizio.

Infatti in una realtà sociale sempre più variegata, che richiede conoscenze specialistiche ed interventi progressivamente più articolati e complessi, si ritiene che gli interventi di mediazione che il Prefetto è chiamato ad operare potranno risultare adeguati solo nella misura in cui saranno altamente professionali e specialistici.

Anche perché il Prefetto è un mediatore atipico, mai del tutto terzo imparziale tra le parti, in quanto è e resta sempre portatore di un interesse generale della collettività che deve prioritariamente tutelare, per cui è chiamato ad assicurare soddisfazione concreta all'interesse delle parti conciliandolo con quello, sempre presente, della collettività.

Per valutare i possibili sviluppi che si possono ipotizzare per l'attività di mediazione, è opportuno prendere in considerazione, oltre ad alcune esperienze realizzate con significativi risultati in altri Paesi, anche l'attività di indirizzo della Unione Europea, che con successive e sempre più incisive comunicazioni e raccomandazioni, ha fortemente incoraggiato lo sviluppo dell'attività di mediazione.

Questi atti di indirizzo comunitari hanno perseguito in estrema sintesi i seguenti obiettivi:

- mettere a disposizione dei consumatori luoghi ove acquisire informazioni, ottenere consulenza ed assistenza;
- sperimentare procedure legali semplificate davanti all'autorità giudiziaria ordinaria;
- incentivare le procedure di conciliazione pre-contenziosa;
- sperimentare le forme alternative di risoluzione delle controversie basate su strutture e procedure extra giudiziarie che privilegino l'imparzialità, la trasparenza, l'efficacia e l'equità;
- riconoscere la legittimazione processuale delle associazioni dei consumatori.

Il 19 aprile 2002 la Commissione dell'Unione Europea ha predisposto un documento denominato "green paper", una sorta di "libro bianco" che si è proposto di operare una ricognizione della situazione esistente e promuovere una legislazione europea che disciplini la materia della mediazione in modo uniforme, provvedendo in particolare a:

- migliorare l'accesso alla giustizia nella vita di ogni giorno;
- esaminare e studiare le legislazioni dei singoli Stati membri emanate per favorire la mediazione;
- dare priorità politica allo sviluppo di tecniche di composizione delle controversie alternative a quelle classiche statuali.

Il predetto “green paper” rileva in particolare che nei Paesi dell’Unione si avverte l’assenza di una legislazione dettagliata ed organica sulla mediazione, anche se numerosi Stati hanno approvato delle leggi settoriali che intendono favorire lo sviluppo ed hanno attivato alcune esperienze, anche significative, ma tra loro fortemente diversificate.

L’auspicata legislazione europea sulla mediazione dovrebbe perseguire in primo luogo i seguenti obiettivi:

- l’individuazione di standard qualitativi minimi nelle procedure, identificati nella indipendenza, imparzialità, trasparenza, efficacia e rispetto della legge;
- la massima garanzia della riservatezza dei negoziati sviluppati in sede conciliativa, che non devono essere utilizzati in eventuali futuri giudizi;
- la sospensione dei termini prescizionali nel periodo in cui si svolge la procedura conciliativa.

Il “green paper” inoltre, piuttosto che dare specifiche ulteriori indicazioni sulla disciplina della materia, pone dei quesiti su alcuni aspetti problematici: ad esempio si interroga sull’opportunità di prevedere la obbligatorietà della mediazione prima di iniziare un’azione legale; ovvero invita a riflettere in ordine all’efficacia giuridica da attribuire all’accordo raggiunto, chiedendosi se sia preferibile assimilarlo ad un contratto o piuttosto prevedere che per avere una sua efficacia debba essere omologato da un giudice.

Il predetto approccio problematico, che invita ad una riflessione comune sulla scelta delle più idonee soluzioni, appare condivisibile e motivato dalla constatazione che su altre criticità alcuni Paesi hanno già operato delle scelte divergenti: ad esempio, mentre in Inghilterra è stato attribuito ai tribunali il potere di sospendere il giudizio per tentare una conciliazione tra le parti, prevedendo che in caso di mancato accordo la condotta tenuta dalle parti nella fase conciliativa costituisca elemento di valutazione in sede di determinazione delle spese processuali, in Francia si è previsto che l’attività svolta nella fase conciliativa dal mediatore debba rimanere coperta dal segreto professionale e che gli accertamenti e le dichiarazioni rese dalle parti possano essere utilizzate, nel corso del giudizio, solo se le stesse lo consentono.

Scelta quest’ultima che appare senza dubbio preferibile e che merita gli approfondimenti che svolgeremo in seguito.

In Italia, la prima significativa esperienza di conciliazione è stata operata dalle Camere di Commercio che, recependo le prime indicazioni comunitarie, hanno istituito degli “sportelli di conciliazione” con compiti informativi e di assistenza ed hanno affidato ad alcune commissioni l’incarico di amministrare il servizio di conciliazione, l’interpretazione ed il rispetto delle norme regolamentari.

Il ruolo di queste Commissioni, incaricate di aggiornare l’elenco dei conciliatori, di nominare il conciliatore della singola procedura, di decidere sulle domande di ricsuzione del conciliatore stesso e sulla sua eventuale ricsuzione, appare di

grande interesse e merita adeguati approfondimenti, che parimenti si svolgeranno in seguito.

In Italia sono state inoltre costituite alcune commissioni di studio (la cd. Commissione Fazzalari nel 1993; la cd. Commissione Mirone nel 1996) incaricate di elaborare dei progetti, che in seguito sono stati anche in parte recepiti da alcune iniziative legislative, peraltro mai approvate.

Tra tutte di grande interesse è stata il disegno di legge presentato dal Ministro della Giustizia Fassino concernente “Norme in materia di accesso alla giustizia civile, per la risoluzione consensuale delle controversie e per l’abbreviazione dei tempi del processo civile”(A.C. 7185), che ha proposto un sistema più evoluto ed organico, ispirato ai modelli anglosassoni e fondato sulle seguenti linee ispiratrici:

- incentivare la autocomposizione dei conflitti, anche e soprattutto per allargare l’area della tutela offerta ai diritti dei cittadini;
- realizzare una rete di contatto che assicuri un’accesso alla giustizia, giurisdizionale e non, consapevole ed informato;
- introdurre, nell’ambito della giurisdizione, strumenti per una più rapida attuazione dei diritti.

In particolare il disegno di legge ha proposto:

- la creazione di un servizio di informazione e consulenza presso ogni tribunale;
- l’istituzione delle camere di conciliazione presso ogni tribunale ad opera del consiglio dell’ordine degli avvocati;
- la rivalutazione della funzione conciliativa del giudice di pace;
- la diffusione delle tecniche di mediazione e di risoluzione negoziale delle controversie;
- l’istituzione di un organismo di controllo e pianificazione a livello interministeriale che svolga un’attività di osservatorio permanente;
- incentivazioni fiscali ed interventi di sostegno finanziario a favore delle forme di risoluzione alternativa delle controversie.

Il predetto disegno di legge, per la sua ampiezza ed organicità, costituisce senza dubbio un punto di riferimento nello studio dell’evoluzione delle linee di tendenza in materia di mediazione in Italia.

Linee di tendenza che appaiono tuttora alquanto vaghe ed indefinite, per cui si ravvisa la necessità di operare già in sede progettuale delle scelte di priorità ben definite, che consentano di elaborare delle proposte prendendo quale riferimento ed eventualmente quale punto di partenza un modello di mediazione piuttosto che un altro.

È opportuno inoltre precisare che le considerazioni sinora riportate e il principale interesse generale sembrano riferirsi ad una mediazione finalizzata a sanare delle conflittualità tra privati piuttosto che a conciliare delle questioni incentrate su interessi della comunità, che sono per certi versi invece quelli che più direttamente interessano la presente trattazione, in quanto di maggior rilievo sociale e di più diretta competenza istituzionale.

Le argomentazioni sinora svolte si possono comunque riferire anche a questo tipo di mediazione che concerne interessi pubblici: per cui in linea generale, e prendendo in considerazione in particolare la mediazione cd. sociale, che deve essere operata da mediatori istituzionali che tutelino degli interessi della comunità ed ha pertanto per oggetto degli interessi collettivi o diffusi, si può iniziare ad individuare una prima linea di intervento, prevedendo che gli interventi di mediazione siano attivati:

- ricorrendo a principi equitativi più che strettamente giuridici;
- con modalità scientifiche e qualificate: in sostanza ad un'assoluta libertà nella forma degli interventi dovrebbe invece corrispondere nella sostanza il ricorso a tecniche collaudate di intervento e l'utilizzazione da parte degli operatori di veri e propri codici comportamentali;
- tenendo presente gli altri interventi operati: è infatti necessario concretizzare una vera e propria strategia operativa sulle criticità sociali ritenute più significative che, se non sanate in via preventiva, possono dar luogo a delle turbative della sicurezza e della pace sociale.

Il Prefetto sembra essere l'autorità naturalmente destinataria della predetta attività di mediazione: se istituzionalmente è tenuto infatti ad essere un profondo conoscitore della realtà locale e delle sue principali criticità, nonché a possedere una capacità di attenta valutazione delle priorità, gli si richiede ora di acquisire una più specifica capacità tecnica, per operare degli interventi di mediazione sempre più qualificati e risolutori.

Interventi che inizialmente si concentreranno sulle questioni di maggior rilievo sociale o attinenti agli interessi collettivi o diffusi di maggior impatto, per poi estendersi progressivamente anche a questioni più specifiche e riguardanti gruppi più ristretti di cittadini.

Questa attività è, come detto, l'evoluzione di un'attività di mediazione storicamente svolta dal Prefetto: oggi appare ancora più indispensabile di quanto non sia stata in passato, in quanto il rapporto della società civile con le Istituzioni è profondamente mutato e la comunità richiede con sempre maggiore convinzione e frequenza di partecipare alla gestione della res pubblica, di poter lavorare “insieme” sulle questioni di più diretta incidenza e rilievo sociale.

L'esigenza che si rileva, alla quale pare necessario dare una risposta, è quindi quella di disciplinare più compiutamente l'attività di mediazione, allo scopo precipuo di qualificarla e diffonderla, in quanto costituisce un momento privilegiato di incontro e di sinergia con la parte sana, più sensibile e dotata di maggior senso di partecipazione civica della società.

Questa più diffusa partecipazione della società civile rende necessario prevedere un profondo cambiamento nella stessa azione della pubblica amministrazione, che deve essere molto più snella, informale e partecipativa; per cui, per quanto concerne l'attività di mediazione, si rende necessario valutare nuovi e diversificati

modelli operativi che, agendo a tutela di interessi di volta in volta individuati come prioritari e maggiormente rilevanti per la collettività, consentano l'attivazione di un'attività di prevenzione sempre più intensa ed efficace.

Prendendo in primo luogo in esame la tutela di interessi collettivi, si possono pertanto configurare, come naturali sviluppi della funzione istituzionalmente svolta dai Prefetti, due diversi tipi di attività di mediazione:

- **la mediazione istituzionale**
- **la mediazione sociale**

Viceversa, volendo prendere in considerazione l'opportunità di operare degli interventi di impatto sociale ancora più ampio, che vadano ad incidere sulla sfera degli interessi privati piuttosto che collettivi, ponendosi l'obiettivo di offrire ai cittadini delle forme di risoluzione consensuale delle controversie del tutto diverse ed alternative rispetto a quella giudiziale, si può ipotizzare una forma di mediazione del tutto nuova, che possiamo denominare come **mediazione sociale stragiudiziale**.

1. Nella linea delle tradizioni: la mediazione istituzionale

La mediazione istituzionale è un'attività di negoziazione finalizzata a risolvere in via preventiva potenziali situazioni di conflittualità sociale, attivando delle concertazioni con le parti sociali mirate a trovare insieme possibili soluzioni alle specifiche criticità.

La predetta attività, come detto, appare essere la naturale evoluzione di quella storicamente svolta dai Prefetti, normalmente assistiti dal Viceprefetto vicario e/o dai funzionari del Gabinetto della Prefettura; può in alcuni casi essere particolarmente complessa, oltre che delicata, e richiedere tempi anche lunghi, istruttorie elaborate, incontri, approfondimenti.

È connaturale alla funzione prefettizia di rappresentanza dello Stato sul territorio. Essa richiede che il Prefetto sviluppi una naturale attitudine a svolgere una funzione di mediazione permanente ed istituzionale con le altre autorità dello Stato e con i rappresentanti delle Autonomie locali e della stessa comunità civile, finalizzata a contemperare gli opposti interessi ed a indicare per le singole criticità soluzioni che ovviamente privilegino il superiore interesse dello Stato.

Recenti drammatici fatti di cronaca hanno evidenziato l'assoluta necessità che i rappresentanti dello Stato chiamati ad operare questi interventi di mediazione, con interlocutori sempre più disparati e in situazioni di emergenza sempre diverse ed anche complesse, siano adeguatamente preparati nella gestione di queste trattative, in quanto gli errori commessi, per imperizia o per poca conoscenza delle tecniche di mediazione, comportano conseguenze gravissime e danni inaccettabili per la Comunità.

Pertanto, appare necessario non solo che i Prefetti siano messi in condizione di approfondire le conoscenze delle tecniche di mediazione, quanto che tutti i funzionari della carriera prefettizia ricevano una specifica formazione allo svolgimento di questa attività.

Dei primi passi verso una maggiore divulgazione di queste nuove conoscenze sono stati già percorsi: la S.S.A.I. ha infatti effettuato numerosi corsi di formazione sulle tecniche di negoziazione e mediazione, chiamandovi a partecipare i funzionari prefettizi più direttamente chiamati a svolgere le predette attività.

Anche il disegno riformatore che ha rivisitato la organizzazione funzionale degli UTG, individuando i posti di funzione degli uffici centrali e periferici del Ministero dell'Interno, ha indirettamente favorito lo sviluppo dell'attività di mediazione, in quanto, attribuendo ad aree esterne al Gabinetto le competenze in materia di ordine pubblico, ha inteso favorire un maggiore impegno dei funzionari del Gabinetto nelle attività di più diretto impatto sociale.

Il che rende necessaria una loro maggiore specializzazione e, nel caso di specie, una più approfondita conoscenza delle tecniche di mediazione, che devono divenire uno specifico bagaglio professionale.

Ma per consentire una marcata e significativa diffusione dell'attività di mediazione, è necessario consentire ai Prefetti di potere contare su dei veri e propri staff di mediatori, tutti forniti di conoscenze specialistiche, anziché su pochi funzionari impegnati anche in altre attività tutte emergenziali.

Per consentire ciò è necessario creare un sistema strutturato della mediazione dei conflitti sociali, affiancando ai funzionari prefettizi dei mediatori volontari appositamente selezionati, istruiti alle tecniche di mediazione ed iscritti in degli albi tenuti presso le Prefetture, scelti tra i cittadini che possono vantare un curriculum significativo e specifici requisiti di esperienza e professionalità.

Questi mediatori volontari, selezionati tra personaggi che devono comunque essere dotati di autorevolezza e prestigio, possono in primo luogo essere scelti tra i funzionari dello Stato a riposo, in particolare tra quelli prefettizi e delle forze di polizia, che per la specifica esperienza professionale ed anche per la conoscenza della realtà locale, possono indubbiamente assicurare un qualificato contributo.

La predetta scelta consentirebbe infatti ai Prefetti di dare maggiore autonomia nella fase delle trattative a persone delle quali hanno una piena fiducia fondata su una vecchia conoscenza ed una comune formazione.

Si potrebbe riflettere su un coinvolgimento nella predetta attività di mediazione anche dei prefetti e dei viceprefetti collocati nel neo istituito ruolo separato.

La predetta soluzione, che va ponderata sempre eventualmente differenziando l'attività richiesta ai predetti funzionari, che sono in servizio, da quella che verrebbe affidata a mediatori selezionati tra soggetti che non sono mai stati, o non sono più, in servizio allo Stato, potrebbe infatti consentire:

- di dare dei primi significati e contenuti alla scelta operata con il dlgs.vo 139/2000 di introdurre il ruolo separato, che è opportuno configurare come un serbatoio di

risorse in grado di offrire una flessibilità alla struttura organizzativa e in particolare un utile supporto ad alcune Prefetture in difficoltà per carenze di organico;

- di conferire incarichi di indubbio prestigio e rilievo a funzionari, già distribuiti sul territorio, che potrebbero trarne delle forti motivazioni ed offrire dei contributi qualificati.

Come detto, anche se scelti tra soggetti dotati di particolari esperienze e professionalità, i mediatori dovrebbero comunque essere chiamati ad acquisire specifiche conoscenze nelle tecniche di negoziazione e mediazione partecipando ad appositi corsi di specializzazione, anche veri e propri masters, tenuti presso la S.S.A.I., che dovrebbero concludersi con l'attribuzione ai partecipanti della qualifica di mediatore qualificato e l'iscrizione nell'istituendo, specifico albo.

2. Un progetto di grandi prospettive ed impatto sociale: la mediazione sociale

Questo secondo tipo di mediazione costituisce un ulteriore e più specifico sviluppo dell'attività di mediazione tradizionalmente svolta; ha, come detto, grandi margini di espansione e può consentire alle Istituzioni un sempre più diretto contatto con la vita della comunità locale.

La mediazione sociale, che può connotarsi come mediazione di quartiere, senza tuttavia esaurirsi in essa, è finalizzata alla equitativa composizione di controversie relative a questioni che, se pur significative nella vita della comunità locale e deflative di possibili contenziosi, non hanno una diretta valenza istituzionale e concernono interessi di minore rilievo sociale rispetto a quelli oggetto degli interventi di mediazione istituzionale prima illustrati.

L'attività di mediazione è comunque giustificata da un generale interesse al mantenimento della pace sociale e al miglioramento della qualità della vita; ma poiché nei casi di specie gli elementi di pericolosità sociale sono più remoti, o comunque meno rilevanti di quelli presi in considerazione nella mediazione istituzionale, la finalità primaria dell'intervento sembra in numerosi casi, essere più quella di assicurare un servizio o una possibilità di promozione alla comunità locale, eliminando dei fattori di turbativa e disagio, che di perseguire l'eliminazione di una specifica criticità.

Si può dunque ipotizzare una differenziazione tra i due tipi di mediazione, fondata sul fatto che la mediazione sociale può essere indirizzata a tutelare o ad assicurare un miglioramento della qualità della vita nella comunità locale, proponendo delle significative iniziative di promozione, ed anche ovviamente eliminando delle situazioni di criticità, mentre la mediazione istituzionale o qualificata è per certi versi obbligata, in quanto è necessitata ed interviene su delle specifiche e significative criticità sociali, che determinano delle situazioni di concreto e immediato pericolo o disagio per la sicurezza della comunità.

La mediazione sociale ha grandi margini di espansione: non a caso le prime esperienze di mediazione si sono sviluppate negli anni '70 negli Stati Uniti per fronteggiare il massiccio ricorso alla giustizia da parte di cittadini che, sulla scia delle battaglie combattute dalle associazioni di consumatori, richiedevano la difesa di “nuovi” interessi, quali quelli alla tutela ambientale, ai diritti del malato o del viaggiatore, insidiati dall'azione di grandi enti e società.

In sostanza, la comunità americana maturava in quegli anni una sempre più piena consapevolezza sia dell'incidenza che i predetti interessi diffusi avevano sul generale livello di qualità della vita, quanto del fatto che all'epoca quegli interessi erano privi di una qualsiasi tutela nelle sedi giudiziarie e che pertanto era necessario individuare delle nuove ed alternative forme di tutela al contempo efficaci e di rapida attivazione.

Oggi, ovviamente, il livello di attenzione per la salvaguardia di questo tipo di interessi diffusi è più alta, in quanto vi è una sempre più piena consapevolezza di quanto la loro tutela possa migliorare la qualità della vita di una comunità e quindi assicurare il mantenimento della necessaria “armonia sociale”.

Di quanto, in sostanza, quest'attività di mediazione “a tutto campo” possa e debba costituire un'azione di prevenzione e di promozione di fondamentale importanza nella vita e nella crescita di una comunità in continuo mutamento.

In un recente approfondimento vi è stato chi ha auspicato l'affidamento al Prefetto di una funzione di mediazione dei conflitti sociali più ampia ed incisiva di quella tradizionalmente svolta, ipotizzando a tal fine la creazione di un sistema strutturato della mediazione dei conflitti sociali.

Il predetto docente ha tra l'altro evidenziato che, per diverse cause quali *“l'accelerazione e il moltiplicarsi dei rapporti umani dovuti alla comunicazione in tempo reale, l'aumento della interdipendenza reciproca a livello locale, nazionale e internazionale, la progressiva privatizzazione degli ex rapporti di natura pubblicistica della pubblica amministrazione (rapporto di lavoro, risarcibilità per danni per violazione di interessi legittimi, compartecipazione alla creazione dell'atto amministrativo...), la democratizzazione del potere politico che in modo sempre più trasparente deve rispondere ai cittadini non più disposti..”* le occasioni conflittuali tendono fortemente ad aumentare e che pertanto le Istituzioni devono intensificare l'azione di prevenzione e promozione sociale e migliorare le proprie interrelazioni con la Comunità, fondandole sulla “persuasione ed il convincimento” piuttosto che su dei rapporti freddamente burocratici e formali.

In tale contesto, è evidente la necessità di favorire una “valorizzazione operativa dei metodi non conflittuali di gestione dei conflitti” affidandosi un'autorità fornita di conoscenza del territorio e quindi delle esigenze della Comunità, in grado di “leggere” gli avvenimenti nelle loro possibili evoluzioni.

Un'autorità che abbia l'autorevolezza necessaria per operare degli interventi di mediazione - mirati alla reale soddisfazione dell'interesse e alla concreta risoluzione del problema, più che al formale adempimento di una procedura o al ricono-

scimento formale di una ragione - conciliando in modo non traumatico le posizioni, ovvero prospettando alle parti soluzioni che possano essere accettate, perseguendo il generale interesse pubblico, di cui è comunque sempre portatrice.

Quanto rappresentato induce a ritenere che questa attività di mediazione sugli interessi diffusi della Comunità, al di là della indubbia positiva funzione deflattiva del contenzioso, possa assumere una rilevanza sempre maggiore e consentire l'attivazione di un'azione di prevenzione sul territorio di grande efficacia, che può coinvolgere fortemente le rappresentanze della società civile (comitati di quartiere, associazioni dei consumatori, associazioni di volontariato, rappresentanze religiose e laiche del mondo ecclesiastico, etc.) in un rapporto collaborativo con le Istituzioni sempre più efficace ed evoluto.

Rapporto collaborativo che postula una serie di interscambi possibili solo in ambiti operativi molto informali: ad esempio appare necessario incoraggiare fortemente lo sviluppo di un volontariato di mediazione sociale tra quelle fasce sociali che si sono distinte per la attiva e disinteressata partecipazione alla vita della comunità e sono animate da un sano senso civico.

Orientare questi volontari verso l'approfondimento delle tecniche di mediazione sociale può consentire infatti la costituzione di gruppi qualificati e motivati di operatori che possono aiutare il Prefetto ad attivare su un'ampia scala, un'attività sociale di prevenzione di grande impatto, finalizzata a soddisfare concretamente le richieste delle parti sociali.

Questi volontari della mediazione sociale devono pertanto essere cittadini referenziati, che godono di stima e prestigio nell'ambiente, senza necessariamente dover possedere, come i mediatori qualificati, particolari referenze e curriculum professionali. Sembra piuttosto necessario individuare delle categorie di persone "disponibili" e seriamente motivate, per formare ed orientare una nuova professionalità e diffondere una cultura della partecipazione fondata su valori morali e senso di appartenenza, più che su particolari conoscenze tecniche e attitudini specifiche.

Al riguardo, non sembra che possa risultare problematico il fatto che le più significative espressioni del mondo dell'associazionismo, del volontariato e delle stesse comunità religiose possano al contempo essere protagoniste di un'attività sociale svolta "insieme" con lo Stato, in un rapporto collaborativo, ma fondato su ruoli chiaramente distinti e di un'attività operata da propri rappresentanti in qualità di mediatori, ovvero in un rapporto di collaborazione diretta con i Prefetti.

Anzi, il fatto che importanti espressioni della collettività propongano propri rappresentanti per svolgere un'attività di grande rilievo e significato sociale in diretta collaborazione con le Istituzioni, non crea una confusione di ruoli. Al contrario, rafforza l'incontro tra le Istituzioni stesse e le parti sociali, che si ritiene si debba fortemente promuovere, e conferisce autorevolezza ai rappresentanti della comunità che vanno a svolgere quelle funzioni.

Può essere piuttosto opportuno, ed è problema delicato, prevedere casi di incompatibilità, non consentendo l'attività in questione a dei cittadini che, svolgen-

do delle particolari professioni o godendo di particolari status, possano ritrovarsi in situazioni di conflitto di interessi o comunque di disagio. La valutazione in concreto della sussistenza dei predetti elementi di incompatibilità potrebbe essere affidata ai Prefetti.

È ovviamente necessario che anche i soggetti interessati a divenire mediatori sociali siano chiamati a frequentare specifici corsi di formazione, che potrebbero tenersi presso la S.S.A.I., per acquisire le necessarie conoscenze sulle tecniche di mediazione; al termine dei predetti corsi, se ritenuti idonei, potrebbero dunque essere inseriti in separati elenchi, appunto dei mediatori sociali, tenuti presso le Prefetture dei luoghi di residenza.

Le considerazioni sinora svolte sono state sviluppate anche tenendo presenti alcune esperienze che hanno prodotto favorevoli risultati in altri Paesi: in Francia, ad esempio, è stata di recente istituzionalizzata la mediazione di quartiere, ovvero una collaborazione sul lungo periodo tra istituzioni e privati che ha coinvolto 50000 volontari ed attivato numerose iniziative di promozione nelle comunità cittadine, con risultati a tal punto favorevoli da far ritenere necessario definire nel medio periodo specifiche convenzioni e prevedere la formalizzazione di nuovi modelli per l'inquadramento dell'attività dei volontari.

Anche in Italia, ed in particolare nelle province di Milano e di Piacenza, è stata realizzata un'esperienza molto interessante. Il Prefetto, il Sindaco e il Presidente della Camera di Commercio hanno indetto i cd. “ Stati generali della città” per “negoziare e far negoziare” su alcuni importanti problemi sociali, allo scopo di individuare, insieme con le categorie coinvolte, proposte di soluzione di reale soddisfacimento degli interessi della comunità.

I predetti lavori, che sembrano configurare una sorta di estrema proiezione, con un più ampio coinvolgimento delle rappresentanze sociali, di quelli propri delle Conferenze permanenti, si sono svolti pubblicamente, in una sorta di talk show, al quale si è cercato di assicurare la massima diffusione, consentendo ai cittadini di assistervi “dal vivo”, nel teatro in cui si svolgevano, ovvero televisivamente, in quanto i lavori sono stati ripresi e trasmessi da alcune emittenti locali.

Pure la partecipazione attiva al dibattito delle rappresentanze sociali si è ritenuto che dovesse essere molto ampia; hanno infatti partecipato ai lavori, oltre al Prefetto e alle altre autorità pubbliche competenti per materia, numerosi rappresentanti delle imprese private, dei comitati di quartiere e delle associazioni di volontariato o di categoria interessate.

A conclusione dei dibattiti, sono stati infine redatti alcuni documenti finali, che ovviamente non hanno avuto alcun valore giuridico, ma la sola finalità di costituire memoria degli orientamenti emersi con più forza e generalmente condivisi.

La predetta esperienza degli “Stati generali” è senza dubbio di grande interesse, in quanto può in prospettiva costituire una sorta di stanza di compensazione nella quale sviluppare dibattiti e approfondimenti in merito alle istanze sociali di più diretto interesse e favorire in maniera determinante, l'attivazione e lo sviluppo di

quell'azione comune delle Istituzioni e delle rappresentanze sociali, senza dubbio indispensabile, di cui l'attività di mediazione sociale è uno specifico profilo.

Con specifico riferimento alla predetta attività, si può pertanto delineare un'ipotesi progettuale fondata su una solida e ampia partecipazione sociale che preveda:

- degli ordinari e definiti collegamenti tra l'attività della conferenza permanente e quella dei mediatori sociali che coadiuvano i funzionari prefettizi; si possono in particolare individuare delle specifiche stanze di compensazione e delle idonee modalità di coordinamento tra le diverse attività intraprese;
- la facoltà per i mediatori sociali di attivare, con ampia autonomia istruttoria ed estrema libertà formale, ma attenendosi ad un ben individuato codice comportamentale, negoziazioni con le parti sociali, intese, conciliazioni;
- forti sinergie con le associazioni rappresentative delle parti sociali (di quartiere, professionali e di categoria, finalizzate alla tutela di specifici diritti o di particolari parti sociali più deboli), che sono chiamate a segnalare specifiche priorità d'intervento, a collaborare nell'individuazione di idonee soluzioni e a fornire altresì volontari per l'attività di mediazione sociale;
- la diffusione di una cultura della mediazione protesa ad individuare soluzioni incentrate sulla ricerca di punti di intesa tra parti contrapposte, che ovviamente comunque tutelino il generale interesse pubblico;
- il riavvicinamento delle Istituzioni alle parti sociali, entrambi chiamate ad operare, d'intesa e con nuove modalità operative, in un'azione comune finalizzata a trovare concrete soluzioni alle problematiche sociali più significative.

3. Un'opzione evolutiva: la mediazione sociale stragiudiziale

Molto avvertita e senza dubbio di grandi prospettive è, altresì, l'esigenza di attivare una mediazione sociale stragiudiziale, finalizzata a dirimere controversie individuali e dunque a scongiurare, tramite una composizione equitativa tra le parti, l'istaurarsi di contenziosi giudiziari.

La predetta attività di mediazione ha senza dubbio una fondamentale funzione deflattiva del contenzioso e deve essere incentrata su quelle liti estremamente ripetitive che congestionano l'attività giudiziaria senza assumere una significativa valenza giuridica.

Per tale motivo appare fondamentale innanzitutto l'individuazione dell'ambito di intervento della nuova attività di mediazione, che può riguardare, ad esempio, i dissidi nelle materie condominiali, della infortunistica stradale, dei rapporti di buon vicinato, di quelli tra coniugi o di lavoro; nonché in materie anche più specialistiche, quali quelle assicurative e agricole.

In quest'ultima materia, in realtà, la mediazione è già diffusamente praticata dalle associazioni di categoria. Infatti, gli agricoltori, per dirimere le loro controversie, preferiscono affidarsi a soggetti che riconoscono quali specialisti nella materia, nella convinzione che in tal modo non solo si riducano fortemente i tempi di

risoluzione, quanto soprattutto che l'intervento del mediatore assicuri il conseguimento di una soluzione sostanzialmente equa.

Le parti preferiscono in sostanza affidarsi ad un autorevole rappresentante della categoria, che “parla la loro stessa lingua” ed entra con esperienza nel merito della questione, proponendo una soluzione di equità, piuttosto che ad un magistrato che decide la controversia calandosi per l'occasione nella materia e semmai applicando una norma che solo indirettamente disciplina il caso in questione.

La circostanza di trovarsi in presenza di modelli di mediazione già ampiamente praticati e definiti nelle loro procedure, se da un lato ne conferma l'affidabilità e le grandi potenzialità, di converso pone un problema di uniformità, nel senso che il ricorso allo strumento della mediazione deve necessariamente prevedere modalità operative molto libere ed informali, ma ispirate a linee guida comuni, valide per tutti gli interventi di mediazione, che occorre definire e condividere.

Al riguardo, si ritiene opportuno prevedere, e ciò è fortemente innovativo rispetto anche ai modelli esistenti, che il mediatore possa condurre le parti ad un accordo non dovendo necessariamente applicare il diritto, ma ponendosi in primo luogo l'obiettivo di trovare in concreto l'intesa su una soluzione considerata equa e soddisfacente.

Una soluzione che abbia anche una valenza commerciale, ovvero fondata su una corretta quantificazione dei riflessi economici della controversia e su una composizione accettata dalle parti soprattutto nella componente economica.

Ciò in quanto l'incontro della volontà delle parti è normalmente incentrato su una soluzione “economica”, che contempera le contrapposte ragioni, pretese, diritti. Questo “patteggiamento”, diffusissimo anche nella realtà giudiziaria e di solito pilotato dai legali delle parti, sembra che nel caso in specie possa essere più qualificato e meglio calibrato, in quanto viene favorito da un terzo neutrale, con un'esperienza specifica nella materia, ed è direttamente partecipato dagli interessati che sono solo indirizzati verso un punto di incontro che definiscono in prima persona.

La soluzione individuata è infine il “loro” accordo, non quello delegato ai legali ed accettato, quasi subito, per evitare i danni derivanti dalla prosecuzione sine die di un giudizio e dall'incremento delle spese processuali.

Ovviamente, il progetto in questione, per la sua forte innovatività e per le chiare e dirette ripercussioni che viene ad avere sull'attività giudiziaria, deve essere elaborato di concerto con il Ministero della giustizia.

Prioritario resta ovviamente l'obiettivo di ridurre fortemente il contenzioso giudiziario. Anche per tale motivo, e per rimarcare il carattere alternativo, si ritiene che la predetta attività di mediazione stragiudiziale debba svolgersi in una sede diversa da quella giudiziaria, ovvero in una sede neutra, in tal modo evidenziando al cittadino, che adisce il mediatore, la diversità del percorso intrapreso.

Gli UTG competenti per territorio possono assicurare una funzione utile coordinando la attività di mediazione, svolta individualmente dai singoli mediatori, con un'attività amministrativa di supporto, consistente nella cura di un archivio, che

potrebbe raccogliere le relazioni annuali dei mediatori, e nella tenuta di uno specifico albo dei mediatori abilitati ad operare nelle specifiche materie.

In particolare, gli UTG dovrebbero curare:

- la disciplina dell'inserimento nella categoria dei mediatori pregiudiziali;
- il coordinamento dell'attività dei singoli mediatori;
- la tenuta dell'albo e l'adozione delle deliberazioni in ordine alle possibili incompatibilità, ai motivi di ricusazione, alla perdita dei requisiti, etc.

Per assicurare l'operatività del predetto sistema, fermo restando l'assoluta autonomia che si ritiene di riservare all'attività di mediazione, potrebbe essere necessario prevedere l'istituzione di un'apposita commissione, che si riunisca periodicamente presso gli UTG ed abbia delle specifiche competenze deliberative. Ciò ovviamente non allo scopo di appesantire le procedure, che anzi debbono essere particolarmente snelle, ma al solo fine di assicurare un adeguato supporto amministrativo-operativo.

Il procedimento che si immagina è il seguente:

1) le parti in lite scelgono - nel predetto albo tenuto presso gli UTG - un mediatore; lo fanno di comune accordo o, se questo manca, chiedono che sia estratto a sorte dall'apposito ufficio dell'UTG; i mediatori iscritti all'albo dovrebbero essere tenuti a lasciare un recapito, postale o telefonico, cui le parti stesse possano rivolgersi per fissare uno o più incontri di mediazione, da tenersi preferibilmente in sede privata, in quanto appare poco opportuno che gli UTG forniscano idonei locali in cui far svolgere la predetta attività che si prevede frequente e vivace;

2) ove sia raggiunto un accordo fra le parti, aiutate (o meno) dal mediatore nell'individuazione di un punto di composizione della lite, il mediatore lo trascrive in apposite schede, assai semplificate, dette appunto "schede di mediazione". Tali schede potrebbero avere un costo, rappresentato dal prezzo delle schede stesse (con un meccanismo simile a quello dei valori bollati), con il cui provento lo Stato potrebbe riconoscere un gettone ai mediatori. Basate su una struttura semplicissima (generalità dei litiganti; motivi adottati da ciascuna delle parti; testo dell'accordo; sottoscrizioni e data); sarebbero sottoscritte dalle parti e tale sottoscrizione darebbe loro il solo valore legale che ad esse si vuole riconoscere, cioè quello di contratto. La sottoscrizione del mediatore avrebbe la sola funzione di attestare che la scheda è stata firmata in sua presenza (dando ad essa il valore di scrittura privata autenticata, ove si proceda a quanto previsto al successivo punto 3). La scheda costituirebbe l'*unico documento prodotto in tutto il procedimento*, per cui nessuna traccia rimarrebbe delle concertazioni con le quali si è addivenuti all'accordo fra le parti, come dell'intervento del mediatore che deve fondarsi esclusivamente sull'equità, visto che il valore giuridico del documento risiede esclusivamente nell'accordo in quanto tale e deve essere indirizzato a trovare una soluzione che possa essere accettata da entrambe le parti;

3) definita la mediazione e redatta la scheda, quest'ultima custodita dal mediatore, che si limita a trasmettere all'UTG, a fine anno, una semplice relazione riepilogativa dell'attività svolta; la conservazione della scheda da parte del mediatore le attribuisce il valore di scrittura privata autenticata;

4) successivamente, ove una delle parti non intenda più attenersi a quanto concordato nella scheda, le sarà sempre possibile adire le vie giudiziali per ottenere in quella sede una pronuncia più favorevole; tuttavia sarà comunque responsabile contrattualmente per la violazione dell'accordo e potrà pertanto essere chiamata a risponderne in sede giudiziale.

Come si vede, l'efficacia deflattiva del contenzioso, anche nell'ipotesi in cui una delle parti cambi idea e non si attenga a quanto concordato, risiede nel maggior costo che dovrebbe sostenere tale parte, in termini di spese legali e di eventuale risarcimento da responsabilità contrattuale, rispetto a quanto concesso all'avversario nella lite in sede di redazione della scheda.

In altre parole, il prodotto della mediazione sociale stragiudiziale è quello stesso accordo fra le parti che nella vita quotidiana – quando vi sono le condizioni per una composizione bonaria - evita il maturarsi di un contenzioso, con la sola differenza della consacrazione in un documento formale, che riduce gli effetti dei successivi mutamenti d'opinione, e dell'ausilio del mediatore. Questi non è né giudice né arbitro, non applica il diritto, ma semplicemente fa uso del buon senso e della capacità di ascolto per fare esprimere le parti in modo adeguato a rivelare le reali ragioni della lite e per trovare, assieme con loro, un punto di convergenza. In buona sostanza, il mediatore funge da “enzima” dell'accordo, che è e resta la sola fonte giuridica delle reciproche obbligazioni assunte dalle parti a soluzione della loro lite.

Da ciò discende che i requisiti per l'iscrizione all'albo dei mediatori sono le doti morali, l'assoluta mancanza di carichi giudiziari o di sottoposizione a misure di sicurezza, la riconosciuta probità. Non serve, invece, il possesso di una specifica preparazione nelle materie giuridiche, ma semmai di una buona cultura generale e, preferibilmente, l'appartenenza a gruppi sociali o professionali che – in quanto tali – presentino le suddette caratteristiche (ancora una volta, si pensa in particolare ai pensionati delle professioni forensi, della magistratura e delle forze dell'ordine, ma anche delle amministrazioni pubbliche in genere e del personale docente).

È evidente che i mediatori, prima di essere iscritti all'albo, pur se valutati idonei, devono comunque essere destinatari di appositi corsi di formazione sulle specifiche tecniche di mediazione tenuti a cura degli UTG e a spese dello Stato; per la mediazione incentrata su materie specialistiche, sarà, come detto, richiesta una specifica conoscenza di quelle materie.

Ulteriori incontri di formazione permanente potrebbero poi essere richiesti in tempi successivi, con cadenza ad esempio annuale.

I posti di funzione della carriera prefettizia

Filippo Romano

1. *Introduzione: La riforma della carriera prefettizia (1999-2000)*
2. *La posizione dei dirigenti nell'organizzazione delle amministrazioni statali: dirigenti contrattualizzati e dirigenti prefettizi*
3. *Le scelte in ambito giuridico e organizzativo sottese ai decreti ministeriali del 27 dicembre 2001*
4. *I decreti ministeriali di individuazione dei posti di funzione del 27 dicembre 2001*
5. *Il completamento del riordino organizzativo e ordinamentale: gli uffici dirigenziali non prefettizi e la piena attuazione del d.lgs n. 139/2000*

1. Introduzione: la riforma della carriera prefettizia (1999-2000) e le sue ricadute sull'organizzazione dell'Amministrazione dell'interno

La carriera prefettizia, cioè il corpo di funzionari pubblici preposto allo svolgimento delle funzioni di rappresentanza generale dello Stato sul territorio, di amministrazione generale e di garanzia della sicurezza e delle libertà dei cittadini, è stata sottoposta a un riordino radicale nel corso delle grandi riforme che hanno ridisegnato la pubblica amministrazione italiana nel corso degli ultimi anni del secolo appena concluso.

In particolare, le funzioni prefettizie sono state ridefinite, in senso lato, dalla stessa riforma dell'organizzazione statale e del rapporto fra lo Stato, le regioni e le autonomie locali (le c.d. "leggi Bassanini"); la carriera, intesa sia come gruppo professionale sia come complesso di istituti che ne regolano il reclutamento, il trattamento e la posizione nell'organizzazione pubblica, è stata direttamente ridisegnata dal decreto legislativo 19 maggio 2000, n. 139 (adottato dal Governo su delega della legge 28 luglio 1999, n. 266) ¹.

Sotto un profilo strettamente organizzativo – cui attiene questo scritto – la principale novità della carriera riformata è rappresentata dall'*attribuzione delle funzioni tradizionalmente proprie dei prefetti a tutti i soggetti* che ne fanno parte². Ciò

¹ La diversità della fonte, rispetto al testo unico (più propriamente "norme generali") sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche – d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 – è dovuta alla specialità della carriera prefettizia, sancita già dal d.lgs. 29/1993 e ora dall'articolo 3 del citato testo unico.

² È l'articolo 1, comma 2, del d.lgs. 139/2000 a chiarire subito il nuovo assetto delle competenze interno alla carriera: "il personale della carriera prefettizia esercita, secondo i livelli di responsabilità e gli ambiti di competenza correlati alla qualifica ricoperta, i compiti e le funzioni...".

per sanare un'antica discrasia fra l'attribuzione nominale delle competenze, quasi sempre rivolta in modo esclusivo al prefetto dalle diverse norme attributive di funzioni pubbliche, e il loro esercizio sostanziale, altrettanto spesso assicurato dai funzionari prefettizi di grado inferiore, su delega esplicita o su accordo informale³. Si trattava di una distribuzione dei compiti innegabilmente arcaica, residuo storico dei primi anni di vita amministrativa dello Stato italiano: all'epoca in cui Cavour – per garantire il principio, di recente affermazione, della responsabilità dell'Esecutivo dinanzi al Parlamento – accentrò tutti i poteri governativi e amministrativi in capo ai ministri; fra i vertici burocratici, generalmente ridotti (almeno in teoria) a meri esecutori delle volontà ministeriali, il prefetto rappresentava un'importante eccezione, per il grado di autonomia e il grande rilievo dei poteri attribuitigli, nonché per la sua peculiare posizione di organo “bifronte” (rappresentante del Governo centrale e capo della provincia)⁴. Ne conseguiva, per i funzionari prefettizi, una posizione paragonabile a quella dei funzionari ministeriali nei confronti dei ministri⁵.

Logico corollario all'attribuzione delle funzioni prefettizie a tutto il personale della carriera è l'unitarietà della stessa (articolo 1, comma 1 del d.lgs. 139/2000: “la carriera prefettizia è unitaria in ragione della specifica natura delle funzioni dirigenziali attribuite ai funzionari che ne fanno parte”). Per unitarietà deve intendersi in primo luogo l'unicità delle funzioni, il cui esercizio è distinto soltanto per *quantum* di complessità, “secondo i livelli di responsabilità e gli ambiti di competenza”; nonché, in secondo luogo, l'unicità dello sviluppo professionale, sottolineata dalla specialità della carriera, cui si accede soltanto dal grado iniziale, per concorso, fatta

³ Gli esempi potrebbero essere molteplici. Uno per tutti è la legislazione in materia di sanzioni amministrative a carico dei consumatori di sostanze psicotrope o stupefacenti: i c.d. “colloqui” con i soggetti segnalati dalle forze dell'ordine, incontri finalizzati alla dissuasione e all'avvio alla disintossicazione, dovevano essere tenuti “dal prefetto o da un funzionario delegato” (articolo 75 del d.p.r. 9 ottobre 1990, n. 309). L'idea che i prefetti potessero direttamente incontrare i soggetti in questione, considerata la grande quantità degli stessi e la natura tecnica dei colloqui (che infatti prevedono l'intervento di un assistente sociale), non poteva certo avere presieduto alla formulazione della norma. Semplicemente, come d'uso nella tecnica legislativa, si era usato il termine “prefetto” quale referente generico e abituale di ogni funzione di amministrazione generale.

⁴ La speciale posizione rivestita dai prefetti è testimoniata dall'attribuzione agli stessi di un grado e di uno stipendio intermedio fra quello dei direttori generali dei ministeri e quello dei ministri, inferiore soltanto – in tutta la pubblica amministrazione - a quello degli ambasciatori. Il dato è costante nella legislazione amministrativa (l. 11 maggio 1865, n. 2297; R.d. 20 giugno 1871, n. 323; R.d. 30 giugno 1908, n. 304; R.d. 2 febbraio 1913, n. 614; R.d. 11 novembre 1923, n. 2395; Testo unico 10 gennaio 1957, n. 3) fino agli anni settanta del ventesimo secolo quando al prefetto di I classe sono equiparati il Ragioniere generale dello Stato (questo, invero, a partire dal 1939, a seguito di un intervento legislativo settoriale) e i direttori generali delle aziende autonome (d.p.r. 30 giugno 1972, n. 748).

⁵ A questo proposito, peraltro, non è inutile chiarire, al di fuori da ogni polemica dottrinale e per l'ausilio che la comprensione della storia amministrativa può fornire alla progettualità del presente, che paradossalmente lo spazio di autonomia dei funzionari prefettizi andò diminuendo anziché aumentando nel corso della successiva evoluzione amministrativa. Per certi versi, negli ultimi decenni prima della riforma, sembra che se non l'autonomia normativa, cioè quella attribuita dalle norme, sia diminuita l'autonomia culturale dei funzionari, sempre meno in prima linea nell'esercizio delle funzioni (cfr. l'interessante documento riportato da SEPE, S., *Profilo storico dell'amministrazione dello Stato in Italia (1861-1979)*, Roma, 1988, p. 106, nel quale emerge un'attività autonoma svolta da un consigliere della prefettura di Reggio di Calabria – verso la fine del secolo XIX – di portata decisamente ampia se posta a confronto con la realtà amministrativa dei tempi a noi più vicini).

salva la possibilità eccezionale di nomina di esterni a prefetto (articolo 236 del d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3).

L'unitarietà, a sua volta, comporta la stessa natura giuridico-amministrativa delle tre qualifiche in cui si articola la nuova carriera prefettizia: in altre parole, il prefetto, il viceprefetto e il viceprefetto aggiunto sono gradi diversi ma unitari nella natura giuridica e nella posizione organizzativa nel quadro generale dei funzionari dello Stato⁶. Tale posizione è, necessariamente, quella della dirigenza pubblica. Infatti lo stesso articolo 1, comma 1, del d.lgs. n. 139/2000 qualifica espressamente come “dirigenziali” le funzioni prefettizie: esse, come si è prima evidenziato, sono le funzioni già attribuite al solo prefetto, e quindi non possono che essere dirigenziali. A ciò si aggiunga che le tabelle allegate al d.lgs. n. 139/2000 – che elencano specificamente le funzioni prefettizie (Allegato A) e le distribuiscono fra le tre qualifiche della carriera (Allegato B) – fanno menzione esclusiva di funzioni tipicamente dirigenziali, in ciò segnando una definitiva cesura con il precedente testo normativo sull'ordinamento della carriera (il d.p.r. 24 aprile 1982, n. 340)⁷.

L'acquisita dirigenzialità dell'intera carriera⁸, a fronte del previgente ordinamento bipartito, nel risolvere i problemi insiti nel vecchio sistema (l'incongruenza e la difformità fra ordinamento formale e ordinamento sostanziale) pone una questione organizzativa di grande rilievo, poiché comporta la ridefinizione degli uffici cui sono preposti i (nuovi e vecchi) dirigenti prefettizi.

Tabella A) – corrispondenza fra vecchie e nuove qualifiche

<i>Qualifiche ex d.P.R. 340/1982</i>	<i>Qualifiche ex d.lgs. 139/2000</i>
Prefetto di I classe (dirigente generale B)	Prefetto
Prefetto (dirigente generale C)	-
Viceprefetto (dirigente superiore)	Viceprefetto
Viceprefetto ispettore (primo dirigente)	Viceprefetto aggiunto
Viceprefetto ispettore aggiunto (livello IX)	-
Direttore di sezione (livello VIII)	-
Consigliere di prefettura (livello VIII)	-
Viceconsigliere di prefettura (livello VII bis)	-

⁶ Per completezza si riportano le seguenti tabelle di raffronto fra le qualifiche previgenti (d.P.R. 340/1982) e quelle attuali (d.lgs. 139/2000):

⁷ È appena il caso di ricordare che il d.p.r. 340/1982 attribuiva alle qualifiche allora definite come “direttive” cioè non dirigenziali, mere funzioni istruttorie o di direzione di uffici con rilevanza esclusivamente interna (le “sezioni”). La qualifica più bassa (il viceconsigliere di prefettura), aveva esclusive funzioni di studio e ricerca e quella immediatamente superiore (il consigliere di prefettura), vi aggiungeva soltanto la collaborazione con il titolare della sezione e la sua sostituzione.

⁸ La dirigenzialità di tutte le qualifiche è stata successivamente consacrata - trovando riscontro anche a livello economico e nella disciplina giuridica del rapporto di lavoro - nel primo accordo nazionale di lavoro della carriera, stipulato fra la parte pubblica e l'associazione sindacale maggiormente rappresentativa della categoria e quindi adottato con d.P.R. 23 maggio 2001, n. 316.

Ciò nonostante, non poche resistenze culturali si sono frapposte alla generale accettazione del nuovo dato normativo, tanto da rendere necessario un intervento del Consiglio di Presidenza della Magistratura amministrativa che, con la decisione n. 1414/b del 26 luglio 2002, ha definitivamente accertato la dirigenzialità dell'intera carriera, riconoscendo che i vicepresidenti aggiunti sono dirigenti a tutti gli effetti giuridici.

Tabella B) – inquadramenti dei funzionari all’entrata in vigore del nuovo ordinamento (17 giugno 2000)

<i>Qualifiche ex d.P.R. 340/1982</i>	<i>Qualifiche ex d.lgs. 139/2000</i>
Prefetto di I classe (dirigente generale B) Prefetto (dirigente generale C)	Prefetto
Viceprefetto (dirigente superiore) Viceprefetto ispettore (primo dirigente)	Viceprefetto
Viceprefetto ispettore aggiunto (livello IX) Direttore di sezione (livello VIII) Consigliere di prefettura (livello VIII) Viceconsigliere di prefettura (livello VII bis)	Viceprefetto aggiunto

Nell’ordinamento previgente, infatti, esistevano tanti uffici o incarichi di livello dirigenziale generale quanti erano i prefetti e tanti di livello dirigenziale non generale, più o meno, quanti erano i viceprefetti e i viceprefetti ispettori (circa 500, fra le due qualifiche). Con la riforma del 2000, sono stati creati circa 900 nuovi dirigenti: gli ex direttivi ora inquadrati come viceprefetti aggiunti; costoro, nel disegno del d.lgs. n. 139, sono chiamati a svolgere funzioni che:

- in parte già svolgevano, ma che sono ora qualificate come dirigenziali con spostamento delle relative responsabilità dai prefetti ai neo-dirigenti;
- in parte ereditano dai gradi superiori a causa di una redistribuzione di competenze;
- in parte sono affatto nuove, introdotte dalle recenti riforme amministrative (si pensi alle funzioni sostitutive nel nuovo disegno costituzionale).

Quanto appena detto se, da un lato, giustifica pienamente l’aumento in termini assoluti della dotazione di personale con qualifica dirigenziale, dall’altro esige un complessivo ridisegno dell’organizzazione c.d. “di secondo livello” (cioè quella relativa agli uffici di livello dirigenziale non generale), con una nuova definizione dei relativi uffici che tenga conto delle mutate, accresciute funzioni e dell’incremento del numero di dirigenti prefettizi.

È per questa ragione che il d.lgs. n. 139/2000, con l’articolo 10, assegna un posto di primario rilievo fra i provvedimenti attuativi al decreto ministeriale di individuazione dei “posti di funzione” dei viceprefetti e dei viceprefetti aggiunti (per i prefetti, essendo essi dirigenti generali, l’individuazione è stabilita con d.P.R. recante regolamento governativo). Come s’illustrerà meglio nel prossimo paragrafo, tale definizione degli incarichi di livello dirigenziale occupa – nel sistema delle fonti giuridiche dell’organizzazione pubblica - la stessa posizione dei decreti di istituzione degli uffici dirigenziali “di secondo livello”. Evidentemente non è un caso: poiché l’organizzazione di livello sub-dirigenziale rientra nella potestà degli stessi dirigenti (v. l’articolo 14 del d.lgs. n. 139/2000 e, più in generale, il d.lgs. n. 165/2001), nell’individuazione e istituzione degli uffici dirigenziali si sostanzia e si esaurisce l’ambito delle fonti normative di organizzazione (leggi, regolamenti governativi e decreti ministeriali).

Il presente lavoro tratta appunto dell'individuazione dei posti di funzione dei dirigenti prefettizi non generali (viceprefetti e viceprefetti aggiunti) nel quadro dell'attuazione del d.lgs. n. 139/2000, con lo scopo di descrivere il quadro sistematico nel quale si inserisce la materia di cui trattasi (ciò che si farà nel § 2), di illustrare le soluzioni che si sono date al problema fin qui segnalato e di evidenziarne ragioni, punti di forza e criticità (nel §3), nonché di analizzare nel dettaglio i decreti ministeriali di individuazione dei posti di funzione (nel § 4); al termine si procederà inoltre a un riepilogo delle attività già espletate e di quelle ancora non svolte, tracciando in tal modo anche una proiezione per il prossimo futuro (nel § 5).

2. La posizione dei dirigenti nell'organizzazione delle amministrazioni statali: dirigenti contrattualizzati e dirigenti prefettizi

2.1 Il quadro generale: gli incarichi e le posizioni organizzative della dirigenza delle amministrazioni statali – gerarchia delle fonti sull'organizzazione degli uffici

Una chiara, seppur succinta, esposizione del sistema delle fonti di organizzazione è il presupposto necessario per poter affrontare il problema posto – per la carriera prefettizia – dalla necessità di ridefinizione degli incarichi e degli uffici dirigenziali.

La disciplina generale sull'organizzazione dei pubblici uffici – e in particolare su quella degli uffici statali – è in atto contenuta in diverse fonti legislative, relative sia all'assetto del Governo e dei singoli ministeri (i d.lgs. nn. 300 e 303 del 30 luglio 1999) sia ai profili più strettamente attinenti al rapporto d'impiego alle dipendenze della pubblica amministrazione (il d.lgs. n. 29/1993, come modificato dal d.lgs. n. 80/1998 e ora confluito nel nuovo testo unico sul pubblico impiego, il d.lgs. n. 165/2001).

Entrambe le categorie di fonti, comunque, sono accomunate dalla genesi: i d.lgs. nn. 300 e 303 del 1999 (che riordinano, rispettivamente, i Ministeri e la Presidenza del Consiglio dei ministri) e il d.lgs. n. 165/2001 costituiscono provvedimenti attuativi delle c.d. “leggi Bassanini” (in particolare le prime due, cioè la legge 15 marzo 1997, n. 59 e la legge 15 maggio 1997, n. 127).

Si tratta, quindi, di fonti legislative parimenti recenti e ispirate alla stessa ermeneutica di fondo dei principi costituzionali in materia di organizzazione dei pubblici uffici. Questi – come noto - si rinvergono negli articoli 95 e 97 della Costituzione e stabiliscono delle riserve di legge in materia. L'articolo 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'articolo 97 sull'organizzazione dei pubblici uffici. Sulla base di questa interpretazione, la legge n. 59/1997 (articolo 13, modificativo dell'articolo 17 della legge n. 400/1988)⁹ distingue tre livelli di fonti organizzative, ai quali il d.lgs. n. 165/2001 ne aggiunge, implicitamente, un quarto:

⁹ Tale statuizione è riprodotta dall'articolo 4 del d.lgs. 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 eliminano 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'articolo 17, comma 4 *bis*, della legge n. 400/1988)¹⁰ 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* (articolo 4, comma 4 del d.lgs. 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 (articolo 9, comma 3, del d.P.R. 287/2001);
4. **provvedimenti dei dirigenti di uffici dirigenziali generali**, per l'organizzazione degli uffici di livello dirigenziale non generale (così dispone l'articolo 16, comma 1, lettera c del d.lgs. n. 165/2001); si ricorda che ai sensi dell'articolo 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'articolo 6, comma 2 del d.lgs. n. 165/2001).

¹⁰ Il comma 4 *bis* è stato aggiunto all'articolo 17 della legge n. 400/1988 dall'articolo 13 della legge n. 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 articolo 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.

Da quanto fin qui esposto, emerge che l'individuazione degli uffici affidati ai dirigenti del ruolo unico della amministrazioni statali (c.d. R.U.D.), di livello corrispondente a quello dei viceprefetti e dei viceprefetti aggiunti è effettuata con decreto ministeriale, il che spiega perché il legislatore del d.lgs. n. 139/2000 abbia indicato la stessa fonte per l'individuazione dei posti di funzione di detti funzionari. In altre parole, individuazione dei posti di funzione dei dirigenti (non generali) e definizione degli uffici di livello dirigenziale (non generale) sono ambiti organizzativi regolati da atti aventi la medesima fonte e pertanto, ove lo si ritenga opportuno, possono essere disciplinati da un unico provvedimento (cioè un decreto del ministro competente).

Ma a queste conclusioni, per ora soltanto anticipate, si giungerà attraverso un percorso logico più approfondito nei prossimi paragrafi.

2.2 L'ambito specifico: la gerarchia delle fonti sull'organizzazione degli uffici affidati alla direzione dei dirigenti della carriera prefettizia

Prima di procedere oltre, peraltro, è necessario verificare in che misura lo schema generale delle fonti di organizzazione poco sopra tracciato per le amministrazioni statali sia applicabile a un sistema organizzativo regolato da legislazione speciale come quello della carriera prefettizia.

A questo proposito, giova innanzitutto chiarire che speciale è l'ordinamento della carriera prefettizia; non anche quello del restante personale civile dell'Amministrazione dell'interno né quello degli uffici della stessa Amministrazione: il primo oggetto, infatti, è disciplinato dal d.lgs. n. 165/2001, trattandosi di personale c.d. "contrattualizzato", e il secondo – a livello legislativo – dal d.lgs. n. 300/1999 che, fra l'altro, reca l'attuale norma istitutiva del Ministero dell'interno, istituisce gli uffici territoriali del Governo e detta i principi generali sull'organizzazione del primo (articolo 14) e dei secondi (articolo 11).

Ne consegue che le norme dettate dalla legislazione speciale sulla carriera prefettizia possono incidere soltanto negli ambiti organizzativi in cui gli uffici dirigenziali sono affidati alla direzione dei dirigenti prefettizi e sui relativi livelli organizzativi (il primo, corrispondente agli uffici dirigenziali generali e il secondo, corrispondente agli uffici dirigenziali subordinati). Al di sopra e al di sotto di tali livelli, operano le discipline generali, le quali devono pure applicarsi nel caso in cui la disciplina speciale sia lacunosa o le richiami espressamente.

Ciò premesso, si può tracciare – per gli uffici affidati alla direzione dei funzionari prefettizi – 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 articoli 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'articolo 17, comma 4 *bis*, della legge n. 400/1988)¹¹ per l'individuazione degli *uffici di livello dirigenziale generale* (centrali e periferici)¹², per la determinazione delle *piante organiche*, per l'organizzazione degli *uffici di diretta collaborazione con i ministri* e i sottosegretari di Stato¹³; 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'articolo 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'articolo 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'articolo 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 di livello dirigenziale resta affidato – ai sensi della norma generale di cui all'articolo 16, comma 1, lettera c del d.lgs. 165/2001 – alla competenza dei dirigenti degli uffici dirigenziali generali

¹¹ (v. nota prec.).

¹² 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.

¹³ 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 regolamento relativo è stato pubblicato sulla G.U. del 22 maggio 2002.

sovraordinati (cioè ai prefetti o ai dirigenti generali di altra categoria)¹⁴; anche alla natura del provvedimento di cui all'articolo 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 (articolo 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"¹⁵.

2.3. Segue: la natura giuridica del decreto di individuazione dei posti di funzione dei viceprefetti e dei viceprefetti aggiunti

È il caso – come anticipato – di analizzare con particolare cura la fonte di organizzazione, cioè il decreto ministeriale che interviene sul livello organizzativo della dirigenza non generale.

A questo livello sia la legislazione speciale sia la disciplina generale prevedono un decreto ministeriale che definisce gli incarichi dei dirigenti (per la carriera prefettizia, i viceprefetti e i viceprefetti aggiunti). In buona sostanza, si ha una norma generale che prescrive l'adozione di un decreto di "individuazione degli uffici di livello dirigenziale non generale di ciascun ministero e alla definizione dei relativi compiti" (articolo 4, comma 4 del d.lgs. n. 300/1999) e una norma speciale che stabilisce l'adozione di un decreto di "individuazione dei posti di funzione" da attribuire ai funzionari della carriera prefettizia con il grado di viceprefetto e viceprefetto aggiunto (articolo 10, comma 1, del d.lgs. n. 139/2000).

Entrambi i provvedimenti – a ben vedere – hanno natura di atti di organizzazione. Anche il secondo decreto, infatti, pur essendo definito dalla legge sotto l'angolo visuale dell'atto di riordino di un corpo professionale, ha evidentissimi riflessi sul piano dell'organizzazione degli uffici cui sono preposti i dirigenti appartenenti a quel corpo. Ciò perché non è possibile individuare i posti di funzione dei dirigenti prefettizi senza definire anche i relativi uffici, a meno che questi ultimi non siano già compiutamente definiti; cosa che – come si sottolineerà nel paragrafo 5 – non era compiuta al momento dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 139/2000. Non è, poi, senza rilievo il confronto fra il dato testuale dell'articolo 10, comma 1, del predetto

¹⁴ 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'articolo 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'articolo 14, comma 1, del d.lgs. n. 165/2001.

¹⁵ 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.

decreto legislativo e l'articolo 4, comma 4, del d.lgs. n. 300/1999: il termine "posti di funzione", usato dalla prima norma in luogo del termine "uffici" che appare nella seconda ne è comunque sinonimo, poiché è "ufficio" sia l'incarico (nel senso originario della parola) sia il complesso di risorse strumentali e umane necessarie all'espletamento dell'incarico e perciò ad esso connesse e così pure è "posto di funzione" la posizione organizzativa o l'incarico¹⁶ cui sono riconnesse delle funzioni, cioè – in definitiva – l'ufficio.

Prova definitiva di quanto appena esposto, è lo stesso primo comma dell'articolo 10 del d.lgs. n. 139/2000. Dopo aver disposto l'individuazione dei posti di funzione da conferire ai viceprefetti e ai viceprefetti aggiunti, infatti, la norma prosegue, senza capoverso d'interruzione, aggiungendo che "negli *uffici individuati ai sensi del presente comma*, la provvisoria sostituzione del titolare in caso di assenza o di impedimento è assicurata da altro funzionario della carriera prefettizia"¹⁷. Ciò implica due cruciali affermazioni:

- la prima è che il "presente comma", cioè il comma 1 dell'articolo 10, individua *uffici*, e non soltanto *posti di funzione*;
- la seconda è che tali *uffici* non sono soltanto "*officia*" nel senso latino del termine, ossia incarichi o complessi di funzioni, ma anche unità organizzative in senso proprio, visto e considerato che vi è un titolare che deve essere sostituito in caso di assenza o impedimento (poco rilevando, a questo proposito, la qualità professionale del sostituto); siffatta ovvia deduzione è ulteriormente confermata anche dal comma 2 dell'articolo in commento, il quale lega strettamente il dato organizzativo – e le sue periodiche necessità di adattamento alle mutanti esigenze funzionali – alla "periodica rideterminazione dei posti di funzione".

Ciò considerato, la posizione che ha assunto, in sede di prima interpretazione, l'Ufficio legislativo del Ministero dell'interno in merito a tale questione è stata quella di ritenere che il decreto ministeriale di cui all'articolo 4, comma 4 del d.lgs.

¹⁶ Il termine "posto di funzione" assomma, infatti in sé, sia il significato statico della posizione organizzativa, sia l'accezione dinamica di compito, ufficio o funzione.

¹⁷ È il caso di riportare per intero l'articolo 10 del d.lgs. n. 139/2000, al fine di consentire una lettura completa del testo normativo:

"Articolo 10 - Individuazione dei posti di funzione.

1. Ferme restando le disposizioni di cui agli articoli 4 e 11, comma 4, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, in materia di organizzazione dei ministeri e di accorpamento, nell'ufficio territoriale del governo, delle strutture periferiche dello Stato, i posti di funzione da conferire ai viceprefetti e ai viceprefetti aggiunti, sono individuati con decreto del Ministero dell'interno, negli *uffici individuati ai sensi del presente comma*, la provvisoria sostituzione del titolare in caso di assenza o di impedimento è assicurata da altro funzionario della carriera prefettizia.

2. In relazione al sopravvenire di nuove esigenze organizzative e funzionali, e comunque con cadenza biennale, si provvede, con le modalità di cui al comma 1, alla periodica rideterminazione dei posti di funzione di cui allo stesso comma nell'ambito degli uffici centrali e periferici dell'amministrazione dell'interno."

n. 300/1999 e quello di cui all'articolo 10 del d.lgs. n. 139/2000, siano quantomeno integrabili in un unico provvedimento, purché limitato strettamente all'ambito degli uffici dirigenziali affidati alla direzione dei funzionari prefettizi.

È per questa ragione che ciascuno dei due decreti ministeriali del 27 dicembre 2001 “individua e definisce” i posti di funzione dei viceprefetti e dei viceprefetti aggiunti e i relativi uffici (v. §4.1). Unica eccezione è rappresentata dagli uffici del Dipartimento della pubblica sicurezza, alla cui organizzazione si può procedere solo mediante decreto interministeriale dei Ministri dell'interno e dell'economia. Ma su questi argomenti si tornerà più avanti in modo approfondito.

Un'ulteriore precisazione, prima di chiudere la descrizione del provvedimento di organizzazione degli uffici dirigenziali prefettizi, si rende necessaria in merito alla sua natura giuridica. Come si è già riferito, il decreto ministeriale di cui all'articolo 4, comma 4 del d.lgs. n. 300/1999 è “di natura non regolamentare”. Nulla dice, invece, l'articolo 10 del d.lgs. n. 139/2000 sulla natura del decreto di individuazione dei posti di funzione dei viceprefetti e dei viceprefetti aggiunti. Si può però subito osservare che la natura pubblicistica del rapporto di impiego dei funzionari prefettizi non sembra costituire un ostacolo alla natura di atto amministrativo – dunque non di regolamento - del decreto di cui trattasi; in questo senso depone, peraltro, l'applicazione della regola generale di cui all'articolo 4, comma 4, del d.lgs. n. 300/1999 che non incontra, appunto, alcuna esplicita eccezione nella disciplina speciale.

3. Le scelte in ambito giuridico e organizzativo sottese ai decreti ministeriali del 27 dicembre 2001

3.1. Gli incarichi e le posizioni organizzative della dirigenza prefettizia prima della riforma della carriera

Si è già detto (§1) che l'acquisita dirigenzialità dell'intera carriera pone una questione organizzativa di grande rilievo, poiché comporta la ridefinizione degli uffici cui sono preposti i dirigenti prefettizi; infatti, l'ordinamento previgente lascia in eredità un numero di uffici dirigenziali inferiore al numero attuale di dirigenti poiché, con la riforma del 2000, ne sono stati creati circa 900 nuovi (gli ex direttivi ora inquadrati come viceprefetti aggiunti)¹⁸. A ciò deve aggiungersi che, nel corso del 2001, approfittando dell'ampliamento della dotazione organica dei viceprefetti operato dal d.lgs. n. 139/2000 (Tabella B), l'Amministrazione ha proceduto a numerose promozioni, portando il numero di tali funzionari da circa 500 a circa 600.

¹⁸ È doveroso evidenziare come, in realtà, anche sotto il previgente ordinamento, il numero degli uffici dirigenziali (circa 600) non corrispondeva a quello dei dirigenti (circa 500); questi ultimi, peraltro, erano comunque in numero maggiore (soprattutto per effetto dei tanti fuori ruolo) di quello stabilito dal d.P.R. n. 340/1982, che prevedeva 218 viceprefetti e 228 viceprefetti ispettori, per un totale di 446 dirigenti. Emerge da questi numeri un quadro poco congruo dal quale non traspare invero né una chiara visione organizzativa né una politica del personale.

Bisogna anche evidenziare, a questo proposito, che negli ultimi anni l'esatta corrispondenza fra gli uffici dirigenziali e il numero – ma più ancora la localizzazione – dei dirigenti si era perduta. Più in generale, l'organizzazione di fatto degli uffici, soprattutto, periferici non rispondeva più a quella disegnata dal d.P.R. n. 340/1982 e al successivo d.p.c.m. 5 settembre 1985 che lo aveva attuato individuando gli uffici dirigenziali dell'Amministrazione (peraltro senza corrispondenza fra il numero dei dirigenti e quello degli uffici)¹⁹. Era intervenuta, infatti, una rilevante, crescente mutazione delle esigenze funzionali, che aveva dato luogo a due fenomeni diversi, ma paralleli:

- in molti uffici periferici i prefetti avevano iniziato a determinare un'organizzazione interna diversa da quella imposta dalla legge (il d.p.r. n. 340/1982, che era un decreto legislativo); l'operazione era utile per consentire un'adeguata funzionalità degli uffici ma l'organizzazione che ne derivava era viziata da illegittimità per incompetenza dell'organo adottante; ne conseguiva un'illegittimità derivata degli atti amministrativi adottati da organi diversi dai titolari degli uffici dirigenziali individuati dal d.P.R. n. 340/1982 e dal d.p.c.m. 5 settembre 1985;
- i direttivi, pur permanendo l'organizzazione formale dettata dal d.P.R. n. 340/1982, avevano cominciato a svolgere funzioni dei dirigenti, o perché essi mancavano (in molte sedi periferiche) oppure perché gli uffici dirigenziali disegnati dal previgente ordinamento erano troppo grandi e non consentivano ai rispettivi titolari di esercitare direttamente tutte le funzioni proprie della carica.

In quest'ultima affermazione risiede, per certi versi, la chiave della nuova organizzazione individuata dai d.m. del 27 dicembre 2001. Entrambi i descritti fenomeni, d'altro canto, consentono di cogliere appieno quanto una riorganizzazione fosse necessaria e urgente, in presenza di un dato organizzativo di fatto che non corrispondeva più a quello formale. In altre parole, la giustificazione di un'individuazione di posti di funzione di livello dirigenziale che ne aumentasse il numero in maniera consistente non era in alcun modo riconducibile a mere esigenze corporative della carriera, bensì alle oggettive necessità funzionali, decisamente mutate rispetto ai primi anni ottanta del secolo appena concluso.

Se si guarda alle funzioni che la nuova disciplina legale attribuisce ai funzionari prefettizi, infatti, si vede che costoro, nel disegno del d.lgs. n. 139, sono chiamati a svolgere funzioni di tre distinte origini:

- a) funzioni già esercitate di fatto, ma che sono ora qualificate come dirigenziali con spostamento delle relative responsabilità dai prefetti, dai viceprefetti e dai viceprefetti ispettori ai neo-dirigenti;

¹⁹ V. nota precedente

- b) funzioni ereditate dai gradi superiori a causa di una redistribuzione di competenze;
- c) funzioni affatto nuove, introdotte dalle recenti riforme amministrative.

Peraltro – anche a illustrazione delle ragioni che hanno spinto il legislatore a inquadrare tutta la carriera a livello dirigenziale – si deve osservare che le funzioni prefettizie, in quanto inerenti all’azione di governo sul territorio, presentano una complessità tale da poter essere gestiti in modo efficace ed efficiente solo suscitando una coordinata e continuativa cooperazione tra diversi e qualificati segmenti dell’ambiente esterno; questo tipo di attività assume caratteri di dirigenzialità anche a prescindere dalle dimensioni della struttura cui sono preposti i singoli funzionari prefettizi²⁰.

Quanto all’organizzazione previgente, essa era caratterizzata da una struttura strettamente piramidale, e rispondeva appieno alle cennate esigenze di un’amministrazione modellata secondo gli schemi tradizionali di tipo cavouriano (v. §1). Era anche, soprattutto negli ultimi anni, un’organizzazione poco ordinata e poco armoniosa, interessata da particolarismi e stratificazioni succedutesi nel tempo. La numerazione delle divisioni, tanto per fare un esempio, a seguito di diversi interventi settoriali non era più progressiva per direzione centrale, come per tradizione avrebbe dovuto essere; inoltre, accanto alla struttura del tipo tradizionale si era andata formando una nuova organizzazione parallela fatta di uffici, spesso di staff, variamente denominati (spesso, semplicemente “ufficio”) e di commissioni, che non seguivano l’ordinario schema dei servizi e delle divisioni. Negli uffici periferici, poi, come accennato poco sopra, la strutturazione del d.p.r. n. 340/1982 era andata sbriciolandosi di fronte alle diverse esigenze funzionali e territoriali, attraverso interventi episodici dei titolari delle prefetture²¹.

Ad ogni modo, l’organizzazione previgente, evolutasi lungo un secolo e mezzo di storia dell’Amministrazione dell’interno, era così strutturata:

- 1) per gli uffici centrali, la massima ripartizione di livello dirigenziale gene-

²⁰ Proprio le attività e le funzioni connesse alla carriera prefettizia, relative a processi 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, fattore critico per realizzare i relativi obiettivi è appunto la capacità di attivare e coinvolgere, di volta in volta, enti locali, altre pubbliche amministrazioni, associazioni di categoria, organizzazioni di volontariato, sindacati, imprese, ecc.. La maggioranza dei processi (relativi alle funzioni di ordine e sicurezza pubblica, protezione e difesa civile, immigrazione, raccordo con gli enti locali, consultazioni elettorali) 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 diversi e qualificati segmenti dell’ambiente esterno. I processi relativi alle funzioni relative al sistema sanzionatorio amministrativo e al contenzioso ed alla rappresentanza dell’amministrazione in giudizio, si caratterizzano, per altro verso, per un marcato carattere di paragiurisdizionalità.

Il governo della complessità, propria delle funzioni attribuite alla carriera prefettizia, risulta quindi 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. 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.

²¹ L’espressione “amministrazione in briciole” è usata – con più ampio riferimento all’intera pubblica amministrazione – dal Melis, nel suo noto manuale di storia dell’Amministrazione italiana (cfr. Melis, G., *Storia dell’Amministrazione italiana*, Bologna, 1998, nel quale il titolo dell’ultimo capitolo riporta proprio quell’espressione).

rale era la *direzione generale* (con l'eccezione del Dipartimento della pubblica sicurezza, il cui ordinamento era assoggettato a disciplina speciale e, per certi versi, lo è tuttora); le direzioni generali si articolavano in altri uffici di livello dirigenziale generale, le *direzioni centrali*; accanto alle direzioni centrali, peraltro, esistevano anche uffici di livello dirigenziale non generale direttamente dipendenti dal direttore generale (come alcuni uffici studi e altri uffici di staff); quanto al livello dirigenziale non generale, le direzioni centrali si ripartivano in *servizi*, affidati a viceprefetti, e questi a loro volta in *divisioni*, di cui erano titolari viceprefetti ispettori; poiché l'ordinamento organizzativo precedente la riforma del 1997-99 giungeva fino al livello subdirigenziale, erano previste anche delle ripartizioni interne alle divisioni: le *sezioni*, affidate alla responsabilità di funzionari direttivi (direttori di sezione o viceprefetti ispettori aggiunti);

- 2) per le prefetture vi era un solo livello dirigenziale generale, rappresentato dalla *prefettura* stessa, con la peculiarità di un *ufficio vicariale* di cui era (ed è) titolare un dirigente non generale, con qualifica di viceprefetto; a livello dirigenziale non generale vi erano quattro uffici: uno, di staff, era il *gabinetto* del prefetto e gli altri tre, di linea, erano i *settori* (dei quali il primo e il secondo erano affidati a dirigenti prefettizi con qualifica di viceprefetto ispettore o di viceprefetto, per il primo settore, nelle sedi di particolare importanza).

L'organizzazione era strutturata, dunque, su quattro o cinque livelli gerarchici:

1. il livello dirigenziale generale (c.d. *management generale*), a sua volta articolato, negli uffici centrali, in due livelli (direzione generale e direzione centrale o, per gli uffici di diretta collaborazione con il Ministro, titolarità o vicarietà);
2. il livello dirigenziale superiore di coordinamento, presente nelle prefetture con la figura del viceprefetto vicario e nel ministero, con i *servizi* e altri uffici equiordinati;
3. il livello dirigenziale operativo (c.d. *management operativo*), presente nel ministero con le *divisioni* e nelle *prefetture* con i settori;
4. il livello subdirigenziale operativo, rappresentato, al centro come periferia, dalle sezioni (ma molto spesso tali uffici non erano costituiti e i funzionari che avrebbero dovuto reggerli operavano semplicemente come collaboratori dei dirigenti delle divisioni o dei settori, anche perché in ogni caso non avevano pressoché alcuna autonomia).

L'organizzazione delineata dal d.P.R. n. 340/1982 e dal d.p.c.m. del 1985 è venuta meno con l'attuazione del d.lgs. n. 300/1999, e in particolare con il regolamento di organizzazione degli uffici dirigenziali generali adottato con il d.P.R. 17 maggio 2001, n. 287; la modifica del quadro generale a livello della struttura fon-

damentale del ministero, infatti, ha causato l'inapplicabilità di tutte le norme preventive che istituivano gli uffici di rango subordinato. L'applicazione dell'articolo 4, comma 4 del d.lgs. n. 300/1999 e – per ciò che concerne gli uffici diretti da funzionari prefettizi – dell'articolo 10 del d.lgs. n. 139/2000 – si presenta quindi, sul finire del 2001, come improcrastinabile²².

3.2. Gli incarichi e le posizioni organizzative della dirigenza prefettizia dopo la riforma della carriera

Da quanto esposto nel paragrafo precedente emerge che la struttura organizzativa del livello dirigenziale non generale – quelle che rileva ai fini del presente scritto – era gerarchica e articolata in due livelli sovraordinati, cui corrispondevano le due qualifiche dei dirigenti superiori (viceprefetti) e dei primi dirigenti (viceprefetti ispettori).

Il nuovo ordinamento stabilito dal d.lgs. n. 139/2000 impone una nuova impostazione organizzativa. Da diverse norme del decreto, infatti, traspare un principio generale di natura organizzativa, per il quale – a fronte di tre qualifiche funzionali che, come si ricorderà (v. §1) sono differenziate nella quantità ma non nella qualità delle competenze – quanto alle funzioni esistono soltanto due livelli dirigenziali: quello generale (rappresentato dai prefetti) e quello non generale (rappresentato dai viceprefetti e dai viceprefetti aggiunti). Il principio è mutuato, correttamente, dal sistema generale di organizzazione degli uffici dirigenziali, disegnato dal d.lgs. n. 165/2001 (e in particolare a seguito delle innovazioni introdotte con il d.lgs. n. 80/1998). In particolare, l'articolo 14 del d.lgs. n. 139/2000, che è una norma cruciale del nuovo ordinamento, elenca le funzioni dei dirigenti prefettizi distinguendole in due commi:

- il comma 1, che detta le funzioni dei dirigenti non generali (viceprefetti e viceprefetti aggiunti);
- il comma 2, che enumera le funzioni dei dirigenti generali (prefetti).

Tale dicotomia è strettamente modellata su quella stabilita dagli articoli 16 e 17 del d.lgs. n. 165/2001 per la dirigenza pubblica. Vi è, invero, una corrispondenza evidente fra quanto stabilito dall'articolo 16 del testo unico per i dirigenti di uffici dirigenziali generali e quanto sancito dal secondo comma dell'articolo 14 del d.lgs. n. 139/2000 per i prefetti; così come vi è pure fra il disposto dell'articolo 17 del testo unico per i dirigenti e quello del comma 1 dell'articolo 14 per i viceprefetti.

²² La mancanza di una rete di uffici dirigenziali validamente costituiti sotto quella degli uffici dirigenziali generali fa sì che i viceprefetti e i viceprefetti aggiunti, ancorché dirigenti di uffici preesistenti sotto l'abrogato ordinamento, non possano adottare validamente atti amministrativi; essi si sono trovati, pertanto, nella condizione di funzionari di fatto e i dirigenti generali sovraordinati in quella di dovere adottare personalmente tutti gli atti se ne volevano assicurare la legittimità.

ti e i viceprefetti aggiunti (con qualche piccola differenza, come quella, già segnalata nel §2.2, relativa al potere di autoorganizzazione dei propri uffici riconosciuto ai secondi ma non ai primi).

Da quanto appena esposto, emerge che esistono sostanzialmente, nel nuovo quadro ordinamentale, due livelli dirigenziali: quello del “management generale” e quello del “management operativo” (cui poi si aggiungono alcune funzioni di natura intermedia, come il ruolo vicariale, o specifico-specialistica, come il ruolo dei capi degli staff). Nel secondo livello, che è quello che forma oggetto della presente analisi, la carriera prefettizia presenta due qualifiche in luogo dell’unica (fascia) che, nella dirigenza contrattualizzata, riveste le posizioni corrispondenti.

V’è da chiedersi, allora, quale sia la differenza fra i viceprefetti e i viceprefetti aggiunti nel nuovo sistema organizzativo. Posto che le funzioni sono le stesse (di tipo manageriale non generale), come è la medesima la norma che le attribuisce alle due categorie di funzionari (l’articolo 14 del d.lgs. n. 139/2000), la diversità risiede esclusivamente, ancora una volta, nel *quantum* di missione prefettizia esercitabile. La sola differenziazione di rilievo disposta dal d.lgs. n. 139/2000, infatti, si rinviene nella Tabella B la quale, elencando puntualmente i compiti di ogni qualifica prefettizia, prevede che soltanto i viceprefetti possano ricoprire determinati incarichi (cioè tutte le “aree” presso il Ministero dell’interno e presso gli U.T.G. dei capoluoghi di regione, alcune aree presso gli altri U.T.G.). Residuano, quali uffici affidati ai viceprefetti aggiunti, alcune aree nelle sedi non capoluogo di regione (protezione civile, sistema sanzionatorio amministrativo e affari legali), i servizi comuni e gli incarichi negli uffici di staff (capo di gabinetto, membro dello stesso o di altri uffici di staff).

Dalla stessa Tabella B e dal d.lgs. n. 300/1999 – nonché dai regolamenti di organizzazione degli U.T.G. e del Ministero (il d.P.R. n. 287/2001 e il d.P.R. n. 398/2001) - si deduce anche quale debba essere la nuova struttura organizzativa dell’Amministrazione dell’interno. Essa prevede i seguenti livelli dirigenziali (e nessun livello subdirigenziale poiché quest’ultimo, come si è già precisato, attiene ormai al potere organizzatorio dei dirigenti generali e dei dirigenti; v. § 2.2):

- 1) primo livello dirigenziale generale: si tratta degli U.T.G., dei dipartimenti e degli uffici di diretta collaborazione con il Ministro;
- 2) secondo livello dirigenziale generale: si tratta delle direzioni centrali o degli incarichi vicariali dei capi degli uffici di cui al punto 1) (che, in effetti, occupano un ruolo intermedio); non è presente negli U.T.G. e si pone, rispetto agli incarichi di cui al punto 1), in una posizione di co-management;
- 3) livello del comanagement generale presso gli U.T.G.: nelle sedi periferiche manca il livello di cui al punto 2); è invece previsto un livello intermedio, fra il management generale (il prefetto titolare dell’U.T.G.) e quello operativo (i viceprefetti e i viceprefetti aggiunti titolari delle unità organizzative dell’U.T.G.); si tratta dell’ufficio di vicario del titolare e dell’incarico di coordinatore dell’U.T.G.;

- 4) livello del management operativo o specifico: è il livello disciplinato dal comma 1 dell'articolo 14 del d.lgs. n. 139/2000; in esso si distinguono:
- le *aree funzionali*, che sono le unità dirigenziali operative tipiche della nuova organizzazione, previste dall'Allegato B del d.lgs. n. 139/2000; dai pochi riferimenti espliciti ivi contenuti si desume che trattasi di uffici di *line*, caratterizzati dalle funzioni “finali”, nelle quali, cioè, si identifica la missione fondamentale del corpo prefettizio (la rappresentanza generale, l'amministrazione generale, la sicurezza, ecc.);
 - i *servizi*, che sono le unità dirigenziali operative previste sia dalla Tabella B del d.lgs. 139/2000 sia dal d.P.R. n. 287/2001, aventi perlopiù natura di *line* ma talvolta di *staff*, e caratterizzate dalle funzioni “strumentali”, cioè dirette a consentire il funzionamento della struttura organizzativa nel suo complesso (sono tali, per esempio, il servizio di gestione delle risorse umane o quello di controllo di gestione previsti, per gli U.T.G., dal d.P.R. n. 287/2001)²³; i servizi, pertanto, non sono unità subordinate alle aree, bensì strumentali o serventi nei loro confronti: ciò emerge chiaramente dalla disciplina dei servizi comuni degli U.T.G. (nel richiamato d.P.R.) cui deve ritenersi inteso il riferimento ai servizi quali unità dirigenziali degli U.T.G. nella Tabella B del d.lgs. n. 139/2000, ma è anche desumibile dal d.lgs. n. 139/2000 per i servizi del Ministero²⁴;
 - gli *uffici di staff*, che sono le unità di management specifico previste espressamente del d.lgs. n. 139/2000 e dai regolamenti di organizzazione (come gli uffici di gabinetto dei prefetti) ovvero non espressamente contemplate ma rese necessarie dalle esigenze di supporto agli organi di livello dirigenziale generale (dunque desumibili dalle stesse norme che attribuiscono funzioni a quest'ultimo); essi hanno, appunto, funzioni di supporto e diretta collaborazione e la loro struttura è, perlopiù collegiale, a differenza delle aree e dei servizi, in quanto accanto al capo dell'ufficio di staff, che ha compiti di coordinamento, possono operare altri dirigenti in posizione di staff (con funzioni non operative ma ad alta qualificazione professionale).

Qualche dubbio è stato avanzato circa l'attribuibilità ai dirigenti prefettizi dei *servizi comuni degli UTG* di cui al d.P.R. n. 287/2001 e degli *uffici di staff* diversi

²³ Il nuovo servizio non ha elementi comuni al precedente.

²⁴ Anche se la tabella B fa riferimento ai servizi “nelle aree funzionali dei dipartimenti”, la natura stessa dell'unità in questione fa propendere per una concezione della stessa sempre come “servizio comune”, quindi servente non di una specifica area ma di un insieme di aree (da qui, probabilmente, la forma plurale usata dal legislatore). Inoltre, la tabella B non fa riferimento agli altri uffici ministeriali (cioè agli uffici di diretta collaborazione con il vertice politico), nei quali nulla esclude che possano essere previsti dei servizi. Ne consegue che – anche negli uffici centrali – i servizi sono unità organizzative strumentali a più aree funzionali e non interni a una sola area.

dai gabinetti dei prefetti e dagli ex commissariati del Governo; ciò perché né i servizi comuni, né gli uffici di staff che non siano quelli appena richiamati, sono citati dalla tabella B del d.lgs. n. 139/2000.

A ben vedere, un'espressa attribuzione di dette funzioni e uffici alla carriera prefettizia esiste, e si trova nella tabella A dello stesso decreto legislativo, la quale disciplina specificatamente la materia.

In particolare, la lettera g) della predetta tabella ricomprende tra le predette funzioni e compiti *“la direzione degli uffici di diretta collaborazione con il Ministro, dei dipartimenti e degli uffici territoriali del governo”*, ovvero attività proprie di strutture di staff²⁵, e successivamente, con indiscutibile riferibilità ai servizi comuni degli U.T.G. (così come normati dal d.P.R. 287/2000), la *“direzione e coordinamento dei servizi comuni che richiedono la gestione unitaria dei compiti dell'amministrazione dell'interno, da individuare ai sensi dell'art. 17, comma 4-bis, della legge 23 agosto 1988, n. 400”*²⁶.

Ne consegue che sia gli uffici di staff non espressamente previsti dal d.lgs. 139/2000 o dai d.P.R. 287 e 398 del 2001, sia i servizi comuni previsti dal d.P.R. 287/2000 sono unità dirigenziali riservate alla direzione del personale prefettizio qualora le funzioni loro attribuite siano tipicamente prefettizie (cioè comportino l'esercizio di funzioni di governo, di amministrazione generale, di rappresentanza generale, di sicurezza pubblica, ecc.; oppure siano direttamente strumentali alle stesse).

Per quanto riguarda gli U.T.G., si sono ritenuti tali i servizi comuni di gestione del personale e di controllo di gestione, nonché il servizio U.R.P. e il servizio regionale per i sistemi informativi automatizzati. Si riporta, di seguito, una tabella riassuntiva delle titolarità di ciascuna unità dirigenziale degli U.T.G., nella quale, a fianco di ciascun ufficio è riportata anche la fonte normativa che lo prevede²⁷.

Oltre alla struttura organizzativa, la riforma ha cambiato anche le modalità operative degli uffici, e quindi degli incarichi dirigenziali: il disegno sottostante il nuovo ordinamento, infatti, introduce il modello dell'organizzazione per processi, in luogo della tradizionale struttura di tipo gerarchico-funzionale.

²⁵ Si tenga presente, inoltre, che – come si è già esposto nella definizione degli uffici di staff – questi svolgono attività proprie dell'organo cui sono posti, appunto, in posizione di staff. In altre parole esercitano parte di quella stessa funzione. E se questa funzione è prefettizia, cioè riservata a funzionari della carriera dal d.lgs. n. 139/2000, allora i capi degli uffici di staff e gli altri dirigenti in posizione di staff devono essere in tutto o in parte prefettizi. Vi è, infatti, una clausola di insostituibilità del dirigente prefettizio stabilita – non a caso – dallo stesso articolo 10, comma 1, del d.lgs. n. 139/2000, per cui la provvisoria sostituzione del funzionario “in caso di assenza o impedimento è assicurata da altro funzionario della carriera prefettizia”.

²⁶ Non a caso tale disposizione è espressamente richiamata nel preambolo del d.m. del 27 dicembre 2001 di individuazione dei posti di funzione presso gli U.T.G.

²⁷ Sono escluse, dall'elencazione, le aree funzionali che entreranno a far parte degli U.T.G. una volta attuata la riforma delle amministrazioni periferiche statali destinate a confluire negli uffici del Governo diventandone, appunto, loro articolazioni interne (aree non prefettizie, poiché tali nuovi uffici restano affidati alla direzione della dirigenza dei ministeri di settore).

UTG Regionali

<i>Posto di funzione dirigenziale</i>	<i>Dirigente</i>	<i>Fonte normativa</i>
Prefetto di I classe (dirigente generale B)	Prefetto	d.lgs. n. 139/2000, tabella B
Titolare dell'UTG	Prefetto	
Vicario	Viceprefetto	
Vice commissario del Governo	Viceprefetto	
Coordinatore dell'UTG	Viceprefetto	
Area ordine e sicurezza pubblica	Viceprefetto	
Area enti locali	Viceprefetto	
Area consultazioni elettorali	Viceprefetto	
Area diritti civili, cittadinanza, condizione giuridica dello straniero, immigrazione e diritto d'asilo	Viceprefetto	
Area protezione civile, difesa civile e coordinamento del soccorso pubblico	Viceprefetto	
Area applicazione del sistema sanzionatorio amministrativo	Viceprefetto	
Area affari legali e contenzioso (cui si aggiunge il servizio rappresentanza in giudizio) ²⁸	Viceprefetto	
Capo di gabinetto	Viceprefetto	
Vicecapo o componente del gabinetto o del commissariato	Viceprefetto aggiunto	
Servizio controllo di gestione	Viceprefetto aggiunto	
Servizio gestione del personale	Viceprefetto aggiunto	
Servizio amministrazione, servizi generali e attività contrattuale	Dirigente contrattualizzato	
Servizio contabilità e gestione finanziaria	Dirigente contrattualizzato	d.P.R. n. 287/2001, art. 11
Servizio per il controllo di regolarità amm.va e cont.le	Dirigente contrattualizzato	
Servizio regionale per i sistemi informativi automatizzati	Viceprefetto aggiunto	d.P.R. n. 287/2001, art. 10, comma 2
Servizio U.R.P.	Viceprefetto aggiunto	d.P.R. n. 287/2001, art. 10, comma 3

²⁸ Si è ritenuto di considerare una sola unità dirigenziale l'area affari legali e contenzioso, prevista dalla tabella B del d.lgs. n. 139/2000 e il servizio comune per la rappresentanza in giudizio. Ciò sia perché non è parso opportuno separare la rappresentanza in giudizio dalla gestione del contenzioso, essendo la prima una attività meramente strumentale della seconda; sia per evidenti ragioni di economicità e razionalizzazione organizzativa, visto che la prima unità dovrebbe operare per i soli uffici delle ex prefetture, mentre la seconda sarebbe un servizio comune a tutto l'U.T.G..

UTG Provinciali

<i>Posto di funzione dirigenziale</i>	<i>Dirigente</i>	<i>Fonte normativa</i>
Titolare dell'UTG	Prefetto	d.lgs. n. 139/2000, tabella B
Vicario	Viceprefetto	
Coordinatore dell'UTG	Viceprefetto	
Area ordine e sicurezza pubblica	Viceprefetto	
Area enti locali	Viceprefetto	
Area consultazioni elettorali	Viceprefetto	
Area diritti civili, cittadinanza, condizione giuridica dello straniero, immigrazione e diritto d'asilo	Viceprefetto	
Area protezione civile, difesa civile e coordinamento del soccorso pubblico	Viceprefetto aggiunto	
Area applicazione del sistema sanzionatorio amministrativo	Viceprefetto aggiunto	
Area affari legali e contenzioso (cui si aggiunge il servizio rappresentanza in giudizio) ²⁹	Viceprefetto aggiunto	
Capo di gabinetto	Viceprefetto o Viceprefetto aggiunto	
Vicecapo o componente del gabinetto	Viceprefetto aggiunto	
Servizio controllo di gestione	Viceprefetto aggiunto	
Servizio gestione del personale	Viceprefetto aggiunto	
Servizio amministrazione, servizi generali e attività contrattuale	Dirigente contrattualizzato	
Servizio contabilità e gestione finanziaria	Dirigente contrattualizzato	
Servizio per il controllo di regolarità amm.va e cont.le	Dirigente contrattualizzato	d.P.R. n. 287/2001, art. 11
Servizio U.R.P.	Viceprefetto aggiunto	d.P.R. n. 287/2001, art. 10, comma 3

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);

²⁹ V. nota precedente.

- la reale 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 ed i mezzi disponibili e tenendo conto dell'efficacia, della tempestività e dell'efficienza del lavoro svolto (art.21 d.lgs. n.139/2000);
- 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 tradizionale struttura di tipo funzionale, fondata su di una rigida suddivisione del lavoro in relazione ai compiti, era commisurata alle esigenze di una pubblica amministrazione preposta ad attività di tipo prevalentemente regolatorio, 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 e al precedente erano considerati parimenti essenziali per soddisfare un'esigenza, ritenuta assolutamente prioritaria, di attenta ponderazione delle decisioni sotto il profilo della correttezza formale e dell'uniforme applicazione ai casi concreti.

Quel che si chiede oggi alla pubblica amministrazione è invece la capacità di leggere le innumerevoli variabili della realtà contemporanea; di ascoltare ed 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.

3.3. La dirigenza prefettizia e le altre dirigenze dell'Amministrazione dell'interno. Opportunità o meno di una riorganizzazione complessiva in occasione dell'individuazione dei posti di funzione

Si è fin qui chiarito che il nuovo ordinamento, sia della carriera (il d.lgs. n. 139/2000), sia degli uffici (il d.lgs. n. 300/1999 e i regolamenti di cui al d.P.R. n. 287/2001 e n. 398/2001), ha imposto una radicale revisione dell'organizzazione degli uffici di livello dirigenziale non generale. Si è anche evidenziato come le scelte organizzative, alla stregua dei citati testi legislativi e regolamentari, fossero fortemente condizionate verso un certo modello di organizzazione.

Non si è però inserito il quadro degli uffici affidati alla direzione dei funzionari prefettizi nel panorama generale della dirigenza dell'Amministrazione dell'Interno. Come noto, infatti, in essa sono presenti ben quattro diverse dirigenze:

- 1) la dirigenza prefettizia, cui il d.lgs. n. 139/2000 e il d.lgs. n. 300/1999, oltre a diversi testi di legge, affidano funzioni di guida dell'intera struttura ministeriale, centrale e periferica, anche come corollario di una missione squisitamente generalista;
- 2) la dirigenza contrattualizzata (per lo più proveniente dalla ex dirigenza di ragioneria), con funzioni che – in prospettiva – dovrebbero essere amministrativo-contabili (sul modello della dirigenza amministrativa del Ministero degli Affari Esteri o della Difesa) ma che – allo stato – sono ancora di tipo strettamente finanziario-contabile, a causa delle funzioni originariamente esercitate da detta dirigenza;
- 3) la dirigenza della Polizia di Stato, con funzioni specialistiche nei settori più attinenti alle attività di polizia;
- 4) la dirigenza del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco, con funzioni proprie nella materia della prevenzione e nei servizi antincendi e, più in generale, con funzioni tecniche nel campo della protezione civile.

Le funzioni di queste diverse dirigenze sono difficilmente posizionabili in un quadro armonico, non solo a causa della loro tipicità, ma anche in ragione dei diversi ordinamenti che le reggono. La carriera prefettizia e la dirigenza della Polizia di Stato sono in regime di diritto pubblico, mentre le altre due sono contrattualizzate; anche le qualifiche, infatti, non corrispondono. Una tabella di equiparazione è, a questo proposito, utile per inquadrare la questione:

<i>Carriera prefettizia</i>	<i>Dirigenza contrattualizzata presso il Ministero dell'Interno</i>	<i>Polizia di Stato</i>	<i>Vigili del fuoco</i>
Prefetto	-	Dirigente generale di P.S. di livello B	-
	Dirigente di I fascia	Dirigente generale di P.S.	Dirigente generale
Viceprefetto	Dirigente di II fascia	Dirigente superiore	Dirigente
Viceprefetto aggiunto		Primo dirigente	

3.4. La scelta di una “individuazione organizzativa” separata per la carriera prefettizia: ragioni e criticità. La peculiarità del Dipartimento della pubblica sicurezza

Quanto al ruolo di ciascuna delle suelencate dirigenze nell'Amministrazione dell'interno, la previgente struttura organizzativa – quella per servizi e divisioni – tendeva a disciplinare l'intera Amministrazione, affidando poi a singoli ordinamenti l'affidamento della responsabilità degli uffici individuati all'uno o all'altro corpo professionale.

Un procedimento ordinato, in effetti, suggerirebbe di continuare in siffatta direzione; individuando, cioè, tutti gli uffici dirigenziali ai sensi dell'articolo 4, comma 4, del d.lgs. n. 300/1999 per poi indicare quelli riservati alla carriera prefettizia, ai sensi dell'articolo 10 del d.lgs. n. 139/2000.

Ciò, tuttavia, avrebbe comportato la necessità di una riforma complessiva dettata non tanto da esigenze di riordino, che pure sono presenti (se non altro a seguito del riordino del livello dirigenziale generale operato con i d.P.R. nn. 287 e 398 del 2001), bensì dall'urgenza di ridisegnare il ruolo organizzativo dei dirigenti prefettizi, investiti da una riforma di portata epocale e quasi triplicati nel numero.

Sotto altro profilo, si deve ricordare che – come dimostrato nel § 2.2 – l'individuazione dei posti di funzione effettuata ai sensi dell'articolo 10 del d.lgs. n. 139/2000 è atto di organizzazione del tutto autonomo e capace di reggersi da solo. In altre parole, non si tratta necessariamente di una mera ricognizione di posti e incarichi da effettuarsi su un provvedimento organizzatorio già esistente e adottato ai sensi dell'articolo 4, comma 4 del d.lgs. n. 300/1999, perché la norma speciale dettata per la carriera prefettizia non si aggiunge, ma “doppia” predetta norma generale. Ne consegue che non vi è un obbligo giuridico alla previa adozione di un decreto ministeriale ai sensi dell'articolo 4, comma 4 per la successiva adozione di un altro decreto ai sensi e ai fini dell'articolo 10 del d.lgs. n. 139/2000.

Per ciò che concerne, invece, le ragioni di opportunità di natura extragiuridica, si rende necessaria una precisazione. Vero è che, come appena affermato, un procedimento di complessivo riordino degli uffici dirigenziali non generali sarebbe più ordinato. È però altrettanto vero, oltre a quanto osservato poco sopra, che ciò comporterebbe un *iter* molto più lungo e difficoltoso e se gli uffici dirigenziali affidati a dirigenti non prefettizi possono comunque continuare a operare in base ai rispettivi ordinamenti, quelli riservati ai funzionari prefettizi sono nell'impossibilità di funzionare fino alla definitiva attuazione del nuovo ordinamento, con particolare riferimento all'individuazione dei posti di funzione.

Si deve altresì osservare che un'individuazione degli uffici prefettizi orientata agli innovativi principi organizzativi dei quali si è precedentemente fatto cenno (v. § 3.2) ha anche una funzione di stimolo e indirizzo per la restante riorganizzazione (che comunque si renderà necessaria se non altro per ragioni di uniformità con il nuovo modello strutturale).

In buona sostanza, secondo l'impostazione seguita dall'Ufficio legislativo del Ministero dell'interno, la rapida attuazione dell'articolo 10 del d.lgs. n. 139/2000

funge da fattore “enzimatico” nei confronti dell’intera riorganizzazione del terzo livello dell’Amministrazione (quello degli uffici dirigenziali non generali), così completando il quadro di riordino iniziato con il d.lgs. n. 300/1999 e proseguito con i d.P.R. nn. 267 e 398 del 2001.

In base a siffatte considerazioni, si è stabilito, nel giugno del 2001, di procedere direttamente all’attuazione di quanto previsto dall’articolo 10 del d.lgs. n. 139/2000, senza attendere la previa attuazione dell’articolo 4, comma 4 del d.lgs.n. 300/1999, in ciò confortati dalla previsione contenuta nella prima norma, ai sensi della quale il decreto ministeriale di individuazione dei posti di funzione è adottato “ferme restando le disposizioni di cui agli articoli 4 e 11, comma 4, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, in materia di organizzazione dei ministeri e di accorpamento, nell’ufficio territoriale del governo, delle strutture periferiche dello Stato”.

Seguirà, quindi, un’ulteriore fase di riorganizzazione nella quale dovranno essere riordinati e individuati gli uffici dirigenziali affidati a dirigenti non prefettizi; fase nella quale, peraltro, non potrà non tenersi conto delle fondamentali scelte strategiche già operate all’atto dell’individuazione degli uffici dirigenziali affidati alla carriera prefettizia (v., però, quanto meglio esposto nel § 5).

Discorso a parte dev’essere fatto per il Dipartimento della pubblica sicurezza. Sin dalla sua istituzione, infatti, questa macroarticolazione dell’Amministrazione dell’interno è stata disciplinata da normative speciali. Con il d.lgs. n. 300/1999, invero, per la prima volta si è avuta una normativa organica concernente l’intera Amministrazione (negli articoli 11, 14 e 15). La norma istitutiva del Dipartimento della pubblica sicurezza, adesso, è contenuta, insieme alle parallele norme istitutive degli altri tre dipartimenti, nel medesimo testo normativo: il regolamento di cui al d.P.R. n. 398/2001, adottato ai sensi dell’articolo 4 del d.lgs. n. 300/1999 e, quindi, dell’articolo 17, comma 4 bis, della legge 23 agosto 1988, n. 400.

Ciò nondimeno resta ancora applicabile – alla materia della pubblica sicurezza nella sua generalità - il complesso della disciplina speciale statuita dalla legge 1° aprile 1981, n. 121, salvo che espresse o specifiche norme successive non vi abbiano derogato. Fra le disposizioni speciali contenute nella legge n. 121/1981 ve n’è una, in particolare, di carattere organizzatorio – l’articolo 5 – ai cui sensi “*la determinazione del numero e delle competenze degli uffici, dei servizi e delle divisioni ...nonché la determinazione delle piante organiche e dei mezzi a disposizione sono effettuate con decreto del Ministro dell’Interno, di concerto con il Ministero del Tesoro*” (oggi Ministero dell’economia e delle finanze).

A questo proposito, pure se da un lato si potrebbe ritenere che il nuovo regime stabilito dal d.lgs. n. 300/1999 con il suo esplicito richiamo all’articolo 17, comma 4 bis, della legge n. 400/1988 abbia delegificato la disciplina organizzatoria del Dipartimento, dall’altro si è preferito eleggere una strada che non imponesse scelte ermeneutiche tanto radicali, esponendo poi il provvedimento di individuazione dei posti di funzione a dubbi di legittimità.

Per questa ragione, in relazione al Dipartimento della pubblica sicurezza, il decreto del Ministro dell'Interno che individua i posti di funzione e definisce gli uffici dei funzionari prefettizi presso il Ministero – adottato il 27 dicembre 2001 – reca un'esplicita eccezione per gli incarichi dirigenziali presso quel Dipartimento; l'individuazione di essi, infatti, a norma dell'articolo 2, comma 3 del d.m. 27 dicembre 2001 è solo provvisoria, “*in attesa della riorganizzazione degli uffici di livello dirigenziale non generale*”, che sarà operata con successivo decreto del Ministro dell'Interno di concerto con quello dell'Economia e delle finanze (secondo quanto previsto dall'articolo 5 della legge n. 121/1981).

Il quadro complessivo non è pienamente soddisfacente per armonia e coerenza, ma era quanto di meglio ottenibile in presenza dell'attuale quadro normativo, evitando di “forzare” eccessivamente l'interpretazione delle diverse norme succedutesi nel tempo sulla materia.

In conclusione, si ha una individuazione “organizzativa” completa per l'amministrazione periferica (gli U.T.G.), per gli uffici di diretta collaborazione con il vertice politico e per i tre dipartimenti degli Affari interni e territoriali, della Difesa civile, del soccorso pubblico e dei vigili del fuoco nonché delle Libertà civili e dell'immigrazione; si ha, invece, un'mera indicazione di incarichi dirigenziali – dunque di ambiti di attività - riservati alla carriera prefettizia presso il Dipartimento della pubblica sicurezza, da attribuirsi *ad personam* (cioè senza conseguenze sul piano dell'organizzazione) e provvisoriamente (appunto in attesa del definitivo, necessario decreto di riordino)³⁰.

4. I decreti ministeriali di individuazione dei posti di funzione del 27 dicembre 2001

4.1. Analisi dei decreti ministeriali

4.1.1. La struttura dei decreti ministeriali

Sulla base delle premesse teoriche e tecniche fin qui illustrate, l'Amministrazione dell'interno ha proceduto all'elaborazione di due schemi di decreti – mediante un apposito gruppo di missione istituito il 1° giugno 2001 presso l'Ufficio legislativo e composto da funzionari prefettizi dello stesso ufficio nonché della ex Direzione generale per l'amministrazione generale e gli affari del personale e del Gabinetto del Ministro – che sono stati poi adottati dal Ministro il 27 dicembre 2001. La scelta di adottare due provvedimenti – in luogo di uno unico – è stata dettata dall'esigenza di fornire dei testi agili e opportunamente differenziati per due realtà diverse: quella degli uffici territoriali e quella degli uffici centrali.

³⁰ La necessità e l'urgenza di tale provvedimento non risiedono soltanto nelle esigenze organizzative connesse al ruolo della carriera prefettizia nel sistema della pubblica sicurezza, bensì anche alle più generali opportunità di completamento del riordino dell'intera Amministrazione di P.S., intrapreso con la legge n. 78/2000.

I decreti ministeriali del 27 dicembre 2001, come si è detto, sono il risultato di due scelte fondamentali - la prima sulla natura giuridica e la seconda sulla struttura organizzativa - che è il caso di riassumere:

- 1) **natura di atto di organizzazione** degli uffici di livello dirigenziale non generale (e non solo di adempimento ordinamentale per la carriera prefettizia), con l'eccezione del Dipartimento della pubblica sicurezza; si tratta della "individuazione organizzatoria" di cui si è detto diffusamente nel §3.4;
- 2) **previsione di una struttura organizzativa** "piatta" (la c.d. "*lean organization*"), nella quale tutte le unità dirigenziali di livello non generale si trovano sullo stesso piano (compresi i servizi presso gli uffici centrali) e dipendono direttamente dagli organi del livello dirigenziale generale (v. §3.2).

Entrambe le scelte suesposte trovano chiara affermazione nel testo dei d.m. del 27 dicembre 2001, nonché nella loro stessa struttura.

I due provvedimenti, che sono speculari quanto alla struttura e differiscono soltanto nell'oggetto e, parzialmente, nel contenuto, sono stati costituiti da tre documenti:

- a) il decreto ministeriale vero e proprio (**c.d. "articolato"**), che consta di alcuni articoli recanti le disposizioni organizzative e d'attuazione;
- b) l'**Allegato A**, che consta dell'elencazione, per ogni U.T.G. o ufficio dirigenziale generale, dei posti di funzione dei viceprefetti e dei viceprefetti aggiunti;
- c) l'**Allegato B**, che contiene le linee guida e i criteri applicativi volti ad assicurare la corretta e uniforme attuazione delle disposizioni del decreto ministeriale (una sorta di "manuale operativo", quindi).

4.1.2. L'articolato

L'articolato - di entrambi i decreti - è costituito da sei articoli, dei quali si procede, di seguito, alla descrizione puntuale.

L'articolo 1 ("*Ambito di applicazione e definizioni*") delimita l'oggetto dei decreti ministeriali (rispettivamente, l'individuazione dei posti di funzione presso gli U.T.G. e gli uffici centrali).

L'articolo 2 ("*Individuazione dei posti di funzione dirigenziali riservati ai funzionari prefettizi*"), reca la disposizione fondamentale dei decreti ministeriali; provvede, infatti, all'individuazione e alla definizione dei posti di funzione facendo riferimento all'Allegato A, che "forma parte integrante" del decreto stesso e che riporta, per ogni unità dirigenziale, la qualifica del titolare (viceprefetto o viceprefetto aggiunto) e le rispettive funzioni. La tecnica di formulazione è identica, poiché ciò che cambia, da un decreto all'altro, è soltanto l'allegato A, sul quale si tornerà più avanti: un gruppo di commi (4 per il decreto sugli U.T.G. e 5 per quello sul Ministero) rinvia a una serie determinata delle tabelle di cui sono costituiti entram-

bi gli Allegati A, senza alcuna graduazione di importanza, ma avendo riguardo soltanto all'ordine dei dipartimenti nel d.P.R. n. 398/2001 – per gli uffici centrali – e alla dimensione degli U.T.G. per gli uffici periferici.

È opportuno evidenziare che – come si è già accennato (§2.3) – l'articolo 2 “individua e definisce” i posti di funzione, in omaggio alla scelta interpretativa fondamentale operata dall'Amministrazione in sede di preparazione del testo del decreto, per la quale l'individuazione dei posti di funzione è “organizzatoria”, istituendo, cioè, anche i relativi uffici dirigenziali (in omaggio al disposto dell'articolo 10, comma 1, del d.lgs. n. 139/2000 e in attuazione di quanto richiesto dall'articolo 4, comma 4, del d.lgs. n. 165/2001).

L'ultimo comma dell'articolo 2, infine, rinvia all'allegato B per “le linee guida e i criteri applicativi volti ad assicurare la corretta e uniforme attuazione delle disposizioni del presente provvedimento”.

L'articolo 3 (“*Conferimento degli incarichi di funzione*”) è una norma di importanza fondamentale, poiché detta la disciplina procedimentale per il conferimento degli incarichi, provvedendo a diverse, utili puntualizzazioni.

Il **comma 1** stabilisce che i titolari degli uffici dirigenziali generali (centrali o U.T.G.) conferiscono gli incarichi ai viceprefetti e ai viceprefetti aggiunti “in servizio presso le rispettive strutture”; ciò attua gli articoli 11 e 12 del d.lgs. n. 139/2000 i quali, mentre rispecchiano la disciplina generale sul conferimento degli incarichi dirigenziali non generale nell'attribuire la relativa competenza ai prefetti, se ne discostano quanto all'assegnazione dei dirigenti prefettizi presso i rispettivi uffici dirigenziali generali: quest'ultima, infatti, spetta al dipartimento competente per l'amministrazione del personale della carriera prefettizia (cioè al Dipartimento degli affari interni e territoriali). Lo stesso comma contiene altresì una norma aggiuntiva rispetto alla disciplina legale, inserita per ragioni di buona gestione: il secondo inciso del comma stabilisce che contestualmente al provvedimento di conferimento (dunque nello stesso atto o in atto coevo e collegato) i titolari degli uffici dirigenziali generali devono assegnare a ciascun incaricato di posto di funzione “le risorse umane e strumentali agli uffici dirigenziali di livello non generale”, naturalmente “in relazione alle peculiari esigenze delle strutture e nei limiti delle dotazioni organiche e strumentali esistenti”. Tale potere-dovere costituisce attuazione di quanto previsto dall'articolo 16, comma 1, lettera c) del d.lgs. n. 165/2001 (v. § 2.2).

Il **comma 2** riproduce, onde facilitare l'intelligenza del sistema, la disposizione di cui all'articolo 11, comma 2 del d.lgs. n. 139/2000, per la quale l'atto di conferimento degli incarichi ne indica la durata, da uno a cinque anni. Chiarisce, altresì, che i provvedimenti relativi alle risorse umane e strumentali possono essere modificati per sopravvenute esigenze di servizio (trattasi di prescrizione meramente esplicativa, poiché tale potere è insito in quello di distribuzione e attribuzione delle risorse riconosciuto ai titolari degli uffici dirigenziali generali).

Il **comma 3** reca un'importante norma transitoria, per cui – in sede di prima applicazione dei d.m. del 27 dicembre 2001 – i dirigenti generali competenti (prefetti in sede, capi dipartimento e capi degli uffici di diretta collaborazione con il Ministro) adottano gli atti di conferimento dei posti di funzione e di attribuzione delle relative risorse entro trenta giorni dall'entrata in vigore dello stesso decreto.

Il **comma 4** riveste un interesse particolare sotto il profilo organizzativo. Con questa disposizione, infatti, si afferma il principio della “*lean organization*” (organizzazione “piatta”) anche nei casi in cui la mole di lavoro di una determinata area funzionale o servizio comune ne avrebbe suggerito, alla stregua di principi organizzativi gerarchico-funzionali, la suddivisione in più sotto-unità. Si è invero rilevato, nell'esperienza amministrativa fatta sotto il previgente ordinamento, che tale opzione comporta due effetti alternativi, entrambi negativi: o il dirigente che coordina l'attività delle sotto-unità dirigenziali svolge una mera attività di generica sovrintendenza, oppure avoca a sé gran parte dell'attività operativa svuotando il ruolo dei titolari delle unità subordinate. Una posizione di coordinamento, peraltro, non è prevista dalle fonti normative (d.lgs. n. 139/2000 e d.P.R. 287 e nn. 398 del 2001) se non con riferimento al vicario-coordinatore dell'U.T.G.; quest'ultimo, non essendo un dirigente con ruolo di *management operativo* bensì di *co-management generale*, è preposto a un'attività che è esclusivamente di coordinamento e sovrintendenza, che come tale non può essere in alcun modo confusa con quella operativa e non può pertanto cagionare sovrapposizioni o duplicazioni di competenza.

Ciò premesso, i d.m. del 27 dicembre 2001 adottano il seguente sistema: ove l'attività che le fonti normative di organizzazione (il d.lgs. n. 139/2000 e i d.P.R. nn. 287 e 398 del 2001) attribuiscono a un'unità dirigenziale, si presenti, in alcuni U.T.G. o in alcuni uffici dirigenziali generali del Ministero, quantitativamente troppo onerosa per un singolo ufficio, se ne prevedono due o più, con la stessa denominazione seguita dal progressivo *bis*, *ter*, ecc. I d.m., in tal caso, non distribuiscono, però, le competenze, limitandosi a enunciarle in un'unica formulazione, come se l'ufficio fosse uno solo. Spetterà ai titolari degli uffici dirigenziali generali, infatti, provvedere alla delimitazione delle sfere di competenza di ciascuna unità, nello stesso provvedimento con cui – ai sensi del comma 1 – conferiscono i relativi posti di funzione. Ciò perché si è ritenuto che le esigenze peculiari delle diverse sedi possono essere meglio conosciute e valutate dai rispettivi titolari.

Poiché tale “*potere di specificazione*” dei dirigenti generali non può però incidere sul potere del Ministro di definizione degli uffici dirigenziali non generali e delle rispettive funzioni, il comma 4 prevede stretti criteri di ripartizione delle sfere di competenza: l'obbligo di attribuzione a ogni singola area o servizio della responsabilità di interi procedimenti ovvero di intere linee di attività (onde evitare di suddividere le stesse vanificando la responsabilità o ledendo l'autonomia decisionale e operativa di alcuni dirigenti) ed equilibrata proporzione fra i flussi di lavoro (per evidenti ragioni). Per gli U.T.G., inoltre, è previsto l'ulteriore criterio della distinzione per materia, assicurando comunque che gli affari di particolare rilievo siano attribuiti all'area o al ser-

vizio diretto dal funzionario con qualifica di viceprefetto, ove previsti dalle tabelle; ciò perché in alcuni casi si è ritenuto di prevedere che, fra le aree di pari nome e funzione, ve ne sia una che raccolga le funzioni di maggior rilievo, tali da richiedere la direzione di un funzionario di maggiore esperienza e più alto grado ³¹.

Il **comma 5** completa la definizione dell'appena definito *potere di specificazione* riconosciuto ai titolari degli uffici dirigenziali generali. Questi, infatti, nel provvedimento di conferimento degli incarichi possono specificare “gli eventuali, ulteriori compiti direttamente riconducibili agli ambiti di attività di rispettiva competenza”. La disposizione, come quella di cui al comma precedente, trova la sua *ratio* nell'impossibilità – in sede di decretazione ministeriale – di determinare esaustivamente ogni funzione riconducibile alle aree funzionali nelle diverse realtà (la cosa ha rilievo soprattutto riguardo gli uffici periferici; si pensi, per esempio, alla legislazione emergenziale che, non di rado, attribuisce specifiche funzioni a taluni U.T.G.).

Il **comma 6** reca una norma procedimentale, per la quale i provvedimenti di conferimento degli incarichi di funzione sono comunicati al dipartimento competente per l'amministrazione della carriera prefettizia (cioè al Dipartimento degli affari interni e territoriali). Questo, dal canto suo, dovrà quindi provvedere - ai sensi dell'articolo 35 del decreto legislativo n. 139/2000³² - alla ricognizione dei posti vacanti e alle conseguenti determinazioni.

Il **comma 7** chiude l'articolo 3 con una disposizione che richiama la stessa norma attributiva del potere ministeriale di individuazione dei posti di funzione, cioè l'articolo 10 del d.lgs. n. 139/2000, prevedendo che “in sede di prima applicazione, per fare fronte a particolari, motivate e temporanee esigenze d'ufficio, con successivo decreto ministeriale (...) possono essere individuati ulteriori incarichi di funzione nell'ambito degli uffici di staff previsti dalle tabelle allegate”. La riproduzione di una norma già prevista dalla fonte legislativa non è meramente pleonastica: ha infatti lo scopo di consentire l'impostazione di una soluzione graduale e il meno possibile traumatica del problema delle eccedenze di personale prefettizio nelle sedi e negli uffici centrali in cui gli Allegati A prevedono un numero di posti di funzione inferiore rispetto ai funzionari che vi prestano attualmente servizio (ciò si verifica in alcuni uffici ministeriali e in alcuni U.T.G.). La durata degli incarichi in questione, peraltro, non può superare il biennio, al fine di evitare che rimangano a lungo vacanti i posti di funzione privi di titolare.

³¹ Ad esempio in presenza di due aree “sistema sanzionatorio amministrativo”, alla prima – se diretta da un viceprefetto – potranno essere riservati gli affari della c.d. “depenalizzazione stradale” di maggior valore o di maggior delicatezza.

³² Si riporta, per comodità di consultazione, il testo dell'articolo:

“**Articolo 35 - Ricognizione dei posti di funzione.**

1. Entro trenta giorni dalla adozione del provvedimento di cui all'articolo 10, comma 1, l'amministrazione dell'interno procede alla ricognizione dei posti risultanti eventualmente vacanti rispetto alle previsioni del medesimo provvedimento. Il conferimento dei relativi incarichi è disposto nei tre mesi successivi tenendo conto, compatibilmente con le esigenze d'ufficio, delle disponibilità manifestate dagli interessati.”

L'**articolo 4** ("Attribuzioni dei titolari dei posti di funzione") è anch'esso una disposizione in buona parte riproduttiva di norme legislative. La sua funzione fondamentale, infatti, è ancora una volta quella di facilitare l'intelligenza del nuovo sistema attraverso un'esposizione unitaria e mediante alcune precisazioni e statuizioni procedurali. In particolare, a parte il primo comma che si limita a richiamare il disposto dell'articolo 14 del d.lgs. n. 139/2000, riassumendolo, assume notevole interesse il **comma 2**, che specifica quali attribuzioni permangano comunque di competenza dei prefetti titolari di U.T.G. (tale comma, infatti, è presente soltanto nel d.m. di individuazione dei posti di funzione presso gli U.T.G.). L'elencazione è articolata per area funzionale, al fine di consentire un immediato riferimento delle norme ai diversi ambiti d'interesse.

Il **comma 3** (comma 2 nel d.m. di individuazione dei posti di funzione presso gli uffici centrali) precisa l'elencazione di cui al comma precedente, richiamando una specifica disposizione dell'articolo 14 del d.lgs. n. 139/2000: quella per cui i viceprefetti e i viceprefetti aggiunti titolari dei posti di funzione possono comunque "formulare proposte nelle materie riservate alla competenza del prefetto".

Il **comma 4** del d.m. di individuazione dei posti di funzione presso gli U.T.G. reca un'ulteriore disposizione apparentemente pleonastica ma in realtà finalizzata alla valorizzazione del ruolo dei viceprefetti e dei viceprefetti aggiunti: nell'esercizio delle funzioni di rappresentanza generale dello Stato sul territorio, di coordinamento degli uffici periferici dello Stato e di promozione sul territorio della cooperazione fra le pubbliche amministrazioni, il prefetto è coadiuvato dal viceprefetto vicario, dal capo di gabinetto e dai titolari dei posti di funzione in relazione alle rispettive competenze.

I **commi 5 e 6** (commi 3 e 4 nel d.m. di individuazione dei posti di funzione presso gli uffici centrali) chiudono l'articolo 4 con la disciplina del funzionamento degli uffici di staff. Si è ritenuto, in sede di predisposizione dei decreti, di fornire apposite norme poiché – posto che, come noto, gli uffici di staff sono le sole unità organizzative nelle quali possono coesistere più posizioni dirigenziali – risulta difficile contemperare all'atto pratico la funzione di coordinamento del dirigente capo dello staff con quella dei dirigenti membri dello stesso. La teoria dell'organizzazione distingue le due posizioni definendo efficacemente la prima di *management specifico* e la seconda di "dirigenza in posizione di staff" ovvero di *professional*; la seconda, dunque, non comporta *management*, cioè non implica la direzione di una unità organizzativa. La natura dirigenziale delle funzioni risiede, in tali ipotesi, sul rilievo delle attività svolte, definite appunto "professionistiche" perché caratterizzata da alta specializzazione professionale.

D'altro canto, pure se tali figure dirigenziali non dirigono un proprio ufficio ma sono inserite in un gruppo di pari grado, ciò nondimeno necessitano di un certo grado di autonomia proprio per potere esercitare la loro funzione professionale. Inoltre, essi devono partecipare alla missione fondamentale degli uffici di staff dei quali fanno parte, in posizione di quasi sostanziale parità con il capo degli stessi.

Per queste ragioni, il comma 5 (o 3) distingue tre tipi di funzioni degli uffici di staff:

- il primo, costituito dalle funzioni fondamentali che, negli Allegati A, sono attribuite ai capi degli uffici; tali funzioni “sono esercitate collegialmente da tutti i componenti”;
- il secondo, costituito dalle funzioni che gli Allegati A, “in ragione della specifica professionalità richiesta, attribuiscono individualmente ai dirigenti che non rivestono la posizione di capo dell’ufficio”; queste funzioni sono svolte singolarmente dai membri degli staff;
- il terzo, rappresentato dalla funzione di raccordo fra le funzioni del primo tipo e fra queste e quelle del secondo tipo; tale ultima funzione è riservata ai capi degli uffici di staff.

A maggior evidenziazione dell’autonomia decisionale e della natura dirigenziale degli incarichi dirigenziali in posizione di staff, infine, l’ultimo comma dell’articolo 4 stabilisce che i dirigenti in posizione di staff “svolgono autonomamente i compiti” di cui all’articolo 14, comma 1 del d.lgs. n. 139/2000 e che “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”. In altre parole, il capo degli staff deve svolgere un ruolo di raccordo delle attività svolte dai dirigenti in posizione di staff; questi, peraltro, per le materie specificamente oggetto del loro incarico, risponderanno direttamente al vertice dell’ufficio di livello dirigenziale generale (direttore centrale, capo dipartimento, prefetto titolare di U.T.G. ecc.).

L’**articolo 5** (“*Incarichi speciali*”) è norma di puro richiamo di una disposizione legislativa contenuta nell’articolo 12, comma 2, del d.lgs. n. 139/2000, per il quale possono essere conferiti incarichi speciali a viceprefetti e a viceprefetti aggiunti con decreto del Ministro. In tal caso - dispone l’articolo 5 - tali funzionari possono essere assegnati agli U.T.G. o agli uffici centrali in aggiunta a quelli necessari per coprire i posti di funzione individuati dagli Allegati A.

L’**articolo 6** (“*Modifica e revisione delle tabelle*”) chiude i decreti con una disposizione che, utilizzando la norma del d.lgs. n. 139/2000 (l’articolo 10, comma 2) che prevede l’obbligo di rideterminazione periodica (almeno biennale) dei posti di funzione, introduce una fase di sperimentazione del nuovo assetto organizzativo. Ai sensi dell’articolo 6, infatti, al termine del primo anno di applicazione dei d.m. del 27 dicembre 2001, i titolari degli uffici dirigenziali generali dovranno rappresentare al Ministero (tramite il Gabinetto del Ministro) le proprie osservazioni, “eventualmente formulando motivate proposte di modifica”. Le osservazioni non possono comunque essere inoltrate prima del quarto mese della predetta fase annuale (questo per evitare proposte non fondate su un sufficiente periodo di sperimentazione).

È importante sottolineare che la c.d. fase di sperimentazione non comporta che il nuovo assetto organizzativo, per il primo anno, sia meramente sperimentale e quindi,

in qualche modo, non effettivo. È evidente, infatti, che gli uffici devono comunque funzionare e che non esiste più un assetto organizzativo preesistente su cui fondare altrimenti la loro attività. La fase sperimentale ha l'unico scopo – il solo consentito dai limiti normativi del d.m. – di richiamare l'attenzione dei titolari di uffici dirigenziali generali sulla necessità di monitorare con particolare cura la prima fase di applicazione del nuovo assetto, fornendo un contributo di idee e di esperienza all'Amministrazione per le correzioni di rotta che si rendessero eventualmente necessarie.

4.1.3. L'Allegato A

Come già precisato, i d.m. del 27 dicembre 2001 constano anche, oltre che dell'articolato, di due allegati che contengono l'individuazione vera e propria dei posti di funzione e le linee guida per l'attuazione concreta del nuovo modello organizzativo.

L'Allegato A di entrambi i decreti, in particolare, reca l'elenco, rispettivamente, dei posti di funzione presso gli U.T.G. e di quelli presso gli uffici centrali. La struttura dei due allegati è leggermente diversa, ma entrambi descrivono i posti di funzione in una colonna a sua volta suddivisa in due finche: nella prima sono indicati – cioè individuati e definiti – gli *uffici dirigenziali* e nella seconda gli *incarichi*³³. Ogni *posto di funzione* risulta, pertanto, dalla *combinazione dell'ufficio e dell'incarico*: negli uffici monocratici (aree funzionali e servizi) le due voci coincidono (=un ufficio, un incarico); negli uffici di staff, invece, possono esservi più incarichi per un singolo ufficio. Il riferimento alla “individuazione organizzatoria”, cioè alla istituzione e definizione degli uffici dirigenziali affidati ai funzionari prefettizi, è evidente (v. §2.3).

Quanto alle differenze fra i due allegati:

l'**Allegato A del d.m. sugli U.T.G.** consta di otto tabelle che individuano i posti di funzione nelle già descritte due finche di un'unica colonna e recano, accanto a ogni incarico, l'individuazione della qualifica necessaria per poterlo ricoprire (viceprefetto o viceprefetto aggiunto); una nona tabella reca l'elencazione delle funzioni proprie di ciascun ufficio (area, servizio o ufficio di staff): la denominazione e le funzioni degli uffici, infatti, sono omogenee per tutte le sedi, anche nel numero

³³ Una tabella esemplificativa può agevolare l'illustrazione della tecnica descrittiva adottata nelle tabelle di individuazione:

Posto di funzione		Qualifica
Ufficio dirigenziale	Incarico	
Area V: Diritti civili, cittadinanza, condizione giuridica dello straniero, immigrazione e diritto d'asilo	Dirigente dell'area	Viceprefetto
Servizio di gestione del personale	Dirigente del servizio	Viceprefetto aggiunto

Come si vede, il posto di funzione risulta dalla combinazione dell'ufficio con l'incarico, coerentemente con le premesse teorico-giuridiche esposte nel § 2.3 e, quindi, con la natura di atto di organizzazione del d.m. del 27 dicembre 2001.

progressivo romano che contraddistingue aree e servizi, il quale resta costante per comodità di indicazione (per esempio, l'Area competente in materia di raccordo con gli enti locali è sempre la II in tutte le tabelle). La distribuzione delle sedi nelle otto tabelle *ha riguardo esclusivo a criteri quantitativi e non comporta alcuna valutazione in merito alla graduazione dei posti di funzione*³⁴; ciò anche perché, ove gli U.T.G. sono più grandi e il carico di lavoro maggiore si è provveduto a istituire due o più posti di funzione omonimi in luogo di uno, al fine di mantenere, per quanto possibili, omogenei i posti di funzione di pari funzione nelle diverse sedi³⁵.

L'Allegato A del d.m. sugli uffici centrali consta di un numero maggiore di tabelle poiché ogni ufficio dirigenziale generale – cui ciascuna tabella si riferisce con l'eccezione di alcuni uffici di diretta collaborazione di livello inferiore (come le segreterie dei sottosegretari) – è diverso dall'altro e le rispettive unità dirigenziali non sono quindi ripetibili³⁶; vi sono, pertanto, 48 tabelle e, inoltre, non vi è una tabella

³⁴ Le cento sedi di U.T.G. sono state classificate, ai fini dell'inclusione in una o nell'altra tabella, con criteri esclusivamente quantitativi, prendendo in considerazione, in primo luogo, la dimensione delle rispettive circoscrizioni territoriali in termini di abitanti. Le graduatorie ottenute sono state modificate, nel 20% dei casi, per mezzo di coefficienti tratti da particolari fattori di complessità (per esempio alcune sedi sono state equiparate a sedi di maggiore popolazione in presenza di situazioni particolari quali la criminalità organizzata, la forte industrializzazione, l'intensa immigrazione, il disagio socio-economico ecc.).

La circostanza, poi, per cui l'articolo che fa rinvio alle otto tabelle, raggruppa le sedi di cui alle tabelle 1, 2 e 3 nel comma 2, quelle di cui alle tabelle 4, 5 e 6 nel comma 3 e quelle di cui alle tabelle 7 e 8 nel comma 4, ha riguardo soltanto alla tipologia delle sedi (grandi, medie e piccole) secondo quanto esposto nella nota successiva; trattasi, quindi, di una *classificazione che attiene esclusivamente alla tecnica organizzativa e non ha conseguenze sul piano giuridico*.

³⁵ La tecnica seguita nell'articolazione delle aree e dei servizi presso le diverse sedi ha dovuto tenere conto del fatto che le fonti normative (il d.lgs. n. 139/2000, Tabella B, e il d.P.R. n. 287/2001) si limitano a definire due modelli astratti – uno regionale e uno provinciale – che devono poi essere adattati alle diverse realtà locali (è evidente che fra un capoluogo di regione come Milano e uno come Campobasso vi sono differenze rilevanti). In ciò è stata d'aiuto una caratteristica fondamentale della struttura dell'organizzazione per processi, la quale è modulare e flessibile e si adatta facilmente a strutture di diverse dimensioni. Per questa ragione, non si è prevista sempre e necessariamente in tutti gli U.T.G. una perfetta coincidenza tra *aree funzionali e servizi in senso soggettivo* (cioè gli uffici) e *aree funzionali e servizi in senso oggettivo* (cioè le funzioni). In particolare:

- nelle **strutture più piccole** (tabelle 7 e 8), ad un medesimo ufficio, (una sola *area funzionale in senso soggettivo*) saranno tendenzialmente assegnate due *funzioni* (quindi due *aree funzionali in senso oggettivo*); per esempio, nella tabella 8 l'Area I comprende due aree individuate dal d.lgs. n. 139/2000: "ordine e sicurezza pubblica" e "diritti civili, cittadinanza, condizione giuridica dello straniero, immigrazione e diritto d'asilo";
- nelle **strutture più grandi** (tabelle 1, 2 e 3), i processi di un medesimo gruppo (relativi ad una medesima *area funzionale in senso oggettivo*) saranno tendenzialmente distribuiti tra più *gruppi di processo* (quindi, tra due o tre *aree funzionali in senso soggettivo*); per esempio nella tabella 1 l'Area I "ordine e sicurezza pubblica" è affiancata da due omonime "Area I bis" e "Area I ter"; l'Area V "diritti civili, cittadinanza, condizione giuridica dello straniero, immigrazione e diritto d'asilo" è affiancata da un'omonima "Area V bis";
- nelle **strutture intermedie** (tabelle 4, 5 e 6) si verificherà una tendenziale, anche se non assoluta (considerata la loro diversa ampiezza e complessità), coincidenza tra *gruppi di processi (aree funzionali in senso oggettivo)* e *gruppi di processo (aree funzionali in senso soggettivo)*; per esempio nelle sedi di cui alla tabella 6 vi sono un'Area I "ordine e sicurezza pubblica" e un'Area V "diritti civili, cittadinanza, condizione giuridica dello straniero, immigrazione e diritto d'asilo".

³⁶ Si è cercato, tuttavia, di mantenere una certa uniformità almeno fra gli uffici di diretta collaborazione dei capi di dipartimento, onde consentire un'agevole individuazione delle competenze, anche ai fini del dialogo fra detti uffici e il resto dell'Amministrazione. Per esempio, l'Ufficio legislativo del Ministero troverà i suoi naturali interlocutori nell'Ufficio II di ogni Dipartimento, competente sempre in materia di affari legislativi. Naturalmente tale uniformità non si è potuta estendere anche al Dipartimento della pubblica sicurezza, a causa della nota specialità organizzativa che lo contraddistingue e dell'impossibilità di procedere a un riordino organizzativo dello stesso mediante lo strumento del d.m. di individuazione dei posti di funzione (v. quanto esposto nel §3.4).

finale che – come la tabella 9 dell’Allegato A dell’altro d.m. – specifichi tutte le funzioni: queste sono invece esposte in una quarta colonna, che le descrive dettagliatamente per ogni posto di funzione (salvo ove vi siano aree o servizi omonimi e progressivamente numerati, nel qual caso la funzione è comune e la ripartizione delle competenze sarà effettuata dal dirigente generale sovraordinato mediante il potere di specificazione riconosciuto dall’articolo 4, comma 4). Anche in questo allegato l’ordine numerale delle tabelle non ha alcun riferimento all’importanza degli uffici o a una loro graduazione per fini diversi dall’individuazione dei posti di funzione.

4.1.4. L’Allegato B

L’Allegato B dei d.m. del 27 dicembre 2001 rappresenta un’interessante novità nel panorama degli atti ordinamentali e di organizzazione dei pubblici uffici. Si tratta, infatti, di un vero e proprio **“manuale operativo”**, recante le *“linee guida per l’attuazione del nuovo modello organizzativo dei posti di funzione della carriera prefettizia”*.

Quest’ultimo documento non è un testo normativo in senso stretto, poiché non reca statuizioni, ma piuttosto esplicativo (da qui la definizione di “manuale”). La sua inclusione nei d.m. di individuazione dei posti di funzione risponde alla necessità di assicurare una piena comprensione del nuovo modello organizzativo e di tutte le sue rilevanti implicazioni sul piano ordinamentale, nonché di facilitare la corretta attuazione dei decreti ministeriali stessi.

Occorre infatti evitare che sotto una superficiale attuazione del nuovo disegno organizzativo continuino a essere applicati i previgenti meccanismi operativi, per esempio con il mantenimento di una forte dipendenza gerarchica dei dirigenti in posizione di staff dai capi degli uffici di staff, oppure in una sostanziale anche se informale sottoposizione di alcuni servizi a un’area in particolare in luogo di un’attività strumentale svolta in favore di tutte le aree interessate.

L’Allegato B, che costituisce comunque parte integrante dei decreti ministeriali del 27 dicembre 2001 e – come tale – deve essere applicato, ha appunto lo scopo di evitare inesatte applicazioni del nuovo modello organizzativo, fornendo all’uopo tutti i chiarimenti necessari.

Per questo motivo esso consta di due parti – ovviamente differenziate nei due d.m. con riguardo alle peculiarità degli uffici centrali e di quelli periferici – relative, la prima, alla descrizione del nuovo modello organizzativo e delle nuove modalità operative (*l’organizzazione per processi e i suoi principi, le tipologie di processo*) e, la seconda, alla illustrazione dettagliata dei diversi ruoli organizzativi (*management generale, co-management generale, management operativo di processo, management operativo di progetto, management specifico, professional*) e delle diverse strutture tipo della nuova struttura (*aree funzionali, servizi e uffici di staff*).

L’Allegato B è anche illustrato da grafici e diagrammi di flusso, cosa, questa, che rappresenta un’ulteriore novità nel panorama dei provvedimenti ministeriali di organizzazione.

4.2. I problemi aperti dai d.m. del 27 dicembre 2001: il numero dei posti di funzione; la partecipazione sindacale

4.2.1. La disparità fra il numero dei posti di funzione e la dotazione organica della carriera prefettizia. Profili di compatibilità economica

I decreti di individuazione dei posti di funzione fin qui descritti attuano una riorganizzazione di consistente portata nell'ambito dell'Amministrazione dell'interno. Ne consegue che, anche nell'auspicabile ipotesi che la loro attuazione non incontri ostacoli di fatto, vi sono comunque alcuni problemi insiti nell'adattamento della struttura organizzativa al nuovo modello.

Il più evidente fra essi è dato dalla disparità fra il numero dei posti di funzione complessivamente individuati dai due decreti e la dotazione organica dei viceprefetti e dei viceprefetti aggiunti come stabilita dal d.lgs. n. 139/2000.

A questo proposito giova premettere che la dotazione organica, per la carriera prefettizia, resta materia assoggettata alla legge, cioè non delegificata, contrariamente a quanto è stato disposto dalle recenti riforme dell'impiego alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni per quasi tutti i comparti del personale statale. "Il d.lgvo n. 29/1993 [ora confluito nel d.lgs. n. 165/2001], infatti, nel delegificare in via generale la materia – stabilendo, all'art. 6, una procedura amministrativa di determinazione degli organici – ha mantenuto ferme per alcune amministrazioni (Presidenza del Consiglio, Esteri, e, per quanto d'interesse, Interno, quale amministrazione che esercita competenze istituzionali in materia di pubblica sicurezza) "le particolari disposizioni dettate dalle normative di settore". Sulla base di tale assetto normativo il personale prefettizio è rimasto pertanto sottratto alle procedure di rideterminazione degli organici incentrate sulla misurazione dei carichi di lavoro, applicabile esclusivamente, come ritenuto dal Dipartimento della funzione pubblica, al solo personale contrattualizzato dell'Amministrazione civile dell'interno"³⁷.

La mancanza dell'obbligo di rilevazione dei carichi di lavoro, o di altri sistemi per la verifica della consistenza organica utile per l'assolvimento delle funzioni istituzionali, ha fatto sì che il numero di viceprefetti e di viceprefetti aggiunti indicato nel d.lgs. n. 139/2000 (Tabella B) sia stato determinato senza una previa valutazione delle effettive necessità, ma soltanto in una generica "ottica di razionalizzazione degli organici delle nuove qualifiche, tenendo conto del quadro complessivo delle attribuzioni demandate al personale prefettizio sulla base di norme già vigenti, per quanto non ancora applicabili"³⁸. In ogni caso già il d.lgs. n. 139/2000 è andato nella direzione, evidentemente avvertita come necessaria, di una diminuzione dei

³⁷ Il passo è tratto dalla relazione di accompagnamento allo schema di decreto legislativo che sarebbe poi divenuto il d.lgs. n. 139/2000.

³⁸ *Ibidem ut supra*.

posti in organico, che sono passati – per le tre qualifiche - da 1902 a 1834 (i 1745 della Tabella B più gli 88 viceprefetti di cui all'articolo 2, comma 3³⁹).

Ma soltanto all'atto della ricognizione delle funzioni e dell'effettivo fabbisogno di unità dirigenziali prefettizie dell'amministrazione periferica e centrale, si è potuta ottenere una valutazione fondata su basi concrete. Si è così pervenuti a due conclusioni:

- 1) la dotazione organica del d.lgs. n. 139/2000, per quanto concerne il dato complessivo dei dirigenti non generali (viceprefetti e viceprefetti aggiunti, il cui numero complessivo, comprensivo dell'aumento di 88 posti, è di 1688, dei quali 623 viceprefetti e 1065 viceprefetti aggiunti), è risultata eccessiva, poiché l'innalzamento del livello di tutta la carriera, ora interamente dirigenziale, ha comportato un minore fabbisogno di funzionari prefettizi, anche in considerazione di quella parallela crescita di peso e di quantità delle funzioni svolte di cui si è detto nel §1;
- 2) la dotazione di diritto dei viceprefetti aggiunti è risultata eccessiva e quella dei viceprefetti insufficiente, in considerazione del fatto che la maggior parte delle funzioni indicate nella Tabella B d.lgs. n. 139/2000 sono riservate alla competenza dei viceprefetti; per rendersi con immediatezza conto di ciò è sufficiente consultare la tabella riassuntiva delle titolarità di ciascuna unità dirigenziale degli U.T.G, riportata nel § 3.2⁴⁰;

In conseguenza di quanto constatato, si è dovuto procedere in due direzioni:

- 1) individuazione di un numero complessivo di posti di funzione inferiore al numero di funzionari prefettizi previsti nella dotazione organica del d.lgs. n. 139/2000; il numero complessivo di posti individuati è, infatti, di **1465**, a fronte dei **1688** funzionari nell'organico di diritto e dei **1422** effettivamente in servizio alla data del 10 ottobre 2001;
- 2) rimodulazione del rapporto numerico fra le due qualifiche dirigenziali non generali, con previsione – rispetto alla dotazione organica del d.lgs. n. 139/2000 – di un numero più alto di viceprefetti e un numero più basso di viceprefetti aggiunti; dei **1465 posti di funzione individuati**, infatti, **719** sono da viceprefetto e **746** da viceprefetto aggiunto;

³⁹ Tale norma prevede l'aumento dell'organico dei viceprefetti, appunto in numero di 88 unità, a decorrere dalla data di inizio della XIV legislatura, termine questo già trascorso. L'incremento si spiega con le esigenze di copertura del servizio di commissariato del Governo presso le regioni, ai sensi dell'articolo 10, comma 3, del d.lgs. n. 303/1999.

⁴⁰ Nella direzione dell'aumento dei posti da viceprefetto ha pesato, altresì l'istanza proveniente da molti titolari di uffici dirigenziali generali per l'attribuzione delle funzioni di affermata delicatezza – presso gli uffici centrali – a dirigenti non generali del grado più alto, cioè a viceprefetti; ciò in quanto, il recente riconoscimento legislativo della dirigenzialità della qualifica di viceprefetto aggiunto non ha ancora superato, nella realtà dei fatti, la diffusa percezione che l'affidamento di certi compiti a funzionari della qualifica superiore ne garantisca un più autorevole esercizio.

La prima soluzione non ha posto particolari problemi di compatibilità con l'ordinamento poiché, da un lato, il numero dei funzionari attualmente in servizio è non soltanto minore della dotazione organica ma anche del numero dei posti di funzione individuati dai d.m. del 27 dicembre 2001 e, dall'altro, vi è un risparmio di spesa futura: è evidente che l'esistenza di un numero di posti inferiore alla dotazione organica non rende necessario all'Amministrazione di provvedere alla copertura di vacanze che non sono, appunto, più tali. Infatti, l'Amministrazione, a seguito di una reale ricognizione delle funzioni e delle esigenze di servizio, si è resa conto che è sufficiente un numero di dirigenti inferiore a quello consentito dall'organico di diritto, e ha quindi previsto un numero di incarichi minore; di conseguenza non si potrà procedere ad assunzioni che colmino i vuoti sul predetto organico.

La seconda soluzione, invece, ha posto un problema con riferimento all'aumento dei posti da viceprefetto, posto che la diminuzione di quelli da viceprefetto aggiunto – come la diminuzione complessiva – non crea alcuna difficoltà. Il numero attuale di viceprefetti, rilevato il 10 ottobre 2001, è di **502** (che raggiungono i **600** con le promozioni degli ultimi due anni, tuttora in corso di perfezionamento), a fronte di **920** viceprefetti aggiunti. Il numero di viceprefetti previsti in organico dal d.lgs. 139/2000 è di **623**, mentre il numero dei posti di funzione individuati – per i viceprefetti – è di **719**. Ne consegue che, una volta effettuate le promozioni necessarie a raggiungere le **623** unità, mancheranno ancora **96** viceprefetti per la copertura dei relativi incarichi.

A quel punto, la soluzione più immediata dovrebbe essere l'affidamento degli uffici dirigenziali vacanti in reggenza ai viceprefetti aggiunti in esubero (vi saranno, infatti, ancora $920-121=799$ viceprefetti aggiunti a fronte di 746 posti); anzi si dovrebbe ricorrere da subito ad alcune reggenze; infatti, anche per i viceprefetti che è possibile promuovere sulla base dell'attuale organico di diritto, sono necessari dei tempi tecnici non brevissimi. La reggenza – una volta che si sarà provveduto a determinare le retribuzioni di posizione mediante il decreto ministeriale di cui all'articolo 20 del d.lgs. n. 139/2000 ancora da adottare con riferimento ai nuovi incarichi di funzione – dovrebbe avere un costo quantificabile nella differenza fra la retribuzione accessoria media spettante per le posizioni da viceprefetto aggiunto e quella media spettante per le posizioni da viceprefetto; costo – comunque eventuale o molto modesto ⁴¹ – che in ogni caso sarebbe sostenuto con le normali dotazioni del fondo per il trattamento economico accessorio della carriera prefettizia.

È opportuno, in merito, aggiungere qualche altra parola sul risparmio di spesa. Si deve, infatti, tenere presente che, ove non si fosse deciso di individuare

⁴¹ Peraltro, è probabile che tale costo, che sarà quantificato all'atto della stipulazione dell'Accordo negoziale per il biennio 2002-03, alla luce del provvedimento di graduazione dei posti di funzione che sarà adottato ai sensi dell'articolo 20 del d.lgs. n. 139/2000, possa essere facilmente compensato mediante una quantificazione mirata delle retribuzioni di posizione.

solo i posti di funzione effettivamente necessari all'Amministrazione, ma si fossero invece individuati tanti posti quanti sono i funzionari previsti dalla tabella B del d.lgs. n. 139/2000 (cosa peraltro del tutto legittima), *si sarebbe creata la necessità di attribuire un alto numero di incarichi a scavalco* (circa 300). Ad invarianza del fondo per il trattamento accessorio, tale situazione avrebbe determinato un fortissimo impatto negativo sui relativi trattamenti di posizione e avrebbe posto le basi per un ovvio aumento futuro di spesa (necessario per potere mantenere i trattamenti accessori nei limiti minimi previsti dall'Accordo negoziale - d.P.R. n. 316/2001).

Sotto un diverso angolo visuale, guardando cioè alla previsione di un numero di posti di funzione da viceprefetto superiore rispetto al numero dei viceprefetti attualmente previsti (nell'organico di diritto) ed esistenti (nell'organico di fatto), deve affermarsi chiaramente – a costo di un'ulteriore ripetizione – che da ciò non discende alcun obbligo o impegno dell'Amministrazione a provvedere a un aumento della dotazione organica prevista dal d.lgs. n. 139/2000. D'altro canto, nel procedere all'individuazione dei posti di funzione, cioè degli uffici dirigenziali, non si poteva né si doveva tenere presente alcun altro criterio diverso da quello delle effettive esigenze funzionali.

In seguito, *de jure condendo*, se lo si riterrà opportuno, si potrebbe provvedere all'adeguamento della dotazione organica del d.lgs. n. 139/2000; ciò che non potrà avvenire se non mediante un intervento legislativo modificativo della Tabella B, nella parte in cui indica gli attuali valori numerici. Nel contempo si dovrà prevedere una correlativa, maggiore riduzione della dotazione di diritto dei viceprefetti aggiunti, che è viceversa superiore al numero di posti di funzione individuati; siffatta diminuzione – che è tale anche in termini assoluti (viceprefetti + viceprefetti aggiunti) e mira a una riduzione del numero complessivo dei prefettizi⁴² - sarà non solo formale ma anche reale, perché effettuata attraverso promozioni di 96 viceprefetti aggiunti al grado di viceprefetto.

A questo proposito si può prevedere che la spesa necessaria per tale operazione (cioè per l'aumento della dotazione organica da viceprefetto) sia valutabile in poco meno di un milione di euro al lordo oneri dipendente, che corrisponde a circa un milione e trecentosessantamila euro se calcolata al lordo oneri Stato.

Infatti, la retribuzione fondamentale (stipendio + i.i.s. + tredicesima) dei viceprefetti aggiunti è pari, ai sensi del d.P.R. n. 316/2001, a lire 63.715.000 e quella dei viceprefetti a lire 83.573.000 (valori al lordo dipendente, netto oneri Stato); al lordo

⁴² Come sopra accennato, vi è un orientamento tendenziale verso la progressiva riduzione dell'organico complessivo della carriera prefettizia, ritenendo che questa debba concentrarsi sempre di più sul suo *core business* caratterizzante, cioè sulle funzioni di rappresentanza generale e amministrazione generale, lasciando alla dirigenza amministrativa la gestione dei settori di attività più propriamente amministrativo-contabili.

degli oneri Stato, tali valori salgono a lire 88.169.000 e a lire 115.648.000. Il costo di ogni sostituzione di un viceprefetto aggiunto con un viceprefetto è dunque pari a lire 19.857.000 (che è la differenza fra la retribuzione delle due qualifiche), che corrispondono a lire 27.479.000 se calcolate al lordo oneri Stato. Il costo dei 96 viceprefetti in più rispetto alla dotazione organica attuale è, pertanto, al lordo dipendente di lire 1.906.320.000 ($19.857.000 \times 96$), pari a € 984.532,00, e al lordo oneri stato di lire 2.637.966.000, pari a € 1.362.396,00.

Non si è tenuto conto, in tale calcolo, della retribuzione accessoria (posizione e risultato) perché essa è legata al posto di funzione e non alla qualifica del funzionario che lo ricopre; come esposto poco sopra, peraltro, la maggiore spesa in termini di retribuzione accessoria, data dall'aver previsto un numero maggiore di posti da viceprefetto, trova il necessario finanziamento nel fondo per l'accessorio già esistente al momento.

In ogni caso, anche a voler considerare la retribuzione accessoria nel calcolo della maggiore spesa che seguirebbe alla revisione degli organici di cui si parla in prospettiva, si può quantificare un onere complessivo di un milione e ottocentomila euro al lordo dipendente (tre miliardi e quattrocentoquarantaseimila lire). Infatti, la retribuzione media dei viceprefetti aggiunti è pari, ai sensi del d.P.R. n. 316/2001, a lire 83.700.000 e quella dei viceprefetti a lire 119.600.000 (valori al lordo dipendente, netto oneri Stato). Il costo di ogni sostituzione di un viceprefetto aggiunto con un viceprefetto è dunque pari a lire 35.900.000 (che è la differenza fra la retribuzione delle due qualifiche). Il costo dei 96 viceprefetti in più rispetto alla dotazione organica attuale è, pertanto, di lire 3.446.400.000 ($35.900.000 \times 96$), appunto pari a € 1.779.917,00.

Non si tratta, come si vede, di una cifra considerevole e, in ogni caso, il relativo finanziamento sarà un problema da affrontare soltanto ove e quando si dovesse predisporre un disegno di legge per la modifica della dotazione organica del d.lgs. n. 139/2000⁴³.

A ciò si aggiunga che sarebbe consigliabile non procedere legislativamente a una copertura immediata di tutta la vacanza organica nella qualifica di viceprefetto, bensì di programmarne un assorbimento scadenzato e progressivo in modo da consentire una razionale programmazione degli avanzamenti, tale da agevolare una reale selezione sul merito, da consentire un armonioso sviluppo di carriera per i funzionari e da favorire un riassorbimento scaglionato della maggiore spesa.

Sarà, in conclusione, opportuno predisporre un disegno di legge apposito che stabilisca le necessarie, sopra descritte modificazioni della dotazione organica del

⁴³ Con diverso calcolo, si può considerare che, orientativamente, due viceprefetti hanno un costo complessivo del lavoro mediamente pari a quello di tre viceprefetti aggiunti. Ne consegue che la spesa per un aumento di 96 unità (da 623 a 719) potrà ben essere compensata dal risparmio in termini assoluti derivante una ulteriore diminuzione di 53 unità di viceprefetto aggiunto (da 799 a 746), poiché per finanziare la spesa di 96 nuovi viceprefetti è sufficiente che la spesa per 32 viceprefetti aggiunti (un terzo di 96) venga meno.

d.lgs. n. 139/2000 e che, al contempo, preveda e disciplini una copertura programmata e scaglionata delle conseguenti vacanze nella qualifica di viceprefetto.

4.2.2. Possibili conseguenze della natura organizzatoria dei d.m. 27 dicembre 2001: gli obblighi del sistema di partecipazione sindacali

Uno delle questioni più delicate, relativamente ai processi di riorganizzazione, nasce dal sistema della partecipazione sindacale. Diversi atti di organizzazione, infatti, sono assoggettati ad obblighi di informazione preventiva o successiva e, talora, di consultazione e concertazione con le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative del personale interessato. È pertanto opportuno fare chiarezza sullo specifico profilo.

Gli obblighi di informazione sindacale sono previsti – per i dirigenti non prefettizi e il restante personale contrattualizzato – dai rispettivi contratti collettivi.

In particolare, il CCNL Comparto ministeri 1998-2001, attualmente in vigore, all'articolo 6 prevede per il personale contrattualizzato non dirigente i seguenti istituti relativi ai processi di organizzazione:

- 1) *obbligo di informazione preventiva* sulla definizione delle “dotazioni organiche e loro variazioni”, sui “criteri di massima riguardanti l'organizzazione del lavoro”, sui “criteri generali per l'organizzazione e la disciplina degli uffici” e sulle “implicazioni dei processi generali di riorganizzazione dei Ministeri” (quali, per esempio, quelle contenute nel d.P.R. di organizzazione degli U.T.G.), nonché su i “processi di riorganizzazione delle amministrazioni aventi effetti generali sull'organizzazione del lavoro”;
- 2) *facoltà di consultazione* da attivare “prima dell'adozione degli atti interni di organizzazione aventi riflessi sul rapporto di lavoro”;
- 3) *obbligo di consultazione* in materia di “organizzazione e disciplina degli uffici”;
- 4) *obbligo di concertazione* sulle “implicazioni dei processi generali di riorganizzazione delle amministrazioni”.

Il vigente CCNL dell'Area I della dirigenza contrattualizzata 1998-2001, cui appartiene la dirigenza amministrativo-contabile del Ministero dell'interno, prevede invece l'obbligo di *consultazione* per l'adozione degli atti di “organizzazione e disciplina di strutture ed uffici, ivi compresa quella dipartimentale e distrettuale, nonché la consistenza e la variazione delle dotazioni organiche” (articolo 8); vi è dunque un parere obbligatorio, ma non vincolante, delle associazioni sindacali dotate del requisito della maggiore rappresentatività per ogni processo di riorganizzazione degli uffici di cui sono o possono essere titolari i dirigenti dell'Area I.

Da questa succinta esposizione delle norme contrattuali emerge che i d.m. del 27 dicembre 2001 non sono soggetti a obblighi di partecipazione sindacale nei confronti dei sindacati delle componenti non prefettizie dell'amministrazione. Ciò perché, o le fasi di informazione, consultazione e concertazione si pongono *a monte* dei decreti ministeriali, riguardando i “criteri di massima riguardanti l'organizzazione del lavoro”.

ro”, i “criteri generali per l’organizzazione e la disciplina degli uffici”, le “implicazioni dei processi generali di riorganizzazione dei Ministeri” e “l’adozione degli atti interni di organizzazione aventi riflessi sul rapporto di lavoro” (informazione preventiva e concertazione); oppure si situano *a valle* dei decreti, in quanto riguardano l’“organizzazione e disciplina degli uffici” (consultazione), ma non la loro istituzione.

L’istituzione degli uffici dirigenziali, infatti, è oggetto di partecipazione sindacale soltanto con i sindacati del personale direttamente interessato all’individuazione dei posti e degli incarichi che sarà quindi chiamato a occupare, cioè con le associazioni sindacali dei dirigenti prefettizi e degli altri corpi dirigenziali, mentre le linee generali e i criteri organizzativi, soprattutto nella misura in cui hanno evidenti ricadute sull’organizzazione del lavoro, formano materia di partecipazione per i sindacati del personale non dirigenziale. È oggetto di confronto (consultazione) con questi ultimi anche l’organizzazione interna degli uffici dirigenziali – come si diceva “a valle” della loro istituzione – poiché essa riguarda direttamente il personale non dirigenziale e le sue modalità lavorative ⁴⁴.

A questo proposito è da evidenziare che, una volta attuati i decreti del 27 dicembre 2001, e nominati i titolari dei posti di funzione, vale a dire degli uffici dirigenziali, questi ultimi dovranno attivare le prescritte forme di partecipazione sindacale con i soggetti sindacali rappresentativi del personale non dirigenziale interessato. Ma su questo punto – come sugli altri aspetti dell’attuazione dei d.m. – è opportuno soffermarsi appositamente.

4.3. L’attuazione dei d.m. 27 dicembre 2001

I decreti ministeriali di individuazione dei posti di funzione richiederanno una complessa fase di attuazione, resa particolarmente delicata dal forte impatto innovatore del nuovo assetto organizzativo.

Appare utile schematizzare le fasi attuative, anche per fornire un utile strumento ai titolari degli uffici di livello dirigenziale generale e degli altri uffici dirigenziali.

- 1) **Publicità:** non è prevista alcuna forma di pubblicità costitutiva (integrativa dell’efficacia); tuttavia è opportuno dare ai d.m. idonee forme di pubblicità notizia, quali la pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale ovvero la comunicazione a tutti gli uffici dell’Amministrazione dell’interno mediante circolare; in ogni caso i decreti sono efficaci una volta sottoscritti (cosa che è accaduta il 27 dicembre 2001) ed esperiti i controlli previsti.

⁴⁴ Ulteriore dimostrazione di ciò è nel dettato dell’articolo 9, comma 1, del D.P.R. n. 287/2001, relativo all’organizzazione degli U.T.G. Tale norma prevede che l’organizzazione interna degli U.T.G. è definita “garantendo ai titolari degli uffici [dirigenziali non generali] 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 [ora articolo 10 del d.lgs. n. 165/2001] e dall’articolo 31 del decreto legislativo n. 139 del 2000”.

- 2) **Conferimento degli incarichi dirigenziali:** una volta ufficialmente comunicati i d.m. a tutti gli uffici dirigenziali generali di I livello (dipartimenti, uffici di diretta collaborazione con il Ministro, uffici territoriali del Governo), i relativi titolari provvedono alla ricognizione dei funzionari prefettizi *già assegnati presso le rispettive sedi* (articolo 3, comma 1 dei d.m. 27 dicembre 2001); a ciascun funzionario dovrà essere conferito – entro trenta giorni dall’entrata in vigore dei d.m. (articolo 3, comma 3) – un posto di funzione dirigenziale, scelto discrezionalmente dal titolare dell’ufficio dirigenziale generale fra quelli che le tabelle di cui agli Allegati A dei d.m. attribuiscono loro; a questo punto potranno verificarsi tre ipotesi:
- a) *i funzionari sono esattamente in numero pari rispetto ai posti di funzione*, nel qual caso *nulla quaestio*, salva la necessità di provvedere con attenzione alla *specificazione* delle competenze, sia nell’ipotesi in cui le funzioni previste dalle tabelle degli Allegati A dei d.m. necessitino di precisazione, sia nell’ipotesi in cui le stesse tabelle prevedano più uffici di pari nome e pari funzione (i c.d. uffici *bis*, *ter*, ecc.), secondo quanto già esposto nel § 4.1.2 in merito all’articolo 3, comma 4, dei decreti ministeriali;
 - b) *i funzionari sono in numero superiore ai posti di funzione*: in questo caso la situazione di eccedenza d’organico dovrà essere comunicata al Dipartimento degli affari interni e territoriali, che dovrà attivare le procedure per la mobilità del personale in esubero; nel frattempo, poiché un funzionario prefettizio non può restare privo di incarico (cfr. l’articolo 12, comma 2 e l’articolo 23 del d.lgs. n. 139/2001)⁴⁵, si può utilizzare la previsione di cui all’articolo 3, comma 7, dei d.m. del 27 dicembre 2001, al quale consente “in sede di prima applicazione, per fare fronte a particolari, motivate e temporanee esigenze d’ufficio”, di individuare – con apposito decreto ministeriale – “ulteriori incarichi di funzione nell’ambito degli uffici di staff previsti dalle tabelle allegate”; la durata di tali incarichi, tuttavia, non può superare i due anni (tale ultima prescrizione ha lo scopo di consentire la copertura degli incarichi che, presso altre sedi, restino invece vacanti);
 - c) *i funzionari sono in numero inferiore ai posti di funzione*; in tal caso si applicherà l’articolo 3, comma 6 dei d.m.: le vacanze dovranno

⁴⁵ L’articolo 23 – in particolare – prevede che la privazione del posto di funzione sia una sanzione per “grave inosservanza delle direttive” o per “ripetuta valutazione negativa”; trattasi dunque di un provvedimento sanzionatorio che giunge al termine di un procedimento in contraddittorio; sono pure previste delle garanzie (un “comitato di garanti” che esprime parere obbligatorio e vincolante). Se ne ricava una impostazione della privazione del posto di funzione quale evento patologico nella vita lavorativa del funzionario, certo non legato a questioni organizzative di qualsiasi tipo.

essere comunicate al Dipartimento degli affari interni e territoriali; questo procederà quindi, ai sensi dell'articolo 35 del decreto legislativo 19 maggio 2000, n. 139, alla ricognizione dei posti vacanti e alle conseguenti determinazioni ⁴⁶; nel frattempo si porrà il problema degli uffici dirigenziali privi di titolare i quali non possono essere retti da personale di qualifica inferiore (neppure con la “vicedirigenza”), per l'espressa riserva di funzioni operata a favore dei prefettizi dal d.lgs. n. 139/2001 (articolo 10); una soluzione potrà essere quella degli *scavalchi* (cioè del cumulo di due uffici dirigenziali in capo a un unico funzionario) e delle *reggenze* (cioè dell'attribuzione di un incarico da viceprefetto a un viceprefetto aggiunto) ⁴⁷.

L'atto di conferimento (*uno per ogni posto di funzione*) dovrà recare:

- a) l'esatta individuazione del posto di funzione (così come indicato nelle tabelle di cui agli Allegati A dei d.m.);
- b) l'esatta indicazione del funzionario cui è conferito il posto (nome e qualifica);
- c) la durata dell'incarico (fra uno e cinque anni, secondo quanto previsto dall'articolo 11, comma 2, del d.lgs. n. 139/2000) ⁴⁸;
- d) una motivazione che dia atto di quanto prescritto dall'articolo 11, comma 1, del d.lgs. n. 139/2000, il quale stabilisce che tutti gli incarichi di funzione siano conferiti “tenendo conto della natura e delle caratteristiche dei programmi da realizzare, nonché delle attitudini e delle capacità professionali del funzionario”.

3) Distribuzione delle risorse umane e strumentali: i titolari degli uffici dirigenziali generali che hanno conferito i posti di funzione, per ogni conferimento devono indicare le risorse attribuite in termini di personale (risorse umane) e di beni strumentali (uffici e relative dotazioni); tendenzialmente a

⁴⁶ Vale anche su questo punto quanto osservato nella nota precedente.

⁴⁷ La possibilità degli scavalchi e delle reggenze è consentita dai principi generali dell'ordinamento, anche se non vi è una norma espressa che la contempra per i funzionari prefettizi; vi sono, peraltro, delle norme estensibili in via analogica, quali la disciplina sugli scavalchi dei segretari comunali, categoria accomunata alla carriera prefettizia dalla impossibilità ordinaria di sostituzione con personale di categoria inferiore (salvo ove sia previsto il vice-segretario, nei comuni maggiori), nonché la possibilità di reggenza degli uffici dirigenziali contrattualizzati (per la reggenza dei viceprefetti aggiunti di posti da viceprefetto, poiché in questo caso non opera la preclusione di cui all'articolo 10 del d.lgs. n. 139/2000 in merito alla sostituzione di funzionari prefettizi con personale estraneo).

Quanto agli aspetti economici, per la reggenza non si pone alcun problema, in quanto la retribuzione di posizione è legata al posto e non alla persona; ne consegue che il reggente percepirà la retribuzione di posizione relativa all'incarico dirigenziale di cui ha la reggenza. Per ciò che concerne, invece, lo scavalco – cioè il cumulo di due o più incarichi – sarà la contrattazione nazionale che dovrà prevederne condizioni, eventuali limiti (temporali ovvero quantitativi) e, soprattutto, la retribuzione relativa, così come avviene per la citata categoria dei segretari comunali e provinciali. In proposito, si osserva che il parallelismo non è casuale né fuorviante, considerato che i segretari sono, sì, una categoria privatizzata, ma presentano residui di pubblicità delle funzioni proprio nelle delimitazione delle sfere di competenza e nei procedimenti di nomina e di revoca (nel TUEL 2000 – articoli 97 e ss. – e nel regolamento di attuazione approvato con il d.P.R. 4 dicembre 1997, n. 465).

⁴⁸ Tendenzialmente, per ragioni di uniformità con la prassi già invalsa per i dirigenti contrattualizzati e per i prefetti, sembra congrua una durata media di due anni, e comunque non superiore a tre anni.

tale incombenza si deve procedere con lo stesso provvedimento di conferimento del posto di funzione, ma i d.m. del 27 dicembre 2001 richiedono soltanto che vi si provveda “contestualmente”, il che significa che si può stilare un diverso provvedimento purché contemporaneo o quasi rispetto al primo (e in ogni caso entro i trenta giorni dall’entrata in vigore dei d.m., secondo quanto previsto dall’articolo 3, comma 3, degli stessi). È quasi superfluo evidenziare come la distribuzione delle risorse debba essere congrua rispetto agli incarichi affidati, pena l’impossibilità di misurare e valutare efficacemente le prestazioni dirigenziali dei funzionari prefettizi incaricati.

- 4) **Partecipazione delle organizzazioni sindacali:** come già evidenziato nel § 4.2.2, i decreti di distribuzione delle risorse umane sono assoggettati a obblighi di partecipazione nei confronti dei sindacati del personale interessato. Sarà dunque necessario che i titolari degli uffici dirigenziali generali provvedano a comunicare i relativi provvedimenti alle organizzazioni sindacali indicate nell’articolo 6 del CCNL Comparto ministeri 1998-2001 prima di portarli ad esecuzione (informazione preventiva). Dall’informazione preventiva potrà poi scaturire una fase eventuale di confronto con i sindacati secondo quanto previsto dai contratti collettivi di lavoro.
- 5) **Trasmissione al Dipartimento degli affari interni e territoriali:** si è già ricordato che – ai sensi dell’articolo 3, comma 6 dei d.m. e per gli effetti dell’articolo 35 del d.lgs. n. 139/2000, gli atti di conferimento devono essere comunicati al dipartimento competente per l’amministrazione della carriera prefettizia.
- 6) **Registrazione della Corte dei conti:** dai provvedimenti di conferimento degli incarichi discendono conseguenze sul piano della spesa pubblica, poiché a ogni incarico è connessa una retribuzione di posizione determinata dal d.m. di attuazione dell’articolo 20 del d.lgs. n. 139/2000 (sulla cui mancata attuazione si veda quanto esposto nel § 5). Ne consegue la necessità di trasmettere tutti gli atti di conferimento alla Corte dei conti per la prescritta registrazione.
- 7) **Trasmissione all’organo competente per la liquidazione delle retribuzioni:** una volta registrati, gli atti di conferimento dovranno essere trasmessi agli organi competenti per la liquidazione delle retribuzioni dei funzionari prefettizi (cioè al Ministero dell’Interno, al Ministero dell’Economia e delle finanze e, per i funzionari che operano presso gli U.T.G., ai competenti Dipartimenti provinciali del tesoro); dal tipo di incarico, infatti, discenderà la retribuzione di posizione secondo quanto previsto dal citato decreto ministeriale di attuazione dell’articolo 20 del d.lgs. n. 139/2000.

- 8) **Organizzazione interna degli uffici dirigenziali non generali:** ai sensi dell'articolo 14, comma 1, del d.lgs. n. 139/2000, i viceprefetti e i viceprefetti aggiunti titolari di ciascun posto di funzione dovranno quindi provvedere all'organizzazione interna dei propri uffici. Anche tali atti sono assoggettati a obblighi di partecipazione sindacale (informazione preventiva e consultazione), per cui dovranno essere portati a conoscenza delle organizzazioni sindacali interessate prima che siano portati a esecuzione.

5. Il completamento del riordino organizzativo e ordinamentale: gli uffici dirigenziali non prefettizi e la piena attuazione del d.lgs. n. 139/2000

5.1. Gli uffici dirigenziali non prefettizi

5.1.1. In generale

Si è già chiarito in più di un'occasione, che la norma da cui discendono i d.m. del 27 dicembre 2001 – cioè l'articolo 10 del d.lgs. n. 139/2000 – è parallela rispetto all'articolo 4, comma 4, del d.lgs. n. 300/1999.

È dunque necessario che siano adottati ulteriori decreti ministeriali per l'attuazione della seconda disposizione. Tali provvedimenti dovranno individuare gli uffici dirigenziali non generali e non prefettizi di ogni ramo dell'Amministrazione dell'interno, centrale e periferica.

Nell'elaborazione dei predetti decreti ministeriali non si potrà – per evidenti ragioni di opportunità politico-amministrativa – prescindere dalle scelte di fondo e dalle impostazioni generali che già presiedono alla struttura organizzativa degli uffici prefettizi, così come descritta dai d.m. del 27 dicembre 2001.

Si tenga presente, a questo proposito, che il Ministro stesso ha posto tali scelte fondamentali al centro della propria azione politico-amministrativa e del proprio rapporto di fiducia con il Parlamento, come esplicitamente affermato in occasione dell'audizione sulle linee programmatiche del suo dicastero, tenutasi il 5 dicembre 2001 dinnanzi la I Commissione della Camera dei Deputati ⁴⁹.

⁴⁹ “Sono impegnato in questo senso a conferire vigore a questa nuova articolazione [dell'Amministrazione dell'Interno] 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. (...)

Si consideri, inoltre, che la dirigenza prefettizia è di gran lunga la più numerosa fra quelle dell'Amministrazione dell'interno ed è titolare, perciò, della gran parte degli uffici ⁵⁰.

Su un piano strettamente giuridico, peraltro, quanto appena osservato non impedisce che – proprio perché l'autorità adottante è la stessa (il Ministro dell'Interno), eventuali modifiche dei decreti del 27 dicembre saranno pur sempre possibili qualora dovessero rendersi necessarie. Anzi, basterà una semplice clausola appositamente inserita nei nuovi decreti i quali, poi, essendo di pari rango ma di data successiva rispetto a quelli del 27 dicembre 2001, ben potranno modificarne il contenuto, purché non incidano sui principi fondanti e sull'assetto organizzativo generale (per evidenti ragioni di opportunità e di buona amministrazione, oltre che per coerenza interna delle scelte già compiute dall'Amministrazione e dal suo vertice politico).

È opportuno esaminare separatamente le diverse situazioni, procedendo all'indicazione esatta di quali e quanti decreti siano da adottare.

5.1.2. Gli uffici centrali

Presso gli uffici centrali dell'Amministrazione dell'interno operano, come già esposto, quattro corpi dirigenziali:

- la carriera prefettizia;
- la dirigenza della Polizia di Stato;
- la dirigenza del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco;
- la dirigenza contrattualizzata del RUD (Ruolo unico della dirigenza);

Tali corpi sono diversamente distribuiti nei diversi uffici dirigenziali generali di I livello e posto che la dirigenza prefettizia è presente dappertutto:

- a) negli uffici di diretta collaborazione con il Ministro sono presenti soltanto alcuni dirigenti contrattualizzati;
- b) nel Dipartimento degli affari interni e territoriali e nel Dipartimento delle libertà civili e dell'immigrazione sono parimenti presenti solo dirigenti contrattualizzati;

Segue: nota 49

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".

⁵⁰ I dirigenti prefettizi sono – allo stato – circa 170 dirigenti generali (prefetti) e circa 1420 dirigenti non generali (viceprefetti e viceprefetti aggiunti), contro circa 200 dirigenti del ruolo unico (fra prima e seconda fascia), circa 630 dirigenti di P.S. (fra dirigenti generali, superiori e primi) e circa 200 dirigenti del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco.

- c) nel Dipartimento della pubblica sicurezza sono presenti sia dirigenti contrattualizzati sia dirigenti della Polizia di Stato;
- d) nel Dipartimento della difesa civile sono presenti sia dirigenti contrattualizzati sia dirigenti del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco.

Un ulteriore fattore di differenziazione è dato dalla già descritta particolarità ordinamentale del Dipartimento della pubblica sicurezza, ove l'organizzazione degli uffici è rimessa a diversa fonte di eguale rango: un decreto del Ministro dell'interno adottato di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze (v. § 3.4).

Ciò premesso saranno necessari i seguenti decreti ministeriali, i quali, posti in parallelo con quelli del 27 dicembre 2001, completeranno la nuova mappa organizzativa del Ministero dell'interno, ferme restando – come chiarito poco sopra – le scelte di fondo e l'impostazione generale già insite nei primi di tali decreti (che sono appunto quelli cui è dedicato il presente lavoro):

- 1) *decreto ministeriale di individuazione degli uffici dirigenziali non generali presso gli uffici di diretta collaborazione*, adottato ai sensi dell'articolo 4, comma 4, del d.lgs. n. 300/1999 e relativo agli uffici affidati ai dirigenti contrattualizzati;
- 2) *decreto ministeriale di individuazione degli uffici dirigenziali non generali presso il Dipartimento degli affari interni e territoriali*, adottato ai sensi dell'articolo 4, comma 4, del d.lgs. n. 300/1999 e relativo agli uffici affidati ai dirigenti contrattualizzati;
- 3) *decreto ministeriale di individuazione degli uffici dirigenziali non generali presso il Dipartimento delle libertà civili e dell'immigrazione*, adottato ai sensi dell'articolo 4, comma 4, del d.lgs. n. 300/1999 e relativo agli uffici affidati ai dirigenti contrattualizzati;
- 4) *decreto ministeriale di individuazione degli uffici dirigenziali non generali presso il Dipartimento della difesa civile e dei Vigili del fuoco*, adottato ai sensi dell'articolo 4, comma 4, del d.lgs. n. 300/1999 e relativo agli uffici affidati ai dirigenti contrattualizzati e ai dirigenti del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco;
- 5) *decreto ministeriale di individuazione degli uffici dirigenziali non generali presso il Dipartimento della pubblica sicurezza*, adottato ai sensi dell'articolo 4, comma 4, del d.lgs. n. 300/1999 e dell'articolo 5 della legge n. 121/1981 e relativo agli uffici affidati ai dirigenti prefettizi, contrattualizzati e della Polizia di Stato; è opportuno sottolineare che il concerto con altro Ministro non implica che l'autorità adottante del decreto di individuazione non sia la stessa degli altri decreti e che, quindi, le scelte fondamentali e l'impostazione generale già seguita nei d.m. del 27 dicembre 2001 non restino validi anche per quest'ultimo decreto ⁵¹, fermo restando che l'attu-

⁵¹ Vero è che l'articolo 5 della legge n. 121/1981 sembra fare un esplicito riferimento a una precisa struttura organizzativa di tipo tradizionale (il testo parla "degli uffici, dei servizi e delle divisioni"). Tuttavia, l'elencazione di uffici, servizi e divisioni si deve ritenere soltanto esemplificativa e non vincolante, sia perché il termine "uffici" è di per sé generico e onnicomprensivo, sia perché il d.lgs. n. 139/2000 – che parla, invece, di "aree funzionali e servizi", è in rapporto di specialità bilaterale o reciproca con la legge 121/1981, nel senso che i funzionari prefettizi presso il Dipartimento della P.S. non possono, comunque, che essere addetti ad aree, servizi e uffici di staff. Di ciò, pertanto, si dovrà tenere conto nel ridisegnare la struttura organizzativa di quel Dipartimento.

le individuazione dei posti di funzione per la carriera prefettizia presso il Dipartimento della P.S. ha carattere sperimentale e provvisorio (v. § 3.4).

5.1.3. Gli U.T.G.

Presso gli U.T.G., diversamente da quanto accade presso gli uffici centrali, si trovano a operare soltanto due corpi dirigenziali: i funzionari prefettizi e i dirigenti contrattualizzati del RUD. Questi, in realtà, possono ulteriormente essere suddivisi in due gruppi: i dirigenti dipendenti dal Ministero dell'interno, già appartenenti alle qualifiche dirigenziali della disciolta carriera di ragioneria, e quelli dipendenti dalle altre amministrazioni confluite negli Uffici territoriali del Governo.

Per ciò che concerne la fonte giuridica dell'individuazione dei relativi posti di funzione, il d.P.R. n. 287/2001 (che organizza gli U.T.G. al livello dirigenziale generale) non fa però alcuna distinzione fra i due sottogruppi, e dispone che l'articolo 4, comma 4 del d.lgs. n. 300/1999 sia attuato mediante "decreti di natura non regolamentare" – appunto come quelli di cui alla norma generale del d.lgs. n. 300/1999 – "adottati, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente regolamento"⁵², dal Ministro dell'interno, di concerto con... i ministri da cui dipendono gli uffici periferici confluiti, "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 secondo quanto previsto dalla tabella A allegata al medesimo decreto".

L'esplicito richiamo a salvaguardia del dettato del d.lgs. n. 139/2000 chiarisce che:

- 1) l'individuazione dei posti di funzione della carriera prefettizia è atto organizzativo, come più volte evidenziato nel presente lavoro;
- 2) l'impostazione generale dei decreti adottati ai sensi dell'articolo 10 del d.lgs. n. 139/2000 non è modificabile per mezzo dei decreti ministeriali di concerto adottati ai sensi dell'articolo 4, comma 4 del d.lgs. n. 300/1999 e dell'articolo 9, comma 3, del d.P.R. n. 287/2001⁵³.

Ciò premesso, per l'individuazione degli uffici dirigenziali non prefettizi presso gli U.T.G. dovrà essere adottato un decreto del Ministero dell'Interno, di concerto con gli altri Ministri interessati⁵⁴; tali uffici saranno, tendenzialmente, di due tipi:

⁵² Termine già largamente trascorso.

⁵³ Ciò non toglie, peraltro, che possa rendersi necessario tornare a intervenire per aspetti non essenziali – quali per esempio l'attribuzione o meno di un certo servizio comune a funzionari prefettizi – sui d.m. del 27 dicembre 2000. In tal caso, basterebbe inserire apposita clausola negli stessi decreti attuativi dell'articolo 9, comma 3, del d.P.R. n. 287/2001, poiché questi sono atti di pari grado rispetto ai primi e adottati – in via principale – dalla stessa autorità (il Ministro dell'interno); ne consegue che la norma successiva avrebbe idoneo effetto modificativo di quella antecedente.

⁵⁴ I quali, ai sensi dell'articolo 9, comma 3, del d.P.R. n. 287/2000, sono i seguenti (aggiornati alla nuova situazione dei ministeri):

- Ministro del lavoro e delle politiche sociali;
- Ministro delle attività produttive;
- Ministro delle infrastrutture e trasporti;
- Ministro delle comunicazioni.

- b) **aree funzionali**, aventi natura e posizione simili a quelle delle aree funzionali prefettizie (v. § 3.2); in tali aree dovranno confluire gli uffici dirigenziali delle Amministrazioni diverse da quella dell'interno, anche mediante accorpamenti o divisioni (per esempio, gli ispettorati provinciali del lavoro potrebbero costituire un'apposita area);
- c) **servizi comuni**, cioè i servizi non riservati, dai d.m. del 27 dicembre 2000, ai dirigenti prefettizi⁵⁵; tali uffici sono:
- il servizio amministrazione, servizi generali e attività contrattuale;
 - il servizio contabilità e gestione finanziaria;
 - il servizio per il controllo di regolarità amministrativa e contabile.

Naturalmente anche i servizi comuni appena elencati – a seconda delle dimensioni delle sedi – potranno essere accorpati (cosa che già è prevista, in alcuni casi, dal d.m. del 27 dicembre 2001 con riferimento alle piccole sedi e all'ufficio del vicario-coordinatore) oppure disaccorpati con il noto meccanismo degli uffici *bis, ter*, ecc.

Una volta individuati gli uffici dirigenziali non generali e non prefettizi con i descritti decreti, si procederà più o meno come per quelli prefettizi: i titolari degli U.T.G. sarebbero tenuti ad adottare atti di organizzazione interna, ai sensi dell'articolo 16, comma 1, lett. c, del d.lgs. n. 165/2001; tuttavia, il d.P.R. n. 287/2000, all'articolo 9, comma 1, prevede sia garantita “ai titolari degli uffici [dirigenziali non generali] 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 [ora articolo 10 del d.lgs. n. 165/2001] e dall'articolo 31 del decreto legislativo n. 139 del 2000”.

Ciò pone un problema di compatibilità fra le due norme. In sede di prima approssimazione si può però ritenere che la seconda, anche se di rango inferiore, possa comunque prevalere sulla prima perché speciale, perché successiva e, soprattutto, perché la norma di cui all'articolo 16 del d.lgs. n. 165/2000 ha la *ratio* di impedire una normazione di rango superiore (per esempio con decreto ministeriale) nella specifica materia, e non quella di rango inferiore; in questo senso è, indubbiamente, lo spirito del nuovo assetto delle fonti di organizzazione, come desumibile dal d.lgs. n. 165/2001 e dal d.lgs. n. 300/1999.

5.2. Stato dell'attuazione del d.lgs. n. 139/2000: una tabella di marcia per il futuro prossimo

L'adozione del d.m. di individuazione dei posti di funzione è soltanto il primo passo per la piena e organica attuazione della riforma della carriera prefettizia nonché, attraverso questa, della riforma organizzativa dell'Amministrazione centrale e

⁵⁵ Salvo quanto osservato nella nota n. 53.

periferica dell'interno, che ha, nei funzionari prefettizi, il corpo centrale dei propri organi.

Gli obiettivi del dlgs. n. 139/2000, del nuovo disegno della carriera, sono identificabili in:

- a) **dirigenzialità**, cioè attribuzione di effettive responsabilità dirigenziali;
- b) **formazione**, che consenta ai funzionari di assolvere in modo adeguato alle nuove funzioni;
- c) **valutazione**, cioè possibilità di valutare le prestazioni dirigenziali a fini premiali (carriera, attribuzione della retribuzione di risultato) o sanzionatori (cessazione dall'incarico, collocamento a disposizione);
- d) **mobilità**, cioè costruzione di un sistema di conferimento degli incarichi che, attraverso un meccanismo di pubblicazione delle sedi vacanti e di rotazione, consenta, a ciascun funzionario che si dichiari disponibile, l'espletamento di un "percorso di carriera";
- e) **"percorsi di carriera"**, cioè il disegno di un cammino le cui tappe sono incarichi diversificati e professionalizzanti; *iter* che i funzionari devono percorrere al fine dell'avanzamento a viceprefetto e, successivamente, dell'ingresso in quell'area del *prefettable* delineata dall'opera della commissione consultiva per la nomina a prefetto (articolo 9 del d.lgs. n. 139/2000).

Per il conseguimento di questi obiettivi, il d.lgs. n. 139/2000 getta solo le fondamenta di un quadro normativo che deve essere completato con l'adozione di diversi decreti ministeriali. A questo proposito non ci si può esimere dall'osservare che la situazione generale dell'attuazione del decreto legislativo è in ritardo sui tempi previsti e opportuni.

Una delle ragioni – ma non l'unica – del ritardo è stata il rifiuto di registrazione che la Corte dei conti ha opposto alla richiesta dell'Amministrazione dell'interno.

L'organo di controllo, dopo avere avanzato diversi rilievi in sede d'istruttoria, poi superati già nella fase istruttoria stessa accogliendo le controdeduzioni di questa Amministrazione, con propria deliberazione n. 13/2002/P, dell'8 maggio u.s., ha negato la registrazione per due distinte ragioni:

1) i due decreti ministeriali individuano i posti di funzione di livello dirigenziale non generale nell'ambito degli uffici di livello dirigenziale generale dell'Amministrazione dell'interno, a loro volta già individuati con tre regolamenti: il d.p.r. n. 287/2001 (sugli Uffici territoriali del Governo), il d.p.r. n. 398/2001 (sugli Uffici centrali del Ministero dell'Interno) e un terzo d.p.r. sugli uffici di diretta collaborazione con il Ministro dell'Interno, che all'8 maggio risultava ancora in attesa di registrazione da parte della stessa Corte, ma che successivamente – il 13 maggio u.s. – è stato regolarmente visto, registrato e pubblicato nella G.U. n. 118/2002 come d.P.R. 21 maggio 2002, n. 98;

2) nell'individuazione degli uffici dirigenziali non generali cui corrispondono

i posti di funzione dei viceprefetti e dei viceprefetti aggiunti effettuata dai dd.mm., è stato individuato un numero di uffici che – seppure decisamente inferiore al numero dei dirigenti previsti nell’organico di diritto (stabilito dalla tabella B del d.lgs. n. 139/2000) – è strutturato in modo tale da richiedere una presenza di 96 viceprefetti in più rispetto alla dotazione organica attuale, a fronte di oltre 300 viceprefetti aggiunti in meno; in buona sostanza si sono individuati uffici in numero nettamente inferiore a quello dei posti previsti nelle tabelle organiche (1.465 a fronte di 1.688), ma pressoché pari a quello dei dirigenti effettivamente in servizio (c.d. organico di fatto), non ritenendosi di dovere utilizzare completamente ogni possibilità di creazione di uffici dirigenziali, ma limitandosi alle effettive necessità funzionali ricognite.

Sul primo punto non sussiste più, come si è appena detto, alcuna ragione ostativa al visto e alla registrazione.

Sul secondo punto l’Amministrazione dell’interno – nel corso dell’istruttoria presso la Corte – ha più volte chiarito la propria posizione, già esposta nei paragrafi precedenti e che qui si richiama brevemente: l’individuazione dei posti di funzione per i dirigenti prefettizi attua due disposizioni distinte ma complementari: l’articolo 4, comma 4 del d.lgs. n. 300/1999 e l’articolo 10 del d.lgs. n. 139/2000; la prima è norma strettamente organizzativa, mentre la seconda è contenuta in un testo squisitamente ordinamentale, poiché relativo alla struttura del rapporto d’impiego di una particolare categoria di personale pubblico. Nella stesura dei dd.mm. in oggetto, questa Amministrazione ha inteso dare la necessaria prevalenza al profilo organizzativo, ovviamente nel pieno rispetto dei vincoli ordinamentali.

In altre parole, non si sono individuati uffici al solo scopo di soddisfare le istanze poste dalla norma ordinamentale che postula un posto di funzione per ogni dirigente prefettizio (pur non lasciandone alcuno senza funzione, fra quelli attualmente in servizio); bensì per garantire al meglio l’efficienza e l’efficacia del servizio e per assicurare un ordinato svolgimento delle funzioni prefettoriali, in aderenza al principio fondamentale di buon andamento della pubblica amministrazione (articolo 97 Cost.).

Ne consegue che si sono prima individuati gli uffici dirigenziali non generali necessari per l’espletamento delle funzioni istituzionali dell’Amministrazione, e quindi si sono attribuiti tali uffici quali incarichi alle due qualifiche dirigenziali non generali della carriera prefettizia (viceprefetti e viceprefetti aggiunti), risultando così ogni “posto di funzione” dalla giustapposizione di un “incarico” a un “ufficio” (come è d’immediata evidenza alla consultazione delle tabelle allegate ai dd.mm. 28 dicembre 2001). Nella corrispondenza fra incarichi e qualifiche si è applicata fedelmente la distinzione delle funzioni sancita dal d.lgs. n. 139/2000 (Tabella B).

Al termine di detta operazione si è constatato che il numero complessivo degli uffici dirigenziali era – come già evidenziato – inferiore al numero dei dirigenti previsto nell’organico di diritto (dal d.lgs. n. 139/2001); era tuttavia appena superiore all’organico di fatto, e non creava, pertanto, problemi di esubero di personale (fatta

eccezione per alcune sedi, la cui eccedenza era però riassorbibile dalle altre sedi).

Al contempo, peraltro, il numero dei posti da viceprefetto era superiore di 96 unità al corrispondente organico di qualifica nel d.lgs. n. 139/2001. Si è ritenuto, però, che ciò non costituisca un problema, visto che l'adozione di un atto organizzativo non obbliga immediatamente l'Amministrazione alla copertura di tutti i posti individuati e considerato che la successiva revisione delle dotazioni organiche, stante la complessiva riduzione delle stesse nelle due qualifiche in questione e tenuto conto del costo unitario del lavoro dei dirigenti, non avrebbe comportato alcun aumento di spesa (come già evidenziato).

Ciò premesso, l'Amministrazione ha comunque agito nella direzione indicata dalla Corte dei conti, favorita, in ciò da un'innovazione legislativa di non secondaria importanza (nella materia *de qua*): l'art. 7 del decreto-legge 6 maggio 2002, n. 83, convertito nella legge 2 luglio 2002, n. 133, ha delegificato la materia della determinazione della dotazione organica della carriera prefettizia (affidandola a un decreto del Ministro dell'Interno di concerto con il Ministro dell'Economia e delle finanze e con il Ministro della Funzione pubblica).

La nuova norma va nella direzione, già da tempo seguita, di armonizzare le disposizioni sul personale pubblico, anche a regime speciale, quanto più possibile (è noto che la determinazione delle dotazioni organiche è materia oggi rimessa alla fonte regolamentare). Analoga direzione, a quanto risulta, si sta seguendo anche per la carriera diplomatica.

L'introduzione della flessibilità della dotazione organica prefettizia rimuove così anche il secondo ostacolo frapposto dalla Corte dei conti alla registrazione dei decreti ministeriali e consente di modificare agevolmente la dotazione organica della carriera prefettizia, aggiungendo appunto 96 posti da viceprefetto. Al contempo si potrà anche rivedere la dotazione dei prefetti, in considerazione delle funzioni nel frattempo attribuite alla carriera prefettizia (si pensi a quelle in materia di immigrazione nonché alle nuove direzioni centrali costituite presso il Dipartimento della Pubblica Sicurezza). A tanto si potrà procedere senza costi aggiuntivi agendo mediante contestuale riduzione della dotazione organica dei viceprefetti aggiunti, così come richiesto dal d.l.n. 83/2002.

Nei prossimi mesi si andrà, pertanto, a ridisegnare la dotazione organica prevista dal d.lgs. n. 139/2000, secondo la seguente tabella:

Dotazione organica <i>ex d.lgs. n. 139/2000</i>		Nuova dotazione organica (in progetto)		Differenza
Qualifica	N°	Qualifica	N°	
Prefetto	146	Prefetto	156	+10
Viceprefetto	623	Viceprefetto	719	+96
Viceprefetto aggiunto	1.065	Viceprefetto aggiunto	912	-153

PIANIFICAZIONE
E
CONTROLLO

Monitoraggio dell'attuazione della direttiva annuale 2002

(a cura del Servizio di Controllo interno)

Il primo monitoraggio infrannuale dell'attuazione della Direttiva ha interessato tutti i Dipartimenti e gli Uffici Territoriali del Governo, con riferimento a tutti gli obiettivi/progetti elaborati sulla base della Direttiva.

Il presente report si riferisce alla verifica dell'attuazione della direttiva al 30 giugno da parte di tutti i Dipartimenti del Ministero e della totalità degli UTG (n. 102 su 102, pari al 100%).

La verifica è stata fatta sulla base di quanto riferito dai Capi Dipartimento e dai Prefetti in ordine allo stato di realizzazione degli obiettivi/progetti.

La sperimentazione rappresenta un'importante evoluzione nei metodi e nella cultura gestionale, anche in termini di innovazione tecnologica (il monitoraggio si è svolto su supporto telematico), che dovrà essere costantemente implementato sia con mirate azioni formative che attraverso lo sviluppo degli strumenti di programmazione e controllo. Il monitoraggio si è, inoltre, svolto con apprezzabile puntualità.

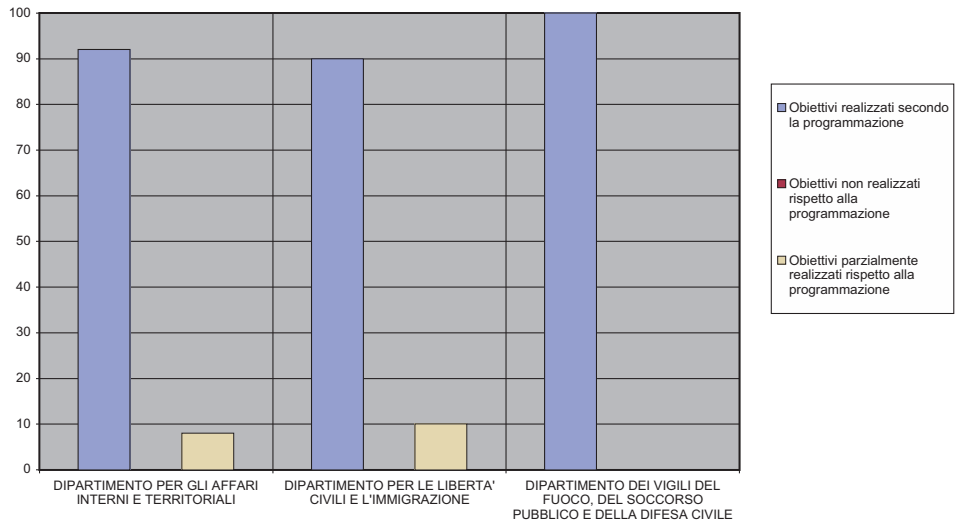
L'asserita totale o parziale non attuazione di tutte o alcune delle fasi progettuali previste (casistica, peraltro, quantitativamente contenuta), non viene attribuita a responsabilità individuali, ma è motivata spesso con difficoltà operative derivanti da carenze organizzative sistemiche, a volte riconducibili anche a fattori esterni (ad es. persistente stallo della definizione delle posizioni funzionali dei dirigenti della carriera prefettizia, che ha ostacolato la piena operatività delle strutture; difficoltà di finanza pubblica che rallentano i progetti di investimento; ordine di priorità sconvolto da emergenze impreviste ecc...).

La non completa uniformità metodologica della programmazione può, in alcuni casi, un po' paradossalmente, far propendere il monitoraggio a svantaggio proprio degli uffici che più puntualmente hanno programmato e che sono, pertanto, in condizione di riscontrare meglio i risultati, anche non completamente positivi, della gestione.

La possibile scarsa significatività della comparazione meramente numerica degli obiettivi realizzati da soggetti diversi, nell'ambito o meno di una stessa politica, in assenza di determinazione iniziale del peso dei singoli obiettivi, consiglia di integrare in tal senso la programmazione futura, almeno per un limitato numero di obiettivi.

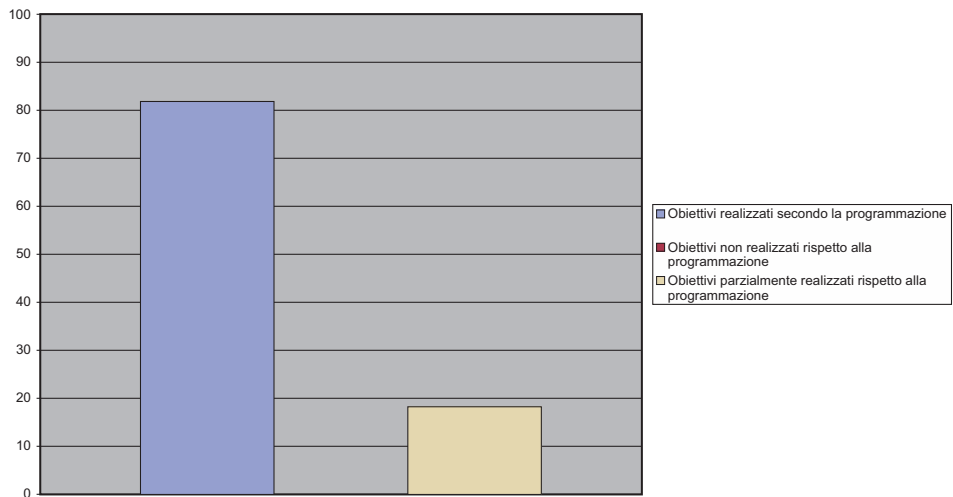
DIPARTIMENTI

POLITICA DI MODERNIZZAZIONE *

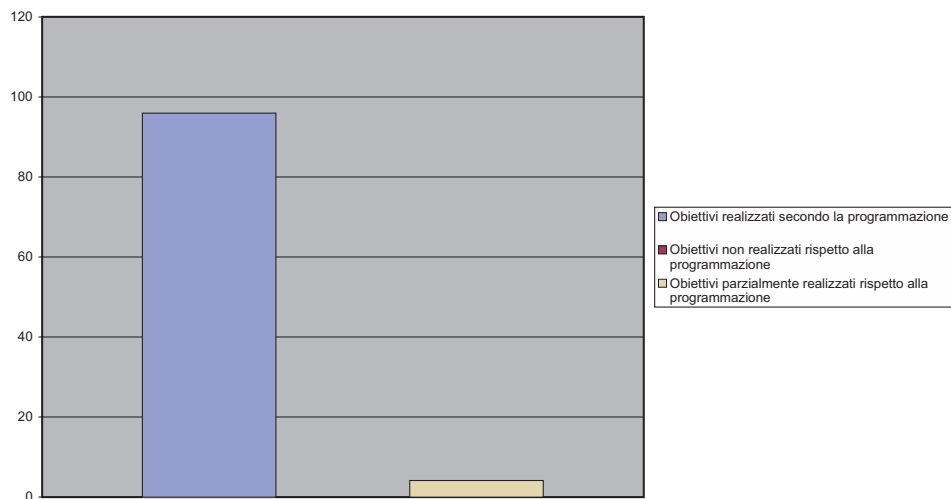


* Per il Dipartimento della Pubblica Sicurezza gli obiettivi di modernizzazione sono considerati nell'unica scheda di quel Dipartimento, in quanto inseriti nelle priorità strategiche della politica di sicurezza.

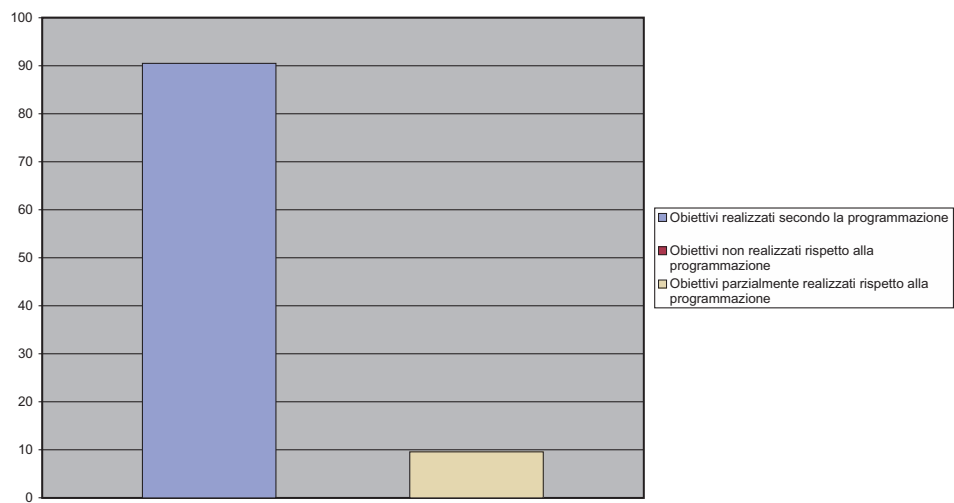
POLITICA DEGLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI DIPARTIMENTO AFFARI INTERNI E TERRITORIALI



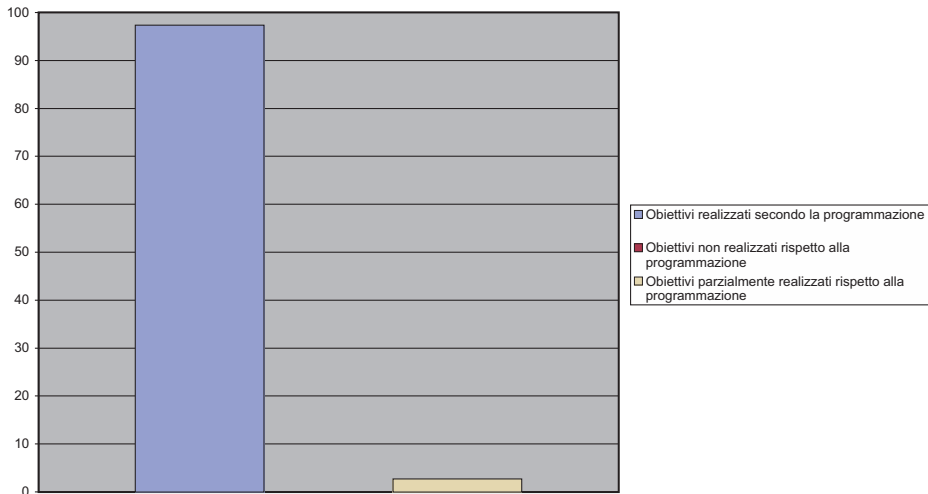
POLITICA DELL'ORDINE E DELLA SICUREZZA PUBBLICA DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA



POLITICA DELLE LIBERTA' CIVILI E DELL'IMMIGRAZIONE DIPARTIMENTO PER LE LIBERTA CIVILI E L'IMMIGRAZIONE

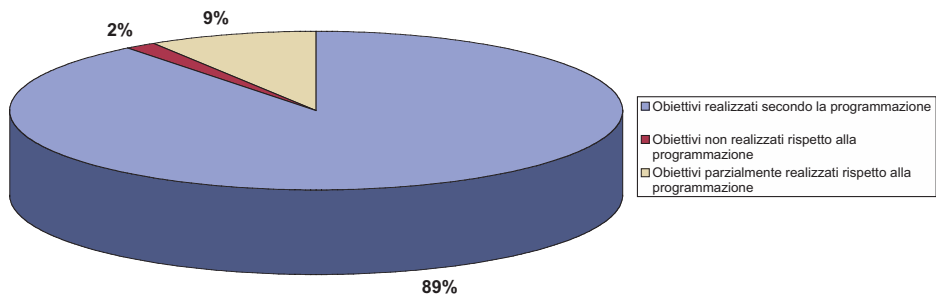


**POLITICA DELLA SICUREZZA CIVILE, SOCCORSO PUBBLICO, DIFESA CIVILE E PROTEZIONE CIVILE
DIPARTIMENTO DEI VIGILI DEL FUOCO, DEL SOCCORSO PUBBLICO E DELLA DIFESA CIVILE**

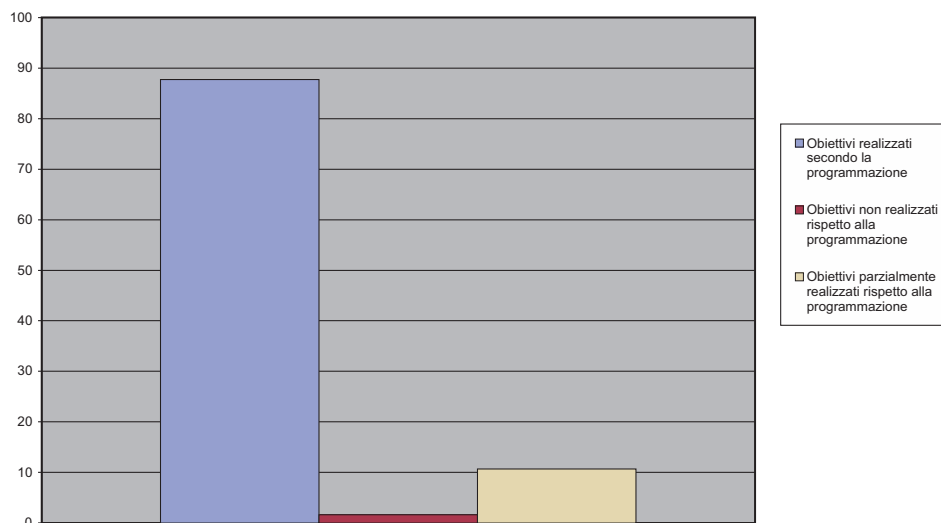


**DIRETTIVA 2002 PER L'ATTIVITÀ AMMINISTRATIVA
E PER LA GESTIONE MONITORAGGIO
AL 30 GIUGNO 2002**

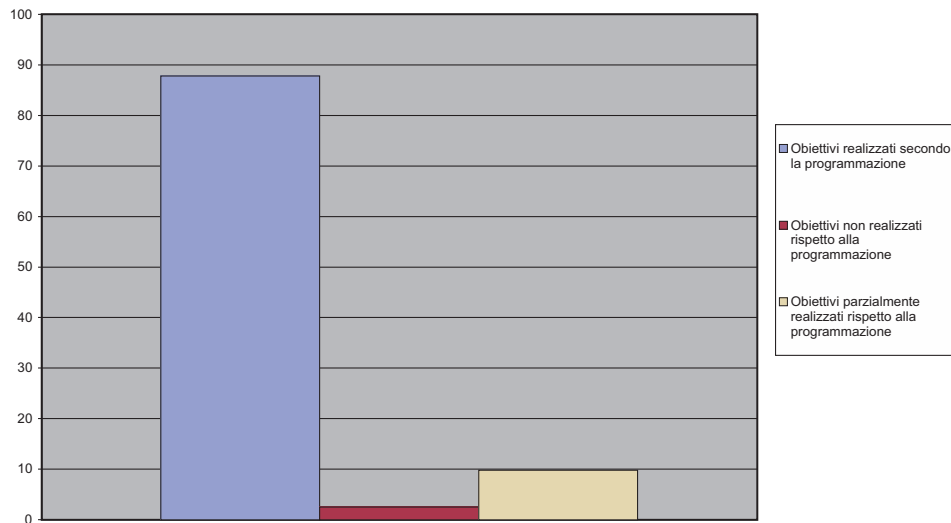
Percentuale attuazione obiettivi UTG



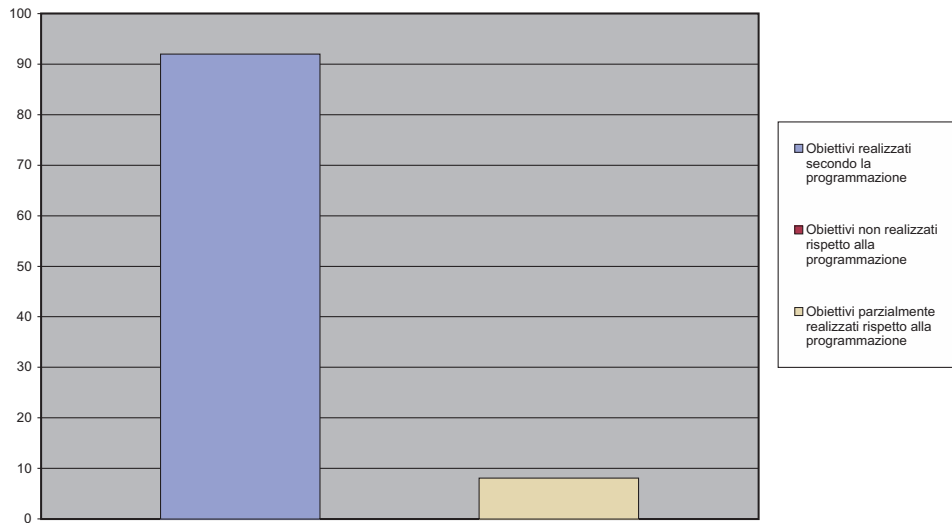
POLITICA DI MODERNIZZAZIONE - UTG



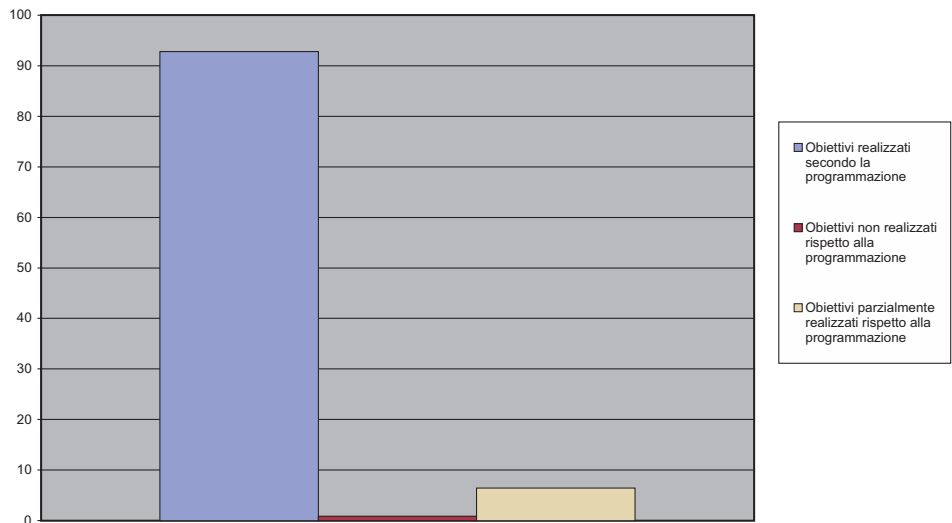
POLITICA DEGLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI - UTG



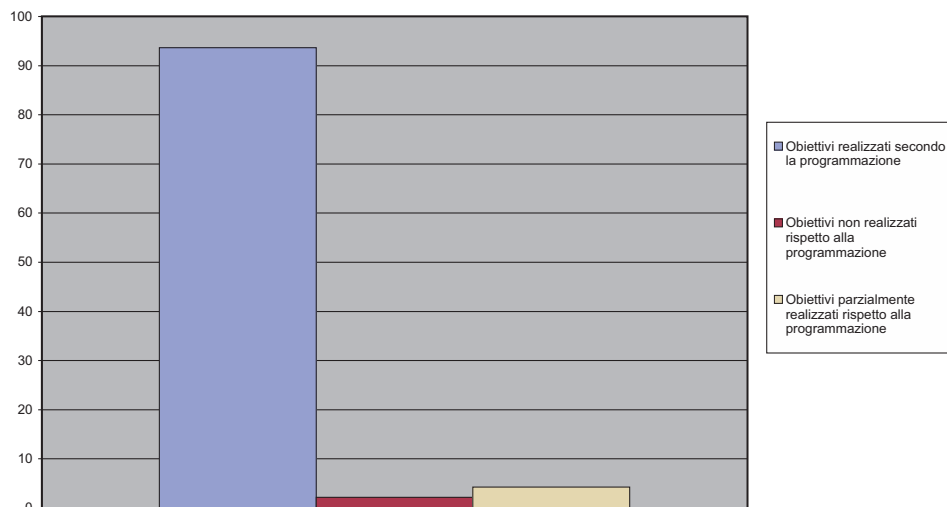
POLITICA DELL'ORDINE E DELLA SICUREZZA PUBBLICA - UTG



POLITICA DELLE LIBERTA' CIVILI E DELL'IMMIGRAZIONE - UTG

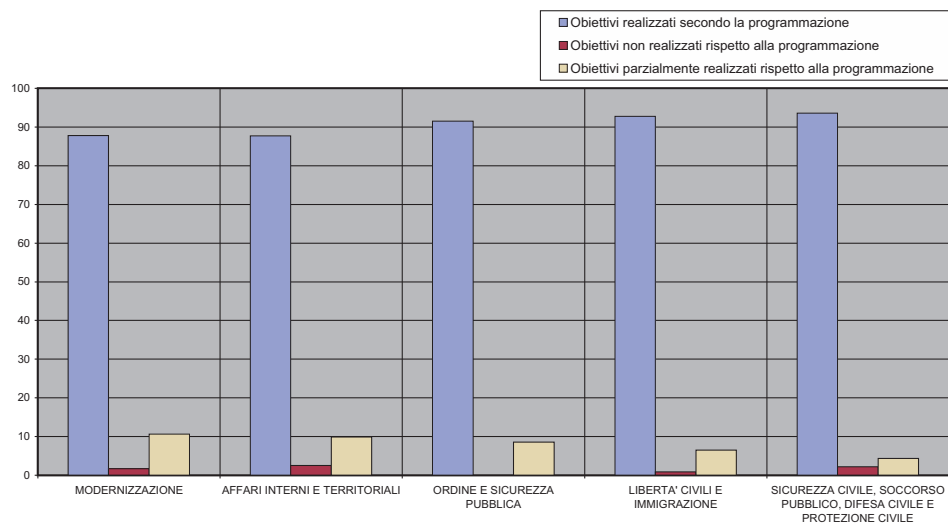


POLITICA DELLA SICUREZZA CIVILE, SOCCORSO PUBBLICO, DIFESA CIVILE E PROTEZIONE CIVILE - UTG



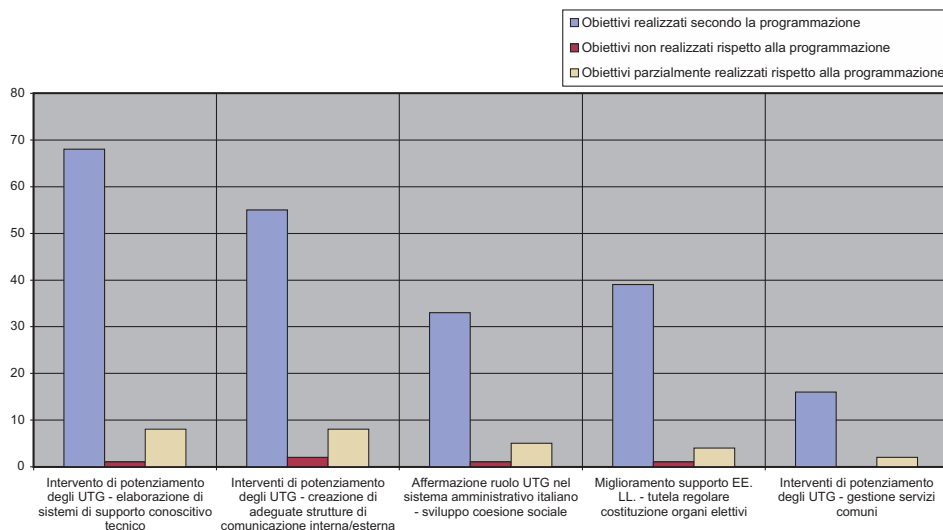
DIRETTIVA 2002 PER L'ATTIVITA' AMMINISTRATIVA E PER LA GESTIONE MONITORAGGIO AL 30 GIUGNO 2002

Percentuale attuazione obiettivi UTG distinti per politiche



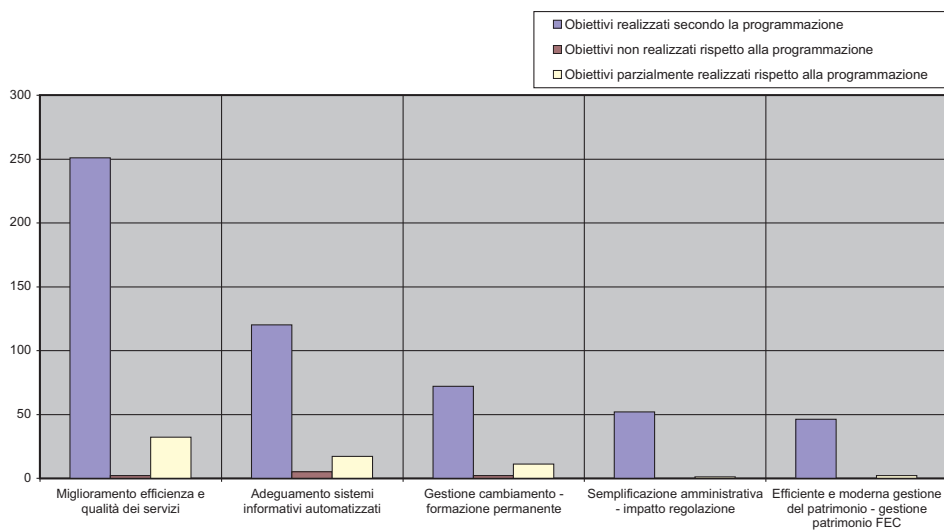
**DIRETTIVA 2002 PER L'ATTIVITA' AMMINISTRATIVA E PER LA GESTIONE
MONITORAGGIO AL 30 GIUGNO 2002**

Stato attuazione principali obiettivi generali Politica Affari Interni e Territoriali - UTG



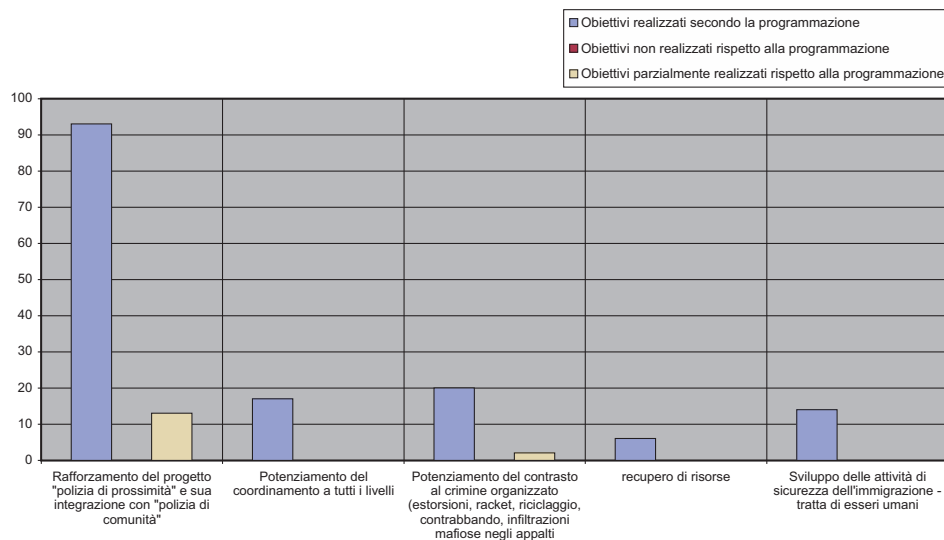
**DIRETTIVA 2002 PER L'ATTIVITA' AMMINISTRATIVA E PER LA GESTIONE
MONITORAGGIO AL 30 GIUGNO 2002**

Stato attuazione principali obiettivi generali Politica Modernizzazione - UTG



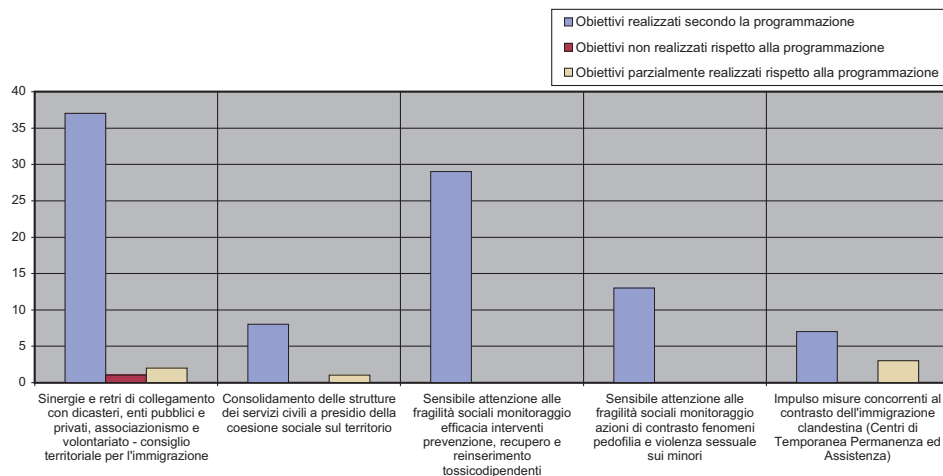
DIRETTIVA 2002 PER L'ATTIVITA' AMMINISTRATIVA E PER LA GESTIONE MONITORAGGIO AL 30 GIUGNO 2002

Stato attuazione principali obiettivi generali Politica Ordine e Sicurezza Pubblica - UTG



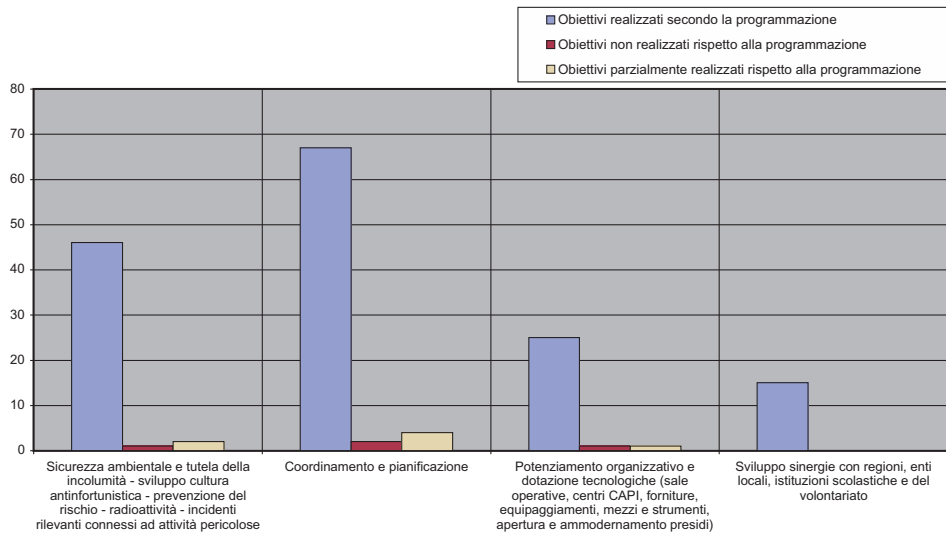
DIRETTIVA 2002 PER L'ATTIVITA' AMMINISTRATIVA E PER LA GESTIONE MONITORAGGIO AL 30 GIUGNO 2002

Stato attuazione principali obiettivi generali Politica Liberta' Civili e Immigrazione - UTG



**DIRETTIVA 2002 PER L'ATTIVITA' AMMINISTRATIVA E PER LA GESTIONE
MONITORAGGIO AL 30 GIUGNO 2002**

Stato attuazione principali obiettivi generali Politica Sicurezza Civile, Soccorso Pubblico, Difesa Civile e Protezione Civile - UTG



RELAZIONI
PARLAMENTARI

Audizione del Ministro dell'Interno su potenzialità e prospettive dell'Europol

Audizione del Ministro dell'Interno presso il Comitato Parlamentare di controllo sull'attuazione dell'accordo di Schengen, di vigilanza sull'attività di Europol, di controllo e vigilanza in materia di immigrazione

Giuseppe Pisanu

Seduta di mercoledì 24 luglio 2002 - Resoconto stenografico

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva su potenzialità e prospettive dell'Europol, l'audizione del Ministro dell'interno, onorevole Giuseppe Pisanu. Vorrei ringraziare il Ministro per la particolare sensibilità e attenzione che ha rivolto al Parlamento, in particolare verso il nostro Comitato, avendo immediatamente accettato l'invito all'audizione odierna.

Ministro, vorremmo sottoporle alcune domande in un tempo che sappiamo essere limitato, considerati i numerosissimi impegni; in una fase successiva, in seguito ad altre attività che abbiamo intenzione di svolgere presso l'Europol all'Aja, vorremmo chiederle di poterle sottoporre ulteriori questioni.

Dalle audizioni sino ad oggi svolte nell'ambito dell'indagine conoscitiva e sulla base delle risultanze contenute nell'ultima relazione relativa all'anno 2001, che annualmente viene presentata dal Governo al Parlamento sull'attività della nostra unità nazionale Europol, è peraltro emerso che le prospettive di Europol debbano essere necessariamente collegate ad un maggiore grado di operatività delle unità nazionali anche attraverso una più efficace circolazione di informazioni e dati.

È pertanto di grande rilevanza l'audizione odierna del ministro dell'Interno cui il Comitato intende chiedere non solo di illustrare la relazione, ma anche di fornire chiarimenti specifici sui suoi contenuti. Il Comitato ritiene che la presenza del Ministro dell'interno sia l'occasione migliore per acquisire ele-

menti di conoscenza diretta particolarmente riguardo alla posizione del Governo italiano in merito alla recente iniziativa del Regno di Danimarca relativa ad un Protocollo di modifica della Convenzione Europol (lo scorso 2 luglio); ai tempi e alle modalità con cui il Governo italiano intende modificare l'anomalia che vede l'Italia, quarto contribuente di Europol, non adeguatamente rappresentata ai vertici dell'organismo; allo studio di fattibilità in materia di Polizia europea di frontiera, presentato a Roma il 30 maggio scorso; alla creazione di un corpo europeo di guardie di frontiera e al ruolo di Europol nella composizione delle cosiddette squadre miste: potenzialità attuali e prospettive future.

Do la parola al Ministro Pisanu per la relazione introduttiva.

GIUSEPPE PISANU, *Ministro dell'interno*. Ringrazio il presidente Di Luca per l'agevolazione che mi concede di rispondere in maniera differita alle osservazioni che gli onorevoli colleghi vorranno rivolgermi.

Come noto, sono stato «sbalzato» all'improvviso al Ministero dell'interno ed ho dovuto fronteggiare situazioni non sempre facili, così oggi mentirei se affermassi di avere una piena conoscenza dei problemi che sono all'attenzione del Comitato e non sarei in grado di fornire risposte immediate ed appaganti alle domande sicuramente avvertite ed informate che mi verranno rivolte.

Onorevoli colleghi, sono a vostra disposizione per riprendere l'audizione quando riterrete opportuno: vi chiedo soltanto di concedermi il tempo necessario per approfondire le vostre domande. Chiedo scusa di ciò ma, avendo alle spalle una lunga esperienza parlamentare, so quanto il Parlamento è giustamente esigente nei confronti del rappresentante del Governo e, perciò, voglio assecondare la mia sensibilità di parlamentare.

Come sapete meglio di me, l'attuale quadro normativo concernente Europol realizza un efficiente sistema di *intelligence* a disposizione delle polizie europee.

La missione di Europol è, in tal senso, quella di agevolare lo scambio di informazioni tra gli organismi investigativi, di fornire analisi strategiche e operative a sostegno delle attività di indagine svolte negli Stati europei, di porre a disposizione competenze e supporto tecnico soprattutto nei riguardi delle squadre investigative comuni, ferma restando la responsabilità dell'impiego da parte dello Stato richiedente.

Per svolgere i suoi compiti istituzionali, Europol è in grado di gestire un sistema informativo che consenta l'inserimento, l'accesso e l'analisi di dati, sistema che per la verità non è ancora completamente efficiente, perché i sottosistemi di analisi e di indice risultano parzialmente attivi, mentre quello di informazione, essenziale per le attività di Europol, come ben si comprende, registra ritardi dovuti in prevalenza a problemi di natura tecnica e contrattuale. Prima di soffermarmi con una serie di riflessioni sulle potenzialità e sulle prospettive di Europol, mi sembra utile rassegnare i risultati dell'unità nazionale Europol che, come noto, è una divisione incardinata nel servizio per la cooperazione internazionale di polizia unitamente alle divisioni Interpol e Sirene. Per quanto attiene allo scambio informativo tra unità nazionale e sede centrale di Europol, che ha riguardato in prevalenza i settori degli stupefacenti, dell'immigrazione e del traffico di esseri umani, osservo che dinanzi ad una flessione della richiesta di informazioni registrata nel 2001 rispetto all'anno precedente, nel primo quadrimestre del 2002 si è verificato un significativo incremento di tali richieste, salite dalle 73 dell'analogo periodo del 2001 a 121.

Lo stesso *trend* si è avuto per le richieste ricevute dalla sede centrale di Europol. Parimenti, maggiori sono risultate le risposte acquisite da entrambe le strutture. Complessivamente il totale degli scambi di informazioni è stato pari a 1.178 rispetto ai 749 del primo quadrimestre del 2001. Nello stesso primo quadrimestre del 2002, peraltro, dopo la decisione adotta-

ta dal Consiglio europeo il 6 dicembre 2001, che ha consentito ad Europol di estendere la sua sfera di interesse ad ulteriori gravi forme di criminalità, il relativo scambio di informazioni non ha subito un significativo incremento per le nuove fattispecie rimanendo ancorato prevalentemente ai fenomeni criminosi trattati negli anni precedenti.

Va comunque precisato che i dati segnalati non tengono conto del volume successivo di scambio tra l'unità nazionale e referenti nazionali e ciò a causa della ancora non compiuta predisposizione del sistema informatico nazionale.

Va però detto, con riferimento al terrorismo internazionale, che dopo gli eventi dell'11 settembre e la conseguente decisione del Consiglio giustizia e affari interni del 20 settembre 2001, lo scambio informatico-operativo in materia ha registrato un apprezzabile incremento, peraltro agevolato dalla istituzione presso la sede centrale di Europol di una *task force* sul terrorismo di matrice fondamentalista islamica, che si avvale di esperti dei 15 Stati membri. Tra questi esperti, tre provengono dalle forze di polizia italiane che sino ad ora, hanno offerto un rapporto informativo riconosciuto di importanza determinante ai fini dello sviluppo dell'attività della *task force*, in quanto ha consentito il raggiungimento di notevoli risultati investigativi.

L'unità nazionale Europol ha, dal canto suo, coordinato diverse operazioni tra forze di polizia. Tra queste cito l'indagine denominata operazione girasole, riferita ad un rete criminale impegnata nel commercio di giovani donne provenienti dall'est europeo a fini di sfruttamento sessuale; indagine originata in ambito Europol e che ha visto l'Italia assumere il ruolo del paese che ha fornito il maggior contributo investigativo da cui sono scaturiti 89 ordini di arresto emessi dall'autorità giudiziaria italiana.

Va anche segnalata l'operazione RIO, sviluppata in materia di contrasto dell'immigrazione clandestina, promossa dalla Presidenza spagnola, concernente una mirata attività di monitoraggio svolta negli aeroporti dell'Unione europea con l'ausilio dello scambio di osservatori-funzionari di polizia inviati dai rispettivi Paesi. La stessa operazione, prolungata su proposta italiana, ha fatto conseguire ulteriori importanti risultati.

L'unità nazionale partecipa altresì ad altra analoga iniziativa denominata «Operazione Pegasus» promossa dalla Presidenza spagnola per assicurare la cooperazione tra gli Stati membri in materia di immigrazione clandestina. Il progetto è rivolto a contrastare le reti del traffico con l'utilizzo di mezzi di trasporto internazionali di merci, nonché i flussi di clandestini attraverso i

paesi del Nord Africa. Va ricordata, infine, la nostra partecipazione all'operazione Twins coordinata da Europol e recentemente conclusasi con l'individuazione di una struttura clandestina che, attraverso Internet, generava e scambiava una notevole quantità di immagini e filmati a contenuto pedofilo.

Va menzionato, ancora, che l'unità nazionale è stata individuata quale *National Coordination Point* in occasione della recente introduzione dell'euro, al fine di attuare, sulla base delle direttive emanate da Europol, tutte le procedure necessarie per una rapida circolazione delle informazioni riguardanti gli eventi delittuosi correlati all'introduzione della nuova moneta.

Ho già indicato in apertura che, almeno in questa fase, Europol non ha poteri sul piano operativo e investigativo in senso stretto, ed ho anche fatto riferimento alle difficoltà derivanti dai ritardi registrati nella realizzazione del sistema di informazione e prontamente rappresentati a livello di sedi istituzionali comunitarie. Ciò inevitabilmente ha inciso sul peso del flusso informativo, tanto da far ritenere necessaria una verifica della redditività di Europol nel rispetto del principio costi-ricavi. Sono state così affrontate le possibili cause di tali disagi, spesso derivanti dalla disciplina disomogenea sul segreto, nonché dalle difficoltà di trasmissione all'Ufficio europeo di polizia delle risultanze investigative, senza l'autorizzazione delle autorità inquirenti nazionali.

Del resto la redditività di Europol è stata valutata il 14 e 15 febbraio di quest'anno a Santiago de Compostela da parte del Consiglio informale, che nella circostanza ha ravvisato l'opportunità di una verifica dell'operatività di Europol e dei risultati ottenuti a fronte dei costi sostenuti da ciascuno paese partecipante. A questo proposito, e anche a seguito della programmazione strategico-operativa elaborata da Europol e delle valutazioni effettuate dal comitato finanziario in seno al Consiglio di amministrazione, penso sia noto che è stato ridotto l'incremento del bilancio inizialmente previsto nella misura del 44,9 per cento al 28,9 per cento, che corrisponde ad una spesa complessiva di 35 milioni e 400 mila euro circa. Il contributo italiano è stato quantificato in 4.179.000 euro che corrisponde al 13,96 per cento del totale del finanziamento dell'organismo.

Debbo aggiungere che durante la Presidenza spagnola, i profili gestionali di Europol sono stati esaminati dal gruppo di valutazione sulla Task force sul terrorismo, operante in ambito Europol, e dal Consiglio di amministrazione che ha dato mandato ai capi delle unità nazionali di approfondire gli argomenti, consi-

derando gli aspetti operativi, amministrativi e giuridici delle tematiche.

Uno studio finalizzato all'individuazione dei profili di criticità prodotto dai Capi delle unità nazionali di Francia, Germania, Italia, Olanda, Regno Unito, Spagna e Svezia, è stato così portato all'attenzione dello stesso consiglio di amministrazione.

Desidero adesso soffermare l'attenzione sui profili concernenti i poteri e le funzioni che Europol potrebbe assumere in futuro. È emersa, in generale, una tendenza diffusa a far sì che questo organismo diventi più efficace nella lotta contro le forme più gravi di criminalità internazionale.

Infatti, dopo l'ampliamento delle sue competenze a tutti i settori dell'illecito previsti dall'apposita Convenzione (Consiglio GAI del 6 dicembre 2001) sono state poste allo studio iniziative finalizzate a consentire ad Europol di partecipare a squadre investigative comuni e di chiedere agli Stati membri di avviare specifiche indagini.

Nell'ambito del programma di potenziamento di Europol in chiave investigativa, si colloca la possibilità dell'accesso della stessa Europol al sistema informativo Schengen (SIS), nonché un suo collegamento con la istituenda polizia di frontiera europea per favorire e migliorare lo scambio di informazioni.

In questo senso, il Ministro dell'interno di allora si è pronunciato in occasione del Consiglio GAI del 25-26 aprile scorso, offrendo un contributo incentrato su importanti misure compensative a fronte dell'espansione dei traffici di migranti, compresa quella relativa alla costituzione della polizia di frontiera europea, il cui studio di fattibilità è stato presentato a Roma, il 30 maggio 2001, ai ministri della giustizia e degli affari interni dei paesi aderenti.

Posso altresì affermare che tra i nuovi obiettivi a cui Europol è chiamata ne risultano due particolarmente rilevanti: il primo è la costituzione di una banca dati internazionale di immagini pedo-pornografiche di ausilio alle indagini specialistiche, per la quale è stato avviato, sotto guida italiana, uno studio di fattibilità tecnico-giuridico, mentre il secondo è rappresentato dall'implementazione di un *data base*, con la collaborazione delle principali case automobilistiche, che contenga tutte le informazioni necessarie per addvenire all'identificazione di un veicolo nell'ambito dell'azione di contrasto dei furti d'auto.

Le proiezioni di tipo operativo che Europol dovrebbe compiere nel prossimo futuro inducono a tenere in debita considerazione i rapporti e i collegamenti con Eurojust, rete giudiziaria istituita con decisione del Consiglio europeo il 14 dicembre 2000.

Lo sviluppo di un'efficace relazione di lavoro tra Europol ed Eurojust è ancorato al quadro espresso dall'articolo 30 del Trattato di Amsterdam, alle conclusioni di Tampere dell'ottobre 1999 ed alle iniziative in corso in seno al Consiglio giustizia - affari interni, volte ad approfondire le modalità di cooperazione tra i due organismi, i riflessi di tale confronto sul divenire della Convenzione Europol, nonché la collaborazione di entrambi con la *task force* dei capi della polizia.

È indubbio che lo sviluppo di Europol, in senso investigativo ed operativo, ed i futuri rapporti con Eurojust risultano strettamente connessi con la previsione riguardante l'istituzione di un pubblico ministero europeo, competente a giudicare i reati di competenza di Europol. Ne discende che l'armonizzazione delle norme di diritto sostanziale e processuale penale in funzione di un *corpus iuris* europeo, costituirà il presupposto per vedere affermate le necessarie procedure inerenti alla collaborazione tra i due organismi. Un primo sforzo, al riguardo, potrebbe essere rivolto alla tutela dell'euro.

In funzione dell'apertura di nuovi spazi operativi a favore di Europol, è iniziata pure una riflessione sulle possibili modifiche da apportare alla Convenzione. Il cammino di Europol verso nuove competenze porta a non sottovalutare la questione relativa al controllo democratico. Dibattiti si sono avuti nel corso delle ultime presidenze, rivolti al potenziamento del controllo del Parlamento europeo su Europol. Attualmente, l'ufficio europeo di polizia, rispetto alle funzioni attribuitegli, è soggetto a controlli di varia natura che possono considerarsi maggiori rispetto a quelli praticati nei confronti di qualsiasi organismo di *law enforcement* nazionale.

A questo proposito, deve essere ricordata innanzitutto l'azione svolta dall'autorità di controllo comune istituita per tutelare i diritti delle persone rispetto alla memorizzazione, al trattamento e alla utilizzazione dei dati personali curati da Europol; in secondo luogo, il diritto del Parlamento europeo di essere informato annualmente sui lavori di Europol; la consultazione dello stesso Parlamento europeo su ogni iniziativa di tipo normativo che coinvolga Europol; infine, le competenze del consiglio di amministrazione di Europol, organo di decisione tecnico - politica al quale riferiscono altri organi che svolgono funzioni di amministrazione attiva e di controllo (il controllore finanziario, il comitato finanziario, il comitato per la sicurezza e, per quanto attiene al sistema informatico, il *project board*).

L'Italia è presente in questi organi con propri rappresentanti e nell'Autorità comune di controllo con funzionari dell'Autorità del garante per la *privacy*. Un ruolo particolare, come può intuirsi, è affidato al consiglio di amministrazione nel cui ambito la Commissione europea ha uno *status* di osservatore. La responsabilità di indirizzare e vigilare su Europol, conferita al consiglio di amministrazione, ha portato i rappresentanti nazionali a seguire con attenzione l'operato di Europol e a suggerire, di volta in volta, le necessarie proposte operative.

Da parte italiana è stato posto un particolare impegno con interventi diretti a rivisitare la normativa sulla classificazione delle informazioni per renderne più agevole lo scambio, attraverso suggerimenti per consentire una maggiore trasparenza delle procedure di assunzione del personale, solleciti per l'accesso di Europol al SIS ed impulsi diretti a salvaguardare il rispetto del principio fondamentale di economicità delle iniziative assunte. Comunque, considerata la sfera dei poteri attribuiti ad Europol, rispetto a quelli delle polizie dei paesi membri, ritengo possa ritenersi soddisfacente il sistema di controllo, anche se un più intenso e sistematico rapporto tra i Parlamenti nazionali ed il Parlamento europeo è altamente auspicabile.

Al tempo stesso ritengo che, quando Europol sarà investita di più ampi poteri sul piano investigativo ed operativo, potrà risultare opportuno estendere le misure inerenti al controllo democratico, in ciò rafforzando il ruolo del Parlamento europeo.

Al riguardo, reputo importanti e praticabili le stesse raccomandazioni formulate dalla Commissione il 26 febbraio di quest'anno. In particolare, il Parlamento potrebbe essere destinatario della stessa relazione sui lavori svolti da Europol e oggi annualmente rimessa all'attenzione del Consiglio. Così come potrebbero essere aperte al Parlamento europeo, in sede di modifica della Convenzione Europol, le possibilità di un maggiore dialogo e scambio di opinioni con i Parlamenti nazionali (preferibilmente con un Comitato misto di rappresentanti delle sovranità nazionali) nonché la possibilità di richiedere l'audizione del direttore di Europol dinanzi alla Commissione parlamentare competente.

È evidente che, a breve e medio termine, sarà necessario ed opportuno compiere ogni sforzo per accrescere le potenzialità sia di Europol sia delle unità nazionali, soprattutto attraverso un rafforzamento delle professionalità e tramite il conferimento di quelle risorse indispensabili, specialmente a livello techno-

logico, per rendere funzionante e produttivo un vero sistema di *intelligence*.

Ho detto in apertura del mio intervento delle perplessità sui ritardi del sistema informatizzato di Europol che assume una funzione strategica essenziale per la cooperazione europea ed internazionale. Affermare che i sottosistemi di analisi e di indice ancora non sono a pieno regime significa dire che, da un lato, non si può accedere ancora agevolmente ad informazioni di analisi strategica ed operativa su fenomeni e su casi determinati, dall'altro che la consultazione dell'indice sui dati memorizzati negli archivi di analisi non è piena. Affermare che il sottosistema di informazione è parzialmente attivo significa altresì dire che solo in parte si dispone di un archivio di dati relativi alle persone condannate e sospettate di aver commesso o partecipato ad un reato di competenza di Europol o che si presume, sulla base di elementi informativi circostanziati, siano potenziali esecutori dei reati citati.

Tutto ciò evidentemente impone un'accelerazione degli adempimenti, in modo da perfezionare in tempi brevi il sistema informatico che non potrà prescindere da una corrispondente rete nazionale che colleghi l'unità nazionale con i referenti nazionali, che vanno individuati con urgenza per quanto concerne i settori dell'illecito per i quali è stata prevista l'estensione delle competenze Europol del già richiamato Consiglio GAI del 6 dicembre 2001.

Occorre in sostanza aderire in modo pieno e convinto, se si intende conferire forza ad Europol come prototipo di un modello di coordinamento europeo ideale, allo spirito della dichiarazione di Leaken adottata dal Consiglio europeo del 14 e 15 dicembre 2001, in cui si rinviene la volontà di rendere le istituzioni europee più incisive, più redditive e più efficienti.

Questa è la relazione, esposta in maniera non del tutto esauriente, che voglio sottoporre alla vostra attenzione; mi premeva innanzitutto rispondere alla chiamata di questo Comitato dato che la materia è di estrema rilevanza; proprio per la sua rilevanza e la sua delicatezza, vi chiedo, ancora una volta, scusandomi per la incompiutezza, di darmi tempo per svolgere i necessari approfondimenti e per consentirmi di rispondervi in maniera più compiuta ed informata. Sono certo che le questioni che voi sollevate sono superiori al grado di informazione personale di cui dispongo in questo momento. Confido di essere, con qualche settimana di tempo, all'altezza delle vostre domande.

Vi ringrazio per l'attenzione e per la comprensione che mi dimostrate.

PRESIDENTE. Ringrazio moltissimo il Ministro per avere accettato il nostro invito sebbene, essendosi insediato soltanto di recente al Viminale, presumo abbia molto lavoro da svolgere; nonostante ciò il ministro Pisanu ha avuto la cortesia di porre attenzione alla richiesta fatta dal nostro Comitato. Se la sua relazione ha avuto sui Colleghi lo stesso effetto che ha avuto su di me, avremo probabilmente infiniti stimoli per la formulazione delle domande. Propongo ai Colleghi, tenuto conto dei lavori delle Assemblee, di consegnare al Ministro, in forma scritta, una parte delle domande; sarà poi cura del Ministro, nel corso di una prossima audizione, rispondere ai quesiti formulati.

GIORGIO PASETTO. Ringrazio anch'io il Ministro per la sua presenza; ringraziamento che va anche alla celerità con la quale, nonostante abbia assunto il nuovo incarico da breve tempo, si è presentato oggi per illustrarci le tematiche che si trovano alla nostra attenzione.

Ritengo opportuno soffermarmi, rispetto alla relazione illustrata dal Ministro, su una serie di questioni, tenuto conto anche del lavoro che il Comitato ha svolto, a volte, in maniera itinerante; presumo, infatti, che il Ministro sia a conoscenza degli incontri che il Comitato ha tenuto con gli organi di Europol.

Il Ministro si è soffermato, e su ciò convengo, sul concetto di efficacia, ed ha posto il problema del rapporto tra costi e benefici, cioè tra quanto il paese investe in questa direzione e i risultati che si ottengono. Da questo punto di vista riterrei interessante non tanto conoscere il tipo di reati, anche perché esiste al riguardo un limite di riservatezza, quanto misurare, sotto questo profilo, che cosa vuol dire l'efficacia.

Un secondo problema è quello di delineare i nuovi obiettivi, tenuto conto del vertice di Laeken e di tutto il dibattito in corso su tale tema; mi rendo conto che al riguardo esistono delle piste parallele a livello europeo, tra la Commissione, il Parlamento europeo e gli Stati membri, Stati membri che, per certi versi, rispetto ad Europol, prevalgono.

Per quanto concerne i rapporti con Eurojust si è già posto il problema, in occasione di un confronto svoltosi con il Parlamento europeo, in tema di misure di contrasto e giudiziarie. In pratica, il sistema si pone soltanto a livello informativo dato che non ha lo strumento, dal punto di vista giudiziario, per poter operare.

La seconda questione che pongo riguarda il sistema informativo. Non so se il Ministro ne sia a conoscenza, ma abbiamo sollevato, con grande trasparenza (ma

anche con grande unità) nel primo incontro che abbiamo avuto, un problema riguardante i meccanismi di appalto, di cui si è occupata anche la stampa nazionale circa un anno e mezzo fa: non abbiamo ricevuto risposte esaurienti.

Vorrei sottoporre una terza ed ultima domanda al Ministro Pisanu, con il quale sono pienamente d'accordo riguardo al problema dell'informazione e della democrazia: nei limiti della riservatezza, è necessario che i Parlamenti nazionali detengano strumenti di controllo che assicurino un certo tipo di comunicazione e di informazione; in caso contrario, si rischia che quella postazione sia sottratta al controllo democratico. Indipendentemente da ciò, cosa accade in seguito ai processi di allargamento in atto e con le strutture legate al sistema statunitense che possiedono i paesi «cuscinetto» collocati tra noi e la Russia?

LUCIANO MAGNALBÒ. Ministro Pisanu, presso il Ministero dell'economia e delle finanze esiste un ufficio denominato UCAMP (ufficio centrale antifalsificazione mezzi di pagamento), competente in materia di antiriciclaggio; poiché essa è di competenza dell'accordo di Schengen, e dunque anche dell'UNE (unità nazionale Europol), sarebbe opportuno verificare la connessione tra i due uffici. Come dimostrano alcuni studi, sarebbe utile che l'UCAMP, che è stato collocato quasi marginalmente nella V divisione del Ministero, fosse alle dipendenze dirette del Ministro, in modo da poter svolgere meglio l'attività di controllo. Sottopongo all'attenzione del Ministro solo un'idea; deve comunque essere accertata la connessione tra questi due uffici.

La seconda delicata questione riguarda gli informatori, che rappresentano una sorta di mina vagante. In Italia la protezione agli informatori è assicurata in base all'articolo n. 202 del codice di procedura penale; per Europol vale la stessa norma? La Banca centrale europea finanzia gli informatori tramite un'iniziativa a cui partecipano sei banche degli Stati membri: vorremmo sapere se anche l'Italia vi partecipa e se risultano notizie riguardo agli stanziamenti.

In terzo luogo, vorrei conoscere un'analisi dei rapporti e delle connessioni tra Europol ed Eurojust; credo che ciò sia necessario perché è in atto una formazione riguardo al diritto penale europeo. Si tratta di un tema che dovrà essere approfondito.

TINO BEDIN. Il mio intervento riguarda la parte dell'informativa del Ministro concernente la relazione al Parlamento sulla Convenzione Europol, cioè il

documento che con tempestività, alla data del 31 dicembre, il suo predecessore ha fatto pervenire al Parlamento; è un punto che desidero sottolineare favorevolmente, perché la tempestività è fondamentale per l'attività del Comitato che, in base a questa relazione, dovrebbe svolgere il suo lavoro. Riguardo a tale relazione vorrei sottolineare alcune esigenze: la prima è che essa contenga una sorta di «sotto relazione» del Rappresentante italiano nel Consiglio d'amministrazione. Credo utile che la relazione del nostro rappresentante sia contenuta in quella presentata al Parlamento; essa, inoltre, dovrebbe indicare l'apporto con il quale l'Italia contribuisce allo sviluppo di Europol, specificando anche quali idee non vengono accettate in sede di Unione europea o in sede di consiglio di amministrazione di Europol. Completerei il quadro con i dati riguardanti la disponibilità di organici, in modo tale da rendere chiaro il tipo di risorse umane che l'Italia mette a disposizione. Sapevamo che i rappresentanti italiani presenti nella *task force* antiterrorismo erano due, mentre il ministro ne ha citati tre: evidentemente, il numero è stato opportunamente incrementato.

Per quanto riguarda i rapporti tra il Comitato ed il Governo, vorrei sottolineare che nel *dossier* che gli uffici della Camera hanno con grande diligenza preparato è contenuta anche la relazione di Europol al Consiglio: chiedo al Governo di valutare l'opportunità di inviare formalmente al Parlamento italiano (ai Presidenti delle due Camere, affinché lo trasmettano al Comitato) il testo della relazione affiancato da una valutazione del Governo stesso, in modo tale da conoscere le iniziative italiane, ma soprattutto per assicurare al Parlamento italiano la possibilità di discutere delle decisioni di Europol. Ripeto, si tratta di una richiesta che avanza in modo formale e che nasce da un'esigenza politica.

Per quanto riguarda il controllo democratico, il Ministro ha riferito sullo stato della situazione, incentrando il suo intervento sulla funzione del Parlamento europeo, che ritengo importante; credo però che, nel rinnovo della convenzione, il ruolo dei Parlamenti nazionali debba essere ben specificato, non semplicemente derivato da quello del Parlamento europeo, ma pari ad esso. Da questo punto di vista, l'Italia può costituire un modello, perché è una delle poche nazioni che si sono dotate di un Comitato e, dunque, può legittimamente proporre che a livello europeo nasca un Comitato simile al nostro, di tipo interparlamentare, in cui i Parlamenti nazionali ed il Parlamento europeo alla pari possano svolgere una funzione di controllo democratico.

GIUSEPPE PISANU, *Ministro dell'interno*. Chiedo scusa, un Comitato dei Parlamenti nazionali con il Parlamento europeo?

TINO BEDIN. Sì. Per capirci, mi riferisco al modello della COSAC, la conferenza delle Commissioni per gli affari europei, che è un organismo previsto anche dal Trattato di Amsterdam. Ritengo che, se il Comitato che ho citato fosse inserito nella convenzione, potremmo anticipare una delle questioni che il ministro ha posto - è l'unico appunto che rivolgo al ministro, anche se è stato superato dalla parte conclusiva del suo intervento - perché non dobbiamo ingenerare l'idea che Europol sia già una polizia attiva, mentre non ha ancora le competenze per essere tale. Poiché la sicurezza è uno dei maggiori bisogni della società europea, se dessimo questa impressione rischieremo la delusione dei cittadini europei.

GIAN PAOLO LANDI di CHIAVENNA. Ministro Pisanu, vorrei rivolgerle un personale ringraziamento per la sua presenza; lei, realisticamente, ci ha ricordato i limiti dei poteri investigativi ed operativi di Europol, i ritardi nell'applicazione delle competenze, gli squilibri di carattere finanziario e dunque la necessità (credo di interpretare il suo pensiero) di concedere una maggiore implementazione delle risorse finanziarie per porre a regime questo importantissimo sistema. Il Ministro ci anche ricordato le difficoltà di dialogo, ad esempio tra Europol e SIS: il nostro Comitato ne ha potuto, drammaticamente, prendere atto durante una recente visita. Ciò nonostante, a nessuno sfugge l'importanza del ruolo di Europol; forse non in sintonia con l'intervento del senatore Bedin, vorrei affermare che mi sembra che, pur ritenendo opportuno il controllo democratico da parte dei Parlamenti nazionali, ingigantire eccessivamente strutture di carattere burocratico ed interventi apparentemente di controllo possa incidere in forma negativa sulla dinamicità di Europol, del suo importante ruolo, spesso legato ad esigenze di assoluta riservatezza.

Sono molti i grandi temi presenti sullo scenario politico europeo, e non solo, come l'allargamento dell'Unione europea, con quello che da ciò può derivare sul piano dei controlli delle frontiere esterne; le crisi violente che, ormai da molti mesi, caratterizzano il bacino del Mediterraneo, come ad esempio la recentissima crisi del Governo turco che apre uno scenario molto preoccupante come elemento fondamentale di chiusura e di arresto all'espansione del processo isla-

mico; il crescere del terrorismo avente radici anche sul territorio europeo; la diffusione di un mercato della criminalità gestito a livello di *joint venture*, nazionali ed internazionali, non solo nel settore dell'immigrazione clandestina ma anche in altri settori, come ha correttamente ricordato oggi il ministro, quali la pedofilia e il traffico delle armi e delle droghe, nonché i reati cosiddetti minori ma anch'essi ugualmente importanti.

Occorre rendere forte l'esigenza di fornire ad Europol una grande capacità operativa e, in questo senso, ritengo che il nostro Governo possa e debba svolgere un ruolo forte e trainante per conferire ad Europol, oltre l'operatività come polizia di investigazione, anche gli strumenti operativi che le consentano di agire e di conseguire risultati efficaci in tema di sicurezza, non solo del territorio nazionale, ma anche di quello europeo.

PIETRO TIDEI. Ringrazio il signor Ministro per la sua presenza; siamo perfettamente consapevoli del fatto che non abbia avuto il tempo di porre attenzione su queste tematiche, visto le enormi incombenze che gravano sul ministero che da poco è stato chiamato a dirigere. Il ministro ha giustamente parlato degli sforzi che il Governo deve fare per accrescere il ruolo e le funzioni di Europol; a tale scopo, ha anche individuato alcuni percorsi. Tra questi, l'intensificazione degli scambi tra le singole polizie, una maggiore integrazione con i sistemi informativi - SIS, Schengen e così via -, l'implementazione di dati, un maggiore apporto e un coordinamento più qualificato, infine, una maggiore integrazione tra i sistemi Europol ed Eurojust. Detto ciò, chiedo al Ministro come spiega, a fronte di tali e tante esigenze, la riduzione della previsione di incremento della spesa complessiva rispetto all'anno precedente (dal 44 per cento al 28 per cento); dico questo perché, in tale riduzione, mi sembra di rilevare un minimo di contraddizione.

La seconda questione sulla quale, brevemente, intendo soffermarmi concerne la mia condivisione dell'idea di prevedere l'istituzione di un comitato interparlamentare lanciata dal senatore Bedin; in quanto non ritengo che con esso aggraveremmo né burocratizzeremmo il sistema, soprattutto perché non credo che tale comitato interparlamentare avrebbe la possibilità di entrare direttamente nel merito delle indagini. Si tratterebbe, invece, di svolgere un controllo sull'attività complessiva, sul metodo; quindi, una garanzia maggiore per i singoli Parlamenti nazionali.

PRESIDENTE. Se volessimo considerare, in modo irriverente, l'Europa come un grande condominio, ritengo che non sia soltanto chi abita al pianterreno a doversi occupare della sicurezza di tutto l'edificio; pertanto, il discorso di una polizia europea di frontiera riveste interesse, tenuto conto che gli 8 mila chilometri di costa del nostro paese lo espongono geograficamente, prima ancora che politicamente, a rischi di immigrazione che oggi, dopo gli eventi dell'11 settembre, vanno considerati non solo rispetto al fenomeno positivo dell'immigrazione classica, ma anche rispetto a potenziali terroristi che potrebbero entrare nel nostro paese.

Pertanto, signor Ministro, le chiedo, per quando avrà modo di ritornare in questa sede, di fornirci informazioni e delucidazioni su queste tematiche.

GIUSEPPE PISANU, *Ministro dell'interno*. Presidente, fornisco la risposta ad una questione che mi sta particolarmente a cuore, riservandomi, come detto, di rispondere in maniera esauriente sulle altre importanti questioni sollevate.

Condivido l'idea di istituire un comitato interparlamentare di controllo. Sono personalmente persuaso che né in Italia né in alcun altro paese democratico si possa attuare una politica efficace di sicurezza e di ordine democratico senza il rispetto rigoroso dei poteri di indirizzo e di controllo del Parlamento.

Approfitto di questa sede parlamentare - al di fuori di essa continuerò ad osservare il precetto del silenzio che mi sono imposto - per dire che in questa direzione si sta sviluppando l'azione che, nella veste di ministro dell'interno, ho appena iniziato a svolgere.

Questo è il senso della iniziativa che ho assunto quando, non potendolo desegretare, per le disposizioni della magistratura bolognese, ho sentito il dovere di rimettere alla valutazione del Comitato di controllo dei servizi segreti il rapporto Sorge sulla vicenda del diniego della scorta al compianto professor Biagi. Come voi sapete, successivamente, il Copaco mi ha consegnato, insieme ai Presidenti di Camera e Senato e al Presidente del Consiglio dei ministri, una relazione, lasciando a me la facoltà di renderla o meno pubblica. Ho voluto renderla pubblica; in quella relazione, esercitando un potere di indirizzo vero e proprio, il Comitato di controllo sui servizi segreti mi ha dato delle indicazioni operative sulla base delle quali ho convocato per venerdì prossimo il comitato nazionale per la sicurezza; quelle indicazioni avranno un seguito operativo, le cui valutazioni di carattere riservato naturalmente verranno sottoposte allo stesso Comitato. Riepilogo e richiamo questa vicenda soltanto per ribadire la posizione di principio che ho tenuto a sottolineare subito: non si fa politica di sicurezza senza la necessaria trasparenza democratica; e non c'è trasparenza ed efficacia democratica se non c'è il rispetto rigoroso dei poteri di indirizzo e di controllo del Parlamento.

Con questo spirito spero che tra il Governo e questo Comitato si possa sviluppare un dialogo positivo nell'interesse generale.

PRESIDENTE. In questo senso, da parte nostra vi è disponibilità totale. Ringrazio ancora una volta il Ministro e i Colleghi e dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 14,35.

Comunicazioni del Governo sugli attentati di Milano e Monza e conseguente discussione

Intervento del Ministro dell'Interno presso l'Assemblea del Senato della Repubblica

Giuseppe Pisanu

Seduta n. 226 del 30 luglio 2002

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca: «Comunicazioni del Governo sugli attentati di Milano e Monza».

Ricordo che dopo l'intervento del Ministro, che saluto e ringrazio, potrà prendere la parola un oratore per ciascun Gruppo per non più di 5 minuti, 10 minuti complessivi per il Gruppo misto.

Ha facoltà di parlare il ministro dell'interno, onorevole Pisanu.

PISANU, *ministro dell'interno*. Signor Presidente, onorevoli senatori, ho ritenuto doveroso accogliere immediatamente l'invito rivoltomi da questa Assemblea a riferire sui gravi atti intimidatori avvenuti nella giornata di ieri a Milano e a Monza. Innanzitutto, per testimoniare la solidarietà del Governo, e mia personale, a tutto il mondo del lavoro e poi per esprimere la più ferma condanna di ogni forma di terrorismo, nessuna delle quali deve essere sottovalutata essendo, comunque, diretta ad intimidire e ad ostacolare il cammino democratico della società italiana.

Questa la ricostruzione dei fatti accertata dagli organi investigativi.

Alle ore 7,30 di ieri, presso la succursale FIAT di via Grosio in Milano, veniva rinvenuto un ordigno adagiato sul muro perimetrale nelle adiacenze della porta di ingresso. I Carabinieri, chiamati dal servizio di vigilanza, hanno accertato che si trattava di un ordigno di fattura artigianale con potenzialità detonanti

costituito da un contenitore di latta per vernici munito di un orologio temporizzatore e contenente una lattina di petrolio, una bombola da campagna con relativo fornello, due bottiglie in plastica piene di benzina ed un circuito piezoelettrico alimentato con una pila.

Alle 9,05 successive, dinanzi l'ingresso della sede CISL Brianza di via Dante 17, a Monza, è stato rinvenuto un ordigno di analoga fattura, anch'esso immediatamente disinnescato dagli artificieri dell'Arma dei carabinieri.

Anche in questo caso l'ordigno è risultato composto da un contenitore esterno in latta per vernici sormontato da un *timer* temporizzatore e da un circuito elettrico applicati sul coperchio, i cui fili penetravano all'interno del contenitore attraverso dei fori appositamente ricavati. All'interno esso era composto da quattro bombole di gas da campeggio, tre lattine di materiale infiammabile, un fornello da campeggio ed un circuito elettrico.

Entrambi gli ordigni non sono esplosi in quanto la polarità dei contatti elettrici era invertita. Sono in corso ulteriori verifiche da parte della sezione scientifica dell'Arma dei carabinieri.

Alle 17,30 circa dello stesso giorno, presso la redazione del quotidiano «La Prealpina» di Varese, è pervenuta una telefonata anonima, nella quale l'interlocutore, con voce maschile senza inflessioni dialettali, ha rivendicato gli attentati a nome di un «Comitato combattente rivoluzionario», sigla mai evidenziatasi nel passato. Tale rivendicazione è apparsa non attendibile.

Nella mattinata odierna è pervenuta invece presso la redazione del quotidiano «Il Giorno» di Milano e a «Radio Popolare» una lettera di rivendicazione da parte del «Fronte rivoluzionario del comunismo» (FRC), che appare invece autentica.

La sigla «Per il comunismo – Fronte rivoluzionario» è già comparsa a Milano nell'aprile e nel luglio dello scorso anno, rivendicando due attentati incendiari presso la sede CISL di via Giambellino e presso l'agenzia di lavoro interinale «Italia lavora – Progetto lavoro», di via Lario, nonché il posizionamento di un falso ordigno presso lo stabilimento Mivar di Abbiategrasso.

Gli obiettivi scelti per gli attentati di ieri sembrano ricollegarsi da un lato alle problematiche inerenti la ristrutturazione aziendale che interessa la fabbrica automobilistica, dall'altro alla crescente conflittualità connessa alla stipula del Patto per l'Italia. Si tratta di tematiche che interessano sia formazioni terroristiche, sia soggetti o gruppi collocabili nella più ampia galassia dell'estremismo eversivo, capaci di azioni anche violente seppure, almeno per ora, non di alto profilo. Per questi motivi i fatti, di per sé gravi, ma che non debbono neppure essere enfatizzati, meritano la più grande attenzione.

Pertanto, è stata disposta l'immediata intensificazione dei servizi di prevenzione generale e delle misure a protezione delle sedi delle organizzazioni sindacali, già in atto in molte città, e degli obiettivi sensibili, in particolare quelli della FIAT.

Come è già avvenuto nel periodo immediatamente successivo all'omicidio del professor Massimo D'Antona, anche in questi ultimi tempi, all'indomani dell'agguato mortale al professor Marco Biagi, si sono verificati vari episodi, spesso di origine apocripa e di natura essenzialmente emulativa.

Nel dettaglio, sono state riscontrate le seguenti azioni: numerose scritte murali, tracciate sia in ambienti metropolitani, sia in luoghi di lavoro, inneggianti alle BR e con toni di minaccia nei confronti di personaggi istituzionali, ovvero di rappresentanti di quadri aziendali; invio di *e-mail* (da ultimo quella pervenuta il 4 luglio ultimo scorso alla redazione dell'emittente televisiva Rete 55 di Varese), il cui testo richiama, spesso in modo approssimativo, alcuni *slogan* utilizzati da formazioni eversive e talvolta contiene minacce ad alte cariche dello Stato; telefonate minatorie (come quella pervenuta il 13 luglio scorso alla segreteria telefonica del quotidiano «Liberazione» e indirizzata all'onorevole Giorgio Napolitano) che, spesso effettuate a nome di sigle eversive, determina-

no un comprensibile stato di apprensione e ovviamente di allarme; affissione di volantini rinvenuti a Pisa il 29 marzo scorso, relativi all'omicidio Biagi, sicuramente attribuibili a matrice anarchica, che esprimono approvazione anche per i più cruenti episodi di sangue da parte di gruppi che praticano strategie di lotta assolutamente distinte da quelle delle formazioni parabrigitiste.

Accanto a documenti attendibili dei Nuclei territoriali antimperialisti (NTA), documenti apocrifi, a firma di varie sigle, in particolare Brigate Rosse, ma anche Nuclei armati per il comunismo, Nuclei proletari rivoluzionari, Nuclei di iniziativa proletaria e rivoluzionaria; documenti (come quello fatto pervenire nei giorni scorsi a Trieste, a varie personalità del luogo, a firma Fronte popolare di liberazione- Comando generale) che, invece, denotano una certa familiarità degli estensori con le tematiche tipiche delle formazioni eversive ed una elaborazione contenutistica e lessicale in linea con alcuni temi di fondo della produzione Brigata Rosse-Partito comunista combattente, sebbene espressi in modo acerbo ed approssimativo.

Si registrano comunque complessivamente 23 episodi di violenza intimidatrice nei confronti delle sedi sindacali (7 contro la CGIL, 9 contro la CISL, 7 contro la UIL); 15 episodi di altrettanta valenza nei confronti di imprese industriali; 79 telefonate minatorie, di cui 40 dirette ad esponenti della CGIL, 14 a quelli della CISL, 24 a rappresentanti di altre sigle sindacali o del mondo imprenditoriale.

Il generico riferimento ad una sigla di matrice terroristica può quindi sia enfatizzare episodi riconducibili a spinte emulative ed a motivazioni localistiche sia indicare situazioni che, per converso, potrebbero essere sintomo di un rinnovato attivismo eversivo.

In considerazione di ciò, si è provveduto ad elevare significativamente il livello di attenzione, ponendo la massima cura nell'analizzare ogni singolo fatto, con particolare riguardo a quella produzione documentale che sembra comprovare un certo fermento in ambienti non ancora strutturati ma potenzialmente in grado di recepire alcune delle linee programmatiche delle BR, valutando non solo i rischi di carattere propriamente terroristico ed eversivo ma anche le possibili ripercussioni sull'ordine pubblico.

Altrettanta cura si è posta per la sensibilizzazione dei servizi di controllo del territorio; per l'attivazione di specifiche misure di vigilanza presso gli obiettivi più esposti; per l'attuazione di mirati servizi di protezione, al centro come in periferia, in un ponderato equilibrio di impiego delle risorse.

Speciale attenzione viene rivolta all'azione investigativa condotta con risorse ingenti dalla Polizia di Stato e dai Carabinieri; azione che si avvale, oltre che del coordinamento di indagine assicurato dalle competenti procure, di un frequente interscambio informativo presso gli appositi uffici del Ministero dell'interno.

Gli episodi verificatisi costituiscono segnali negativi di una ebollizione antagonista posta in essere da soggetti con ridotta capacità offensiva, ma in grado di diffondere illegalità e violenza e di alimentare suggestioni eversive. Tali atti terroristici possono, in effetti, provocare ulteriori fenomeni di emulazione per un ritorno mediatico dovuto alla eccessiva amplificazione che ricevono.

Vorrei al riguardo ricordare uno *slogan* emblematico che circolava negli anni di piombo negli ambienti terroristici: «Noi faremo la rivoluzione con i titoli dei vostri giornali». Ecco perché occorre una forte azione di prevenzione, ma soprattutto un chiaro messaggio di coesione e unità da parte della società civile e della politica.

I metodi rudimentali utilizzati negli attentati rivelano comunque dimestichezza con sostanze esplosive e confermano l'ipotesi di una estraneità ad essi delle Brigate Rosse, le quali da sempre diffidano di questo tipo di operazioni preferendo, come è noto, concentrarsi su gesti ad alta capacità offensiva tendenti ad eliminare personaggi simbolici e rappresentativi delle istituzioni e della società.

Ciò sembrerebbe avvalorare la rivendicazione pervenuta oggi su cui è in corso un'approfondita analisi. Resta comunque il convincimento che le azioni terroristiche in esame siano da ricondurre alla galassia dei gruppi minori antagonisti, che intendono speculare, come ho già detto, sulla risonanza mediatica e nel contempo tendono ad accreditare la loro presenza in vista di auspicate aggregazioni ed alleanze allo scopo di superare le difficoltà di uno sforzo prolungato e di una scarsa possibilità di reclutamento e ampliare, allo stesso tempo, la loro capacità offensiva.

Se quindi occorre evitare ogni enfaticizzazione e così contenere ogni ipotesi che ingeneri una psicosi da attacco terroristico, resta però l'esigenza di adeguare la risposta dello Stato e delle istituzioni tutte di fronte a questi segnali che da tempo si manifestano contro la società civile e l'ordine democratico.

I due episodi di ieri rievocano fortemente il clima venutosi a creare dopo l'assassinio dei professori D'Antona e Biagi e richiamano all'impegno che magistratura e Forze di polizia debbono accentuare per giungere in tempi brevi a risultati soddisfacenti.

Come è emerso dai lavori dell'ultimo Comitato nazionale dell'ordine e della sicurezza pubblica (che ha esaminato con grande attenzione e rispetto il documento elaborato dal COPACO considerandolo un vero e proprio atto di indirizzo del Parlamento), si tratta di adottare ogni misura di prevenzione e di repressione, elevando il livello del coordinamento e della cooperazione, migliorando i raccordi tra attività di *intelligence* e attività operativa delle Forze di polizia, come ha suggerito con molta determinazione il poc'anzi richiamato COPACO.

Desidero ribadire in questa sede che nei confronti delle persone esposte a rischio vi è un forte impegno a rendere sempre più efficiente il nuovo sistema di protezione individuale che fa capo all'UCIS attuando le linee strategiche e operative indicate dal Parlamento.

Non posso nascondere che vi è un innalzamento del numero dei servizi di scorta e di tutela, ma se ciò è indispensabile per restituire fiducia a coloro che sono ritenuti a rischio, ritengo utile la loro attivazione, selezionando accuratamente gli obiettivi sulla base di chiari indici di rischio e salvaguardando gli equilibri del sistema di sicurezza generale.

Ritengo altresì compatibile il raffronto costi-benefici con la richiesta che viene dal cittadino di accrescere il livello di sicurezza, soprattutto quando la minaccia è elevata, come nel caso dell'ipotesi terroristica e di quella derivante dal crimine organizzato.

Posso comunque comunicare che l'UCIS ha rafforzato i cinquanta dispositivi di protezione in atto a tutela di dirigenti sindacali e del gruppo FIAT. Gli uffici territoriali di Milano e Torino stanno altresì approfondendo in sede di riunione di coordinamento l'esposizione a rischio di altri dirigenti che risiedono in quelle due provincie, al fine di proporre eventuali ulteriori misure di tutela.

Al di là della rilevanza dei singoli episodi, il Governo segue con particolare attenzione la periodicità e la frequenza con cui si verificano atti di violenza nel nostro Paese. Il piccolo terrorismo, i piccoli attentati promuovono forme di illegalità e violenza più diffusa, che possono preparare il terreno ad attentati ben più gravi alla sicurezza e all'ordinato svolgimento della vita democratica. Nel loro insieme questi atti si presentano come un tentativo rozzo ma rilevante di inquinare il conflitto politico-sociale oggi sicuramente incanalato nel suo naturale alveo democratico.

I temi del terrorismo, della criminalità organizzata, dell'ordine pubblico, della sicurezza in generale abbisognano di un'attenzione rinnovata che riassapori il gusto di un confronto e di dibattito ampio tra le forze politiche.

Nel passato, signor Presidente, onorevoli senatori, l'Italia è riuscita a sconfiggere un terrorismo ben più diffuso, organizzato e aggressivo di quello attuale. Vi è riuscita nel rispetto delle regole democratiche, grazie all'unità delle forze politiche e sociali che hanno saputo realizzare, al di là di ogni legittima divisione, il preciso intento di combattere un nemico comune.

In questi giorni il dibattito parlamentare sulle dichiarazioni rese dal Presidente del Consiglio nella seduta del 3 luglio e le prese di posizione dei più autorevoli dirigenti sindacali e imprenditoriali hanno confermato che quella unità c'è ancora, nonostante l'inasprirsi del confronto sociale e politico. Si tratta ora di renderla più attiva e operante, quanto più cresce la minaccia terroristica.

Il Governo, signor Presidente, onorevoli senatori, è a disposizione del Parlamento per discuterne in maniera più esauriente e impegnativa, nei tempi e nei modi che riterrete opportuni. (*Applausi dai Gruppi FI, UDC:CCD-CDU-DE, AN, LP,DS-U, Mar-DL-U, Aut e Misto-SDI*).

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle comunicazioni del Governo.

È iscritto a parlare il senatore Pagliarulo. Ne ha facoltà.

PAGLIARULO (*Misto-Com*). Signor Presidente, signor Ministro, condanniamo in modo radicale gli attentati e i loro autori.

È da lunghissimo tempo che le più strane sigle rivendicano azioni terroristiche di varie intensità e anche azioni omicide. Sappiamo, come sanno i sindacati, che il terrorismo è nemico giurato dei lavoratori e del movimento sindacale. Auspichiamo una risposta immediata, unitaria e di massa, nello stesso modo con il quale l'abbiamo sostenuta in ogni altra precedente, drammatica circostanza.

Ci chiediamo come mai si brancoli ancora nel buio, sia per i delitti più efferati – D'Antona e Biagi – sia per episodi relativi ad attentati. Ci chiediamo – vorrei essere chiaro – cosa fanno i Servizi e le istituzioni preposti alla sicurezza dei cittadini e con quale efficacia. Come si opera in concreto, senza trovare capri espiatori, mostri o mostriciattoli per un giorno, ma individuando le responsabilità di esecutori e mandanti? La vigilanza e la protezione vanno bene, signor Ministro, meglio tardi che mai, anche se nessuno ha dimenticato il caso Biagi, ma non bastano.

Nel caso dei recenti attentati c'è nel linguaggio della rivendicazione qualcosa di ancora più strano e

ambiguo. La provocazione contro CISL e FIAT colpisce icone prevedibili. Chiunque siano questi nostri nemici non fermeranno il conflitto sociale per i diritti e per la dignità.

Non vorremmo solo delle risposte, vorremmo fatti certi e dimostrabili a difesa della democrazia e nella democrazia. (*Applausi dai Gruppi Misto-Com e Misto-RC*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Malabarba. Ne ha facoltà.

MALABARBA (*Misto-RC*). Signor Presidente, mi consenta innanzitutto di associarmi al disgusto della famiglia Giuliani, quella del giovane ucciso lo scorso anno a Genova, per lo squallido tentativo di strumentalizzare il nome, la figura, la vita e persino la morte di Carlo, da parte di chi rivendica azioni terroristiche e atti intimidatori.

Ma non è una novità. Chi è privo di rispetto per le persone ricorre ai simboli di chi si batte per un desiderio di giustizia sociale e per una società più giusta e umana; chi è privo di qualsivoglia politica non può che tentare di scopiazzare argomenti di chi politicamente e sindacalmente si batte con le armi della democrazia e con la mobilitazione di milioni di cittadini, dagli scioperi al referendum sull'articolo 18, contro la riforma del mercato del lavoro e contro la pratica, divenuta ormai costante, degli accordi separati.

La migliore definizione che ho trovato sui giornali di oggi di quelli che si sono poi presentati come Fronte rivoluzionario è quella del quotidiano «il Manifesto»: «cretini, magari in attesa di reclutamento o aspiranti a fare la rivoluzione con i titoli di giornale», appunto.

Ma la sollecitazione a riferire oggi in Aula, da me avanzata a nome di Rifondazione Comunista, così come da tutti gli altri colleghi dell'opposizione, deriva da una preoccupazione: si vuole inquinare il conflitto sociale, l'ha detto anche lei, signor Ministro.

Bisogna respingere il terrorismo, ma per respingerlo fino in fondo bisogna altrettanto decisamente condannare i riferimenti delle azioni e delle elucubrazioni dei terroristi alle posizioni dei sindacati e delle forze politiche oggi in campo.

Lei, Ministro, ha svolto una relazione pacata e attenta, ma se non si pronuncia anche questa condanna si avallano le tesi dei terroristi che si accreditano come avanguardia del conflitto sociale. Ma ciò, troppo spesso, la maggioranza e il Governo non fanno, cercando di trarre vantaggio da questi atti che – seppure in questo caso simbolici – sono sempre molto gravi.

È evidente a tutti che a subire in primo luogo le conseguenze di questi atti sono coloro i quali sono in lotta contro gli accordi separati con il Governo e con la FIAT. Le faccio un esempio personale: quando il capo della cosiddetta colonna Walter Alasia delle BR copiava i miei manifesti sindacali contro la cassa integrazione a zero ore e i giornali pubblicavano le foto dei due testi a confronto, da chi crede che andassero la Digos e i carabinieri la mattina, all'alba? Su chi veniva gettato il discredito? Sulla direzione aziendale che espelleva in quel momento 3.000 operai o sulla mia organizzazione sindacale?

Ma è dei Servizi e del Capo della Polizia che vorrei sentir parlare lei, signor Ministro. C'è troppa voglia in giro di creare un clima di criminalizzazione del conflitto sociale, conflitto che crescerà indubbiamente il prossimo autunno. A me pare che da Napoli a Genova, dalla mancata scorta al professor Biagi alle iniziative intorno alle sue lettere ci sia chi negli apparati dello Stato lasci fare gruppi eversivi per favorire questo clima, perché anche i carabinieri che indagano sugli iscritti ai sindacati in fabbrica, prima in provincia di Milano e oggi in provincia di Macerata, non sono frutto di improvvisazioni o di colpi di testa.

Mi rendo conto che sui Servizi di una verità politica sto parlando e non certo di prove provate, ma inviterei lei, Ministro Pisanu, a non assumere, come il suo predecessore, un atteggiamento di principio assoluto delle forze dell'ordine e dei Servizi ancor prima di aver appurato le responsabilità e la dinamica dei fatti. *(Applausi dal Gruppo Misto-RC e del senatore Grusso).*

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Del Turco. Ne ha facoltà.

DEL TURCO (Misto-SDI). Signor Ministro, desidero ringraziarla intanto per essere qui con noi. Non è cosa di tutti i giorni avere Ministri di questo Governo in Aula ad ascoltare le ragioni del Parlamento: quando capita la cosa va sottolineata con la dovuta energia. Poi, come ha fatto il collega Malabarba, desidero darle atto della pacatezza e dell'attenzione con cui Lei ha svolto la sua relazione e ha fornito informazioni al Senato.

Vede, signor Ministro, ci sono due elementi classici negli episodi che lei ha raccontato in questa sede: da un lato c'è la grande azienda industriale, vissuta come centro del conflitto di classe e come promotrice dei fenomeni di tensione sociale, che poi hanno il loro rapporto con la società; dall'altro c'è l'attacco alle

organizzazioni sindacali o ai sindacalisti che firmano gli accordi. Ma questa è una vecchia storia, non nasce con le vicende di questo periodo. Ricordo che, dopo il 1984, un congresso clandestino delle Brigate rosse stilò un elenco dei sindacalisti da colpire; un elenco molto intelligente, acuto, che metteva insieme un quadro perfetto delle vicende di quel periodo.

Dunque, c'è un'apparente logicità dell'iniziativa terroristica, nel senso che entra dentro le questioni che sono al centro dell'attenzione. Gestì, come dice lei, di altissima portata evocativa: la FIAT, la CISL che firma il Patto per l'Italia. Però ci sono anche le cose che non quadrano.

Perché la FIAT? La FIAT non è più da tempo il faro, il centro del capitalismo italiano, non è più nemmeno il luogo in cui si consuma un conflitto di classe di altissimo livello. Oggi il conflitto con le organizzazioni sindacali riguarda i grandi temi della concertazione sociale, non i luoghi della produzione e dello sfruttamento. In secondo luogo, gli attentati sembrano mandare messaggi in tutte le direzioni. Mi ha colpito un passaggio dell'intervento del collega Malabarba: c'è anche un pezzo di questo universo che cerca una collocazione nel contesto del panorama terroristico, e lo fa con bombette da quattro soldi che hanno però una portata intelligente, come è stato detto.

Allora, non credo che dobbiamo insegnarle qualcosa. Se il Parlamento può fare qualcosa, lo farà con la legge finanziaria dotando Polizia, Carabinieri, Guardia di finanza dei mezzi necessari per condurre una lotta efficace contro il terrorismo. Abbiamo la possibilità di farlo: non solo parole, ma fatti che tra qualche settimana saremo chiamati a produrre con l'esame della legge finanziaria.

C'è però un problema che riguarda il Governo: guardate, che giocare sulla divisione sindacale, pensare che la divisione sindacale produca effetti politici positivi per questa maggioranza e per il Governo è un errore. Dei conflitti sindacali si continueranno ad occupare la Presidenza del Consiglio e il Ministro Maroni, ma la prego, ministro Pisanu, consideri questo un pezzo del suo impegno quotidiano perché nascono da qui questioni che poi, inevitabilmente, tornano sul suo tavolo.

Concludo, perché i quattro minuti che mi sono concessi sono veramente brevi. Vorrei fare solo un'osservazione conclusiva, Presidente, mi consenta.

Signor Ministro, non osservi quest'Aula e non tragga la conclusione che non c'è nel Parlamento una sufficiente attenzione al tema della lotta contro il terrorismo e del sostegno parlamentare al Governo a questo

riguardo, che deve essere un sostegno unitario, di tutti, maggioranza e opposizione. La verità, signor Ministro (approfitto della presenza del Presidente per proporre la questione), è che stiamo osservando «orari siderurgici». Il collega Malabarba ricorda questi orari in fonderia, altri lo stesso. La differenza tra noi e quegli operai è che costoro ogni sei ore cambiavano, mentre in questa sede noi siamo sempre gli stessi senatori. *(Applausi dai Gruppi Misto-SDI, DS-U e Mar-DL-U. Congratulazioni).*

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Betta. Ne ha facoltà.

BETTA (*Aut*). Signor Presidente, signor Ministro, colleghi, voglio esprimere, a nome del Gruppo delle Autonomie, un sentimento di ferma condanna per il tentativo di avvelenare il dibattito politico e sociale da parte di gruppi terroristici o aspiranti tali che nella giornata di ieri hanno posto due ordigni incendiari, fortunatamente inesplosi, davanti alla sede della FIAT a Milano e all'ingresso della segreteria della CISL-Brianza di Monza.

Gli atti intimidatori sono evidentemente finalizzati a seminare angoscia e paura per indebolire la democrazia e la libertà di giudizio per la politica e per le forze del lavoro. Con sgomento rilevo che tale ulteriore sussulto di un terrorismo aberrante cerca di inserirsi in una fase di serrato e difficile confronto politico-sociale, con un messaggio che ha l'obiettivo di tenere alta la tensione.

Sono certo, però, che le istituzioni, in particolare il Governo e il Parlamento, si faranno carico di una risposta responsabile, che salvaguardi il livello di democrazia e di libertà e che dimostreranno la massima compattezza nei confronti di un attacco ai principi della convivenza civile e democratica.

Invito inoltre tutte le forze del mondo del lavoro ad unitarietà di azione, per valorizzare gli elementi positivi della concertazione, della solidarietà e della coesione, quali presupposti indispensabili per lo sviluppo economico e sociale di una nazione; nel contempo le invito a non prestarsi ad alcun tipo di strumentalizzazione ideologica ed auspico che prevalga la capacità di dialogo in un clima di volontà di intesa tra le parti sociali per una responsabile soluzione di tutti i problemi in atto.

Do infine volentieri atto al Ministro della sensibilità dimostrata nell'essersi presentato tempestivamente anche in Senato per spiegare il punto di vista del Governo e soprattutto le misure attivate per prevenire e controllare una situazione da tempo difficile. Lo ha

fatto con uno stile che gli va riconosciuto e del quale gli do volentieri atto. *(Applausi dal Gruppo Aut).*

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Ripamonti. Ne ha facoltà.

RIPAMONTI (*Verdi-U*). Signor Ministro, l'aspetto più grave e inquietante riguarda il fatto che gli assassini del professor Biagi e di Massimo D'Antona sono ancora in circolazione. Gli inquirenti brancolano nel buio, le indagini non producono – almeno sinora – risultati efficaci.

Il Governo ci sembra che nella lotta al terrorismo non dimostri la stessa determinazione che ha dimostrato in questi giorni per portare all'approvazione dell'Assemblea un provvedimento che riguarda interessi personali di alcuni uomini politici. Anzi, il Governo si è esercitato, in queste settimane, nello stabilire un collegamento (poi smentito, però più volte dichiarato) tra la radicalità di alcune lotte sociali ed il terrorismo. Ancora, il Governo, proprio in questi giorni, sembra che copra politicamente le iniziative dei Carabinieri tese a raccogliere dati sugli iscritti alle organizzazioni sindacali nelle fabbriche su tutto il territorio nazionale.

Tutto ciò avvelena il confronto, la discussione politica che deve essere franca e trasparente. Il tentativo di attentato che si è verificato a Milano e a Monza credo che aumenti la confusione, in una situazione già confusa e difficile.

Noi esprimiamo la nostra solidarietà alla CISL e alla FIAT e auspichiamo e lavoreremo perché ci sia una risposta immediata e unitaria non solo da parte del mondo politico e delle istituzioni, ma anche da parte delle organizzazioni sindacali.

Il terrorismo vuole accentuare la delusione e impedire che le lotte sociali, quelle limpide, trasparenti, rigorose, abbiano la possibilità di incidere ed allargarsi. Chi ha compiuto quell'atto vuole dimostrare che vi sono «nemici dei lavoratori», cioè, in questo caso, la CISL e la FIAT, che vanno additati all'opinione pubblica.

Naturalmente è una logica aberrante, pericolosissima, però non credo che questo gesto significhi che quelli sono i veri obiettivi. Rimango convinto che il vero obiettivo è ancora quello di impedire che ci sia una saldatura tra la lotta politica di opposizione e le lotte sociali che si stanno esprimendo nel Paese.

Non ci convincono, signor Presidente, le reazioni di molti di queste ore nel mondo della politica e anche nel mondo sindacale. Si è detto che si vuole colpire chi firma gli accordi, che si intende colpire chi vuole le riforme, che il terrorismo vuole fermare le riforme,

come se quegli accordi, quelle riforme fossero buone in sé e diventassero ancora migliori dopo questi attentati e queste vicende.

Signor Presidente, chi spara non avverte prima: spara; chi vuole far parlare di sé e creare confusione, compie gli atti che si sono verificati a Milano e a Monza. Quindi – e concludo, signor Presidente – è necessario da parte nostra – lo dico con grande rigore e franchezza – esprimere la nostra solidarietà non solo alla CISL e alla FIAT, ma anche a chi ha avuto il coraggio in queste settimane di opporsi in modo rigoroso e franco a quel patto e a quegli accordi. Occorrono la chiarezza, la voglia, la volontà e il rigore di sapersi opporre alle iniziative che questo Governo porta avanti in tema sociale e del lavoro. *(Applausi dai Gruppi Verdi-U e Misto-Com).*

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Peruzzotti. Ne ha facoltà.

PERUZZOTTI (LP). Signor Presidente, ringraziamo l'onorevole Ministro dell'interno per le notizie che ci ha fornito.

È chiaro che è in atto un tentativo di destabilizzare il Paese e io dico, a questo punto, anche un tentativo di destabilizzare la classe politica che in questo momento sta governando.

Tuttavia, onorevole Ministro dell'interno, a noi preme comunicare, a lei e al Parlamento che ci sta ascoltando, una preoccupazione estrema. Lei ha citato poco fa la presenza delle forze dell'ordine sul territorio; onorevole Ministro dell'interno, con la riforma della leva, 10.000 carabinieri di leva a breve non faranno più parte dell'Arma dei carabinieri. Sono 10.000 uomini, qualcosa come tutti i carabinieri impegnati nella Sicilia più la Basilicata o nella Lombardia più la Basilicata. È un dato estremamente inquietante: sono 10.000 uomini che verranno a mancare alle forze dell'ordine.

Il Governo deve intervenire al più presto, onorevole Ministro, magari con un decreto, proponendo una ferma breve anche per l'Arma dei carabinieri, così come avviene per l'Esercito, eventualmente di due anni, per poi garantire ai ragazzi che accederanno all'Arma il reinserimento nella stessa o nelle altre Forze armate dello Stato. Ma occorre fare presto; non aspettiamo, onorevole Ministro, che la frittata sia fatta prima di correre ai ripari.

Così come ritengo, onorevole Ministro, che in questo momento occorra lasciare sul territorio le cose come stanno: e faccio un riferimento emblematico. Si vuole spostare alcuni comandi interregionali dei carabinieri e ne cito uno per tutti, quello di Treviso.

Forse in questo momento, onorevole Ministro, è opportuno lasciare da parte alchimie ed esperimenti che si stanno facendo nei vari Ministeri e lasciare immutata la presenza delle forze dell'ordine sul territorio: è estremamente importante.

Occorre altresì sviluppare l'opera di *intelligence* e soprattutto perseguire e garantire anche processi rapidi ed evitare che in futuro ci siano le solite fughe di notizie sulle indagini svolte dai magistrati, che pregiudicano poi il risultato delle operazioni.

Sono, quindi, tante le cose da fare. *In primis*, signor Ministro, 10.000 carabinieri di leva devono essere comunque sostituiti; i comandi devono rimanere così come sono fino a quando la situazione emergenziale non sarà terminata. Infine, a lei naturalmente vanno gli auguri di buon lavoro, perché non la invidiamo certamente per la carica che ha assunto. *(Applausi dai Gruppi LP e FI. Congratulazioni).*

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Maffioli. Ne ha facoltà.

MAFFIOLI (UDC:CCD-CDU-DE). Signor Presidente, onorevoli colleghi, un ringraziamento sincero va all'onorevole Ministro dell'interno per l'esauriente relazione che ha presentato in quest'Aula, fornita di dati anche sorprendenti, per quanto mi riguarda, come ad esempio le numerose minacce ricevute da parte dei dirigenti della CGIL.

Questo è un dato che ci deve far riflettere perché credo che, al di là delle molte notizie e chiacchiere che si leggono sui giornali, dobbiamo mantenere un'unità nel mondo del lavoro, un'unità sindacale e politica. Mi dispiace davvero di aver ascoltato il senatore Ripamonti muovere accuse infondate nei confronti del Governo.

Questo non è un modo di procedere verso quell'unità politica necessaria per affrontare il terrorismo, per affrontare episodi preoccupanti che, purtroppo, nel passato hanno segnato l'inizio di tempi bui che non vorremmo davvero rivivere.

Sono davvero soddisfatto per quanto il Ministro dell'interno ha affermato, soprattutto in riferimento alla necessità di rivolgere un'attenzione vera nei confronti di questi fenomeni, alla necessità di un rafforzamento della protezione verso quelle persone e quei luoghi più esposti al rischio di atti terroristici.

Credo sia necessaria da parte di tutti una maggiore moderazione rispetto ad interviste rilasciate alla stampa e a talune dichiarazioni che fanno molto di protagonismo e poco di dialettica costruttiva, che, forse, è bene fare in modo più riservato, con suggerimenti

attenti al Governo e, soprattutto, al Ministro dell'interno perché possa procedere in quell'azione di contrasto al terrorismo che tutti noi vogliamo.

Non è certo tempo, questo, di protagonismi ma di azione. Noi ci auguriamo che il nuovo Ministro dell'interno possa, con la saggezza che ha dimostrato oggi in quest'Aula, procedere verso una nuova politica antiterroristica che possa dare tranquillità a tutta la nostra società e al mondo del lavoro. *(Applausi dai Gruppi UDC: CCD-CDU-DE, FI e AN).*

PRESIDENTE. È iscritto a parlare la senatrice Magistrelli. Ne ha facoltà.

MAGISTRELLI (Mar-DL-U). Signor Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, due ordigni incendiari rimasti inesplosi scoperti ieri mattina davanti alla sede della FIAT in viale De Gasperi a Milano e all'ingresso della segreteria della CISL per la Brianza in via Dante a Monza e prima: messaggi, telefonate, documenti, rivendicazioni, volantini recapitati presso stabilimenti dove in molti svolgono attività lavorativa con minacce alle rappresentanze sindacali.

È vero, gli ordigni erano rudimentali, non potevano esplodere (viene detto). Secchi di vernice con bottiglie di acqua ragia e bombole di gas; insomma, «microattentati», come vengono definiti oggi dalla stampa.

Il procuratore aggiunto di Milano invita alla prudenza spiegando che vi è attenzione ma non ancora allarme. Questo ci rassicura, ma non ci tranquillizza.

Dopo la tragica scomparsa del professor Marco Biagi, solo rivendicazioni, messaggi, volantini; ma questo non vuol dire che il terrorismo è stato sconfitto, e nemmeno che ha attutito la sua potenza distruttiva. La preoccupazione aumenta se pensiamo che le indagini sugli omicidi D'Antona e Biagi non hanno ancora dato alcun risultato significativo. Probabilmente bisogna fare di più.

La lotta al terrorismo richiede volontà politica, strategie investigative, investimenti in mezzi e uomini che in questo momento non vediamo, non vediamo a sufficienza. E non c'è neanche un'azione politica, da parte del Governo, un'azione politica che eviti lo scontro sociale.

Sappiamo che il terrorismo ama insediarsi all'unico scopo di disgregare, di separare il tessuto sociale. Investimenti non sono solo quelli che notoriamente le imprese sono chiamate a fare per garantire sviluppo e prosperità alle aziende. Lo Stato investe prioritariamente i propri beni per garantire sicurezza e democrazia ai propri cittadini, e in questo senso gli investimenti non sono stati adeguati, anzi.

I provvedimenti che in questo anno di vita il Governo ha portato all'approvazione delle Camere vanno in senso contrario. Sanità, articolo 18 e perdita dell'unità sindacale, allarme sociale creato in tema di giustizia sono tutti elementi che mettono in fibrillazione la società civile e creano le condizioni perché pazzi terroristi colgano l'occasione per seminare paura nel Paese e far crescere così la voglia di minori garanzie democratiche.

Combattere il terrorismo non è solo un'attività di polizia o investigativa. Chiediamo una più efficace attività investigativa, ma sappiamo che da sola non basta. Come abbiamo visto dopo gli anni di piombo, il terrorismo si combatte solo se c'è prima di tutto uno Stato autorevole, e quindi forte, e forte perché capace di rappresentare tutte le istanze che vengono dal Paese, facendo una sintesi che dia certezza e sicurezza agli interessi diffusi.

E poi, signor Ministro, la ringraziamo per non aver voluto pretestuosamente collegare la contestazione e il mondo della contestazione al terrorismo. Nel passato recente alcuni esponenti autorevoli del Governo e della maggioranza l'hanno fatto. L'hanno fatto al solo scopo di screditare nell'opinione pubblica quei fenomeni sociali non violenti che sono scesi in piazza per protestare contro l'azione politica del Governo.

Un *boomerang* per la maggioranza, perché ormai è provato: più subdole e abnormi sono le dichiarazioni pubbliche, più forte e coesa sarà la risposta. È esattamente quello che sta avvenendo anche oggi fuori dall'Aula e nel Paese: persone che non hanno tessere di partito in tasca manifestano pacificamente la loro contrarietà assoluta su quanto sta avvenendo in queste ore in Commissione giustizia.

C'è ancora molto da fare. Le indagini in corso sugli ultimi attentati terroristici ancora non ci danno le risposte necessarie. Oggi dobbiamo ancora stabilire le dimensioni del fenomeno terroristico nazionale ed i collocamenti – se ci sono – con il terrorismo di matrice europea o internazionale. *(Il microfono si disattiva automaticamente) (Applausi dal Gruppo Mar-DL-U).*

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Servello. Ne ha facoltà.

SERVELLO (AN). Onorevole Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, io posso convenire con il signor Ministro su un'interpretazione riduttiva dei due avvenimenti di Milano e di Monza; però ricordo a me stesso, e ricordo a lei, che nei primi anni '70 alle azioni dimostrative di allora fu data la definizione di «propaganda armata».

Oggi è evidente che gli attentatori hanno voluto certamente suscitare clamore e fare comunque notizia piuttosto che uccidere, ferire o fare gravi danni. È però, onorevole Ministro, altrettanto certo il movente politico e il fondamento ideologico di queste azioni.

La FIAT è considerata da sempre e, in particolare modo nei momenti di proteste e di rivendicazioni dei lavoratori dipendenti, l'emblema e la fortezza del capitalismo. La CISL è – non da oggi – nel mirino dei «bombaroli»; il 6 luglio 2000 vennero scoperte due bombe incendiarie, rivendicate dal Nucleo Proletario Rivoluzionario da lei evocato oggi, presso la sede milanese di questo sindacato; l'addebito che viene mosso, da tale «Fronte Armato», è di tradimento della classe operaia – altro che Governo, come è stato detto in questa discussione! – per la «rinuncia all'articolo 18» dello Statuto dei lavoratori, ovvero per la «resa ai padroni».

Il fondale di tale scenario è costituito da un'Italia inquieta, percorsa da polemiche ricercate e spesso esasperate, con gravi accuse anch'esse ricercate ed esasperate, con una visione apocalittica che annuncia la dittatura prossima ventura – anche nelle scorse settimane, in questi giorni ed ore sono stati ripetuti questi annunci – la soppressione delle libertà, la schiavizzazione dei lavoratori dipendenti, l'asservimento di televisioni e giornali. Tale clima viene surriscaldato dal preannuncio di ulteriori discese in campo dei «Girotondini» qui esaltati e dei loro emuli.

Vediamo ora cosa è successo in questi ultimi tempi; Milano, dal 1997, ha subito le seguenti «prove d'orchestra»: 25 aprile '97: bomba esplosa a Palazzo Marino; 25 agosto '98: pacchi esplosivi degli *squatters*; 23 settembre '98: attentato all'Intendenza di Finanza; 13 ottobre '98: falsa autobomba in tribunale; 7/8 novembre '98: allarme bombe in metropolitana; 20 aprile '99: allarme bomba all'università Bocconi; 26 ottobre '99: bomba al plastico recapitata alla stazione dei Carabinieri di Musocco; 27 ottobre '99: trovata bomba ad orologeria in una fioriera di Piazza Diaz; 28 giugno 2000: rinvenuti due ordigni incendiari nella Chiesa di Sant'Ambrogio; 6 luglio 2000: scoperte due bombe incendiarie presso la sede della CISL, rivendicate dal «Nucleo Proletario Rivoluzionario»; 18 dicembre 2000: un ordigno viene rinvenuto e disinnescato nel camminamento delle terrazze del Duomo; 11 maggio 2002: viene dato fuoco ad una bombola di gas nella stazione della metropolitana di Piazza del Duomo.

È vero che nell'analisi occorre porre una certa prudenza ma questa non può nascondere la necessità di un

approfondimento per decifrare il fenomeno, che tale è, non solo per combatterlo ma anche per sradicarlo.

Se una certa dose di ottimismo è obbligatoria, onorevole Ministro, la minaccia è reale. Ecco le ragioni per cui si richiede maggiore incisività, specialmente nell'ambito della prevenzione e dell'investigazione. *(Applausi dal Gruppo AN).*

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Maconi. Ne ha facoltà.

MACONI (DS-U). Signor Presidente, onorevoli colleghi, mi associo anch'io volentieri ai ringraziamenti e al riconoscimento per la sua presenza in Aula, signor Ministro, e per aver dato informazioni e risposte tempestive alle richieste avanzate ieri dall'opposizione.

Voglio innanzitutto esprimere piena solidarietà alla CISL Brianza, alla FIAT, ai suoi dirigenti, ai lavoratori, sottoposti ieri ad un atto di violenza, certo con un valore altamente dimostrativo e simbolico perché, com'è stato rilevato dalle indagini, l'ordigno non poteva esplodere ma sicuramente ha segnalato una situazione grave di malessere e di rischio.

FIAT e Cisl, Milano, la Brianza: credo che qui vi sia una chiave di lettura che va colta, perché ancora una volta il terrorismo – certo non il terrorismo per fortuna sconfitto di tanti anni fa – ricorre alla solita tattica, al solito gioco, cioè tentare di inserirsi nel conflitto sociale, nei momenti più acuti di difficoltà del confronto sociale e politico per piegare alle proprie esigenze propagandistiche, per tentare di insinuarsi in esso, di inquinare, di deviarne il corso e per cercare, attraverso questo, di aumentare le proprie basi di consenso, di aggregare forze sparse attorno al suo folle progetto. Certo tale progetto non ha alcuna possibilità di successo, perché anche oggi, sia pure con ridotte dimensioni come nel passato, il disegno del terrorismo e di qualsiasi forma di violenza è pura e semplice follia.

Devo dare atto anche, signor Ministro, di aver colto, nelle sue parole e nel tono che Lei ha usato nell'esposizione in quest'Aula, un grande senso di responsabilità e di pacatezza. Condivido quanto Lei ha detto: il terrorismo e gli atti di violenza di ieri, così come i numerosi episodi che lei ha citato dei mesi scorsi, non rappresentano altro che il tentativo di inquinare il conflitto politico e sociale che oggi è sicuramente incanalato – sono parole sue – nell'alveo naturale di rispetto delle regole e della democrazia.

Colgo in questo un significativo segnale nei confronti del Parlamento e del nostro dibattito e – mi per-

metta, senza voler risolleverare polemiche – anche un elemento di novità rispetto ad alcune più recenti dichiarazioni di altri rappresentanti del Governo che invece hanno voluto a più riprese stabilire un legame fra il conflitto sociale, il dissenso, che è legittimo – come lei ha ammesso con grande chiarezza e correttezza – e il pericolo del nuovo esplodere di fenomeni di violenza e di intimidazione.

Credo che la strada corretta sia quella indicata da lei, mentre l'altra rischia di fornire strumenti e di dare alimento al crescere della violenza e del terrorismo in quanto cerca di attribuire ad essi dignità politica; penso invece che ciò vada combattuto.

Condivido altresì, signor Ministro, la sua affermazione relativa alla necessità di non enfatizzare perché il terrorismo punta anche sulla sua esposizione mediatica; non bisogna enfatizzare, ma neanche abbassare la guardia, perché questi episodi sono il sintomo che il terrorismo non è sconfitto, che vi è un terreno diffuso dal quale esso cerca di trarre alimento e che, proprio a partire da questi episodi, è sempre possibile che esplodano nuovamente atti molto più gravi e pericolosi.

Non bisogna quindi abbassare la guardia; occorre fare in modo che la Magistratura, le Forze dell'ordine e la Polizia svolgano fino in fondo il loro mestiere; così come è avvenuto in passato, queste sono condizioni indispensabili, ma è soprattutto necessario recuperare l'unità e la coesione tra le forze politiche. *(Applausi dai Gruppi DS-U e Mar-DL-U).*

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Pianetta. Ne ha facoltà.

PIANETTA (FI). Signor Presidente, onorevole Ministro dell'interno, le esprimo apprezzamento per essere venuto in quest'Aula a riferire con tempestività sui gravi atti intimidatori di Milano e Monza, per le informazioni che ci ha dato relative alle necessarie e ferme risposte dello Stato per accrescere il livello di sicurezza di tutti e la protezione individuale.

Oggi un quotidiano scriveva: «Una sede della FIAT e una della CISL. Gli strateghi del terrorismo» – oggi lo sappiamo e lei stesso ci ha detto che la rivendicazione è venuta dal Fronte rivoluzionario per il comunismo – «scelgono i bersagli dove si illudono di poter facilmente calamitare l'odio.»

Innanzitutto esprimo la più viva solidarietà a FIAT e CISL, ai dirigenti, alle maestranze e agli associati. La FIAT, una realtà imprenditoriale e industriale che rappresenta una grande risorsa per Torino, la sua provincia e l'intero Paese, che sta imboccando una stra-

da per uscire dalla recente crisi anche attraverso opportuni accordi sociali sulla mobilità della forza-lavoro. Quindi, il coraggio del cambiamento e della transizione. La CISL, l'organizzazione che si è molto esposta per contribuire a realizzare il «Patto per l'Italia». Anche qui il coraggio del cambiamento e della transizione.

Come sempre il coraggio e la determinazione del riformismo è l'oggetto privilegiato del terrorismo. Le figure martiri di D'Antona e Biagi ne sono l'esempio. FIAT e CISL sono soggetti accomunati da una risposta e da una collaborazione con le proposte riformiste del Governo nel tema strategico della riforma del mercato e del lavoro. Sono obiettivi che hanno un forte impatto simbolico, luoghi e soggetti simbolo dei rapporti politici e sociali. Ciò è vero anche se gli ordigni preparati, come è stato affermato dai tecnici, non potevano funzionare e conseguentemente arrecare danno a persone e cose.

Anche il luogo è un simbolo. Milano, la Lombardia, simboli e testimonianze operative dove il riformismo e la modernizzazione economica e sociale trovano una grande capacità realizzativa, anche grazie all'attività e al dinamismo delle istituzioni locali. Milano e Lombardia, veri motori del cambiamento, un cambiamento politico, sociale ed economico in atto in tutto il Paese, un Paese che vuole sviluppo, più benessere, più giustizia sociale.

Calamitare l'odio, si diceva all'inizio. Questi sono atti intimidatori per creare tensioni, paure e sconcerto, atti di terrorismo perpetrati forse da un manipolo di persone che si inserisce nella realtà e nelle tensioni sociali e politiche per impedire o rallentare la modernizzazione del Paese.

Di fronte a questi atti terroristici e intimidatori non bisogna ridurre l'attenzione e l'impegno di tutti per combatterli, marginalizzarli e sconfiggerli. Il terrorismo si deve necessariamente sconfiggere facendo fronte comune tutti quanti insieme, anche perché non bisogna dimenticare il contesto internazionale del terrorismo che contribuisce a creare un clima inquieto. Possibili minacce terroristiche esterne verso l'Europa; sappiamo che sono scenari che possono intimorire, ma la comunità internazionale sta mettendo in atto misure per prevenire e contrastare tali evenienze. La risposta delle istituzioni deve essere forte, unitaria, determinata, senza sottovalutare alcuna forma, anche se in apparenza poco offensiva.

Il Governo, come lei onorevole Ministro ci ha riferito, è su questa strada e per questo ne apprezziamo l'azione *(Applausi dai Gruppi FI, UDC:CCD-CDU-DE e AN. Molte congratulazioni).*

PRESIDENTE. Dichiaro conclusa la discussione sulle comunicazioni del Governo.

Ringrazio il Ministro dell'interno, onorevole Pisanu, per la comunicazione resa qui in Senato,

nonché per la sollecitudine con cui ha voluto farla. Auguro a lui e alle forze dell'ordine un buon lavoro e il successo nello sconfiggere il terrorismo.



Statistiche sul sindacato ispettivo parlamentare

Franca Triestino

Fra i vari strumenti di controllo del Parlamento sull'operato del Governo (interpellanze ordinarie e urgenti, interrogazioni a risposta orale in Aula e in Commissione, interrogazioni a risposta immediata in Aula e in Commissione) un ruolo fondamentale rivestono le interrogazioni con richiesta di risposta scritta.

Con questo tipo di atti, previsti dai Regolamenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica, rispettivamente agli artt. 134 e 153, i Parlamentari chiedono chiarimenti in ordine a specifiche situazioni o questioni prive in ogni caso di diretto rilievo politico generale.

Le interrogazioni a risposta scritta sono uno strumento molto usato sia perché non richiedono particolari procedure per la presentazione [a differenza di altri atti come le interpellanze urgenti e le interrogazioni a risposta immediata], sia perché non sussistono obblighi relativi al numero di firme necessario per la presentazione.

L'unico filtro previsto è quello relativo alla loro ammissibilità decisa direttamente dai Presidenti dei due Rami del Parlamento e peraltro contemplata per tutti gli atti di sindacato ispettivo.

Nel tempo l'istituto ha avuto una crescita esponenziale tanto che l'elevato numero di atti presentati ¹ ha finito per snaturare la funzione stessa dello strumento innescando un circolo vizioso nel quale il Governo non risponde perché le interrogazioni proposte sono troppe e anche se risponde lo fa tardivamente non perseguendo, in entrambi i casi, il fine dell'interrogante.

Va detto anche che all'aumento della quantità non è parimenti seguita una riforma dei Regolamenti parlamentari che consentisse, da un lato, tempi più lunghi di risposta per il Governo ² e, dall'altro, restringesse il sindacato ispettivo alle materie di stretta pertinenza statale.

Quest'ultimo aspetto acquista ancora più rilievo a seguito della riforma del titolo V della Costituzione che, nel prevedere la pari ordinazione degli enti che compongono la Repubblica, non può non porre anche il problema di una eventuale riforma dell'istituto.

¹ Nella XIII Legislatura sono stati ben 57.328.

² Attualmente sono di 20 giorni dal momento della presentazione (artt. 134 Camera e 153 Senato).

La razionalizzazione degli strumenti di sindacato ispettivo è stata affrontata dalla Camera dei Deputati, dove il fenomeno era più evidente, affiancando all'interrogazione scritta procedure più immediate ed agevoli che, assicurando una risposta in tempi brevi del Governo, hanno indirettamente portato ad una riduzione del numero degli altri atti nel complesso presentati. L'operazione, avviata nella scorsa Legislatura con l'introduzione dell'art. 138 bis³ e con la riorganizzazione dell'interrogazione a risposta immediata, ha effettivamente portato a dei risultati concreti⁴, pur rimanendo molto elevato il numero delle interrogazioni scritte presentate.

Un aspetto singolare, che si è manifestato in modo più accentuato in questo inizio di legislatura, è quello che gran parte delle interrogazioni vengono presentate dalle forze di maggioranza parlamentare mentre la trasformazione del nostro sistema parlamentare da proporzionale a quello maggioritario, potrebbe indurre a ripensare anche tali strumenti marcando più specificamente la differenza fra i ruoli di maggioranza e di opposizione.

Il Ministro dell'Interno quale responsabile di un'Amministrazione con competenza a carattere generale è tradizionalmente quello al quale viene rivolto il numero più elevato di interrogazioni⁵.

Va detto tuttavia che fino all'attuale esperienza di Governo, il fenomeno della non elevata risposta veniva considerato "fisiologico" in relazione all'eccessivo numero di atti presentati ed i vari tentativi di riorganizzare il settore non avevano sortito i risultati desiderati.

Ad esempio nel 1994 il Ministro Maroni firmò un'apposita ordinanza volta a introdurre delle innovazioni per migliorare la produttività.

Con tale atto veniva attribuita alle ex Direzioni Generali la competenza ad elaborare direttamente gli schemi di risposta scritta - sul presupposto che le Direzioni Generali disponessero già degli elementi di risposta senza necessità di chiederli agli Uffici periferici - come invece doveva essere fatto dall'Ufficio Legislativo con il precedente sistema. A quest'ultimo Ufficio rimaneva il compito di filtro politico, d'intesa con l'Ufficio di Gabinetto e di invio delle risposte alla firma del Ministro.

La nuova distribuzione del lavoro portò ad un aumento di produttività che tuttavia non riuscì a tradursi in risposte firmate a causa dell'ingolfamento del sistema dovuto anche alla competenza esclusiva del Ministro alla firma.

Si ipotizzò quindi, sul modello di altri Dicasteri e in modo particolare su quello degli Affari Esteri, di proporre al Ministro la delega della firma delle risposte scritte ai vari Sottosegretari sulla base delle materie di competenza.

³ Che prevede le interpellanze urgenti: articolo approvato il 24 settembre 1997.

⁴ Alla data del 18 luglio le interrogazioni a risposta scritta presentate sono 6157.

⁵ 11.403 (XIII Legislatura).

Il primo Ministro dell'Interno ad applicare il nuovo sistema fu Napolitano e da allora ad oggi i successivi responsabili del Viminale hanno continuato a seguire questa impostazione che tuttavia non riusciva ad eliminare i momenti critici della procedura.

È stata quindi l'attenzione alla produttività e alla cultura del fare che ha imposto una radicale riorganizzazione del settore basata sull'applicazione delle nuove tecnologie e sulla reingegnerizzazione del processo di risposta. In questo primo anno di legislatura, il livello di risposta alle interrogazioni scritte è stato del 44% rispetto all'11% della XIII Legislatura.

Fondamentale per il raggiungimento del risultato è stato l'aver mutuato dal Ministero dell'Economia il sistema informativo di gestione delle interrogazioni parlamentari che, mediante il collegamento diretto con la Banca Dati della Camera dei Deputati, consente di avere, in tempo reale, il quadro della situazione di ogni singola interrogazione presentata, continuamente aggiornato.

A ciò si è aggiunta la riqualificazione di tutto il personale addetto al settore non solo per interagire con il nuovo sistema ma anche per eliminare le fasi critiche identificate nella tardiva acquisizione e predisposizione dei resoconti parlamentari, oltre che nei tempi di firma e di richiesta agli Uffici di competenza degli elementi di risposta.

L'uso di internet in via ordinaria e di programmi informatici hanno poi completato il quadro unitamente all'adozione della statistica come sistema di controllo interno.

Indispensabile è stata anche la collaborazione tra i vari Uffici del Ministero che si occupano della materia e la costante collaborazione tecnica dell'ufficio Elettorale.

I risultati ottenuti sono suscettibili di ulteriori miglioramenti legati da un lato alla piena operatività del sistema Winter ⁶ e dall'altro all'incremento dell'uso della posta elettronica nelle comunicazioni all'interno e all'esterno dell'Ufficio.

L'analisi condotta è chiaramente descritta nella tabella allegata relativa al mese di luglio 2002.

⁶ Sistema gestione interrogazioni parlamentari.

STATISTICA SINDACATO ISPETTIVO ALLA DATA DEL 30.07.02

	<i>Rivolte al Ministero dell'Interno</i>	<i>Rivolte ad altre Amministrazioni</i>	<i>Svolte</i>	<i>%</i>
<i>Mozioni *</i>	2	47	2	100
<i>Interpellanze</i>	90	79	38	42,2
<i>Interrogazioni orali</i>	244	130	68	27,9
<i>Interrogazioni scritte</i>	901	434	398	44,2
<i>Interrogazioni orali in Commissione</i>	60	30	0	0
<i>Risoluzioni *</i>	0	0	0	0
<i>Risoluzioni in commissione</i>	0	15	0	0
<i>Totali</i>	<i>1297</i>	<i>735</i>	<i>506</i>	<i>39</i>

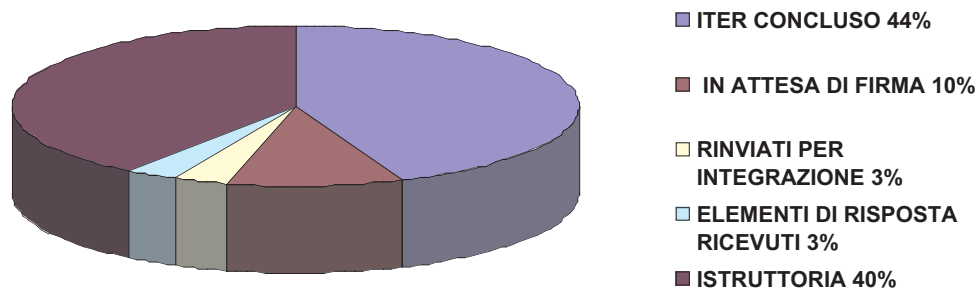
<i>Atti di sindacato orale rivolti o delegati al Ministero dell'Interno:</i>	395
<i>Atti svolti dal Ministro o dai Sottosegretari all'Interno:</i>	68
<i>Schemi di risposta elaborati per altri rappresentanti del Governo:</i>	25
<i>Question time svolti dal Ministro dell'Interno:</i>	
<i>Camera</i>	16
<i>Senato</i>	2
<i>Comunicazioni informative:</i>	12
<i>Audizioni:</i>	6
<i>Elementi inviati ad altri Ministeri</i>	393
<i>* Atti di indirizzo</i>	

statistica interrogazioni a risposta scritta

alla data del 30.07.02

ELEMENTI DI RISPOSTA RICEVUTI	22
IN ATTESA DI FIRMA	92
ISTRUTTORIA	362
ITER CONCLUSO	398
RINVIATI PER INTEGRAZIONE	27

totale interrogazioni 901



statistica interrogazioni a risposta scritta alla data di martedì 30 luglio 2002

DIP. AFFARI INTERNI E TERRITORIALI			175
ISTRUTTORIA	90	51,4	
ELEMENTI DI RISPOSTA RICEVUTI	4	2,3	
RINVIATI PER INTEGRAZIONE	10	5,7	
IN ATTESA DI FIRMA	17	9,7	
ITER CONCLUSO	54	30,9	
DIP. LIBERTA' CIVILI E IMMIGRAZIONE			12
ISTRUTTORIA	8	66,7	
ITER CONCLUSO	4	33,3	
DIPARTIMENTO P.S.			484
ISTRUTTORIA	209	43,2	
ELEMENTI DI RISPOSTA RICEVUTI	12	2,5	
RINVIATI PER INTEGRAZIONE	14	2,9	
IN ATTESA DI FIRMA	51	10,5	
ITER CONCLUSO	198	40,9	
DIPARTIMENTO VV. FF.			47
ISTRUTTORIA	8	17,0	
ELEMENTI DI RISPOSTA RICEVUTI	2	4,3	
IN ATTESA DI FIRMA	6	12,8	
ITER CONCLUSO	31	66,0	
UFFICIO LEGISLATIVO			183
ISTRUTTORIA	47	25,7	
ELEMENTI DI RISPOSTA RICEVUTI	4	2,2	
RINVIATI PER INTEGRAZIONE	3	1,6	
IN ATTESA DI FIRMA	18	9,8	
ITER CONCLUSO	111	60,7	

PUBBLICA
SICUREZZA
E
SICUREZZA
DELLO STATO

Prime note sul disegno di legge in tema di Servizi per l'informazione e la sicurezza e la disciplina del segreto di Stato

Pierluigi Cozzoli

È appena iniziato al Senato, con l'esame congiunto da parte delle Commissioni riunite 1^a Affari Costituzionali e 4^a Difesa in sede referente, l'esame dello schema del d.d.l. di riforma dei Servizi di informazione e sicurezza.

L'esigenza di coniugare la politica di informazione e sicurezza con la predisposizione di strumenti idonei a contrastare efficacemente l'insieme delle possibili minacce interne ed esterne allo Stato, ha reso certamente urgente, dopo gli avvenimenti dell'11 settembre dello scorso anno, una riflessione generale sul sistema concernente la "sicurezza dello Stato" e, in particolare, sugli Organismi di informazione e sicurezza.

Le nuove disposizioni adeguano la riforma degli organismi di informazione e sicurezza alle esigenze derivanti dall'attuale scenario, limitando le modifiche a pochi ed essenziali profili.

Ciò nella consapevolezza che soluzioni innovative di grande impatto, ricomprendenti tra l'altro una revisione delle competenze tra i due Servizi, in ragione dell'instabile scenario internazionale, sembrerebbero apparire, al presente, poco opportune, potendo comportare, almeno in una prima fase di riorganizzazione, un indebolimento degli apparati.

E tuttavia, se da un lato una "grande" riforma in tal senso continua ad apparire auspicabile, trattandosi di rivalutare l'imprescindibilità di un dispositivo di difesa in grado di esprimere preziosi orientamenti all'azione di governo nello specifico campo, dall'altro, come già detto innanzi, l'attuale situazione mondiale e i rischi a questa connessi di tenuta interna e di capacità reattiva del Paese, hanno sconsigliato un approccio radicale al disegno riformatore, quale è dato conoscere, invece, dalle varie e dissimili proposte formulate da esponenti dell'opposizione o della stessa maggioranza, sotto l'incalzare dell'emergenza.

Le probabilità che soluzioni innovative di grande impatto potessero tradursi nel momento attuale, segnato dalla virulenza distruttiva del terrorismo islamico contro l'Occidente (che forse è riduttivo non assimilare a forme di guerra non ortodossa),

in pericolose fughe in avanti, attestando la riorganizzazione degli apparati di “intelligence” su parametri completamente rinnovati e non previamente rodati dall’azione ordinaria, hanno imposto, a livello governativo, una scelta più pragmatica circa i tempi, le modalità e la portata di una modifica dell’ordinamento dei Servizi.

Lo schema di disegno di legge procede dalla necessità, palesatasi indifferibile, di pervenire in tempi ristretti ad una modifica della legge 24 ottobre 1977, n. 801, almeno per quegli aspetti più direttamente incidenti sulle attività degli organismi di informazione e sicurezza, rafforzandone principalmente il coordinamento, potenziandone l’operatività ed apprestando per gli appartenenti un sistema di “garanzie funzionali” che, a determinate condizioni, fornisca loro una particolare tutela, in ragione di condotte poste in essere esclusivamente nell’esercizio di compiti istituzionali e riconducibili, sia pure formalmente, al novero di quelle penalmente perseguibili.

Vengono altresì previsti limiti di durata al segreto e rimodulati i rapporti con l’Autorità Giudiziaria.

Le modificazioni introdotte, tuttavia, non alterano il quadro di riferimento delle responsabilità, ai diversi livelli politico e tecnico-operativo, che continuano a rimanere in capo agli stessi soggetti di cui alla emendanda legge n. 801/1977, né gli assetti e gli equilibri tra i diversi poteri dello Stato.

In materia di coordinamento, si è riconfermato il principio cardine su cui ruota il complesso delle disposizioni della legge n. 801/77, secondo cui al Presidente del Consiglio dei Ministri spettano i poteri di alta direzione e coordinamento della politica informativa e di sicurezza.

Muovendo da questa premessa e avuto riguardo all’obiettivo di recuperare tutta la funzionalità possibile al comparto, si è pensato di intervenire sui due organismi collegiali (CIIS e CESIS), di cui si avvale il Presidente del Consiglio dei Ministri nell’esercizio delle cennate prerogative.

Per il CIIS si sono lasciati invariati gli attuali compiti di consulenza e proposta sugli indirizzi generali e sugli obiettivi fondamentali da perseguire nel quadro della politica informativa e di sicurezza. Si è pensato piuttosto di rivederne la composizione, limitandola ai soli Ministri degli Affari Esteri, della Difesa, dell’Interno e dell’Economia e delle Finanze (*articolo 1*), ferma tuttavia la possibilità del Presidente del Consiglio dei Ministri di coinvolgere, ove necessario, anche altri Ministri.

Per il CESIS, nell’ottica di un ausilio tecnico più efficace al coordinamento che deve svolgere il Presidente del Consiglio dei Ministri si è pensato di dare maggior risalto al ruolo della Segreteria Generale, come struttura di cui si avvale il medesimo Presidente in qualità di Autorità Nazionale per la sicurezza e lo stesso Comitato, di cui sono stati specificati in maniera più incisiva i compiti (*articolo 2*).

Riguardo al personale dei Servizi di informazione e sicurezza, si è previsto che sia lo stesso Presidente del Consiglio dei Ministri a determinare, con proprio provvedimento e su parere conforme del CIIS, le procedure di selezione e di assunzione

del personale estraneo alle pubbliche amministrazioni, in ragione di particolari professionalità non rinvenibili nell'ambito delle medesime, nonché le modalità di formazione ed aggiornamento di tutto il personale (*articolo 3*).

Quanto alle cosiddette “garanzie funzionali”, occorre mettere in rilievo che la proposta va finalmente a colmare una lacuna normativa che di fatto relegava l'attività dei Servizi nel limbo dell'incertezza giuridica, ai confini cioè di una legalità astrattamente giustificata dal solo fine. Esigenze pertanto di chiarezza hanno raccomandato di prevedere per gli appartenenti ai Servizi una specifica causa di giustificazione, in relazione a condotte facenti parte di operazioni debitamente autorizzate e non debordanti i limiti dell'impregiudicabilità di beni essenziali e delle finalità istituzionali (*articolo 4*).

Una soluzione all'annoso problema delle garanzie funzionali, che fosse ispirata ad un ragionevole correttezza e che al tempo stesso esaltasse il sistema dei controlli, soprattutto parlamentari ha richiesto una regolamentazione molto attenta delle condotte degli operatori dei Servizi.

In particolare si è previsto che la liceità delle attività di possibile compimento sia legata ad una valutazione di bilanciamento tra l'interesse istituzionale che i Servizi devono perseguire ed il bene sacrificato, in adesione al principio di proporzionalità.

Il superamento della “legge comune” (definizione incisiva coniata per l'occasione dalla Corte Costituzionale in una famosa sentenza del 1977), non poteva trovare giustificazione se non nel rispetto rigoroso dei fini istituzionali dell'attività di intelligence. Qualunque deviazione rispetto alle finalità istituzionali, infatti, avrebbe fatto venir meno la richiamata legittimazione e la ragione della deroga.

È apparso altresì opportuno che tale valutazione, fosse rimessa, quale presupposto dell'autorizzazione a ricorrere a certe condotte operative, al Presidente del Consiglio dei Ministri, piuttosto che demandarla ad un organo della magistratura, per evitare improprie commistioni tra attività giurisdizionale ed amministrativa, vieppiù quando questa comporta implicazioni di ordine squisitamente politico.

Il discorso sulle cause di giustificazione, che costituiscono l'elemento di maggiore novità e l'asse portante del progetto di riforma governativo, merita comunque ulteriori approfondimenti, soprattutto in ordine alle modalità della loro configurazione ed al loro funzionamento.

Anzitutto va precisato che con esse non è stata attribuita agli operatori degli OO.I.S. alcuna “licenza di uccidere”, contrariamente a quanto è stato ritenuto da alcuni di intravedere, all'indomani dell'approvazione dello schema di provvedimento da parte del Consiglio dei Ministri.

Né un'aberrazione giuridica di tal genere avrebbe potuto essere nelle intenzioni soltanto dell'Esecutivo, essendo ormai consolidato da tempo nella coscienza collettiva e nel nostro ordinamento, all'interno del *normale svolgimento* dei rapporti con l'individuo, il principio del limite alla “ragion di Stato” di fronte a beni fondamentali e insopprimibili quali la vita.

Vero è che il sacrificio di questa può talvolta essere ammesso nel medesimo ambito, *ma in circostanze eccezionali di particolare gravità*, ovvero in quelle che muovono da ben altro contesto di rapporti, riguardanti propriamente gli individui tra loro e che si fondano su altre cause di giustificazione, relative alla salvaguardia dello stesso bene da chi sia necessitato a difendersi, ferme rimanendo le tassative condizioni previste dalla legge.

Si vuol dire che è assai lontano dallo spirito del progetto di riforma quella concezione di Stato etico, frutto della filosofia idealista (Hegel), cara ai teorici del totalitarismo, che nella sua ambivalente concretizzazione storica di segno opposto, allo Stato, inteso esso stesso come bene assoluto e trascendente gli individui ed i loro diritti anche naturali, riconduceva nei suoi momenti più connotativi, la suprema “potestas” di discostarsi da ogni regola giuridica e della morale in ragione di una sopravvivenza chiamata il più delle volte a coprire abusi e misfatti.

Tanto premesso, per ciò che attiene all’elemento della novità, è interessante notare che sul tema delle garanzie funzionali non esistono particolari esperienze straniere che sul piano comparativistico siano risultate utili a definire agevolmente l’impostazione generale di riferimento.

In questo senso appare illuminante rifarsi ai lavori della Commissione istituita appositamente, in anni recenti, per disegnare un organico progetto di riforma dei Servizi di informazione e sicurezza, cui va l’indiscusso merito di aver saputo tradurre in norme coerenti e di sistema l’esigenza fondamentale di assicurare agli operatori degli OO.I.S. margini di condotte non penalmente perseguibili nello svolgimento delle attività istituzionali.

Le considerazioni svolte in materia dalla c.d. “Commissione Jucci” (istituita con D.P.C.M. 26.03.1997), conservano intatta la loro attualità, non potendosi negare che il progetto governativo di riforma abbia attinto ai punti fermi di quella costruzione, che le stesse problematiche aveva dovuto affrontare senza l’ausilio di un modello estero preconstituito cui ispirarsi per poi normare con tutti gli opportuni adattamenti.

Si legge, infatti, nella relazione illustrativa di quella proposta:

“...L’esperienza storica insegna anzi che in Paesi caratterizzati da servizi di informazione tradizionalmente radicati e potenti non si è mai posto in termini di effettività il problema della regolamentazione dei limiti di liceità dei comportamenti agli operatori di intelligence, ma si è reagito invece a situazioni che avevano determinato allarme nelle istituzioni e nell’opinione pubblica, a seguito di comportamenti illegali o deviati dei servizi, in termini molto rigorosi sul piano dei controlli, ma non su quello della regolamentazione delle attività. La sfida da raccogliere è quella di predisporre da un lato meccanismi di controllo interno all’attività e di controllo parlamentare effettivi ed efficienti, dall’altro di definire un sistema di regole che segnino con ragionevole precisione i limiti delle condotte tenendo conto delle difficoltà di tipizzare le condotte prevedibili, ma anche l’importanza degli interessi in gioco e del rischio intrinseco della creazione di zone

d'ombra all'interno delle quali possono facilmente allignare prassi di dubbia legittimità"....".

Su questa specifica impostazione si muove il d.d.l. in esame, che attraverso un processo di tipizzazione delle condotte prevedibili, tanto difficile quanto necessario per non avallare spazi di dubbia legittimità, fonda una griglia di regole sostanziali e procedurali in grado di assicurare la verifica delle attività nella fase deliberativa, in quella attuativa e in quella di controllo.

Attività da legittimare nell'ambito di un'operazione programmata nelle linee essenziali ed autorizzata dai responsabili operativi e politici, ferma restando la garanzia derivante dalla conservazione della documentazione dell'attività, ai fini di un penetrante successivo controllo.

La liceità delle attività di possibile compimento, appartenenti quasi tutte alla categoria dell' "intelligence non convenzionale", viene opportunamente collegata ad una valutazione di bilanciamento tra l'interesse istituzionale che i Servizi devono perseguire ed il bene sacrificato, secondo un principio più volte evidenziato ed elaborato dalla Corte Costituzionale, quello di proporzionalità.

In coerenza con i presupposti sopra illustrati, il quadro d'insieme delle norme che riguardano le attività degli operatori degli OO.I.S. fa riferimento all'individuazione di una specifica causa di giustificazione relativa a:

a) condotte poste in essere durante la predisposizione o l'attuazione di operazioni di "intelligence" ;

b) condotte di cui alla lettera a) che non devono comunque essere lesive o porre in pericolo la vita, l'integrità fisica, la salute e incolumità pubblica, la libertà personale;

c) condotte di cui alla lettera a) che devono rientrare nell'ambito dell'esercizio dei compiti istituzionali e che dovranno essere autorizzate, previa valutazione da effettuarsi secondo l'indicato principio di responsabilità, alla stregua dei seguenti criteri:

1) l'operazione da autorizzare è indispensabile per ottenere un risultato, altrimenti non perseguibile;

2) l'operazione da autorizzare è adeguata al raggiungimento del fine a seguito di una comparazione tra interessi pubblici e privati coinvolti;

d) le operazioni autorizzate dall'autorità politica responsabile, su proposta del direttore del Servizio, con possibilità per quest'ultimo, nei casi di assoluta necessità ed urgenza che non lasciano il tempo di formulare la proposta ed attendere l'autorizzazione, di provvedere egli stesso all'autorizzazione, informandone immediatamente l'autorità politica per la ratifica od il rifiuto per le conseguenti valutazioni e provvedimenti.

Va da sé che la legittimazione di operazioni le cui condotte superano i confini della legge comune per garantire la sicurezza dello Stato, comporta una serie di conseguenze non solo a livello operativo, ma anche sul piano processuale e, dunque, nei rapporti che potrebbero instaurarsi con la magistratura, nell'ipotesi in cui quest'ultima proceda per una di quelle condotte inopinatamente venute alla luce e denunciate o scoperte.

È apparso pertanto necessario perfezionare il sistema con una previsione che consenta al direttore del Servizio di appartenenza dell'agente, eventualmente indagato per una condotta costituente formalmente reato, di opporre all'A.G. l'esistenza della causa di giustificazione.

In questa ipotesi spetta al Procuratore della Repubblica interpellare il Presidente del Consiglio dei Ministri allo scopo di avere conferma dell'opposizione. L'opposizione può essere espressa anche in sede di udienza preliminare o di giudizio, se necessario.

In assenza di conferma, l'A.G. procede secondo le regole ordinarie, mentre in caso di conferma, a meno di non sollevare conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato, la predetta A.G. pronuncia sentenza di non luogo a procedere o di assoluzione.

Si è previsto, inoltre, che l'esistenza di una causa di giustificazione possa essere eccepita sia dall'agente dei Servizi che dalla persona legalmente richiesta da questi, anche al momento di un eventuale arresto o dell'esecuzione di una misura cautelare.

Nelle ipotesi adombrate, l'esecuzione del provvedimento viene sospesa e, nel contempo vengono avviati i necessari accertamenti e verifiche da parte degli organi cui spetta procedere sul piano investigativo.

Per il personale addetto agli OO.I.S. che preordini illegittimamente le condizioni per il rilascio di autorizzazioni a compiere attività in deroga alla legge comune, è prevista una specifica fattispecie delittuosa.

Circa poi il rapporto tra autorizzazione e condotta dell'agente e sulla sindacabilità o meno della stessa autorizzazione da parte dell'A.G., non sono mancate, in sede di confronto tecnico, disparità di vedute, a riprova che il tema delle garanzie funzionali è stato esaminato in ogni possibile aspetto.

Proprio in relazione all'*articolo 4 del d.d.l.* è stato osservato che la disposizione avrebbe stabilito un improprio collegamento tra autorizzazione ed ipotesi criminose, laddove rispetto al reato la condotta dell'agente può soltanto essere "scriminata", ma non può essere autorizzata.

A parere dello scrivente, l'obiezione sarebbe stata fondata ove si fosse proceduto lungo le linee di un'autorizzazione intesa di per sé sola a considerare non punibili condotte criminose, senza che per esse fosse stata preordinata alcuna causa di giustificazione.

Invero, nel caso del provvedimento in esame, l'autorizzazione si atteggia ad atto che stabilisce formalmente la corrispondenza di una certa condotta a parametri di adeguatezza, necessità e proporzionalità rispetto al fine, ma è soltanto una delle condizioni di liceità di un comportamento astrattamente incriminabile, la cui antiigiuridicità è comunque rimossa dalla norma.

È sempre questa infatti e non l'autorizzazione in quanto tale che, nell'apprezzamento del fatto per cui rileva la scriminante, esclude la dannosità sociale della condotta, assumendola non in contrasto con gli interessi della collettività.

Si vuol dire, più brevemente, che l'autorizzazione concretizza un mero requisito di fatto che, unitamente con gli altri, pure previsti dalla norma per l'esistenza della scriminante speciale, connota come lecita la condotta dell'agente, quando ovviamente conforme al tipo scriminato.

È appena il caso di rilevare che l'autorizzazione, in piena adesione ai principi generali dell'ordinamento, lungi dal permettere direttamente una condotta penalmente illecita, integrando gli elementi della fattispecie giustificativa senza esaurirla in sé e per sé e meno che mai sostituendosi ad essa, consente (e non potrebbe essere diversamente), il compimento di azioni che costituirebbero reato solo in assenza della particolare esimente oggettiva e non già in sua presenza.

Concettualmente, dunque, attraverso il filtro delle cause di esclusione del reato, la autorizzazione del P.C.M. non realizza quell'immediato collegamento con la condotta dell'agente che avrebbe potuto rendere ragione dell'obiezione sollevata.

Altro è il discorso sulla sindacabilità da parte dell'A.G. dell'autorizzazione.

Non è dubbio che il sistema prefigurato postuli un sindacato dell'autorizzazione, anche se del tutto eventuale (non è prevista l'informazione preventiva al magistrato) e subordinato all'instaurazione di un procedimento penale.

Esso, tuttavia, rimane circoscritto alla verifica dell'esistenza della medesima e a taluni profili di legittimità, non al contenuto, dovendosi necessariamente prendere atto, per questo, che le valutazioni che ne stanno alla base, previa comparazione degli interessi in gioco, anche in relazione alla adeguatezza, proporzionalità ed indispensabilità di ricorrere a certi tipi di condotta, muovono da considerazioni di merito politico, il cui apprezzamento e le cui conseguenti decisioni, a termini della L. n. 801/1977, non possono che essere di esclusiva pertinenza del Presidente del Consiglio.

Non sembra, peraltro, che la soluzione adottata, nell'ottica della sistematica generale, mostri limiti maggiori di quanti siano stati già accettati in relazione all'opposizione del segreto di Stato.

Non a caso dalla sua disciplina vengono mutuati importanti aspetti procedurali, non ultimo l'istituto della conferma da parte del P.C.M. che, nel caso del segreto, presuppone egualmente un apprezzamento di fatti e circostanze cui rimane estranea l'A.G. e che, in via eccezionale, vale ad imprimere un corso particolare al procedimento, senza incidere sul contenuto intrinseco della funzione giurisdizionale, quanto meno per gli aspetti formali, che continuano liberamente a manifestarsi per atti "tipici".

A non voler poi considerare che la stessa A.G. quando ritenga non convincente, a seguito di interpellato, la conferma sia del suddetto segreto, sia dell'esistenza di una causa di esclusione del reato, può sempre sollevare conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato.

Non è azzardato, a questo punto, ritenere che la costruzione del sistema di garanzie funzionali trovi il suo fondamento logico-giuridico e il suo limite nel medesimo

principio di salvaguardia di preminenti interessi statuali (difesa della Patria e sicurezza nazionale. Cfr. Corte Cost. n. 86/1977), da perseguire, quando necessario, anche col sacrificio, *in misura proporzionale ed adeguata*, di altri interessi, che non riguardino ovviamente la sfera dei diritti inalienabili dell'individuo.

Ciò posto, sul piano teorico è stato necessario superare qualche resistenza circa la scelta di elencare i soli beni giuridici che non possono essere aggrediti, rispetto ad una individuazione tassativa (e alquanto problematica), delle condotte legittimate a superare i confini della legge penale.

Si è trattato indubbiamente di una scelta forte, operata tuttavia in coerenza ai presupposti ampiamente illustrati sopra, di garanzie che nascono dall'inserimento delle attività in un'operazione che deve essere valutata, deliberata e programmata nelle sue linee essenziali con una precisa assunzione di responsabilità sia dei vertici operativi che di quelli politici.

Sotto un profilo sistematico non sembra poi che la speciale causa di giustificazione introdotta possa essere, come pure è stato osservato, innominata ed indeterminata.

Il principio di nominatività o di tipicità è infatti pienamente rispettato con l'espressa previsione della condotta scriminata.

Quanto alla determinatezza, la descrizione della condotta scriminata appare sufficiente a delinearla nei contenuti essenziali, pur se il rispetto di tale principio andrebbe correttamente riferito, in evidente funzione di garanzia, alle fattispecie incriminate e non già alle condotte scriminate. Tanto questo è vero che dottrina e giurisprudenza concordano nell'ammettere addirittura l'esistenza di talune scriminanti non codificate.

È altresì certo, rispetto a chi poteva ritenere sufficiente, in materia di garanzie funzionali, la copertura dell'art. 51 c.p., che una logica normativa imperniata sulla estensione "sic et simpliciter" di tale norma al personale dei Servizi, avrebbe comportato non lievi problemi sul piano applicativo, per quanto riguarda la verifica sulla riconducibilità dei fatti e dei comportamenti addebitati al medesimo entro l'area della propria funzione istituzionale, ovvero per tutto ciò che attiene all'accertamento della sussistenza di un "ordine legittimo", ai sensi dello stesso art. 51 c.p.

Non è avventato prevedere, in effetti, che talora l'A.G. procedente possa non accontentarsi delle dichiarazioni rese dall'appartenente agli organismi di informazione e sicurezza sottoposto a procedimento penale e, d'altra parte, non abbia altri mezzi per accertare la fondatezza di tali dichiarazioni in merito all'asserito "adempimento di un dovere".

Si è pertanto reso necessario, al di là di pur ammissibili assonanze con l'art. 51 c.p., delineare un sistema di garanzie incentrato sotto l'aspetto sostanziale sulla espressa previsione di una speciale ed aggiuntiva causa di esclusione del reato e, sotto l'aspetto procedurale, su un meccanismo analogo a quello previsto in materia di segreto di Stato, non trascurando di porre correttamente limiti oggettivi al funzionamento di un simile congegno, attraverso l'esclusione di tutte le condotte capa-

ci d'integrare un'aggressione a determinati beni giuridici dall'area di operatività della relativa esimente.

Si ritiene altresì che il circuito sia stato legittimamente chiuso sotto un profilo di costituzionalità, ancorchè non sia stata previsto per l'A.G. un potere di valutazione circa i requisiti del fatto rispetto al fine perseguito nel quadro di un'attività strettamente istituzionale, con l'estensione alla conferma della causa di giustificazione da parte del Presidente del Consiglio, delle procedure di controllo politico relative ai generali poteri presidenziali concernenti la "politica informativa e di sicurezza". Ciò per bilanciare il sistema anche sotto questo versante, tenendo conto degli orientamenti espressi dalla Corte Costituzionale nella ricordata sentenza n. 86/1977, a proposito del segreto di Stato.

Come aspetto connesso in qualche modo alle garanzie funzionali, è stato altresì previsto l'uso di documenti di copertura e la possibilità di autorizzare l'esercizio di attività commerciali simulate in Italia e all'estero, ovviamente per il perseguimento di finalità istituzionali.

Nel particolare, l'articolo 4 inserisce, dopo l'articolo 10 della legge n. 801 del 1977, una serie di articoli:

- l'articolo 10-*bis* introduce una speciale causa di giustificazione per il personale dei Servizi per le informazioni e la sicurezza, ovvero, in casi di eccezionale necessità, per persone estranee ai Servizi il cui intervento risulti indispensabile. La norma prevede, infatti, che non sia punibile il personale dei Servizi per le informazioni e la sicurezza che tenga una condotta costituente reato durante la predisposizione o l'esecuzione di operazioni deliberate ed autorizzate, per il raggiungimento delle finalità istituzionali, a norma dei successivi articoli. La stessa norma prevede, altresì, che questa speciale causa di giustificazione non operi se la condotta costituente reato configuri delitti specificamente diretti a mettere in pericolo o ledere la vita, l'integrità fisica, la libertà personale, la salute o l'incolumità pubbliche;
- l'articolo 10-*ter*, comunque, stabilisce che il ricorso ad un condotta costituente reato, non punibile per la speciale causa di giustificazione di cui sopra, è consentito solo se concorrono tre condizioni: *a*) l'operazione era indispensabile per ottenere il risultato che l'attività dei Servizi si prefigge; *b*) il risultato non era perseguibile in altro modo; *c*) le condotte connesse all'operazione autorizzata erano adeguate al raggiungimento del fine;
- l'articolo 10-*quater* prevede modalità e condizioni con cui il Presidente del Consiglio dei ministri, a seguito della richiesta del direttore del Servizio interessato, o il direttore stesso, nei casi di assoluta urgenza, autorizzano le operazioni e le condotte necessarie per la predisposizione e l'esecuzione delle operazioni stesse;
- l'articolo 10-*quinquies* introduce una pena detentiva (da due a cinque anni) per il personale dei Servizi che preordini illegittimamente le condizioni per il rilascio dell'autorizzazione di cui sopra;

- l'articolo 10-*sexies* disciplina la possibilità per il direttore del Servizio di opporre l'esistenza della speciale causa di giustificazione all'autorità giudiziaria, che, su richiesta di quest'ultima, dovrà essere successivamente confermata dal Presidente del Consiglio dei ministri. Di fronte a tale conferma, l'autorità giudiziaria può sollevare conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato, o, in caso contrario, può interrompere le indagini ovvero pronunciare sentenza di non luogo a procedere o di assoluzione; in caso di conflitto di attribuzioni tra i poteri dello Stato, la Corte costituzionale ha pieno accesso agli atti del procedimento e al provvedimento di autorizzazione del Presidente del Consiglio dei Ministri;
- l'articolo 10-*septies* prevede, previa autorizzazione del Presidente del Consiglio dei ministri, la possibilità per i direttori dei Servizi di consentire al personale dei Servizi medesimi di usare in ogni sede documenti di identificazione contenenti indicazioni diverse da quelle reali, nonché altri documenti o certificati di copertura;
- l'articolo 10-*octies* prevede, previa autorizzazione del Presidente del Consiglio dei ministri, la possibilità per i direttori dei Servizi di disporre l'esercizio di attività economiche in Italia o all'estero, ai fini del miglior espletamento dei compiti affidati o delle relative operazioni di copertura;
- l'articolo 10-*nonies* prevede che l'Autorità giudiziaria adotti adeguate tutele per il personale dei Servizi, nel caso in cui debba rendere dichiarazioni in sede di procedimento penale.

Al riconoscimento di uno spazio maggiore di azione, che consente il superamento della legge comune, connotato da modalità "tipiche" e irrinunciabili ad una intelligenza che voglia produrre concretamente sicurezza nel superiore interesse dello Stato, corrispondono, come punto di equilibrio del sistema, da una parte il meccanismo di specifiche sanzioni, dall'altra, come si può notare, quello delle autorizzazioni e dei più incisivi poteri di controllo del Comitato parlamentare.

Nell'ambito dei rapporti con la Magistratura, poi, il tema delle garanzie funzionali è stato altresì affrontato per le conseguenze sul piano del procedimento penale, prevedendosi che il Direttore del Servizio interessato possa eccepire, sotto forma di opposizione all'A.G. procedente, l'esistenza di una causa di giustificazione, i cui effetti sarebbero pienamente dispiegati solo in caso di conferma da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Al di là dei controlli interni di tipo preventivo sulle operazioni, si è ritenuto che il controllo ex post sulle attività dei Servizi debba riguardare la sfera politica delle responsabilità del Presidente del Consiglio dei Ministri e che, pertanto non possa che riconfermarsi a tal fine il ruolo del Comitato parlamentare (*articolo 5*).

In linea di principio si è postulato che il Comitato possa accedere a livelli di informazione superiori rispetto alle attuali linee essenziali, come quelle riguardanti le attività concluse svolte in forma simulata e l'accertamento delle prescritte autorizzazioni, pur coi limiti delle informazioni sulle operazioni non ancora concluse o

di quelle che comunque riguardano le fonti informative, l'identità degli operatori, la dislocazione delle articolazioni operative, ecc., o della conoscenza comunque di elementi idonei a causare un'improvvisa "discovery" delle medesime informazioni.

Sul piano dei rapporti con l'A.G., (articolo 6), sono stati considerati i problemi relativi alle acquisizioni documentali presso le sedi degli organismi, ritenendo opportuna una previsione che postuli l'intervento diretto della Autorità Giudiziaria nelle operazioni di acquisizione, mediante lo svolgimento sul posto dell'esame degli atti e la massima specificazione possibile della documentazione richiesta. Si è previsto, altresì, un coinvolgimento immediato del Presidente del Consiglio dei Ministri, quale depositario del potere di conferma del segreto, nel caso in cui gli organismi per l'informazione e la sicurezza oppongano il segreto di Stato.

La tutela processuale del segreto di Stato, conserva l'impostazione di fondo prevista dalla legge n. 801/1977, ancorché sia stato ritenuto indispensabile definire previamente, da un punto di vista sostanziale, il bene tutelato e di svincolare concettualmente l'ambito di efficacia del segreto di Stato da ogni classificazione di segretezza.

Rimane esclusa la possibilità di opporre il segreto di Stato o qualsiasi altro segreto su fatti, notizie, documenti, concernenti reati diretti all'eversione dell'ordine costituzionale, secondo la formulazione dell'art. 204, comma 1 del codice di procedura penale, che non si è ritenuto di toccare.

Tanto si evince proseguendo nell'analisi particolareggiata dello schema di provvedimento, osservandosi che:

- l'articolo 5, relativo al Comitato parlamentare, sostituendo l'attuale articolo 11 della legge n. 801 del 1977, disciplina gli obblighi di informazione del Governo nei confronti del Parlamento in materia di politica informativa e di sicurezza e prevede che i Presidenti delle Camere adottino, nell'ambito dei rispettivi ordinamenti, misure idonee ad assicurare la segretezza delle informazioni riservate trasmesse al Comitato;

- l'articolo 6, sostituendo l'articolo 12 della legge n. 801 del 1977 e aggiungendo nuovi articoli, prevede la disciplina di acquisizione di documenti o atti in possesso dei Servizi da parte dell'autorità giudiziaria (articolo 12-*quater*) e soprattutto, modifica la disciplina del segreto di Stato, prevedendo, in particolare, che:

- sono coperti dal segreto di Stato le notizie, gli atti, i documenti, le attività o altre cose, la cui conoscenza, al di fuori degli ambiti autorizzati, mette in pericolo o danneggia taluni valori costituzionalmente tutelati, quali l'integrità e l'indipendenza della Repubblica, la difesa delle istituzioni democratiche, il libero esercizio delle funzioni dello Stato, la difesa militare, gli interessi economici del Paese;
- la procedura per l'apposizione del segreto di Stato è disposta dal Presidente del Consiglio nella sua qualità di Autorità nazionale per la sicurezza;
- il vincolo derivante dal segreto di Stato cessa decorsi 15 anni dalla sua apposizione, tranne per gli atti, documenti, cose o informazioni particolarmente sensibili (ad esempio sistemi di sicurezza militare);

- l'opposizione del segreto di Stato avviene ai sensi degli articoli 202 e 256 del codice di procedura penale;
 - l'articolo 7 introduce modifiche al codice di procedura penale in funzione di raccordo con la nuova disciplina recata dalla legge n. 801 del 1977. In particolare: *a*) inserendo il comma 3-*bis* all'articolo 202 del codice di procedura penale, si disciplina la possibilità per l'Autorità giudiziaria di sollevare conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nel caso in cui ritenga ingiustificata o immotivata l'opposizione del segreto di Stato; *b*) aggiungendo i commi da 1-*bis* a 1-*quater* all'articolo 204 del codice di procedura penale, si è previsto che non ricadono nell'ambito del segreto di Stato i fatti, le notizie, i documenti o le cose relativi a condotte poste in essere da parte degli appartenenti ai Servizi in violazione della disciplina concernente la speciale causa di giustificazione, introdotta dal presente disegno di legge; *c*) inserendo il comma 3-*bis* all'articolo 327-*bis* del codice di procedura penale, si prevede l'opponibilità della speciale causa di giustificazione per gli appartenenti ai Servizi anche all'avvocato difensore o ai soggetti da lui incaricati nell'ambito delle investigazioni di parte;
 - gli articoli 8 e 9 armonizzano, rispettivamente, al testo del nuovo codice di procedura penale ed a quello del presente disegno di legge, l'obbligo del Presidente del Consiglio dei ministri di dare informazione della conferma dell'opposizione del segreto di Stato al Comitato parlamentare di controllo (articoli 16 e 17 della legge n. 801 del 1977);
 - l'articolo 10 abroga formalmente gli articoli 13, 14 e 15 della legge n. 801 del 1977, in quanto già superati in materia dalla vigente disciplina codicistica processuale.

In chiusura, merita soffermarsi brevemente sull'altro importante fattore di novità del d.d.l., costituito dalla durata del segreto di Stato.

Al riguardo, si è ritenuto che il termine generale potesse essere fissato in quindici anni, periodo che appare la soglia minima perché la rivelazione di fatti e vicende, già coperte dal segreto, possa presumersi non più idonea a recare danno agli interessi statuali di cui all'articolo 6 dello schema di disegno di legge.

Nel normale processo dialettico tra le opinioni di chi tuttora ritiene che il limite temporale dopo il quale il segreto viene meno, più che essere legato ad un termine prefissato rigidamente, deve dipendere dal permanere delle ragioni giustificative originarie e di chi, invece, sostiene che un regime di segreto a termine presenta maggiori vantaggi sotto il profilo del controllo politico, la scelta, anche a bilanciamento del sistema, è ricaduta sulla seconda tesi.

In generale, è apparso valido l'assunto che un sistema basato sulla temporaneità del segreto è più coerente con i principi dello Stato democratico e si pone come una remora alle tentazioni di devianza, oltre a ridurre la sfiducia, a volte immotivata e pregiudiziale, che spesso circonda i Servizi.

E' indubbio, infatti, che uno dei parametri che concorrono ad individuare la natura di un sistema politico, può essere individuato non solo dalla "quantità" di segreto, ma anche dalla sua durata. Può ben dirsi quindi che esiste una relazione di pro-

porzionalità inversa tra presenza (in termini di quantità) e durata del segreto e la liberalità dell'ordinamento. Ciò perché in un sistema di tipo liberal-democratico ogni documento e attività dello Stato dovrebbe tendere a divenire pubblico e trasparente allo scopo di consentire che i cittadini possano, da un lato, formare liberamente le proprie opinioni, dall'altro partecipare alla gestione della cosa pubblica ed al controllo, attraverso gli appositi strumenti, sulle attività dell'Esecutivo, per cui il segreto diviene l'eccezione e non la regola.

A.S. 1513

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri
(BERLUSCONI)

dal Ministro per la funzione pubblica ed
il coordinamento dei Servizi di informazione
e sicurezza
(FRATTINI)

dal Ministro dell'interno
(SCAJOLA)
e dal Ministro della difesa
(MARTINO)

di concerto col Ministro della giustizia
(CASTELLI)

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA
IL 19 GIUGNO 2002

Modifiche ed integrazioni alla legge 24 ottobre 1977,
n. 801, recante istituzione ed ordinamento dei Servizi
per l'informazione e la sicurezza e disciplina del
segreto di Stato

Art. 1.

(Comitato interministeriale per la sicurezza)

1. Il secondo comma dell'articolo 2 della legge 24 ottobre 1977, n. 801, è sostituito dal seguente:

«Nell'ambito delle attribuzioni indicate nel primo comma, il Comitato coadiuva il Presidente del Consiglio dei ministri nell'individuazione ed elaborazione strategica degli indirizzi generali e degli obiettivi fondamentali da perseguire nel quadro della politica informativa per la sicurezza. Il Comitato svolge altresì gli ulteriori compiti previsti dalla presente legge. Esso è presieduto dal Presidente del Consiglio dei ministri ed è composto dal Ministro degli affari esteri, dal Ministro dell'interno, dal Ministro della difesa e dal Ministro dell'economia e delle finanze.»

Art. 2.

*(Comitato esecutivo per i servizi
di informazione e di sicurezza)*

1. Dopo il secondo comma dell'articolo 3 della legge 24 ottobre 1977, n. 801, è inserito il seguente:

«Il Comitato svolge, in particolare, i seguenti compiti:

a) la verifica ed il controllo dell'attuazione delle direttive del Presidente del Consiglio dei ministri;

b) l'elaborazione e l'aggiornamento dei quadri generali di situazione e di previsione, da comunicare al Presidente del Consiglio dei ministri, relativi all'informazione ed ai profili di rischio, sulla base dei contributi forniti preventivamente dai Servizi di cui agli articoli 4 e 6;

c) l'azione di coordinamento nell'ambito della cooperazione internazionale;

d) la definizione dei criteri per l'archiviazione dei documenti di pertinenza dei Servizi di cui agli articoli 4 e 6, nonché la vigilanza ed il controllo sugli archivi dei predetti organismi, nel rispetto delle competenze e fatte comunque salve le responsabilità di gestione dei rispettivi direttori;

e) le attività di promozione e diffusione della cultura della sicurezza, i rapporti con la stampa e la comunicazione istituzionale».

2. Il quarto comma dell'articolo 3 della legge 24 ottobre 1977, n. 801, è sostituito dal seguente:

«La Segreteria generale del Comitato, istituita alle dirette dipendenze del Presidente del Consiglio dei ministri, è affidata ad un dirigente di prima fascia o equiparato dell'amministrazione dello Stato, la cui nomina e revoca spettano al Presidente del Consiglio dei Ministri, sentito il Comitato interministeriale di cui all'articolo 2.»

3. Dopo il quarto comma dell'articolo 3 della legge 24 ottobre 1977, n. 801, è inserito il seguente:

«L'organizzazione interna e l'articolazione delle funzioni della Segreteria generale del Comitato di supporto alla attività del Presidente del Consiglio dei ministri, anche nella sua qualità di Autorità nazionale per la sicurezza, e del Comitato medesimo, sono disciplinate con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.»

Art. 3.

(Personale dei Servizi di informazione e sicurezza)

1. Dopo il secondo comma dell'articolo 7 della legge 24 ottobre 1977, n. 801, è inserito il seguente:

«Con provvedimento del Presidente del Consiglio dei ministri, su parere conforme del Comitato interministeriale di cui all'articolo 2, sono determinate le procedure di selezione e di assunzione del personale estraneo alle pubbliche amministrazioni, anche in ragione di particolari professionalità non reperibili nell'ambito delle pubbliche amministrazioni, nonché le modalità più idonee alla formazione e all'aggiornamento specialistico di tutto il personale, in funzione degli specifici settori di impiego».

Art. 4.

(Garanzie funzionali)

1. Dopo l'articolo 10 della legge 24 ottobre 1977, n. 801, sono inseriti i seguenti:

«Art. 10-bis. - 1. Fermo quanto disposto dall'articolo 51 del codice penale, non è punibile il personale dei Servizi per le informazioni e la sicurezza che tiene una condotta costituente reato durante la predisposizione o l'esecuzione di operazioni deliberate ed autorizzate, per il raggiungimento delle finalità istituzionali, a norma degli articoli 10-ter, 10-quater, 10-sexies e 10-septies.

2. La speciale causa di giustificazione di cui al comma 1 non si applica se la condotta costituente reato configura delitti specificamente diretti a mettere in pericolo o a ledere la vita, l'integrità fisica, la libertà personale, la salute o l'incolumità pubbliche.

3. Non si applica, altresì, per i delitti contro l'amministrazione della giustizia, salvo che essi configurino condotte di favoreggiamento personale o reale, connesse o strumentali ad operazioni autorizzate ai sensi dell'articolo 10-quater, sempre che tale favoreggiamento non si realizzi attraverso false dichiarazioni alla autorità giudiziaria o alla polizia giudiziaria e non cagioni uno sviamento determinante degli accertamenti da queste disposti.

4. Se, in ragione di particolari condizioni di fatto e di eccezionali necessità, le attività di cui ai commi 1 e 2 sono svolte da persone non appartenenti ai Servizi per le informazioni e la sicurezza e risulta che il ricorso ad esse era indispensabile, tali persone sono equiparate, ai fini dell'applicazione della speciale causa di giustificazione, agli appartenenti ai predetti Servizi.

Art. 10-ter. - 1. La speciale causa di giustificazione prevista dall'articolo 10-bis si applica solo quando il personale dei Servizi per le informazioni e la sicurezza, nell'esercizio o a causa dei suoi compiti istituzionali, compie attività costituenti reato, predisponendo o

eseguendo operazioni autorizzate ai sensi dell'articolo 10-quater, a seguito di una valutazione di proporzionalità condotta alla stregua dei criteri indicati nel comma 2 e documentate secondo le norme organizzative degli stessi Servizi.

2. Ai fini della valutazione di proporzionalità indicata nel comma 1, il ricorso ad una condotta costituente reato per la quale è esclusa la punibilità a norma dell'articolo 10-bis è consentito solo quando, a seguito di una completa comparazione degli interessi pubblici e privati coinvolti, concorrono i seguenti requisiti:

a) la condotta è indispensabile per ottenere il risultato che l'attività si prefigge;

b) il risultato non è diversamente perseguibile;

c) la condotta da tenere è adeguata al raggiungimento del fine.

Art. 10-quater. - 1. In presenza dei presupposti di cui all'articolo 10-ter, il Presidente del Consiglio dei ministri autorizza le operazioni e le condotte necessarie per la predisposizione ed esecuzione delle operazioni stesse.

2. Sentito il Ministro competente, il Presidente del Consiglio dei ministri provvede in merito alla richiesta del direttore del Servizio interessato, trasmessa tramite la segreteria generale del CESIS.

3. Nei casi di assoluta necessità e urgenza, che non consentono di formulare tempestivamente la richiesta di cui al comma 2, il direttore del Servizio interessato autorizza le attività di cui all'articolo 10-ter e ne informa immediatamente, e comunque non oltre le ventiquattro ore, tramite la Segreteria generale del CESIS, il Presidente del Consiglio dei ministri e il Ministro competente. Il Presidente del Consiglio dei ministri, verificata la sussistenza dei presupposti e sentito il Ministro competente, ratifica il provvedimento.

4. Nei casi in cui la condotta costituente reato è stata posta in essere in assenza ovvero oltre i limiti delle autorizzazioni previste dai commi 2 e 3, il Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro competente adottano le necessarie misure ed informano l'autorità giudiziaria.

5. La documentazione relativa alle condotte di cui all'articolo 10-bis è conservata in apposito schedario segreto unitamente alla documentazione relativa alle spese correlate secondo le norme organizzative dei Servizi per le informazioni e la sicurezza.

Art. 10-quinquies. 1. Il personale dei Servizi per le informazioni e la sicurezza che preordini illegittimamente le condizioni per il rilascio della autorizzazione di cui agli articoli 10-bis, 10-ter e 10-quater è punito, per ciò solo, con la reclusione da due a cinque anni.

Art. 10-sexies. 1. Quando risulta che per taluno dei fatti indicati nell'articolo 10-bis ed autorizzati ai sensi degli articoli 10-ter e 10-quater sono iniziate indagini

preliminari, il direttore del Servizio interessato oppone all'autorità giudiziaria che procede la esistenza della speciale causa di giustificazione.

2. Nel caso indicato nel comma 1, il procuratore della Repubblica sospende immediatamente le indagini e richiede al Presidente del Consiglio dei ministri di dare conferma della sussistenza dell'autorizzazione. Gli atti delle indagini sul fatto e quelli relativi alla opposizione sono separati e iscritti in apposito registro riservato e custoditi secondo modalità idonee a tutelarne la segretezza.

3. Quando l'esistenza della speciale causa di giustificazione di cui all'articolo 10-*bis* è opposta nel corso dell'udienza preliminare o del giudizio, il Presidente del Consiglio dei ministri è interpellato dal giudice che procede, il quale sospende immediatamente il giudizio.

4. Il Presidente del Consiglio dei ministri, se conferma l'esistenza della speciale causa di giustificazione, ne dà comunicazione entro sessanta giorni all'autorità che procede. Della conferma è data comunicazione al Comitato parlamentare di controllo nella relazione al Parlamento. Se la conferma non interviene nel termine indicato, essa si intende negata e l'autorità giudiziaria procede secondo le regole ordinarie.

5. Quando il Presidente del Consiglio dei ministri conferma l'esistenza della speciale causa di giustificazione, l'autorità giudiziaria può sollevare conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, ai sensi dell'articolo 202, comma 3-*bis*, del codice di procedura penale. In caso contrario, il procuratore della Repubblica interrompe le indagini e il giudice, a seconda dei casi, pronuncia sentenza di non luogo a procedere o di assoluzione. L'autorità giudiziaria dispone, altresì, la messa in custodia degli atti secondo modalità idonee a tutelarne la segretezza. Analoga procedura di custodia degli atti viene seguita fino a che non sia risolto il conflitto di attribuzione. È fatto salvo in ogni caso il diritto all'integrale indennizzo dei terzi danneggiati.

6. Se è stato sollevato conflitto di attribuzione, la Corte costituzionale ha pieno accesso agli atti del procedimento e al provvedimento di autorizzazione del Presidente del Consiglio dei ministri, con le garanzie di segretezza stabilite dalla Corte costituzionale stessa.

7. Quando l'esistenza della speciale causa di giustificazione è opposta dal personale dei Servizi per le informazioni e la sicurezza o dalla persona legalmente richiesta da questi, al momento dell'arresto in flagranza o dell'esecuzione di una misura cautelare, l'esecuzione del provvedimento è immediatamente sospesa e l'interessato è accompagnato dalla polizia giudiziaria nei propri uffici per esservi trattenuto per il tempo strettamente necessario per i primi accertamenti e, comunque, non oltre le ventiquattro ore. Il procuratore della Repubblica, immediatamente informato, dispone la verifica di cui al comma 2.

Art. 10-*septies*. - 1. Il Presidente del Consiglio dei ministri, previa comunicazione al Ministro competente, può disporre o autorizzare i direttori del SISMI e del SISDE perché, ai fini del miglior espletamento dei compiti affidati o a copertura di essi, gli appartenenti ai Servizi per le informazioni e la sicurezza usino, in ogni sede, documenti di identificazione contenenti indicazioni sulle qualità personali diverse da quelle reali. Con le medesime procedure e al fine di agevolare lo svolgimento di specifiche operazioni, ivi comprese quelle condotte a norma dell'articolo 10-*bis*, può essere disposta o autorizzata anche l'utilizzazione temporanea di documenti e certificati di copertura. Presso i Servizi che procedono all'operazione è tenuto un registro riservato attestante i tempi e le procedure seguite per il rilascio del documento o del certificato di copertura. Al termine dell'operazione, il documento o il certificato è conservato presso il competente Servizio. L'uso del documento o del certificato di copertura fuori dai casi autorizzati è punito a norma delle vigenti disposizioni penali.

Art. 10-*octies*. - 1. Il Presidente del Consiglio dei ministri, previa comunicazione al Ministro competente e sentito il CESIS, può autorizzare i direttori del SISMI e del SISDE, per il miglior espletamento dei compiti affidati o a copertura di essi, a disporre l'esercizio di attività economiche nell'ambito del territorio nazionale o all'estero, sia nella forma di imprese individuali che di società di qualunque natura.

2. Una specifica informativa sulle linee essenziali delle attività di cui al comma 1 è trasmessa dal Presidente del Consiglio dei ministri al Comitato parlamentare di cui all'articolo 11.

Art. 10-*nonies*. - 1. Quando nel corso di un procedimento penale debbono essere assunte le dichiarazioni di una persona appartenente ai Servizi per le informazioni e la sicurezza, l'autorità giudiziaria, oltre a dare applicazione, ove ne ricorrano le condizioni, a quanto previsto dagli articoli 472 e 473 del codice di procedura penale, adotta comunque adeguate cautele a tutela della persona che deve essere esaminata o deve partecipare ad un atto di indagine. Quando sono disponibili strumenti tecnici idonei a consentire il collegamento audiovisivo, l'autorità giudiziaria, salvo che la presenza della persona sia necessaria, può procedere a distanza, curando che siano osservate, in quanto compatibili, le forme e le modalità stabilite dalle norme di attuazione del codice di procedura penale.»

Art. 5.

(Obblighi di informazione del Governo nei confronti del Parlamento. Il Comitato parlamentare)

1. L'articolo 11 della legge 24 ottobre 1977, n. 801, è sostituito dal seguente:

«Art. 11. - 1. Il Governo riferisce semestralmente al Parlamento, con una relazione scritta, sulla politica informativa e di sicurezza e sui risultati ottenuti.

2. Un Comitato parlamentare costituito da quattro deputati e quattro senatori, nominati dai Presidenti dei due rami del Parlamento sulla base del criterio di proporzionalità, esercita il controllo sull'applicazione dei principi stabiliti dalla presente legge.

3. A tale fine il Comitato parlamentare può chiedere al Presidente del Consiglio dei ministri, tramite la Segreteria generale del CESIS, e al Comitato interministeriale di cui all'articolo 2 informazioni sulle strutture dei Servizi e sulle attività svolte, comprese quelle compiute in forma simulata, accertando l'esistenza delle prescritte autorizzazioni. Può altresì formulare proposte e rilievi.

4. Il Comitato interministeriale di cui all'articolo 2 fornisce le informazioni richieste.

5. Il contenuto delle informazioni di cui al comma 3 non può in nessun caso riguardare le fonti informative, l'apporto dei Servizi stranieri, l'identità degli operatori, la dislocazione delle articolazioni operative, le operazioni in corso o quelle concluse, la cui rivelazione sia ritenuta dal Presidente del Consiglio dei ministri pericolosa per la sicurezza della Repubblica, e, comunque, ogni altro elemento idoneo a rivelare tali informazioni.

6. Il Presidente del Consiglio dei ministri può opporre al Comitato parlamentare, indicandone con sintetica motivazione le ragioni essenziali, l'esigenza di tutela del segreto in ordine alle informazioni che, a suo giudizio, eccedono i limiti di cui al comma 5.

7. Nella ipotesi di cui al comma 6, il Comitato parlamentare ove ritenga, a maggioranza assoluta dei suoi componenti, che l'opposizione del segreto non sia fondata, ne riferisce a ciascuna delle Camere per le conseguenti valutazioni politiche.

8. Il Comitato parlamentare adotta la medesima procedura di cui al comma 7 allorché alla richiesta di informazioni non segua risposta, ovvero non sia stata opposta l'esigenza di tutela del segreto, entro il termine di sei mesi.

9. I componenti del Comitato parlamentare sono vincolati al segreto relativamente alle informazioni acquisite e alle proposte e ai rilievi formulati ai sensi del comma 3, anche dopo la cessazione del mandato parlamentare.

10. I Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, nell'ambito dei rispettivi ordinamenti, promuovono l'adozione di misure idonee ad assicurare la tenuta della riservatezza delle informazioni classificate trasmesse al Comitato parlamentare.».

Art. 6.

(Tutela del segreto di Stato)

1. L'articolo 12 della legge 24 ottobre 1977, n. 801, è sostituito dai seguenti:

«Art. 12. - 1. La tutela del segreto di Stato e la tutela di documenti, atti o cose classificati ai fini della

segretezza è assicurata nel rispetto delle forme e delle modalità previste dagli articoli 12-bis e 12-ter.

2. Il segreto di Stato tutela l'integrità della Repubblica, anche in attuazione di accordi internazionali, la difesa delle istituzioni democratiche poste dalla Costituzione a suo fondamento, il libero esercizio delle funzioni dello Stato, l'indipendenza della Repubblica rispetto ad altri Stati e alle relazioni con essi, la preparazione e la difesa militare, gli interessi economici del paese.

3. La classifica di segretezza ai fini della sicurezza della Repubblica è attribuita allo scopo di circoscrivere la conoscenza o la divulgazione di documenti, atti o cose alle sole persone che, in relazione alle funzioni, all'attività o all'incarico, hanno necessità assoluta di accedervi.

4. In nessun caso possono essere oggetto di segreto di Stato fatti eversivi dell'ordine costituzionale.

Art. 12-bis. - 1. Sono coperti da segreto di Stato, indipendentemente dalla classifica di segretezza eventualmente attribuita dai soggetti a ciò legittimamente preposti, le notizie, i documenti, gli atti, le attività o le altre cose la cui conoscenza, al di fuori degli ambiti e dei livelli autorizzati, metta in pericolo o arrechi un danno immediato e diretto ai beni di cui all'articolo 12, comma 2.

2. Le notizie, i documenti, gli atti, le attività e le cose oggetto di segreto di Stato sono poste a conoscenza esclusivamente dei soggetti e delle autorità chiamate a svolgere direttamente rispetto ad essi funzioni essenziali, nei limiti e nelle parti indispensabili per l'assolvimento dei rispettivi compiti ed il raggiungimento dei fini rispettivamente fissati.

3. Il vincolo derivante dal segreto di Stato deve, ove possibile, essere annotato, secondo le disposizioni del Presidente del Consiglio dei ministri nella sua qualità di Autorità nazionale per la sicurezza, sugli atti, documenti o cose che ne sono oggetto, ai sensi del comma 1, anche se acquisiti dall'estero.

4. Il vincolo derivante dal segreto di Stato cessa decorsi quindici anni dalla sua apposizione nei casi previsti al comma 3, o dalla sua opposizione negli altri casi, salvo che esso sia stato apposto od opposto relativamente ad atti, documenti o cose contenenti informazioni che attengono ai sistemi di sicurezza militare, o relative alle fonti e all'identità degli operatori dei Servizi per le informazioni e la sicurezza, ovvero informazioni la cui divulgazione può porre in pericolo l'incolumità o la vita di appartenenti ai predetti Servizi o di persone che hanno legalmente operato per essi o che sono pervenute con vincolo di segretezza da altri Stati, nonché le informazioni che riguardano la dislocazione delle strutture operative, le operazioni in corso, la struttura organizzativa e le modalità operative del SISMI e del SISDE, e, comunque, ad ogni altro elemento indispensabile a mantenere la segretezza di tali informazioni.

5. Gli atti e i documenti classificati, inclusi quelli dei Servizi per le informazioni e la sicurezza, dopo quaranta anni sono versati, previa declassifica, all'archivio di Stato.

6. Con provvedimento motivato, il Presidente del Consiglio dei ministri, nella sua qualità di Autorità nazionale per la sicurezza, può derogare alla disposizione di cui al comma 5, per un periodo comunque non superiore a dieci anni e limitatamente ai casi di cui al comma 4.

Art. 12-ter. - 1. L'opposizione del segreto di Stato, ai sensi degli articoli 202 e 256 del codice di procedura penale, è valutata dal Presidente del Consiglio dei ministri, tenuto conto delle informazioni da proteggere e del tempo trascorso dai fatti ai quali la richiesta di conoscere si riferisce.

Art. 12-quater. - 1. Quando deve disporre l'acquisizione di documenti, atti o altra cosa nella disponibilità dei Servizi per le informazioni e la sicurezza, l'autorità giudiziaria indica specificamente nell'ordine di esibizione il documento, l'atto o la cosa oggetto della richiesta.

2. L'attività di acquisizione non può in nessun caso essere eseguita direttamente presso le dipendenze o le strutture periferiche dei Servizi per le informazioni e la sicurezza, ma esclusivamente presso le rispettive sedi centrali.

3. L'autorità giudiziaria, salvo i casi di assoluta impossibilità, procede personalmente e sul posto all'esame della documentazione e acquisisce agli atti quella strettamente indispensabile. Nell'espletamento di tale attività può avvalersi della collaborazione di ufficiali di polizia giudiziaria.

4. L'autorità giudiziaria, quando ritiene che i documenti, le cose o gli atti esibiti siano diversi da quelli richiesti od incompleti, procede a perquisizione e, eventualmente, a sequestro, ai sensi degli articoli da 247 a 262 del codice di procedura penale, informandone tempestivamente il Presidente del Consiglio dei ministri.

5. Quando deve essere acquisito, in originale o in copia, un documento, atto o cosa originato da un organismo di informazione e sicurezza estero, ovvero dalle strutture di sicurezza di una organizzazione internazionale, trasmesso con vincolo di non divulgazione, la consegna immediata è sospesa e il documento, atto o cosa è immediatamente inviato al Presidente del Consiglio dei ministri perché vengano assunte le necessarie iniziative presso l'ente originatore per le relative determinazioni.

6. Quando devono essere acquisiti documenti, atti o altre cose, in originale o in copia, per i quali il responsabile dell'ufficio detentore eccepisce il segreto di Stato, la consegna immediata è sospesa e i documenti, atti o cose sono sigillati in appositi contenitori e trasmessi prontamente al Presidente del Consiglio dei ministri.

7. Nelle ipotesi previste nel comma 6, entro sessanta giorni il Presidente del Consiglio dei ministri autorizza l'acquisizione del documento, dell'atto o della cosa o conferma il segreto di Stato. In tale caso trovano applicazione le disposizioni in materia di segreto di Stato. L'autorità giudiziaria acquisisce il documento, l'atto o la cosa, quando il Presidente del Consiglio dei ministri non si pronuncia nel termine indicato.

8. Il Presidente del Consiglio dei ministri può ottenere dall'autorità giudiziaria competente, anche in deroga al divieto stabilito dall'articolo 329 del codice di procedura penale, copie di atti di procedimenti penali e informazioni scritte sul loro contenuto, ritenute indispensabili per lo svolgimento delle attività connesse alle sue funzioni. L'autorità giudiziaria può altresì trasmettere le copie e le informazioni anche di propria iniziativa. Ai medesimi fini, l'autorità giudiziaria può autorizzare il Presidente del Consiglio dei ministri all'accesso diretto al registro delle notizie di reato, anche se tenuto in forma automatizzata. Si applicano le disposizioni dell'articolo 118, commi 2 e 3, del codice di procedura penale.»

Art. 7.

(Modifiche ed integrazioni al codice di procedura penale)

1. Dopo il comma 3 dell'articolo 202 del codice di procedura penale è inserito il seguente:

«3-bis. Se l'autorità giudiziaria procedente ritiene ingiustificato o immotivato l'esercizio del potere di conferma dell'opposizione del segreto di Stato, da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, solleva conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato. Qualora il conflitto sia risolto in favore dell'autorità giudiziaria, il segreto di Stato non può più essere eccipito nel corso del procedimento con riferimento al medesimo fatto.»

2. Dopo il comma 1 dell'articolo 204 del codice di procedura penale sono inseriti i seguenti:

«1-bis. Non possono essere oggetto del segreto previsto dagli articoli indicati nel comma 1 fatti, notizie, documenti o cose relativi a condotte poste in essere, da parte degli appartenenti ai Servizi per le informazioni e la sicurezza, in violazione della disciplina concernente la speciale causa di giustificazione di cui all'articolo 10-bis della legge 24 ottobre 1977, n. 801. Si considerano violazioni della predetta disciplina le condotte per le quali, esperita l'apposita procedura prevista dalla legge 24 ottobre 1977, n. 801, il Presidente del Consiglio dei ministri ha escluso l'esistenza della speciale causa di giustificazione o la Corte costituzionale ha risolto in favore dell'autorità giudiziaria il conflitto di attribuzione di cui al comma 3-bis dell'articolo 202.

1-ter. Il segreto di Stato non può essere opposto o confermato ad esclusiva tutela della classifica o in ragione esclusiva della natura della cosa oggetto della classifica di segretezza.

1-quater. Quando il Presidente del Consiglio dei ministri non ritenga di confermare il segreto di Stato, provvede, in qualità di Autorità nazionale per la sicurezza, a declassificare gli atti, i documenti o le cose oggetto di classifica, prima che siano messi a disposizione dell'autorità giudiziaria competente.».

3. Dopo il comma 4 dell'articolo 256 del codice di procedura penale è inserito il seguente:

«4-bis. Trovano applicazione le disposizioni dell'articolo 202, comma 3-bis.».

4. Dopo il comma 3 dell'articolo 327-bis del codice di procedura penale è aggiunto il seguente:

«3-bis. Nello svolgimento delle investigazioni di cui al comma 1, all'avvocato difensore e ai soggetti da lui incaricati è sempre opponibile la speciale causa di giustificazione per il personale dei Servizi per le informazioni e la sicurezza, ai sensi dell'articolo 10-sexies, comma 1, della legge 24 ottobre 1977, n. 801».

Art. 8.

(Informazione della conferma dell'opposizione del segreto di Stato)

1. All'articolo 16 della legge 24 ottobre 1977, n. 801, le parole «dell'articolo 352» sono sostituite dalle seguenti: «degli articoli 202 e 256».

Art. 9.

(Informazione dell'opposizione del segreto di Stato)

1. All'articolo 17 della legge 24 ottobre 1977, n. 801, le parole: «ai sensi degli articoli 11 e 15» sono sostituite dalle seguenti: «in conformità agli articoli 11 e 16».

Art. 10.

(Abrogazioni)

1. Sono abrogati gli articoli 13, 14 e 15 della legge 24 ottobre 1977, n. 801.

Sul provvedimento riguardante il trasferimento dei miliziani palestinesi in Italia

Pierluigi Cozzoli

Sulla Gazzetta Ufficiale n. 169 del 20 luglio 2002, è stata pubblicata la legge 19 luglio 2002, n.141, di conversione del decreto-legge 22 maggio 2002, n. 97, recante “Misure urgenti per assicurare ospitalità e protezione temporanea ad alcuni palestinesi”.

Il decreto-legge in questione, riportato di seguito nel testo modificato dalla suddetta legge, chiude una vicenda (quella dei miliziani palestinesi che, sotto l’incalzare delle operazioni militari israeliane avevano occupato il Convento francescano e la Basilica della Natività a Bethlemme), accompagnata sin dal principio da aspre polemiche e che, per completezza di informazione, vale comunque ripercorrere per sommi capi.

Si ricorda che, almeno all’inizio, nel rincorrersi di notizie non sempre rigorosamente verificate, s’era paventato che soltanto l’Italia potesse farsi carico dell’impegno umanitario di accogliere tutti i tredici occupanti. Da qui, l’insorgere di un dibattito politico molto acceso che ha visto fortemente contrapposti i fautori dell’accoglienza e quelli del rifiuto.

In sede internazionale, invece, accedendo opportunamente alla tesi del Governo italiano, secondo cui la questione imponeva una soluzione non unilaterale, ma riconducibile alla soggettività internazionale dell’Europa in quanto tale, la “Posizione Comune” espressa dal Consiglio d’Europa il 16 maggio 2002, ha esteso a più Paesi dell’Unione la responsabilità di predisporre gli strumenti idonei a garantire l’ospitalità ai suddetti miliziani, nell’ambito di uno sforzo diplomatico congiunto, finalizzato a raffreddare la crisi determinatasi a Bethlemme e a contribuire concretamente al conseguimento della pace in quei territori.

La cennata “Posizione Comune”, nel disporre la temporanea accoglienza, per motivi umanitari e per un periodo massimo di dodici mesi, da parte di taluni Stati dell’U.E. – tra cui l’Italia – di alcuni dei tredici palestinesi, di cui al Memorandum d’intesa fra Autorità Nazionale Palestinese e Governo d’Israele del 5 maggio 2002, ne ha disciplinato lo stato giuridico, le modalità di ingresso e di soggiorno e le misure da adottarsi nei confronti dei medesimi.

Per la regolamentazione delle modalità attuative, il predetto documento ha fatto rinvio alle norme di diritto interno degli Stati interessati.

In attuazione delle determinazioni sopra indicate e attesa la straordinaria necessità e urgenza di emanare disposizioni che consentissero all'Italia di onorare, per la parte di spettanza, l'impegno assunto in ambito internazionale, è stato predisposto il citato decreto-legge.

Considerata la particolarità e la delicatezza delle posizioni dei soggetti destinatari delle norme, il provvedimento contempla una serie di misure straordinarie e speciali che derogano rispetto alla normativa attualmente vigente in materia di soggiorno degli stranieri sul territorio nazionale.

In particolare, si fa ricorso ad un meccanismo autorizzatorio all'ingresso e al soggiorno direttamente scaturente dal decreto-legge, che prescinde dalla procedura ordinaria prevista dal Testo unico sull'immigrazione (rilascio visto d'ingresso, permesso di soggiorno, ecc).

Questi i contenuti salienti del provvedimento, nel testo modificato dalla citata legge n.141/2002.

L'articolo 1 autorizza l'ingresso e la permanenza, per la durata massima di dodici mesi, di tre dei cittadini stranieri considerati, che richiedano accoglienza per motivi umanitari e che, a tali fini, forniscano, per il tramite della rappresentanza diplomatica competente o di altra Autorità delegata, le proprie generalità e nazionalità di origine e s'impegnino a rispettare il programma e le regole di permanenza temporanea in Italia.

Tale disposizione rispecchia con chiarezza il principio stabilito dalla stessa Posizione Comune, la quale vincola l'applicabilità del programma di permanenza alla preventiva accettazione da parte del soggetto interessato delle condizioni ivi previste.

L'articolo 2 disciplina l'applicazione ai predetti stranieri – ospitati a spese dello Stato presso strutture appositamente individuate – delle misure idonee a garantire la loro sicurezza personale, nonché a prevenire pericoli per l'ordine pubblico e per la sicurezza interna. La violazione delle prescrizioni per ciò disposte dalla autorità di pubblica sicurezza comporta l'adozione dei provvedimenti necessari, fino all'espulsione immediata dal territorio nazionale.

La norma avvicina il regime contemplato per gli stranieri considerati nel provvedimento a quello dei collaboratori di giustizia, ponendo, in caso di violazione delle regole imposte dal programma, una serie di misure graduabili in base alla gravità ed alla tipologia dell'infrazione alle regole, che tendono a contenere le possibili devianze dei comportamenti individuali dal percorso prescritto. È prevista, in buona sostanza, una valutazione dell'allontanamento dalle strutture in chiave abdicativa al beneficio dell'ospitalità e la possibilità per i palestinesi, in accordo con l'ordinamento internazionale, di lasciare il Paese

L'articolo 3 prevede, infine, l'idonea copertura finanziaria – per un totale di 600.000 euro – degli oneri scaturenti dall'attuazione del provvedimento.

In chiusura, al di là degli evidenti motivi di necessità ed urgenza che hanno determinato l'adozione del decreto-legge in esame, diviene interessante anche lo stabilire se il ricorso a tale strumento si giustifichi alla luce di ulteriori esigenze, non espressamente richiamate o richiamabili nella premessa del provvedimento.

La risposta è positiva e si riduce alla previa ricognizione dell'impossibilità di reperire all'interno della vigente legislazione un mezzo adeguato ad una situazione assolutamente particolare.

Si vuol dire che, nel caso di specie, soltanto il ricorso ad un decreto legge avrebbe potuto consentire, senza creare problemi giuridici e di sicurezza, sia l'ingresso sul territorio, sia la permanenza e l'ospitalità dei palestinesi.

Occorreva, infatti, disciplinare aspetti relativi ad una situazione che non ha riscontro in alcuna delle disposizioni ordinarie contenute nel cennato Testo unico in materia di immigrazione, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 o nella normativa in materia di asilo politico, per difetto dei requisiti di cui all'articolo 1, comma 4 della legge 28 febbraio 1990, n. 39 e per l'impossibilità di apprestare un regime di tutela assolutamente speciale.

La soluzione adottata ha permesso, invece, di operare in regime di dichiarata deroga alla vigente legislazione, così come altrimenti non era dato di poter fare, anche volendo riconoscere fondamento all'opinione di taluni giuristi, circa la possibilità di applicare nel caso che ne occupa ed alla stregua di recenti pronunce giurisprudenziali, l'istituto del c.d. "asilo costituzionale", di cui all'articolo 10, comma 3 della Carta.

Secondo un orientamento espresso dalla Corte di Cassazione in una nota sentenza (SS.UU. 26 maggio 1997, n. 4674), l'articolo 10, co.3, Cost. attribuirebbe direttamente allo straniero che in patria si trovi nelle condizioni di un effettivo impedimento all'esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, un vero e proprio diritto soggettivo all'asilo. La norma costituzionale sarebbe immediatamente precettiva, anche in mancanza di una legge che del diritto stesso specificasse le condizioni di esercizio e le modalità di godimento. Il carattere immediatamente precettivo e la conseguente immediata operatività della disposizione costituzionale andrebbero ricondotte al fatto che essa delinea, con sufficiente chiarezza e precisione, la fattispecie che fa sorgere in capo allo straniero il diritto di asilo.

Peraltro, diverso sarebbe lo status dello straniero accolto in base all'asilo costituzionale, da quello che è invece proprio dello straniero cui sia stato riconosciuto rifugio politico in base alla Convenzione di Ginevra del 1951, ex lege n. 39/90.

Al primo, infatti, null'altro viene garantito se non l'ingresso nello Stato e la permanenza a condizione che e fino a che sussista l'impedimento all'esercizio delle libertà democratiche, al secondo condizioni di particolare favore che vanno da particolari misure assistenziali al divieto di "non refoulement" e a procedure agevolate di ottenimento della naturalizzazione.

Al di là, comunque, delle difficoltà materiali e temporali inerenti comunque alle modalità applicative della norma costituzionale, per ora invocata solo in via giudiziaria, sub specie di procedimento ad istanza di parte, volto a provocare una sentenza di accertamento di un diritto soggettivo, rimane il fatto che, per questa via, ammesso che fosse stata in qualche modo praticabile, non sarebbe stato possibile per l'Esecutivo, cui senza dubbio competono, sottrarsi a delicatissime ed imbarazzanti valutazioni politiche sullo stato delle libertà democratiche di un altro Paese, militarmente occupato.

D.L. 22 maggio 2002, n. 97 (1).

Misure urgenti per assicurare ospitalità e protezione temporanea ad alcupalestinesi (2).

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Visti gli articoli 77 e 87 della Costituzione;

Viste le decisioni intervenute nell'ambito dell'Unione europea;

Ritenuta la straordinaria necessità ed urgenza di emanare disposizioni che consentano all'Italia di fornire un determinante contributo ai fini della soluzione della grave crisi venutasi a determinare con l'occupazione del Convento e della Basilica della Natività di Bethlemme, intervenendo con speciali ed eccezionali norme;

Vista la deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del 21 maggio 2002;

Sulla proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri e, ad interim, Ministro degli affari esteri e del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze;

Emana

il seguente decreto-legge:

Articolo 1

1. In deroga alla vigente legislazione è autorizzato, in attuazione delle deliberazioni adottate dall'Unione europea, l'ingresso e la permanenza nel territorio nazionale, alle condizioni previste dal presente decreto e per un periodo massimo di dodici mesi, di tre cittadini stranieri richiedenti accoglienza per ragioni umanitarie, purché inclusi nella lista dei tredici nominativi trasferiti nell'isola di Cipro in base alle intese intercorse tra l'Autorità palestinese ed il Governo israeliano.

2. I richiedenti accoglienza in Italia dichiarano, per il tramite della rappresentanza diplomatica italiana competente o di altra Autorità delegata:

- a) il loro nome e cognome;
- b) l'indicazione della loro nazionalità;
- c) la disponibilità a trasferirsi volontariamente in Italia per una permanenza temporanea;
- d) l'accettazione delle condizioni di accoglienza di cui all'articolo 2.

Articolo 2

1. I soggetti ammessi sul territorio nazionale ai sensi dell'articolo 1 sono accolti a cura e spese dello Stato presso strutture appositamente individuate.

2. Il Ministro dell'interno adotta, per tutta la durata della loro permanenza le misure adeguate per la tutela della sicurezza personale degli stranieri accolti e per prevenire pericoli per l'ordine pubblico e la sicurezza interna ed internazionale degli Stati membri dell'Unione europea.

3. In qualunque momento, ove ne sussistano i presupposti, anche nel quadro delle decisioni adottate dall'Unione europea, gli stranieri di cui all'articolo 1 potranno lasciare il territorio nazionale, senza che ciò costituisca titolo per ritornarvi (3).

4. L'allontanamento non concordato dalle strutture di cui al comma 1 costituisce rinuncia all'ospitalità. La violazione delle prescrizioni impartite dall'Autorità di pubblica sicurezza comporta l'adozione degli opportuni provvedimenti, fino all'espulsione immediata, nei casi di particolare gravità, disposta con decreto del Ministro dell'interno, che ne dà preventiva notizia al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Ministro degli affari esteri (4).

Articolo 3

3. All'onere derivante dall'attuazione del presente decreto, determinato nella misura di 400.000 euro per l'anno 2002 e di 200.000 euro per l'anno 2003, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 2002-2004, nell'ambito dell'unità previsionale di base di parte corrente «Fondo speciale» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2002, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero medesimo (5).

2. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

3. Si osservano, in quanto applicabili, le disposizioni dell'articolo 17 del decreto-legge 15 gennaio 1991, n. 8, convertito con modificazioni dalla legge 15 marzo 1991, n. 82.

Articolo 4

4. 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.

¹ Pubblicato nella Gazz. Uff. 22 maggio 2002, n. 118 e convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, L. 19 luglio 2002, n. 141 (Gazz. Uff. 20 luglio 2002, n. 169), entrata in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione.

² Titolo così modificato dalla legge di conversione 19 luglio 2002, n. 141.

³ Comma così modificato dalla legge di conversione 19 luglio 2002, n. 141.

⁴ Comma così modificato dalla legge di conversione 19 luglio 2002, n. 141.

⁵ Comma così sostituito dalla legge di conversione 19 luglio 2002, n. 141.

ORDINAMENTO
DELLA PUBBLICA
AMMINISTRAZIONE

Spoils system e prime questioni interpretative al vaglio del Consiglio di Stato

Gerardo Tita

L'iter parlamentare

Il 19 giugno scorso la Camera dei Deputati ha approvato definitivamente la legge 15 luglio 2002, n. 145, recante “Disposizioni per il riordino della dirigenza statale e per favorire lo scambio di esperienze e l’interazione tra pubblico e privato”.

Dopo la cosiddetta prima privatizzazione del pubblico impiego, introdotta con il decreto legislativo n. 29 del 1993, l’ultimo intervento organico nella materia, era stato realizzato con il decreto legislativo n. 80 del 1998, cui erano stati apportati alcuni correttivi con il decreto legislativo n. 387 del 1998, segnatamente in materia di accesso alla qualifica dirigenziale.

Ora, la legge n. 145 opera introducendo significative modifiche al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, che reca “Norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche”.

L’iter della legge aveva avuto inizio con la presentazione di un ddl governativo. Il provvedimento peraltro riproduceva, almeno parzialmente quanto ai contenuti, un analogo disegno di legge della XIII legislatura, già approvato da un ramo del Parlamento, il cui iter non si era concluso per la intervenuta fine della legislatura (A.C. 7662). Tale testo si limitava tuttavia a dettare norme per facilitare lo scambio di esperienze e di professionalità tra pubblico e privato, sia in sede nazionale che internazionale, prevedendo l’esclusione dall’applicazione della stessa del personale militare, delle forze di polizia e del corpo nazionale dei vigili del fuoco, ricomprendendovi invece il personale della carriera prefettizia.

Il testo presentato dal Governo Berlusconi II aveva una portata leggermente diversa rispetto al testo di legge licenziato dalle aule parlamentari. Esso constava infatti di soli sette articoli, contro gli undici della legge approvata. Le disposizioni contenute tendevano essenzialmente alla definizione di un regime degli incarichi di funzione dirigenziale nelle Amministrazioni dello Stato caratterizzato da maggiori elementi di flessibilità rispetto a quello vigente, volte a favorire la mobilità dei dirigenti, prevedendo una modifica alla disciplina legislativa in materia di conferimento degli incarichi stessi, la possibilità di estendere lo *spoils system* anche alle nomine dirigenziali in enti o agenzie pubbliche effettuate dal Governo negli ultimi sei

mesi della legislatura, nonché la promozione dello scambio di personale ed esperienze tra settore pubblico e settore privato.

In particolare, si prevedeva il riordino del procedimento di attribuzione degli incarichi dirigenziali, con l'obiettivo di distinguere nettamente l'atto di conferimento dell'incarico dall'accordo con cui è definito il relativo trattamento economico, i momenti della cessazione e della revoca dall'incarico, nonché l'ingresso dei funzionari internazionali nella pubblica amministrazione (*art. 1*); gli incarichi presso enti, società ed agenzie statali, o partecipate dallo Stato, conferiti dal Governo o dai Ministri nei sei mesi antecedenti la scadenza naturale della legislatura, o nel mese antecedente allo scioglimento anticipato di entrambe le Camere (*art. 2*); alcune norme dirette a favorire la mobilità dei dirigenti, anche appartenenti alla carriera prefettizia e diplomatica, verso amministrazioni, enti, od altri organismi pubblici e privati diversi da quelli di appartenenza, nonché la possibilità di disciplinare, in sede di contrattazione collettiva, l'istituzione di un'apposita area contrattuale della vice-dirigenza (*art. 3*); la semplificazione delle procedure di collocamento fuori ruolo (*art. 4*); l'accesso di dipendenti privati allo svolgimento di incarichi internazionali (*art. 5*), ed infine disposizioni di attuazione e abrogazione (*artt. 6 e 7*).

Dunque, alcuni degli aspetti più rilevanti del provvedimento divenuto legge erano già presenti nella versione governativa del testo, in particolare le disposizioni relative al rafforzamento dello *spoils system* e alla previsione contrattuale della vice-dirigenza. Erano invece assenti i passaggi relativi all'accesso alla dirigenza e al ruolo unico, nonché in materia di delega di funzioni dirigenziali, successivamente introdotti nel testo del disegno di legge approvato dalla Camera in prima lettura.

Il testo del disegno di legge approvato dalla Camera il 23 gennaio 2002 presentava significative modifiche rispetto al testo governativo, con una veste molto vicina alla versione attuale.

Il Senato apportava a sua volta alcuni correttivi alle modalità di accesso alla dirigenza, determinando una contaminazione del doppio binario alla francese, delineata con la riforma del d. lgs. n. 387 del 1998. Il testo modificato veniva quindi licenziato il 17 aprile e ritrasmeso alla Camera per la definitiva approvazione.

Le modifiche introdotte dalla legge 15 luglio 2002, n. 145

Le principali novità introdotte dalla legge n. 145 possono riassumersi nelle seguenti:

- l'abrogazione del ruolo unico interministeriale dei dirigenti, in favore di ruoli distinti per ciascuna amministrazione;
- la cessazione automatica degli incarichi di Segretario generale, Capo Dipartimento e di livello equivalente decorsi novanta giorni dal voto sulla fiducia al Governo. Coloro che non sono riconfermati potranno svolgere, su richiesta degli organi di vertice delle Amministrazioni che ne abbiano interesse, funzioni ispettive, di consulenza, studio e ricerca o altri incarichi specifici previsti dall'ordinamento;

- gli incarichi presso enti, società agenzie possono essere confermati, revocati, modificati, rinnovati entro il termine di sei mesi dal voto di fiducia al Governo. Decorso tale termine, gli incarichi per i quali non si sia provveduto, si intendono confermati fino alla loro naturale scadenza. Tale disposizione è estesa ai rappresentanti del Governo e dei ministri nominati dal Governo, e riguarda anche le nomine conferite negli ultimi sei mesi della 13° legislatura, nonché quelle rese operative nel corso della legislatura attuale, fino alla data di insediamento del nuovo Governo;

- in deroga al testo unico degli impiegati civili dello Stato, i dirigenti pubblici possono, su richiesta, essere collocati in aspettativa senza assegni per svolgere attività presso enti pubblici o privati senza perdere la qualifica posseduta. Nel caso di attività presso soggetti diversi dall'Amministrazione pubblica, l'aspettativa non può superare i cinque anni e non è computabile ai fini del trattamento di quiescenza e previdenziale;

- è prevista, a determinate condizioni, l'assegnazione temporanea di personale presso imprese private;

- è ammesso, infine, l'accesso di dipendenti privati allo svolgimento di incarichi internazionali.

La legge n. 145/2002 tuttavia non introduce una vera e propria riforma della dirigenza, quanto piuttosto procede ad un riordino della relativa normativa che, alla luce delle disposizioni in materia di *spoils system*, assume una rilevante portata.

L'art. 3 della legge n. 145 dispone, infatti, in materia di incarichi dirigenziali, modificando, sostituendo e abrogando una serie di norme del d. lgs. n. 165.

In particolare, il comma 1, lett. a) dell'art. 3 della legge n. 145, che sostituisce il comma 8 dell'art. 19 del d. lgs. n. 165, disponendo che gli incarichi di segretario generale, capo del dipartimento ed equivalenti cessano automaticamente decorsi novanta giorni dal voto sulla fiducia al Governo, rappresenta la norma che rafforza nel nostro ordinamento il modello dello *spoils system*, sostituendo con effetto immediato, grazie alla norma di rango legislativo, ogni diversa previsione contenuta nei contratti individuali o nel provvedimento di attribuzione degli incarichi in corso, prevalendo anche sulle (eventualmente) diverse previsioni della contrattazione collettiva.

Il filo conduttore è che il cambiamento della dirigenza apicale (e, a cascata, di tutta la dirigenza) debba necessariamente seguire al cambiamento della maggioranza politica. Di conseguenza, il Governo è sollevato in radice da qualunque obbligo di motivazione o di sottoposizione delle sue decisioni ad un organo distinto. In precedenza era previsto, più elasticamente, che tali incarichi potessero essere confermati, revocati o rinnovati entro novanta giorni dal voto di fiducia al Governo, e che decorso tale termine senza che nessun provvedimento fosse intervenuto, gli incarichi si intendevano confermati fino alla loro scadenza naturale.

Analoga disposizione è contenuta nell'art. 18 comma 3 della legge n. 400 del 1988 e dall'art. 9 del decreto legislativo n. 303/99. Essa tuttavia riguarda unicamente gli incarichi di segretario generale, vicesegretario generale, capo dipartimento ed equivalenti della Presidenza del Consiglio dei Ministri. In questo caso, gli incarichi cessano di avere efficacia dalla data del giuramento del nuovo Governo.

Inoltre, gli incarichi di funzione dirigenziale di livello generale e quelli di direttore generale degli enti pubblici vigilati dallo Stato cessano, in sede di prima applicazione della legge, il sessantesimo giorno dalla data di entrata in vigore delle disposizioni anzidette, con possibilità di esercitare in tale periodo esclusivamente attività di ordinaria amministrazione. Relativamente agli incarichi di funzione di livello dirigenziale non generale, è invece data facoltà all'Amministrazione di disporre degli stessi entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della normativa in discorso, con tacita conferma in caso di mancata adozione di provvedimenti (art. 3 comma 7 della legge n. 145). Si tratta di una norma che ha riservato al Governo in carica attualmente, il potere di confermare (tacitamente) o sostituire nell'incarico tutti i dirigenti nominati dal governo precedente allo scadere della tredicesima legislatura.

È evidente che con le norme sullo *spoils system* si è inteso garantire all'organo di responsabilità politica il potere di scelta più ampio nell'affidamento degli incarichi dirigenziali.

L'unico contrappeso al potere di conferimento del Governo degli incarichi di livello apicale è rappresentato dalla previsione di comunicare al Senato e alla Camera le nomine effettuate (comma 9 dell'art. 19 del d. lgs. n. 165). Si tratta del solo mezzo di "controllo" messo a disposizione del Parlamento sulle nomine del Governo. Diverso peso ha il potere di *advice and consent*, che il Senato degli Stati Uniti esercita sulle nomine del Presidente. Il regime politico è chiaramente differente. I poteri non sono legati da responsabilità reciproche. Ma si tratta di un controllo svolto da un organo parlamentare, la cui maggioranza non sempre è in sintonia con il Presidente, che è ammesso, con potere di veto, a valutare le nomine effettuate dal potere esecutivo.

Va però osservato che non solo risulta ora ampliata la discrezionalità dell'Esecutivo nella scelta delle persone, ma è anche aumentato il bacino da cui attingere professionalità di livello dirigenziale, sia fra persone esterne della pubblica amministrazione, sia fra soggetti che già vi appartengono.

Infatti, gli incarichi di funzione dirigenziale di livello generale possono essere conferiti sia a dirigenti di prima fascia, sia a dirigenti di seconda fascia, fino al 50% dei posti disponibili nel ruolo di appartenenza, incrementando il limite precedente, che era pari a un terzo dei posti disponibili. Possono altresì accedere ai medesimi incarichi anche soggetti esterni alla amministrazione, di comprovata esperienza professionale (comma 4, art. 19 del d. lgs. n. 165). Per favorirne l'ingresso nella pubblica amministrazione, è stato incrementato il numero di posti ad essi attribuibile dal 5% al 10 % della dotazione organica dei dirigenti di prima fascia, e dal 5 all'8% della dotazione organica dei dirigenti di seconda fascia (comma 6, art. 19), benché non sembri chiaro se questa percentuale dell'8% sia fruibile anche per il conferimento degli incarichi di livello dirigenziale generale. Inoltre, gli incarichi apicali di segretario generale, di direzione di strutture articolate al loro interno in uffici dirigenziali generali ed equivalente sono conferiti a dirigenti di prima fascia o a persone in possesso di specifiche professionalità (comma 3, art. 19).

Il medesimo comma 6 dell'art. 19 prevede altresì che incarichi dirigenziali possano venire affidati anche a coloro che comunque abbiano maturato significative esperienze nella ambito della pubblica amministrazione, o che provengano dai settori della ricerca, della docenza universitaria, o dalle magistrature.

Ci pare connesso all'ampliamento del tasso di discrezionalità in ordine alla scelta dei dirigenti da preporre ai diversi uffici, la reintroduzione di profili rigorosamente pubblicistici nella disciplina del rapporto della dirigenza. Emergono infatti la centralità del provvedimento di conferimento, e quindi la sua "ripubblicizzazione". È l'atto unilaterale dell'Amministrazione che contiene l'oggetto dell'incarico e l'indicazione degli obiettivi da conseguire, con riferimento alle priorità, ai piani e ai programmi definiti dall'organo di vertice nei propri atti di indirizzo e alle eventuali modifiche degli stessi che intervengono nel corso del rapporto.

L'atto negoziale passa quindi in secondo piano, e non solo cronologicamente, rispetto all'atto di conferimento. L'oggetto dell'obbligazione è ora trasfuso nel provvedimento. Il contratto accessivo rileva ai soli fini del trattamento economico del dirigente, anche se, come ricordato nella circolare emanata dal Dipartimento della Funzione Pubblica il 31 luglio 2002, recante le "modalità applicative della legge sul riordino della dirigenza", in relazione all'atto di conferimento sono previste le tipiche garanzie procedurali di trasparenza e partecipazione.

Già con la sentenza n. 313 del 1996, la Corte Costituzionale aveva affermato che il bilanciamento tra "imparzialità ed efficienza" deve realizzarsi attraverso un "equilibrato dosaggio di fonti regolatrici". Tale espressione in effetti può intendersi in una duplice accezione: intesa come combinazione di fonti pubblicistiche e privatistiche, o come iterazione tra legge e contrattazione collettiva.

Nella prima accezione, la nuova formulazione della legge n. 145, sottolinea ancor più la differenza ontologica tra la natura dell'atto di investitura nell'incarico, che era pubblico e resta tale, e la natura del rapporto di lavoro che resta privato. E tuttavia l'atto negoziale che lega il dirigente al datore di lavoro pare rilevare solo ai fini della posizione economica del dirigente. Ben maggiore è lo spessore dell'atto di conferimento dell'incarico, che, come si è osservato, dà il contenuto della missione (pubblica) cui è chiamato il dirigente, e di cui risponde per il raggiungimento degli obiettivi e dei risultati. L'interazione tra legge e contrattazione collettiva viene invece meno, allorché si consideri la non derogabilità delle nuove norme sugli incarichi da parte dei contratti e degli accordi collettivi, prevista dal comma 12-*bis* dell'art. 19 del d. lgs. n. 165.

Profili di criticità

Il comma 7 dell'art. 3 della legge n. 145, novellando l'art. 19, co. 8, del d. lgs. n. 165/2001, ha introdotto una disposizione che presentava taluni profili problematici di immediata rilevanza per quanto concerneva la sua applicazione nell'ambito dell'Amministrazione dell'Interno e delle Amministrazioni escluse dal processo di riforma avviato dal d. lgs. n. 29 del 1993.

Infatti, una interpretazione letterale della norma (e la sua apoditticità: “*tutti i dirigenti...*”) poteva far ritenere che il suo ambito applicativo coprisse gli incarichi di funzione dirigenziale di livello generale di tutti i settori dell’Amministrazione statale, e pertanto anche di quelli delle Amministrazioni di cui all’art. 2 comma 4 e 5 del d. lgs. n. 29/1993 (ora art. 3 del d. lgs. n. 165/2001), le cui carriere sono rimaste in regime di diritto pubblico, comportando l’applicabilità di regole dettate per il personale dirigenziale privatizzato nella “submateria” del conferimento di incarico anche a carriere la cui specialità si era sempre inteso salvaguardare.

A ben vedere, la legge n. 145, pur modificando in maniera significativa il d. lgs. n. 165 del 2001, ha mantenuto comunque intatte le norme in esso contenute, concernenti l’ordinamento del personale in regime di diritto pubblico, facendone salva la specialità.

Infatti, l’art. 3, comma 1, del decreto n. 165/2001 ai sensi del quale “rimangono disciplinati dai rispettivi ordinamenti: (*ex pluribus*) il personale della carriera diplomatica e della carriera prefettizia” è immutato.

Inoltre, per quanto riguarda più specificamente le funzioni dirigenziali, va osservato che i commi 11 e 12 dell’art. 19 del d. lgs. n. 165 non sono stati toccati dalle modifiche introdotte dalla legge n. 145. Infatti, ai sensi del comma 11 dell’art. 19, “per la Presidenza del Consiglio dei Ministri, per il Ministero degli affari esteri nonché per le Amministrazioni che esercitano competenze in materia di difesa e sicurezza dello Stato, di polizia e di giustizia, la ripartizione delle attribuzioni tra livelli dirigenziali differenti è demandata ai rispettivi ordinamenti”. Il comma 12 dello stesso articolo prevede che per il personale *in regime di diritto pubblico* “il conferimento degli incarichi di funzione dirigenziali continuerà ad essere regolato secondo i rispettivi ordinamenti di settore”.

Per quanto concerne la disciplina dell’accesso alle qualifiche dirigenziali della carriera prefettizia, diplomatica, delle Forze di Polizia e del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco, l’art. 28 comma 8 del d. lgs. n. 165/2001, novellato ai sensi del comma 5 dell’art. 3 della citata legge n. 145, fa comunque salve le disposizioni vigenti in materia, e quindi quelle dei rispettivi ordinamenti

Infine, in materia di responsabilità dirigenziale, è rimasto immutato il comma 3 dell’art. 21 del d. lgs. n. 165/2001, secondo cui “restano ferme le disposizioni vigenti per il personale delle qualifiche dirigenziali delle Forze di polizia, delle carriere diplomatica e prefettizia e delle Forze armate”.

Tuttavia, il Dipartimento della Funzione pubblica, al fine di dissipare i dubbi concernenti l’ambito soggettivo di applicazione della regola della cessazione degli incarichi, secondo il meccanismo previsto dal comma 7 dell’art. 3 della legge 15 luglio 2002, n. 145, ha richiesto un parere al Consiglio di Stato, prospettando altresì tre diverse soluzioni: la regola non si applica alle Amministrazioni sottoposte a disciplina speciale, connotate da un regime pubblicistico delle funzioni; la norma si applica anche a dette Amministrazioni, ma limitatamente al personale dirigenziale in regime di diritto privato del rapporto di lavoro; la disciplina si applica anche alle Amministrazioni non contrattualizzate.

Il Consiglio di Stato, nell'Adunanza della Commissione Speciale del 29 luglio 2002, n. 2552, dopo aver esaminato la normativa concernente le categorie escluse dalla disciplina privatistica del rapporto di lavoro alle dipendenze di pubbliche amministrazioni, emanata dopo la riformulazione dell'art. 19 del d. lgs. n. 165, nel testo modificato dai decreti legislativi n. 80 e n. 387 del 1998, osserva come l'estensione della disciplina introdotta dal comma 7 dell'art. 3 della legge 145 alle categorie dirigenziali in regime di diritto pubblico, sia priva di un supporto sistematico oltre che letterale.

L'argomento decisivo è che l'applicabilità della norma del termine di cessazione automatica degli incarichi alle categorie in regime di diritto pubblico, senza un'esplicita estensione ad esse dell'art. 3, comma 7, si configura, oltre che priva di un argomento di ordine sistematico, anche priva di una identica "ratio", da porre alla base di un'identità di trattamento per i rapporti regolati dal diritto privato e regolati dal diritto pubblico, giacché esplica tuttora i suoi effetti l'art. 15 del d.P.R. n. 748 del 1972, ai sensi del quale le attribuzioni di funzioni dirigenziali "sono disposte, o revocate, ai dirigenti di corrispondente qualifica o livello della stessa Amministrazione", con i provvedimenti e secondo i procedimenti ivi specificati. Sicché le norme generali su conferimenti e revoche di incarichi dirigenziali, nelle carriere e negli ordinamenti esclusi dal regime di diritto privato, tuttora in vigore, ed anzi di recente riformate, continuano a disciplinare compiutamente la "submateria".

Pertanto, Il Consiglio di Stato ricompono il quadro delineato dalle normativa introdotta dalla legge n. 145 nella maniera seguente:

- per i dirigenti soggetti a regime di diritto privato, si applicano le regole di cui all'art. 3 comma 7 per quanto concerne la cessazione degli incarichi. I segretari generali dei ministeri e i dirigenti preposti a strutture complesse formate da direzioni generali sono soggetti alla "norma permanente" dell'art. 19, comma 8 del d. lgs. n. 165 del 2001, e pertanto cessano dagli incarichi col decorso di novanta giorni dal voto sulla fiducia al Governo;

- per i dirigenti in regime di diritto pubblico, continuano ad applicarsi per (le assegnazioni o) le cessazioni (revoche) degli incarichi le norme dell'art. 15 del d.P.R. n. 748 del 1972, o le norme dei singoli ordinamenti di settore vigenti;

- gli incarichi nei consigli di amministrazione o in organi equiparati di enti pubblici, conferiti dal Governo o dai Ministri, possono essere confermati, revocati modificati o rinnovati entro i termini fissati dall'art. 6 della legge n. 145.

Viene quindi confermata l'idea portante del processo di riforma avviato con il d. lgs. n. 29, cioè l'esclusione dalla cosiddetta privatizzazione del pubblico impiego di alcune categorie i cui rapporti sono regolati dal diritto pubblico, in ragione dei particolari settori nei quali operano e in virtù delle peculiari funzioni che svolgono. Sicché l'art. 3 comma 7, primo e secondo periodo, della legge n. 145, nella parte in cui dispone la cessazione degli incarichi di funzioni dirigenziali di livello generale, non è applicabile al personale in regime di diritto pubblico di cui all'art. 3, comma 1 del d. lgs. n. 165/2000, che continua ad essere preposto, secondo gli specifici ordinamenti, alla funzioni corrispondenti nelle rispettive Amministrazioni.

PARERE DEL CONSIGLIO DI STATO, COMMISSIONE SPECIALE PUBBLICO IMPIEGO,
29 luglio 2002, n.2552 - Pres. De Lise, Est. Farina –

PREMESSO

Il Dipartimento della funzione pubblica chiede il parere del Consiglio di Stato su due questioni, riguardanti l'applicazione del comma 7 dell'articolo 3 della legge 145/02, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale del 24 luglio 2002, recante "disposizioni per il riordino della dirigenza statale e per favorire lo scambio di esperienze e l'interazione tra pubblico e privato".

La disposizione in esame, a conclusione di una serie di modificazioni apportate agli articoli 19, 21, 22, 23 e 28 del decreto legislativo 165/01, stabilisce che le norme dello stesso articolo 3 si applicano immediatamente per gli incarichi di funzioni dirigenziali di livello generale, nell'amministrazione statale, e per quelli di direttore generale degli enti pubblici vigilati dallo Stato.

Aggiunge che questi incarichi cessano il sessantesimo giorno dall'entrata in vigore della legge, durante i quali i titolari esercitano esclusivamente le attività di ordinaria amministrazione.

Il dipartimento indica tre risultati interpretativi possibili ed espone gli argomenti desumibili a sostegno di ciascuno, in ordine all'ambito soggettivo di applicazione della norma.

Pone, inoltre, ulteriori quesiti sulle possibili iniziative da assumere in vista del termine di cessazione degli incarichi.

Sul primo quesito, il Ministero della difesa si esprime nel senso dell'estensione della regola della cessazione anche agli incarichi ricoperti dal personale escluso dal regime di diritto privato del rapporto di lavoro.

Giungono a conclusioni opposte il Ministero della giustizia ed il Ministero degli affari esteri.

CONSIDERATO

1. La legge 145/02, reca disposizioni per il riordino della dirigenza statale e per favorire lo scambio di esperienze e l'interazione fra pubblico e privato.

In larga misura apporta modifiche al decreto legislativo 165/01 (norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche).

2. L'articolo 3 dispone in materia di incarichi dirigenziali, modificando, sostituendo o abrogando una serie di norme del citato decreto legislativo 165.

Fra le modifiche apportate all'articolo 19, il nuovo comma 8 stabilisce che gli incarichi di funzione dirigenziale generale, di cui al comma 3, cessano col decorso di novanta giorni dal voto sulla fiducia al Governo. Sono gli incarichi di segretario generale dei ministeri o di direzione di strutture articolate, al loro interno, in uffici dirigenziali generali.

Aggiunge, poi, il comma 7 dell'articolo 3 che le disposizioni dello stesso articolo trovano immediata applicazione relativamente agli incarichi di funzione dirigenziale di livello generale ed a quelli di direttore generale degli enti pubblici vigilati dallo Stato. Tali incarichi cessano il sessantesimo giorno dalla data di entrata in vigore della legge.

3. Il Dipartimento della funzione pubblica prospetta tre soluzioni, in ordine al problema, che si è posto già in sede di esame della norma, prima della sua entrata in vigore, e cioè quello dell'ambito soggettivo di applicazione della regola di cessazione degli incarichi, da ultimo sopra riportata:

3.1. la regola non si applica alle amministrazioni a disciplina speciale, a connotazione pubblicistica (difesa, esteri, giustizia e interno);

3.2. la norma riguarda anche le citate amministrazioni, ma limitatamente al personale dirigenziale passato sotto la disciplina di diritto privato del rapporto. Non perciò quello tuttora sottoposto alla disciplina pubblicistica (magistrati e avvocati dello Stato, personale delle carriere diplomatica e prefettizia, delle forze armate e delle forze di polizia e gli altri indicati nell'articolo 3, comma 1, del decreto legislativo 165/01) o di altre carriere speciali di personale "non contrattualizzato";

3.3. la cessazione è disposta per tutti gli incarichi, compresi quelli conferiti negli ordinamenti speciali al personale a regime di diritto pubblico.

4. Un primo elemento da rilevare è il contesto nel quale si iscrive la disposizione da interpretare.

L'articolo 3, comma 7, si pone, infatti, a conclusione di una serie di disposizioni che, come si è accennato, hanno modificato o sostituito o abrogato le norme dell'articolo 19 del decreto legislativo 165/01, sugli incarichi di funzioni dirigenziali, ma anche altri articoli dello stesso corpo normativo.

Questi ultimi sono: l'articolo 21, sulla responsabilità dirigenziale del personale a regime di diritto privato (per gli altri dirigenti è in vigore l'articolo 19 del d.P.R. 748/72); l'articolo 22, sul comitato di garanti, che si pronuncia sui provvedimenti da adottare in base all'articolo 21; l'articolo 23, sui ripristinati ruoli dei dirigenti per ogni amministrazione dello Stato; l'articolo 28, sull'accesso alla qualifica di dirigente a regime di diritto privato (comma 8: restano ferme le norme sull'accesso nelle suddette categorie a regime di diritto pubblico e nel corpo dei vigili del fuoco).

Sono tutte disposizioni che riguardano esclusivamente il personale il cui rapporto di lavoro è disciplinato dalle norme di diritto privato e dalla contrattazione collettiva.

4.1. Anche l'articolo 19, nella precedente versione ed in quella modificata dal comma 1 dell'articolo 3 della legge 145/02, stabilisce regole relative al medesimo personale.

Lo si può affermare per la considerazione che l'articolo 19 del decreto legislativo 29/1993 – come modificato nel 1998 e di contenuto corrispondente all'articolo 19 del decreto legislativo 165/01 – è stato emanato nell'esercizio della delega di cui all'articolo 11, comma 4, lettera a), della legge 59/1997.

Espressamente per “estendere il regime di diritto privato del rapporto di lavoro anche ai dirigenti generali ed equiparati delle amministrazioni pubbliche, mantenendo ferme le esclusioni di cui all'articolo 2, commi 4 e 5” del decreto legislativo 29/1993. Cioè quelle menzionate sopra (3.2) relative alle altre carriere rimaste in regime di diritto pubblico.

Interpretato in conformità della legge di delegazione, anche l'articolo 19 non si riferisce, dunque, a quest'ultimo personale, né, di conseguenza, agli incarichi ad esso conferibili nell'ambito delle rispettive amministrazioni.

Il comma 12 dell'articolo in esame esclude espressamente le categorie di tale personale dalla disciplina di conferimento degli incarichi dettata nei commi che precedono. Ad esse, con l'articolo 3, è stata aggiunta, anzi, anche la salvezza delle disposizioni vigenti per il corpo dei vigili del fuoco (articolo 2 della legge 246/00).

Una norma che faccia riferimento alle disposizioni ora esaminate e, in particolare, all'articolo 19, per disporre la cessazione degli incarichi dirigenziali generali non può, dunque, che riguardare tale personale, salvo contrarie considerazioni di ordine sistematico, che, come si vedrà, non sembrano sussistere.

4.2. La “immediata applicazione” dell'articolo 19 e delle altre disposizioni di cui si è detto, stabilita dal comma 7 dell'articolo 3, relativamente agli incarichi di funzioni dirigenziali di livello generale, ha riguardo all'elemento temporale.

Non ha perciò effetto espansivo su altre situazioni che erano, sin dall'origine escluse dalle norme da applicare.

La disposizione sulla cessazione dei “predetti incarichi”, proprio perché connessa all'esistenza di tali incarichi, non è applicabile ad altre assegnazioni di funzioni di consimile consistenza, ma non disciplinate dall'articolo 19 del decreto legislativo 165/01.

4.3. Dopo l'entrata in vigore dell'articolo 19, nel testo modificato con i decreti legislativi 80 e 387/98, per alcune delle categorie escluse dalla disciplina privatistica del rapporto di lavoro alle dipendenze di pubbliche amministrazioni, sono state emanate disposizioni autonome e specifiche di regolamentazione dell'attribuzione di funzioni dirigenziali generali o di livello inferiore.

Si possono citare: per la carriera diplomatica, l'articolo 1 della legge 266/99, ed il conseguente decreto legislativo 85/2000, con una disciplina degli incarichi di carattere speciale, ivi compreso quello di segretario generale del Ministero degli affari esteri (articolo 16);

per la carriera prefettizia, l'articolo 10 della citata legge 266/99 ed il decreto legislativo 139/00, anch'esso con una regolamentazione degli incarichi stabilita con norme speciali (articoli da 9 a 12 del decreto legislativo).

La linea seguita dall'ordinamento è stata, dunque, quella di una compiuta e riaffermata separazione delle regole inerenti al conferimento di incarichi dirigenziali a personale il cui rapporto d'impiego non è stato ricondotto nell'ambito privatistico.

Si possono ricordare, perciò, come vigenti da data anteriore alla riforma del 1998 e non modificati - il regio decreto 2187/27, per quanto riguarda “le funzioni amministrative esercitate da magistrati”, nell'ambito dei servizi del Ministero della giustizia, e le varie norme successive di organizzazione che sulla preposizione dei magistrati alle strutture ministeriali si sono basate;

- la legge 25/1997, sulla posizione, fra l'altro, del segretario generale della difesa (articolo 5 della legge ed articolo 6 del d.P.R. 556/99), nonché i vari decreti ministeriale del 26 gennaio 1998. In particolare, gli articoli 2 di ciascuno di tali decreti stabiliscono che i vari uffici centrali o direzioni generali del Ministero della difesa sono retti, taluni, da personale militare ed altri da personale civile, soggetto questo alle norme dell'allora vigente decreto legislativo 29/1993 e, di conseguenza, poi, dell'articolo 19 del decreto legislativo 165/01.

Anche questa norma, in conclusione, per il loro carattere di specialità, e per l'esplicita esclusione stabilita dalle leggi di delegazione (articolo 2, comma 1, lettera a) ed e), legge 421/92, ed articolo 11, comma 4, lettera a), legge 59/1997) dall'estensione del regime di diritto privato, sono rimaste in vigore, senza essere, vale a dire, toccate dalle disposizioni delegate emanate per altro personale dalle stesse o di altre amministrazioni statali.

4.4. La disciplina generale concernente le funzioni dirigenziali e le assegnazioni a queste è rimasta, per il personale a regime di diritto pubblico, quella già dettata nel d.P.R. 748/72, salvo che non ne assistesse una specifica nell'ambito dei singoli ordinamenti di settore.

Questa tesi è conseguente alla già ricordata delimitazione dell'ambito degli impiegati confluiti nel regime di diritto privato. Essa è, anche, testualmente avvalorata dall'articolo 74 del decreto legislativo 29/1993 (anche articolo 21 del decreto legislativo 387/98) e dall'articolo 72 del decreto legislativo 165/01, riproduttivo del precedente. Vi si dispone, infatti, l'abrogazione del capo I del titolo I del d.P.R. 748/72, ad eccezione delle disposizioni di cui agli articoli da 4 a 12, nonché degli articoli 15, 19, 21, 24, 25, che "continuano ad applicarsi al personale dirigenziale delle carriere" delle quali s'è detto, "nei limiti di rispettiva applicazione", cioè fatte salve eventuali altre norme di carattere speciale nell'ambito della regolamentazione di diritto pubblico.

Assume rilevanza, per l'approfondimento che è qui necessario, l'articolo 15 del d.P.R. 748/72, a norma del quale le attribuzioni di funzioni dirigenziali "sono disposte, o revocate, ai dirigenti di corrispondente qualifica o livello della stessa amministrazione", con provvedimenti e secondo procedimenti ivi specificati.

Le regole generali su conferimenti e revoche di incarichi dirigenziali, nelle carriere e negli ordinamenti esclusi dal regime di diritto privato, sono pertanto rimaste in vigore e continuano a disciplinare compiutamente la "submateria".

Senza un'esplicita estensione a tali categorie dell'articolo 3, comma 7, legge 145/02, l'introduzione del termine di cessazione degli incarichi, come quello in esame, si configurerebbe come priva di un supporto sistematico, oltre che letterale, perché in contraddizione con la permanente vigenza del citato articolo 15, su conferimento e revoca delle funzioni in parola, non oggetto di definizione contrattuale.

Senza, dunque, che si possa individuare un'identica ratio da porre a base di un'identità di trattamento per rapporti regolati dal diritto privato – e perciò con contratti e per i quali assume dovuto rilievo la regola, di cui all'articolo 5, comma 2, del decreto legislativo 165/01, per cui nell'ambito delle leggi e degli atti organizzativi riguardanti i singoli ordinamenti "le determinazioni per l'organizzazione degli uffici e le misure inerenti la gestione dei rapporti di lavoro" sono-assunte con la capacità ed i poteri del privato datore di lavoro – e rapporti regolati dal diritto pubblico nei quali permane la posizione di supremazia delle amministrazioni e di chi vi è preposto, con tutte le note regole sul corretto esercizio dei poteri che vi sono connessi.

Se le suddette categorie sono state escluse dalla confluenza nel regime di diritto privato, e per ambedue i livelli di dirigenza, ciò è in dipendenza dei particolari settori nei quali operano e in virtù delle peculiari funzioni che svolgono. Perciò una disposizione che le possa accomunare, quanto alla cessazione degli incarichi assegnati, alla categoria sottoposta ad un regime di diritto privato, non può derivarsi implicitamente da una norma collegata a questo diverso regime ed unicamente perché in questa si ha riguardo ad incarichi di funzioni dirigenziali generali.

4.5. Una lettura compiuta del comma 7 dell'articolo 3 della legge 145/02 fa palese, inoltre, che:

- esso disciplina anche, secondo termini e criteri diversi, la cessazione degli incarichi di funzioni dirigenziali di livello non generale, tenendo esplicitamente conto delle procedure stabilite dal contratto collettivo 1998-2001 (terzo e quarto periodo del comma);

- vi si contempla l'assegnazione ad altri incarichi di livello retributivo equivalente e, se non possibile, si garantisce il "precedente trattamento economico" per una durata non superiore ad un anno (quinto e sesto periodo del comma). Queste ultime disposizioni riguardano, indistintamente, tutti i dirigenti.

Esse fanno palese che l'intero comma è posto a completamento dell'immediata applicazione della modificata disciplina del rapporto di lavoro del personale dirigenziale a regime di diritto privato.

Sicché vi si inserirebbe, con ulteriore disorganicità, una disposizione che, implicitamente, dovesse regolare il personale a regime di diritto pubblico.

4.6. Conclusivamente, l'articolo 3, comma 7, primo e secondo periodo, della legge 145/02, nella parte in cui dispone la cessazione degli incarichi di funzioni dirigenziali di livello generale, non si applica al personale in regime di diritto pubblico, di cui all'articolo 3, comma 1, del decreto legislativo 165/01, preposto, secondo gli specifici ordinamenti, a funzioni corrispondenti nelle rispettive amministrazioni.

4.7. Il composito quadro che si può tracciare per le considerazioni svolte e con l'esame anche dell'articolo 6 della stessa legge, appare perciò il seguente:

- per i dirigenti a regime di diritto privato, con l'entrata in vigore della legge, si applicano, quanto alla cessazione degli incarichi, le regole dell'articolo 3, comma 7. È norma permanente, poi, quella (articolo 19, comma 8 del decreto legislativo 165/01) per cui i segretari generali dei ministeri ed i dirigenti preposti a strutture complesse formate da direzioni generali cessano dagli incarichi col decorso di novanta giorni dal voto sulla fiducia al Governo;

- per i dirigenti a regime di diritto pubblico, si applicano per (le assegnazioni o) le cessazioni (revoche) degli incarichi le norme dell'articolo 15 del d.P.R. 748/72, o le norme speciali dei singoli ordinamenti di settore previgenti o posteriori alle riforme del 1993-1998;

- le nomine di qualsiasi soggetto che rivesta incarichi, conferiti dal Governo o dai ministri, in consigli di amministrazione o organi equiparati di enti pubblici e negli altri organismi indicati nell'articolo 6 della legge 145, nei casi descritti nei commi 1 e 2, possono essere confermate, revocate, modificate o rinnovate entro termini predefiniti dalla norma stessa.

Il potere degli organi di Governo di non protrarre rapporti, per i quali si ritiene che manchino le condizioni per una proficua prosecuzione, è perciò, in ogni caso salvaguardato, sia pure entro termini e con meccanismi o procedure diverse regolate dalla legge.

5. Lo stesso comma 7 dell'articolo 3 pone, all'amministrazione riferente, ulteriori dubbi. Poiché è stabilita la cessazione degli incarichi di livello generale col sessantesimo giorno dall'entrata in vigore della legge, occorre individuare i termini di adozione degli atti espliciti, concernenti l'attribuzione degli incarichi ai dirigenti cessati.

Sono prospettate queste tesi:

- la determinazione per assegnare un nuovo incarico si può assumere soltanto dopo la scadenza del termine;

- alla riattribuzione dello stesso incarico si può dare corso anche prima, così riducendosi il periodo in cui il titolare può svolgere solo attività di ordinaria amministrazione. La decisione di attribuire un incarico diverso, invece, deve osservare il termine di cui sopra;

- anche la decisione di attribuire un nuovo incarico può essere anticipata, purché siano assicurate adeguate garanzie partecipative e sussista la necessaria copertura finanziaria per il nuovo incarico;

- è possibile stabilire immediatamente l'assegnazione dei nuovi incarichi dirigenziali, fissandone la decorrenza al sessantunesimo giorno dalla data di entrata in vigore della legge.

5.1. La disposizione da applicare è molto sintetica: gli incarichi cessano il sessantesimo giorno e, nel periodo in questione, i titolari esercitano "esclusivamente le attività di ordinaria amministrazione".

Le questioni prospettate vanno perciò risolte contemperando le esigenze di continuità della funzione amministrativa, che possono ricevere pregiudizio da una, anche se parziale, stasi, derivante dalle limitazioni alle attribuzioni del dirigente, e quelle di garanzia di partecipazione e di conservazione dei diritti economici acquisiti.

Non occorre qui chiarire, anche perché non è oggetto di quesito, in che cosa consista l'attività di ordinaria amministrazione di un ufficio dirigenziale generale ed a quale altro tipo di attività si giustapponga.

Certo è che:

- la medesima regola non è dettata, al comma 8 dell'articolo 19 del decreto legislativo 165/01, per la cessazione degli incarichi di segretario generale e degli altri di cui al comma 3, in connessione con il voto di fiducia al Governo. Quella che limita le attribuzioni all'ordinaria amministrazione non è dunque una regola "a regime";

- in ogni caso, essa sta a significare una limitazione delle funzioni enumerate nell'articolo 16 del decreto legislativo 165/01, per i dirigenti degli uffici dirigenziali generali, di modo che l'attività ammi-

nistrativa ne sarebbe, come s'è detto, almeno in parte, impedita. Con intuibili conseguenze negative per il perseguimento degli interessi pubblici e, dunque, in contraddizione con il principio di buon andamento.

Ne segue:

- che è ammissibile ed opportuno far luogo, prima della scadenza, di legge, alla riattribuzione dell'incarico al medesimo dirigente il cui incarico è destinato a cessare;

- che è del pari, opportuno e legittimo, procedere al conferimento, prima della scadenza del termine, dell'incarico ad altra persona, e ciò per evitare pregiudizievoli soluzioni di continuità della funzione amministrativa all'atto della cessazione dell'incarico del titolare non confermato; che, sempre nel periodo di sessanta giorni, può essere del pari legittimamente avviato il procedimento per conferire una nuova funzione al titolare di un incarico destinato a cessare. E ciò, al fine di consentirgli di esercitare le proprie pretese partecipative per un tempo congruo e, al contempo, ridurre o eliminare un possibile periodo di interruzione fra i due incarichi.

Sembra utile precisare che, nel caso si faccia luogo all'attribuzione di un incarico prossimo a scadere ad un dirigente diverso dall'attuale titolare, deve essere garantito al sostituito il trattamento economico in godimento – assicurato, peraltro, per un anno anche in caso di conferimento di un diverso incarico di studio: articolo 3, comma 7, sesto periodo – sino al compimento del sessantesimo giorno, previsto dalla legge.

P.Q.M.

Nei sensi suindicati è il parere della Commissione speciale.

Così deciso nell'adunanza del 29 luglio 2002.

ORDINAMENTO ELETTORALE

L'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero

Angelo de Prisco

“Consentire ai cittadini italiani residenti all'estero di votare nella circoscrizione Estero per l'elezione delle Camere e per i referendum è una conquista di grande civiltà e di democrazia, per il nostro Paese e per quanti hanno dovuto abbandonare la loro Patria per vivere in un paese lontano”.

Queste parole, pronunciate al Senato, in occasione della votazione finale, riassumono forse meglio di altre lo spirito che ha animato il legislatore nell'approvazione di una legge che consentirà, finalmente, ai cittadini italiani residenti oltre confine di esercitare “effettivamente” il diritto di voto.

La legge 27 dicembre 2001, n. 459, recante “Norme per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero” completa, insieme all'emanando regolamento di attuazione, un lungo percorso normativo-costituzionale, avviato fin dalla XI^a legislatura e concretatosi nella XIII^a con la modifica degli articoli 48, 56 e 57 della Costituzione.

Il primo intervento, in ordine temporale, si era registrato con la modifica dell'articolo 48 della Costituzione, operata dalla legge costituzionale 17 gennaio 2000, n. 1. In tale circostanza si era proceduto all'istituzione di una “circoscrizione elettorale estero” rinviando ad una successiva legge ordinaria la determinazione dei requisiti e delle modalità per l'effettivo esercizio del diritto di voto dei cittadini residenti all'estero.

A distanza di un anno era intervenuta, poi, la legge costituzionale 23 gennaio 2001, n. 1, che, modificando gli articoli 56 e 57 della Costituzione, aveva fissato il numero dei seggi per la circoscrizione estero in dodici per la Camera e in sei per il Senato.

La legge n. 459 del 2001 rappresenta, quindi, l'ultimo fondamentale tassello di una costruzione normativa che porta a soluzione una questione di civiltà aperta da decenni.

Va, peraltro, ricordato che nelle poche settimane intercorse tra la modifica agli articoli 56 e 57 della Costituzione, entrata in vigore alla fine di gennaio del 2001, e la conclusione della legislatura (marzo 2001), il legislatore tentò un estremo tentativo di condurre in porto le iniziative all'esame del Senato.

Oltre, comunque, all'esiguo tempo a disposizione, anche altri furono gli elementi che spinsero a rinviare alla successiva legislatura l'approvazione definitiva. Tra loro un peso non indifferente assunse la consapevolezza del disallineamento dei dati

relativi ai cittadini residenti all'estero contenuti negli schedari consolari e nell'anagrafe degli italiani residenti all'estero (Aire). La notevole differenza tra i dati avrebbe sicuramente determinato gravi problemi di applicazione della normativa, con ripercussioni sulla stessa legittimità del procedimento elettorale che si sarebbe instaurati di lì a poco in occasione delle elezioni politiche.

Quell'intenzione che, in scadenza di legislatura, non si era tradotta in risultato, ha subito trovato nel nuovo Parlamento, su impulso decisivo ed appassionato del Ministro per gli italiani del Mondo, On.le Tremaglia, con il sostegno tecnico delle Amministrazioni dell'Interno e degli Affari Esteri, una generale e trasversale diffusione in quasi tutte le forze politiche, sia di governo che di opposizione.

La necessità, generalmente condivisa, di venire incontro alla domanda proveniente dal mondo dell'emigrazione di avere una rappresentanza nelle istituzioni del Paese si è finalmente trasformata in una legge approvata a grande maggioranza: licenziata alla Camera con il voto favorevole di 415 deputati, a fronte di 35 contrari e 20 astenuti, nell'approvazione definitiva al Senato ha ottenuto 185 voti favorevoli, un solo voto contrario e 10 astenuti.

La legge, che si compone di 27 articoli, è un esempio di provvedimento complesso, recante disposizioni di principio, norme tecnico-procedurali e disposizioni programmatiche. Appare come un corpus normativo che trova una base solida su una serie di elementi e di soluzioni tecnico-organizzative per la massima parte innovativi.

È stato poi già approvato preliminarmente dal Consiglio dei Ministri, nella seduta del 2 agosto 2002, uno schema di regolamento di attuazione della "legge Tremaglia", al momento in attesa dei pareri del Consiglio di Stato, del Garante per la protezione dei dati e della Conferenza Unificata Stato-Regioni-Autonomie Locali.

Passando all'analisi del nuovo sistema elettorale destinato ai cittadini italiani residenti oltre confine, l'elemento maggiormente caratterizzante è la scelta della modalità di voto, caduta sul "voto per corrispondenza".

L'articolo 1 introduce, infatti, il principio che i cittadini italiani residenti all'estero votano "per corrispondenza" per i candidati nella ripartizione geografica di residenza in cui è suddivisa la circoscrizione estero e per i referendum. Permane, comunque, la possibilità di votare in Italia per la circoscrizione relativa alla sezione elettorale di iscrizione, previa opzione da esercitare per ogni votazione e limitatamente ad essa.

Un secondo pilastro è costituito dalla suddivisione della circoscrizione estero in quattro ripartizioni geografiche, definite sulla base della realtà geografica e della consistenza numerica dei cittadini italiani nei diversi Paesi, allo scopo di rendere possibile l'effettiva rappresentanza nel Parlamento delle diverse realtà a livello continentale. Le ripartizioni sono così delineate: Europa, compresi i territori asiatici della Federazione russa e della Turchia; America meridionale; America settentrionale e centrale; Africa, Asia, Oceania e Antartide.

Ad ognuna delle ripartizioni è assegnato un deputato e un senatore, mentre gli altri seggi si distribuiscono in proporzione al numero dei cittadini residenti, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti.

Al Governo è, poi, affidato ai sensi dell'articolo 5 della legge il compito di realizzare l'anagrafe unica (o elenco unico) dei cittadini residenti all'estero, omogeneizzando i dati AIRE (Anagrafe degli Italiani residenti all'estero) con quelli degli schedari consolari. In proposito, nell'emanando regolamento sono fissati i criteri di guida per l'unificazione di due banche dati, gestite, rispettivamente, dal Ministero dell'Interno e dal Ministero degli Affari Esteri, istituite a fini non elettorali. L'elenco unico, invece, dovrà costituire proprio la base da cui si estrarranno le liste elettorali.

Sempre con lo strumento regolamentare si provvede, inoltre, ad istituire un "Comitato anagrafico-elettorale per la realizzazione e l'aggiornamento dell'elenco unico dei cittadini italiani residenti all'estero". Tale organismo, che avrà il compito di assicurare il coordinamento e l'applicazione degli interventi necessari alla realizzazione ed al successivo aggiornamento dell'"elenco unico", sarà composto da 13 membri, tre dei quali in rappresentanza dell'Ufficio del Ministro per gli Italiani nel Mondo, tre del Ministero dell'Interno, tre del Ministero degli Affari Esteri, uno del Ministero dell'Innovazione Tecnologica, uno dell'ANCI (Associazione Nazionale dei Comuni d'Italia), uno dell'Associazione più rappresentativa degli operatori di stato civile e di anagrafe ed uno del Comune di Roma.

Il comitato, però, non avrà alcuna funzione di gestione diretta dell'elenco unico né, tanto meno, delle relative liste elettorali. Norme di rango primario attribuiscono, infatti, la materia anagrafica ed elettorale alla competenza dei Comuni e del Ministero dell'Interno.

Altro elemento di rilievo introdotto con la legge 27 dicembre 2001, n. 459, riguarda il tema delle campagne elettorali all'estero il cui svolgimento dovrà essere regolato da apposite forme di collaborazione che lo Stato italiano conclude, ove possibile, con gli Stati che ospitano cittadini italiani.

Ai sensi dell'articolo 19 della legge, inoltre, le rappresentanze diplomatiche italiane concludono intese in forma semplificata con i Governi degli Stati esteri per garantire che l'esercizio del voto per corrispondenza si svolga in condizioni eguaglianza, di libertà e di segretezza e che da tale partecipazione non ne derivi un pregiudizio in termini di diritto al mantenimento del posto di lavoro e di diritti individuali. Considerato l'alto valore di tali garanzie, è previsto che le disposizioni relative al "voto per corrispondenza" non si applicano a quei cittadini residenti negli Stati con i cui Governi non è possibile stabilire le suddette intese ovvero in Stati la cui situazione politica o sociale non garantisce, anche temporaneamente, le citate condizioni.

Merita, in conclusione, un esame più approfondito l'elemento che ha rappresentato il punto più controverso dell'iter di approvazione. Ci si riferisce al requisito per l'elettorato passivo nella circoscrizione estero, fissato dall'articolo 8, primo comma, lettera a) della legge n. 459/2001, secondo cui i candidati in ciascuna delle ripartizioni della Circoscrizione Estero "devono essere residenti ed elettori nella relativa ripartizione". Si escludono, pertanto, non solo i cittadini italiani non residenti all'estero, ma anche quelli che, pur risiedendo all'estero, abbiano optato per l'esercizio del voto in Italia. La previsione trova completamente poi nella disposizione del

medesimo articolo 8, u.c., che stabilisce la non candidabilità nelle circoscrizioni del territorio nazionale per i cittadini italiani residenti all'estero che non abbiano effettuato l'opzione per il voto in Italia.

Seri dubbi di costituzionalità sono stati sollevati rispetto ad una norma che è finalizzata a garantire una "autonoma rappresentanza" degli interessi dei cittadini residenti all'estero, attraverso un doppio circuito elettorale, quello nazionale e quello estero. La norma si propone, sostanzialmente, di attivare un sistema di "rappresentatività specifica" per i connazionali residenti oltre confine, evitando "colonizzazioni" del consenso elettorale mediante candidature "paracadutate" dalla madrepatria.

I profili di costituzionalità riguardano essenzialmente gli articoli 48 e 51 della Costituzione, che riconoscono e garantiscono la libertà e l'eguaglianza del diritto di elettorato attivo e di accesso alle cariche elettive, nonché l'articolo 67 secondo cui "ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato".

Sul punto il Governo ha chiesto un parere a cinque insigni costituzionalisti (Baldassarre, Morbidelli, Lombardi, Frosini e Fusaro) che hanno tutti escluso profili di illegittimità costituzionale per l'articolo 8.

La scelta del "doppio circuito elettorale", nazionale ed estero, trova legittimazione proprio nelle modifiche precedentemente operate dal legislatore costituzionale agli articoli 48, 56 e 57. Se infatti il legislatore avesse voluto solo rendere più agevole l'esercizio del diritto di voto per i cittadini residenti all'estero, il problema si sarebbe potuto risolvere semplicemente con l'introduzione, con legge ordinaria, del voto per corrispondenza e, quindi, senza ricorrere con novella costituzionale all'istituzione di un'apposita Circoscrizione estero. In sostanza con l'istituzione della Circoscrizione estero si è inteso assicurare agli italiani residenti all'estero la possibilità di individuare "propri rappresentanti" in soggetti che vivono la stessa realtà di italiani all'estero.

La limitazione dell'elettorato passivo nella Circoscrizione Estero per i solo residenti e votanti nelle rispettive ripartizioni, non può ritenersi una violazione dell'articolo 51 della Costituzione e del principio di uguaglianza, ma solo un criterio di ragionevolezza.

Infine, in relazione al paventato contrasto con l'articolo 67 della Costituzione, che stabilisce il principio secondo cui il Parlamentare rappresenta l'intera nazione senza vincolo di mandato, il legislatore ha ritenuto che la norma in esame non si potesse prestare ad interpretazioni e dubbi di costituzionalità.

Gli eletti nella circoscrizione estero non avranno, infatti, alcun vincolo di mandato, significando che la disposizione intende fornire soltanto garanzie dell'effettività del voto degli italiani all'estero attraverso un meccanismo che favorisca, finalmente, una rappresentanza diretta, con l'elezione di soggetti provenienti dal mondo dell'immigrazione.

Legge 27 dicembre 2001, n. 459

“Norme per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero”

pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale* n. 4 del 5 gennaio 2002.

Art. 1.

1. I cittadini italiani residenti all'estero, iscritti nelle liste elettorali di cui all'articolo 5, comma 1, votano nella circoscrizione Estero, di cui all'articolo 48 della Costituzione, per l'elezione delle Camere e per i referendum previsti dagli articoli 75 e 138 della Costituzione, nei limiti e nelle forme previsti dalla presente legge.

2. Gli elettori di cui al comma 1 votano per corrispondenza.

3. Gli elettori di cui al comma 1 possono esercitare il diritto di voto in Italia, e in tale caso votano nella circoscrizione del territorio nazionale relativa alla sezione elettorale in cui sono iscritti, previa opzione da esercitare per ogni votazione e valida limitatamente ad essa.

Art. 2.

1. Le rappresentanze diplomatiche e consolari provvedono ad informare periodicamente gli elettori di cui all'articolo 1, comma 1, delle norme contenute nella presente legge, con riferimento alle modalità di voto per corrispondenza e all'esercizio del diritto di opzione di cui all'articolo 1, comma 3, utilizzando a tale fine tutti gli idonei strumenti di informazione, sia in lingua italiana che nella lingua degli Stati di residenza.

2. Entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge le rappresentanze diplomatiche e consolari inviano a ciascun elettore un plico contenente un apposito modulo per l'aggiornamento dei dati anagrafici e di residenza all'estero che lo riguardano e una busta affrancata con l'indirizzo dell'ufficio consolare competente. Gli elettori rispediscono la busta contenente il modulo con i dati aggiornati entro trenta giorni dalla data di ricezione.

Art. 3.

1. Ai fini della presente legge con l'espressione “uffici consolari” si intendono gli uffici di cui all'articolo 29 della legge 24 gennaio 1979, n. 18, e successive modificazioni.

Art. 4.

1. In occasione di ogni consultazione elettorale l'elettore può esercitare l'opzione per il voto in Italia di cui all'articolo 1, comma 3, dandone comunicazione scritta alla rappresentanza diplomatica o consolare operante nella circoscrizione consolare di residenza entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello previsto per la scadenza naturale della legislatura.

2. In caso di scioglimento anticipato delle Camere o di indizione di referendum popolare, l'elettore può esercitare l'opzione per il voto in Italia entro il decimo giorno successivo alla indizione delle votazioni.

3. Il Ministero degli affari esteri comunica, senza ritardo, al Ministero dell'interno i nominativi degli elettori che hanno esercitato il diritto di opzione per il voto in Italia, ai sensi dei commi 1 e 2. Almeno trenta giorni prima della data stabilita per le votazioni in Italia il Ministero dell'interno comunica i nominativi degli elettori che hanno esercitato l'opzione per il voto in Italia ai comuni di ultima residenza in Italia. I comuni adottano le conseguenti misure necessarie per l'esercizio del voto in Italia.

4. Entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge le rappresentanze diplomatiche e consolari, sulla base delle istruzioni impartite a tale fine dal Ministero degli affari esteri, informano, con apposita comunicazione, l'elettore della possibilità di esercitare l'opzione per il voto in Italia specificando in particolare che l'eventuale opzione è valida esclusivamente per una consultazione elettorale o referendaria e che deve essere esercitata nuovamente in occasione della successiva consultazione.

5. L'elettore che intenda esercitare l'opzione per il voto in Italia per la prima consultazione elettorale o referendaria successiva alla data di entrata in vigore della presente legge lo comunica, entro il sessantesimo giorno dalla ricezione della comunicazione, alla rappresentanza diplomatica o consolare operante nella circoscrizione consolare di residenza e comunque entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello previsto per la scadenza naturale della legislatura.

Art. 5.

1. Il Governo, mediante unificazione dei dati dell'anagrafe degli italiani residenti all'estero e degli schedari consolari, provvede a realizzare l'elenco aggiornato dei cittadini italiani residenti all'estero finalizzato alla predisposizione delle liste elettorali, distinte secondo le ripartizioni di cui all'articolo 6, per le votazioni di cui all'articolo 1, comma 1.

2. Sono ammessi ad esprimere il proprio voto in Italia solo i cittadini residenti all'estero che hanno esercitato l'opzione di cui all'articolo 1, comma 3.

Art. 6.

1. Nell'ambito della circoscrizione Estero sono individuate le seguenti ripartizioni comprendenti Stati e territori afferenti a:

- a) Europa, compresi i territori asiatici della Federazione russa e della Turchia;
- b) America meridionale;
- c) America settentrionale e centrale;
- d) Africa, Asia, Oceania e Antartide.

2. In ciascuna delle ripartizioni di cui al comma 1 è eletto un deputato e un senatore, mentre gli altri seggi sono distribuiti tra le stesse ripartizioni in proporzione al numero dei cittadini italiani che vi risiedono, secondo l'elenco di cui all'articolo 5, comma 1, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti.

Art. 7.

1. Presso la corte di appello di Roma, entro tre giorni dalla data di pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* del decreto di convocazione dei comizi elettorali, è istituito l'ufficio centrale per la circoscrizione Estero composto da tre magistrati, dei quali uno con funzioni di presidente, scelti dal presidente della corte di appello.

Art. 8.

1. Ai fini della presentazione dei contrassegni e delle liste per l'attribuzione dei seggi da assegnare nella circoscrizione Estero, si osservano, in quanto compatibili, le norme di cui agli articoli da 14 a 26 del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, e successive modificazioni, e in ogni caso le seguenti disposizioni:

2. a) le liste di candidati sono presentate per ciascuna delle ripartizioni di cui al comma 1 dell'articolo 6;

3. b) i candidati devono essere residenti ed elettori nella relativa ripartizione;

4. c) la presentazione di ciascuna lista deve essere sottoscritta da almeno 500 e da non più di 1000 elettori residenti nella relativa ripartizione;

5. d) le liste dei candidati devono essere presentate alla cancelleria della corte di appello di Roma dalle ore 8 del trentacinquesimo giorno alle ore 20 del trentaquattresimo giorno antecedenti quello delle votazioni.

2. Più partiti o gruppi politici possono presentare liste comuni di candidati. In tale caso, le liste devono essere contrassegnate da un simbolo composito, formato dai contrassegni di tutte le liste interessate.

3. Le liste sono formate da un numero di candidati almeno pari al numero dei seggi da assegnare nella ripartizione e non superiore al doppio di esso. Nessun candidato può essere incluso in più liste, anche se con il medesimo contrassegno.

4. Gli elettori residenti all'estero che non hanno esercitato l'opzione di cui all'articolo 1, comma 3, non possono essere candidati nelle circoscrizioni del territorio nazionale.

Art. 9.

1. I commi secondo e terzo dell'articolo 7 del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, e successive modificazioni, sono sostituiti dai seguenti:

2. «Le cause di ineleggibilità di cui al primo comma sono riferite anche alla titolarità di analoghe cariche, ove esistenti, rivestite presso corrispondenti organi in Stati esteri.

3. Le cause di ineleggibilità, di cui al primo e al secondo comma, non hanno effetto se le funzioni esercitate siano cessate almeno centottanta giorni prima della data di scadenza del quinquennio di durata della Camera dei deputati.

4. Per cessazione dalle funzioni si intende l'effettiva astensione da ogni atto inerente all'ufficio rivestito, preceduta, nei casi previsti alle lettere a), b) e c) del primo comma e nei corrispondenti casi disciplinati dal secondo comma, dalla formale presentazione delle dimissioni e, negli altri casi, dal trasferimento, dalla revoca dell'incarico o del comando ovvero dal collocamento in aspettativa».

Art. 10.

1. Dopo l'articolo 1 della legge 13 febbraio 1953, n. 60, è inserito il seguente:

2. «Art. 1-bis. 1. L'ufficio di deputato o di senatore o di componente del Governo è incompatibile con l'ufficio di componente di assemblee legislative o di organi esecutivi, nazionali o regionali, in Stati esteri».

Art. 11.

1. L'assegnazione dei seggi tra le liste concorrenti è effettuata in ragione proporzionale per ciascuna ripartizione, con le modalità previste dagli articoli 15 e 16.

2. Le schede sono di carta consistente, di colore diverso per ciascuna votazione e per ciascuna ripartizione; sono fornite, sotto la responsabilità del Ministero degli affari esteri, attraverso le rappresentanze diplomatiche e consolari, con le caratteristiche essenziali del modello di cui alle tabelle A, B, C e D allegate alla presente legge e riproducono in facsimile i contrassegni di tutte le liste di candidati presentate nella ripartizione. L'ordine dei contrassegni è stabilito secondo le modalità previste per le liste di candidati dall'articolo 24, n. 2), del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, e successive modificazioni. Accanto ad ogni contrassegno, nell'ambito degli stes-

si spazi, sono stampate le righe per l'attribuzione del voto di preferenza.

3. L'elettore vota tracciando un segno sul contrassegno corrispondente alla lista da lui prescelta o comunque sul rettangolo che lo contiene. Ciascun elettore può inoltre esprimere due voti di preferenza nelle ripartizioni alle quali sono assegnati due o più deputati o senatori e un voto di preferenza nelle altre. Il voto di preferenza è espresso scrivendo il cognome del candidato nella apposita riga posta accanto al contrassegno votato. È nullo il voto di preferenza espresso per un candidato incluso in altra lista. Il voto di preferenza espresso validamente per un candidato è considerato quale voto alla medesima lista se l'elettore non ha tracciato altro segno in altro spazio della scheda.

Art. 12.

1. Il Ministero dell'interno consegna al Ministero degli affari esteri le liste dei candidati e i modelli delle schede elettorali non più tardi del ventiseiesimo giorno antecedente la data delle votazioni.

2. Sulla base delle istruzioni fornite dal Ministero degli affari esteri, le rappresentanze diplomatiche e consolari preposte a tale fine dallo stesso Ministero provvedono alla stampa del materiale elettorale da inserire nel plico di cui al comma 3 e per i casi di cui al comma 5.

3. Non oltre diciotto giorni prima della data stabilita per le votazioni in Italia, gli uffici consolari inviano agli elettori che non hanno esercitato l'opzione di cui all'articolo 1, comma 3, il plico contenente il certificato elettorale, la scheda elettorale e la relativa busta ed una busta affrancata recante l'indirizzo dell'ufficio consolare competente; il plico contiene, altresì, un foglio con le indicazioni delle modalità per l'espressione del voto, il testo della presente legge e le liste dei candidati nella ripartizione di appartenenza di cui all'articolo 6.

4. Nel caso in cui le schede elettorali siano più di una per ciascun elettore, esse sono spedite nello stesso plico e sono inviate dall'elettore in unica busta. Un plico non può contenere i documenti elettorali di più di un elettore.

5. Gli elettori di cui al presente articolo che, a quattordici giorni dalla data delle votazioni in Italia, non abbiano ricevuto al proprio domicilio il plico di cui al comma 3 possono farne richiesta al capo dell'ufficio consolare; questi, all'elettore che si presenti personalmente, può rilasciare, previa annotazione su apposito registro, un altro certificato elettorale munito di apposito sigillo e una seconda scheda elettorale che deve comunque essere inviata secondo le modalità di cui ai commi 4 e 6 del presente articolo.

6. Una volta espresso il proprio voto sulla scheda elettorale, l'elettore introduce nell'apposita busta la scheda o le schede elettorali, sigilla la busta, la intro-

duce nella busta affrancata unitamente al tagliando staccato dal certificato elettorale comprovante l'esercizio del diritto di voto e la spedisce non oltre il decimo giorno precedente la data stabilita per le votazioni in Italia. Le schede e le buste che le contengono non devono recare alcun segno di riconoscimento.

7. I responsabili degli uffici consolari inviano, senza ritardo, all'ufficio centrale per la circoscrizione Estero le buste comunque pervenute non oltre le ore 16, ora locale, del giovedì antecedente la data stabilita per le votazioni in Italia, unitamente alla comunicazione del numero degli elettori della circoscrizione consolare che non hanno esercitato l'opzione di cui all'articolo 1, comma 3. Le buste sono inviate con una spedizione unica, per via aerea e con valigia diplomatica. 8. I responsabili degli uffici consolari provvedono, dopo l'invio dei plichi in Italia, all'immediato incenerimento delle schede pervenute dopo la scadenza del termine di cui al comma 7 e di quelle stampate per i casi di cui al comma 5 e non utilizzate. Di tali operazioni viene redatto apposito verbale, che viene trasmesso al Ministero degli affari esteri.

Art. 13.

1. Presso l'ufficio centrale per la circoscrizione Estero è costituito un seggio elettorale per ogni cinquemila elettori residenti all'estero che non abbiano esercitato l'opzione di cui all'articolo 1, comma 3, con il compito di provvedere alle operazioni di spoglio e di scrutinio dei voti inviati dagli elettori. Ciascun seggio elettorale è competente per lo spoglio dei voti provenienti da un'unica ripartizione di cui all'articolo 6, comma 1. L'assegnazione delle buste contenenti le schede ai singoli seggi è effettuata a cura dell'ufficio centrale per la circoscrizione Estero.

2. Per la costituzione dei seggi, per l'onorario da corrispondere ai rispettivi componenti e per le modalità di effettuazione dello spoglio e dello scrutinio dei voti si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni dell'articolo 6 del decreto-legge 24 giugno 1994, n. 408, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 1994, n. 483, intendendosi sostituito il riferimento all'ufficio elettorale con il riferimento all'ufficio centrale per la circoscrizione Estero.

3. L'ufficio elettorale costituito presso ciascun seggio è composto dal presidente e da quattro scrutatori, di cui uno assume, a scelta del presidente, le funzioni di vicepresidente e uno quelle di segretario.

Art. 14.

1. Le operazioni di scrutinio, cui partecipano i rappresentanti di lista, avvengono contestualmente alle operazioni di scrutinio dei voti espressi nel territorio nazionale.

2. Insieme al plico contenente le buste inviate dagli elettori, l'ufficio centrale per la circoscrizione Estero consegna al presidente del seggio copia autentica del-

l'elenco di cui al comma 1 dell'articolo 5, dei cittadini aventi diritto all'espressione del voto per corrispondenza nella ripartizione assegnata.

3. Costituito il seggio elettorale, il presidente procede alle operazioni di apertura dei plichi e delle buste assegnati al seggio dall'ufficio centrale per la circoscrizione Estero e, successivamente, alle operazioni di scrutinio. A tale fine il presidente, coadiuvato dal vicepresidente e dal segretario:

a) accerta che il numero delle buste ricevute corrisponda al numero delle buste indicate nella lista compilata e consegnata insieme alle buste medesime dall'ufficio centrale per la circoscrizione Estero;

b) accerta contestualmente che le buste ricevute provengano soltanto da un'unica ripartizione elettorale estera;

c) procede successivamente all'apertura di ciascuna delle buste esterne compiendo per ciascuna di esse le seguenti operazioni:

1) accerta che la busta contenga il tagliando del certificato elettorale di un solo elettore e la seconda busta nella quale deve essere contenuta la scheda o, in caso di votazione contestuale per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, le schede con l'espressione del voto;

2) accerta che il tagliando incluso nella busta appartenga ad elettore incluso nell'elenco di cui al comma 2;

3) accerta che la busta contenente la scheda o le schede con l'espressione del voto sia chiusa, integra e non rechi alcun segno di riconoscimento e la inserisce nell'apposita urna sigillata;

4) annulla, senza procedere allo scrutinio del voto, le schede incluse in una busta che contiene più di un tagliando del certificato elettorale, o un tagliando di elettore che ha votato più di una volta, o di elettore non appartenente alla ripartizione elettorale assegnata, o infine contenute in una busta aperta, lacerata o che reca segni di riconoscimento; in ogni caso separa dal relativo tagliando di certificato elettorale la busta recante la scheda annullata in modo tale che non sia possibile procedere alla identificazione del voto;

5) completa l'apertura delle buste esterne e l'inserimento nell'urna sigillata di tutte le buste interne recanti la scheda con l'espressione del voto, procede alle operazioni di spoglio. A tale fine:

6) il vicepresidente del seggio estrae successivamente dall'urna ciascuna delle buste contenenti la scheda che reca l'espressione del voto; aperta la busta imprime il bollo della sezione sul retro di ciascuna scheda, nell'apposito spazio;

7) il presidente, ricevuta la scheda, appone la propria firma sul retro di ciascuna di esse ed enuncia ad alta voce la votazione per la quale tale voto è espresso e, in caso di votazione contestuale per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della

Repubblica, enuncia la votazione per la quale il voto è espresso e consegna la scheda al segretario;

8) il segretario enuncia ad alta voce i voti espressi e prende nota dei voti di ciascuna lista e di ciascun candidato; pone quindi le schede scrutinate entro scatole separate per ciascuna votazione.

4. Tutte le operazioni di cui al comma 3 sono compiute nell'ordine indicato; del compimento e del risultato di ciascuna di esse è fatta menzione nel verbale.

5. Alle operazioni di scrutinio, spoglio e vidimazione delle schede si applicano le disposizioni recate dagli articoli 45, 67 e 68 del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, e successive modificazioni, in quanto non diversamente disposto dal presente articolo.

Art. 15.

1. Concluse le operazioni di scrutinio, l'ufficio centrale per la circoscrizione Estero per ciascuna delle ripartizioni di cui all'articolo 6:

2. a) determina la cifra elettorale di ciascuna lista. La cifra elettorale della lista è data dalla somma dei voti di lista validi ottenuti nell'ambito della ripartizione;

3. b) determina la cifra elettorale individuale di ciascun candidato. La cifra elettorale individuale è data dalla somma dei voti di preferenza riportati dal candidato nella ripartizione;

4. c) procede all'assegnazione dei seggi tra le liste di cui alla lettera a). A tale fine divide la somma delle cifre elettorali di tutte le liste presentate nella ripartizione per il numero dei seggi da assegnare in tale ambito; nell'effettuare tale divisione, trascura la eventuale parte frazionaria del quoziente. Il risultato costituisce il quoziente elettorale della ripartizione. Divide, quindi, la cifra elettorale di ciascuna lista per tale quoziente. La parte intera del risultato di tale divisione rappresenta il numero di seggi da assegnare a ciascuna lista. I seggi che rimangono eventualmente ancora da attribuire sono assegnati alle liste per le quali le divisioni abbiano dato i maggiori resti e, in caso di parità di resti, alla lista con la più alta cifra elettorale;

5. d) proclama quindi eletti in corrispondenza dei seggi attribuiti a ciascuna lista, i candidati della lista stessa secondo l'ordine delle rispettive cifre elettorali. A parità di cifra sono proclamati eletti coloro che precedono nell'ordine della lista.

Art. 16.

1. Il seggio attribuito ai sensi dell'articolo 15 che rimanga vacante, per qualsiasi causa, anche sopravvenuta, è attribuito nell'ambito della medesima ripartizione al candidato che nella lista segue immediatamente l'ultimo degli eletti nella graduatoria delle cifre elettorali individuali o, in assenza di questi, nell'ordine della lista.

Art. 17.

1. Lo svolgimento della campagna elettorale è regolato da apposite forme di collaborazione che lo Stato italiano conclude, ove possibile, con gli Stati nel cui territorio risiedono gli elettori di cittadinanza italiana.

2. I partiti, i gruppi politici e i candidati si attengono alle leggi vigenti nel territorio italiano sulla base delle forme di collaborazione di cui al comma 1.

3. Le rappresentanze diplomatiche e consolari italiane adottano iniziative atte a promuovere la più ampia comunicazione politica sui giornali quotidiani e periodici italiani editi e diffusi all'estero e sugli altri mezzi di informazione in lingua italiana o comunque rivolti alle comunità italiane all'estero, in conformità ai principi recati dalla normativa vigente nel territorio italiano sulla parità di accesso e di trattamento e sull'imparzialità rispetto a tutti i soggetti politici.

Art. 18.

1. Chi commette in territorio estero taluno dei reati previsti dal testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, e successive modificazioni, è punito secondo la legge italiana. Le sanzioni previste all'articolo 100 del citato testo unico, in caso di voto per corrispondenza si intendono raddoppiate.

2. Chiunque, in occasione delle elezioni delle Camere e dei *referendum*, vota sia per corrispondenza che nel seggio di ultima iscrizione in Italia, ovvero vota più volte per corrispondenza è punito con la reclusione da uno a tre anni e con la multa da 52 euro a 258 euro.

Art. 19.

1. Le rappresentanze diplomatiche italiane concludono intese in forma semplificata con i Governi degli Stati ove risiedono cittadini italiani per garantire:

2. a) che l'esercizio del voto per corrispondenza si svolga in condizioni di eguaglianza, di libertà e di segretezza;

3. b) che nessun pregiudizio possa derivare per il posto di lavoro e per i diritti individuali degli elettori e degli altri cittadini italiani in conseguenza della loro partecipazione a tutte le attività previste dalla presente legge.

2. Il Ministro degli affari esteri informa il Presidente del Consiglio dei ministri e il Ministro dell'interno delle intese in forma semplificata concluse, che entrano in vigore, in accordo con la controparte, all'atto della firma.

3. Le disposizioni della presente legge riguardanti il voto per corrispondenza non si applicano ai cittadini italiani residenti negli Stati con i cui Governi non sia possibile concludere le intese in forma semplificata di cui al comma 1. Ad essi si applicano le disposizioni relative all'esercizio del voto in Italia.

4. Le disposizioni relative all'esercizio del voto in Italia si applicano anche agli elettori di cui all'articolo 1, comma 1, residenti in Stati la cui situazione politica o sociale non garantisce, anche temporaneamente, l'esercizio del diritto di voto secondo le condizioni di cui alle lettere a) e b) del comma 1 del presente articolo. A tale fine, il Ministro degli affari esteri informa il Presidente del Consiglio dei ministri ed il Ministro dell'interno del verificarsi, nei diversi Stati, di tali situazioni affinché siano adottate le misure che consentono l'esercizio del diritto di voto in Italia.

Art. 20.

1. Sono abolite le agevolazioni di viaggio previste dall'articolo 117 del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, e successive modificazioni, e dall'articolo 26 del testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica, di cui al decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, nonché, limitatamente alle elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, quelle previste dall'articolo 2 della legge 26 maggio 1969, n. 241.

2. Gli elettori residenti negli Stati in cui non vi sono rappresentanze diplomatiche italiane ovvero con i cui Governi non sia stato possibile concludere le intese in forma semplificata di cui all'articolo 19, comma 1, nonché negli Stati che si trovino nelle situazioni di cui all'articolo 19, comma 4, hanno diritto al rimborso del 75 per cento del costo del biglietto di viaggio. A tale fine l'elettore deve presentare apposita istanza all'ufficio consolare della circoscrizione di residenza o, in assenza di tale ufficio nello Stato di residenza, all'ufficio consolare di uno degli Stati limitrofi, corredata del certificato elettorale e del biglietto di viaggio.

Art. 21.

1. Il primo comma dell'articolo 55 del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, è sostituito dal seguente:

2. «Gli elettori non possono farsi rappresentare nè, qualora votino in Italia, inviare il voto per iscritto».

Art. 22.

1. Al fine di individuare nelle circoscrizioni della Camera dei deputati i seggi da attribuire alla circoscrizione Estero, si applica l'articolo 56, quarto comma, della Costituzione, fermi restando i collegi uninominali di ciascuna circoscrizione già definiti in applicazione della legge elettorale vigente.

2. Al fine di individuare nelle regioni i seggi del Senato della Repubblica da attribuire alla circoscrizione Estero, si applicano i commi terzo e quarto del-

l'articolo 57 della Costituzione, fermi restando i collegi uninominali di ciascuna regione già definiti in applicazione della legge elettorale vigente.

Art. 23.

1. I cittadini italiani residenti all'estero di cui all'articolo 1, comma 1, partecipano alla richiesta di indizione dei referendum popolari previsti dagli articoli 75 e 138 della Costituzione. 2. Ai fini di cui al comma 1, alla legge 25 maggio 1970, n. 352, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 7, primo comma, dopo le parole: «di un comune della Repubblica», sono inserite le seguenti: «o nell'elenco dei cittadini italiani residenti all'estero di cui alla legge in materia di esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero»;

b) all'articolo 8, secondo comma, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «ovvero, per i cittadini italiani residenti all'estero, la loro iscrizione nelle liste elettorali dell'anagrafe unica dei cittadini italiani residenti all'estero»;

c) all'articolo 8, terzo comma, dopo il primo periodo, è inserito il seguente: «Per i cittadini elettori residenti all'estero l'autenticazione è fatta dal console d'Italia competente»;

d) all'articolo 8, sesto comma, primo periodo, dopo le parole: «elettorali dei comuni medesimi», sono aggiunte le seguenti: «ovvero, per i cittadini italiani residenti all'estero, la loro iscrizione nell'elenco dei cittadini italiani residenti all'estero di cui alla legge in materia di esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero»;

e) all'articolo 50, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «nonché, per i cittadini italiani residenti all'estero, le disposizioni della legge in materia di esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero».

Art. 24.

1. All'onere derivante dall'attuazione della presente legge si provvede a carico del "Fondo da ripartire per fronteggiare le spese derivanti dalle elezioni politiche, amministrative, del Parlamento europeo e dall'attuazione dei referendum", iscritto nell'ambito dell'unità previsionale di base 7.1.3.2 "Spese elettorali" dello stato di previsione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica.

Art. 25.

1. Per tutto ciò che non è disciplinato dalla presente legge, si osservano, in quanto applicabili, le disposizioni del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, e successive modificazioni.

Art. 26.

1. Con regolamento adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 1, lettera b), della legge 23 agosto 1988, n. 400, sono disciplinate le modalità di attuazione della presente legge.

2. Lo schema di regolamento di cui al comma 1 è trasmesso alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica perché su di esso sia espresso, entro sessanta giorni dalla data di trasmissione, il parere delle Commissioni competenti per materia. Decorso inutilmente tale termine il regolamento è emanato anche in mancanza del parere parlamentare.

Art. 27.

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

Schema di decreto del Presidente della Repubblica recante regolamento di attuazione della legge 27 dicembre 2001, n. 459.

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Visto l'articolo 87, quinto comma della Costituzione;

Visto l'articolo 17, comma 1, lettera b), della legge 23 agosto 1988, n. 400;

Visto l'articolo 26 della legge 27 dicembre 2001, n. 459;

Vista la preliminare deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del 2 agosto 2002;

Acquisito il parere del Garante per la protezione dei dati personali, di cui all'articolo 31 della legge 31

dicembre 1996, n. 675, reso in data ...;

Acquisito il parere della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, reso nella seduta del ...;

Udito il parere del Consiglio di Stato, espresso dalla sezione consultiva per gli atti normativi nell'adunanza del ...;

Acquisiti i pareri della Commissione ... della Camera dei deputati in data ... e della Commissione ... del Senato della Repubblica in data ...;

Vista la deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del ...;

Sulla proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri e Ministro degli affari esteri *ad interim*, del Ministro per gli italiani nel mondo, del Ministro dell'interno, del Ministro della giustizia e del Ministro per gli affari regionali, di concerto con il Ministro per le riforme istituzionali e la devoluzione, del Ministro per l'innovazione e le tecnologie, del Ministro dell'economia e delle finanze e del Ministro delle comunicazioni;

EMANA

il seguente regolamento
(Definizioni)

Ai fini del presente regolamento si intende per:

- a) «legge», la legge 27 dicembre 2001, n. 459;
- b) «eletto», il cittadino italiano residente all'estero iscritto nelle liste elettorali di cui all'articolo 5, comma 1, della legge;
- c) «opzione», l'opzione per l'esercizio del diritto di voto in Italia, di cui all'articolo 1, comma 3, della legge;
- d) «elenco aggiornato», l'elenco aggiornato dei cittadini italiani residenti all'estero, di cui all'articolo 5, comma 1, della legge;
- e) «ripartizioni», le ripartizioni di cui all'articolo 6, comma 1, della legge;
- f) «ufficio consolare», un ufficio rientrante nel novero degli uffici di cui all'articolo 3 della legge;
- g) «ufficio consolare competente», l'ufficio consolare operante nella circoscrizione consolare in cui risiede l'elettore;
- h) «intese in forma semplificata», le intese in forma semplificata di cui all'articolo 19, comma 1, della legge;
- i) «forme di collaborazione», le forme di collaborazione per lo svolgimento della campagna elettorale, di cui all'articolo 17, comma 1, della legge;
- l) «testo unico per l'elezione della Camera dei deputati», il testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, e successive modificazioni.

Art. 4.

(Comunicazione sull'opzione e aggiornamento dei dati anagrafici e di residenza)

L'ufficio consolare competente invia al cittadino italiano maggiorenne residente all'estero iscritto negli schedari consolari il modulo per l'aggiornamento dei dati anagrafici e di residenza all'estero e la busta affrancata, di cui all'articolo 2, comma 2, della legge, nonché la comunicazione sulla possibilità di esercitare l'opzione, di cui all'articolo 4, comma 4, della legge, in un unico plico.

La comunicazione sulla possibilità di esercitare l'opzione, di cui all'articolo 4, comma 4, della legge, include un'informazione sulle modalità di voto per corrispondenza previste dalla legge.

Il cittadino italiano di cui al comma 1 restituisce in ogni caso il modulo per l'aggiornamento dei dati anagrafici e di residenza, di cui all'articolo 2, comma 2, della legge, debitamente compilato, all'ufficio consolare competente.

Art. 5.

(Informazione periodica)

Ai sensi dell'articolo 2, comma 1, della legge, l'ufficio consolare competente informa i cittadini italiani residenti all'estero almeno ogni due anni.

Art. 6.

(Opzione)

La comunicazione di cui all'articolo 4, commi 1, 2 e 5, della legge:

- a) è redatta su carta libera; riporta nome, cognome, data e luogo di nascita, nonché luogo di residenza dell'elettore;
- b) riporta il nome del comune italiano d'iscrizione all'Anagrafe degli italiani residenti all'estero o di ultima residenza dell'elettore, ove a lui noti;
- c) riporta l'indicazione della consultazione per la quale l'elettore intende esercitare l'opzione;
- d) è datata e firmata dall'elettore;
- e) è consegnata all'ufficio consolare competente, il quale ne rilascia ricevuta, ovvero è spedita all'ufficio consolare competente, nei termini previsti dall'articolo 4, commi 1, 2 e 5 della legge.

2. L'opzione che non riporta tutti gli elementi di cui al comma 1, lettera b), ovvero che non reca la firma dell'elettore, si intende non esercitata.

3. L'opzione priva dell'indicazione di cui al comma 1, lettera d), si intende esercitata per la prima consultazione elettorale o referendaria successiva alla data in cui è redatta, salvo quanto previsto dai commi 2 e 4.

4. In ogni caso la comunicazione dell'opzione inviata per posta deve pervenire all'ufficio consolare competente non oltre il tredicesimo giorno successivo all'indizione delle votazioni. È onere dell'elettore accertare l'avvenuta ricezione dell'opzione da parte dell'ufficio consolare competente che, su richiesta, ne rilascia apposita certificazione.

L'opzione può essere revocata nei modi ed entro i termini previsti per il suo esercizio dall'articolo 4 della legge e dal presente articolo.

Art. 7.

(Elenco aggiornato)

1. Ai fini della realizzazione dell'elenco aggiornato, i Ministeri degli affari esteri e dell'interno provvedono a confrontare in via informatica i dati contenuti

nelle anagrafi degli italiani residenti all'estero con quelli degli schedari consolari.

2. In base alle risultanze del confronto di cui al comma 1, il Ministero dell'interno provvede, entro diciotto mesi dall'entrata in vigore del presente regolamento, ad inserire nell'elenco aggiornato i nominativi dei cittadini iscritti contemporaneamente sia nelle anagrafi degli italiani residenti all'estero sia negli schedari consolari, nonché i nominativi di coloro che sono iscritti solo nelle anagrafi degli italiani residenti all'estero.

3. Ai fini dell'inserimento nell'elenco aggiornato dei nominativi contenuti esclusivamente negli schedari consolari, gli uffici consolari, ove non vi abbiano già provveduto prima dell'entrata in vigore del presente regolamento, inviano tempestivamente ai comuni interessati la documentazione prevista dalla normativa vigente per la trascrizione degli atti di stato civile e per l'iscrizione nelle anagrafi degli italiani residenti all'estero, provvedendo a completarla, ove necessario, entro 30 giorni dalla ricezione della relativa richiesta del comune. Entro 60 giorni dalla ricezione degli atti di stato civile degli italiani nati all'estero, i comuni provvedono alla trascrizione degli atti nonché alla conseguente iscrizione degli interessati nelle anagrafi degli italiani residenti all'estero ed all'inserimento nell'elenco aggiornato. Qualora non debba essere effettuata alcuna preventiva trascrizione di atti di stato civile, tale ultimo termine è fissato in 30 giorni dalla ricezione, da parte dei comuni, della documentazione prevista ai fini della iscrizione nelle anagrafi citate.

4. Nei casi di corrispondenza sia nelle anagrafi degli italiani residenti all'estero sia negli schedari consolari dei soli dati relativi al nome, cognome e data di nascita, il Ministero dell'interno assume i dati relativi alla residenza e all'indirizzo risultanti negli schedari consolari.

5. Dopo la realizzazione dell'elenco aggiornato con le modalità di cui al presente articolo, nella fase transitoria che precede l'attivazione della rete telematica di cui all'art. 6, comma 4, lettera *d*) del presente regolamento, il Ministero dell'interno comunica in via informatica al Ministero degli affari esteri, non oltre il sessantesimo giorno antecedente la data delle votazioni in Italia, l'elenco provvisorio dei residenti all'estero aventi diritto al voto, ai fini della successiva distribuzione in via informatica agli uffici consolari per gli adempimenti previsti dalla legge.

Art. 8.

(Comitato anagrafico-elettorale per la realizzazione e l'aggiornamento dell'elenco dei cittadini italiani residenti all'estero)

1. È istituito un Comitato permanente anagrafico-elettorale avente il compito di assicurare il coordinamento e l'applicazione degli interventi necessari alla

realizzazione ed al successivo aggiornamento dell'elenco aggiornato di cui all'articolo 5.

2. Il Comitato è composto da tredici membri effettivi esperti nella materia, tre dei quali in rappresentanza dell'Ufficio del Ministro per gli italiani nel mondo, tre del Ministero degli affari esteri, tre del Ministero dell'interno, uno della Presidenza del Consiglio – Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie, uno dell'Associazione nazionale dei comuni italiani, uno dell'associazione più rappresentativa degli operatori di stato civile ed anagrafe ed uno del comune di Roma. I componenti del Comitato sono nominati con decreto dei Ministri per gli italiani nel mondo, degli affari esteri, dell'interno e per l'innovazione e le tecnologie. Per ogni componente effettivo è nominato un supplente.

3. Il Comitato, che si avvale delle strutture dei Ministeri degli affari esteri e dell'interno e dell'Ufficio del Ministro per gli italiani nel mondo, rimane in carica fino all'insediamento del nuovo, che è nominato all'inizio di ogni legislatura.

4. Al fine di raggiungere gli obiettivi di cui al comma 1, il Comitato determina, sulla base della vigente normativa anagrafica ed elettorale, piani e criteri applicativi, svolgendo funzioni di coordinamento e di verifica, in particolare relative a:

a) l'unificazione dei dati dell'anagrafe degli italiani residenti all'estero e degli schedari consolari, sulla base di quanto previsto dall'articolo 5, risolvendo eventuali problematiche o criticità;

b) la tenuta ed il puntuale aggiornamento dell'elenco aggiornato di cui all'articolo 5;

c) la corretta e tempestiva trattazione nonché lo scambio dei dati anagrafici ed elettorali tra gli Uffici consolari, il Ministero degli affari esteri, il Ministero dell'interno e i comuni, ivi compresi gli adempimenti relativi ai nominativi degli elettori che hanno esercitato l'opzione per il voto in Italia, alle risultanze della rilevazione dei cittadini italiani residenti all'estero, nonché all'elenco provvisorio degli aventi diritto al voto residenti all'estero;

la proposizione delle misure necessarie per l'istituzione di una eventuale rete telematica di scambio di informazioni anagrafiche ed elettorali tra Uffici consolari, Ministero degli affari esteri, Ministero dell'interno e comuni.

Art. 9.

(Ripartizioni)

1. Con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro degli affari esteri e con il Ministro per gli italiani nel mondo, emanato entro il 31 gennaio di ogni anno, è pubblicato il numero dei cittadini italiani residenti nelle singole ripartizioni, sulla base dei dati dell'elenco aggiornato di cui all'articolo 5 riferiti al 31 dicembre dell'anno precedente.

2. Ai sensi dell'articolo 6, comma 2, della legge, l'assegnazione del numero dei seggi alle singole ripartizioni è effettuata, sulla base dei dati più recenti dell'elenco aggiornato di cui all'articolo 5 pubblicati ai sensi del comma 1, con i decreti del Presidente della Repubblica di cui all'articolo 3 del testo unico per l'elezione della Camera dei deputati e all'articolo 1, comma 1, del testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica, di cui al decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, e successive modificazioni.

Art. 10.

(Svolgimento della campagna elettorale)

1. La mancata conclusione di forme di collaborazione per lo svolgimento della campagna elettorale, di cui all'articolo 17, comma 1, della legge, non preclude l'applicazione delle disposizioni della legge relative al voto per corrispondenza.

2. Ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge, nello svolgimento della campagna elettorale i partiti, i gruppi politici e i candidati si attengono alle disposizioni previste dalla legge 10 dicembre 1993, n. 515 e, ove applicabili, dalla legge 22 febbraio 2000, n. 28. Le funzioni attribuite al Collegio regionale di garanzia elettorale dalla legge 10 dicembre 1993, n. 515, sono esercitate, con riferimento alla circoscrizione Estero, dal Collegio regionale di garanzia elettorale istituito presso la corte di appello di Roma.

3. Fermo restando quanto regolato da eventuali forme di collaborazione concluse tra lo Stato italiano con gli Stati nel cui territorio risiedono gli elettori di cittadinanza italiana, le disposizioni previste dalla legge 4 aprile 1956, n. 212, dalla legge 24 aprile 1975, n. 130 e dall'articolo 52 della legge 25 maggio 1970, n. 352 si applicano, nello svolgimento della campagna elettorale, ove non contrastino con la legislazione in materia vigente nello Stato estero.

4. L'ufficio consolare espone le liste dei candidati ed il quesito referendario nei propri locali accessibili al pubblico.

5. Ai sensi dell'articolo 17, comma 3 della legge, l'ufficio consolare competente comunica ai principali mezzi di informazione rivolti alle comunità italiane all'estero le liste dei candidati, il quesito referendario e le modalità di voto per corrispondenza ed invita gli editori di quotidiani e periodici che ricevono contributi da parte dello Stato a consentire ai candidati e alle forze politiche l'accesso agli spazi per la diffusione di messaggi politici elettorali e referendari in condizioni di parità tra loro.

Art. 11.

(Intese in forma semplificata)

1. Le rappresentanze diplomatiche italiane considerano concluse le intese con i Governi degli Stati che

garantiscono che l'esercizio del diritto di voto da parte dei cittadini italiani ivi residenti si svolga secondo le condizioni di cui all'articolo 19, comma 1, della legge.

2. Fermo restando quanto disposto dall'articolo 19, commi 1, 3 e 4, della legge, le rappresentanze diplomatiche italiane possono concludere le intese con i Governi degli Stati presso i quali il capo missione è accreditato, pur non avendovi la residenza permanente, quando i sistemi postali degli Stati interessati al transito della corrispondenza garantiscano l'esercizio del diritto di voto e il suo svolgimento in condizioni di eguaglianza, di libertà e di segretezza.

3. Ai sensi dell'articolo 19, comma 3, della legge, entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello previsto per la scadenza naturale della legislatura, il Ministro degli affari esteri comunica al Presidente del Consiglio dei ministri, che ne informa le Camere, e al Ministro dell'interno l'elenco degli Stati con i cui Governi non sono state concluse le intese in forma semplificata. In caso di scioglimento anticipato delle Camere o di indizione di *referendum* popolare, il Ministro degli affari esteri comunica al Presidente del Consiglio dei ministri, che ne informa le Camere, e al Ministro dell'interno tale elenco entro il decimo giorno successivo alla indizione delle votazioni.

4. Il Ministro degli affari esteri informa il Presidente del Consiglio dei ministri ed il Ministro dell'interno del verificarsi, nei diversi Stati, delle situazioni di cui all'articolo 19, comma 4, della legge, entro il decimo giorno successivo alla indizione delle votazioni.

5. Nei casi di cui all'articolo 19, commi 3 e 4 della legge, l'ufficio consolare competente informa, salvo i casi di accertata impossibilità o di forza maggiore, l'elettore che, non essendo applicabili le disposizioni di legge sul voto per corrispondenza, può esercitare il diritto di voto in Italia.

Art. 12.

(Deposito del contrassegno)

1. All'atto del deposito presso il Ministero dell'interno del contrassegno di lista per l'attribuzione dei seggi da assegnare nella circoscrizione Estero, i partiti o i gruppi politici organizzati presentano la designazione, per le singole ripartizioni, di un rappresentante effettivo e di uno supplente del partito o del gruppo incaricati di effettuare il deposito, alla cancelleria della corte di appello di Roma, della lista dei candidati e dei relativi documenti.

Art. 13.

(Attività di autenticazione e certificazione dell'Ufficio consolare)

L'ufficio consolare competente provvede alle autenticazioni delle firme, apposte nella circoscrizione consolare dagli elettori ivi residenti, richieste dalla

legge e dal testo unico per l'elezione della Camera dei deputati.

L'ufficio consolare competente provvede al rilascio, nel termine improrogabile di ventiquattro ore dalla richiesta, dei certificati, anche collettivi, che attestano l'iscrizione degli elettori nelle liste elettorali della relativa ripartizione, sulla base degli atti in suo possesso alla data della richiesta.

Art. 14.

(Ammissione delle liste)

1. L'ufficio centrale per la circoscrizione Estero, nel compiere le operazioni di cui all'articolo 22, comma 1, del testo unico per l'elezione della Camera dei deputati, in quanto compatibile con la legge, procede anche a verificare se le liste sono formate da un numero di candidati almeno pari al numero dei seggi da assegnare nella relativa ripartizione, dichiarandole non valide se non corrispondono a questa condizione. L'ufficio cancella, altresì, i nomi dei candidati che hanno esercitato l'opzione, sulla base delle comunicazioni trasmesse dal Ministero degli affari esteri possibilmente in via informatica.

2. Ciascun ufficio centrale circoscrizionale dichiara non valide le candidature nei collegi uninominali e cancella dalle liste per l'attribuzione dei seggi con metodo proporzionale i nomi dei candidati nelle circoscrizioni del territorio nazionale relativi a cittadini residenti all'estero che non hanno esercitato l'opzione.

Art. 15.

(Rappresentanti di lista)

1. I rappresentanti di lista designati ai sensi dell'articolo 25 del testo unico per l'elezione della Camera dei deputati presso l'ufficio centrale per la circoscrizione Estero e presso i seggi ivi costituiti devono essere elettori della circoscrizione Estero o delle circoscrizioni del territorio nazionale.

2. L'atto di designazione dei rappresentanti di lista è presentato entro le ore 12 del giorno antecedente l'inizio dello scrutinio alla Cancelleria della Corte d'appello di Roma, che ne rilascia ricevuta. La Cancelleria della Corte d'appello di Roma cura la trasmissione dell'atto di designazione al presidente dell'ufficio centrale per la circoscrizione Estero e ai presidenti dei seggi costituiti presso il medesimo ufficio.

Art. 16.

(Stampa e invio del materiale elettorale)

1. Il capo dell'ufficio consolare competente accerta la conformità delle liste di candidati e delle schede elettorali stampate ai sensi dell'articolo 12, comma 2, della legge, alle liste dei candidati e ai modelli delle schede elettorali di cui all'articolo 12, comma 1, della legge.

2. Le buste affrancate recanti l'indirizzo dell'ufficio consolare competente, di cui all'articolo 12, comma 3,

della legge, hanno caratteristiche tali da consentire, anche con riferimento all'affrancatura, l'utilizzo del sistema postale più celere disponibile nello Stato in cui risiedono gli elettori.

3. L'ufficio consolare competente invia all'elettore il plico di cui all'articolo 12, comma 3, della legge mediante il sistema postale più celere disponibile nello Stato in cui risiedono gli elettori e comunque in maniera che risulti ricevuta, anche collettiva, dell'invio.

Art. 17.

(Espressione del voto)

1. Ai sensi dell'articolo 11, comma 3, della legge, l'elettore esprime il voto mediante penna di colore nero o blu, pena l'annullamento della scheda.

2. È nullo il voto di preferenza nel quale il candidato non è indicato con la chiarezza necessaria a distinguerlo da ogni altro candidato della medesima lista.

3. In caso di identità di cognome tra candidati della medesima lista, l'elettore scrive nome e cognome e, ove occorra, data e luogo di nascita.

4. Se il candidato ha due cognomi l'elettore, nell'esprimere la preferenza, può scriverne uno dei due. L'indicazione contiene entrambi i cognomi quando vi è possibilità di confusione fra più candidati.

5. Se l'elettore segna più di un contrassegno di lista, ma scrive una o più preferenze per candidati compresi nella medesima lista, il voto è attribuito alla lista alla quale appartengono i preferiti.

6. Le preferenze espresse in eccedenza al numero stabilito per la ripartizione sono nulle, rimanendo valide le prime.

Art. 18.

(Invio delle buste all'ufficio centrale per la circoscrizione Estero)

1. Ai sensi dell'articolo 12, comma 7, della legge, le buste sono inviate con valigia diplomatica accompagnata.

2. La Presidenza del Consiglio dei ministri, d'intesa con i ministri interessati, attiva interventi atti ad assicurare l'arrivo delle buste in Italia in tempo utile per lo scrutinio.

3. All'arrivo in Italia, le buste sono prese in carico e custodite dall'ufficio centrale per la circoscrizione Estero che, a tali fini, si avvale, previa intesa, della collaborazione degli Uffici territoriali del governo e dei Comuni. Della presa in carico è redatto verbale.

Art. 19.

(Seggi elettorali presso l'ufficio centrale per la circoscrizione Estero)

1. La Presidenza del Consiglio dei ministri coordina gli interventi atti ad individuare, anche in collaborazione con altre amministrazioni pubbliche, i locali idonei presso i quali costituire i seggi elettorali e ad assicurarne la funzionalità.

2. Entro il quindicesimo giorno antecedente la data delle votazioni in Italia, il presidente dell'ufficio centrale per la circoscrizione Estero richiede al presidente della corte d'appello di Roma e alla commissione elettorale comunale di Roma la nomina rispettivamente di un presidente e di quattro scrutatori per ogni seggio. Tali nomine vengono effettuate in tempo utile con le modalità e i criteri previsti dalla normativa vigente, per quanto applicabili.

3. Il presidente dell'ufficio centrale per la circoscrizione Estero attesta la conformità dell'elenco da consegnare, ai sensi dell'articolo 14, comma 2, della legge, ai presidenti dei seggi con l'elenco degli elettori della circoscrizione Estero trasmesso dal Ministero dell'interno.

4. Alle ore sette antimeridiane del giorno previsto per lo scrutinio il presidente del seggio riceve il plico sigillato contenente il bollo della sezione, i verbali di nomina degli scrutatori, le designazioni dei rappresentanti di lista nonché gli stampati e il materiale occorrente per le operazioni. Successivamente si dà inizio alle operazioni di cui all'articolo 14, commi 2 e 3, lettere a), b) e c), della legge.

Art. 20.

(Uffici provinciali per il referendum)

1. Le funzioni attribuite agli uffici provinciali per il referendum dall'articolo 21 della legge 25 maggio 1970, n. 352, sono esercitate dall'ufficio centrale per la circoscrizione Estero di cui all'articolo 7 della legge.

Art. 21.

(Agevolazioni di viaggio)

1. L'abolizione delle agevolazioni di viaggio previste dall'articolo 117 del testo unico per l'elezione della Camera dei deputati, di cui all'articolo 20, comma 1, della legge, è riferita unicamente alle elezioni delle Camere e ai referendum previsti dagli articoli 75 e 138 della Costituzione.

2. Ai sensi dell'articolo 20, comma 2, della legge, il rimborso del 75 per cento del costo del biglietto di viaggio è riferito alla classe turistica per il trasporto aereo e alla seconda classe per il trasporto ferroviario o marittimo.

Art. 22.

(Spedizione della cartolina avviso)

1. In occasione delle consultazioni per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica e per i referendum previsti dagli articoli 75 e 138 della Costituzione, la cartolina avviso di cui all'articolo 6 della legge 7 febbraio 1979, n. 40, è spedita esclusivamente agli elettori che hanno esercitato l'opzione o che sono residenti negli Stati con i cui Governi non sono state concluse le intese in forma semplificata di cui all'articolo 19, comma 1, della legge o negli Stati che si trovano nelle situazioni di cui all'articolo 19, comma 4, della legge.

2. In caso di scioglimento anticipato delle Camere o di indizione di referendum previsti dagli articoli 75 e 138 della Costituzione, la cartolina avviso per gli elettori che hanno esercitato l'opzione è spedita entro il venticinquesimo giorno antecedente la data stabilita per le votazioni in Italia.

3. Ai fini di cui all'articolo 4, comma 1, lettera d), della legge 27 ottobre 1988, n. 470, e successive modificazioni, non sono computate le consultazioni nelle quali al singolo elettore, ai sensi del comma 1, non è spedita la cartolina avviso.

Art. 23.

(Ammissione al voto dei cittadini cancellati per irreperibilità)

1. I cittadini cancellati per irreperibilità dalle liste elettorali, ai sensi dell'articolo 4, comma 1, della legge 27 ottobre 1988, n. 470, e successive modificazioni, che si presentano all'ufficio consolare competente chiedendo di essere reinscritti nell'anagrafe degli italiani residenti all'estero e di esprimere il voto per corrispondenza di cui alla legge, sono ammessi al voto, previa acquisizione della dichiarazione attestante la mancanza di cause ostative al godimento dell'elettorato attivo, rilasciata dal comune che ha provveduto alla cancellazione, indicato dal richiedente.

2. Ai fini di cui al comma 1, l'ufficio consolare trasmette, entro ventiquattro ore in via telematica o tramite telefax, la relativa richiesta al comune, che invia, con gli stessi mezzi, la dichiarazione entro le successive ventiquattro ore.

3. Gli elettori ammessi al voto sono iscritti in apposito registro consolare e si procede alla loro reinscrizione anagrafica. Essi ricevono dall'ufficio consolare il plico previsto dall'articolo 12, commi 3 e 4, della legge, ai fini dell'esercizio del voto per corrispondenza.

(Lo schema di regolamento è stato approvato preliminarmente dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 2 agosto 2002. Si attendono ora i pareri previsti dal Consiglio di Stato, della Conferenza Unificata e dal Garante per la privacy.)

DIRITTI
CIVILI

Dalla religione alle religioni. Prospettive e scenari di integrazione. Il futuro affidato ad una legge.

Liliana Baccari

1. *Il superamento del concetto di religione di Stato*
2. *Aspetti della politica religiosa degli ultimi quindici anni*
3. *Le pietre miliari poste dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale*
4. *L'immigrazione in Italia e nel contesto europeo*
5. *Le possibili ipotesi di "convivenza" omogeneizzazione - ghetto - integrazione*
6. *Il tempo dell'integrazione*
7. *Lo scambio come sostanza della politica migratoria: l'aspetto culturale - l'inserimento socio-religioso*
8. *L'aspetto conoscitivo*
9. *Il significato odierno delle differenze religiose*
10. *Il disegno di legge sulla libertà religiosa*

1. Il superamento del concetto di religione di Stato

Il problema della "religione di Stato" anche oggi continua a presentare notevole interesse considerato che, seppur con varietà di forme, il riferimento a una religione "ufficiale" figura attualmente in testi costituzionali, o comunque normativi, di diversi Stati europei (tra tutti, Austria, Norvegia, Portogallo). In altri ordinamenti, invece, anche dopo l'abrogazione della formula giuridica restano consistenti tracce di una "primazia" o di una preferenzialità della legislazione per una confessione religiosa rispetto ad un'altra.

Ciò non vuol dire, naturalmente, che non vi siano criteri orientativi idonei per comprendere, da una parte, le condizioni necessarie perché si affermi, in un determinato contesto socio-normativo, una *religione ufficiale*, e, dall'altra, i differenti significati che le formule giuridiche possono assumere nei singoli ordinamenti ovvero, all'interno di uno stesso ordinamento, in diversi momenti storici. Elemento significativo, ai fini dell'affermazione o meno di una "Chiesa di Stato", è, naturalmente, la compattezza ed omogeneità confessionale del corpo sociale di una compagine statale. Non vi è, in effetti, prevalenza di una confessione sulle altre laddove coesistono in posizione di sostanziale equilibrio, in uno stesso territorio, più confessioni religiose. È il caso dell'esperienza statunitense nella quale il radicamento sociale si è realizzato sin dalle origini con forti tratti pluralistici; anche per questo, accanto al *favor religionis* espresso dall'ordinamento, la Costituzione federale esclude ogni imposi-

zione di fede religiosa e ogni “legge per il riconoscimento di qualsiasi religione, o per proibirne il culto, o per limitarne la libertà di parola o di stampa”.

Quindi, solo laddove, invece, il corpo sociale è, più o meno massivamente, aderente ad una sola confessione religiosa, si può dire che esistono le condizioni storiche e sociologiche perché questa confessione assurga a “Chiesa di Stato”.

In effetti, muovendo da una analisi comparativa di stretto diritto positivo si scorge agevolmente l’opportunità di ricorrere ad un altro criterio orientativo, particolarmente fecondo sul terreno scientifico: quello, cioè, che consente di individuare il diverso significato e valore sostanziale che le medesime enunciazioni confessionistiche assumono nei singoli ordinamenti (o famiglie di ordinamenti) nonché l’evoluzione che questo significato ha subito in sintonia con l’evolversi dei rispettivi sistemi di relazione tra Stato e Chiese. Da questo punto di vista, si rilevano consistenti differenze tra le *religioni ufficiali* tuttora esistenti ed operanti nei Paesi riformati del Nord Europa, e le formule sulla “religione di Stato” ripristinate in alcuni Paesi cattolici soprattutto a seguito della *svolta concordataria* degli anni ’20-’50 che, con il ripristino del concetto di religione di Stato, ha attribuito alla *religione ufficiale* una messe di privilegi tale da dar vita ad un *confessionismo diffuso* che ha accentuato l’influenza ecclesiastica nella società civile.

La riaffermazione del carattere confessionistico dello Stato esprime, in primo luogo, il bisogno di esaltare una coesione sociale e nazionale che il separatismo aveva svilito e, insieme, la volontà di unire le energie della Chiesa e dello Stato per conseguire comuni obiettivi. Primo in ordine di tempo ad inaugurare la svolta concordataria europea, il Concordato italiano, che riaffermò il principio già contenuto nello Statuto albertino del 1848, per il quale la “religione cattolica, apostolica e romana è la sola religione dello Stato”(art. 1 Trattato Lateranense). Ultimo, invece, di tali concordati fu quello spagnolo del 27.8.1953 che utilizzò una formula più ampia ed impegnativa, riconoscendo che “la religione cattolica, apostolica, romana continua ad essere l’unica religione della Nazione spagnola e godrà dei diritti e delle prerogative che le spettano in conformità con la legge divina e il diritto canonico”.

A differenza delle Chiese dei Paesi riformati del nord Europa (Gran Bretagna, Danimarca ecc.) caratterizzati da una intima compenetrazione con le istituzioni statali, la Chiesa cattolica non ha mai mirato ad una *integrazione* con le strutture istituzionali dello Stato, né tanto meno, ha accettato di essere subordinata ad esse. Anche perché, quale realtà tipicamente sovranazionale, essa ha costantemente cercato di mantenere una propria autonomia ed indipendenza preferendo influenzare lo Stato e l’ordinamento civile in senso confessionale, specialmente in relazione alle strutture formative ed informative di massa. In questo senso, il significato più autentico e il valore sostanziale della “religione dello Stato” sono deducibili da quelle norme che hanno dato una indubbia primazia alla Chiesa e alla dottrina cattolica, tra cui, ad esempio, la disciplina dell’istituto del *matrimonio*.

2. Aspetti della politica religiosa degli ultimi quindici anni

Il primo quarto di secolo di applicazione della Costituzione del 1848 è stato segnato – in parallelo con la “continua alternanza tra il momento dell’attuazione e quello dell’evasione costituzionale”¹ – dalla mancata concretizzazione degli innovativi principi supremi di uguaglianza e di libertà religiosa e della precisa prevalenza su di essi delle norme dei Patti Lateranensi del 1929. La necessità –riconosciuta in seno all’Assemblea Costituente proprio dai sostenitori del richiamo dei Patti in Costituzione – di adeguare il sistema concordatario con la Chiesa cattolica e di attuare la legislazione sulla base di “Intese” con le altre confessioni, non trovò alcuna considerazione in sede politica fino ai vivaci dibattiti culturali, politici e parlamentari della quarta e quinta legislatura. Ci vorranno la legge sul divorzio, i nuovi orientamenti della giurisprudenza costituzionale e la vittoria dei “divorzisti” nel referendum abrogativo del 1974, promosso dai cattolici, per “sdoganare” il problema dell’attuazione dei principi costituzionali in materia di libertà di religione o credenza e di relazioni tra Stato e confessioni religiose. Sarà l’ultimo venticinquennio del secolo quello che vedrà un primo sviluppo della politica ecclesiastica (o, meglio, religiosa) della Repubblica: una tardiva e contrastata applicazione di quei principi che, nonostante i profondi cambiamenti della società italiana e, negli anni novanta, il progressivo apparire di contesti multietnici e multireligiosi, hanno dimostrato di essere in grado di “governare” sia i processi di secolarizzazione che le trasformazioni confessionali della realtà nazionale. Una realtà che si è trovata a fare i conti non più solo con i “lontani” precetti della Convenzione Europea dei diritti dell’uomo e con il suo scarsamente vincolante sistema di controlli giurisdizionali, ma anche con le più “vicine” normative dell’Unione Europea che incidono direttamente e, talvolta, immediatamente, nel quadro della tutela dei diritti fondamentali, sulle libertà individuali e collettive di religione e sulla difesa contro ogni tipo di discriminazione. In fin dei conti un sistema pattizio adattabile alle diverse (sia antiche che nuove) presenze religiose - ma ancorato ai capisaldi costituzionali dell’uguale libertà di tutte le confessioni, dell’irrelevanza della appartenenza religiosa sul piano dell’eguaglianza dei cittadini - come quello italiano, è stato, appunto, in grado di sostenere sia la crescente secolarizzazione che la trasformazione e gli sviluppi confessionali. E ciò ancor meglio, ad esempio, come autorevolmente sostenuto², del più rigido sistema francese ancorato ai principi di laicità, separazione e non riconoscimento dei culti facendo rientrare indistintamente i nuovi movimenti religiosi nella categoria delle “sette”. La prima “svolta” nella politica ecclesiastica della Repubblica si ebbe, all’indomani del referendum sul divorzio, quando l’allora capo del Governo Moro, aprì la strada ad una effettiva revisione del Concordato che i primi progetti governativi degli ultimi anni sessanta (Commissione Gonella) avevano impostato in una dimensione di sostanziale “restauro conservativo”³. Ma solo, tra il 1976 e il

¹ E. Cheli: “Scenari del mutamento alle soglie del XXI secolo”, Siena, 1999

² C.Cardia :Stato e Confessioni religiose, Bologna, 1988

³ Margiotta – Broglio: “Laicità degli Stati e libertà delle Chiese nell’Europa dei Dieci”,1982

1982, con il Governo Andreotti (che per primo avocò alla Presidenza del Consiglio dei Ministri la direzione e il controllo della politica religiosa del Governo) venne imposta una politica nei confronti della confessioni religiose che si muoveva sul parallelo binario della revisione del Concordato del 1929 con la Santa Sede e della stipulazione di una prima “Intesa”- quella con le Chiese valdesi e metodiste- alla luce di principi della Costituzione.

Fu, poi, il Governo Craxi che portò materialmente a compimento sia il nuovo accordo con il Vaticano che la prima convenzione nella storia della Repubblica con una religione diversa da quella cattolica di maggioranza del Concordato.

Con l'accordo di revisione del Concordato e le molte intese che andavano via via concludendosi ex art. 8, terzo comma della Costituzione, la politica ecclesiastica italiana ha posto i fondamenti normativi per la gestione dei problemi “religiosi”. Problemi che, è bene sottolineare, si sono presentati, negli ultimi vent'anni, in maniera radicalmente diversa da come erano stati percepiti dai Costituenti. Questi ultimi, certamente, non immaginavano le metamorfosi delle situazioni patrimoniali e familiari e, meno ancora, la caduta della pratica religiosa cattolica, la fine del “cristianesimo politico”, la secolarizzazione della società (si pensi solo ai risultati dei due referendum su divorzio e aborto), la sempre maggiore “invasione” degli *standard* internazionali di protezione della libertà di coscienza e di religione e, non da ultimo, la crescente presenza di immigrati delle diverse provenienze nazionali e religiose con la connaturata conseguenza del riproporsi, in questo ambito, dei rischi di discriminazione razziale e/o religiosa che si pensavano definitivamente scomparsi in Europa con la fine della seconda guerra mondiale.

All'indomani della revisione del Concordato, i governi succedutisi nel quindicennio 1985-2000 si sono immediatamente resi conto della necessità di “governare” queste realtà e di progettare una legislazione ecclesiastica in grado di incardinarle, senza rigidità, nell'alveo dei principi supremi della Costituzione. Quei principi che, come ha insegnato la Corte Costituzionale, non possono essere violati o marginalizzati da nessuna norma di origine pattizia (concordati, Intese).

La nuova e variegata geografia religiosa del Paese, gli effetti della libera circolazione nell'Unione Europea – al cui seguito “circolano” pratiche e soluzioni diverse nella materia come i matrimoni, le convivenze, gli orientamenti sessuali, le adozioni ecc. – le esigenze derivanti dall'opportunità di “integrare” le minoranze provenienti dalle migrazioni o i rifugiati, l'incidenza nella società civile di pratiche religiosamente giustificate (festività, prescrizioni alimentari o cimiteriali, preghiere nei luoghi di lavoro, riposi lavorativi ecc.), il difficile rapporto tra società multietnica e valori fondamentali della Repubblica: questi i molti, nuovi scogli tra i quali si è dovuta, e nella quale continua a muoversi, una politica religiosa che, dopo grandi difficoltà e ritardi, aveva cominciato ad adeguarsi, una quindicina di anni or sono, alla realtà di quella che è stata definita la “seconda epoca della secolarizzazione”⁴.

⁴ Renè Remond: “Nel neocristianesimo più spazio alla libertà” – Parigi, Desclée de Brower, 1989

Un'epoca segnata dalla fine del tempo religioso e della progressiva laicizzazione dei costumi e che, paradossalmente, con l'emarginazione del religioso, ha favorito la libertà delle Chiese, delle comunità e delle organizzazioni confessionali non più percepita dagli Stati come dei concorrenti. Ma l'esclusione dei culti dalle tradizionali posizioni di potere – che si è verificata in gran parte dell'Europa occidentale anche là dove rimane la qualifica di “religione dello Stato” – non ha significato la scomparsa di modalità diverse di presenza e di influenza delle Chiese, permettendo loro, una volta perduti i privilegi prima concessi dai pubblici poteri, di intervenire liberamente e autonomamente sui problemi sociali, anche i più scottanti. Se si guardano i contenuti di accordi e Intese con la Chiesa cattolica e con le altre confessioni che hanno potuto concluderle, è facile constatare che si tratta, in gran parte, di norme che cercano di adeguare alcuni dei tradizionali istituti delle relazioni Stato-religioni al mutamento del tessuto sociale e alle specificità dei culti (vecchi e nuovi), tenendo sì conto delle esigenze di differenziazione, ma mantenendo fermi i capisaldi dell'irrelevanza delle credenze sul piano dell'eguaglianza e dei diritti fondamentali di tutti.

Non sembra condivisibile, pertanto, la tesi di chi considera “approssimata” la politica ecclesiastica recente ed imputa alle confessioni di minoranza la scelta di sacrificare “una parte, più o meno grande, delle loro differenze dal gruppo dominante” al fine di “erodere la condizione privilegiata della confessione di maggioranza con la rivendicazione di prerogative analoghe”⁵. “Né sembra che il sistema del diritto “*contrattato*” “che la Costituzione ha previsto si sia dimostrato inefficace, sia sul piano del metodo che su quello del merito, se valutato “con riferimento alla sua capacità di mettere in rilievo le differenze e di garantirne adeguatamente il rispetto” ed abbia finito “per realizzare un appiattimento che ne mortifica le identità”.⁶ Le identità, infatti, non possono che risaltare attraverso l'applicazione dei principi supremi di uguaglianza e libertà che la Costituzione ha predisposto, né possono, tanto meno, laddove si dovesse “esaltare” qualsiasi tipo di diversità *in quanto religiosa*, creare spazi di privilegio per i “credenti” a scapito sia di altri “credenti” sia dei “non credenti”. Come ha, si ripete, di recente ribadito la Corte Costituzionale, l'atteggiamento di equidistanza e imparzialità dello Stato nei confronti delle diverse credenze (e, ovviamente, della non-credenza) “è il riflesso del principio di laicità che la Corte Costituzionale ha tratto dal sistema delle norme costituzionali, un principio che assurge al rango di *principio supremo* caratterizzando in senso pluralistico la forma del nostro Stato, entro il quale hanno dovuto convivere - in uguaglianza di libertà - culture, tradizioni e fedi diverse e che, non implicando indifferenza o astensione dello Stato, legittima interventi legislativi a protezione della libertà di religione (sentenza n. 502/2000).

⁵ Botta R.: “Manuale di Diritto Ecclesiastico, Valori Religiosi e Società Civile, Torino, Giappichelli, 1998

⁶ Botta R.: op.cit.

3. Le pietre miliari poste dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale

Il sistema di relazione tra Stato e confessioni religiose, delineato dalla Costituzione, supera, quindi, il modello del confessionismo che in precedenza qualificava l'ordinamento italiano: dal punto di vista formale la religione cattolica era la sola religione dello Stato (art. 1 dello Statuto del Regno; art. 1 del Trattato Lateranese), dal punto di vista sostanziale alla Chiesa cattolica era riservata una posizione di privilegio, derivante non solo dalle norme concordatarie, ma da norme unilaterali statali.

Gli altri culti, un tempo "tollerati" erano "ammessi" nello Stato purchè non professassero principi e seguissero riti contrari all'ordine pubblico e al buon costume (art. 1 legge n. 1159/1929). Tuttavia, anche se liberi di esercitare il culto, la condizione loro riservata era tuttavia diversa e deteriore rispetto a quella attribuita alla Chiesa cattolica.

La Costituzione, nel contesto del riconoscimento dei diritti fondamentali e della impostazione pluralistica dell'ordinamento, ha garantito la eguale libertà di tutte le confessioni religiose (art. 8, primo comma). Al confessionismo veniva sostituita la neutralità dello Stato.

Su questa base la Corte ha ritenuto che i valori di libertà religiosa (artt. 2, 3 e 19 Cost.) ed il sistema di relazioni con le confessioni religiose (art. 7, 8 e 20 Cost.) concorrono a strutturare il principio di laicità dello Stato: ciò non significa indifferenza dello Stato dinanzi alla religione, ma garanzia dello Stato per la salvaguardia della libertà di religione in un regime di pluralismo confessionale (sentenza n. 203/1989).

Comunque, l'impostazione confessionistica e la tutela differenziata della religione cattolica rispetto ai "culti ammessi" avevano trovato espressione anche nella legge penale. Il codice penale prevede, infatti, tra i delitti contro il sentimento religioso, il vilipendio della religione dello Stato (art. 402) e il turbamento di funzioni religiose del culto cattolico (art. 405). Sono stati previsti, inoltre, come reato, le offese alla religione dello Stato mediante vilipendio di persone o cose (art. 403 e 404). Per gli stessi fatti commessi contro i "culti ammessi" le pene sono, invece, diminuite (art. 406).

La Corte, in una prima fase della propria giurisprudenza, ha ritenuto che la più intensa tutela penale della religione cattolica rispetto a quella accordata agli altri culti rispondesse ad un interesse collettivo: la religione cattolica era professata per antica tradizione dalla gran parte dei cittadini e, quindi, maggiore ampiezza ed intensità avrebbero avuto le reazioni sociali che potevano suscitare le offese alla suddetta religione (sentenze n. 79/1958; n. 39/1965 e n. 14/1973). Inoltre, una tutela penale rafforzata per la religione cattolica non avrebbe comportato alcun limite al libero esercizio degli altri culti o alla condizione giuridica dei credenti di altre fedi (sentenza n. 125/1957).

Successivamente, la Corte ha abbandonato il criterio quantitativo ritenendo che esso non possa essere invocato in materia di coscienza. La protezione del sentimen-

to religioso viene, allora, configurata come un corollario del diritto costituzionale di libertà di religione e deve abbracciare allo stesso modo l'esperienza di tutti coloro che la vivono nella sua dimensione individuale e comunitaria, indipendentemente dai diversi contenuti di fede delle diverse confessioni (sentenza n. 925/1988).

È stata, pertanto, ritenuta priva di giustificazione una diversa intensità di tutela del sentimento religioso, mediante la conseguente adozione di discipline differenziate a seconda delle diverse fedi religiose (quali si ponevano, ad esempio, per i reati di bestemmia e di vilipendio) che finirebbero con l'incidere sulla pari dignità della persona e sulla non aconfessionalità dello Stato, la quale non significa indifferenza rispetto all'esperienza religiosa, ma implica imparzialità rispetto alle diverse confessioni (sentenze nn. 440/1995; n. 329/1997 e 508/2000).

Anche l'autonomia istituzionale delle confessioni stesse, come espressione della libertà religiosa, è stata riaffermata dalla Corte Costituzionale esaminando la condizione delle Comunità israelitiche. Prima della Costituzione l'organizzazione delle comunità israelitiche era stata disciplinata con legge, secondo il modello degli enti territoriali (come i Comuni). Lo Stato aveva attribuito alle Comunità israelitiche la personalità giuridica di diritto pubblico e poteri autoritativi (quali la riscossione coattiva del contributo dovuto agli appartenenti le Comunità) ma aveva anche sottoposto la Comunità a controlli e ad ingerenze statali.

La descritta disciplina finiva con il configurare una sorta di "costituzione civile" di una confessione religiosa. Ma l'intervento dello Stato nell'ambito proprio di una confessione religiosa e della sua organizzazione è stato ritenuto incompatibile sia con il principio dell'autonomia statutaria delle confessioni religiose diverse dalla cattolica (art. 8, secondo comma Cost.) sia con il principio di laicità dello Stato (sentenze n. 43/1988 e n. 203/1989).

In ultima analisi, va messo in evidenza che il sistema dei rapporti con le confessioni religiose, basato sul principio di bilateralità, consente, mediante gli accordi con le singole confessioni, di adeguare la disciplina legislativa alle specificità che caratterizzano ciascuna di esse. Ma anche in tal caso, pur se il diritto speciale è giustificato dalla specialità dell'oggetto da disciplinare e dalle esigenze peculiari di ciascuna confessione religiosa, devono essere sempre salvaguardate l'eguale garanzia della libertà e la neutralità dello Stato in materia religiosa (sentenza n. 235/1987).

La sintetica segnalazione di alcuni punti salienti della giurisprudenza costituzionale mostra, pur nella evoluzione delle sensibilità, una salda affermazione della libertà religiosa, sia nella dimensione individuale e collettiva sia nella dimensione istituzionale.

Ciò posto, si indicano alcuni salienti passi delle più recenti decisioni della medesima Corte Costituzionale.

Nella sentenza n. 329/1997 è stato messo in rilievo che "secondo la visione nella quale si mosse il legislatore del 1930 alla Chiesa e alla religione cattolica era riconosciuto un valore politico, quale fattore di unità morale della nazione. Tale visione, oltre a trovare riscontro nell'espressione "religione dello Stato" stava alla base delle numerose norme che, anche al di là dei contenuti e degli obblighi concordatari, det-

tavano discipline di favore a tutela della religione cattolica, rispetto alla disciplina prevista per le altre confessioni religiose “ammesse” nello Stato. Questa “ratio” differenziatrice certamente non vale più oggi, quando la Costituzione esclude che la religione possa considerarsi strumentale rispetto alle finalità dello Stato e viceversa. Del resto, come sopra detto, la giurisprudenza costituzionale aveva da tempo abbandonato il criterio “quantitativo” inizialmente utilizzato per giustificare la tutela rafforzata a favore della religione “di maggioranza”: già nella decisione del 1988 si era affermato che è “ormai inaccettabile ogni tipo di discriminazione che si basi soltanto sul maggiore o minore numero degli appartenenti alle varie confessioni religiose”, mentre, la successiva sentenza del 1995 ha precisato che “l’abbandono del criterio quantitativo significa che in materia di religione, non valendo il numero, si impone ormai la pari protezione della coscienza di ciascuna persona che si riconosce in una fede, quale che sia la confessione religiosa di appartenenza”.

Da ultimo, la Suprema Corte, nella stessa sentenza n. 329/1997, ha definitivamente escluso la possibilità di giustificare differenziazioni legislative nella tutela penale del “sentimento religioso” osservando che la “protezione del sentimento religioso è venuta ad assumere il significato di un corollario del diritto costituzionale di libertà di religione, corollario che, naturalmente, deve abbracciare allo stesso modo l’esperienza religiosa di tutti coloro che la vivono, nella sua dimensione individuale e comunitaria, indipendentemente dai diversi contenuti di fede delle diverse confessioni. Il superamento di questa soglia attraverso valutazioni e apprezzamenti legislativi differenziati e differenziatori, con conseguenze circa la diversa intensità di tutela, inciderebbe, infatti, sulla pari dignità della persona e si porrebbe in contrasto col principio costituzionale della laicità o non confessionalità dello Stato.... principio che, come si ricava dalla disposizioni che la Costituzione dedica alla materia, non significa indifferenza di fronte all’esperienza religiosa ma comporta equidistanza e imparzialità della legislazione rispetto a tutte le confessioni religiose”.

Tale posizione di equidistanza e imparzialità è il riflesso del principio di laicità che è possibile trarre dal sistema delle norme costituzionali. Un principio che assume al rango di principio “supremo” caratterizzando in senso pluralistico la forma del nostro Stato, entro il quale hanno da convivere, in uguaglianza di libertà, come già detto, culture, tradizioni e fedi diverse.

4. L’immigrazione in Italia e nel contesto europeo

Il forte impulso allo sviluppo economico dei Paesi ricchi – legato alla crescita intensiva delle nuove tecnologie ed a quel complesso processo definito di “globalizzazione”- ha ulteriormente aggravato gli squilibri con i paesi in via di sviluppo, creando le premesse per l’accentuarsi dei flussi migratori, causati anche dai conflitti etnici e regionali, dalle persecuzioni politiche e da condizioni complessive che non sempre garantiscono la soglia minima vitale.

L'immigrazione pone oggi problemi di vario tipo all'Europa, ma ancor più all'Italia, per lunghi decenni paese di emigrazione, perché spesso è prevalsa una logica di chiusura al "nuovo" e al "diverso" che ha portato a fermare l'attenzione sugli atteggiamenti egoistici e di paura di strati rilevanti della popolazione. E non, invece, sui dati reali della ricchezza, seppur relativa, del paese, sul necessario apporto di forza lavoro in particolari settori e tipologie di lavoro, sugli aspetti demografici, sull'arricchimento che le altre culture, in un processo di reciproco riconoscimento e confronto, possono apportare.

Ma la giusta battaglia per un'Europa aperta e capace di gestire questi problemi con serietà e, talvolta, necessaria severità, ma anche con il rispetto dei diritti e della dignità degli immigrati, sarà continua e destinata al successo, come fanno supporre i primi accenni volti ad un approccio unitario, regolamentato e solidale che da più parti viene richiesto e significativamente attuato a livello europeo.

Le migrazioni sono, innanzitutto, un fatto che richiede cultura adeguata, organizzazione sociale e una lungimirante capacità d'intervento e che deve essere affrontato globalmente per il bene di tutti, prima ancora che per motivi di solidarietà.

5. Le possibili ipotesi di "convivenza" omogeneizzazione - ghetto - integrazione

Sembra che la questione degli stranieri oggi - in Italia e in Europa - non sia soltanto delicata e difficile, ma pure un segno dei tempi e anche un segno di contraddizione.

L'atteggiamento più o meno ospitale degli europei nei confronti degli stranieri acquista, per le scelte globali che implica, una rilevanza speciale e costituisce, probabilmente, un tornante decisivo per la svolta culturale e storica.

Non sempre la presenza di stranieri è ben assimilata o ben tollerata. Spesso vi sono delle reazioni negative talvolta comprensibili quando dovute a momenti particolarmente drammatici. Per esempio, quando gli stranieri commettono dei reati l'orrore e il rifiuto appaiono giustificabili, come pure legittima è la domanda di ripristino della legalità e di difesa dell'ordine pubblico.

Ma ciò non toglie che occorre guardare con obiettività la realtà e ciò che ne deriva a breve e lungo termine.

Con riguardo allo scenario di fondo, ci troviamo di fronte a un nuovo, grande processo di rimescolamento delle genti per una serie di fattori ormai noti. L'Europa e il Nord America vivono un'epoca di benessere e di democrazia tra i più alti della storia. Di conseguenza, il sud del mondo, povero e spesso sottosviluppato, preme verso il nord del mondo. A livello internazionale, non si può certo prescindere dal puntare sullo sviluppo e sulla promozione del sud. Ma questa non può di sicuro costituire una soluzione attuabile a breve termine, per motivi sia politici sia socio-economici.

Quali sono dunque gli sviluppi prevedibili della situazione attuale, in particolare per gli stranieri extracomunitari che sono quelli che più difficilmente riescono ad

integrarsi? In proposito, per esempio, si è parlato molto negli ultimi mesi dell' Islam e delle probabilità maggiori o minori che ha di interagire con la nostra cultura e le nostre tradizioni.

In tale ambito ci possiamo trovare di fronte a tre possibili ipotesi: secolarizzazione, integralismo, integrazione.

La prima, è quella di una secolarizzazione o omogeneizzazione dei nuovi venuti che accettano la "modernità" europea e si adeguano ad un nuovo stile di vita abbandonando a poco a poco le proprie tradizioni d'origine e mescolandosi con l'ambiente circostante.

L'ipotesi contraria è, invece, quella del costruirsi di ghetti, di luoghi di chiusura e di "resistenza" in cui si conservano rigidamente le tradizioni e la coscienza della propria estraneità, magari con la prospettiva "medicale" di una conquista graduale del territorio, grazie soprattutto alla crescita della natalità.

La terza, e forse la più probabile se non auspicabile ipotesi, è quella di una integrazione graduale e progressiva nel rispetto dell'identità e nel quadro della legalità e della cultura del paese ospitante.

È difficile poter essere certi della realizzazione di una, piuttosto che di un'altra prospettiva. Sembra, tuttavia, si ripete, che la terza ipotesi – integrazione graduale e progressiva, nel rispetto dell'identità e nel quadro della legalità e della cultura del paese ospitante – sia l'unica accettabile. E' una prospettiva effettivamente ardua, per la realizzazione della quale occorre operare non solo nel quadro del superamento delle paure e nel quadro della legalità, ma con una pedagogia che insista anche, e specialmente sui bambini e sugli adolescenti, figli degli immigrati che, rispetto a questi ultimi, sono più facilmente adattabili alle situazioni in cui vivono e all'ambiente che li circonda senza, però, dover rinunciare ai tratti civili e morali che li caratterizzano.

È pur vero, però, che non si è veramente liberi di scegliere uno dei due modelli, o di seguire una strada anziché l'altra, oppure una via di mezzo. L'evoluzione di una società è un fenomeno di gran lunga troppo complesso, con troppe variabili e troppi attori perché possa essere controllato e guidato dalla volontà di un piccolo gruppo di persone.

L'evoluzione di una società è, inoltre, un processo spontaneo, guidato da forze endogene profonde, dall'economia, dalla natura umana. Lo Stato, quale attore principale, può seguirlo e cercare di far sì che i cambiamenti avvengano nel miglior modo possibile, può spingere con le proprie leggi verso una direzione, ma non può costringere un processo evolutivo spontaneo in tutti i suoi fattori a seguire una strada piuttosto che un'altra.

Nell'insediamento in Italia di comunità di immigrati, sia musulmani sia di altre religioni, i modelli del ghetto e dell'integrazione potranno essere, quindi, ambedue presenti, con contenuti e proporzioni diversi con il trascorrere del tempo.

Il modello del ghetto, come da significativi dati in possesso delle competenti autorità, in una prima fase sarà certamente prevalente. Ghetto residenziale, "occupazionale" (anche se tutti i tipi di lavoro sono necessari alla società e tutti dovrebbero avere uguale dignità) ed infine ghetto "culturale".

Il ghetto “residenziale” è quello più comune a tutti: dal ghetto totale dei campi nomadi a quelli dai confini più o meno precisi, più o meno sfumati, dei vari quartieri di ogni città.

Il ghetto abitativo potrà durare a lungo e forse rafforzarsi anche nel medio termine, ma, almeno nel breve termine, nel nostro Paese non sembra possa assumere un carattere di discriminazione etnica o religiosa perché le città italiane non attraversano quel periodo di crescita esplosiva delle città americane del XIX secolo, che favorì il sorgere di immensi quartieri abitati esclusivamente da immigrati non anglosassoni.

Il ghetto “occupazionale”, invece, evidente al giorno d’oggi, in futuro non potrà che assumere contorni sempre più sfumati quando arriveranno sul mercato del lavoro la seconda e la terza generazione.

Collegato, per certi versi, a questo aspetto è il ghetto “culturale” che, allo stato attuale è già meno esclusivo. Una percentuale non del tutto trascurabile di immigrati risulta avere un buon grado di istruzione: non sono rari i titolari di diplomi professionali o di laurea. In futuro, poi, il livello medio di istruzione degli immigrati dovrebbe avvicinarsi progressivamente a quello degli italiani. Non ci si deve dimenticare infatti che dalle statistiche del settore si evince che l’aumento della popolazione scolastica del primo ciclo è dovuto, negli ultimi anni, quasi esclusivamente all’iscrizione di figli di immigrati.

Questi ultimi, nel frequentare scuole pubbliche, necessariamente allacciano relazioni di amicizia con i coetanei del luogo e ne adottano inevitabilmente i modi di pensare e di comportarsi, o, per meglio dire, ne risultano in varia misura influenzati. Tale fenomeno è già evidente in Francia, dove gli immigrati sono ormai arrivati alla terza generazione.

La conseguenza di quanto sopra potrà, pertanto, rinvenirsi nell’inserimento sempre più marcato dei soggetti, a livello individuale e collettivo, nella società nella quale hanno deciso di far parte.

Lo *slogan*, “ il tempo dell’integrazione” che figura nel Dossier statistico 2001 della Caritas sull’immigrazione tiene, infatti, proprio conto del fatto che l’Italia è diventata un paese di immigrazione stabile e sottolinea la necessità di una politica che “favorisca una convivenza improntata sul reciproco rispetto”. La coabitazione delle differenze religiose, pertanto, se correttamente inquadrata, può assumere un significato positivo tanto per gli italiani che per i nuovi venuti, rafforzando in tutti l’impegno di vivere la propria fede in un contesto pluralistico caratterizzato dall’accettazione dell’altro.

6. Il tempo dell’integrazione

L’esperienza, comunque, mostra che quando una Nazione ha il coraggio di aprirsi alle migrazioni viene premiata da un accresciuto benessere, da un solido rinnovamento sociale e da una vigorosa spinta verso inediti traguardi economici e umani” (così Giovanni Paolo II ai partecipanti al III Congresso mondiale della pastorale per i migranti e i rifugiati, 1998).

Queste parole del Papa ci ricordano quanto la Chiesa continua a ribadire: il fenomeno della migrazione è comunque una ricchezza e una risorsa che va saputa cogliere e fatta maturare e sviluppare nella società che la riceve. Le problematiche che accompagnano ogni fenomeno sociale non devono divenire motivo per ostacolare l'evolversi del fenomeno, ma devono, piuttosto, aiutarci a superare le paure e riconvertire le nostre stesse strutture per dare corpo e vitalità a questa nuova risorsa. È importante prendere atto con realismo di questa situazione se si vuole fare un discorso obiettivo sull'immigrazione e, soprattutto, se ci si vuole impegnare a restituire alla stessa il suo vero volto e la sua vera vocazione, che non è quella di costituire un problema, una minaccia, un inquinamento per la nostra società, ma di essere grande risorsa e forza di rinnovamento.

In questo ultimo decennio la presenza degli immigrati in Italia ha assunto una crescita certamente significativa così come sono aumentati i problemi connessi all'accoglienza, all'inserimento lavorativo e sociale, all'accesso ai servizi pubblici territoriali, ad una sana integrazione. Nel contempo, sono però aumentate le opportunità di carattere occupazionale, umano, sociale, culturale.

7. Lo scambio come sostanza della politica migratoria: l'aspetto culturale - l'inserimento socio-religioso

Rendersi conto che noi e gli immigrati siamo destinati a vivere insieme nella stessa società deve predisporci a una filosofia dello scambio che ci consente di essere vicini senza essere contrapposti.

È questo il compito della mediazione culturale, tematizzato dalla stessa legge sull'immigrazione (T.U. n. 286/98) che comunque delinea un percorso non privo di difficoltà. Anche negli Orientamenti pastorali della Chiesa italiana per il nuovo decennio "(29 giugno 2001) viene ricordato che "i grandi movimenti migratori accentuano la condizione di multiculturalità, nel duplice versante di risorsa e di problema".

Non è semplice, quindi, affrontare, questa materia.

Il fenomeno migratorio è caratterizzato nel nostro paese da una consistente quota di persone stabilitesi ormai da un certo numero di anni e da quote più ridotte di soggetti venuti da poco tempo e di altri che continueranno a entrare. Si pongono, pertanto, esigenze differenziate per ognuna di queste categorie di destinatari.

Per i nuovi arrivati deve essere reso più agevole l'accesso ai servizi pubblici, che devono essere rimodellati organizzativamente per tener conto delle esigenze di questa nuova utenza.

Per gli immigrati da tempo residenti, e specialmente per quelli nati in Italia, è indispensabile una mediazione culturale più pregnante che non si occupi solo di facilitare l'accesso del singolo immigrato ai servizi, bensì, attraverso un insieme di iniziative, si faccia carico di favorire i percorsi di reciproco scambio. La mediazione culturale, al di là della facilitazione delle pratiche amministrative, è come un ponte tra le due parti che serve ad agevolare il processo di integrazione degli immi-

grati e di mutamento della società italiana che li accoglie in un comune impegno di adattamento.

Le diversità delle culture di appartenenza sono una ricchezza purché non contrastino con i valori fondamentali della società italiana che anche gli immigrati sono tenuti a condividere, al pari degli stessi italiani chiamati a rispettare e valorizzare le loro specificità culturali (lingue, espressioni letterarie, valori, tradizioni, sistemi sociali e giuridici). Le diversità possono essere coordinate in un disegno unitario condiviso dalla popolazione locale e dai nuovi venuti.

È, quindi, la mediazione a favorire la disponibilità all'incontro e allo scambio di chi "ospita" e di chi viene "ospitato" per il raggiungimento di obiettivi comuni di sviluppo. La mediazione culturale, in tal senso intesa, diventa così il supporto dinamico della politica migratoria e della stessa integrazione perché, collocandosi al termine di quelle decisioni che hanno una prevalente natura strumentale - quali le determinazioni della pubblica amministrazione - porta a interrogarsi sul significato della convivenza di persone di culture differenti e a individuare e a rendere operanti le possibilità di un raccordo funzionale ed arricchente.

È questa la parte, nel cui ambito si colloca la diversità religiosa, che ha dimensioni più ampie. Ma ciò è comprensibile se si parte dall'assunto che questo è "il tempo dell'integrazione"⁷. Indici positivi di questo processo di inserimento sono l'instaurarsi di una molteplicità di legami con la società di accoglienza (iscrizioni di anagrafe, acquisizione della cittadinanza italiana, nascita o venuta dei minori, matrimoni con cittadini italiani, frequenza scolastica, aggregazione in associazioni), mentre, alcuni aspetti si configurano piuttosto in maniera problematica data talvolta scarsa apertura degli italiani (accesso all'alloggio, associazionismo) o per carenze degli stessi immigrati (devianza, seppure non nella misura che in taluni casi acriticamente si accredita) o per fattori oggettivi (salute).

8. L'aspetto conoscitivo

Conoscere di più e meglio è indispensabile per essere in grado di prendere decisioni mirate. A livello di flussi, di interventi per la famiglia, di inserimento scolastico, di sostegno alle culture dei paesi di origine, di mercato del lavoro, di politica abitativa, di incentivazione del risparmio, di assistenza religiosa, di lotta contro il razzismo e così via, i dati costituiscono il primo supporto da acquisire prima di decidere.

Per meglio comprendere il panorama multireligioso che si è venuto a creare in Italia si riporta, di seguito, un prospetto riepilogativo delle variazioni nell'appartenenza religiosa intervenute nell'ultimo quinquennio:

⁷ Dossier Statistico 2001 - Caritas

ITALIA. Appartenenza religiosa a fine 1998 e 2000

<i>Religioni</i>	<i>Numero fine 2000</i>	<i>% fine 2000</i>	<i>% fine 1998</i>	<i>% fine 1995</i>
Cattolici	371.134	26,7	29,2	3
Ortodossi/protestanti	298.543	21,5	21,3	2
Musulmani	510.963	36,8	35,4	3
Ebrei	5.242	0,4	0,3	0,7
Buddisti/shintoisti	45.200	3,2	3,2	3,3
Incluisti	35.595	2,6	2,5	1,9
Confuciani/taoisti	13.582	1,0	0,7	0,7
Religioni tradizionali	19.321	1,4	1,3	1,2
Altri/non classificati	88.633	6,4	6,1	5,3
Totale	1.388.153	100,0	100,0	100,0

FONTE. Stima Migrantes-Caritas. Dossier Statistico Immigrazione su dati del Ministero dell'Interno

9. Il significato odierno delle differenze religiose

Le differenze religiose, come sopra riportate, che si riscontrano anche in un paese come l'Italia che è centro del cattolicesimo possono, quindi, essere considerate un effetto della globalizzazione e dello spostamento delle persone ed esigono un'attenta considerazione da parte degli europei. Prima il vecchio continente si definiva cristiano; ora nella Carta dei diritti fondamentali, approvata nel dicembre 2000 al vertice di Nizza, si parla di comune tradizione spirituale e il piano di allargamento include tra i candidati anche un paese a maggioranza musulmana come la Turchia. Anche a prescindere dai futuri sviluppi, in Europa vi sono milioni di musulmani già cittadini dell'Unione e altri che sono immigrati stabilmente nei 15 stati membri.

Se le frontiere potessero essere ermeticamente chiuse, i termini del problema conoscerebbero un'attenuazione quantitativa ma non per quanto riguarda la sostanza: in Europa, come in Italia, le società sono ormai composte da persone portatrici di culture e religioni differenti. I nodi problematici resterebbero anche se venissero privilegiati i flussi in provenienza da paesi a tradizione cattolica o cristiana.

Si richiede, quindi, un modello di società più inglobante, che molti hanno individuato nel concetto di "società laica" intesa non come un mero formalismo giuridico bensì come un contenitore dinamico aperto alle differenze religiose e culturali raccordate da regole che impediscano agli uni di essere di pregiudizio agli altri.

Sul piano religioso si richiede l'acquisizione di una mentalità aperta al dialogo con il diverso, capace di individuare i veri problemi e di esigere al riguardo comportamenti coerenti.

Viene quindi da interrogarsi sul se l'esperienza migratoria favorisca o meno tra la gente il cambiamento di mentalità e porti immigrati e italiani a un atteggiamento di "reciprocità personale". Viene anche da chiedersi se di questo atteggiamento della base si tenga adeguatamente conto da parte delle *leadership* associative, politiche e religiose e se non si incorra, talvolta, nel rischio di enfatizzare le differenze in

maniera da poterle contrapporre in via negoziale, con grave pregiudizio sul piano della convivenza.

Sul presupposto che la libertà religiosa è un diritto fondamentale e inviolabile, fin quando non pretende di intaccare il diritto degli altri, bisogna fare degli sforzi da entrambe le parti per incontrarsi. Un esempio significativo di dialogo continua ad essere Giovanni Paolo II che, pur ribadendo la fede in Gesù Cristo come figlio di Dio e il diritto di poterla annunciare, dialoga con le altre religioni, Islam incluso, nella convinzione che sia proprio la fede in Dio a imporre questa apertura.

L'ultima annotazione riguarda i tempi e la pazienza che richiedono i grandi cambiamenti culturali. In Europa, dal tempo della guerra delle religioni, sono passati molti secoli ed è diventata naturale l'accettazione di scelte religiose (o laiche) differenti. L'immigrazione, con il suo impatto multireligioso, è un processo iniziato solo nel dopoguerra: rispetto ai problemi sollevati lo sbocco positivo non è scontato ma, anche per chi lo ritiene possibile, ci vuole del tempo e un impegno continuo per stabilire, all'interno di un quadro comune di doveri e diritti, regole di convivenza reciprocamente rispettose e aperte allo scambio ⁸.

Con la solenne approvazione della Carta Europea dei diritti fondamentali ed il rinnovato impegno degli Stati membri di garantire il rispetto di tali diritti, tra i quali rientra anche la libertà religiosa, l'Italia ha ridato nuovo impulso al provvedimento risalente alla passata legislatura, di piena attuazione dei principi costituzionali esistenti in materia e ormai indispensabile cornice normativa "comune" di fenomeni religiosi in una dimensione globale e unitaria dei diritti fondamentali.

10. Il disegno di legge sulla libertà religiosa

10.1. Il contesto politico e culturale

Il contesto attuale è, quindi, caratterizzato dalla decisione del Governo di riprendere con incisività il tema della libertà religiosa e della sua concreta e moderna attuazione.

E', infatti, chiara convinzione del Governo quella che è ormai tempo di procedere, e più speditamente possibile, verso una nuova disciplina generale della libertà religiosa in grado di assicurare a tutti i fenomeni, comunque riconducibili alla problematica religiosa o alla coscienza e alle credenze, un impianto normativo e un punto di riferimento più moderno e anche più compiutamente rispondente ai valori fondamentali della Costituzione. Un nuovo impianto capace di garantire, comunque, la tutela e il riconoscimento di tutti i valori di fondo e i principi comuni che devono

⁸ Bolaffi G. "I Termini del patto", Bologna, il Mulino, 2001

essere alla base di un rapporto costituzionale corretto tra lo “Stato” e “tutte” le diverse confessioni attraverso il pieno rispetto delle loro libertà e dei loro diritti.

E’ ormai matura la considerazione che la coabitazione delle differenze religiose, correttamente inquadrata, può assumere un significato positivo sia per gli italiani che per i nuovi arrivati rafforzando in tutti l’impegno di vivere la propria fede in un contesto pluralistico caratterizzato dalla piena accettazione dell’altro.

10.2. I principi ispiratori della nuova normativa

“La realizzazione dell’unità nasce dal rispetto della diversità e dell’apprestare sicure garanzie di tutela e protezione delle tradizioni proprie di ciascuno”⁹.

Il sistema italiano di difesa della libertà religiosa, a differenza di quanto accade in altri Paesi europei, non è, già allo stato attuale, basato sul principio del separatismo, non si realizza, cioè, attraverso la separatezza, ma attraverso il solido principio dell’Intesa (art. 8. 3° comma, Cost.) considerata, quest’ultima, non come accordo tra poteri ma come intesa tra una comunità religiosa che vuole affermare la sua libertà ed una istituzione statale che mette a disposizione i suoi momenti organizzativi per consentire a quella libertà di esercitarsi.

Se manca la collaborazione delle istituzioni pubbliche, infatti, da cui dipendono, tra l’altro, scuole, ospedali, carceri, questa esplicitazione sarà comunque sacrificata, se non impedita, e non potrà, comunque, essere realizzata, senza un’intesa organizzativa diretta a beneficio non di una religione ma delle religioni.

Quindi, se la riforma della legislazione ecclesiastica avviata negli anni ’80 ha avuto al suo centro l’attuazione del principio costituzionale del pluralismo religioso, con il disegno di legge in argomento si intende, invece, contribuire alla ricomposizione unitaria della disciplina degli interessi religiosi e di coscienza nei loro fondamentali profili: individuale, associativo e istituzionale.

A tal fine, le disposizioni in esso contenute muovono dai principi costituzionali relativi alle confessioni religiose e tengono, altresì, conto, delle regole bilateralmente concordate con alcune confessioni delineando, così, una legge che completa a conclusione di un processo di “modernizzazione” cominciato da circa un ventennio l’abrogazione della legislazione del 1929-1930 sui cd. “culti ammessi”.

Infatti, la riforma della legislazione ecclesiastica avviata nel 1984 e articolata nella revisione concordataria, nell’approvazione delle norme sugli enti cattolici e il sostentamento del clero, nonché nell’applicazione del procedimento di cui all’articolo 8 Cost. per la regolamentazione, sulla base di “Intese”, dei rapporti tra lo Stato ed alcune confessioni religiose – che hanno segnato la prima, significativa fase di un vasto

⁹ Camera dei Deputati, Seduta dell’11.10.2000, intervento del Presidente del Consiglio dei Ministri *pro tempore* Giuliano Amato.

processo di rinnovamento tutt'oggi in corso – si integra con il presente disegno di legge che intende, si ripete, compiutamente attuare i principi costituzionali in materia di libertà di coscienza, di religione o credenza e, parallelamente, abrogare la normativa degli anni 1929-1930 sull'esercizio di quei culti diversi dal cattolico che, con riferimento al concetto di religione dello Stato, venivano allora definiti “ammessi”.

La cennata normativa si fonda, infatti, non solo su principi diversi da quelli della Costituzione democratica, ma si palesa, in molte disposizioni, in netto contrasto con il sistema delineato della stessa. D'altra parte, la regola della bilateralità sancita dagli articoli 7, secondo comma e 8, terzo comma della Costituzione, non esaurisce il sistema del pluralismo confessionale disegnato dal Costituente, sia con riferimento alla tutela dei diritti inviolabili anche all'interno delle formazioni sociali “confessionali”, sia in relazione ai diritti previsti dagli articoli 17, 18 e 19 della Costituzione ed alla libertà delle associazioni e istituzioni con finalità di religione o di culto di cui al successivo art. 20, anche operanti, per loro natura o volontà, nel quadro del diritto comune. Non sarebbe possibile, inoltre, riservare alla negoziazione legislativa con le confessioni religiose – di per sé necessariamente settoriale – la regolamentazione di interessi riguardanti la generalità dei cittadini e di materie che non toccano o non si esauriscono nel rapporto Stato-Confessioni e, tanto meno, l'abrogazione di leggi, come quelle del 1929-1930, valide per tutti i culti liberamente esercitati nello Stato diversi dal cattolico.

Il disegno di legge propone, pertanto, l'abrogazione integrale della legge 1159/1929 e del regio decreto n. 289/1930 tenendo conto di esigenze che concernono direttamente profili soggettivi della libertà religiosa, ma anche esplicitando, in termini propri dell'ordinamento giuridico italiano, principi contenuti nelle numerose Convenzioni internazionali sui diritti dell'uomo, rafforzandone, in tal modo, l'operatività. Si propone, altresì, di contribuire all'attuazione della tutela costituzionale degli interessi religiosi collettivi, con riferimento all'autonomia organizzativa dei medesimi su base statutaria e associativa (articolo 8, secondo comma Cost.), senza ovviamente modificare o pregiudicare, in alcun modo, il sistema di regolazione bilaterale dei rapporti Stato-Confessioni religiose (articolo 8, terzo comma, Cost.), ma agevolando la vita di istituzioni, associazioni e organizzazioni con finalità religiose o di culto nella loro libera e peculiare espressione.

Per l'attuazione del suddetto art. 8, terzo comma, Cost. si è tenuto conto delle linee già sperimentate per alcune confessioni religiose a partire dal 1984 e vengono puntualmente definite e regolamentate le procedure per la stipulazione di Intese tra Governo e rappresentanze delle Confessioni religiose interessate.

10.3. I contenuti dell'iniziativa

Il disegno di legge si compone di quattro capi: il primo riguarda la libertà di coscienza e di religione, il secondo si occupa delle confessioni e associazioni religiose e del loro eventuale riconoscimento giuridico, il terzo è dedicato alla procedura per

la stipulazione delle intese, mentre il quarto contiene disposizioni finali e transitorie.

Il capo I del disegno di legge intende concretare, per una più compiuta attuazione, le garanzie costituzionali dei diritti individuali e collettivi di libertà religiosa, raccordando, altresì, tali garanzie con le disposizioni contenute in materia nelle Convenzioni internazionali sui diritti dell'uomo (Convenzione europea del 1950 – i cui principi sono stati ora riaffermati dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea- Patti internazionali del 1996, Convenzione sulla discriminazione razziale del 1966, ecc.) firmate e ratificate dal nostro Paese, ma non sempre tenute nel dovuto conto nella concretezza dell'esperienza giuridica.

Il provvedimento, che richiama, quindi, le prescrizioni contenute nelle ricordate Convenzioni internazionali, anche alla luce di atti come la Dichiarazione dell'ONU sulla libertà religiosa del 1981 e l'Atto finale della Conferenza per la sicurezza e la cooperazione in Europa (Helsinki, 1975), intende specificare, in coerenza con tali prescrizioni, i contenuti principali della libertà di religione e di coscienza. A tal proposito chiarisce che, proprio in conformità al diritto internazionale, anche le "credenze non religiose" o atee vanno ricondotte, sul piano della loro libera professione e del loro esercizio, alla libertà di coscienza che il disegno di legge si propone di garantire concretamente. E' noto, infatti, che nelle ricordate Convenzioni internazionali il termine "credenza" si riferisce alle convinzioni non religiose o atee che vengono espressamente ricondotte alle fattispecie garantite dalle disposizioni in materia di libertà fondamentali. Viene, inoltre, specificato che tale libertà include pure il diritto di mutare le proprie credenze religiose.

Richiamandosi, poi, al principio costituzionale di uguaglianza, il progetto di legge garantisce l'esclusione di qualsivoglia obbligo di rendere dichiarazioni riguardanti specificamente l'appartenenza confessionale, senza vietare, ovviamente, la possibilità di rispondere liberamente e volontariamente a richieste dirette a fini statistici o di ricerca scientifica.

Riallacciandosi, invece, alla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e a quella sui diritti del fanciullo (1959), alla Dichiarazione dell'ONU del 1981 nonché al Protocollo addizionale alla Convenzione europea del 1950 viene precisato che l'istruzione e l'educazione della prole in conformità alla proprie credenze, religiose o non religiose, devono essere impartite dai genitori nel rispetto della personalità e senza pregiudicare la salute dei figli.

E' stato, quindi, utilmente specificato e ribadito il diritto connesso alla libertà di riunione e di associazione garantito dalla Costituzione in riferimento ai fini di religione e di culto.

Nel contempo, si è inteso, altresì, garantire la piena libertà di adesione e di recesso da qualsiasi organismo confessionale, unitamente al diritto di partecipare alla vita interna ad esso, salvaguardando, così, l'esercizio di tali libertà da ogni atto che possa discriminare, molestare o nuocere chi li eserciti anche a tutela delle persone particolarmente esposte, quali i minori o gli incapaci.

La non ingerenza da parte dello Stato riguarda esclusivamente la partecipazione alla vita e all'organizzazione delle confessioni religiose, mentre rimangono integralmente applicabili le disposizioni che garantiscono i diritti inviolabili, la personalità e l'integrità psichica e fisica degli aderenti.

Il provvedimento, inoltre, nel riprodurre negli stessi termini l'articolo 11 del Concordato del 1984, testualmente ripreso anche dalle leggi di approvazione delle Intese con le Confessioni religiose, sinora sottoscritte, riafferma per tutti una garanzia di libertà che, se limitata ai soli aderenti ad alcune confessioni, sarebbe non adeguata al principio costituzionale di uguaglianza.

Si tratta, comunque, di una norma di principio che, affermando il diritto dell'esercizio della libertà religiosa per gli appartenenti alle Forze Armate, di Polizia e o ad altri servizi assimilati, esige ulteriore attuazione per i differenti settori considerati, alla luce delle singole e particolari esigenze di ciascuno di essi. Si è voluto altresì assicurare alle persone appartenenti alle suddette Forze, ovvero ricoverate o detenute, in caso di decesso, la celebrazione delle esequie da parte di un ministro di culto della religione di appartenenza.

Non poteva, quindi, mancare un espresso richiamo alle vigenti disposizioni volte ad impedire discriminazioni nei luoghi di lavoro a causa dell'appartenenza ad una determinata confessione o associazione religiosa. Così, i contratti di lavoro, sia collettivi che individuali, devono tener conto dell'esercizio della libertà religiosa.

Anche l'importante argomento del matrimonio viene puntualmente disciplinato dalla nuova normativa che si ispira ai principi di libertà e di volontarietà della nuova legislazione ecclesiastica e si basa su due presupposti: che sia il cittadino a voler celebrare il matrimonio con effetti civili in forma religiosa; che il ministro di culto presso cui si celebra il matrimonio appartenga ad una confessione avente personalità giuridica.

La ragione di questo secondo presupposto è semplice: trattandosi di questione che attiene allo stato delle persone, è necessario che il ministro del culto – cui sono demandate importanti funzioni, anche di rilevanza pubblicistica – appartenga ad una organizzazione fornita dei requisiti minimi di stabilità e di certezza propri delle persone giuridiche, o che sia stato opportunamente autorizzato.

Viene anche riconosciuto il ruolo-chiave degli istituti scolastici attraverso l'esplicito rinvio alla normativa in vigore in materia di autonomia scolastica in relazione all'utilizzo degli edifici e delle attrezzature scolastiche per attività che realizzino la funzione della scuola, come centro di promozione culturale e sociale, sulla base dei criteri e delle modalità stabilite dalle medesime istituzioni scolastiche.

Passando a trattare del Capo II dedicato alle confessioni religiose appare utile chiarire il rapporto tra libertà e diritti che competono a qualsiasi confessione religiosa e la condizione giuridica delle confessioni che chiedono e ottengono la personalità giuridica agli effetti civili.

Sotto il primo aspetto si riafferma, in modo espresso e dettagliato, il principio costituzionale secondo cui “tutte le confessioni religiose sono egualmente libere davanti

alla legge". La garanzia della eguale libertà è, difatti, riconosciuta dalla Costituzione a tutte le confessioni senza richiedere per ciascuna di esse alcun requisito, né formale né sostanziale; quindi, per il solo fatto di esistere nell'"habitat" sociale, ogni confessione religiosa fruisce di un eguale patrimonio di libertà che non può essere limitato, o messo in discussione, dal legislatore ordinario o dai pubblici poteri. Pertanto, per rendere più esplicito il contenuto della citata disposizione costituzionale, si prevede che tra i diritti che competono a tutte le confessioni religiose sono da ricomprendere i diritti di celebrare i propri riti, aprire edifici di culto, diffondere la propria fede, formare e nominare liberamente i ministri di culto, emanare liberamente atti in materia spirituale, assistere spiritualmente i propri appartenenti, comunicare e corrispondere liberamente con le proprie organizzazioni o con altre confessioni, e, infine, promuovere la valorizzazione delle proprie esperienze culturali.

Il legislatore si è, però, fatto carico anche di un problema sempre più sentito negli ordinamenti contemporanei: quello di fornire alle confessioni religiose che lo desiderino gli strumenti giuridici necessari, a cominciare dalla personalità giuridica, per poter agire nei diversi settori della vita associativa e dei rapporti patrimoniali.

Il disegno di legge prevede, quindi, l'*iter* procedurale per ottenere il riconoscimento della personalità giuridica e si attiene ad un criterio di snellezza tale da mantenere gli accertamenti e le verifiche negli stretti ambiti costituzionali.

E' stato, in ogni caso, chiarito che l'attribuzione della personalità giuridica è possibile solo per quelle confessioni che hanno sede in Italia e che sono rappresentate, giuridicamente e di fatto, da un cittadino italiano avente domicilio in Italia. Viene precisato, infatti, che le confessioni religiose che sono persone giuridiche straniere restino regolate dall'articolo 16 delle disposizioni sulla legge in generale; ove, però, abbiano una presenza sociale organizzata in Italia e intendano essere riconosciute nell'ordinamento italiano potranno seguire l'*iter* previsto dalle norme del presente disegno di legge.

Il riconoscimento ha luogo con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'Interno, previo parere del Consiglio di Stato e deliberazione del Consiglio dei Ministri. Le confessioni religiose che intendano ottenere la personalità giuridica devono presentare al Ministro competente lo statuto e quelle indicazioni necessarie alla propria identificazione normativa e strutturale, ma il prescritto parere del Consiglio di Stato verte essenzialmente sul carattere confessionale dell'organizzazione richiedente e implica l'accertamento che lo statuto non contrasti con l'ordinamento giuridico italiano e non contenga disposizioni contrarie ai diritti inviolabili dell'uomo.

Il riconoscimento della personalità giuridica, è previsto per la confessione religiosa sia per l'ente esponenziale che la rappresenta. Ciò è dovuto al fatto che alcune confessioni religiose non intendono – per motivi teologici, dottrinali o di altra natura – chiedere il riconoscimento in quanto tali, mentre preferiscono che acquisti la personalità giuridica un proprio ente esponenziale che ne assume la rappresentanza in ambito civile.

L'ordinamento giuridico, di conseguenza, recepisce un'esigenza confessionale e prevede che sia la confessione stessa a scegliere se chiedere direttamente il riconoscimento della personalità giuridica o se farlo richiedere al proprio ente esponenziale. E' evidente che, qualunque sia la scelta, le conseguenze sono le stesse: è sempre la confessione religiosa che, o direttamente, o per il tramite del proprio ente esponenziale, può agire nell'ordinamento civile fruendo della condizione giuridica prefigurata dalla legge.

Di tali benefici, non possono usufruire, secondo le disposizioni vigenti, se non le confessioni che abbiano regolato bilateralmente i propri rapporti con lo Stato, con conseguente, palese limitazione del principio dell'uguale libertà delle confessioni.

Il capo III del disegno di legge definisce il procedimento per la stipulazione delle Intese tra Stato e Confessioni diverse dalla cattolica di cui al più volte citato art. 8, terzo comma Cost.. Un procedimento che, nella prima fase di attuazione di tale norma e prima dell'emanazione della legge che ha disciplinato l'attività di Governo e l'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri (L. n. 400/1988), era stato avviato in via sperimentale onde verificare, nella pratica, i modi idonei a realizzare, dopo un lungo periodo di stasi, la previsione costituzionale.

Grazie all'esperienza delle Intese sinora concluse ed alla luce della citata legge n. 400/1988 si è, pertanto, definito, nelle sue diverse fasi, il sistema di predisposizione delle Intese stesse, riservando, al Presidente del Consiglio dei Ministri la rappresentanza del Governo e la stipulazione dell'Atto e delegando al Sottosegretario di Stato alla Presidenza medesima la conduzione delle trattative con il rappresentante della Confessione religiosa interessata onde garantire la bilateralità della negoziazione.

Il provvedimento prevede, inoltre, espressamente, che l'istanza diretta alla stipulazione di un'Intesa possa essere presentata sia da confessioni che abbiano già ottenuto la personalità giuridica, sia da confessioni che non l'abbiano acquisita. In tal caso spetta al Ministero dell'Interno acquisire il relativo parere del Consiglio di Stato allo scopo di verificare che lo statuto della confessione non contrasti con l'ordinamento giuridico, come prescritto dall'art. 8, secondo comma, Cost.. Resta al Presidente del Consiglio dei Ministri la facoltà di avviare, alla luce delle valutazioni acquisite, le procedure negoziali, invitando la confessione a designare il proprio rappresentante.

Vengono, infine, regolate le fasi successive alla conclusione della trattativa che si sostanziano nella deliberazione del Consiglio dei Ministri e in un'informazione preventiva al Parlamento. Quest'ultima, cioè, deve essere resa, ancor prima che inizi il procedimento legislativo di approvazione, e ciò costituisce un elemento di assoluta novità.

10.4. Conclusione

Nella nostra attuale epoca, detta della "globalizzazione" in cui cadono i confini, si accorciano le distanze e si assottigliano le divisioni, soggetti di etnia e religione diverse si trovano a vivere l'uno accanto all'altro e a muoversi nei territori l'uno dell'altro.

Non tenere conto di questa realtà e del crescente insediamento di “nuove” culture (nuove per l’Italia ma storicamente insediate nei Paesi d’origine) e del costante sviluppo dei flussi migratori significa violare sia i principi di uguaglianza e di uguale libertà delle confessioni, sia la normativa, in special modo comunitaria, contro la discriminazione razziale e religiosa.

Situazione, queste, che non si risolvono attraverso ormai anacronistici sistemi di neutralità o di separatismo ritenuti poco idonei a far rispettare i principi internazionali di protezione dei diritti umani e delle diversità culturali, ma nemmeno rinunciando, in modo aprioristico, a verificare la compatibilità degli Statuti anche dei “nuovi” movimenti religiosi con i principi fondamentali dell’ordinamento giuridico dello Stato.

E’ pur vero, come sottolineato, che il multiculturalismo produce “complessi modelli di conflitto sia all’interno sia tra le diverse tradizioni, che si alimentano reciprocamente e spesso si rafforzano nel tempo”¹⁰ ma la sfida per gli Stati del terzo millennio sta proprio nella loro capacità di creare un tessuto normativo per le religioni che diventi terreno d’incontro sul piano dei valori e costituisca il fondamento della loro convivenza nel cd. “villaggio globale” multiculturale dei prossimi decenni¹¹.

Ciò consentirà a tutte queste tradizioni di svolgere un rilevante ruolo nel più vasto processo di globalizzazione dell’economia e della cultura.

In tale prospettiva il provvedimento sulla libertà religiosa di recente varato dal Governo, costituisce un primo, grande passo verso la costruzione di uno scenario futuro, ma ormai sempre più prossimo, fondato sulla gestione e sulla conseguente valorizzazione delle “diversità” nell’ottica di una più radicata convinzione che le stesse costituiscono una grande risorsa, anche in termini di capitale, per l’intera umanità.

¹⁰ Kurtz Lr., “Le religioni nell’era della globalizzazione”, Bologna, il Mulino, 2000

¹¹ Margiotta – Broglio, op.cit..

RELAZIONI
COMUNITARIE

Brevi annotazioni sul trattato di Nizza

Antonietta Orlando

Si è concluso l'iter parlamentare di ratifica del Trattato firmato a Nizza dai rappresentanti dei 15 Paesi membri dell'Unione Europea.

La relativa legge n. 102 dell'11 maggio 2002 è stata pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale del 31 maggio 2002, supplemento ordinario.

Il Trattato, predisposto dalla Conferenza intergovernativa, disciplina le questioni istituzionali che non erano state regolate nei Trattati fino ad allora conclusi e che dovevano essere previste prima dell'ampliamento dell'Unione Europea, definendo anche un percorso per il dopo-Nizza che consentirà di proseguire e completare le riforme istituzionali fino alla prossima Conferenza prevista per il 2004.

Conformemente alle conclusioni dei Consigli europei di Helsinki e di Nizza, l'Unione dovrà, difatti, essere in grado di accogliere, a partire dalla fine del 2002, i nuovi Stati membri (cd. Paesi candidati) che saranno pronti a farvi ingresso.

Poiché tuttavia s'ignora in quale momento e in quale ordine tali candidati aderiranno, le modifiche apportate all'assetto istituzionale comunitario sono determinate per una Unione a 15 Paesi membri, rinviando ad un protocollo sull'ampliamento e alle dichiarazioni allegate i principi ed i metodi di evoluzione del sistema, via via che questo si allarga: pertanto, il numero di seggi al Parlamento europeo da assegnare ai nuovi Stati membri, il numero di voti che sarà loro attribuito in seno al Consiglio e il tipo di maggioranza qualificata applicabile in futuro, saranno determinati nei singoli Trattati di adesione.

Va tenuto presente che le modifiche apportate dal Trattato di Nizza sulla composizione della Commissione e la ponderazione dei voti sono applicabili a partire dal 2005, mentre la nuova composizione del Parlamento europeo si applicherà a partire dalle elezioni del 2004.

Fino ad allora se nel frattempo alcuni dei Paesi candidati aderiranno all'Unione, saranno i singoli Trattati di adesione a fissare il numero dei deputati europei, dei commissari, dei voti attribuiti in seno al Consiglio, nonché il tipo di maggioranza qualificata, sino all'entrata in vigore delle nuove regole.

Le novità introdotte dal Trattato sono molteplici, volendone sintetizzare i contenuti occorre fare riferimento in particolare alle seguenti modifiche:

Parlamento europeo

È stata determinata una nuova ripartizione dei seggi nella prospettiva di un'Unione a 27 Paesi membri, innalzando il numero massimo di Parlamentari europei (attualmente fissato a 700) a 732 unità.

Il numero dei seggi attribuiti agli Stati membri attuali è stato diminuito di 91 seggi (dagli attuali 626 a 535 seggi). Solamente la Germania e il Lussemburgo hanno conservato lo stesso numero di deputati.

E' stata prevista la possibilità di adottare, secondo la procedura della codecisione, uno statuto dei partiti politici a livello europeo e in particolare di norme relative al loro finanziamento.

Uno statuto dei membri potrà essere, inoltre, approvato dal Consiglio a maggioranza qualificata, ad eccezione delle disposizioni relative al regime fiscale.

Il Parlamento sarà poi legittimato a ricorrere alla Corte di Giustizia, al pari del Consiglio, della Commissione e degli Stati membri.

Nell'ambito delle competenze, è stato esteso il campo di applicazione della codecisione, in particolare per quanto riguarda la politica industriale e le azioni specifiche al di fuori dei fondi strutturali ed è stata prevista la possibilità di raccogliere un parere previo della Corte di Giustizia sulla compatibilità di un accordo internazionale con il Trattato.

Il Parlamento sarà chiamato a pronunciarsi quando il Consiglio si accinge a constatare l'esistenza di un rischio evidente di violazione grave dei diritti fondamentali.

Consiglio

È stato ridefinito il criterio della maggioranza qualificata che, a partire dal 1° gennaio 2005, sarà considerata raggiunta soltanto se la decisione votata ha ottenuto almeno un certo numero di voti 1 ed ha raccolto il voto favorevole della maggioranza degli Stati membri.

Il numero di voti attribuito a ciascuno Stato membro è stato modificato 2 aumentando per tutti anche se l'aumento più importante è avvenuto per i Paesi a più alta densità popolosa (di tal che in una Unione di 15 Paesi i cinque Stati maggiori per popolazione disporranno di una maggioranza pari al 60% dei voti e non più come ora del 55%).

Il Trattato ha previsto poi che ogni Stato possa chiedere di verificare che la maggioranza qualificata rappresenti almeno il 62% della popolazione totale dell'Unione, condizione che, in caso negativo, comporterebbe che la decisione è da ritenersi non adottata (tale condizione tuttavia è determinante solo se ne viene richiesta la verifica).

¹ Per l'Unione dei 15 Stati membri la soglia è stata fissata (in modo probabilmente teorico, poiché l'Unione, quando la nuova ponderazione entrerà in vigore nel 2005, dovrebbe contare più di 15 Stati) a 169 voti su 237 (vale a dire una soglia del 71,31%-l'attuale è del 71,26%). Successivamente la soglia evolverà in funzione del ritmo delle adesioni a partire da una percentuale inferiore a quella attuale (71,26%) fino ad un massimo del 73,4%. In una Unione di 27 Stati la soglia raggiungerà il 73,91%

² Francia, Germania, Gran Bretagna e Italia hanno 29 voti ciascuno; 27 Spagna e Polonia, 14 Romania, 13 Paesi Bassi, 12 Belgio, Grecia, Portogallo, Ungheria e Repubblica ceca, 10 Svezia, Austria e Bulgaria, 7 Danimarca, Finlandia, Irlanda, Slovacchia e Lituania, 4 Lussemburgo, Estonia, Lettonia, Slovenia e Cipro, 3 Malta.

In relazione al prossimo allargamento dell'Unione e onde evitare che decisioni per cui è richiesta l'unanimità (per le quali ogni Paese ha un diritto di veto) rischiano di non essere adottate causando una eccessiva dispersione dei mezzi comunitari o un eccesso di dettagli nella decisione finale, è stato deciso di estendere il voto a maggioranza qualificata ad una trentina di nuove disposizioni.

Restano all'unanimità le disposizioni di carattere costituzionale ed istituzionale oppure le norme relative a materie come la fiscalità o la sicurezza sociale.

Tra i casi di passaggio alla maggioranza qualificata: le misure che agevolano la libera circolazione dei cittadini, la tutela dei diritti fondamentali (art.7 TUE), la lotta alle discriminazioni (art.13 TCE), la solidarietà comunitaria in caso di catastrofi (art.100), la nomina del Presidente della Commissione, del Segretario Generale e del suo Vice (art.214 e 207, par.2).

Per altre disposizioni viene previsto il passaggio a maggioranza qualificata, parziale e differito ad una data successiva: è il caso delle decisioni in materia di politica dei visti, d'asilo e immigrazione, che saranno perlopiù prese applicando la procedura di codecisione con il Parlamento europeo, anche se per la maggior parte delle disposizioni interessate tale applicazione è differita nel tempo e non verterà su elementi essenziali quali la condivisione degli oneri o le condizioni di entrata e di soggiorno dei cittadini dei Paesi terzi.

Commissione

È stato previsto il mantenimento dell'attuale composizione fino al 31 dicembre 2004, termine dell'attuale Commissione in carica.

Successivamente, finché l'Unione non comprenderà 27 Stati membri, la Commissione sarà composta da un Commissario per ciascuno Stato membro (gli Stati membri più popolati perderanno così la possibilità di proporre un secondo commissario).

Quando l'Unione diverrà a 27, il Consiglio all'unanimità determinerà:

- il numero dei commissari che dovrà essere inferiore al numero degli Stati membri;
- le modalità della rotazione che dovrà avvenire su base paritaria.

E' stata poi modificata la procedura di nomina del Presidente prevedendo che la sua designazione avvenga da parte del Consiglio deliberante a maggioranza qualificata.

Sono stati infine rafforzati i poteri del Presidente in materia di organizzazione interna del collegio in quanto potrà esigere le dimissioni di un commissario, assegnare competenze, ridistribuirle in corso di mandato ed esercitare un più esplicito ruolo di indirizzo dell'esecutivo.

Sistema giurisdizionale

È stata accentuata la funzione costituzionale della Corte di Giustizia rispetto al ruolo di giudice di merito del Tribunale di prima istanza, riconoscendo a quest'ultimo una competenza primaria su tutti i ricorsi diretti (ed eventualmente una competenza per i rinvii pregiudiziali su alcune specifiche materie), prevedendo la possibilità di creare delle camere di ricorso specializzate per determinati tipi di contenzioso.

Alla Corte di giustizia 3 è stato mutato lo Statuto, nonché la procedura prevista per la modifica delle relative disposizioni.

Tutte le modifiche previste non saranno immediatamente operative, ed a tal fine gli Stati membri si sono impegnati, in una Dichiarazione allegata al Trattato, ad accelerare l'adozione di proposte appropriate per definire una nuova ripartizione di competenze tra il Tribunale ⁴ e la Corte.

Cooperazioni rafforzate

Sono state completamente rielaborate le disposizioni in materia, prevedendo la possibilità di attivare una cooperazione rafforzata anche nel settore della politica estera e della sicurezza comune (cd. secondo pilastro) in vista di un'azione comune o di una posizione comune, anche se la cooperazione non può riguardare questioni militari o attinenti alla difesa.

E' stato inoltre ridotto il numero minimo di Stati partecipanti (otto anziché la maggioranza degli Stati membri) ed è stata soppressa la possibilità di opporsi all'instaurazione della stessa attraverso il veto.

Percorso per il dopo Nizza

In una dichiarazione sul futuro dell'Unione, allegata al Trattato, la Conferenza Intergovernativa ha auspicato che venga avviato al più presto un dibattito istituzionale più ampio e profondo sull'avvenire dell'U.E.

I temi principali di questo dibattito dovranno necessariamente riguardare la questione della ripartizione delle competenze fra l'Unione e gli Stati membri, la questione della semplificazione e della riorganizzazione delle disposizioni dei Trattati, lo status della Carta dei diritti fondamentali e l'ipotesi di una sua integrazione nei Trattati, nonché, infine, il ruolo dei Parlamenti nazionali nelle attività dell'Unione.

³ Che rimane composta da un giudice per ciascuno Stato membro;

⁴ il numero dei giudici è fissato dallo Statuto e comprende almeno un giudice per ogni Stato membro;

Legge 11 maggio 2002, n. 102

“Ratifica ed esecuzione del Trattato di Nizza che modifica il Trattato sull’Unione europea, i Trattati che istituiscono le Comunità europee e alcuni atti connessi, con atto finale, protocolli e dichiarazioni, fatto a Nizza il 26 febbraio 2001”

Art. 1.

1. Il Presidente della Repubblica è autorizzato a ratificare il Trattato di Nizza che modifica il Trattato sull’Unione europea, i Trattati che istituiscono le Comunità europee e alcuni atti connessi, con atto finale,

protocolli e dichiarazioni, fatto a Nizza il 26 febbraio 2001.

Art. 2.

1. Piena ed intera esecuzione è data al Trattato di cui all’articolo 1 a decorrere dalla data della sua entrata in vigore in conformità a quanto disposto dall’articolo 12, comma 2, del Trattato stesso.

Art. 3.

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

(Si omette il testo del Trattato)

PROTEZIONE
CIVILE

La sicurezza secondo una concezione innovativa

Roberta Serafini

1. *La sentenza n. 407 del 10 luglio 2002*
2. *Valutazioni in ordine alla pronuncia della Corte*
3. *Osservazioni del D.A.G.L. della Presidenza del Consiglio sullo schema di regolamento in materia di sicurezza per gli impianti di distribuzione stradale di g.p.l. per autotrazione*
4. *Riflessioni generali sul concetto di sicurezza*
5. *La sicurezza secondo il novellato articolo 117 della Costituzione - Considerazioni conclusive*

Una recente pronuncia della Corte Costituzionale (sentenza n. 407 del 10 luglio 2002) e alcune osservazioni formulate dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri in occasione dell'esame di uno schema di decreto del Presidente della Repubblica relativo alla sicurezza per gli impianti di distribuzione stradale di g.p.l. per autotrazione inducono ad una doverosa riflessione in ordine al concetto di sicurezza ed alla sua reale portata, con riferimento alle competenze istituzionali di questa Amministrazione.

1. La sentenza n. 407 del 10 luglio 2002

La questione di legittimità costituzionale è stata sollevata dallo Stato in relazione al contenuto degli articoli 3, comma 1; 4, comma 2; 5, commi 1 e 2 della legge della Regione Lombardia 23 novembre 2001, n. 19 (norme in materia di attività a rischio di incidenti rilevanti), con riferimento all'art. 117 della Costituzione.

Dall'esame della legge regionale in questione, si evince che:

- l'art. 3, comma 1, ha esteso l'obbligo di presentare un rapporto preliminare di sicurezza, a carico del gestore di nuovi stabilimenti in cui sono presenti sostanze pericolose, stabilendo un quantitativo inferiore rispetto a quello indicato dalla normativa statale (d. lgs. 334/1999);
- l'art. 4, comma 2 ha reso obbligatori, ancorché in via transitoria, i criteri stabiliti nell'allegato 2 della legge regionale, che non coincidono con quelli statali vigenti, confermati questi ultimi dall'art. 28 del d. lgs. 334/1999, nelle more dell'emanazione di apposita disposizione statale;

- l'art. 5, commi 1 e 2 ha previsto la presentazione di una scheda valutativa tecnica in tutti i casi di modifica degli stabilimenti, presupponendo con ciò un'attività istruttoria, laddove la norma statale limita l'avvio dell'istruttoria alle modifiche di impianti e di depositi, di processi industriali, della natura o dei quantitativi di sostanze pericolose che potrebbero costituire un aggravio del preesistente livello di rischio.

Nel merito, la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha osservato che la disciplina delle attività a rischio di incidente rilevante rientra nella sfera della legislazione esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma della Costituzione, sia per i profili attinenti alla sicurezza (lettera h), sia per quelli inerenti alla tutela dell'ambiente (lettera s). Secondo le previsioni dell'art. 18 del decreto legislativo n. 334/1999 e dell'art. 72 del decreto legislativo n. 112/1998, alle regioni sono consentiti, invece, interventi strumentali afferenti alla disciplina del procedimento di istruttoria tecnica, del raccordo con il procedimento di valutazione dell'impatto ambientale, delle modalità di coordinamento dei soggetti che procedono all'istruttoria tecnica, delle procedure per gli interventi di salvaguardia del territorio e dell'ambiente.

In particolare, la ricorrente Presidenza del Consiglio ha osservato che il livello di sicurezza, relativamente agli stabilimenti industriali (caratterizzati da omogeneità costruttiva), non può che essere uniforme su tutto il territorio nazionale. Le norme impugnate, peraltro, fissando adempimenti differenziati, realizzerebbero alterazioni sotto il profilo della concorrenza in danno a quelle imprese che si trovano ad operare in regioni la cui disciplina più gravosa costringe ad affrontare costi maggiori.

La Regione Lombardia si è collocata su posizioni diametralmente opposte, obiettando che, sebbene il controllo sugli impianti attenga alla sicurezza e alla tutela dell'ambiente, esso interferisce con materie di legislazione concorrente, quali la protezione civile, la tutela della salute e il governo del territorio.

La Corte Costituzionale, nella richiamata sentenza, ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale, sulla base delle seguenti considerazioni:

- dall'esame del complesso di norme afferenti alle attività a rischio di incidente rilevante, anche di livello comunitario, si evince che le regioni sono chiamate a svolgere compiti di vigilanza sia su impianti di minore pericolosità che sul rispetto delle misure di sicurezza, nonché funzioni amministrative concernenti gli impianti a maggiore pericolosità. Di recente, inoltre, le competenze regionali sono state ampliate attraverso l'attribuzione della disciplina relativa all'istruttoria tecnica, nonché l'individuazione delle procedure più idonee all'adozione degli interventi di salvaguardia dell'ambiente e del territorio ove sono insediati gli stabilimenti.
- La materia oggetto della legge regionale è stata impropriamente collocata nel disposto della lettera h) dell'art. 117, comma 2, della Costituzione e pertanto non *sembra necessario accertare*, in una prospettiva generale, *se la nozione di sicurezza pubblica assume un significato restrittivo ovvero estensivo, in quanto distinta dall'ordine pubblico o collegata con la tutela della salute, dell'ambien-*

te, del lavoro e così via. E' sufficiente la constatazione che il contesto specifico della lettera h) induce, in ragione della connessione testuale con "ordine pubblico" e dell'esclusione specifica della "polizia amministrativa locale", ad un'interpretazione restrittiva del concetto di sicurezza pubblica. Si cita, a supporto, la sentenza n. 290 del 2001¹.

- È riconosciuta più rilevante la connessione tra la materia di cui trattasi e il disposto della lettera s) del citato art. 117, secondo comma della Costituzione, relativo alla tutela dell'ambiente. Tuttavia, i giudici costituzionali hanno escluso che la tutela dell'ambiente possa configurarsi quale "materia" in senso tecnico, in quanto essa si interseca con una pluralità di interessi e competenze. In tal senso, anteriormente alla nuova formulazione del titolo V della Costituzione, la giurisprudenza della Corte aveva configurato l'ambiente come valore costituzionalmente protetto che, in quanto tale, delinea una sorta di trasversalità, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme. I lavori preparatori relativi alla lettera s) inducono a considerare che l'intento del legislatore sia stato quello di riservare allo Stato il potere di fissare standard di tutela uniformi sul territorio nazionale, senza escludere la competenza regionale alla cura di *interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali. La protezione dell'ambiente non elimina la preesistente pluralità di titoli di legittimazione per interventi regionali, diretti a soddisfare contestualmente ulteriori esigenze rispetto a quelle di carattere unitario definite dallo Stato.*
- La stessa normativa afferente alle attività a rischio di incidente rilevante (decreto legislativo 334/1999) evidenzia le finalità di tutela della salute pubblica (artt. 1,3,7); le finalità di governo del territorio (artt. 6,8,12,14), in relazione alle disposizioni relative all'edificazione e localizzazione degli stabilimenti; le finalità di protezione civile (artt. 11, 12, 13, 20 e 24), in relazione alla pianificazione di emergenza interna ed esterna; nonché alle finalità di tutela e sicurezza del lavoro (artt. 5 e 11). Tutte queste materie sono di legislazione concorrente delle regioni.

2. Valutazioni in ordine alla pronuncia della Corte

Le considerazioni che sono alla base della sentenza debbono ritenersi condivisibili in relazione alla fattispecie esaminata.

È indubbia infatti la trasversalità degli interessi e delle competenze che soggiacciono alle esigenze di tutela dell'ambiente ed è parimenti indubbia la stretta interconnessione tra la fattispecie esaminata dai giudici costituzionali e l'interpretazione data al concetto di sicurezza.

¹ Sent. 290/01. Enti locali - Conferimento di funzioni e compiti amministrativi agli enti locali - Compiti relativi alle licenze per le agenzie di affari, già di competenza del questore - Trasferimenti ai comuni - assunta violazione della delega legislativa in ordine alla riserva dello Stato di compiti riconducibili all'ordine pubblico e alla sicurezza pubblica - Non fondatezza della questione.

I giudici hanno ritenuto prevalenti gli aspetti legati alla tutela dell'ambiente, in relazione allo svolgimento delle attività a rischio di incidente rilevante, anche perché i profili connessi alla sicurezza ben potevano risultare - nel caso di specie - tutelati attraverso la pianificazione di emergenza correlata alla protezione civile.

Peraltro, secondo quanto riportato nel testo della pronuncia "la Corte non ha ritenuto necessario a questo scopo accertare, in una prospettiva generale, la nozione di sicurezza pubblica....", ed ha tralasciato quindi l'esame dell'esatta portata del termine in questione, nel quadro delle competenze demandate, in via primaria all'Amministrazione dell'Interno, ma anche ad altri soggetti pubblici e privati, secondo quanto si illustrerà in seguito.

La spiegazione fornita dalla Corte - ad uso della fattispecie concreta all'esame - "licenzia" il concetto con una valutazione della "connessione testuale" con l'ordine pubblico, peraltro "avvicinando" il novellato art. 117, comma 2 lettera *h*)² alla disposizione dell'art. 1, comma 3, lettera *l*) della legge n. 59/1997³.

Il mancato approfondimento della reale portata del concetto di sicurezza dipende pertanto dal convincimento, peraltro condivisibile, che in materia di attività a rischio di incidente rilevante siano prevalenti gli interessi pubblici connessi alla protezione civile, alla tutela della salute pubblica, al controllo sull'urbanizzazione e alla tutela e sicurezza sul lavoro.

A supporto delle proprie affermazioni, i giudici costituzionali citano la sentenza n. 290/01 che è riferita ad uno dei tanti profili afferenti alla sicurezza, tra i quali indubbiamente assumono rilievo le funzioni riconducibili ai compiti istituzionali delle forze di polizia.

3. Osservazioni del D.A.G.L. della Presidenza del Consiglio sullo schema di regolamento in materia di sicurezza per gli impianti di distribuzione stradale di g.p.l. per autotrazione

Il Dipartimento per gli Affari Giuridici e Legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri, in data 26 marzo 2002, ha formulato alcune osservazioni circa la legittimazione dell'Amministrazione dell'Interno all'esercizio della potestà regolamentare in tema di sicurezza degli impianti di distribuzione stradale di gas petrolio liquefatto, atteso che - secondo la struttura dipartimentale - la materia non rientrerebbe nelle previsioni di cui all'art. 117, secondo comma, lettere *h*) e *s*) della Costituzione.

² Costituzione - art. 117, comma 2, lettera *h*): ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale;

³ Legge 15-3-1997, n. 59 - art. 1, co.3, lettera *l*): ordine pubblico e sicurezza pubblica.

Infatti, è stato osservato che il termine “sicurezza”, è utilizzato dal legislatore costituzionale per rafforzare il concetto di “ordine pubblico”, secondo quanto previsto anche da altre disposizioni del vigente ordinamento (art. 1, comma 3, lettera *l*) della legge 59/1997 o l’art. 159, comma 2, del decreto legislativo 112/1998) per il quale tali funzioni concernono “le misure preventive o repressive dirette al mantenimento dell’ordine pubblico, inteso come quel complesso di beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge l’ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale, nonché alla sicurezza delle istituzioni, dei cittadini e dei loro beni”.

Analogamente, sempre secondo il D.A.G.L., anche l’ambito relativo alla tutela dell’ambiente, rileva quale effetto indiretto della disciplina connessa alla protezione civile, di legislazione concorrente. Il regolamento, in tal modo, conterrebbe parti che impattano su ambiti nei quali la vigente normativa di settore riconosce competenze decentrate.

Le osservazioni della Presidenza meritano qualche riflessione.

4. Riflessioni generali sul concetto di sicurezza

Appare preliminarmente necessario evidenziare che la *sicurezza* non è un concetto limitato e statico nell’ambito di una società civile. Infatti, si è registrato in questi anni un progressivo superamento di quella prassi legislativa che aveva originariamente attribuito alla dizione *ordine e sicurezza pubblica* il significato di materia diretta a disciplinare la prevenzione e repressione dei reati o di turbative illegali della pace sociale, a salvaguardia dei beni giuridici fondamentali, degli interessi pubblici primari sui quali si regge l’ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale, della sicurezza delle istituzioni, dei cittadini e dei loro beni.

I servizi offerti ai cittadini non possono essere considerati limitatamente agli aspetti di competenza della Polizia di Stato, ma necessariamente assumono un rilievo più ampio, riguardando tutte le situazioni che incidono sul contesto territoriale e sociale italiano e sono quindi suscettibili di pregiudicare le condizioni personali e sociali e la libera espressione e partecipazione alla vita collettiva dell’individuo.

Secondo la dottrina più attuale, *la sicurezza pubblica si realizza allorché sono salvaguardate l’incolumità e l’integrità patrimoniale dei cittadini* ed è innegabile, alla luce dell’attuale assetto normativo, che tale concetto in tal senso includa anche, ad esempio, il soccorso tecnico urgente assicurato dai Vigili del fuoco.

In uno Stato civile, il campo degli interessi da tutelare si accresce parallelamente al processo di modernizzazione del Paese che spinge ad ampliare i settori di intervento, perfezionando i servizi prestati al cittadino, i quali richiedono una sempre più accurata e specialistica valutazione dei diversi aspetti dei problemi.

A tal proposito, si è osservata negli anni una differenziazione tra il concetto di sicurezza e le attività ad esso connesse ma diversificate. Ne è attestazione, ad esempio, il recente decreto legislativo del 30 marzo 2001, n. 165 che, all’art. 6, comma 5, fa riferimento alle amministrazioni che “*esercitano competenze istituzionali in materia di difesa e sicurezza dello Stato, di polizia e di giustizia,.....*”.

Approfondendo ulteriormente la normativa intervenuta nel tempo, sotto i profili più tecnici, appare utile focalizzare l'attenzione sull'evoluzione del concetto di ordine e sicurezza pubblica. Occorre innanzitutto rilevare che il T.U. delle leggi di P.S. emanato nel 1931, stabiliva che *“l'autorità di P.S. veglia al mantenimento dell'ordine pubblico, alla sicurezza dei cittadini, alla loro incolumità e alla tutela della proprietà;.....presta soccorso in caso di pubblici e privati infortuni”*.

Il testo normativo del '31, di carattere sanzionatorio, individuava i comportamenti potenzialmente lesivi dell'ordinato vivere della collettività, reprimendoli sia in via preventiva che al momento del loro verificarsi.

La disciplina dell'ordine pubblico era finalizzata ad assicurare la civile convivenza, attraverso forme cautelative o repressive dei comportamenti collettivi che arrecavano “disturbo”, laddove la sicurezza pubblica era considerata quale “ordre dans la rue”, ed era ipotizzata in un'ottica circoscritta al singolo o a limitate contingenze, virtualmente lesive o arrecanti danno concreto.

Il concetto di sicurezza si è ampliato già con la legge n. 121/1981 recante il “Nuovo ordinamento della pubblica sicurezza”, che all'art. 24, testualmente recita: *“La Polizia di Stato esercita le proprie funzioni al servizio delle istituzioni democratiche e dei cittadini sollecitandone la collaborazione. Essa tutela l'esercizio delle libertà e dei diritti dei cittadini; vigila sull'osservanza delle leggi, dei regolamenti e dei provvedimenti della pubblica autorità; tutela l'ordine e la sicurezza pubblica; provvede alla prevenzione e alla repressione dei reati; presta soccorso in caso di calamità ed infortuni”*.

Tra i compiti della Polizia di Stato, figura prima di tutto la tutela dell'esercizio delle libertà costituzionali e dei diritti dei cittadini. Pertanto, oggi, la polizia si pone quale massima garante delle libertà civili, unitamente con le altre istituzioni a ciò deputate. Ed ancora, la legge n. 121/1981 assegna alla polizia anche il soccorso in caso di *calamità* (oltre che in caso di infortuni), avvicinando la Forza all'altra componente fondamentale, garante del soccorso alle popolazioni: il Corpo nazionale dei Vigili del fuoco.

Costituisce elemento fondamentale e probante dell'evoluzione in tal senso, la legge finanziaria dell'anno 1998 (legge n. 449/1997) che all'art. 39, comma 3 testualmente recita: *“...sulla base di criteri di priorità che assicurino in ogni caso le esigenze della giustizia e il pieno adempimento dei compiti di sicurezza pubblica affidati alle Forze di polizia e ai Vigili del fuoco....”* .

Si rinvengono, più di recente, nell'ordinamento giuridico, norme che ribadiscono la competenza dei Vigili del fuoco in materia di sicurezza, tra i quali si cita l'articolo 3 della legge 31 dicembre 2001, n. 463, di conversione del decreto legge 23 novembre 2001, n. 411, recante proroghe e differimenti di termini che, ribadisce la competenza del Ministero dell'Interno in materia di adeguamenti alle prescrizioni antincendio per le strutture ricettive esistenti.

Appare significativo, peraltro, che detta legge sia stata emanata in vigenza della legge costituzionale n. 3/2001 poiché i Vigili del fuoco, unitamente con la Polizia di Stato cura-

no i profili tecnici inerenti alla sicurezza che, di competenza statale, deve peraltro considerarsi comprensiva dei due aspetti della difesa civile e della protezione civile.

Tale assunto è avvalorato dalle stesse definizioni contenute nella legge n. 225/1992 che, relativamente alle strutture operative nazionali di protezione civile, accomuna i Vigili del fuoco - componente fondamentale (art. 11, lettera *a*) - alle Forze di Polizia (articolo 11, lettera *c*).

In particolare, ancorché la protezione civile sia stata definita di legislazione concorrente, è comunque riconosciuta la competenza statale per gli interventi che esorbitano dalla portata regionale o locale. Ne è attestazione il decreto legge n. 343/2001, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 401/2001 (emanata in vigore della suddetta legge costituzionale n. 3/2001) che riorganizza le competenze dell'Amministrazione statale a seguito del mancato avvio dell'Agenzia di protezione civile. Lo Stato conserva, infatti, funzioni proprie in materia di protezione civile, soprattutto riferite alle emergenze di rilievo nazionale (quelle di portata grave ed estesa) per la cui gestione l'amministrazione centrale è chiamata ad elaborare i programmi nazionali di soccorso, i piani nazionali di emergenza, a svolgere esercitazioni nazionali, ad assicurare la formazione a livello nazionale.

Per quanto riguarda il collegamento tra la materia di cui trattasi e la tutela costituzionale dell'ambiente (comma 2, lettera *s*) del novellato art. 117 della Costituzione), appare opportuno effettuare una sintetica ricognizione della normativa di riferimento.

Anteriormente al 1988, la questione peculiare dell'impiego del g.p.l. era assoggettata ad una disciplina statale definita di prevenzione incendi, mentre, in un secondo momento, si è operato un netto distinguo, a seconda della quantità di g.p.l. preso in considerazione. A partire dal 1988, se il quantitativo di g.p.l. supera un determinato limite prefissato, il suo impiego è assoggettato a specifica normativa nazionale afferente alle competenze del Ministero dell'Ambiente e della tutela del Territorio. Se invece la quantità è inferiore al limite indicato, la competenza fa capo al Ministero dell'Interno poiché prevale l'aspetto della prevenzione incendi rispetto a quello ambientale. La materia è curata dai Vigili del fuoco e, sotto il profilo amministrativo, il Ministero dell'ambiente opera di concerto con le altre amministrazioni interessate, tra cui il Ministero dell'Interno. È ovvio, dunque che, indipendentemente dalle quantità in considerazione che incidono sulla ripartizione della competenza tra Ministeri, la materia abbia implicazioni ambientali.

5. La sicurezza secondo il novellato articolo 117 della Costituzione - Considerazioni conclusive

L'articolo 2 della Costituzione sancisce che la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come individuo che nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità. Si opera, in tal modo, uno stretto collegamento tra i diritti inviolabili e la personalità di ognuno di noi.

Se la fonte suprema dell'ordinamento giuridico stabilisce che uno Stato moderno e democratico deve essere attento allo sviluppo della personalità, questo assume ad obiettivo primario di tutte le istituzioni, da perseguire attraverso il concorso delle diverse amministrazioni, ognuna chiamata a garantire, per la parte di competenza, quella libertà del singolo di manifestare moralmente e socialmente la propria individualità. Tale obiettivo costituzionale si consegue solo vivendo in un contesto libero da pericoli.

In tal senso, anche la dottrina costituzionale annovera tra i diritti della personalità il diritto alla vita e alla integrità fisica, la cui tutela non può essere limitata agli aspetti afferenti alle competenze delle Forze di Polizia.

Se è vero che la funzione di assicurare la sicurezza individuale e collettiva permea la nostra Costituzione, è anche vero che essa fa capo non solo alle Amministrazioni statali, ma anche agli enti territoriali, agli enti locali e ai singoli cittadini, che operano sia individualmente che in forma associata.

Si prenda, ad esempio, la protezione civile. La gestione delle emergenze nazionali a livello centrale, (che sostanzialmente consiste nel complesso di interventi sussidiari dello Stato, nel caso di impossibilità del livello inferiore di assicurare l'integrità della vita umana e dei beni) unitamente con la garanzia del mantenimento dei livelli minimi essenziali delle prestazioni di protezione civile, sono manifestazioni della funzione esercitata dallo Stato nei confronti del cittadino per salvaguardare la sicurezza, all'accadere di una calamità naturale o di una catastrofe.

Ma, sempre relativamente alla protezione civile, garantiscono la sicurezza innanzitutto gli enti territoriali e locali, secondo la moderna ottica dell'avvicinamento delle esigenze del cittadino all'ente gestore ma anche i cittadini, sia singolarmente che associati. Si pensi, a tal proposito, all'importanza dell'ausilio fornito alle istituzioni dalle forme singole o associate di volontariato.

La tutela della sicurezza assume poi diverse sfaccettature, a seconda delle competenze.

Ad esempio, garantiscono l'integrità della vita umana e dei beni le Forze di Polizia, relativamente agli obiettivi individuati dalla vigente legislazione (come in precedenza accennato), ivi comprese la protezione e la difesa civile; i Vigili del fuoco, relativamente agli interventi di soccorso tecnico urgente, di sicurezza antincendi, di protezione e difesa civile; ma anche, ed in diversa materia, i Vigili urbani, che garantiscono lo scorrimento del traffico ed evitano gli incidenti stradali; i militari laddove assicurano la difesa militare del Paese e il concorso negli interventi di protezione civile; il Ministero della Salute in materia di profilassi internazionale, il personale sanitario negli ospedali e via dicendo.

Tutto ciò premesso, appare così evidente l'impossibilità di negare la competenza dell'Amministrazione dell'Interno in materia di sicurezza, relativamente alle questioni afferenti ai Vigili del fuoco, attraverso una interpretazione limitativa delle funzioni indicate dal vigente art.117 della Costituzione, che oggi non può che rivelarsi inattuale e semplicistica.

Problematiche attuali e prospettive di riforma della protezione civile

Maria Antonietta Cerniglia

1. *La legge 24 febbraio 1992, n. 225: problemi e prassi applicativa*
2. *Gli indirizzi di riforma*

1. La legge 24 febbraio 1992, n. 225: problemi e prassi applicativa

La protezione civile rappresenta una materia complessa e delicata che richiede un assetto normativo razionale ed organico, teso a garantire un'attività funzionale, quanto più possibile rispondente alle esigenze del Paese che, peraltro, per peculiarità morfologiche ed urbane, si presenta particolarmente vulnerabile ai rischi naturali e di origine antropica.

Una valutazione delle esigenze di adeguamento normativo delle attività di protezione civile non può comunque che muovere dall'esperienza acquisita in sede di applicazione della legge 24 febbraio 1992, n. 225, recante "Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile", tenendo altresì conto delle più recenti e significative riforme ordinamentali che hanno sostanzialmente modificato le chiavi di lettura della suddetta legge quadro, determinando la necessità di normare in modo innovativo la materia.

La legge n. 225 del 1992 ha sicuramente costituito un salto di qualità rispetto alla normativa precedente, in quanto ha ricondotto una materia che in passato era disciplinata in modo frammentario, in relazione a singole contingenze, ad un assetto unitario, ma ha evidenziato, nel tempo, carenze ed incongruenze che è opportuno esaminare sotto alcuni aspetti fondamentali.

In particolare, la legge rivela profili di criticità che derivano soprattutto dall'aver identificato, come elemento base, la struttura del servizio di protezione civile, aggregando poi, nel servizio stesso, Stato, regioni, province, comuni, comunità montane, enti pubblici e gruppi di ricerca scientifica, privati cittadini, gruppi associati di volontariato, ordini e collegi professionali; la definizione delle componenti e dei relativi rapporti non ha trovato, però, chiara regolazione nella legge, ma è stata rimessa ad una complessa normativa secondaria, attuata peraltro parzialmente, proprio per la difficoltà di contemperare, in tale sede, gli interessi difforni rappresentati.

Altro aspetto criticabile è che nella legge n. 225 del 1992 non sono ben specificati gli ambiti di applicazione; infatti, la terminologia usata e lo stesso impianto della legge appaiono molto generici e delineano uno schema difficilmente calabile in compiti operativi estremamente concreti come quelli di protezione civile, lasciando pertanto l'interpretazione aperta a spazi che, invece, dovrebbero essere più correttamente definiti nella norma.

Altro aspetto è quello della programmazione a cascata in materia di previsione, prevenzione e di pianificazione delle misure di emergenza; anche in questo senso la legge n. 225 del 1992 risente di una legislazione, peculiare degli anni in cui è stata emanata, che esaltava gli strumenti di programmazione per la risoluzione dei problemi attuativi. La programmazione richiede, invero, nei termini in cui è prospettata dalla legge n. 225 del 1992, tempi estremamente gravosi, documenti difficili da concepire, evidenziando la difficoltà di tenere separati i criteri generali da quelli attuativi: quindi, anche in questo caso, non si è avuta quella espansione che il legislatore auspicava.

L'esperienza ha evidenziato un altro limite della legge n. 225 del 1992, cioè quello di partire dalla calamità per giustificare e determinare l'intervento, quindi di fondarsi prevalentemente sul danno avvenuto.

Il conseguente scollamento tra prevenzione e soccorso determina una serie di interventi che, prescindendo dalla prevenzione, finiscono per ripetersi nelle stesse zone e, sovente, senza gli effetti sperati.

Si deve anche considerare che il sistema di finanziamento antecedente alla legge n. 225 del 1992 veniva assicurato attraverso un fondo ¹ avente natura di gestione fuori bilancio, che, se pur oggetto di numerose critiche, consentiva la copertura rapida degli oneri connessi agli interventi di protezione civile.

La soppressione, sancita dall'art. 19 della legge in argomento, del fondo speciale e la riconduzione della gestione nel bilancio dello Stato, hanno determinato la necessità di ricorrere ad una normazione formale per la quantificazione della spesa, in relazione ai limiti posti dall'art. 81 della Costituzione, comportando uno sfasamento tra le procedure di intervento, ragionevolmente rapide e le procedure di erogazione, secondo le regole non fulminee della contabilità generale dello Stato; deve considerarsi anche che la copertura delle spese, non trovando spesso capienza negli stanziamenti ordinari, richiede tempi lunghi per il reperimento di risorse aggiuntive.

Altri aspetti critici attengono alla disciplina degli interventi di emergenza, sia in ordine alla previsione di adeguate fasi propedeutiche, sia, soprattutto, in relazione all'esigenza di una coerente ed armonica ripartizione di ruoli tra le varie componenti del sistema, in linea con l'attuale assetto ordinamentale, ispirato ai principi di decentramento e di esaltazione delle funzioni di livello periferico.

Deve considerarsi, inoltre, in ordine alla disciplina degli interventi di emergenza, che la legge n. 225 del 1992 ha portato al consolidamento di un duplice orientamento: a livello legislativo, una produzione per singole calamità e, a livello amministrativo, una prassi di intervento che fa leva sostanzialmente sulla utilizzazione delle ordinanze in deroga.

¹ Trattasi del "Fondo per la protezione civile" costituito con l'art. 2 del decreto-legge 10 luglio 1982, n. 428, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 agosto 1982, n. 547.

Una normazione così frammentata ha dato spesso luogo a testi difficilmente coordinabili e, quindi, aperti ad interpretazioni complesse non compatibili con la natura degli interventi ed ha introdotto soluzioni diverse per le diverse calamità disciplinate, creando disparità di trattamento fra i soggetti interessati e disperdendo benefici su stime di danni approssimative che hanno richiesto normazioni suppletive, che si sono pregiudizievolemente sovrapposte.

Sarebbe invece necessario promuovere una forma di diritto speciale, che disciplini procedure uniformi e razionali, nel rispetto del sistema delle competenze.

In prospettiva generale, è importante sottolineare dunque che le sperimentazioni fatte non devono portare ad una modifica sostanziale, traumatica dell'assetto ordinario, ma riguardare semplicemente quegli aggiustamenti che consentano di velocizzare ed ottimizzare l'azione senza snaturare il sistema, valorizzando, anzi, la partecipazione dell'apparato pubblico in tutti i suoi livelli strutturali, nel tentativo di dare omogeneità ad una materia che, invero, si presta a frammentazioni.

Su ognuno degli aspetti sopraillustrati, sono dunque necessari ulteriori approfondimenti e riflessioni e si innesta, altresì, la riconsiderazione complessiva della struttura pubblica in Italia, alla luce della ripartizione delle competenze tra Stato, Regioni ed Enti locali.

L'opinione è, dunque, che i problemi esposti debbano trovare soluzione e composizione in una nuova legge, idonea a delineare un quadro normativo primario di riferimento certo, che elimini ogni dubbio sulla portata della materia e sulla ripartizione dei compiti fra Enti.

2. Gli indirizzi di riforma

La materia della protezione civile, nel quadro del riassetto generale delle competenze, assume indubbiamente una collocazione particolare per il prioritario interesse pubblico che intende tutelare, per il radicamento territoriale delle strutture di intervento, per il tecnicismo differenziato delle attività in relazione ai rischi, per l'utilizzo imponente di risorse, persone e mezzi, in occasione dei singoli eventi emergenziali.

Occorre considerare, inoltre, che il concetto di protezione civile non si presta ad una rigorosa delimitazione, ma, nella sua accezione più ampia ed attuale, ha valenza costituzionale e si caratterizza per la peculiare connotazione trasversale, investendo competenze diverse, che ben possono essere regionali o locali, laddove tuttavia deve permanere in capo allo Stato la tutela delle esigenze di carattere unitario che richiedono una disciplina uniforme su tutto il territorio nazionale. In tal senso, Stato ed Autonomie sono legittimati ad intervenire per soddisfare, contestualmente, nell'ambito delle proprie competenze, interessi che attengono a profili complementari della stessa materia, in un equilibrio di poteri, sinergico ed integrato.

In tale ottica appare dunque indifferibile l'approntamento di un nuovo modello organizzativo che consenta il superamento delle carenze strutturali e funzionali emergenti dall'applicazione della legge n. 225 del 1992, in conformità alle recenti e

significative modifiche istituzionali ed alla luce, soprattutto, di una nozione di protezione civile che superi la logica tradizionale e, nel confine mobile segnato dalle opzioni del legislatore, possa esprimere l'evoluzione del sistema, in relazione ai primari interessi da tutelare.

Invero, con una nuova legge sarebbe possibile riconsiderare tutti quegli aspetti che, per il carattere dinamico che li qualifica, sono difficilmente inquadrabili in una netta ripartizione delle competenze e si potrebbero porre le premesse per realizzare un modello organizzativo che, nel rispetto del principio di leale collaborazione, ottimizzi e valorizzi il raccordo centro-periferia, garantendo così una effettiva capacità degli enti territoriali in termini realistici e di qualità.

Sulla scorta delle riflessioni scaturite dalle illustrate tematiche, circa la configurazione istituzionale e strutturale della materia, è già da tempo stato attivato un processo evolutivo, con approfondimento dei problemi, degli obiettivi, delle attribuzioni, delle strutture e dei livelli di responsabilità.

Com'è noto, il settore è stato di recente disciplinato dal decreto-legge 7 settembre 2001, n. 343, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 novembre 2001, n. 401; in proposito, si rammenta che il ricorso alla decretazione d'urgenza è stato dettato da improcrastinabili ragioni di necessità legate alla mancata operatività dell'Agenzia di protezione civile (istituita dall'art. 87 del decreto legislativo n. 300/99) che aveva determinato un clima di incertezza istituzionale, con pregiudizievole ripercussioni sullo svolgimento delle delicate attività connesse alla protezione civile in ordine alla quale, invero, devono essere garantite continuità e funzionalità. Pertanto, con la normativa dettata si intendeva ovviare alla situazione problematica in atto, regolamentandola negli aspetti urgenti da definire, non essendo possibile procedere, in tempi brevi, alla laboriosa opera di riordino normativo richiesta dalla complessità del settore. Sicuramente la normativa posta in essere con il decreto legge ha avuto valore propedeutico, creando le basi per l'elaborazione di un razionale e compiuto quadro legislativo, coerente con le riforme succedutesi nel tempo, con particolare riferimento alle spinte federaliste, nonché alle innovative disposizioni costituzionali.

In tale prospettiva, una nuova legge deve rappresentare una naturale tappa evolutiva, rispondente all'esigenza di riordino del sistema di protezione civile, anche alla luce delle istanze emerse in sede applicativa, sia nei termini di esatta individuazione delle funzioni spettanti allo Stato ed alle Autonomie, sia in relazione all'assetto organizzativo dell'Amministrazione centrale, con la proposizione di un modello tecnico-operativo efficiente ed efficace, al servizio delle Amministrazioni pubbliche, comprese anche quelle regionali e locali.

Al riguardo, appare opportuno precisare che l'art. 3 della legge Costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001, modificando l'art. 117 della Costituzione, inserisce la protezione civile tra le materie di legislazione concorrente, per cui è indubbio che spetti alle Regioni la potestà legislativa, fatta salva la competenza legislativa statale relativamente alla determinazione dei principi fondamentali. Si ritiene, tuttavia, che tale

norma non escluda una competenza statale nella materia, che vada ben oltre la mera determinazione dei principi fondamentali; infatti, benché la protezione civile sia definita di legislazione concorrente, deve essere comunque riconosciuta la competenza statale per gli interventi che esorbitino dalla portata regionale o locale. Si richiamano in tal senso le emergenze di cui all'art. 2, comma 1, lettera c), della legge n. 225 del 1992, determinate da calamità naturali, catastrofi o altri eventi che, per intensità ed estensione, devono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari, in quanto superano l'ambito territoriale di una singola regione, ovvero, pur richiedendo interventi circoscritti all'ambito regionale, necessitano, in ragione della intensità e gravità dell'evento, di risorse nazionali, nonché di pregnanti interventi derogatori, a causa dell'impossibilità delle autonomie locali di gestire l'emergenza in maniera autonoma. Al riguardo, si sottolinea che il conferimento del potere di derogare a disposizioni di legge, anche statali, è significativo di responsabilità politica, tant'è che può essere legittimato esclusivamente da apposita ordinanza emanata ex art. 5, comma 2 della citata legge n. 225 del 1992, previa dichiarazione dello stato di emergenza, ai sensi del comma 1 dello stesso articolo, da parte del Consiglio dei Ministri.

La complessità e delicatezza della materia e il suo impatto ordinamentale rendono pertanto inequivocabile una esclusiva competenza statale, relativamente agli eventi di rilievo nazionale.

Si sottolinea, altresì, che qualificare la protezione civile solo come materia di legislazione concorrente comporterebbe una differenziazione limitativa e discriminante del servizio al cittadino, a seconda dell'attenzione e delle potenzialità organizzative del territorio in cui vive, laddove, invece, occorre garantire al singolo, a prescindere dal contesto territoriale, prestazioni omogenee di adeguata efficienza. In proposito, si richiama l'attenzione sul concetto di sicurezza illustrato alla lettera h) del rinnovato art. 117 della Costituzione, che non può essere considerato limitatamente agli aspetti di competenza delle forze di Polizia, circa il mantenimento dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica, ma assume necessariamente un rilievo più ampio, riguardando tutte le situazioni che incidono sul contesto territoriale e sociale e sono quindi suscettibili di pregiudicare le condizioni personali e sociali dei cittadini e la loro libera espressione e partecipazione alla vita sociale.

Invero, come attestato anche da autorevole fonte ², il concetto di sicurezza è di ampia portata, non circoscritto all'ambito tradizionalmente considerato della sicurezza pubblica, di competenza delle forze dell'ordine, ma concerne il mantenimento di quelle condizioni di sicurezza del tessuto territoriale, economico e sociale del Paese, minacciato, ovvero sconvolto, a causa di eventi naturali o antropici che fondano i principi stessi della protezione civile.

² Cfr. Enciclopedia Giuridica Treccani, volume XXII: "...la sicurezza pubblica si realizza allorchè sono salvaguardate l'incolumità e l'integrità patrimoniale dei cittadini...". Appare evidente che il concetto di sicurezza, in tal senso, richiami il soccorso tecnico urgente assicurato dai vigili del fuoco, ovvero il soccorso pubblico in caso di necessità.

Pertanto, in relazione ai livelli minimi di sicurezza da garantire a tutela dei diritti fondamentali dei cittadini, anche con riferimento ai profili di protezione civile, risulta evidente che il concetto di sicurezza è insito nella nostra Costituzione e configura un interesse fondamentale, da tutelare in via primaria, ampliando i settori di intervento statale, al fine di perfezionare i servizi prestati al cittadino.

Coerentemente con detto quadro, emergono i due profili di competenza statale: 1) la determinazione dei principi fondamentali ai quali le regioni dovranno attenersi per legiferare in materia di protezione civile; 2) la costituzione di un'organizzazione centrale in grado di garantire livelli minimi di sicurezza sul territorio nazionale, in caso di interventi inadeguati, di assenza di legislazione regionale, ovvero per far fronte a specifiche richieste regionali; in tal senso, non si riscontrano elementi invasivi delle competenze regionali e locali, in quanto all'intervento statale viene attribuita valenza sussidiaria.

In tale ottica, appare ragionevole confermare la scelta istituzionale di riferire il sistema della protezione civile al Presidente del Consiglio dei Ministri, atteso che l'interesse pubblico di cui è espressione detta materia è un interesse pubblico non settoriale e richiede dunque un adeguato potere di coordinamento e direzione unitaria, in quanto deve esplicarsi su un'organizzazione politico-amministrativa complessa ed articolata, in cui si inseriscono enti dotati di autonomia costituzionalmente garantita.

Peraltro, pur individuando il Presidente del Consiglio dei Ministri come organo centrale, deve tenersi conto che, per ragioni di imputazione giuridico-amministrativa, è indispensabile creare un qualificato punto di riferimento operativo, un centro cui possa far capo non la funzione in sé, bensì l'attività di coordinamento della funzione; da qui la previsione di un Ministro "coadiutore" del Presidente del Consiglio, che può ricevere direttamente dalla legge l'attribuzione delle sue competenze, ovvero ripeterle da un provvedimento di delega del Presidente stesso.

Al riguardo, tuttavia, non può non riconoscersi che, comunque, l'attività di coordinamento debba essere affidata ad un'Autorità in grado di porla validamente in essere, sulla scorta di competenze istituzionali che trovino fondamento in tradizioni di funzionalità, certezza di strutture, poteri *extra ordinem*, anche con riferimento ai profili di sicurezza ed ordine pubblico, senza trascurare al contempo la rispondenza alle avvertite esigenze della società locale ed in stretto collegamento con essa.

In ragione delle suddette considerazioni, si ritiene fondata, a livello istituzionale, la consuetudine della delega al Ministro dell'Interno, che risolve, tra l'altro, il problema del potere di direzione operativa a livello centrale ed a livello periferico, atteso che dell'apparato del Ministero dell'Interno fanno parte due componenti fondamentali della protezione civile: i prefetti ed il corpo nazionale dei vigili del fuoco.

Dal sistema di protezione civile così delineato emerge dunque, ulteriormente, l'esigenza di approntare una nuova disciplina che affermi un impianto organico e coerente con l'attuale assetto ordinamentale – anche in relazione ai poteri attribuiti al Ministero dell'Interno in materia di "difesa civile e politiche di protezione civile"

dall'art. 14, comma 1 del D.lgs. 30 luglio 1999, n. 300 – prevedendo una struttura unica, in cui possa trovare unitaria ed armonica composizione ogni pregiudizievole conflittualità, in conformità ai principi di economicità e funzionalità. Si ritiene, peraltro, che detta struttura unica, dovendo gestire profili operativi, trovi ideale collocazione presso il Ministero dell'Interno, dove è allocata la struttura centrale di soccorso, realizzando così uno snellimento strutturale e burocratico.

Per quanto riguarda il ruolo dei Prefetti in ambito locale, l'organizzazione su territorio riconduce inequivocabilmente al rappresentante del Governo sul territorio - unica autorità competente a garantire l'apporto delle forze armate e delle forze dell'ordine - la responsabilità della direzione unitaria dei servizi di emergenza in provincia e dell'adozione dei conseguenti provvedimenti gestionali in occasione delle emergenze di rilievo nazionale.

Pertanto, anche in relazione alle argomentazioni sopra illustrate, si ribadisce il pregnante ruolo del Prefetto che opera, nel pieno rispetto delle competenze regionali, quale responsabile dei servizi di protezione civile di competenza dello Stato.

Una nuova legge, che tenga conto dei punti focali tratteggiati, appare rispondente ad una visione evolutiva e moderna delle problematiche di protezione civile ed in particolare, alla luce della migliore esperienza acquisita negli anni, consente ai Prefetti di riaffermare al meglio il proprio ruolo istituzionale di garanti dell'azione complessiva dell'Amministrazione verso il cittadino, secondo un'ottica che vede l'Amministrazione stessa non meramente legata a interessi di settore, ma in grado di corrispondere, compiutamente, ai bisogni della collettività.



ATTIVITÀ
LEGISLATIVA

Consuntivi dell'attività legislativa del Governo

Nadia Minati

Rispetto al prospetto relativo ai primi consuntivi dell'attività legislativa del Governo, pubblicato nel precedente numero della rivista riguardante il periodo gennaio-aprile 2002, si ritiene di evidenziare, per una più agevole lettura, i provvedimenti legislativi deliberati dal Governo nel periodo maggio-agosto dell'anno in corso secondo l'ordine cronologico di approvazione da parte del Consiglio dei Ministri.

Come risulta dal prospetto, il 3 maggio 2002 il Consiglio dei Ministri ha deliberato un provvedimento d'urgenza (D.L. 6 maggio 2002 n.83 recante disposizioni urgenti in materia di sicurezza personale ed ulteriori misure per assicurare la funzionalità degli uffici dell'Amministrazione, convertito nella legge n.133 del 2 luglio 2002) finalizzato ad un rafforzamento delle misure di protezione delle persone ritenute a rischio, prevedendo in particolare l'istituzione di un apposito Ufficio centrale interforze per la sicurezza individuale (UCIS), al quale spetta il compito di assicurare l'adozione di misure di protezione e vigilanza.

Nella seduta del 3 maggio 2002, su proposta del Presidente Berlusconi e dei Ministri Frattini, Scajola e Martino, il Governo ha varato anche la riforma dell'ordinamento dei Servizi di informazione e sicurezza (Modifiche ed integrazioni alla legge 24 ottobre 1977, n.801, recante istituzione ed ordinamento dei Servizi per l'informazione e la sicurezza e disciplina del segreto di Stato) intesa a migliorare la funzionalità delle attività svolte a tutela della sicurezza dello Stato e ad introdurre garanzie funzionali per il personale dei Servizi. Il provvedimento (A.S.1513) è attualmente all'esame delle Commissioni Affari Costituzionali e Difesa del Senato, in sede referente.

Per gli aspetti relativi alla sicurezza stradale, il Ministro dell'interno è concertante nel disegno di legge varato dal Governo sulla revisione del nuovo codice della strada (Modifiche alla legge 22 marzo 2001, n.85, e disposizioni per la revisione del nuovo codice della strada).

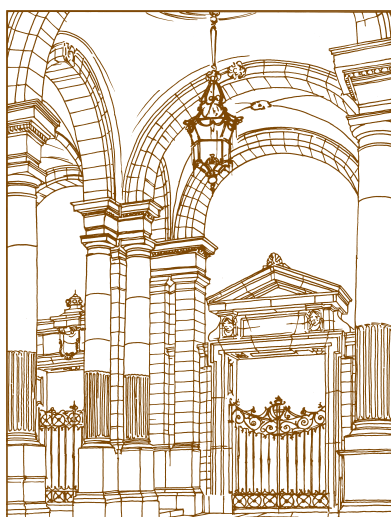
Il disegno di legge, in corso di esame presso la Commissione Trasporti della Camera dei Deputati, fissa al 31 dicembre 2002 il termine per l'esercizio delle deleghe da parte del Governo per il completamento della riforma del codice della strada, riforma in parte già anticipata dal decreto legislativo 15 gennaio 2002, n.9.

I principi e i criteri direttivi previsti vengono dettati tenendo conto delle competenze delle regioni e degli enti locali in considerazione delle recenti modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione.

Al fine di offrire accoglienza ad alcuni palestinesi che avevano occupato il convento francescano e la basilica della Natività in Betlemme in occasione di operazioni militari eseguite dalle Forze armate israeliane, il Governo italiano ha poi approvato un provvedimento d'urgenza finalizzato ad adottare le misure ritenute necessarie per permettere l'ingresso e la permanenza per un periodo massimo di 12 mesi a tre stranieri che, in base ad accordi raggiunti, si è ritenuto di accogliere per motivi umanitari.

Il provvedimento (D.L. 22 maggio 2002,n.97 recante misure urgenti per assicurare ospitalità temporanea e protezione ad alcuni palestinesi, convertito nella legge n.141 del 19 luglio 2002), varato dal Consiglio dei Ministri il 21 maggio 2002, prevede tra l'altro che il Ministro dell'interno, co-presentatore del provvedimento, adotti le misure adeguate per la tutela della sicurezza personale degli ospiti e per prevenire pericoli per l'ordine pubblico e la sicurezza interna ed internazionale degli Stati dell'Unione europea.

Il 20 giugno 2002 il Consiglio dei Ministri ha infine approvato un decreto-legge (D.L.20 giugno 2002,n.121 recante disposizioni urgenti per garantire la sicurezza nella circolazione stradale, convertito nella legge n.168 del 1°agosto 2002) che, anticipando l'entrata in vigore di alcune disposizioni del nuovo codice al fine di migliorare i livelli di sicurezza della circolazione stradale, introduce tra l'altro l'uso degli anabbaglianti e delle luci di posizioni per motocicli, ciclomotori ed autoveicoli anche nelle ore diurne e su particolari tipi di schede.





Ministero dell'Interno

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

Tipo	Provvedimenti	Deliberati dal Consiglio dei Ministri il	Presentati in Parlamento	STATO ITER IN PARLAMENTO										
				Camera		Senato		Camera		Senato				
				Comm	Aula	Comm	Aula	Comm	Aula	Comm	Aula			
DL	Decreto-legge n. 217 Organizzazione del Governo (App. Cam. AS 472)	11/06/01	Camera 12/06/01	04/07/01	12/07/01	30/07/01	02/08/01							02/08/2001 Legge n. 317 del 03/08/01
DL	Decreto-legge n.294 – Missioni interna- zionali di pace in Albania (App. Cam. A.S. 592)	11/07/01	Camera 19/07/01	26/07/01	02/08/01	03/08/01	03/08/01							03/08/2001 Legge n. 339 del 29/08/01
DDL	Completamento e ag- giornamento dati rile- vazione italiani resi- denti all'estero (app. Sen. AC 2255)	02/08/01	Senato 14/09/01			11/12/01	31/01/02	07/03/02	09/05/02					09/05/2002 Legge n. 104 del 27/05/02
DDL	Legge comunitaria 2001 (app. Cam. mod. Sen. AC 1533-B)	02/08/01	Camera 06/09/01	31/10/01	06/11/01	18/12/01	24/01/01	12/02/02	20/02/02					20/02/2002 Legge n. 39 del 01/03/02
DDL	Delega per la rifor- ma dell'organizza- zione del governo e della Presidenza del Consiglio (app. Cam. mod. Sen. AC 1534- B)	02/08/01	Camera 06/09/01	13/11/01	27/11/01	07/02/02	19/03/02	29/05/02	26/06/02					26/06/2002 Legge n. 137 del 06/07/02

Consuntivi

Tipo	Provvedimenti	Deliberati dal Consiglio dei Ministri	Presentati in Parlamento	STATO ITER IN PARLAMENTO								Approvati definitivamente
				Camera		Senato		Camera		Senato		
				Comm	Aula	Comm	Aula	Comm	Aula	Comm	Aula	
DL	Decreto-legge n. 312 Proroga termine rilevazione cittadini italiani residenti all'estero (app. Sen. AC 1586)	02/08/01	Senato 03/08/01			13/09/01	18/09/01	20/09/01	25/09/01			25/09/2001 Legge n. 358 del 01/10/01
RAT	<i>Ratifica protocolli opzionali alla Convenzione diritti fanciullo (app. Sen. AC 2049)</i>	02/08/01	Senato 26/09/01			14/11/01	28/11/01	07/02/02	20/02/02			20/02/2002 Legge n. 46 dell' 11/03/02
RAT	<i>Ratifica Trattato di Nizza e atti connessi (app. Cam. AS 1285)</i>	02/08/01	Camera 17/09/01	31/01/02	26/03/02	16/04/02	07/05/02					07/05/2002 Legge n. 102 dell' 11/05/02
DL	Decreto-legge n. 336 Fenomeni violenza in occasione competizioni sportive (app. Sen. mod. Cam. AS 610-B)	09/08/01	Senato 21/08/01			27/09/01	09/10/01	10/10/01	11/10/01	16/10/01	17/10/01	17/10/2001 Legge n. 377 del 19/10/01
DL	Misure contro la tratta di persona (app. Cam. AS 885)	09/08/01	Camera 18/09/01	15/11/01	21/11/01	05/06/02						

Tipo	Provvedimenti	Deliberati dal Consiglio dei Ministri il	Presentati in Parlamento	STATO ITER IN PARLAMENTO										Approvati definitivamente						
				Camera		Senato		Camera		Senato		Senato								
				Comm	Aula	Comm	Aula	Comm	Aula	Comm	Aula	Comm	Aula							
DDL	Disposizioni in materia di svolgimento di competizioni sportive (app. Cam. A.C 1706)	09/08/01	Camera 04/10/01	I																
DL	DL n. 343, coordinamento operativo strutture attività di protezione civile (app. Sen. mod. Cam. AS 624-B)	07/09/01	Senato 13/09/01				26/09/01	17/10/01	23/10/01	24/10/01	06/11/01	8/11/01								08/11/2001 Legge n. 401 del 09/11/01
DL	Decreto-legge n. 348 Partecipazione militare italiana missione internazionale di pace in Macedonia (app. Cam. AS 747)	14/09/01	Camera 19/09/01	09/10/01	17/10/01	23/10/01	15/11/01													15/11/2001 Legge n. 406 del 16/11/01
RAT	Ratifica protocollo adeguamento Accordo europeo tra Comunità europee e Ungheria (app. Sen. AC 2050)	21/09/01	Camera 01/10/01 Senato 10/10/01				14/11/01	28/11/01	07/02/02	20/02/02										20/02/2002 Legge n. 41 dell'11/03/02

Di iniziativa o di concerto
D'interesse

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

Consuntivi

Tipo	Provvedimenti	Deliberati dal Consiglio dei Ministri	Presentati in Parlamento	STATO ITER IN PARLAMENTO								Approvati definitivamente	
				Camera		Senato		Camera		Senato			
				Comm	Aula	Comm	Aula	Comm	Aula	Comm	Aula		
DDL	Riordino dirigenza statale e scambio di esperienze e interazioni tra pubblico e privato (app. Cam. mod. Sen. AC 1696-B)	21/09/01	Camera 02/10/01	17/01/02	23/01/02	14/03/02	17/04/02	12/06/02	19/06/02				19/06/2002 Legge n. 145 del 15/07/02
RAT	<i>Ratifica Accordo tra Italia e Russia in materia doganale (app. Cam, AS 1053)</i>	21/09/01	Camera 18/10/01	29/11/01	23/01/02	28/02/02	21/03/02						21/03/2002 Legge n. 71 del 02/04/02
DDL	Formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2002 (app. Sen. mod. cam. AS 699-B)	27/09/01	Senato 29/09/01			31/10/01	15/11/01	07/12/01	19/12/01	21/12/01	22/12/01		22/12/2001 Legge n. 448 del 28/12/01
DDL	Bilancio di previsione dello Stato anno finanziario 2002 e bilancio pluriennale triennio 2002-2004 (app. Sen. mod. Cam AS 700-B)	27/09/01	Senato 29/09/01			31/10/01	15/11/01	07/12/01	19/12/01	21/12/01	22/12/01		22/12/2001 Legge n. 449 del 28/12/01

Tipo	Provvedimenti	Deliberati dal Consiglio dei Ministri il	Presentati in Parlamento	STATO ITER IN PARLAMENTO								Approvati definitivamente
				Camera		Senato		Camera		Senato		
				Comm	Aula	Comm	Aula	Comm	Aula	Comm	Aula	
DL	D.L. n. 535 Disposizioni sanzionatorie inoltrazioni misure adottate nei confronti dei Taliban (app. Sen. mod. Cam. AS 695-B)	27/09/01	Senato 29/09/01			16/10/01	24/10/01	15/11/01	20/11/01	22/11/01	27/11/01	27/11/2001 Legge n. 415 del 27/11/01
DL	D.L. n. 369 Misure per reprimere e contrastare il finanziamento del terrorismo internazionale (app. Cam. mod. Sen. AC 1756-B)	12/10/01	Camera 15/10/01	7/11/01	13/11/01	29/11/01	29/11/01	11/12/01	12/12/01			12/12/2001 Legge n. 431 del 14/12/01
DDL	Modifica della normativa in materia di immigrazione e di asilo (app. Sen. AC 2454)	12/10/01	Senato 02/11/01			13/02/02	28/02/02	09/05/02	04/06/02	19/06/02	11/07/02	11/07/2002 (non ancora pubblicato)
DL	Legge di semplificazione 2001 (app. Sen. AC 2579)	12/10/01	Senato 25/10/01			27/02/02	27/03/02	1				
RAT	<i>Ratifica Accordo tra Italia e Slovenia sulla promozione e protezione degli investimenti (AC 1837)</i>	12/10/01	Camera 24/10/01	03/07/02								

Di iniziativa o di concerto
D'interesse

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

Tipo	Provvedimenti	Deliberati dal Consiglio dei Ministri il	Presentati in Parlamento	STATO ITER IN PARLAMENTO								Approvati definitivamente
				Camera		Senato		Camera		Senato		
				Comm	Aula	Comm	Aula	Comm	Aula	Comm	Aula	
DL	DL n. 374 Disposizioni urgenti per contrastare il terrorismo internazionale (app. Cam. mod. Sen. mod. cam. AS 884-B)	18/10/01	Camera 19/10/01	15/11/01	21/11/01	05/12/01	06/12/01	11/12/01	12/12/01	12/12/01	12/12/01	12/12/2001 Legge n. 438 del 15/12/01
RAT	Ratifica Accordo di partenariato tra le Comunità europee e il Turkmenistan (AS 847)	18/10/01	Senato 15/11/01			18/06/02						
RAT	Ratifica Accordo tra Italia e Hong Kong sul trasferimento delle persone condannate (app. Sen AC 2557)	18/10/01	Senato 09/11/01			07/02/02	21/03/02	30/05/02	19/06/02			19/06/2002 Legge n. 149 dell'11/07/02
RAT	Ratifica Convenzione internazionale per la repressione degli attentati terroristici con esplosivo (AC 2074)	26/10/01	Camera 07/12/01	12/06/02	19/06/02	18/07/02	24/07/02					

Tipo	Provvedimenti	Deliberati dal Consiglio dei Ministri il	Presentati in Parlamento	STATO ITER IN PARLAMENTO						Approvati definitivamente		
				Camera		Senato		Camera			Senato	
				Comm	Aula	Comm	Aula	Comm	Aula		Comm	Aula
RAT	<i>Ratifica Accordo tra Italia e Bosnia Erzegovina sulla promozione e protezione degli investimenti (app. Sen. AC 2558)</i>	26/10/01	Senato 09/11/01			14/03/02	21/03/02	30/05/02	19/06/02		19/06/02 11/07/02	
RAT	<i>Ratifica Trattato tra Italia e Spagna per il perseguimento di gravi reati (AC 1934)</i>	08/11/01	Camera 13/11/01	27/06/02								
DDL	Norme relative al deposito legale dei documenti di interesse culturale destinati all'uso pubblico (AS 894)	08/11/01	Senato 27/11/01			29/05/02						
DDL	Piano nazionale degli asili nido (AC 2020)	08/11/01	Camera 23/11/01	XII								
DDL	Disposizioni ordinarie in materia di pubblica amministrazione (app. Cam. AS 1271)	15/11/01	Camera 19/12/01	07/03/02	19/03/02				17/07/02			

Di iniziativa o di concerto

D'interesse

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

Consuntivi

Tipo	Provvedimenti	Deliberati dal Consiglio dei Ministri il	Presentati in Parlamento	STATO ITER IN PARLAMENTO										Approvati definitivamente
				Camera		Senato		Camera		Senato		Senato		
				Comm	Aula	Comm	Aula	Comm	Aula	Comm	Aula	Comm	Aula	
DDL	Disposizioni in materia di infrastrutture e trasporti (app. cam. AS 1246)	15/11/01	Camera 28/11/01	28/02/02	13/03/02	20/06/02	26/06/02	11/07/02	17/07/02					17/07/02 (non ancora pubblicato)
DDL	Disposizioni in materia ambientale (app. Cam. AS. 1121)	15/11/01	Camera 28/11/01	31/01/02	06/02/02	26/03/02	29/05/02	19/06/02	02/07/02					02/07/02 (non ancora pubblicato)
RAT	<i>Ratifica Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli (AC 2105)</i>	29/11/01	Camera 14/12/01	III										
RAT	<i>Ratifica Accordo tra Italia e Australia per cittadini australiani che intendano contrarre matrimonio in Italia (AC 2133)</i>	13/12/01	Camera 20/12/01	11/06/02	02/07/02	III								
DL	D.L. n. 451 Proroga della partecipazione italiana ad operazioni militari internazionali (app. Sen. mod. cam. AS 1001-B)	21/12/01	Senato 29/12/01			24/01/02	30/01/02	07/02/02	14/02/02	20/02/02	21/02/02			21/02/02 Legge n. 15 del 27/02/02

Tipo	Provvedimenti	Deliberati dal Consiglio dei Ministri il	Presentati in Parlamento	STATO ITER IN PARLAMENTO								Approvati definitivamente		
				Camera		Senato		Camera		Senato				
				Comm	Aula	Comm	Aula	Comm	Aula	Comm	Aula			
DDL	Disposizioni di attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione (AS 1094)	25/01/02	Senato 04/02/02			25/06/02								
RAT	<i>Ratifica Convenzione relativa assistenza giudiziaria in materia penale tra Stati membri dell'Unione europea (AC 2372)</i>	25/01/02	Camera 20/02/02	II e III										
RAT	<i>Ratifica Accordo tra Italia e Lituania sul la cooperazione nel campo della difesa (AC 2361)</i>	01/02/02	Camera 15/02/02	18/04/02	19/06/02	III								
RAT	<i>Ratifica Accordo tra Italia e Armenia sull'autotrasporto internazionale di viaggiatori e merci (AS 1173)</i>	01/02/02	Senato 21/02/02			13/06/02	24/07/02							
RAT	<i>Ratifica Convenzione di sicurezza sociale tra la santa Sede e la repubblica italiana (AS 1152)</i>	07/02/02	Senato 18/02/02				III							

Di iniziativa o di concerto
D'interesse

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

Consuntivi

Tipo	Provvedimenti	Deliberati dal Consiglio dei Ministri il	Presentati in Parlamento	STATO ITER IN PARLAMENTO								Approvati definitivamente							
				Camera		Senato		Camera		Senato									
				Comm	Aula	Comm	Aula	Comm	Aula	Comm	Aula								
RAT	<i>Ratifica Protocolli di attuazione della Convenzione internazionale per la protezione delle Alpi (AC 2381)</i>	07/02/02	Camera 21/02/02	30/05/02															
RAT	<i>Ratifica Convenzione internazionale per la repressione del terrorismo (AC 2412)</i>	14/02/02	Camera 26/02/02	12/06/02	19/06/02	23/07/02	24/07/02	II e III											
RAT	<i>Ratifica Accordo di mutua assistenza per le infrazioni doganali tra Italia e Macedonia (AC 2459)</i>	14/02/02	Camera 05/03/02	30/05/02	19/06/02		III												
RAT	<i>Ratifica Accordo internazionale di collaborazione culturale tra Italia e OLP (AC 2460)</i>	14/02/02	Camera 05/03/02	30/05/02	19/06/02		III												
RAT	<i>Ratifica Accordo tra Italia e Armenia sulla protezione degli investimenti (AS 1186)</i>	14/02/02	Senato 26/02/02				14/05/02	28/05/02	3/07/02										

Tipo	Provvedimenti	Deliberati dal Consiglio dei Ministri il	Presentati in Parlamento	STATO ITER IN PARLAMENTO								Approvati definitivamente	
				Camera		Senato		Camera		Senato			
				Comm	Aula	Comm	Aula	Comm	Aula	Comm	Aula		
DL	D.L. n. 17 Conferenza internazionale di Palermo sull'e-government per lo sviluppo (app. Cam. AS 1321)	21/02/02	Camera 27/02/02	14/03/02	9/04/02	16/04/02	17/04/02						17/04/02 Legge n. 76 del 22/04/02
DL	D.L. n. 13 Disposizioni per assicurare la funzionalità degli enti locali (app. Sen. mod. Cam. AS 1182-B)	21/02/02	Senato 25/02/02			19/03/02	26/03/02	10/04/02	11/04/02	16/04/02			16/04/2002 Legge n. 75 del 24/04/02
DDL	Esercizio del diritto di voto in occasione delle consultazioni elettorali (app. Sen. AC 2600)	21/02/02	Senato 06/03/02			27/03/02	03/04/02	10/04/02	11/04/02				11/04/2002 Legge n. 62 del 16/04/02
DDL	Norme sulla libertà e abrogazione della legislazione sui culti ammessi (AC 2531)	01/03/02	Camera 18/03/02		I								
RAT	<i>Ratifica Accordo tra Italia Islanda di cooperazione culturale, scientifica e tecnologica (AS 1308)</i>	20/03/02	Senato 04/04/02			02/07/02	24/07/02						

Di iniziativa o di concerto

D'interesse

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

Tipo	Provvedimenti	Deliberati dal Consiglio dei Ministri il	Presentati in Parlamento	STATO ITER IN PARLAMENTO								Approvati definitivamente			
				Camera		Senato		Camera		Senato					
				Comm	Aula	Comm	Aula	Comm	Aula	Comm	Aula				
DL	Legge Comunitaria 2002 (AS 1329)	28/03/02	Senato 12/04/02			20/06/02	17/07/02								
DL	D.L. n. 51 Contrasto all'immigrazione clandestina (app Cam. AS 1408)	28/03/02	Camera 08/04/02	23/04/02	14/05/02	29/05/02	04/06/02								04/06/2002 Legge n. 106 del 07/06/02
DL	D.L. n. 64 Prosecuzione della partecipazione italiana ad operazioni militari internazionali (AC 2666)	11/04/02	Camera 18/04/02	27/05/02	04/06/02	05/06/02	11/06/02								11/06/2002 Legge n. 116 del 15/06/02
DL	D.L. n. 68 Settore zootecnico e per la lotta agli incendi boschivi (AS 1347)	11/04/02	Camera 19/04/02			15/05/02	16/05/02	04/06/02	13/06/02						13/06/2002 Legge n. 118 del 18/06/02
DL	D.L. n. 83 Istituzione dell'Ufficio interforze per la sicurezza individuale (UCIS) (AC 2828/A)	03/05/02	Senato 07/05/02			29/05/02	05/06/02	20/06/02	27/06/02						27/06/2002 Legge n. 133 del 02/07/02

Tipo	Provvedimenti	Deliberati dal Consiglio dei Ministri il	Presentati in Parlamento	STATO ITER IN PARLAMENTO								Approvati definitivamente		
				Camera		Senato		Camera		Senato				
				Comm	Aula	Comm	Aula	Comm	Aula	Comm	Aula			
DDL	Riforma servizi di sicurezza (AS 1513)	03/05/02	Senato 19/06/02			I e IV								
DDL	Differimento termine per completamento Codice della strada (AC 2851)	03/05/02	Camera 21/06/02	IX										
DL	D.L. n. 97 Misure urgenti per assicurare l'ospitalità temporanea e protezione ad alcuni palestinesi (AC 2780)	21/05/02	Camera 22/05/02	12/06/02	19/06/02	02/07/02	16/07/02						16/07/2002 Legge n. 141 del 19/07/02	
DL	D.L. n. 121 disposizioni urgenti per garantire la sicurezza della circolazione (AC 2892)	20/06/02	Camera 21/06/02	04/07/02	09/07/02	24/07/02	30/07/02						30/07/2002 (non ancora pubblicato)	
DL	D.L. n. 195/02 disposizioni urgenti in materia di legalizzazione del lavoro irregolare di extracomunitari (A.S. 1692)	06/09/02	Senato 09/09/02	I e XI										

Di iniziativa o di concerto

D'interesse