

**QUADRIMESTRALE D'INFORMAZIONE ISTITUZIONALE**

itinerari  
interni



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

ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO  
LIBRERIA DELLO STATO

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

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

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

Direttore responsabile:

*Carlo Mosca*

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  
 - *La qualità di Copenaghen* ..... Pag. 11

### PUBBLICA SICUREZZA

- Pierluigi COZZOLI  
 - *Progetto di riforma per un più efficace sostegno alle vittime di gravi reati* ..... » 31
- Giovanni MIGLIORELLI  
 - *Regolamento sui prelievi da destinare al fondo di solidarietà per le vittime dell'estorsione e dell'usura* ..... » 67

### PIANIFICAZIONE E CONTROLLO

- Servizio di controllo interno  
 - *Il monitoraggio dell'attuazione della direttiva annuale 2002* ..... » 77

### RELAZIONI PARLAMENTARI

- Giuseppe PISANU  
 - *Audizione sul fenomeno della criminalità organizzata di stampo mafioso* ..... » 87
- *Audizione sulle linee programmatiche del dicastero dell'Interno* ..... » 115

### ORDINAMENTO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

- Ciro SILVESTRO  
 - *Il Consiglio di Stato e la definizione della dirigenzialità della carriera prefettizia* ..... » 141

### CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

- Giancarlo DI MURO  
 - *Contenzioso in materia di espulsione promosso da taluni cittadini bosniaci contro lo Stato Italiano* ..... » 153

### RELAZIONI COMUNITARIE

- a cura di Gloria SPORTOLETTI  
 - *Contributo per la relazione annuale del Governo al Parlamento sulla partecipazione all'Unione Europea* ..... » 165

### IMMIGRAZIONE E ASILO

- Anna Maria CARRASCO  
 - *Repertorio grafico delle principali innovazioni della nuova disciplina sull'immigrazione* ..... » 175

**PROTEZIONE E DIFESA CIVILE**

Maria Antonietta CERNIGLIA

- *Spunti giurisprudenziali sulla protezione civile e profili di interesse per il Ministero dell'Interno* ..... » 193

Roberta SERAFINI

- *Difesa civile: un'esigenza antica dello Stato moderno* ..... » 199

**CIRCOLAZIONE E SICUREZZA STRADALE**

Gianfelice BELLESINI

- *Codice della strada: una riforma in progressione* ..... » 209

**ATTIVITÀ LEGISLATIVA**

Nadia MINATI

- *Il punto di situazione al 31 dicembre 2002* ..... » 219

INNOVAZIONE  
E  
PROGETTUALITÀ

## La “qualità” di Copenaghen

*Leopoldo Falco*

1. *La 2ª Conferenza internazionale sulla qualità della pubblica amministrazione: una grande occasione di confronto sull'innovazione e sul cambiamento*
2. *I messaggi più forti, le tematiche di più diretto interesse*
3. *L'investimento sulle risorse umane, la diffusione dei processi di change management*
4. *La comunicazione esterna e la promozione della ricerca sociale*
5. *La comunicazione interna*
6. *Il miglioramento della dinamica delle relazioni sindacali*
7. *L'investimento nella tecnologia e nella diffusione di una nuova cultura informatica*
8. *La semplificazione delle procedure*
9. *L'innovazione e la progettualità*

### **La 2° Conferenza internazionale sulla qualità della pubblica amministrazione: una grande occasione di confronto sull'innovazione e sul cambiamento**

Ho avuto l'opportunità ed il piacere di partecipare, unitamente ai colleghi che con me sono stati incaricati di curare l'innovazione e la progettualità nell'ambito dell'Ufficio Legislativo del Ministero dell'Interno, alla 2° Conferenza sulla qualità della pubblica amministrazione, svoltasi a Copenaghen dal 2 al 4 ottobre scorso.

La predetta Conferenza ha fatto seguito a quella tenutasi nel maggio 2000 a Lisbona, che per prima chiamò i Paesi dell'Unione Europea a confrontarsi sull'innovazione e sul cambiamento nelle pubbliche amministrazioni: in quell'occasione fu presentato il progetto pilota del CAF (“Common assessment framework”), primo tentativo di cooperazione europea finalizzato a migliorare le prestazioni delle pubbliche amministrazioni con l'utilizzo delle tecniche di management di qualità.

La Conferenza di Copenaghen, dove è stata presentata una seconda versione del CAF, molto più completa e corredata di numerosi casi di eccellenza, ha rappresentato “il risultato degli sforzi congiunti dei 15 Stati Membri per rafforzare la cooperazione e lo scambio di esperienze nel settore dello sviluppo organizzativo della qualità” (la definizione è del sito [www.cantieripa.it](http://www.cantieripa.it)).

Scambio di esperienze che si è inteso favorire selezionando e presentando nel corso dei lavori i migliori casi di eccellenza, le “best practices” di tutti gli Stati dell'Unione Europea e proponendo anche alcune esperienze di Paesi geograficamente lontani (Australia, Canada), estremamente significative ed avanzate.

Arrivando a Copenaghen si prova subito una sensazione di spazio: già dall'aereo, atterrando, si osserva lo spettacolo, affascinante, dell'incontro tra il mare, lo scuro mare Baltico, e la terraferma, che tale quasi non sembra, in quanto frastagliata in tante isole e lembi di terra nei quali le acque si insinuano profondamente, al punto che riesce difficile dall'alto individuarne con precisione il punto di incontro.

Se la natura fornisce uno spettacolo di grande ampiezza ed energia, la capitale dà di sé subito un'immagine di compostezza e di ordine: ancora grandi spazi, con strade e piazze di grande ampiezza e molto verde, ma soprattutto una generale espressione di disciplina e di organizzazione.

Disciplina ed organizzazione.

Il monumentale Centro Congressi, che ha ospitato per tre giorni con assoluta facilità i lavori della Conferenza e dunque 1200 operatori, appare imponente nelle dimensioni e nella struttura, estremamente snella, quasi prefabbricata.

Entrandovi ho riprovato quelle sensazioni già avvertite al mio arrivo a Copenaghen: grandi spazi, estrema funzionalità, organizzazione e disciplina, e soprattutto clima di grande evento, palpabile già nella presentazione dei lavori, articolata e rilevante per la ricchezza dell'offerta.

Ho avvertito pertanto un forte interesse per il modo, davvero magistrale, in cui l'evento era stato preparato e gestito: la concreta dimostrazione della possibile grande qualità dell'organizzazione.

Questa constatazione non è solo preliminare: infatti una Conferenza che presenta dei modelli organizzativi di qualità può essere convincente ed in qualche modo coerente solo se si svolge in un contesto a sua volta altamente qualitativo, ovvero proponendo un modello organizzativo la cui efficienza sia direttamente verificabile dai partecipanti.

L'organizzazione della Conferenza doveva insomma essere la prima "best practice" e la rappresentazione è stata senza dubbio convincente.

Di grande qualità è stato tutto l'evento: il piano dei lavori, l'ampia proposta di interventi, le testimonianze ed i gruppi di lavoro; l'organizzazione anche logistica, le sistemazioni dei convegnisti negli alberghi della città, i servizi di trasporto, i momenti di socializzazione ("social events"), quali la magnifica serata di gala, i rapidi e perfetti lunch, nel corso dei quali i 1200 convegnisti hanno pranzato, e benissimo, senza che si provocassero file ed assembramenti, in ambienti che disperdevano perfettamente il rumore e consentivano momenti di approfondimento e di dibattito.

Tutto ciò ha senza dubbio legittimato l'assunto, più volte ribadito nei diversi interventi, che la "qualità" dell'organizzazione è premessa necessaria per ottenere delle prestazioni e dei servizi di qualità e che si deve investire decisamente sulle risorse umane e sulla cultura dell'organizzazione, anche perché la "qualità" dei servizi resi dalle amministrazioni ai cittadini influisce a tal punto sul miglioramento della "qualità" della vita da giustificare gli investimenti operati sull'innovazione ed il cambiamento, soprattutto culturale, nelle pubbliche amministrazioni.

Il programma dei lavori, articolato in 3 giornate, ha ricompreso:

- 5 sedute plenarie (plenary sessions), nel corso delle quali si sono susseguiti interventi e testimonianze provenienti anche da paesi extraeuropei (USA, Canada, Australia);
- 15 presentazioni tematiche (panel presentation), che hanno approfondito specifiche tematiche concernenti l'innovazione ed il cambiamento nelle pubbliche amministrazioni;
- 48 gruppi di lavoro (workshops), nel corso dei quali sono state presentate e discusse delle esperienze di eccellenza ritenute significative (best practices);
- degli spazi “aperti” previsti per consentire ai partecipanti di presentare ed esaminare in gruppi “spontanei” specifiche questioni o temi di interesse emersi nel corso dei lavori;
- dei “tavoli di confronto” (learning circles), ovvero dei momenti di riflessione comune, programmati e svolti durante il pranzo, tra non più di 12 partecipanti, di diverse nazionalità, su tematiche non predefinite;
- una speciale area informatica (ciber café), che ha offerto l'accesso a siti recanti informazioni su modelli organizzativi di diverse realtà amministrative.

La Conferenza si è sviluppata per tre giorni a ritmi molto sostenuti, che hanno tuttavia previsto ampi spazi dedicati allo scambio di esperienze ed alla comunicazione tra i partecipanti, in quanto appunto uno degli obiettivi primari era quello di favorire al massimo le interazioni: anche alla cena di gala, svoltasi nella splendida Galleria Nazionale Danese, i posti erano rigorosamente assegnati per assicurare a tutti i tavoli la presenza di partecipanti di diversa nazionalità.

D'altra parte, la scelta operata di far svolgere i lavori esclusivamente in lingua inglese, prevedendo solo in limitati casi delle traduzioni in francese, era finalizzata a favorire al massimo le comunicazioni tra i partecipanti dei 37 Paesi presenti, “costringendoli” a parlare tutti in un'unica lingua: l'obiettivo è stato conseguito, anche per la frequenza dei momenti interattivi.

L'ampiezza dell'offerta proposta ed il vero e proprio “bombardamento” di testimonianze, informazioni, casi di studio, commenti a cui siamo stati sottoposti ha reso difficile selezionare i lavori da seguire: ci siamo ritrovati in più occasioni, con i colleghi, a fronte di opzioni numerose e tutte interessanti, a scambiarci via via indicazioni e commenti ed a distribuirci tra i numerosi panels e workshops, anche modificando le scelte originariamente comunicate all'organizzazione.

La successiva lettura dell'ampio materiale raccolto sulle esperienze organizzative dei paesi partecipanti ha contribuito ad accrescere la consapevolezza delle dimensioni dell'evento e della sua portata ed anche delle prospettive del confronto avvenuto.

Difficile, anche a posteriori, individuare tra i tanti inputs forniti quelli più significativi: abbiamo infine ritenuto di approfondire le esperienze soggettivamente di maggior interesse in quanto a noi più vicine, per affinità di tradizioni, comunanza di problematiche, fasi di crescita e sviluppo comuni.

Molti degli interventi sono stati improntati ad una grande fiducia nella possibilità di realizzare un reale e significativo cambiamento delle pubbliche amministrazioni, mettendole in condizione di fornire dei servizi di maggiore qualità.

Il cittadino è stato indicato non solo come il punto di riferimento, il naturale destinatario della “qualità” che si intende fornire, quanto anche come l’arbitro, il misuratore del miglioramento auspicato.

È stato anche sottolineata l’importanza di attivare, in sempre più numerosi casi, ricerche sociali finalizzate a verificare il rendimento delle singole amministrazioni, interpellando i cittadini e chiedendo il loro gradimento sulla qualità dei servizi forniti.

I conferenzieri, pur avendo le provenienze geografiche e professionali più disparate, hanno utilizzato un linguaggio uniforme, ossia semplice, molto diretto ed essenziale: mi è sembrato significativo e coerente, in quanto tutta la Conferenza è stata improntata sull’obiettivo di potenziare al massimo la comunicazione, superando le barriere culturali e linguistiche esistenti tra i partecipanti.

I toni sono stati a volte rassicuranti: sia nel prospettare come raggiungibili gli obiettivi di crescita ed i modelli di efficienza da alcuni ottenuti, dai quali altri sono obiettivamente lontani; che nel tranquillizzare gli operatori meno disponibili al cambiamento, intimiditi da quella che obiettivamente è una rivoluzione culturale, ancora prima che informatica ed organizzativa, sulla necessità e positività dell’innovazione, che non comporta la rinuncia al proprio bagaglio professionale.

A questi interventi se ne sono alternati altri meno pacati, che hanno sottolineato la necessità di un drastico e rapido cambiamento, finalizzato a rendere in tempi brevi fortemente competitiva la pubblica amministrazione, riavvicinando significativamente il modello pubblico a quello privato.

In particolare, è stata evidenziata la qualità dei risultati raggiunti intraprendendo senza indugi la via della innovazione a tutto campo: i rappresentanti di alcuni paesi, quali ad esempio la Finlandia, hanno descritto alcuni interventi di radicale cambiamento operati negli ultimi anni: drastici tagli di personale, ottenuti operando massicci prepensionamenti; la completa informatizzazione di alcuni servizi, accompagnati dalla progressiva eliminazione del cartaceo; decise inversioni di tendenza, che hanno portato a modificare in molti campi l’ordine delle priorità ...

È stato evidenziato che alcune scelte coraggiose hanno consentito il raggiungimento di obiettivi significativi, che hanno ripagato gli investimenti operati.

Invero, alcune soluzioni rivelatesi vincenti in Paesi che hanno delle strutture amministrative “leggere” e molto semplificate, nei quali è da tempo diffusa la cultura dell’innovazione, pur essendo senza dubbio obbligate sul lungo periodo, sembra che possano essere implementate in realtà sociali ed amministrative complesse come quella italiana solo progressivamente, operando una programmazione di interventi sul medio e lungo termine che individui delle priorità.

Inizialmente alcuni interventi mi sono apparsi incentrati su delle semplici affermazioni di principio e distanti, in alcuni passaggi, da un vissuto concreto di

realità amministrative in lenta e sofferta trasformazione: mi sono tuttavia poi reso conto che quella impressione era determinata anche dalla esposizione volutamente lineare dei messaggi, di notevole forza intrinseca, e che vi erano, al contrario, dei contenuti significativi.

D'altra parte, ascoltando la presentazione del programma “Cantieri” curata dal Dipartimento della Funzione Pubblica, mi sono reso conto che i tempi medio-lunghi della progettualità ed il rigoroso approccio scientifico alla materia impongono un impatto obbligato sulla realtà amministrativa che è fortemente innovativo e molto tecnico, e per tali motivi può apparire solo teorico.

Uno dei messaggi più forti e confortanti della Conferenza è quello che, se ancora in Italia i cd “innovatori” costituiscono un'élite poco conosciuta e lavorano su delle progettualità sperimentate solo a campione sulle realtà amministrative, a livello internazionale vi sono delle condivisioni e convergenze evidenti, per cui i tanti progetti, pur riguardando realtà amministrative molto diverse sono improntate ad una comune linea strategica, sono culturalmente e tecnicamente condivisi e partecipano ad un unico grande progetto di innovazione e cambiamento.

In questo senso mi è sembrato di cogliere uno dei motivi di successo della Conferenza: quello che, pur mettendo in conto la comprensibile tendenza dei diversi convegnisti di fornire un'immagine positiva del proprio Paese e di rappresentarlo impegnato sulla via della innovazione e del cambiamento, è emerso chiaramente che 37 Paesi delle più diverse culture sono in grado di confrontarsi su uno stesso progetto e di perseguire gli stessi obiettivi, pur trovandosi in stadi più o meno avanzati del percorso di innovazione.

Che evidentemente è un unico percorso, guidato da indicazioni scientifiche rigorose e confortato da risultati ormai conseguiti, che progressivamente riavvicina realtà amministrative molto diverse ed in progressiva crescita.

Pertanto, è necessario essere aperti al confronto ed abbandonare alcuni assunti radicati, fondati su un tendenziale atteggiamento di scetticismo alimentato dalla negatività di passate esperienze che nulla hanno in comune con quella che è stata decisamente intrapresa.

### **I messaggi più forti, le tematiche di più diretto interesse**

Numerose testimonianze di best practices hanno senza dubbio trasmesso dei messaggi “forti”, sui quali si è registrata una generale condivisione.

Alcune esperienze, in particolare, verificate come positive in contesti sociali ed amministrativi molto diversi, rappresentano ormai dei punti di riferimento certi nel generale processo di innovazione.

E per i Paesi che non le hanno ancora praticate delle tappe future obbligate.

È utile esaminare le tematiche più rilevanti proposte dalla Conferenza per verificarne il grado di implementazione nella realtà italiana.

### **L'investimento sulle risorse umane, la diffusione dei processi di change management**

È stato uno dei messaggi più forti e condivisi.

La riforma della pubblica amministrazione ha infatti rappresentato negli ultimi anni una priorità nell'azione dei Governi dei Paesi industrializzati: l'Ocse ha realizzato un monitoraggio delle politiche di cambiamento, analizzando i modelli organizzativi dei diversi Paesi ed elaborando raccomandazioni finalizzate a migliorare l'efficacia delle azioni di riforma.

Le testimonianze fornite hanno pertanto tutte rappresentato la consapevolezza di un significativo "salto di qualità" nelle prestazioni di diversi uffici pubblici laddove si è riusciti ad operare dei decisi cambi di rotta verso modelli latamente imprenditoriali, nei quali le politiche di incentivazione salariale, di riconoscimento professionale, di selezione e valutazione del personale sono state gestite dal management in funzione delle scelte strategiche, dell'incremento delle performance economiche e della maggiore efficienza.

Purtroppo, nella pubblica amministrazione italiana dobbiamo rilevare dei ritardi nel passaggio dal tradizionale modello organizzativo gerarchico a modelli ispirati a logiche più vicine a quelle del settore privato, in quanto si sono incontrate numerose difficoltà e resistenze che hanno ostacolato la diffusione di una cultura del risultato e di sistemi di incentivazione e valutazione delle prestazioni del personale.

Una disamina delle cause di questa resistenza all'innovazione, ed in generale del cattivo funzionamento della pubblica amministrazione, sottolinea la non positiva influenza della politica sulla pubblica amministrazione, che ha determinato una scarsa diffusione della cultura della managerialità nella dirigenza pubblica; lo storico centralismo del sistema Stato, che ha fortemente ridotto l'autonomia decisionale ed operativa degli uffici periferici, rallentandone l'azione; la tendenza, purtroppo tipicamente italiana, ad interpretare la norma piuttosto che applicarla, che ha alimentato un contenzioso spesso paralizzante; la mancanza di fiducia del cittadino nei confronti della pubblica amministrazione, vista spesso come inefficiente ed addirittura ostile, che ne ha demotivato un atteggiamento collaborativo che al contrario è opportuno incoraggiare.

La prospettiva di *best practices*, nelle quali l'investimento sulle risorse umane ha consentito dei risultati di eccellenza, rende con tale evidenza la necessità di operare i cambiamenti indicati con carattere di priorità, al fine di offrire alla collettività dei servizi finalmente adeguati, da consentire dell'ottimismo sui futuri scenari.

Alcune delle testimonianze proposte inoltre sono state riferite ad esperienze vissute nel privato e successivamente implementate nella pubblica amministrazione; in alcuni casi, gli stessi soggetti sono stati protagonisti di interventi innovativi che hanno dato risultati positivi sia nel privato, che nel pubblico.

Questi fenomeni consentono di guardare con particolare favore all’iniziativa, finalmente intrapresa nel nostro Paese, di operare uno scambio di esperienze e di professionalità tra la dirigenza pubblica e quella privata.

Mi sembra infatti che si possa in tal modo colmare una storica lacuna che ha limitato soprattutto la pubblica amministrazione: nei Ministeri si è ricorso a dei contributi esterni soprattutto affidando a dei magistrati la direzione degli uffici legislativi: si è richiesto cioè un contributo giuridico di alta professionalità, anche rischiando di creare una frattura tra quel vertice e l’amministrazione e di mortificare dei funzionari specializzati nell’attività legislativa ed apparentemente in grado di rilevare determinati incarichi.

Al contrario, solo raramente si è ritenuto opportuno affidare a professionalità esterne la gestione delle risorse umane e quindi la direzione degli uffici del personale.

Eppure è stata sempre più evidente in questo settore la mancanza nella pubblica amministrazione di una managerialità nella definizione delle strategie di direzione del personale e la progressiva crescente distanza che si andava creando con il privato, laddove l’ottimizzazione delle risorse umane era obiettivo primario, l’investimento sul personale evidente necessità, l’aggiornamento dei metodi di valutazione, oggi ancora per lo più fondati su criteri formali più che sostanziali, quali l’anzianità ed i titoli di studio, in continua evoluzione.

Nonostante l’investimento sulla “qualità” delle prestazioni abbia dato anche nel pubblico, laddove sperimentato, risultati tangibili, si è continuato a non voler utilizzare dall’esterno e dal privato managerialità nella gestione delle risorse umane.

La Conferenza di Copenaghen ha confermato la necessità di operare dei netti cambi di rotta ed intraprendere con decisione il percorso innovativo: una situazione di inerzia comporterebbe infatti il perdurare di storiche criticità e di costi pubblici non giustificati e non sostenibili, scavando un baratro tra il settore pubblico, fermo su posizioni ormai anacronistiche e quello privato, in continua evoluzione.

È utile inoltre una riflessione sul fatto che, mentre nel settore pubblico si ravvisa la necessità, per assecondare la crescita media dell’età della vita, di innalzare l’età pensionabile, portandola sino a 67-70 anni, si delinea una forbice crescente con l’età di pensionamento nel settore privato che, in particolare per i managers, rimane molto più bassa, anche inferiore ai 60 anni.

È un dato importante, in quanto è di tutta evidenza che si viene a creare un patrimonio di esperienza di altissimo livello in uscita dal privato, che ha interesse ad investire in managers giovani ed a operare periodiche rotazioni negli incarichi, che può, con inserimenti mirati e selezionati, essere implementato nel settore pubblico, proprio laddove vi sono le lacune più significative.

Con costi aggiuntivi tutto sommato modesti, considerato che possono essere sufficienti pochi incarichi, e con un valore aggiunto che senza dubbio li giustifica.

### **La comunicazione esterna e la promozione della ricerca sociale.**

Numerosi interventi hanno richiamato l'attenzione sulla necessità di investire nella comunicazione e di orientare le amministrazioni al servizio dei cittadini e delle imprese.

Si è infatti evidenziata l'importanza di migliorare le relazioni delle amministrazioni con il contesto esterno per riqualificare i servizi, rendendoli più rispondenti alle esigenze della collettività, ma anche per elaborare strategie operative più perfezionate e mirate alla migliore realizzazione degli obiettivi.

Si è altresì convenuto sul fatto che adeguate strategie di comunicazione possono aiutare le amministrazioni a costruire un rapporto di fiducia con i cittadini e che per tale motivo è importante che le politiche di comunicazione pubblica siano riconosciute dai vertici come supporto strategico unitario per l'insieme delle attività amministrative.

Al riguardo si è perciò sottolineato che le funzioni di comunicazione pubblica si devono fondere con una approfondita attività di ascolto: infatti la conoscenza del giudizio dell'utente può evidenziare come il suo gradimento possa discostarsi dalla valutazione del servizio fatta dalla stessa amministrazione che lo ha prestato e che il formale e puntuale adempimento delle prescrizioni normative non rappresenti affatto garanzia di qualità.

È stata sottolineata la necessità di implementare la ricerca sociale, monitorando periodicamente il livello di gradimento del cittadino sulla qualità dei servizi resi dalle pubbliche amministrazioni e questa ricerca è stata indicata come necessaria per operare delle verifiche sulla positività delle scelte operate.

Alcuni interventi hanno evidenziato la necessità di invitare gli operatori a procedere autonomamente a questo tipo di verifica e di orientare la propria attività sulle indicazioni ricevute senza attendere specifiche disposizioni dai vertici, anzi in certo qual modo verificando proprio la congruità delle scelte operate dal management.

Si è altresì rappresentata la necessità che le amministrazioni pubbliche, facendosi carico delle esigenze dei cittadini, siano in grado, ove possibile, di anticipare i bisogni dell'utenza, attivando anche dei servizi personalizzati: sono state esaminate le esperienze di alcuni Paesi (Canada, Stati Uniti, Gran Bretagna) che hanno realizzato interventi migliorativi nei servizi pubblici prendendo spunto dal customer relationship management (CRM), una metodologia di lavoro utilizzata dalle organizzazioni private per migliorare le relazioni con i clienti incentrata su continue riorganizzazioni dei servizi, adattate alle esigenze del consumatore.

Si è quindi condivisa la necessità di raccogliere ed elaborare dati sugli utenti dei servizi, anche attivando nuovi e più efficaci canali di comunicazione, in quanto avere utenti più informati significa qualificare la domanda e quindi disporre degli strumenti per differenziare l'offerta.

Le rilevazioni operate dal Progetto “Cantieri” evidenziano che in Italia non sono ancora state attivate delle positive strategie di comunicazione esterna: è stata segnalata una purtroppo diffusa tendenza delle pubbliche amministrazioni all’auto-referenzialità ed è stato rappresentato che in generale non sono sviluppate azioni di orientamento mirate ad erogare servizi commisurandoli alle esigenze del cittadino.

Non si è adeguatamente sviluppata una cultura del confronto e si deve registrare ancora una distanza significativa tra le Istituzioni e la società civile, che determina problemi di comunicazione -dovuti anche alla mancata adozione di un linguaggio chiaro e non burocratico- e soprattutto di collaborazione, resi ancora più evidenti nei casi in cui determinati servizi sociali richiedano l’interazione del cittadino.

Tutto ciò si traduce in una minore qualità del servizio reso, in disservizi che producono un aumento dei costi ed in una crisi di fiducia del cittadino che ne accresce le distanze dalle Istituzioni e ne rende più severo il giudizio nei confronti dei pubblici servizi.

L’attivazione della ricerca sociale è quindi indispensabile, in quanto abbattere questi steccati, riduce queste distanze, attiva un dialogo oggi insufficiente, consente una verifica “esterna” delle strategie elaborate.

Realizza concretamente il tanto auspicato principio di sussidiarietà, sviluppando una cultura della partecipazione di grandi prospettive in una società che, se spesso non crede nelle Istituzioni, si distingue per il suo impegno civile nel volontariato.

Riportare l’impegno sociale “nelle Istituzioni” è un obiettivo prioritario e può dare grandi risultati anche nel brevissimo periodo: la partecipazione del cittadino alla gestione della res pubblica inizia nel momento in cui lo si mette a conoscenza delle strategie elaborate a livello amministrativo e gli si chiede di manifestare le proprie opinioni.

È stata anche evidenziata l’utilità di un maggior collegamento della pubblica amministrazione con la comunità scientifica per rafforzare l’integrazione tra la ricerca di base ed i processi di miglioramento organizzativo, che dovrebbero farvi riferimento.

È anche questo un approfondimento importante e di notevoli prospettive, considerata la crescente complessità e l’evoluzione costante delle problematiche organizzative e gestionali, la spiccata interdisciplinarietà della materia, la varietà dei servizi erogati, la presenza nella pubblica amministrazione di professionalità e specializzazioni diverse.

Per questi motivi, si è infine convenuto sulla necessità della comunicazione, anche ultranazionale, tra i protagonisti dell’innovazione: l’approfondimento periodico di specifici casi d’interesse, operato mantenendo i contatti e proseguendo lo scambio di informazioni, può infatti favorire una crescita comune, un proficuo allargamento di orizzonti, la migliore implementazione dei processi di change management e della progettazione di modelli di innovazione.

### La comunicazione interna

È profondamente interconnessa alla comunicazione esterna: se ne è evidenziata una finalità ideale ed una più propriamente organizzativa.

Per quanto concerne la prima, si è osservato che le linee guida dell'Ocse raccomandano di agire sulla dimensione culturale e che ciò rappresenta un presupposto di base per operare dei cambiamenti effettivi e duraturi nel settore pubblico, individuando dei valori guida, costruendo dei contesti di regole in cui i comportamenti coerenti con le logiche della riforma vengano incentivati e premiati, investendo sullo sviluppo della leadership, individuando le persone che possano guidare il cambiamento facendone condividere le strategie.

È infatti evidente l'importanza di ricreare relazioni di fiducia ed appartenenza tra gli operatori e le istituzioni e tra questi ed i cittadini e le imprese investendo sulla motivazione interna alle organizzazioni pubbliche: ciò in quanto vi sono profonde interconnessioni tra le relazioni interne e quelle esterne ed il clima interno viene infine percepito anche dai referenti esterni e ne condiziona le interrelazioni con la struttura.

Nel corso della Conferenza sono stati evidenziati i risultati raggiunti da alcune esperienze innovative, definite "azioni di sostegno" e finalizzate a migliorare il "clima di benessere organizzativo" degli uffici.

L'argomento è stato per noi di particolare interesse, in quanto il Ministero dell'interno è coinvolto nelle attività di "Cantieri" proprio partecipando al "laboratorio di apprendimento sul benessere organizzativo", ovvero ad una ricerca a campione su alcuni uffici, che intende costruire e sperimentare una metodologia di diagnosi e di intervento sul clima organizzativo, finalizzata ovviamente a migliorarlo.

Per quanto concerne poi la finalità più specificamente organizzativa, si è sottolineata l'importanza di curare la comunicazione interna per assicurare la reale circolarità delle informazioni negli uffici, la cui organizzazione è sempre più complessa, in quanto vi operano diverse professionalità, vi si moltiplicano le specializzazioni, vi è una polverizzazione degli incarichi e delle attribuzioni.

L'attività dell'ufficio ne esce potenziata, ma anche più caotica: necessita di una forte attività di coordinamento interno, deve impegnarsi a semplificare le proprie procedure, anche a rivedere i processi di lavoro.

Ma soprattutto deve compattarsi, continuamente potenziando i canali di comunicazione interna, migliorando quelli esistenti e creandone altri, sempre più diretti e semplificati, soprattutto affidandosi alla tecnologia informatica.

Gli "specialisti" devono essere messi in grado di comunicare agevolmente tra loro per poter "essere squadra" e collaborare quando necessario.

Queste esigenze sono in realtà emerse da tempo, in quanto l'estrema eterogeneità della pubblica amministrazione italiana ha spesso evidenziato la necessità di un miglioramento della comunicazione interna; è però utile tener presente che l'evoluzione verso modelli più dinamici ed interattivi renderà questa esigenza sempre più rilevante e richiederà l'elaborazione di strategie di comunicazione più efficaci e raffinate.

## **Il miglioramento della dinamica delle relazioni sindacali.**

L'intervento molto brillante ed incisivo, di un *leader* sindacale ha evidenziato il rilievo ormai centrale della contrattazione sindacale nell'intera disciplina del pubblico impiego e la necessità di istaurare un collaborativo e positivo sistema di relazioni sindacali.

È apparsa poi generalmente condivisa la necessità di attivare, investendo decisamente sulla formazione degli operatori, un sistema di interrelazioni sindacali più qualitativo: ciò in quanto ormai il rapporto di lavoro del pubblico impiego è disciplinato sempre meno dalle leggi e, viceversa, sempre maggiormente in sede negoziale.

Per cui la contrattualizzazione, che è diffusa capillarmente anche in sede decentrata e disciplina settori ordinamentali sempre più ampi, incide in maniera sempre più rilevante sulla “qualità” del rapporto di pubblico impiego ed è pertanto necessario che le amministrazioni si dotino di autonome politiche di direzione del personale e di adeguate strutture per la loro gestione.

Anche in Italia, il fenomeno si è manifestato in tutta la sua evidenza: il decreto legislativo 29/1993 in particolare ha contribuito a rendere la contrattazione “fonte di sistema”, oltre che di disciplina del rapporto di lavoro e, più in generale, il legislatore ha affidato ai contratti nazionali la funzione di definire le modalità applicative e la disciplina di dettaglio del rapporto di pubblico impiego, e quella di adeguare alle logiche organizzative delle amministrazioni pubbliche le specifiche discipline.

Questa nuova valenza dello strumento contrattuale rende assolutamente necessario un “salto di qualità” del sistema delle relazioni sindacali, al quale viene affidato il reale miglioramento delle condizioni di lavoro e la concreta gestione delle politiche del personale, che rappresentano una delle principali leve dei programmi di innovazione delle amministrazioni pubbliche.

È necessario pertanto investire decisamente nelle relazioni sindacali convogliandovi le migliori energie, diffondere la cultura della negoziazione e della partecipazione, svolgere un nuovo tipo di attività sindacale, non rivendicativa e fondata su sterili contrapposizioni, ma illuminata nelle strategie e qualificata nei contenuti e nelle metodologie di confronto.

Per quanto concerne la carriera prefettizia, che vive una fase di passaggio di estrema delicatezza, appare fondamentale che vi sia piena consapevolezza di queste linee evolutive e che sia condivisa la necessità di proporre, già con il prossimo contratto, una parte giuridica (disciplina delle reggenze, degli scavalchi, della mobilità, degli incarichi, degli incentivi, etc.) che abbia non solo dei validi contenuti, ma una valenza strategica, in quanto solo la puntuale disciplina dei predetti istituti può rendere funzionale e condiviso il nuovo modello organizzativo varato con la riforma.

### **L'investimento nella tecnologia e nella diffusione di una nuova cultura informatica**

La Conferenza ha proposto delle *best practices* nelle quali l'informatizzazione dei servizi e la reingegnerizzazione delle procedure hanno consentito il conseguimento di risultati straordinari in termini di prestazioni e di economie di esercizio.

In tutti gli interventi è stato raccomandato di considerare l'informatizzazione degli uffici priorità assoluta, investendo decisamente nella formazione informatica allo scopo di introdurre una nuova cultura, che deve essere considerata specifico ed indispensabile bagaglio professionale.

Il nostro Paese, pur avendo avviato un significativo processo di rinnovamento della propria struttura organizzativa ed operato consistenti investimenti, finalizzati a dotare il personale di attrezzature informatiche e programmi applicativi, anche allo scopo di sviluppare infrastrutture di rete, sembra trovarsi, rispetto ad altre nazioni, ancora in significativo ritardo.

Infatti non è ancora adeguatamente diffusa l'informatizzazione dei servizi, anche se l'esperienza evidenzia che, nei casi nei quali è stata attivata, ha comportato un totale cambiamento dei processi di lavoro, una vera e propria "rivoluzione" delle abitudini e delle metodologie operative ed ha consentito il netto miglioramento delle prestazioni degli uffici. E ciò rendendo anche necessaria una radicale rivisitazione e reingegnerizzazione dei processi.

Ma soprattutto appare evidente che, per conseguire grazie allo strumento informatico un concreto miglioramento dei servizi erogati al cittadino e del rapporto complessivo con l'utenza esterna, occorre accompagnare all'investimento nella tecnologia un deciso cambiamento culturale, che si traduca in mirate strategie sui processi di lavoro, sull'organizzazione degli uffici, sulla gestione del personale.

In quanto l'investimento tecnologico non riesce ad essere produttivo, se non è accompagnato da una decisa azione di diffusione di una nuova cultura informatica e dalla consapevolezza della necessità di partecipare all'innovazione.

E forse è proprio nella poca convinzione in questa azione di promozione e di sostegno agli investimenti tecnologici che si evidenziano le maggiori resistenze al processo di cambiamento.

### **La semplificazione delle procedure.**

Molta attenzione è stata posta nel corso di numerosi interventi sull'importanza di proseguire l'azione di semplificazione, sia legislativa che amministrativa, ormai decisamente intrapresa e finalizzata a migliorare l'efficienza degli uffici, consentendo l'erogazione di servizi di maggiore qualità.

È stato rappresentato che spesso i predetti interventi semplificatori hanno costituito il core business di una complessiva strategia di innovazione e cambiamento.

Al riguardo va rilevato che l'esperienza italiana non esce stavolta mortificata dal confronto con quelle di altri Paesi: infatti, se a metà degli anni '90 l'Italia era tra gli ultimi posti nelle graduatorie internazionali sui vincoli amministrativi e sui costi che gravano, in particolare, sulla società, a causa della complessità degli iter amministrativi, negli ultimi anni sono pervenuti dei segnali decisamente confortanti, in quanto sono state attivate delle convincenti iniziative di semplificazione, che hanno conseguito risultati lusinghieri.

In particolare:

- le leggi annuali di semplificazione hanno attivato un programma di riordino normativo e semplificazione legislativa incentrato su degli interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione: sono stati approvati numerosi regolamenti semplificatori e delegificatori ed un'attività di complessivo riordino normativo finalizzata a riunire in testi unici legislativi, regolamentari e misti e, in un secondo momento in codici, le norme disciplinanti materie omogenee. La predetta iniziativa ha consentito di ridurre considerevolmente la durata di numerose procedure, anche eliminando dei “concerti” non indispensabili;

- è stata iniziata un'ampia attività di semplificazione amministrativa, volta a snellire e migliorare i processi di lavoro ed a fornire dei servizi più rapidi e qualitativi: l'autocertificazione e la previsione dello sportello unico sono stati per il cittadino i segnali più forti di questa volontà di offrire dei servizi più rapidi ed efficaci e di abbreviare fortemente i tempi burocratici.

È evidente che gli interventi di semplificazione delle procedure e di informatizzazione degli uffici, che perseguono comuni finalità di ottimizzazione delle prestazioni, sono tra loro profondamente interconnessi e costituiscono necessaria premessa per una reingegnerizzazione dei processi.

### **L'innovazione e la progettualità.**

È ancora poco diffusa nella pubblica amministrazione italiana.

Nel report “Government of the future” l'Ocse suggerisce la necessità di un nuovo approccio all'innovazione e sottolinea che occorre stimolare nelle amministrazioni il consolidamento di alcune condizioni utili “per individuare autonomamente le esigenze di innovazione e, più in generale, per interpretare in modo strategico e anticipatorio la propria missione”.

Il progetto “Cantieri”, promosso dal Dipartimento della Funzione Pubblica per accelerare e dare concretezza ai processi di innovazione nelle pubbliche amministrazioni, nel documento denominato: “Cantieri: proposte per il cambiamento nelle Amministrazioni pubbliche”, definisce l'innovazione “un cambiamento inten-

zionale che comporta un miglioramento duraturo nei risultati e negli effetti delle politiche pubbliche, capace di rendere affidabili le amministrazioni nei confronti dei cittadini e delle imprese”.

Il predetto progetto costituisce senza dubbio il fondamentale punto di riferimento per le numerose amministrazioni italiane che hanno iniziato dei sofferti percorsi di cambiamento: anzi, si rivolge a quelle “i cui contesti strategici, organizzativi, regolamentari, di capitale umano, etc., siano sufficientemente preparati ad assorbire l’impatto degli interventi di innovazione ed a favorirne il consolidamento”.

Come ho detto precedentemente, la Conferenza ha evidenziato le convergenze esistenti tra i tanti progetti di innovazione e cambiamento presentati e questo dato è senza dubbio importante, in quanto è fondamentale che nella diversità si ravvisi una comune linea strategica.

Nell’esaminare le politiche di sostegno necessarie per assicurare le condizioni favorevoli al cambiamento, si è parlato, tra l’altro, dei “protagonisti” dell’innovazione, delle resistenze riscontrate, degli interventi operati.

Ed è stato evidenziato come, anche in contesti profondamente diversi, si possano individuare delle sorprendenti analogie, che consentono di elaborare, a fronte di problematiche comuni, delle stesse strategie operative.

In sostanza, si è avvertito una gradevole, anzi entusiasmante, sensazione di partecipazione ad un grande progetto di riforma, ancora poco conosciuto ma di grande prospettiva, che avanza con sicurezza, seguendo dei percorsi pianificati.

Le resistenze riscontrate sono state descritte nelle loro ricorrenti e sostanzialmente identiche caratteristiche ed analizzate nelle criticità e nei ritardi che possono comportare.

Sono stati valutati i danni che possono arrecare, dei quali anche nelle più distaccate sedi politiche vi è sempre più ampia consapevolezza, ed ovviamente le contromisure da attivare.

Anche in Italia, ed in sede periferica, alcuni Ministeri hanno già previsto degli uffici incaricati di orientare l’innovazione: l’Agenzia delle Dogane, ad esempio, ha istituito un Dipartimento per la gestione del cambiamento ed un Ufficio audit interno.

Si è anche parlato, e lo ritengo di grande interesse, di “protezione del cambiamento” e si sono previste delle strategie di difesa dei cd. “innovatori”, che in quanto “portatori del nuovo” si è riscontrato sono stati spesso accolti con ostilità nell’ambiente di lavoro.

Ciò in quanto le nuove proposte, a prescindere dal loro messaggio di intrinseca novità, sono state considerate come delle sostanziali critiche all’esistente ed i protagonisti di quelle realtà non hanno gradito di mettere in discussione delle procedure e metodologie di lavoro ritenute collaudate e soddisfacenti.

Si è altresì evidenziato che non vi è diffusa consapevolezza del fatto che l’innovazione viene ad introdurre delle nuove metodologie in grado di riavvicinare le singole strutture a dei modelli sperimentati e diffusi, consentendo loro di uscire

da una sorta di isolamento nel quale si sono progressivamente collocate, aiutandole a migliorare la comunicazione esterna e ad attivare un proficuo confronto con altre realtà.

A partire in un processo di cambiamento che può divenire via via più convinto e produrre dei risultati importanti.

Non so quali fossero le intenzioni del Ministro Scajola quando un anno fa ritenne di costituire presso l’Ufficio Legislativo un think-tank, ovvero un gruppo di progetto collocato al di fuori delle tensioni e della quotidiana frenesia dell’attività legislativa, incaricato di proporre innovazione e progettualità.

Mi chiedevo a Copenaghen quanto la nostra esperienza, apparentemente singolare, fosse in sintonia con quel più generale progetto di innovazione delle pubbliche amministrazioni, che emergeva in tutta la sua ampiezza dai lavori della Conferenza.

Ho riflettuto sul fatto che il nostro incarico è partito da un gruppo di lavoro finalizzato a ridisegnare il modello organizzativo, centrale e periferico, del Ministero dell’Interno.

La forte innovatività del modello proposto ha reso subito evidente che la fase di attuazione della riforma sarebbe stata particolarmente laboriosa, in quanto non era solo necessario dare concreta esecuzione al modello progettato, quanto diffondere una nuova cultura organizzativa, spiegare il cambiamento, confrontarsi sulle idee e sulla loro fattibilità.

Svolgere attività di consulenza, sia agli uffici che ai singoli colleghi, operare comunicazione interna, condividere ragionamenti e proposte, tranquillizzare i colleghi più inquieti, anche solo ascoltarli, in alcuni casi.

Ci siamo trovati a svolgere un’attività molto diversificata: un po’ “progettisti”, un po’ “meccanici”, un po’ applicati nella ricerca, un po’ impegnati nella comunicazione, anche in sedi assembleari.

Se uno degli obiettivi era quello di tenere lo staff dedicato alla innovazione ed alla progettualità “fuori della mischia”, l’obiettivo non è stato di certo conseguito, in quanto le tensioni dell’attività legislativa sono state sostituite da conflittualità e turbolenze anche più coinvolgenti.

Ma probabilmente sono stati percorsi dei passaggi necessari, in quanto le riforme più sofferte devono essere necessariamente accompagnate da un’attività di informazione a tutto campo, oltre che da una continua verifica dei risultati.

Forse è anche normale che la restante attività di progettazione, svolta su specifiche tematiche distinte da quelle della riforma, sia stata infine fortemente improntata da queste, che hanno costituito un motivo di fondo, una idealità che ha attraversato e permeato di sé tutte le progettualità.

L’esperienza della ricerca è poi di per sé affascinante: rende necessario percorrere nuovi sentieri, spesso dei “fuori pista”, lavorando su progetti che progressivamente prendono corpo o, imprevedibilmente, si dissolvono, dando in questo caso la sensazione di non aver speso bene il proprio tempo.

È in realtà un'impressione sbagliata, poiché il lavoro svolto comunque produce dei risultati, anche se bisogna valutarli sul medio periodo ed accettare una logica di imprevedibilità.

La progettualità inoltre richiede un'attività chiaramente diversa da quella legislativa, che si sviluppa in tempi mediamente più ampi, che può essere in alcune fasi anche solo teorica, in altre contraddistinta da una immediata operatività.

Il funzionario deve calare "qualcosa di personale" nel lavoro, che gli viene ad invadere la sfera privata, si "insinua" nei suoi tempi e nei suoi pensieri, attinge alle sue risorse e conoscenze anche non strettamente professionali, si impronta delle sue idealità e convinzioni.

Lo porta a mettere in discussione ed anche a modificare delle precedenti certezze, in un processo di cambiamento che lo coinvolge profondamente e lo spinge ad una chiarificazione interiore: è infatti necessario, per una evidente questione di coerenza morale, che il nostro innovatore sia in prima persona "aperto" al cambiamento, disposto a rivedere in primo luogo se stesso, la propria impostazione mentale, riesaminare le convinzioni più radicate, ridiscutere certi giudizi, ricercare conferme e verifiche esterne.

La piena disponibilità al confronto, più proficuo se operato con nuovi e diversificati interlocutori, è una premessa indispensabile per operare una continua verifica delle progettualità.

Avendo la fortuna di operare in un'Amministrazione che storicamente ha svolto una funzione di rappresentanza generale dello Stato ed ha dunque una grande esperienza del territorio, era scontato che istituissimo una sorta di rete con dei colleghi che operano negli UTG e che hanno appunto la diretta conoscenza delle realtà locali: ad alcuni capi di gabinetto abbiamo pertanto richiesto una collaborazione, invitandoli ad esprimere con estrema chiarezza e criticità la propria opinione sulla fattibilità di alcuni progetti.

La progettualità di un'amministrazione ricca di tradizione e cultura come la nostra deve poi necessariamente essere ambiziosa: nel corso delle prime sperimentazioni di analisi di impatto della regolamentazione (AIR), svolte in collaborazione con dei rappresentanti del Dipartimento Affari Economici (D.A.E.), della Presidenza del Consiglio dei Ministri, è emersa in tutta la sua evidenza l'importanza ed unicità del bagaglio di conoscenza del Ministero dell'Interno. Che possiede non solo una notevole raccolta di dati, quanto un eccezionale patrimonio di dati elaborati, il cui valore aggiunto è costituito dalla "lettura" che ne è stata operata da funzionari formati ad una grande scuola professionale, in possesso di una profonda esperienza del territorio.

Questa formidabile banca-dati, in realtà, non viene adeguatamente utilizzata neanche dalla stessa Amministrazione: nell'attività legislativa, ad esempio, si è ravvisata da tempo l'esigenza di migliorare la fase preparatoria e progettuale in ordine alle specifiche problematiche sulle quali si interviene, consentendo all'Ufficio Legislativo di attingere in modo più appropriato a questo capitale di conoscenza.

La progettualità può senza dubbio eliminare questi difetti di comunicazione interna e consentire all’Amministrazione di utilizzare al meglio le proprie risorse.

Ma soprattutto appare evidente che l’innovazione si alimenta di quello stesso patrimonio di conoscenze sul quale lavora e che in qualche modo viene a verificare, per cui lo studio del cambiamento ha quale punto di partenza la conoscenza e la valorizzazione della cultura e delle tradizioni dell’Amministrazione.

Che vengono dunque ad improntare profondamente la progettualità ed in qualche modo si ripropongono nel cambiamento, nel nuovo progetto che intende rendere più funzionale un’attività, più adeguato alle esigenze sociali un servizio.

Riflettevo dunque a Copenhagen sul fatto che le nuove scienze organizzative e tecnologiche, nel momento in cui consentono delle evidenti convergenze in un unico grande progetto “di qualità” ad Amministrazioni rappresentanti Paesi e culture differenti, propongono un messaggio profondamente rispettoso di quelle culture.

Un progetto di innovazione finalizzato a consentire di migliorare la qualità dei servizi salvaguardando quel patrimonio di tradizioni che costituisce una ricchezza delle diverse Amministrazioni e delle stesse comunità.

D’altra parte, l’innovazione e la progettualità costituiscono uno strumento senza dubbio innovativo, ma finalizzato a perseguire l’obiettivo, invece storico, di mantenere le Amministrazioni al passo dei tempi e funzionali alle esigenze della società civile.

Questo assunto ritengo sia particolarmente attinente alla funzione svolta dal Ministero dell’Interno ed in particolare dall’antico istituto prefettoriale, che da 200 anni ha improntato a quei valori la propria attività, perseguendo l’obiettivo di rappresentare per il cittadino un riferimento costante, nel cambiare dei tempi e delle esigenze sociali.

Per cui, quando nel prima citato progetto “Cantieri” ho letto della necessità di avere sul territorio dei “centri di eccellenza” che facilitino il cambiamento “assumendosi la responsabilità culturale, almeno per specifici temi o segmenti istituzionali, di guidare il cambiamento e di essere il punto di riferimento di un sistema di relazioni istituzionali di livello nazionale e internazionale”, ho pensato che mi piacerebbe che la predetta definizione fosse stata proposta pensando agli UTG e che quel ruolo fosse loro affidato.

Perché è nelle nostre tradizioni costituire un riferimento sul territorio e forse è nel nostro destino aspirare ad essere un’Amministrazione modello, “motore del cambiamento” in quanto “particolarmente qualificata e riconosciuta sotto il profilo dell’eccellenza”.

PUBBLICA  
SICUREZZA

# Progetto di riforma per un più efficace sostegno alle vittime di gravi reati

*Pierluigi Cozzoli*

## § 1. Premessa

*Corrispondendo alle istanze avanzate più volte dal Commissario straordinario del Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket ed antiusura e dal Commissario per il coordinamento delle iniziative di solidarietà per le vittime dei reati di tipo mafioso e d'intesa con i medesimi, l'Ufficio Affari Legislativi e Relazioni Parlamentari ha predisposto un possibile progetto di riforma delle normative di settore, compendiato nella bozza di un unico D.D.L., destinato, nelle intenzioni, ad incidere più efficacemente sulle misure di sostegno previste dalla vigente legislazione a favore delle vittime dei reati in titolo, nonché a risolvere talune problematiche evidenziate nella prassi applicativa delle relative disposizioni.*

*Il risultato della ricognizione «positiva» e degli interventi correttivi, come effettuati, è il corpo di norme che si trascrive di seguito, con l'avvertenza che si tratta di lavoro non ancora sanzionato ufficialmente e, pertanto, sempre suscettibile di modificazioni ed integrazioni, in ragione dei diversi avvisi delle altre Amministrazioni interessate e di riconsiderazioni nel merito delle scelte «tecniche» o nell'opportunità.*

*Al momento, l'articolato riflette unicamente uno stato, ancorché avanzato, di progettualità, maturato comunque nel segno d'una maggior attenzione alle esigenze delle vittime di certa criminalità, che pure rileva nell'ordine delle priorità dell'azione governativa e che, per tale motivo, lascia sperare nel buon fine di quanto apprestato con condivisa sensibilità ed impegno dalle sopra cennate strutture ministeriali.*

**§ 2. Schema di D.D.L. concernente modifiche e integrazioni alla legge 7 marzo 1996, n. 108, recante «Disposizioni in materia di usura»; alla legge 23 febbraio 1999, n. 44, recante «Disposizioni concernenti il fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell'usura»; alla legge 22 dicembre 1999, n. 512, recante «Istituzione del fondo di rotazione per la solidarietà» alle vittime dei reati di tipo mafioso».**

**Art. 1**

*(Erogazione di mutui in favore dell'imprenditore individuale fallito)*

1. Dopo il comma 2 dell'articolo 14 della legge 7 marzo 1996, n. 108, sono aggiunti i seguenti:

«2-bis. Fatti salvi comunque i requisiti previsti dal successivo comma 7, l'erogazione dei mutui di cui al comma 2, è consentita anche all'imprenditore individuale dichiarato fallito, previo parere favorevole del giudice delegato al fallimento, a condizione che il medesimo non abbia riportato condanne per i reati di cui agli articoli 216 e 217 del Regio Decreto 16 marzo 1942, n. 267, ovvero per delitti contro il patrimonio, l'economia pubblica, l'industria e il commercio, a meno di intervenuta riabilitazione ai sensi degli articoli 178 e seguenti del codice penale, né sia indagato o imputato per gli stessi reati. In tal caso la concessione dei mutui è sospesa fino all'esito dei relativi procedimenti;

2-ter. Le somme erogate a titolo di mutuo non sono imputabili alla massa fallimentare né alle attività sopravvenute dell'imprenditore fallito e sono vincolate, quanto a destinazione, esclusivamente all'esercizio di una nuova impresa individuale. Il ricavato netto è per un terzo acquisito dal curatore quale attivo sopravveniente del fallimento, per un terzo è destinato al pagamento in conto capitale dei ratei del mutuo concesso dal Fondo, per il rimanente terzo deve essere reimpiegato a fini produttivi o di investimento».

**Art. 2.**

*(Importo del mutuo e della speciale elargizione)*

1. Il comma 4 dell'articolo 14 della legge 7 marzo 1966, n. 108, è sostituito dal seguente:

«L'importo del mutuo è commisurato al danno subito dalla vittima del delitto di usura per effetto degli interessi e degli altri vantaggi usurari corrisposti all'autore del reato. Il Fondo, in via eccezionale, provvede all'erogazione di una speciale elargizione alle vittime dell'usura, commisurata alle perdite e al mancato guadagno, quando l'azione criminosa è stata posta in essere avvalendosi di modalità di riscossione che hanno comportato il ricorso a minacce gravi, esercitate in forma singola

o associata o anche avvalendosi della sola forza intimidatoria derivante dal vincolo associativo di cui all'articolo 416-bis del codice penale, ovvero quando le stesse modalità si sono manifestate con atti di violenza sulla persona o sui beni dell'usurato o dei propri familiari. Si applicano, in questo caso, le disposizioni di cui alla legge 23 febbraio 1999, n. 44».

**Art. 3.**

*(Misure di particolare assistenza per la vittima dell'usura. Il consulente)*

Dopo il comma 5 dell'articolo 14 della legge 7 marzo 1996, n. 108, sono aggiunti i seguenti:

«5-bis. L'istante può chiedere di avvalersi, per la predisposizione del piano di utilizzo e di investimento e per la consulenza sulle attività da intraprendere a risanamento della situazione debitoria, di un professionista esperto in materia finanziaria scelto dal Prefetto competente all'istruttoria della domanda – d'intesa con il Commissario per il Coordinamento delle iniziative antirackett ed antiusura – nell'Albo dei consulenti tecnici del Tribunale.

5-ter. Il compenso dovuto al consulente è a carico del Fondo. L'importo è determinato in misura pari al tre per cento della somma erogata a titolo di mutuo ed è liquidato nella misura del due per cento, entro centoventi giorni dalla stipula del contratto di mutuo, mentre il rimanente importo è liquidato entro centoventi giorni dal pagamento della prima annualità del mutuo da parte del mutuatario. Tale ultimo importo non viene corrisposto al consulente in caso di inadempienza, da parte dell'istante, degli obblighi di cui al contratto stipulato con la Concessionaria di servizi assicurativi pubblici Spa (CONSAP), ai sensi dell'articolo 5 del D.P.R. 16 agosto 1999, n. 455».

**Art. 4.**

*(Requisiti personali per l'accesso al Fondo)*

1. Il comma 7 dell'articolo 14 della legge 7 marzo 1996, n. 108, è sostituito dal seguente:

«I mutui di cui al presente articolo non possono essere concessi a favore di soggetti condannati per il

reato di usura o per taluno dei reati di cui all'articolo 407, comma 2, lett. a) del codice di procedura penale, ovvero sottoposti a misure di prevenzione personale o alle speciali misure di cui alla legge 31 maggio 1965, n. 575 e successive modificazioni. Nei confronti di soggetti indagati o imputati per detto reato ovvero proposti per le suddette misure, la concessione del mutuo o della speciale elargizione è sospesa fino all'esito dei relativi procedimenti. La concessione è subordinata altresì al verificarsi delle condizioni di cui all'articolo 1, comma 2, lettere c) e d), del citato decreto-legge n. 419 del 1991».

**Art. 5.**  
*(Casi di revoca)*

1. Al comma 9 dell'articolo 14 della legge 7 marzo 1996, n. 108 la lettera a), è sostituita dalla seguente:

a) "Il Fondo procede alla revoca dei provvedimenti di erogazione del mutuo e della provvisoria ed al recupero delle somme già erogate se il procedimento penale per il delitto di usura in relazione al quale il mutuo o la provvisoria sono stati concessi si conclude con provvedimento di archiviazione, ovvero con sentenza di non luogo a procedere, di proscioglimento o di assoluzione. Non si fa luogo tuttavia alla revoca dei predetti benefici quando il procedimento penale non possa ulteriormente proseguire per prescrizione del reato, per amnistia o per morte dell'imputato o il giudice debba emettere la sentenza, in qualsiasi fase o grado del processo, ai sensi dell'articolo 129, comma 1, del codice di procedura penale limitatamente ai casi in cui il reato sia estinto o manchi una condizione di procedibilità, purchè allo stato degli atti esistano elementi documentati, univoci e concordanti in ordine all'esistenza del danno subito dalla vittima per effetto degli interessi e di altri vantaggi usurari;".

**Art. 6.**  
*(Rifinanziamento del Fondo per la prevenzione del fenomeno dell'usura)*

1. Dopo il comma 10 dell'articolo 15 della legge 7 marzo 1996, n. 108, sono aggiunti i seguenti:

«10-bis. Limitatamente all'anno finanziario 2...., al Fondo di cui al comma 1 compete una dotazione straordinaria pari a 150 milioni di euro, da costituire con quote di 50 milioni di euro per ciascuno degli anni finanziari 2..., 2.... e 2.... Per gli anni successivi, il Fondo è alimentato da un contributo dello Stato pari a 20 milioni di euro annui».

«10-ter. All'onere derivante dall'attuazione del comma 10-bis si provvede, quanto alla costituzione della dotazione, mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 2....-2...., 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 2...., utilizzando parzialmente l'accantonamento relativo al medesimo Ministero e, quanto al contributo annuo, a decorrere dal 2...., mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 2....-2...., nell'ambito della stessa unità previsionale di parte corrente dello stato di previsione del medesimo Ministero per l'anno 2...., utilizzandone parzialmente il relativo accantonamento».

**Art. 7.**  
*(Integrazioni all'articolo 19 della legge 23 febbraio 1999, n. 44)*

Dopo l'articolo 19 della legge 23 febbraio 1999, n. 44, è aggiunto il seguente:

«Art. 19-bis. 1. Le spese di funzionamento del Comitato di cui al comma 1 dell'articolo 19. Con proprio decreto il Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, determina l'importo del gettone di presenza da corrispondere, per ciascuna seduta, al Presidente, ai componenti del Comitato e ai funzionari con compiti di segreteria. Sono altresì a carico del Fondo gli oneri derivanti dal rimborso delle spese sostenute dai componenti del Comitato, che spetta nella stessa misura di quello previsto per i dirigenti dello Stato».

**Art. 8.**  
*(Proroga di scadenze)*

1. Il comma 1 dell'articolo 20 della legge 23 febbraio 1999, n. 44, è sostituito dal seguente:

«A favore dei soggetti che abbiano richiesto o nel cui interesse sia stata richiesta l'elargizione prevista dagli articoli 3, 5, 6 e 8, i termini di scadenza, ricadenti entro un anno dall'evento lesivo, degli adempimenti amministrativi e per il pagamento dei ratei dei mutui bancari e ipotecari, nonché di ogni altro atto avente efficacia esecutiva, sono prorogati dalle rispettive scadenze per la durata di trecento giorni. Il suddetto termine è prorogato una sola volta di ulteriori trecento giorni se esso viene a spirare prima della conclusione del procedimento amministrativo di accesso al Fondo di cui al comma 1 dell'articolo 18-bis, ovvero per la durata del suddetto procedimento, se questa è inferiore ai trecento giorni».

## Art. 9.

*(Termini per la presentazione delle domande)*

1. Le domande per la concessione dell'elargizione di cui alla legge 23 febbraio 1999, n. 44 e quelle per la concessione del mutuo di cui alla legge 7 marzo 1996, n. 108, per le quali sono spirati i rispettivi termini di presentazione, possono essere presentate, a pena di decadenza, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge.

2. Qualora sulle domande per la concessione dell'elargizione e del mutuo, presentate nei rispettivi termini di legge, non sia ancora intervenuta una decisione, questa è adottata con riguardo anche alle disposizioni introdotte dalla presente legge.

## Art. 10.

*(Legge 22 dicembre 1999, n. 512. Nuovo titolo)*

1. Il titolo della legge 22 dicembre 1999, n. 512, è sostituito dal seguente:

«Istituzione del Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di criminalità organizzata di tipo mafioso e del terrorismo».

## Art. 11

*(Articolo 1 della legge 22 dicembre 1999, n. 512)*

1. All'articolo 1 della legge 22 dicembre 1999, n. 512, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) la rubrica è sostituita dalla seguente:

«Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di criminalità organizzata di tipo mafioso e del terrorismo»;

b) il comma 1 è sostituito dal seguente:

«1. È istituito presso il Ministero dell'interno il Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di criminalità organizzata di tipo mafioso e del terrorismo, di seguito denominato «Fondo». Il Fondo è alimentato:

a) da un contributo dello Stato pari a euro venti milioni e cinquecentomila annui ;

b) dai rientri previsti dall'articolo 2 e dai rientri derivanti dai beni confiscati ai sensi del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356, e successive modificazioni, nella misura del venti per cento e con carattere di priorità rispetto alle altre destinazioni previste dalla vigente legislazione;

[c] dai rientri derivanti dalla confisca dei fondi utilizzati o destinati ad essere utilizzati per commettere i reati di cui all'articolo 2 della Convenzione internazionale per la repressione del finanziamento del terrorismo, adottata a New York il 9 dicembre 1999, nonché dalla confisca dei proventi di tali reati;]\*

## Art. 12.

*(Articolo 2 della legge 22 dicembre 1999, n. 512)*

1. Al comma 1 dell'articolo 2 della legge 22 dicembre 1999, n. 512, le parole «dei reati di tipo mafioso» di cui alle lettere a), b), c), d), e), sono sostituite dalle parole «dei reati di criminalità organizzata di tipo mafioso e del terrorismo».

## Art. 13

*(Articolo 3 della legge 22 dicembre 1999, n. 512)*

All'articolo 3 della legge 22 dicembre 1999, n. 512, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) la rubrica è sostituita dalla seguente:

«Comitato di solidarietà per le vittime dei reati di criminalità organizzata di tipo mafioso e del terrorismo»;

b) al comma 1, le parole «dei reati di tipo mafioso» sono sostituite dalle seguenti:

«dei reati di criminalità organizzata di tipo mafioso e del terrorismo».

Allo stesso comma, le lettere a), b), c), d), e), f) e g), sono sostituite dalle seguenti:

«a) da un rappresentante del Ministero dell'interno;

b) da un rappresentante del Ministero della giustizia;

c) da un rappresentante del Ministero delle attività produttive;

d) da un rappresentante del Ministero dell'economia e delle finanze in servizio al Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato;

e) da un rappresentante del Ministero dell'economia e delle finanze in servizio al Dipartimento per le Politiche Fiscali;

f) da un rappresentante del Ministero del lavoro e delle politiche sociali;

g) da un rappresentante della Concessionaria di servizi assicurativi pubblici Spa (CONSAP), senza diritto di voto».

\* La disposizione è destinata a diventare operativa con l'entrata in vigore della legge di ratifica della Convenzione..

## Art. 14.

*(Attribuzioni del Commissario per il coordinamento delle iniziative di solidarietà per le vittime dei reati di criminalità organizzata di tipo mafioso e del terrorismo)*

1. Dopo l'articolo 3 della legge 22 dicembre 1999, n. 512, è inserito il seguente:

### «Art.3-bis

1. Al Commissario di cui all'articolo 3 è attribuito il coordinamento, in raccordo con le Amministrazioni dello Stato e con gli altri Enti interessati, delle iniziative e di ogni altra attività finalizzata agli interventi di solidarietà per le vittime dei reati di criminalità organizzata di tipo mafioso e del terrorismo.

2. Per le finalità di cui al comma 1, Il Commissario adotta gli indirizzi e le misure occorrenti e propone alle competenti autorità l'adozione dei provvedimenti ritenuti opportuni.

3. Le Amministrazioni e gli Enti interessati comunicano al Commissario le iniziative assunte e le attività svolte ed assicurano ogni collaborazione per agevolare l'espletamento dei suoi compiti.

## Art. 15.

*(Articolo 4 della legge 22 dicembre 1999, n. 512.)*

1. Al comma 1 dell'articolo 4 della legge 22 dicembre 1999, n. 512, dopo la lettera c), sono inserite le seguenti:

d) dei delitti commessi per finalità di terrorismo, anche internazionale, o di eversione dell'ordine democratico;

e) dei delitti commessi al fine di agevolare l'attività delle associazioni di cui all'articolo 270-bis del codice penale.

Dopo il comma 4 dell'articolo 4 della legge 22 dicembre 1999, n. 512, sono inseriti i seguenti:

«4-bis. Le disposizioni di cui ai commi 3 e 4 si applicano anche quando la sentenza definitiva di condanna o la misura di prevenzione applicata in via definitiva o i relativi procedimenti in corso si riferiscono al soggetto passivo deceduto in conseguenza dei reati indicati al comma 1, salvo che lo stesso abbia assunto, precedentemente all'evento lesivo che ne ha cagionato la morte, la qualità di collaboratore ai sensi delle vigenti disposizioni di legge e non sia intervenuta revoca del provvedimento di ammissione ai programmi di protezione per cause imputabili al soggetto medesimo.

4-ter. Si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni degli articoli 10 e 13 della legge 20 ottobre 1990, n. 302, per l'accesso al Fondo relativo a sentenza di liquidazione definitiva del danno.

4-quater. L'accesso al Fondo da parte degli enti è consentito nel limite del 10 per cento delle somme liquidate in loro favore con la sentenza di condanna».

## Art. 16

*(Termini per la presentazione della domanda)*

La domanda di accesso al Fondo di cui all'articolo 1 della legge 22 dicembre 1999, n. 512, per il risarcimento dei danni disposto in favore della vittima dei reati di criminalità organizzata di tipo mafioso, con sentenza pronunciata nel periodo intercorrente tra il 30 settembre 1982 e la data di entrata in vigore della presente legge, deve essere presentata, per la parte di risarcimento non ottenuta, a pena di decadenza, entro il termine di un anno dalla data di entrata in vigore della legge stessa.

La domanda di accesso al medesimo Fondo, per il risarcimento dei danni disposto in favore della vittima del terrorismo, con sentenza pronunciata prima dell'entrata in vigore della presente legge per eventi successivi al 30 settembre 1982, deve essere presentata per la parte di risarcimento non ottenuta, a pena di decadenza, entro il termine di un anno dalla data di entrata in vigore della legge stessa.

Per il risarcimento disposto con sentenza pronunciata successivamente alla data di entrata in vigore della presente legge, la domanda di accesso al Fondo deve essere presentata per la parte di risarcimento non ottenuta, a pena di decadenza, entro cinque anni dal passaggio in giudicato della sentenza di condanna di cui all'articolo 4, comma 1, della legge 22 dicembre 1999, n. 512, ovvero dal deposito della sentenza di condanna al pagamento della provvisoria o della sentenza civile di liquidazione del danno di cui all'articolo 5, comma 4 della medesima legge ».

## Art. 17.

*(Anticipazione)*

1. Dopo l'articolo 5 della legge 22 dicembre 1999, n. 512, è inserito il seguente:

### «Art. 5-bis

1. In situazioni di particolare disagio e urgenza, le persone fisiche che hanno subito gravi danni patrimoniali, causati dalla consumazione dei reati indicati al comma 1 dell'articolo 4, possono richiedere, dopo la loro ammissione alla costituzione di parte civile nei relativi procedimenti penali e sempre che non ricorrano le situazioni previste nei commi 3, 4 e 4-bis del medesimo articolo 4, l'accesso al Fondo per la corresponsione di un'anticipazione, nella misura massima

di ventiseimila euro, a valere sulle erogazioni che saranno successivamente disposte in loro favore a carico del Fondo stesso, a termini della presente legge.

2. Per le anticipazioni previste dal comma precedente è accantonata, all'inizio di ogni anno, una quota pari al cinque per cento delle disponibilità del Fondo, al netto delle spese di gestione.

3. Con regolamento da emanarsi ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, sono individuate le situazioni di particolare disagio ed urgenza in relazione alle quali può essere erogata l'anticipazione prevista dal comma 1 e sono stabiliti i criteri per la determinazione del suo ammontare.

4. La corresponsione dell'anticipazione è disposta con delibera del Comitato di cui all'articolo 3, nei termini di novanta giorni dalla presentazione della domanda, da adottarsi secondo quanto previsto dall'articolo 6 della presente legge e dal regolamento di cui al comma precedente.

5. Nei casi previsti dal comma 1, si dà luogo a ripetizione di quanto erogato qualora il procedimento penale, relativo ai reati di cui al comma 1 dell'articolo 4, non si concluda con la sentenza definitiva di condanna prevista nel medesimo comma».

#### Art. 18.

*(Termini per la deliberazione)*

La corresponsione delle somme liquidate con sentenza pronunciata prima dell'entrata in vigore della presente legge, per i reati indicati alle lettere a), b) c), d) ed e) dell'articolo 4 comma 1 della legge 22 dicembre 1999, n. 512, è disposta con deliberazione del Comitato di solidarietà per le vittime dei reati di criminalità organizzata di tipo mafioso e del terrorismo entro centoventi giorni dalla data di presentazione della domanda, previa verifica dei presupposti previsti all'articolo 6, comma 1, della legge 22 dicembre 1999, n. 512.

#### Art. 19.

*(Art.6 della legge 22 dicembre 1999, n. 512)*

All'articolo 6, comma 1, della legge 22 dicembre 1999, n. 512, dopo la lettera c), sono inserite le seguenti:

«d) dell'inesistenza, alla data di presentazione della domanda o dell'evento lesivo che ne ha cagionato la morte, di un procedimento penale in corso o di una sentenza definitiva di condanna per uno dei reati di cui all'articolo 407, comma 2, lettera a), del codice di procedura penale nei confronti del soggetto passivo deceduto in conseguenza dei reati di cui al comma 1 dell'articolo 4;

e) dell'inesistenza, alla data di presentazione della domanda o dell'evento lesivo che ne ha cagionato la morte, di una misura di prevenzione, di cui alla legge 31 maggio 1965, n. 575 e successive modificazioni, applicata in via definitiva nei confronti del soggetto passivo deceduto in conseguenza dei reati indicati al comma 1 dell'articolo 4, o di un procedimento in corso per l'applicazione di una misura di prevenzione a termini della suddetta legge».

2. Al comma 4 dell'articolo 6 della legge 22 dicembre 1999, n. 512, è aggiunto, infine, il seguente periodo:

«Agli atti presentati alla registrazione dal Concessionario in relazione all'esercizio del diritto di surroga del Fondo, si applica l'articolo 59 del D.P.R. 26 aprile 1986, n. 131.»

3. Dopo il comma 4 dell'articolo 6 della legge 22 dicembre 1999, n. 512, è inserito il seguente:

«4-bis. Le somme recuperate per effetto di revoca o di riforma delle deliberazioni di accoglimento delle domande da parte del Comitato o di ripetizione di quanto erogato a titolo di anticipazione ai sensi dell'articolo 5-bis, comma 5, sono versate dal Concessionario in conto entrate del Bilancio dello Stato, per essere riassegnate sul capitolo di spesa dello stato di previsione del Ministero dell'interno riguardante il Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di criminalità organizzata di tipo mafioso e del terrorismo».

#### Art. 20.

*(Oneri di spesa per le modifiche apportate alla legge 22 dicembre 1999, n. 512)*

1. Al maggior onere derivante dalle modificazioni apportate dalla presente legge alla legge 22 dicembre 1999, n. 512, pari a.....euro annui a decorrere dal 2....., si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 2...-2....., nell'ambito dell'unità revisionale di base di parte corrente «Fondo speciale» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2....., allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero medesimo.

2. Per i due esercizi annuali successivi alla data di entrata in vigore della presente legge è accantonata una quota pari alla metà delle risorse finanziarie disponibili, per le richieste di risarcimento relative al periodo intercorrente tra il 30 settembre 1982 e la data suddetta.

3. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

### § 3. Commento.

Lo schema di D.D.L. intende apportare sostanziali modifiche alle discipline di settore riguardanti le vittime dell'estorsione, dell'usura e dei reati di tipo mafioso e, in estensione, le vittime del terrorismo.

Nello specifico, la proposta di provvedimento va ad incidere direttamente su ben tre corpi legislativi: la legge 7 marzo 1996, n. 108, recante «Disposizioni in materia di usura», la legge 23 febbraio 1999, n. 44, recante «Disposizioni concernenti il fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell'usura», la legge 22 dicembre 1999, n. 512, recante «Istituzione del fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso» ed indirettamente sulla legge 20 ottobre 1990, n.302, recante «Norme a favore delle vittime del terrorismo».

E ciò corrispondendo, in generale, alle riconosciute necessità di adeguamento delle vigenti normative, nel senso di apprestare meccanismi più equi per l'accesso agli strumenti di sostegno (Fondi), allargato per l'occasione alla categoria delle vittime del terrorismo, di eliminare opportunamente talune isteresi di sistema che ne limitano la funzionalità, nonché di innovare per gli aspetti più direttamente connessi alla particolare condizione di vittime di reati.

Quanto sopra, nella considerazione che l'introduzione di ulteriori disposizioni in loro favore possa giocare un ruolo non secondario di prevenzione, nella misura in cui il rapporto solidaristico con lo Stato si rafforzi ed acquisti generale visibilità.

In tale ottica "unificante" è stata pertanto prevista una serie di interventi che, pur limitati ad una particolare tipologia di vittime di reati, non di meno riflettono la filosofia delle nuove politiche di sicurezza, i cui orientamenti più avanzati, superando il binomio reato-reazione statale, fondano, a fini di più efficace prevenzione, il concetto di sicurezza anche sul riconoscimento delle esigenze delle vittime, quale fattore di più immediato temperamento di tensioni sociali, non sempre e sufficientemente riassorbibili nell'ambito di un ordine legale semplicemente restaurato attraverso il giudizio penale.

In effetti, la vicinanza concreta dello Stato a chi, in ragione di un delitto, come quelli in questione, di particolare allarme o riprovazione sociale, si trovi esposto ai più rilevanti gradi di sofferenza, vale certamente ad infondere maggior fiducia nelle istituzioni e, dunque, a rafforzare anche quel "senso" di sicurezza collettiva che è condizione di mantenimento dello stesso ordinato vivere civile.

Come si è avuto modo di cennare, lo schema di D.D.L. si ispira, per certi versi, al quel concetto di sicurezza affatto "complementare", ma non per questo trascurabile, derivante dalla maggior attenzione alle vittime dei reati ed ai loro numerosi e complessi problemi.

Sotto questo profilo, esso si atteggia a provvedimento dai contenuti fortemente innovativi, destinato a completarsi in un quadro sistematico di più ampio respiro, tuttora "in fieri", che prevede per la generalità delle vittime di tutti i reati

ulteriori momenti di tutela, consistenti nella doverosa informazione sullo stato e grado dei procedimenti penali di interesse, anche al fine di una partecipazione processuale più attiva e qualificata, nell'assistenza psicologica e legale (extragiudiziarie e giudiziarie) ed in forme compensative del danno che possano preludere alla realizzazione di una giustizia in qualche modo ristorativa, quando non sia possibile pervenire alle restituzioni e al risarcimento da parte dell'autore del reato. (Ci si riferisce al progetto attualmente curato dalla "Commissione sui problemi e sul sostegno delle vittime dei reati", istituita con D.M. del 2 aprile 2001, sedente presso il Ministero della Giustizia, di predisporre, in attuazione della Decisione Quadro del Consiglio d'Europa del 15 marzo 2001, il testo di un D.D.L. che vada appunto nella specifica direzione degli obiettivi sopra descritti).

Si tratta di un primo, importante tassello per la costruzione di un nuovo modello di sicurezza, rappresentato da un sistema integrato e sinergico di elementi, in cui le "policies" a favore delle vittime dei reati, giustapponendosi a quelle di contrasto della polizia e dell'azione giudiziaria nell'ambito di un giusto e veloce processo, valgono a conferire un indiscutibile valore aggiunto all'accrescimento di quella solidarietà istituzionale che produce fiducia nelle stesse istituzioni e, in parte, contribuisce a mitigare gli effetti sempre negativi e pericolosi delle "vittimizzazioni", nelle duplici e contrapposte forme costituite dalla paura della criminalità o dal desiderio di vendetta.

La proposta si articola complessivamente in venti articoli, di cui i primi nove sono dedicati a modifiche ed integrazioni delle normative sulle vittime dell'usura e delle estorsioni, mentre i rimanenti riguardano le vittime dei reati di criminalità organizzata di tipo mafioso e del terrorismo.

\*\*\*\*\*

**L'articolo 1** prevede che, a determinate condizioni, il mutuo di cui alla legge 7 marzo 1996, n. 108, possa essere concesso anche all'imprenditore individuale, vittima di usura, dichiarato fallito. La norma, che ai fini del beneficio postula la permanenza in capo all'interessato del requisito soggettivo costituito dall'essere "imprenditore", si ispira ad un principio già rinvenibile in dottrina e recentemente accolto dalla giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 549/2000), secondo il quale la declaratoria di fallimento non comporta di per sé un'incapacità generale di agire e, dunque, di esercitare una nuova impresa, né contraddice le linee di tendenza del D.D.L. recante «Delega al Governo per la riforma delle procedure concorsuali relative alle imprese in crisi».

**L'articolo 2** stabilisce che, con riferimento a quelle situazioni di "borderline", ricorrenti tutte le volte che siano utilizzati metodi di riscossione degli interessi usurari particolarmente intimidatori e/o aggressivi (al punto che viene a ingene-

rarsi commistione tra le due ipotesi di reato di usura ed estorsione), si applichino alla vittima le disposizioni di maggior favore della L. n. 44/1999, cioè la concessione di un'elargizione in luogo del mutuo, poste a sostegno delle vittime delle estorsioni.

**L'articolo 3** integra l'art. 14 della L. n. 108/ 1996, istituendo la figura di un "consulente", con funzioni di "tutor", del mutuo concesso all'usurato dal Comitato di solidarietà, ai fini di una corretta predisposizione del piano di investimento ed utilizzo delle somme richieste ed il reinserimento della vittima nell'economia legale.

**L'articolo 4** ridetermina in maniera più rigorosa i requisiti personali dei soggetti usurati che presentano domanda di accesso al Fondo di solidarietà, in parallelo a quanto previsto dalla L. n. 512/1999, per l'accesso al Fondo per le vittime dei reati mafiosi (nella presente proposta "per le vittime della criminalità organizzata di tipo mafioso e del terrorismo").

**L'articolo 5** introduce il principio secondo cui le cause di estinzione del reato, conseguenti alla morte del reo o alla prescrizione del reato stesso, non comportano necessariamente la revoca del mutuo accordato all'imprenditore usurato, quando tali cause estintive intervengono allorché lo stato del procedimento offre comunque l'evidenza di un impossibile proscioglimento dell'imputato ed allo stato degli atti esistono elementi documentati, univoci e concordanti in ordine all'esistenza del danno subito dalla vittima per effetto degli interessi e di altri vantaggi usurari.

**L'articolo 6** detta le norme per il rifinanziamento del Fondo per la prevenzione del fenomeno dell'usura, originariamente istituito presso il Ministero del Tesoro con una dotazione pari a 300 miliardi di vecchie lire, costituita con quote di 100 miliardi per ciascuno degli anni finanziari 1996, 1997, 1998. La necessità di rifinanziare, per un importo all'incirca corrispondente al primo, il predetto Fondo, che assiste i fondi speciali costituiti dai c.d. «Confidi» (consorzi e cooperative di garanzia collettiva fidi, istituiti dalle organizzazioni imprenditoriali di categoria e dagli ordini professionali) e le associazioni e le fondazioni riconosciute per la prevenzione del fenomeno dell'usura, è divenuta ormai impellente.

Si consideri, infatti, che in ultimo, per ripianare le carenze finanziarie del Fondo di prevenzione, si è dovuto intervenire con apposita norma legislativa, contenuta nella legge finanziaria 2000 (art. 145, comma 26 della legge n. 388/2000), per autorizzare il trasferimento di risorse, con provvedimento interministeriale, dal Fondo unificato di solidarietà antiracket ed antiusura a favore del più volte citato Fondo di prevenzione di cui all'art. 15 della legge n. 108/1996.

**L'articolo 7** determina le modalità per la corresponsione dei gettoni di presenza al Presidente, ai componenti del Comitato ed ai funzionari con compiti di segreteria, in ragione di ogni seduta dello stesso organismo.

**L'articolo 8** introduce un'ulteriore proroga dei termini di scadenza degli atti esecutivi in favore dei soggetti che, in seguito ad estorsione, abbiano fatto richiesta di elargizione a termini della legge n. 44/1999.

**L'articolo 9** riapre i termini, eventualmente già spirati, per la presentazione delle domande di concessione delle elargizioni di cui alla legge n. 44/1999, relativa alle vittime delle estorsioni e del mutuo di cui alla legge n. 108/1996, relativa alle vittime dell'usura.

**L'articolo 10** sostituisce il titolo della legge 22 dicembre 1999, n. 512. La sostituzione del titolo da «Istituzione del Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso» in «Istituzione del Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di criminalità organizzata di tipo mafioso e del terrorismo» rivela, da subito, gli intenti programmatici di estensione alle vittime del terrorismo (nazionale ed internazionale), del beneficio di accesso al Fondo, sin'ora appannaggio della prima categoria di vittime. La "ratio" di tale estensione si fonda su diversi e concorrenti ordini di ragioni (sistematiche, di opportunità e di economia normativa). In primo luogo essa corrisponde ad un'esigenza di armonizzazione con le disposizioni di cui alla Convenzione ONU 1999, in tema di contrasto al finanziamento del terrorismo (D.D.L. di ratifica in itinere).

Il paragrafo 4 dell'articolo 8 della suddetta Convenzione prevede, infatti, che ogni Stato contraente indennizzi le vittime del terrorismo utilizzando le somme confiscate destinate al finanziamento del terrorismo o utilizzate al medesimo scopo.

Premesso che la legge n. 302/1990 e successive modificazioni, pur prevedendo l'erogazione di elargizioni alle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata, non integra compiutamente il mandato internazionale, sotto il profilo dell'adeguatezza delle somme corrisposte, a titolo di mera elargizione, in conseguenza dei possibili danni (da cui la necessità di ricorrenti rivalutazioni), si è ritenuto di poter meglio assolvere agli incombenti obblighi internazionali, riconducendo anche la categoria delle vittime del terrorismo allo strumento di più efficace tutela del Fondo di cui alla predetta legge n. 512/1999.

Questa, in buona sostanza, sulla base di una decisione giudiziaria, consente di ottenere con sufficiente certezza il risarcimento dei danni subiti, attraverso la surroga del predetto Fondo nei diritti della vittima o dei suoi aventi causa (parti civili nel procedimento penale o parti attrici nel giudizio civile), eliminando soprattutto l'"alea" di pronunce giurisdizionali destinate, talvolta, a rimanere inopinatamente ineseguite (es. per l'insolvenza del condannato). Secondariamente, si deve aggiungere che la legge 13 febbraio 2001, n. 45, recante «Modifica della disciplina della protezione e del trattamento sanzionatorio di coloro che collaborano con la giustizia» nonché disposizioni a favore delle persone che prestano testimonianza», prevede (art. 24) che nei decreti con cui il Ministro dell'interno - di concerto con quello della giustizia e sentiti gli altri Ministri interessati - stabilisce la quota

dei beni sequestrati e confiscati da utilizzare per l'attuazione di speciali misure di protezione in favore dei soggetti suddetti e per le elargizioni di cui alla legge n. 302/1990, in favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata, «possa essere costituito un Fondo di solidarietà per le ipotesi in cui la persona offesa non abbia potuto ottenere in tutto o in parte le restituzioni o il risarcimento dei danni conseguenti al reato».

In tal senso, in luogo dello strumento di normazione secondaria, si è ritenuto di ricorrere per tale specifica ed ulteriore esigenza ad una modifica incisiva della ridetta legge n. 512/1999, nei termini di cui sopra è cenno.

La soluzione prospettata ha il pregio di riunire in un contesto legislativo organico le disposizioni che riguardano le vittime di reati che, in genere, suscitano maggiore allarme o riprovazione sociale ed è coerente con le premesse di sistema illustrate, nonché di ampliare il sistema risorse finanziarie da devolvere a titolo risarcitorio alle vittime interessate, consentendo, giusto quanto disposto dalla legge n. 45/2001, di attingere ai proventi derivanti da confische conseguenti a condanne penali per reati di criminalità organizzata e di terrorismo ed ex Convenzione ONU 1999 dalla confisca dei fondi destinati a finanziare il terrorismo.

**L'articolo 11** modifica opportunamente la rubrica dell'articolo 1 della legge n. 512/1999, nonché il comma 1 del medesimo articolo con la previsione puntuale delle fonti di alimentazione del nuovo Fondo che si va ad istituire. In ragione dei nuovi e più onerosi compiti di sostegno alle vittime, che ora ricomprendono, come s'è detto, anche quelle del terrorismo, è sembrato congruo rideterminare il contributo statale annuo, elevandolo a venti milioni e cinquecentomila euro, rispetto ai venti miliardi di vecchie lire.

**Gli articoli 12 e 13** introducono modificazioni di carattere formale, entrambi disponendo nel senso con riferimento ai nuovi reati presi in considerazione dagli articoli 2 e 3 della emendanda legge n. 512/1999. Egualmente di carattere formale è la riconfigurazione del Comitato di solidarietà, quanto alla sua composizione, rivista alla luce degli intervenuti accorpamenti ed al cambio di denominazione di talune Amministrazioni.

**L'articolo 14** fissa le nuove attribuzioni del Commissario per il coordinamento delle iniziative di solidarietà per le vittime dei reati di criminalità organizzata di tipo mafioso e del terrorismo, definendo i criteri e le finalità del coordinamento, nonché il tipo di attività che le Amministrazioni e gli Enti interessati sono tenute a svolgere per assicurare al Commissario la necessaria collaborazione.

**L'articolo 15** aggiunge ai soggetti legittimati ad accedere al Fondo di cui all'articolo 4 della legge n. 512/1999, i soggetti a cui favore, successivamente alla data del 30 settembre 1982, è stata emessa sentenza definitiva di condanna al risar-

cimento dei danni, patrimoniali e non patrimoniali, nonché alla rifusione delle spese e degli onorari di costituzione e difesa, a carico degli imputati, anche in concorso, dei delitti commessi per finalità di terrorismo (nazionale ed internazionale), o di eversione dell'ordine democratico e dei delitti commessi al fine di agevolare le attività delle associazioni di cui all'articolo 270-*bis* del codice penale.

Per converso, si è ritenuto di dover opportunamente inibire l'accesso al Fondo tutte le volte che la sentenza definitiva di condanna o la misura di prevenzione applicata in via definitiva o i relativi procedimenti in corso, per i reati previsti dall'articolo 407, comma 2, lettera *a*) del codice di procedura penale, si riferiscono al soggetto passivo dei reati di criminalità organizzata di tipo mafioso o di terrorismo, salvo che, precedentemente all'evento lesivo, lo stesso abbia assunto la qualità di collaboratore e non sia intervenuta revoca del provvedimento di ammissione alle misure di protezione per cause imputabili al medesimo.

**L'articolo 16** disciplina i termini di presentazione della domanda di accesso al Fondo, in relazione ai periodi pregressi presi in considerazione sino all'entrata in vigore delle disposizioni di cui al presente D.D.L., stabilendo anche le relative decadenze. Una decadenza «a regime» è inoltre prevista, secondo i consueti schemi, con riferimento al momento successivo all'entrata in vigore del provvedimento di che trattasi.

**L'articolo 17** introduce la possibilità per le persone fisiche, in situazioni di particolare disagio ed urgenza e a certe condizioni processuali, di ricevere dal Fondo anche anticipazioni, sempre che non ricorrano cause ostative, a valere sulle erogazioni che saranno disposte in loro favore a carico del Fondo stesso.

L'individuazione delle situazioni di particolare disagio ed urgenza in relazione alle quali può essere erogata l'anticipazione e le modalità per la determinazione del suo ammontare sono rinviate ad un successivo regolamento, da adottarsi ai sensi dell'articolo 17, comma 1 della legge 23 agosto 1988, n. 400.

**L'articolo 18** fissa i termini entro i quali deve intervenire la deliberazione del Comitato di solidarietà, in relazione alla corresponsione di somme liquidate con sentenza pronunciata prima dell'entrata in vigore delle norme di cui al presente D.D.L., per i reati di terrorismo.

**L'articolo 19** integra l'articolo 6 della legge n. 512/1999 con la previsione, nel comma 1, di ulteriori parametri da seguire nella gestione delle domande per l'accesso al Fondo, in relazione alle modifiche introdotte anche con riferimento alla posizione del soggetto passivo dei reati di criminalità organizzata di tipo mafioso o di terrorismo.

I successivi commi 3 e 4 contengono disposizioni riguardanti, rispettivamente, il regime fiscale degli atti del Concessionario per la surroga del Fondo e le moda-

lità di riassegnazione al Fondo stesso delle somme recuperate per effetto di revoca o di riforma delle deliberazioni di accoglimento delle domande da parte del Comitato.

**L'articolo 20**, infine, individua, i criteri per far fronte ai maggiori oneri di spesa connessi alle modifiche apportate alla legge n. 512/1999.

#### **§ 4. Analisi dei costi e considerazioni finali.**

Come può evincersi dall'articolato (artt. 6 e 11), l'onere di spesa complessivo della presente proposta di legge è quantificabile, per tutto il primo triennio finanziario, corrente dalla eventuale data di entrata in vigore del provvedimento, in centosettantamiliardi e cinquecentomila euro.

“A regime”, il costo complessivo è destinato a ridursi a quaranta milioni e cinquecentomila euro annui, corrispondenti al totale delle risorse finanziarie da devolvere, come contributo fisso dello Stato, al Fondo per la prevenzione del fenomeno dell'usura, istituito presso il Ministero dell'economia e delle finanze ed al neo istituito Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di criminalità organizzata di tipo mafioso e di terrorismo presso il Ministero dell'interno.

Non è dubbio che trattasi di oneri incidenti in maniera cospicua sulla spesa pubblica, almeno nel breve periodo, caratterizzata da una congiuntura che ne impone, in generale, una progressiva riduzione ai fini di un contenimento del disavanzo di bilancio in limiti ragionevoli e coerenti, tra l'altro, con gli impegni assunti in sede europea.

Non si nasconde, pertanto, che può sussistere un prolema di copertura finanziaria, la cui soluzione diventa tuttavia necessaria nella misura in cui si riconosca alla presente proposta l'importanza –sia detto senza enfasi- che le deriva dal venire incontro ad aspettative di lunga data, maturate dalle vittime di gravi reati, sovente in condizioni di grande sofferenza materiale e morale, che dalla collettività attendono un aiuto concreto, quale segno tangibile di riconoscimento del proprio dolore e dell'ingiustizia subita. Un gesto di civiltà, ampiamente ripagato dal rafforzamento di quello spirito di appartenenza alla comunità e di coesione sociale che costituisce il volano del progresso e della pace di ogni società e, in ultima analisi, della sua stessa sicurezza.

#### NOTE

*Per comodità di confronto, si riporta di seguito il testo delle disposizioni legislative interessate dal progetto di riforma.*

*L. 7 marzo 1996, n. 108<sup>1</sup>.*

---

<sup>1</sup> Disposizioni in materia di usura.

1. 1.<sup>2</sup>.

2.<sup>3</sup>.

2. 1. Il Ministro del tesoro, sentiti la Banca d'Italia e l'Ufficio italiano dei cambi, rileva trimestralmente il tasso effettivo globale medio, comprensivo di commissioni, di remunerazioni a qualsiasi titolo e spese, escluse quelle per imposte e tasse, riferito ad anno, degli interessi praticati dalle banche e dagli intermediari finanziari iscritti negli elenchi tenuti dall'Ufficio italiano dei cambi e dalla Banca d'Italia ai sensi degli artt. 106 e 107 del D.Lgs. 1° settembre 1993, n. 385, nel corso del trimestre precedente per operazioni della stessa natura. I valori medi derivanti da tale rilevazione, corretti in ragione delle eventuali variazioni del tasso ufficiale di sconto successive al trimestre di riferimento, sono pubblicati senza ritardo nella Gazzetta Ufficiale.

2. La classificazione delle operazioni per categorie omogenee, tenuto conto della natura, dell'oggetto, dell'importo, della durata, dei rischi e delle garanzie è effettuata annualmente con decreto del Ministro del tesoro, sentiti la Banca d'Italia e l'Ufficio italiano dei cambi e pubblicata senza ritardo nella Gazzetta Ufficiale.

3. Le banche e gli intermediari finanziari di cui al comma 1 ed ogni altro ente autorizzato alla erogazione del credito sono tenuti ad affiggere nella rispettiva sede, e in ciascuna delle proprie dipendenze aperte al pubblico, in modo facilmente visibile, apposito avviso contenente la classificazione delle operazioni e la rilevazione dei tassi previsti nei commi 1 e 2.

4. Il limite previsto dal terzo comma dell'articolo 644 del codice penale, oltre il quale gli interessi sono sempre usurari, è stabilito nel tasso medio risultante dall'ultima rilevazione pubblicata nella Gazzetta Ufficiale ai sensi del comma 1 relativamente alla categoria di operazioni in cui il credito è compreso, aumentato della metà.

3. 1. La prima classificazione di cui al comma 2 dell'articolo 2 verrà pubblicata entro il termine di centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge. Entro i successivi centottanta giorni sarà pubblicata la prima rilevazione trimestrale di cui al comma 1 del medesimo articolo 2. Fino alla pubblicazione di cui al comma 1 dell'articolo 2 è punito a norma dell'articolo 644, primo comma, del codice penale chiunque, fuori dei casi previsti dall'articolo 643 del codice penale, si fa dare o promettere, sotto qualsiasi forma, per sé o per altri, da soggetto in condizioni di difficoltà economica o finanziaria, in corrispettivo di una prestazione di

---

<sup>2</sup> Sostituisce l'art. 644 del codice penale.

<sup>3</sup> Abroga l'art. 644-bis del codice penale.

denaro o di altra utilità, interessi o altri vantaggi che, avuto riguardo alle concrete modalità del fatto e ai tassi praticati per operazioni simili dal sistema bancario e finanziario, risultano sproporzionati rispetto alla prestazione di denaro o di altra utilità. Alla stessa pena soggiace chi, fuori del caso di concorso nel delitto previsto dall'articolo 644, primo comma, del codice penale, procura a soggetto che si trova in condizioni di difficoltà economica o finanziaria una somma di denaro o altra utilità facendo dare o promettere, a sé o ad altri, per la mediazione, un compenso che, avuto riguardo alle concrete modalità del fatto, risulta sproporzionato rispetto all'opera di mediazione.

4. 1.<sup>5</sup>.

5. 1.<sup>6</sup>.

6. 1. Sono fatte salve le disposizioni contenute nell'articolo 12-sexies del D.L. 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356, introdotto dall'articolo 2 del D.L. 20 giugno 1994, n. 399, convertito, con modificazioni, dalla L. 8 agosto 1994, n. 501.

7. 1.<sup>7</sup>

8. 1.<sup>8</sup>

2.<sup>9</sup>

9. 1.<sup>10</sup>

2.<sup>11</sup>.

10. 1. Nel giudizio penale di cui all'articolo 1 della presente legge possono costituirsi parte civile anche le associazioni e le fondazioni di cui all'articolo 15.

11. 1.<sup>12</sup>.

<sup>5</sup> Sostituisce il secondo comma dell'art. 1815 del c.c.

<sup>6</sup> Modifica l'art. 132, comma 1, del D.Lgs. 1° settembre 1993, n. 385.

<sup>7</sup> Modifica l'art. 32-quater del codice penale.

<sup>8</sup> Modifica la lettera f) del comma 1 dell'art. 266 del c.p.p.

<sup>9</sup> Modifica l'art. 10, comma 1, del D.L. 31 dicembre 1991, n. 419.

<sup>10</sup> Modifica l'art. 14, comma 1, della L. 19 marzo 1990, n. 55.

<sup>11</sup> Modifica l'art. 3-quater, L. 31 maggio 1965, n. 575.

<sup>12</sup> Aggiunge l'art. 644-ter al codice penale.

12. 1.<sup>13</sup>.

13. 1. Le domande di cui all'articolo 3 del decreto-legge 31 dicembre 1991, n. 419, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 febbraio 1992, n. 172, e successive modificazioni, il cui termine di presentazione sia spirato alla data di entrata in vigore della presente legge, possono essere presentate, a pena di decadenza, entro novanta giorni dalla stessa data.

2. Per le domande relative a fatti verificatisi tra il 1° gennaio 1990 e il 2 novembre 1991, il termine fissato dal medesimo articolo 3 del citato decreto-legge n. 419 del 1991 decorre dalla data di entrata in vigore della presente legge.

3. Anche d'ufficio, il comitato previsto dall'articolo 5, comma 2, del citato decreto-legge n. 419 del 1991 procede al nuovo esame delle domande per le quali è stato proposto o deciso il rigetto perché presentate oltre i termini fissati a pena di decadenza.

4. Su domanda che il soggetto legittimato deve presentare, a pena di decadenza, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, il comitato di cui al comma 3 procede all'esame delle domande sulle quali ha già formulato proposta al Presidente del Consiglio dei ministri senza tener conto del lucro cessante nelle valutazioni sull'ammontare del danno patrimoniale.

14. 1. È istituito presso l'ufficio del Commissario straordinario del Governo per il coordinamento delle iniziative anti-racket il «Fondo di solidarietà per le vittime dell'usura»<sup>14</sup>.

2. Il Fondo provvede alla erogazione di mutui senza interesse di durata non superiore al decennio a favore di soggetti che esercitano attività imprenditoriale, commerciale, artigianale o comunque economica, ovvero una libera arte o professione, i quali dichiarino di essere vittime del delitto di usura e risultino parti offese nel relativo procedimento penale. Il Fondo è surrogato, quanto all'importo dell'interesse e limitatamente a questo, nei diritti della persona offesa verso l'autore del reato. La concessione del mutuo è esente da oneri fiscali.

3. Il mutuo non può essere concesso prima del decreto che dispone il giudizio nel procedimento di cui al comma 2. Tuttavia, prima di tale momento, può essere concessa, previo parere favorevole del pubblico ministero, un'anticipazione non superiore al 50 per cento dell'importo erogabile a titolo di mutuo quando ricorrono situazioni di urgenza specificamente documentate; l'anticipazione può essere erogata trascorsi sei mesi dalla presentazione della denuncia ovvero dalla iscrizione del-

---

<sup>13</sup> Modifica il D.L. 31 dicembre 1991, n. 419. Il comma 2 ha, inoltre, disposto che all'onere derivante dall'attuazione del presente articolo si provvede nei limiti della dotazione finanziaria del Fondo di solidarietà per le vittime dell'estorsione di cui all'articolo 5 del citato decreto-legge n. 419 del 1991, e successive modificazioni.

<sup>14</sup> Per l'unificazione del Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive al Fondo di solidarietà per le vittime dell'usura vedi l'art. 18-bis, L. 23 febbraio 1999, n. 44, aggiunto dall'art. 51, L. 28 dicembre 2001, n. 448.

l'indagato per il delitto di usura nel registro delle notizie di reato, se il procedimento penale di cui al comma 2 è ancora in corso.

4. L'importo del mutuo è commisurato al danno subito dalla vittima del delitto di usura per effetto degli interessi e degli altri vantaggi usurari corrisposti all'autore del reato. Il Fondo può erogare un importo maggiore quando, per le caratteristiche del prestito usurario, le sue modalità di riscossione o la sua riferibilità a organizzazioni criminali, sono derivati alla vittima del delitto di usura ulteriori rilevanti danni per perdite o mancati guadagni.

5. La domanda di concessione del mutuo deve essere presentata al Fondo entro il termine di sei mesi dalla data in cui la persona offesa ha notizia dell'inizio delle indagini per il delitto di usura. Essa deve essere corredata da un piano di investimento e utilizzo delle somme richieste che risponda alla finalità di reinserimento della vittima del delitto di usura nella economia legale. In nessun caso le somme erogate a titolo di mutuo o di anticipazione possono essere utilizzate per pagamenti a titolo di interessi o di rimborso del capitale o a qualsiasi altro titolo in favore dell'autore del reato.

6. La concessione del mutuo è deliberata dal Commissario straordinario del Governo per il coordinamento delle iniziative anti-racket sulla base della istruttoria operata dal comitato di cui all'articolo 5, comma 2, del D.L. 31 dicembre 1991, n. 419, convertito, con modificazioni, dalla L. 18 febbraio 1992, n. 172. Il Commissario straordinario può procedere alla erogazione della provvisionale anche senza il parere di detto comitato. Può altresì valersi di consulenti.

7. I mutui di cui al presente articolo non possono essere concessi a favore di soggetti condannati per il reato di usura o sottoposti a misure di prevenzione personale. Nei confronti di soggetti indagati o imputati per detto reato ovvero proposti per dette misure, la concessione del mutuo è sospesa fino all'esito dei relativi procedimenti. La concessione dei mutui è subordinata altresì al verificarsi delle condizioni di cui all'articolo 1, comma 2, lettere c) e d) del citato decreto-legge n. 419 del 1991.

8. I soggetti indicati nel comma 2 sono esclusi dalla concessione del mutuo se nel procedimento penale per il delitto di usura in cui sono parti offese, ed in relazione al quale hanno proposto la domanda di mutuo, hanno reso dichiarazioni false o reticenti. Qualora per le dichiarazioni false o reticenti sia in corso procedimento penale, la concessione del mutuo è sospesa fino all'esito di tale procedimento.

9. Il Fondo procede alla revoca dei provvedimenti di erogazione del mutuo e della provvisionale ed al recupero delle somme già erogate nei casi seguenti:

a) se il procedimento penale per il delitto di usura in relazione al quale il mutuo o la provvisionale sono stati concessi si conclude con provvedimento di archiviazione ovvero con sentenza di non luogo a procedere, di proscioglimento o di assoluzione;

b) se le somme erogate a titolo di mutuo o di provvisionale non sono utilizzate in conformità al piano di cui al comma 5;

c) se sopravvengono le condizioni ostative alla concessione del mutuo previste nei commi 7 e 8.

10. Le disposizioni di cui al presente articolo si applicano ai fatti verificatisi a partire dal 1° gennaio 1996. Le erogazioni di cui al presente articolo sono concesse nei limiti delle disponibilità del Fondo.

11. Il Fondo è alimentato:

*a)* da uno stanziamento a carico del bilancio dello Stato pari a lire 10 miliardi per l'anno 1996 e a lire 20 miliardi a decorrere dal 1997; al relativo onere si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 1996-1998, al capitolo 6856 dello stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno 1996, all'uopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero di grazia e giustizia. Il Ministro del tesoro è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio;

*b)* dai beni rivenienti dalla confisca ordinaria ai sensi dell'articolo 644, sesto comma, del codice penale;

*c)* da donazioni e lasciti da chiunque effettuati.

12. È comunque fatto salvo il principio di unità di bilancio di cui all'art. 5, L. 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni.

13. Il Governo adotta, ai sensi dell'articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400, apposito regolamento di attuazione entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge.

15. 1. È istituito presso il Ministero del tesoro il «Fondo per la prevenzione del fenomeno dell'usura» di entità pari a lire 300 miliardi, da costituire con quote di 100 miliardi di lire per ciascuno degli anni finanziari 1996, 1997 e 1998. Il Fondo dovrà essere utilizzato quanto al 70 per cento per l'erogazione di contributi a favore di appositi fondi speciali costituiti dai consorzi o cooperative di garanzia collettiva fidi denominati "Confidi", istituiti dalle associazioni di categoria imprenditoriali e dagli ordini professionali, e quanto al 30 per cento a favore delle fondazioni ed associazioni riconosciute per la prevenzione del fenomeno dell'usura, di cui al comma 4.

2. I contributi di cui al comma 1 possono essere concessi ai Confidi alle seguenti condizioni:

*a)* che essi costituiscano speciali fondi antiusura, separati dai fondi rischi ordinari, destinati a garantire fino all'80 per cento le banche e gli istituti di credito che concedono finanziamenti a medio termine e all'incremento di linee di credito a breve termine a favore delle piccole e medie imprese a elevato rischio finanziario, intendendosi per tali le imprese cui sia stata rifiutata una domanda di finanziamento assistita da una garanzia pari ad almeno il 50 per cento dell'importo del finanziamento stesso pur in presenza della disponibilità del Confidi al rilascio della garanzia;

*b)* che i contributi di cui al comma 1 siano cumulabili con eventuali contributi concessi dalle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura.

3. Il Ministro del tesoro, sentito il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, determina con decreto i requisiti patrimoniali dei fondi speciali

antiusura di cui al comma 2 e i requisiti di onorabilità e di professionalità degli esponenti dei fondi medesimi.

4. Le fondazioni e le associazioni riconosciute per la prevenzione del fenomeno dell'usura sono iscritte in apposito elenco tenuto dal Ministro del tesoro. Lo scopo della prevenzione del fenomeno dell'usura, anche attraverso forme di tutela, assistenza ed informazione, deve risultare dall'atto costitutivo e dallo statuto.

5. Il Ministro del tesoro, sentiti il Ministro dell'interno ed il Ministro per gli affari sociali, determina con decreto i requisiti patrimoniali delle fondazioni e delle associazioni per la prevenzione del fenomeno dell'usura ed i requisiti di onorabilità e di professionalità degli esponenti delle medesime fondazioni e associazioni.

6. Le fondazioni e le associazioni per la prevenzione del fenomeno dell'usura prestano garanzie alle banche ed agli intermediari finanziari al fine di favorire l'erogazione di finanziamenti a soggetti che, pur essendo meritevoli in base ai criteri fissati nei relativi statuti, incontrano difficoltà di accesso al credito.

7. Fatte salve le riserve di attività previste dalla legge, le fondazioni e le associazioni per la prevenzione del fenomeno dell'usura esercitano le altre attività previste dallo statuto.

8. Per la gestione del Fondo di cui al comma 1 e l'assegnazione dei contributi, il Governo provvede, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, all'istituzione di una commissione costituita da rappresentanti dei Ministeri del tesoro e dell'industria, del commercio e dell'artigianato e del Dipartimento per gli affari sociali presso la Presidenza del Consiglio dei ministri nonché all'adozione del relativo regolamento di gestione. La partecipazione alla commissione è a titolo gratuito.

9. I contributi di cui al presente articolo sono erogati nei limiti dello stanziamento previsto al comma 1.

10. All'onere derivante dall'attuazione del comma 1 si provvede mediante riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 1996-1998, al capitolo 6856 dello stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno 1996, utilizzando parzialmente l'accantonamento relativo al medesimo Ministero.

16. 1. L'attività di mediazione o di consulenza nella concessione di finanziamenti da parte di banche o di intermediari finanziari è riservata ai soggetti iscritti in apposito albo istituito presso il Ministero del tesoro, che si avvale dell'Ufficio italiano dei cambi.

2. Con regolamento del Governo adottato ai sensi dell'articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400, sentiti la Banca d'Italia e l'Ufficio italiano dei cambi, è specificato il contenuto dell'attività di mediazione creditizia e sono fissate le modalità per l'iscrizione e la cancellazione dall'albo, nonché le forme di pubblicità dell'albo medesimo. La cancellazione può essere disposta per il venire meno dei requisiti indicati al comma 3 e per gravi violazioni degli obblighi indicati al comma 4.

3. I requisiti di onorabilità necessari per l'iscrizione nell'albo di cui al comma 1 sono i medesimi previsti dall'articolo 109 del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385.

4. Ai soggetti che svolgono l'attività di mediazione creditizia si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni del Titolo VI del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, e del decreto-legge 3 maggio 1991, n. 143, convertito, con modificazioni, dalla legge 5 luglio 1991, n. 197, e successive modificazioni.

5. L'esercizio dell'attività di mediazione creditizia è compatibile con lo svolgimento di altre attività professionali.

6. La pubblicità a mezzo stampa dell'attività di cui al comma 1 è subordinata all'indicazione, nella pubblicità medesima, degli estremi della iscrizione nell'albo di cui allo stesso comma 1.

7. Chiunque svolge l'attività di mediazione creditizia senza essere iscritto nell'albo indicato al comma 1 è punito con la reclusione da sei mesi a quattro anni e con la multa da quattro a venti milioni di lire.

8. Le disposizioni dei commi precedenti non si applicano alle banche, agli intermediari finanziari, ai promotori finanziari iscritti all'albo previsto dall'articolo 5, comma 5, della legge 2 gennaio 1991, n. 1, e alle imprese assicurative.

9. Salvo che il fatto costituisca reato più grave, chi, nell'esercizio di attività bancaria, di intermediazione finanziaria o di mediazione creditizia, indirizza una persona, per operazioni bancarie o finanziarie, a un soggetto non abilitato all'esercizio dell'attività bancaria o finanziaria, è punito con l'arresto fino a due anni ovvero con l'ammenda da quattro a venti milioni di lire.

17. 1. Il debitore protestato che abbia adempiuto all'obbligazione per la quale il protesto è stato levato e non abbia subito ulteriore protesto ha diritto ad ottenere, trascorso un anno dal levato protesto, la riabilitazione.

2. La riabilitazione è accordata con decreto del presidente del tribunale su istanza dell'interessato corredata dai documenti giustificativi.

3. Avverso il diniego di riabilitazione il debitore può proporre reclamo, entro dieci giorni dalla comunicazione, alla corte di appello che decide in camera di consiglio.

4. Il decreto di riabilitazione è pubblicato nel Bollettino dei protesti cambiari ed è reclamabile ai sensi del comma 3 da chiunque vi abbia interesse entro dieci giorni dalla pubblicazione.

5. Nelle stesse forme di cui al comma 4 è pubblicato il provvedimento della corte di appello che accoglie il reclamo.

6. Per effetto della riabilitazione il protesto si considera, a tutti gli effetti, come mai avvenuto.

6-bis. Il debitore protestato e riabilitato ha diritto di ottenere la cancellazione definitiva dei dati relativi al protesto anche dal registro informatico di cui all'articolo 3-bis del decreto-legge 18 settembre 1995, n. 381, convertito, con modifica-

zioni, dalla legge 15 novembre 1995, n. 480. La cancellazione dei dati del protesto è disposta dal responsabile dirigente dell'ufficio protesti competente per territorio non oltre il termine di venti giorni dalla data di presentazione della relativa istanza, corredata del provvedimento di riabilitazione.

18. 1. Su istanza del debitore che sia parte offesa del delitto di usura il presidente del tribunale può, con decreto non impugnabile, disporre la sospensione della pubblicazione, ovvero la cancellazione del protesto elevato a seguito di presentazione per il pagamento di un titolo di credito da parte dell'imputato del predetto delitto, direttamente o per interposta persona, quando l'imputato sia stato rinviato a giudizio. Il decreto di sospensione o cancellazione perde effetto nel caso di assoluzione dell'imputato del delitto di usura con sentenza definitiva.

\*\*\*\*\*

L. 23 febbraio 1999, n. 44 <sup>1</sup>.

*Disposizioni concernenti il Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell'usura* <sup>1/circ.</sup>

1. *Elargizione a favore dei soggetti danneggiati da attività estorsive.*

1. Ai soggetti danneggiati da attività estorsive è elargita una somma di denaro a titolo di contributo al ristoro del danno patrimoniale subito, nei limiti e alle condizioni stabiliti dalla presente legge.

2. *Limitazione temporale e territoriale.*

1. L'elargizione è concessa in relazione agli eventi dannosi verificatisi nel territorio dello Stato successivamente al 1° gennaio 1990.

3. *Elargizione alle vittime di richieste estorsive.*

1. L'elargizione è concessa agli esercenti un'attività imprenditoriale, commerciale, artigianale o comunque economica, ovvero una libera arte o professione, che subiscono un danno a beni mobili o immobili, ovvero lesioni personali, ovvero un danno sotto forma di mancato guadagno inerente all'attività esercitata, in conseguenza di delitti commessi allo scopo di costringerli ad aderire a richieste estorsive, avanzate anche successivamente ai fatti, o per ritorsione alla mancata adesione a tali richieste, ovvero in conseguenza di situazioni di intimidazione anche ambientale.

<sup>1</sup> Pubblicata nella Gazz. Uff. 3 marzo 1999, n. 51.

<sup>1/circ.</sup> Con riferimento al presente provvedimento è stata emanata la seguente istruzione:  
- I.N.P.S. (Istituto nazionale previdenza sociale): Circ. 18 marzo 2002, n. 54.

2. Ai soli fini della presente legge sono equiparate alle richieste estorsive le condotte delittuose che, per circostanze ambientali o modalità del fatto, sono riconducibili a finalità estorsive, purché non siano emersi elementi indicativi di una diversa finalità. Se per il delitto al quale è collegato il danno sono in corso le indagini preliminari, l'elargizione è concessa sentito il pubblico ministero competente, che esprime il proprio parere entro trenta giorni dalla richiesta. Il procedimento relativo all'elargizione prosegue comunque nel caso in cui il pubblico ministero non esprima il parere nel termine suddetto ovvero nel caso in cui il pubblico ministero comunichi che all'espressione del parere osta il segreto relativo alle indagini.

#### *4. Condizioni dell'elargizione.*

1. L'elargizione è concessa a condizione che:

a) la vittima non abbia aderito o abbia cessato di aderire alle richieste estorsive; tale condizione deve permanere dopo la presentazione della domanda di cui all'articolo 13;

b) la vittima non abbia concorso nel fatto delittuoso o in reati con questo connessi ai sensi dell'articolo 12 del codice di procedura penale;

c) la vittima, al tempo dell'evento e successivamente, non risulti sottoposta a misura di prevenzione o al relativo procedimento di applicazione, ai sensi della legge 27 dicembre 1956, n. 1423, e della legge 31 maggio 1965, n. 575, e successive modificazioni, né risulti destinataria di provvedimenti che dispongono divieti, sospensioni o decadenze ai sensi degli articoli 10 e 10-*quater*, secondo comma, della medesima legge n. 575 del 1965, salvi gli effetti della riabilitazione;

d) il delitto dal quale è derivato il danno, ovvero, nel caso di danno da intimidazione anche ambientale, le richieste estorsive siano stati riferiti all'autorità giudiziaria con l'esposizione di tutti i particolari dei quali si abbia conoscenza.

2. Non si tiene conto della condizione prevista dalla lettera c) del comma 1 se la vittima fornisce all'autorità giudiziaria un rilevante contributo nella raccolta di elementi decisivi per la ricostruzione dei fatti e per l'individuazione o la cattura degli autori delle richieste estorsive, o del delitto dal quale è derivato il danno, ovvero di reati connessi ai sensi dell'articolo 12 del codice di procedura penale.

#### *5. Elargizione nel caso di acquiescenza alle richieste estorsive.*

1. Se vi è stata acquiescenza alle richieste estorsive, l'elargizione può essere concessa anche in relazione ai danni a beni mobili o immobili o alla persona verificatisi nei sei mesi precedenti la denuncia.

#### *6. Elargizione agli appartenenti ad associazioni di solidarietà.*

1. L'elargizione, sussistendo le condizioni di cui all'articolo 4, è concessa anche agli appartenenti ad associazioni od organizzazioni aventi lo scopo di prestare assistenza e solidarietà a soggetti danneggiati da attività estorsive, i quali:

a) subiscono un danno a beni mobili o immobili, ovvero lesioni personali in

conseguenza di delitti commessi al fine di costringerli a recedere dall'associazione o dall'organizzazione o a cessare l'attività svolta nell'ambito delle medesime, ovvero per ritorsione a tale attività;

b) subiscono quali esercenti un'attività imprenditoriale, commerciale, artigianale o comunque economica, ovvero una libera arte o professione, un danno, sotto forma di mancato guadagno inerente all'attività esercitata, in conseguenza dei delitti di cui alla lettera a) ovvero di situazioni di intimidazione anche ambientale determinate dalla perdurante appartenenza all'associazione o all'organizzazione.

## 7. *Elargizione ad altri soggetti.*

1. L'elargizione è altresì concessa ai soggetti, diversi da quelli indicati negli articoli 3 e 6, che, in conseguenza dei delitti previsti nei medesimi articoli, subiscono lesioni personali ovvero un danno a beni mobili o immobili di loro proprietà, o sui quali vantano un diritto reale di godimento.

2. L'elargizione è concessa alle medesime condizioni stabilite per l'esercente l'attività.

3. Ai fini della quantificazione dell'elargizione si tiene conto del solo danno emergente ovvero di quello derivante da lesioni personali.

## 8. *Elargizione ai superstiti.*

1. Se, in conseguenza dei delitti previsti dagli articoli 3, 6 e 7, i soggetti ivi indicati perdono la vita, l'elargizione è concessa, nell'ordine, ai soggetti di seguito elencati a condizione che la utilizzino in un'attività economica, ovvero in una libera arte o professione, anche al di fuori del territorio di residenza:

- a) coniuge e figli;
- b) genitori;
- c) fratelli e sorelle;
- d) convivente more uxorio e soggetti, diversi da quelli indicati nelle lettere a), b) e c), conviventi nei tre anni precedenti l'evento a carico della persona.

2. Fermo restando l'ordine indicato nel comma 1, nell'ambito delle categorie previste dalle lettere a), b) e c), l'elargizione è ripartita, in caso di concorso di più soggetti, secondo le disposizioni sulle successioni legittime stabilite dal codice civile.

3. L'elargizione è concessa alle medesime condizioni stabilite per la persona deceduta.

## 9. *Ammontare dell'elargizione.*

1. L'elargizione è corrisposta, nei limiti della dotazione del Fondo previsto dall'articolo 18, in misura dell'intero ammontare del danno e comunque non superiore a lire 3.000 milioni. Qualora più domande, per eventi diversi, relative ad uno stesso soggetto, siano proposte nel corso di un triennio, l'importo complessivo dell'elargizione non può superare nel triennio la somma di lire 6.000 milioni.

2. L'elargizione è esente dal pagamento delle imposte sul reddito delle persone fisiche e delle persone giuridiche.

3. Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano possono disporre, per l'elargizione, l'esenzione dal pagamento dell'imposta regionale sulle attività produttive.

### *10. Criteri di liquidazione.*

1. L'ammontare del danno è determinato:

a) nel caso di danno a beni mobili o immobili, comprendendo la perdita subita e il mancato guadagno, salvo quanto previsto dall'articolo 7, comma 3;

b) nel caso di morte o di danno conseguente a lesioni personali, ovvero a intimidazione anche ambientale, sulla base del mancato guadagno inerente all'attività esercitata dalla vittima.

2. Il mancato guadagno, se non può essere provato nel suo preciso ammontare, è valutato con equo apprezzamento delle circostanze, tenendo conto anche della riduzione del valore dell'avviamento commerciale.

### *11. Limiti all'elargizione nel caso di lesioni personali o di morte.*

1. Nel caso di morte o di danno conseguente a lesioni personali, l'elargizione è concessa per la sola parte che eccede l'ammontare degli emolumenti ricevuti dall'interessato, per lo stesso evento lesivo, in applicazione della legge 20 ottobre 1990, n. 302.

### *12. Copertura assicurativa e casi di esclusione.*

1. Se il danno è coperto, anche indirettamente, da contratto di assicurazione, l'elargizione è concessa per la sola parte che eccede la somma liquidata o che può essere liquidata dall'assicuratore.

1-bis. L'elargizione non è ammessa per la parte in cui il medesimo danno sia stato oggetto di precedente risarcimento o rimborso a qualunque titolo da parte di altre amministrazioni pubbliche.

### *13. Modalità e termini per la domanda.*

1. L'elargizione è concessa a domanda.

2. La domanda può essere presentata dall'interessato ovvero, con il consenso di questi, dal consiglio nazionale del relativo ordine professionale o da una delle associazioni nazionali di categoria rappresentate nel Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL). La domanda può essere altresì presentata da uno dei soggetti di cui all'articolo 8, comma 1, ovvero, per il tramite del legale rappresentante e con il consenso dell'interessato, da associazioni od organizzazioni iscritte in apposito elenco tenuto a cura del prefetto ed aventi tra i propri scopi quello di prestare assistenza e solidarietà a soggetti danneggiati da attività estorsive. Con decreto del Ministro dell'interno, da emanare entro sessanta giorni dalla data di entrata in

vigore della presente legge, di concerto con il Ministro di grazia e giustizia, sono determinati le condizioni ed i requisiti per l'iscrizione nell'elenco e sono disciplinate le modalità per la relativa tenuta.

3. Salvo quanto previsto dai commi 4 e 5, la domanda deve essere presentata, a pena di decadenza, entro il termine di centoventi giorni dalla data della denuncia ovvero dalla data in cui l'interessato ha conoscenza che dalle indagini preliminari sono emersi elementi atti a far ritenere che l'evento lesivo consegue a delitto commesso per le finalità indicate negli articoli precedenti.

4. Per i danni conseguenti a intimidazione anche ambientale, la domanda deve essere presentata, a pena di decadenza, entro il termine di un anno dalla data in cui hanno avuto inizio le richieste estorsive o nella quale l'interessato è stato per la prima volta oggetto della violenza o minaccia.

5. I termini stabiliti dai commi 3 e 4 sono sospesi nel caso in cui, sussistendo un attuale e concreto pericolo di atti di ritorsione, il pubblico ministero abbia disposto, con decreto motivato, le necessarie cautele per assicurare la riservatezza dell'identità del soggetto che dichiara di essere vittima dell'evento lesivo o delle richieste estorsive. I predetti termini riprendono a decorrere dalla data in cui il decreto adottato dal pubblico ministero è revocato o perde comunque efficacia. Quando è adottato dal pubblico ministero decreto motivato per le finalità suindicate è omessa la menzione delle generalità del denunciante nella documentazione da acquisire ai fascicoli formati ai sensi degli articoli 408, comma 1, e 416, comma 2, del codice di procedura penale, fino al provvedimento che dispone il giudizio o che definisce il procedimento.

#### *14. Concessione dell'elargizione.*

1. La concessione dell'elargizione è disposta con decreto del Commissario per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura, su deliberazione del Comitato di cui all'articolo 19. La deliberazione deve dare conto della natura del fatto che ha cagionato il danno patrimoniale, del rapporto di causalità, dei singoli presupposti positivi e negativi stabiliti dalla presente legge e dell'ammontare del danno patrimoniale, dettagliatamente documentato, salvo quanto previsto dall'articolo 10, comma 2. Si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni degli articoli 7, 10 e 13 della legge 20 ottobre 1990, n. 302. Si applica altresì l'articolo 10-sexies della legge 31 maggio 1965, n. 575, e successive modificazioni.

2. Entro sessanta giorni dalla data della deliberazione, il Ministro dell'interno può promuovere, con richiesta motivata, il riesame della deliberazione stessa da parte del Comitato.

#### *15. Corresponsione e destinazione dell'elargizione.*

1. L'elargizione, una volta determinata nel suo ammontare, può essere corrisposta in una o più soluzioni.

2. Il pagamento dei ratei successivi al primo deve essere preceduto dalla produzione, da parte dell'interessato, di idonea documentazione comprovante che le somme già corrisposte sono state destinate ad attività economiche di tipo imprenditoriale.

3. La prova di cui al comma 2 deve essere altresì fornita entro i dodici mesi successivi alla corresponsione del contributo in unica soluzione o dell'ultimo rateo.

### *16. Revoca dell'elargizione.*

1. Salvo quanto previsto dall'articolo 7 della legge 20 ottobre 1990, n. 302, la concessione dell'elargizione è revocata:

- a) se l'interessato non fornisce la prova relativa alla destinazione delle somme già corrisposte;
- b) se si accerta l'insussistenza dei presupposti dell'elargizione medesima;
- c) se la condizione prevista dall'articolo 4, comma 1, lettera a), non permane anche nel triennio successivo al decreto di concessione.

2. Alle elargizioni concesse in favore dei soggetti indicati all'articolo 7 non si applicano le disposizioni di cui alle lettere a) e c) del comma 1 del presente articolo e di cui ai commi 2 e 3 dell'articolo 15.

*2-bis.* L'elargizione è revocata in tutto o in parte se, dopo l'elargizione stessa, vengono effettuati, per il medesimo danno, risarcimenti o rimborsi a qualunque titolo ad opera di imprese assicuratrici o amministrazioni pubbliche.

### *17. Provvisoriale.*

1. Prima della definizione del procedimento per la concessione dell'elargizione può essere disposta, a domanda, la corresponsione, in una o più soluzioni, di una provvisoriale fino al settanta per cento dell'ammontare complessivo dell'elargizione, con le modalità previste dal regolamento di cui all'articolo 21.

2. Agli effetti di quanto previsto nel comma 1, il Comitato di cui all'articolo 19 acquisisce, entro trenta giorni dal ricevimento della domanda, a mezzo del prefetto della provincia nel cui territorio si è verificato l'evento denunciato, un rapporto iniziale in ordine ai presupposti e alle condizioni dell'elargizione. L'esito dell'istanza deve essere definito in ogni caso, dandone comunicazione all'interessato, entro novanta giorni dal ricevimento della domanda.

3. Qualora risulti indispensabile per l'accertamento dei presupposti e delle condizioni dell'elargizione, il prefetto e il Comitato di cui all'articolo 19 possono ottenere dall'autorità giudiziaria competente copie di atti e informazioni scritte sul loro contenuto inerenti il fatto delittuoso che ha causato il danno. L'autorità giudiziaria provvede senza ritardo e può rigettare la richiesta con decreto motivato. Le copie e le informazioni acquisite ai sensi del presente articolo sono coperte dal segreto d'ufficio e sono custodite e trasmesse in forme idonee ad assicurare la massima riservatezza.

4. Se per il delitto al quale è collegato il danno sono in corso le indagini preliminari, la provvisoria è concessa, sentito il pubblico ministero competente, che esprime il proprio parere entro trenta giorni dalla richiesta. Il procedimento relativo alla concessione della provvisoria prosegue comunque nel caso in cui il pubblico ministero non esprima il parere nel termine suddetto ovvero nel caso in cui il pubblico ministero comunichi che all'espressione del parere osta il segreto relativo alle indagini.

5. Si applicano le disposizioni di cui agli articoli 15, comma 3, e 16.

## *18. Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive.*

1. È istituito presso il Ministero dell'interno il Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive. Il Fondo è alimentato da:

a) un contributo, determinato ai sensi del comma 2, sui premi assicurativi, raccolti nel territorio dello Stato, nei rami incendio, responsabilità civili diversi, auto rischi diversi e furto, relativi ai contratti stipulati a decorrere dal 1° gennaio 1990;

b) un contributo dello Stato determinato secondo modalità individuate dalla legge, nel limite massimo di lire 80 miliardi, iscritto nello stato di previsione dell'entrata, unità previsionale di base 1.1.11.1, del bilancio di previsione dello Stato per il 1998 e corrispondenti proiezioni per gli anni 1999 e 2000;

c) una quota pari alla metà dell'importo, per ciascun anno, delle somme di denaro confiscate ai sensi della legge 31 maggio 1965, n. 575, e successive modificazioni, nonché una quota pari ad un terzo dell'importo del ricavato, per ciascun anno, delle vendite disposte a norma dell'articolo 2-undecies della suddetta legge n. 575 del 1965, relative ai beni mobili o immobili ed ai beni costituiti in azienda confiscati ai sensi della medesima legge n. 575 del 1965.

2. La misura percentuale prevista dall'articolo 6, comma 2, del decreto-legge 31 dicembre 1991, n. 419, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 febbraio 1992, n. 172, può essere rideterminata, in relazione alle esigenze del Fondo, con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica e con il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato.

3. Con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica e con il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, sono emanate, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, le norme regolamentari necessarie per l'attuazione di quanto disposto dal comma 1, lettera a).

## *18-bis. Diritto di surroga.*

1. Il Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive di cui all'articolo 18 è unificato al Fondo di solidarietà per le vittime dell'usura di cui all'articolo 14 della legge 7 marzo 1996, n. 108, e successive modificazioni. Tale Fondo unificato è surrogato, quanto alle somme corrisposte agli aventi titolo, nei diritti dei medesimi verso i responsabili dei danni di cui alla presente legge.

2. Il diritto di surroga di cui al comma 1 è esercitato dal concessionario di cui all'articolo 19, comma 4.

3. Le somme recuperate attraverso la surroga di ognuno dei due Fondi unificati ai sensi del presente articolo sono versate dal concessionario in conto entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnate sul capitolo di spesa dello stato di previsione del Ministero dell'interno, riguardante il Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell'usura.

### *19. Comitato di solidarietà per le vittime dell'estorsione e dell'usura.*

1. Presso il Ministero dell'interno è istituito il Comitato di solidarietà per le vittime dell'estorsione e dell'usura. Il Comitato è presieduto dal Commissario per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura, nominato dal Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'interno, anche al di fuori del personale della pubblica amministrazione, tra persone di comprovata esperienza nell'attività di contrasto al fenomeno delle estorsioni e dell'usura e di solidarietà nei confronti delle vittime. Il Comitato è composto:

a) da un rappresentante del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato;

b) da un rappresentante del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica;

c) da tre membri designati dal CNEL ogni due anni, assicurando la rotazione tra le diverse categorie, su indicazione delle associazioni nazionali di categoria in esso rappresentate;

d) da tre membri delle associazioni od organizzazioni iscritte nell'elenco di cui all'articolo 13, comma 2, ovvero, nelle more dell'entrata in vigore del decreto di cui al medesimo articolo, iscritte nell'elenco istituito con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro di grazia e giustizia, 7 settembre 1994, n. 614. I membri sono nominati ogni due anni dal Ministro dell'interno, assicurando la rotazione tra le diverse associazioni od organizzazioni, su indicazione delle medesime;

e) da un rappresentante della Concessionaria di servizi assicurativi pubblici Spa (CONSAP), senza diritto di voto.

2. Il Commissario ed i rappresentanti dei Ministeri restano in carica per quattro anni e l'incarico non è rinnovabile per più di una volta.

3. Al Comitato di cui al comma 1 sono devoluti i compiti attribuiti al Comitato istituito dall'articolo 5 del decreto-legge 31 dicembre 1991, n. 419, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 febbraio 1992, n. 172, e successive modificazioni.

4. A decorrere dalla data di entrata in vigore del regolamento previsto dall'articolo 21, la gestione del Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive, istituito dall'articolo 18 della presente legge, e del Fondo di solidarietà per le vittime dell'usura, istituito dall'articolo 14, comma 1, della legge 7 marzo 1996, n. 108, è attribuita alla CONSAP, che vi provvede per conto del Ministero

dell'Interno sulla base di apposita concessione.

5. Gli organi preposti alla gestione dei Fondi di cui al comma 4 e i relativi uffici sono tenuti al segreto circa i soggetti interessati e le procedure di elargizione. Gli organi preposti alla gestione dei Fondi sono altresì tenuti ad assicurare, mediante intese con gli ordini professionali e le associazioni nazionali di categoria rappresentate nel CNEL, nonché con le associazioni o con le organizzazioni indicate nell'articolo 13, comma 2, anche presso i relativi uffici, la tutela della riservatezza dei soggetti interessati e delle procedure di elargizione.

6. La concessione del mutuo di cui al comma 6 dell'articolo 14 della legge 7 marzo 1996, n. 108, è disposta con decreto del Commissario per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura su deliberazione del Comitato di cui al comma 1 del presente articolo. Si applica la disposizione di cui al comma 2 dell'articolo 14 della suddetta legge n. 108 del 1996.

### *20. Sospensione di termini.*

1. A favore dei soggetti che abbiano richiesto o nel cui interesse sia stata richiesta l'elargizione prevista dagli articoli 3, 5, 6 e 8, i termini di scadenza, ricadenti entro un anno dalla data dell'evento lesivo, degli adempimenti amministrativi e per il pagamento dei ratei dei mutui bancari e ipotecari, nonché di ogni altro atto avente efficacia esecutiva, sono prorogati dalle rispettive scadenze per la durata di trecento giorni.

2. A favore dei soggetti che abbiano richiesto o nel cui interesse sia stata richiesta l'elargizione prevista dagli articoli 3, 5, 6 e 8, i termini di scadenza, ricadenti entro un anno dalla data dell'evento lesivo, degli adempimenti fiscali sono prorogati dalle rispettive scadenze per la durata di tre anni.

3. Sono altresì sospesi, per la medesima durata di cui al comma 1, i termini di prescrizione e quelli perentori, legali e convenzionali, sostanziali e processuali, comportanti decadenze da qualsiasi diritto, azione ed eccezione, che sono scaduti o che scadono entro un anno dalla data dell'evento lesivo.

4. Sono sospesi per la medesima durata di cui al comma 1 l'esecuzione dei provvedimenti di rilascio di immobili e i termini relativi a processi esecutivi mobiliari ed immobiliari, ivi comprese le vendite e le assegnazioni forzate.

5. Qualora si accerti, a seguito di sentenza penale irrevocabile, o comunque con sentenza esecutiva, l'inesistenza dei presupposti per l'applicazione dei benefici previsti dal presente articolo, gli effetti dell'inadempimento delle obbligazioni di cui ai commi 1 e 2 e della scadenza dei termini di cui al comma 3 sono regolati dalle norme ordinarie.

6. Le disposizioni di cui ai commi 1, 2, 3, 4 e 5 si applicano altresì a coloro i quali abbiano richiesto la concessione del mutuo senza interesse di cui all'articolo 14, comma 2, della legge 7 marzo 1996, n. 108, nonché a coloro che abbiano richiesto l'elargizione prevista dall'articolo 1 della legge 20 ottobre 1990, n. 302.

7. La sospensione dei termini di cui ai commi 1, 2, 3 e 4 ha effetto a seguito del parere favorevole del prefetto competente per territorio, sentito il presidente del tribunale.

### *21. Regolamento di attuazione.*

1. Con regolamento emanato entro il termine di sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, il Governo adotta norme per:

a) razionalizzare ed armonizzare le procedure relative alla concessione dell'elargizione a favore delle vittime dell'estorsione e alla concessione del mutuo senza interesse di cui all'articolo 14, comma 2, della legge 7 marzo 1996, n. 108, nonché unificare i Fondi di cui all'articolo 19, comma 4, della presente legge;

b) stabilire i principi cui dovrà uniformarsi il rapporto concessorio tra il Ministero dell'interno e la CONSAP;

c) snellire e semplificare le procedure di cui alla lettera a), con particolare riguardo agli adempimenti istruttori da attribuire al prefetto competente per territorio, al fine di assicurare alle procedure stesse maggiore celerità e speditezza, secondo criteri idonei ad assicurare la tutela della riservatezza degli interessati, in particolare in caso di domanda inoltrata dal consiglio nazionale del relativo ordine professionale o da un'associazione nazionale di categoria;

d) individuare, nell'ambito del Ministero dell'interno, gli uffici preposti alla gestione del rapporto di concessione con la CONSAP, attribuendo agli stessi compiti di assistenza tecnica e di supporto al Comitato di cui all'articolo 19;

e) individuare, nei casi in cui l'elargizione a carico del Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e del Fondo di solidarietà per le vittime dell'usura sia stata richiesta per il ristoro di un danno conseguente a lesioni personali, le relative modalità di accertamento medico;

f) prevedere forme di informazione, assistenza e sostegno, poste a carico del Fondo di cui all'articolo 18, per garantire l'effettiva fruizione dei benefici da parte delle vittime.

2. Lo schema di regolamento di cui al comma 1 è trasmesso, entro il quarantacinquesimo giorno antecedente alla scadenza del termine di cui al medesimo comma 1, alla Camera dei deputati ed al Senato della Repubblica, per l'espressione del parere da parte delle competenti Commissioni parlamentari. Trascorsi trenta giorni dalla data di trasmissione, il regolamento è emanato anche in mancanza del parere.

### *22. Modifica all'articolo 14 della legge n. 108 del 1996.*

1. All'articolo 14, comma 2, della legge 7 marzo 1996, n. 108, sono aggiunte, in fine, le parole: «La concessione del mutuo è esente da oneri fiscali».

2. Gli oneri finanziari derivanti dall'esenzione prevista dall'articolo 14, comma 2, della legge 7 marzo 1996, n. 108, come modificato dal comma 1 del presente articolo, sono posti a carico del Fondo di cui all'articolo 18 della presente legge.

## 23. Modifica all'articolo 6 della legge n. 302 del 1990.

1.<sup>2</sup>.

## 24. Disposizioni transitorie.

1. La domanda di elargizione, fermo quanto previsto dall'articolo 2, può essere presentata in relazione ad eventi dannosi denunciati o accertati in conformità a quanto previsto dall'articolo 13, comma 3, anteriormente alla data di entrata in vigore della presente legge.

2. Se per gli eventi indicati nel comma 1 è stata presentata domanda e sulla stessa non è stata ancora adottata una decisione, il Comitato di cui all'articolo 19 invita l'interessato a fornire le integrazioni eventualmente necessarie.

3. Se sulla domanda di cui al comma 2 è già stata adottata una decisione, la domanda stessa può essere ripresentata. Il Comitato di cui all'articolo 19 invita l'interessato a fornire le integrazioni eventualmente necessarie.

*3-bis.* Fino alla data di entrata in vigore del regolamento previsto dall'articolo 21 e comunque non oltre il trecentocinquantesimo giorno dalla data di entrata in vigore della presente legge, il commissario per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura, nominato ai sensi dell'articolo 19, opera con i poteri e secondo le modalità previste dalla legge 7 marzo 1996, n. 108, e si avvale, per le finalità di cui alla medesima legge, del comitato di cui all'articolo 5, comma 2, del decreto-legge 31 dicembre 1991, n. 419, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 febbraio 1992, n. 172, e successive modificazioni.

## 25. Abrogazioni.

1. A decorrere dalla data di entrata in vigore del regolamento di cui all'articolo 21, e comunque non oltre il trecentocinquantesimo giorno dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono abrogate le seguenti disposizioni:

a) il capo I del decreto-legge 31 dicembre 1991, n. 419, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 febbraio 1992, n. 172, e successive modificazioni;

b) il decreto-legge 27 settembre 1993, n. 382, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 novembre 1993, n. 468.

2. Al comma 31 dell'articolo 24 della legge 27 dicembre 1997, n. 449, le parole: «l'elargizione prevista dal decreto-legge 31 dicembre 1991, n. 419, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 febbraio 1992, n. 172, e successive modificazioni, e dal decreto-legge 27 settembre 1993, n. 382, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 novembre 1993, n. 468, recanti norme a sostegno delle vittime di richieste estorsive,» sono soppresse.

<sup>2</sup> Sostituisce il comma 1 dell'art. 6, L. 20 ottobre 1990, n. 302.

*L. 22 dicembre 1999, n. 512<sup>1</sup>.*

*Istituzione del Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso.*

*1. Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso.*

1. È istituito presso il Ministero dell'interno il Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, di seguito denominato «Fondo». Il Fondo è alimentato:

- a) da un contributo dello Stato pari a lire 20 miliardi annue;
- b) dai rientri previsti dall'articolo 2.

*2. Modifiche all'articolo 2-undecies della legge 31 maggio 1965, n. 575.*

1. All'articolo 2-undecies della legge 31 maggio 1965, n. 575, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 1, lettera a), sono aggiunte, in fine, le parole: «o che non debbano essere utilizzate per il risarcimento delle vittime dei reati di tipo mafioso»;

b) al comma 1, lettera b), dopo la parola: «titoli» sono inserite le seguenti: «, al netto del ricavato della vendita dei beni finalizzata al risarcimento delle vittime dei reati di tipo mafioso»;

c) al comma 2, lettera a), sono aggiunte, in fine, le parole: «, salvo che si debba procedere alla vendita degli stessi finalizzata al risarcimento delle vittime dei reati di tipo mafioso»;

d) al comma 3, lettera b), dopo le parole: «interesse pubblico» sono inserite le seguenti: «o qualora la vendita medesima sia finalizzata al risarcimento delle vittime dei reati di tipo mafioso»;

e) al comma 3, lettera c), dopo le parole: «interesse pubblico» sono inserite le seguenti: «o qualora la liquidazione medesima sia finalizzata al risarcimento delle vittime dei reati di tipo mafioso».

*3. Comitato di solidarietà per le vittime dei reati di tipo mafioso.*

1. Presso il Ministero dell'interno è istituito il Comitato di solidarietà per le vittime dei reati di tipo mafioso. Il Comitato è presieduto dal Commissario per il coordinamento delle iniziative di solidarietà per le vittime dei reati di tipo mafioso, nominato dal Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'interno, anche al di fuori del personale della pubblica amministrazione, tra persone di comprovata esperienza nell'attività di solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso. Il Comitato è composto:

---

<sup>1</sup> Pubblicata nella Gazz. Uff. 10 gennaio 2000, n. 6.

- a) da un rappresentante del Ministero dell'interno;
- b) da un rappresentante del Ministero di grazia e giustizia;
- c) da un rappresentante del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato;
- d) da un rappresentante del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica;
- e) da un rappresentante del Ministero delle finanze;
- f) da un rappresentante della Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per gli affari sociali;
- g) da un rappresentante della Concessionaria di servizi assicurativi pubblici Spa (CONSAP), senza diritto di voto.

2. Il Commissario ed i rappresentanti dei Ministeri restano in carica per quattro anni e l'incarico non è rinnovabile per più di una volta.

3. Fino alla data di entrata in vigore del regolamento previsto dall'articolo 7, la gestione del Fondo è attribuita al Comitato di cui al presente articolo, secondo quanto previsto dall'articolo 6.

4. A decorrere dalla data di entrata in vigore del regolamento previsto dall'articolo 7, la gestione del Fondo è attribuita alla CONSAP, che vi provvede per conto del Ministero dell'interno sulla base di apposita concessione.

5. Gli oneri derivanti dal presente articolo sono posti a carico del Fondo.

#### *4. Accesso al Fondo.*

1. Hanno diritto di accesso al Fondo, entro i limiti delle disponibilità finanziarie annuali dello stesso, le persone fisiche e gli enti costituiti parte civile nelle forme previste dal codice di procedura penale, a cui favore è stata emessa, successivamente alla data del 30 settembre 1982, sentenza definitiva di condanna al risarcimento dei danni, patrimoniali e non patrimoniali, nonché alla rifusione delle spese e degli onorari di costituzione e di difesa, a carico di soggetti imputati, anche in concorso, dei seguenti reati:

- a) del delitto di cui all'articolo 416-bis del codice penale;
- b) dei delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dal medesimo articolo 416-bis;
- c) dei delitti commessi al fine di agevolare l'attività delle associazioni di tipo mafioso.

2. Hanno altresì diritto di accesso al Fondo, entro i limiti delle disponibilità finanziarie annuali dello stesso, le persone fisiche e gli enti costituiti in un giudizio civile, nelle forme previste dal codice di procedura civile, per il risarcimento dei danni causati dalla consumazione dei reati di cui al comma 1, accertati in giudizio penale, nonché i successori a titolo universale delle persone a cui favore è stata emessa la sentenza di condanna di cui al presente articolo.

3. Nei casi previsti dai commi 1 e 2, l'obbligazione del Fondo non sussiste quando nei confronti delle persone indicate nei medesimi commi è stata pronuncia-

ta sentenza definitiva di condanna per uno dei reati di cui all'articolo 407, comma 2, lettera a), del codice di procedura penale, o è applicata in via definitiva una misura di prevenzione, ai sensi della legge 31 maggio 1965, n. 575, e successive modificazioni.

4. Il diritto di accesso al Fondo non può essere esercitato da coloro che, alla data di presentazione della domanda, sono sottoposti a procedimento penale per uno dei reati di cui all'articolo 407, comma 2, lettera a), del codice di procedura penale, o ad un procedimento per l'applicazione di una misura di prevenzione, ai sensi della legge 31 maggio 1965, n. 575, e successive modificazioni.

### *5. Domanda per l'accesso al Fondo.*

1. Quando, ai sensi dell'articolo 416 del codice di procedura penale, è depositata la richiesta di rinvio a giudizio per i reati di cui all'articolo 4, comma 1, della presente legge, il giudice fa notificare al Fondo l'avviso del giorno, dell'ora e del luogo dell'udienza, con la richiesta di rinvio a giudizio formulata dal pubblico ministero.

2. Se la persona offesa si costituisce parte civile all'udienza preliminare, ovvero al dibattimento, il giudice fa notificare al Fondo il relativo verbale.

3. Nel giudizio civile l'attore notifica al Fondo l'atto di citazione, prima della costituzione delle parti.

4. La richiesta di pagamento al Fondo è accompagnata dalla copia autentica dell'estratto della sentenza di condanna passata in giudicato, ovvero dell'estratto della sentenza di condanna al pagamento della provvisoria, ovvero dell'estratto della sentenza civile di liquidazione del danno.

5. La domanda al Fondo per il risarcimento dei danni disposto con sentenze pronunciate prima della data di entrata in vigore della presente legge è proposta, a pena di decadenza, per la parte del risarcimento non ottenuta, entro un anno dalla data di entrata in vigore della legge stessa.

### *6. Gestione delle domande per l'accesso al Fondo.*

1. La corresponsione delle somme richieste ai sensi dell'articolo 5 è disposta con deliberazione del Comitato di cui all'articolo 3 nel termine di sessanta giorni dalla presentazione della domanda, previa verifica:

a) dell'esistenza, in favore dell'istante, della sentenza di condanna e della legittimazione attiva dell'istante;

b) dell'inesistenza, alla data di presentazione della domanda, di un procedimento penale in corso o di una sentenza definitiva di condanna dell'istante per uno dei reati di cui all'articolo 407, comma 2, lettera a), del codice di procedura penale;

c) dell'inesistenza, alla data di presentazione della domanda, di una misura di prevenzione, ai sensi della legge 31 maggio 1965, n. 575, e successive modificazioni, applicata in via definitiva nei confronti dell'istante, o di un procedimento in corso per l'applicazione di una misura di prevenzione.

2. Se necessario ai fini della completezza dei documenti posti a base della richiesta di accesso al Fondo, il Comitato invita l'interessato a fornire documentazione integrativa e assume copie di atti e informazioni scritte dall'autorità giudiziaria che ha pronunciato la sentenza di condanna.

3. Gli organi preposti alla gestione del Fondo e i relativi uffici sono tenuti al segreto in ordine ai soggetti interessati all'accesso e alle relative procedure.

4. Il Fondo è surrogato, quanto alle somme corrisposte agli aventi titolo, nei diritti della parte civile o dell'attore verso il soggetto condannato al risarcimento del danno. Tali somme rimangono a titolo definitivo a carico del Fondo nel caso in cui questo non possa soddisfare il suo diritto nei confronti del soggetto condannato al risarcimento del danno. Le somme recuperate attraverso la surroga sono versate dal concessionario in conto entrata del bilancio dello Stato, per essere riassegnate sul capitolo di spesa dello stato di previsione del Ministero dell'interno, riguardante il Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso.

### *7. Regolamento di attuazione.*

1. Con regolamento da emanare entro il termine di quattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, il Governo adotta norme per:

a) individuare, nel rispetto delle disposizioni di cui all'articolo 6, le modalità di gestione del Fondo;

b) individuare procedure di cooperazione tra gli uffici competenti in relazione all'applicazione della presente legge;

c) stabilire i principi cui dovrà uniformarsi il rapporto concessorio tra il Ministero dell'interno e la CONSAP in relazione a quanto previsto dalla presente legge;

d) individuare, nell'ambito del Ministero dell'interno, gli uffici preposti alla gestione del rapporto di concessione con la CONSAP, attribuendo agli stessi compiti di assistenza tecnica e di supporto al Comitato di cui all'articolo 3;

e) prevedere forme di informazione, assistenza e sostegno, poste a carico del Fondo, per garantire l'effettiva fruizione dei benefici da parte delle vittime;

f) disciplinare l'erogazione delle somme dovute agli aventi diritto in modo che, in caso di disponibilità finanziarie insufficienti, nell'anno di riferimento, a soddisfare per intero tutte le domande pervenute, sia possibile per i richiedenti un accesso al Fondo in quota proporzionale e l'integrazione delle somme non percepite dal Fondo negli anni successivi, senza interessi, rivalutazioni e altri oneri aggiuntivi;

g) disciplinare la procedura e la modalità di surrogazione del Fondo nei diritti della parte civile o dell'attore prevista dall'articolo 6, comma 4.

2. Lo schema di regolamento di cui al comma 1 è trasmesso, entro il quarantacinquesimo giorno antecedente alla scadenza del termine di cui al medesimo comma 1, alla Camera dei deputati ed al Senato della Repubblica, per l'espressione del parere da parte delle competenti Commissioni parlamentari.

Trascorsi trenta giorni dalla data di trasmissione, il regolamento è emanato anche in mancanza del parere.

### *8. Copertura finanziaria.*

1. All'onere derivante dall'attuazione della presente legge, pari a lire 20 miliardi annue a decorrere dal 1999, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 1999-2001, nell'ambito dell'unità previsionale di base di parte corrente «Fondo speciale» dello stato di previsione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica per l'anno 1999, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero medesimo.

2. Per i due esercizi annuali successivi alla data di entrata in vigore della presente legge è accantonata una quota pari alla metà delle risorse finanziarie disponibili, per le richieste di risarcimento relative al periodo intercorrente tra il 30 settembre 1982 e la data stessa.

3. Il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

### *9. Disposizioni transitorie.*

1. Fino alla data di entrata in vigore del regolamento di cui all'articolo 7, alle modalità per la gestione del Fondo si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni del regolamento adottato con decreto del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato 12 agosto 1992, n. 396.

## Regolamento sui prelievi da destinare al fondo di solidarietà per le vittime dell'estorsione e dell'usura

*Giovanni Migliorelli*

Sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 255 – serie generale - del 30 ottobre 2002, è stato pubblicato il decreto 2 luglio 2002, n. 239 del Ministro dell'Interno, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze e con il Ministro delle Attività produttive, adottato in attuazione dell'art. 18 – 3° comma – della legge 23 febbraio 1999, n. 44. Il provvedimento contiene le norme regolamentari necessarie per l'attuazione di quanto disposto dal comma 1, lettera a) dello stesso articolo 18. Tale disposizione, infatti, destina un contributo sui premi raccolti tra i premi assicurativi nel territorio dello Stato, relativi ai contratti stipulati a decorrere dal 1° gennaio 1990 al finanziamento del «Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell'usura».

In ordine alle scelte operate va segnalato che i Ministri concertanti non hanno ritenuto di aumentare la misura percentuale del prelievo da destinare al finanziamento di cui sopra, che quindi è rimasto pari all'1%, come stabilito dall'art. 6, comma 2, del decreto legge 31 dicembre 1991, n. 419, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 febbraio 1992, n. 172. Ciò al fine di non determinare l'aggravio delle imposte sui premi delle polizze assicurative raccolte nel territorio dello Stato, nei rami incendio, responsabilità civili diversi, auto rischi diversi e furto, con conseguente ulteriore incremento dei costi relativi, già consistentemente aumentati dalla compagnie assicurative.

Per quel che concerne il prelievo del contributo in parola il regolamento opera un espresso rinvio alle disposizioni che disciplinano l'imposta sulle assicurazioni, determinando così l'obbligo di riscossione dell'1% in capo agli operatori economici del settore assicurativo e negli stessi termini stabiliti per l'imposta principale. I sostituti d'imposta provvederanno quindi all'auto liquidazione delle somme riscosse – che saranno ovviamente soggette al controllo successivo degli Uffici periferici dell'Agenzia delle Entrate – ed al versamento delle medesime somme presso i soggetti incaricati della riscossione, istituiti a seguito della soppressione della sezione cassa degli Uffici del Registro. A tal fine, contestualmente all'emanazione del regolamento, si provvederà a richiedere al competente Ufficio centrale dell'Agenzie delle Entrate l'assegnazione di un codice tributo che dovrà essere indicato nel modello di versamento F23.

In effetti, quella appena indicata può definirsi la novità più rilevante del nuovo regolamento, poiché l'assegnazione del codice tributo assicurerà la precisa destinazione delle somme versate in capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato, che verrà istituito sotto la voce Ministero dell'Interno.

Altro elemento caratterizzante del regolamento in commento è poi rappresentato dalla prevista abrogazione delle disposizioni contenute nel D.M. 13 febbraio

1993, n. 251 (adottato ai sensi del comma 3 del più volte richiamato art. 6 del D.L. 419/1991, il quale sulla base delle disposizioni allora vigente ha individuato diverse modalità di versamento del contributo ed ha disposto che «le somme riscosse a seguito della maggiorazione dell'aliquota» venivano «versate.....con imputazione al capo VIII, cap. 1209, delle entrate del bilancio dello Stato»).

Deve infatti ritenersi che per tale decreto non ha in concreto operato la disposizione contenuta al 1° comma lettera a) dell'art. 25 della stessa legge n. 44/1999, che postergava l'abrogazione del Capo I del decreto-legge 31 dicembre 1991, n. 419, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 febbraio 1992, n. 172, a decorrere dalla data di entrata in vigore del regolamento di cui al precedente articolo 21, e comunque non oltre il trecentocinquantesimo giorno dalla data di entrata in vigore della legge 44/1999. Ciò in ragione del fatto che i sostituti di imposta (gli operatori economici del settore assicurativo), anche dopo l'entrata in vigore della legge n. 44/1999, hanno continuato ad incassare ed a versare la maggiorazione di un punto percentuale sulle imposte dei premi delle polizze assicurative, secondo quanto disposto dal D.M. n. 251/1993, che sono però affluite al capitolo 1209 delle entrate del bilancio dello Stato (cfr. art. 3 D.M. 251/1993), di pertinenza dell'allora Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato» (come previsto dal 2° comma dell'art. 3 del D.M. 251/1993, ora Ministero delle Attività Produttive), dicastero responsabile della gestione del Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive prima dell'entrata in vigore della legge n. 44/1999, che lo ha poi istituito presso il Ministero dell'Interno.

Il 2° comma dell'art. 4 di regolamento in argomento persegue allora lo scopo di recuperare al «Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell'usura» le somme versate ed imputate al capo VIII, cap. 1209 delle entrate del bilancio dello Stato, nel periodo che va dall'entrata in vigore della legge n. 44/1999 alla data di entrata in vigore dell'emanando regolamento. In mancanza di una tale disposizione, infatti, tali somme finirebbero per essere distratte e verrebbero a confluire nelle entrate eventuali dello Stato.

#### TESTO DEL PROVVEDIMENTO

DECRETO 2 luglio 2002, n.239

Regolamento di attuazione dell'articolo 18, comma 3, della legge 23 febbraio 1999, n. 44, recante disposizioni concernenti il Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell'usura.

IL MINISTRO DELL'INTERNO

DI CONCERTO CON

IL MINISTRO DELL'ECONOMIA  
E DELLE FINANZE

e

IL MINISTRO DELLE ATTIVITÀ PRODUTTIVE

Vista la legge 23 febbraio 1999, n. 44, recante «Disposizioni concernenti il Fondo di solidarietà per

le vittime delle richieste estorsive e dell'usura», con particolare riferimento all'articolo 18, commi 1, lettera a) e 2;

Visto l'articolo 18, comma 3, della legge 23 febbraio 1999, n. 44, il quale stabilisce che, con decreto del «Ministro dell'interno di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica e con il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato», sono emanate le norme regolamentari necessarie per l'attuazione di quanto disposto al comma 1, lettera

a), dello stesso articolo in materia di contributo per l'alimentazione del Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive, determinato sui premi assicurativi raccolti nel territorio dello Stato, nei rami incendio, responsabilità civile diversi, auto rischi diversi e furto, relativi ai contratti stipulati a decorrere dal 1 gennaio 1990;

Visto l'articolo 4 del decreto del Presidente della Repubblica 16 agosto 1999, n. 455;

Visto il testo unico delle leggi sull'esercizio delle assicurazioni private, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 13 febbraio 1959, n. 449, e successive modificazioni ed integrazioni;

Vista la legge 29 ottobre 1961, n. 1216, recante nuove disposizioni tributarie in materia di assicurazioni private e di contratti

vitalizi, e successive modificazioni ed integrazioni;

Visto il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, recante «Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59» con particolare riferimento agli articoli 26, 56 e seguenti;

Visto il decreto del Presidente della Repubblica 26 marzo 2001, n.107, recante regolamento di organizzazione del Ministero delle finanze;

Visto il decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 175, concernente «Attuazione della direttiva 92/49/CEE in materia di assicurazione diretta diversa dall'assicurazione sulla vita» e successive modificazioni e integrazioni;

Visto il decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 237, concernente «Modifica alla disciplina in materia di servizi autonomi di cassa degli Uffici finanziari» e successive modificazioni e integrazioni;

Visto l'articolo 17, comma 3 della legge 23 agosto 1988, n. 400;

Acquisito il parere n. 670/2002 del Consiglio di Stato – Sezione consultiva per gli atti normativi, espresso nell'adunanza del 25 marzo 2002;

Vista la comunicazione al Presidente del Consiglio dei Ministri a norma dell'articolo 17, comma 3, della citata legge n. 400/1988, effettuata con nota n. 27-23/A-104 (3472), del 19 giugno 2002;

A d o t t a

il seguente regolamento:

Art. 1.

(Applicazione del contributo)

1. Le aliquote dell'imposta sulle assicurazioni di cui alla legge 29 ottobre 1961, n. 1216, e successive modificazioni, aumentate nella misura percentuale di un punto, secondo quanto previsto all'articolo 18, comma 2, della legge 23 febbraio 1999, n. 44, si applicano sui premi delle assicurazioni, nei rami «incendio», «responsabilità civile diversi», «auto rischi diversi» e «furto», come riclassificati dall'articolo 2 e dalla tabella A) allegata al decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 175, raccolti nel territorio dello

Stato, relativamente ai contratti di assicurazione stipulati o rinnovati a decorrere dal 1 gennaio 1990.

AVVERTENZA:

Il testo delle note qui pubblicato è stato redatto dall'amministrazione competente per materia, ai sensi dell'art. 10, comma 3, del testo unico delle disposizioni sulla promulgazione delle leggi, sull'emanazione dei decreti del Presidente della Repubblica e sulle pubblicazioni ufficiali della Repubblica italiana, approvato con D.P.R. 28 dicembre 1985, n. 1092, al solo fine di facilitare la lettura delle disposizioni di legge alle quali è operato il rinvio. Restano invariati il valore e l'efficacia degli atti legislativi qui trascritti.

NOTA AL TITOLO:- Il testo dell'art. 18, comma 3, della legge 23 febbraio 1999, n. 44, è riportato nelle note alle premesse.

*Note alle premesse:*

– Per completezza d'informazione, si riporta il testo integrale dell'art. 18 della legge 23 febbraio 1999, n. 44 (Disposizioni concernenti il Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell'usura): «Art. 18 (Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive). - 1. È istituito presso il Ministero dell'interno il Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive. Il Fondo è alimentato da:

a) un contributo, determinato ai sensi del comma 2, sui premi assicurativi, raccolti nel territorio dello Stato, nei rami incendio, responsabilità civile diversi, auto rischi diversi e furto, relativi ai contratti stipulati a decorrere dal 1 gennaio 1990;

b) un contributo dello Stato determinato secondo modalità individuate dalla legge, nel limite massimo di lire 80 miliardi, iscritto nello stato di previsione dell'entrata, unità previsionale di base 1.1.11.1, del bilancio di previsione dello Stato per il 1998 e corrispondenti proiezioni per gli anni 1999 e 2000;

c) una quota pari alla metà dell'importo, per ciascun anno, delle somme di denaro confiscate ai sensi della legge 31 maggio 1965, n. 575, e successive modificazioni, nonché una quota pari ad un terzo dell'importo del ricavo, per ciascun anno, delle vendite disposte a norma dell'art. 2-undecies della suddetta legge n. 575 del 1965, relative ai beni mobili o immobili ed ai beni costituiti in azienda confiscati ai sensi della medesima legge n. 575 del 1965.

2. La misura percentuale prevista dall'art. 6, comma 2, del decreto-legge 31 dicembre 1991, n. 419, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 febbraio 1992, n. 172, può essere rideterminata, in relazione alle esigenze del Fondo, con decreto del Ministro del-

l'interno, di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica e con il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato.

3. Con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica e con il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, sono emanate, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, le norme regolamentari necessarie per l'attuazione di quanto disposto dal comma 1, lettera a).».

– Si riporta il testo dell'art. 4 del decreto del Presidente della Repubblica 16 agosto 1999, n. 455 (Regolamento recante norme concernenti il Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell'usura, ai sensi dell'art. 21 della legge 23 febbraio 1999, n. 44): «Art. 4 (Individuazione del capitolo di spesa). - 1. I fondi di cui all'art. 18, comma 1, della legge e di cui all'art. 14, comma 1, della legge 7 marzo 1996, n. 108, sono unificati in un fondo denominato «Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell'usura», costituito presso il Ministero dell'interno.

2. Le somme che alimentano il Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive ai sensi dell'art. 18, comma 1, della legge e quelle che alimentano il Fondo di solidarietà per le vittime dell'usura ai sensi dell'art. 14, comma 1, della legge 7 marzo 1996, n. 108, confluiscono nel Fondo di cui al comma 1 del presente articolo e sono iscritte nel competente capitolo contenuto nell'unità previsionale di base 5.1.2.4 dello stato di previsione della spesa del Ministero dell'interno, previa riassegnazione, con uno o più decreti del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, per la parte versata nello stato di previsione dell'entrata.

3. Le predette somme sono messe a disposizione della CONSAP con le modalità e i tempi che verranno determinati nella concessione prevista dal successivo art. 5.».- Il decreto del Presidente della Repubblica 13 febbraio 1959, n. 449, reca: «Testo unico delle leggi sull'esercizio delle assicurazioni private».

– La legge 29 ottobre 1961, n. 1216, reca: «Nuove disposizioni tributarie in materia di assicurazioni private e di contratti vitalizi».

– Si riporta il testo dell'art. 26, nonché il testo delle rubriche degli articoli 56, 57, 58, 59 e 60, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300 (Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'art. 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59): «Art. 26 (Riforma del Ministero delle finanze).

1. In attesa della costituzione del Ministero dell'economia e delle finanze, e comunque entro il termine di diciotto mesi dalla data dell'entrata in vigore del presente decreto legislativo, si provvede, anche in fasi

successive, alla trasformazione del Ministero delle finanze, alla istituzione delle agenzie fiscali e all'ordinato trasferimento delle funzioni e delle risorse, secondo le disposizioni e con le modalità stabilite dal capo II del titolo V».

«Art. 56 (Attribuzioni del Ministero delle finanze).

Art. 57 (Istituzione delle agenzie fiscali).

Art. 58 (Organizzazione del Ministero).

Art. 59 (Rapporti con le agenzie fiscali).

Art. 60 (Controlli sulle agenzie fiscali).».

– Il decreto del Presidente della Repubblica 26 marzo 2001, n. 107, reca: «Regolamento di organizzazione del Ministero delle finanze».

– Il decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 175, reca: «Attuazione della direttiva 92/49/CEE in materia di assicurazione diretta diversa dall'assicurazione sulla vita».

– Il decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 237, reca: «Modifica della disciplina in materia di servizi autonomi di cassa degli uffici finanziari».

– Si riporta il testo vigente dell'art. 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri):

«3. Con decreto ministeriale possono essere adottati regolamenti nelle materie di competenza del Ministro o di autorità sottordinate al Ministro, quando la legge espressamente conferisca tale potere. Tali regolamenti, per materie di competenza di più Ministri, possono essere adottati con decreti interministeriali, ferma restando la necessità di apposita autorizzazione da parte della legge.

I regolamenti ministeriali ed interministeriali non possono dettare norme contrarie a quelle dei regolamenti emanati dal Governo. Essi debbono essere comunicati al Presidente del Consiglio dei Ministri prima della loro emanazione.».

#### Note all'art. 1:

– Per l'argomento della legge 29 ottobre 1961, n. 1216, si veda nelle note alle premesse.

– Per il testo dell'art. 18, comma 2, della legge 23 febbraio 1999, n. 44, si veda nelle note alle premesse.

– Si riporta il testo dell'art. 2 e dell'allegato A, del decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 175 (per l'argomento si veda nelle note alle premesse):

«Art. 2. (Oggetto). - 1. Il presente decreto disciplina l'esercizio delle assicurazioni indicate nel punto A) della tabella allegata. Esso si applica:

a) alle imprese aventi la sede legale nel territorio della Repubblica, per l'attività da queste esercitata nel predetto territorio e per quella esercitata in regime di stabilimento o in regime di libertà di prestazione di servizi nel territorio di altri Stati membri o di Stati terzi, nonché per quella svolta in regime di libertà di prestazione di servizi nel territorio della Repubblica attraverso sedi secondarie situate in altri Stati membri;

b) alle imprese aventi la sede legale in un altro Stato membro, per l'attività da queste esercitata nel territorio della Repubblica, in regime di stabilimento o di libertà di prestazione di servizi;

c) alle imprese aventi la sede legale in Stati terzi, per l'attività da queste esercitata nel territorio della Repubblica in regime di stabilimento.» .

«ALLEGATO A

#### CLASSIFICAZIONE DEI RISCHI PER RAMO

1. *Infortuni (compresi gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali):*

prestazioni forfettarie;  
indennità temporanee;  
forme miste;  
persone trasportate.

2. *Malattia:*

prestazioni forfettarie;  
indennità temporanee;  
forme miste.

3. *Corpi di veicoli terrestri (esclusi quelli ferroviari):*

ogni danno subito da:  
veicoli terrestri automotori;  
veicoli terrestri non automotori.

4. *Corpi di veicoli ferroviari:*

ogni danno subito da veicoli ferroviari.

5. *Corpi di veicoli aerei:*

ogni danno subito da veicoli aerei.

6. *Corpi di veicoli marittimi, lacustri e fluviali:*

ogni danno subito da:  
veicoli fluviali;  
veicoli lacustri;  
veicoli marittimi.

7. *Merci trasportate (compresi merci, bagagli e ogni altro bene):*

ogni danno subito dalle merci trasportate o dai bagagli, indipendentemente dalla natura del mezzo di trasporto.

8. *Incendio ed elementi naturali:*

ogni danno subito dai beni (diversi dai beni compresi nei rami 3, 4, 5, 6 e 7) causato da:  
incendio;  
esplosione;  
tempesta;  
elementi naturali diversi dalla tempesta;  
energia nucleare;  
cedimento del terreno.

9. *Altri danni ai beni:*

ogni danno subito dai beni (diversi dai beni compresi nei rami 3, 4, 5, 6 e 7) causato dalla grandine o dal gelo, nonché da qualsiasi altro evento, quale il furto, diverso da quelli compresi al n. 8.

10. *R.C. autoveicoli terrestri:*

ogni responsabilità risultante dall'uso di autoveicoli terrestri (compresa la responsabilità del vettore).

11. *R.C. aeromobili:*

ogni responsabilità risultante dall'uso di veicoli aerei (compresa la responsabilità del vettore). 12. *R.C. veicoli marittimi, lacustri e fluviali:*

ogni responsabilità risultante dall'uso di veicoli fluviali, lacustri e marittimi (compresa la responsabilità del vettore).

13. *R.C. generale:*

ogni responsabilità diversa da quelle menzionate ai numeri 10, 11 e 12.

14. *Credito:*

perdite patrimoniali derivanti da insolvenze;  
credito all'esportazione;  
vendita a rate;  
credito ipotecario;  
credito agricolo.

15. *Cauzione:*

cauzione diretta;  
cauzione indiretta.

16. *Perdite pecuniarie di vario genere:*

rischi relativi all'occupazione;  
insufficienza di entrate (generale);  
intemperie;  
perdite di utili;  
persistenza di spese generali;  
spese commerciali impreviste;  
perdita di valore venale;  
perdita di fitti o di redditi;  
perdite commerciali indirette diverse da quelle menzionate precedentemente;  
perdite pecuniarie non commerciali;  
altre perdite pecuniarie.

17. *Tutela giudiziaria:*

tutela giudiziaria.

18. *Assistenza:*

assistenza alle persone in difficoltà a seguito del verificarsi di un evento fortuito.

I rischi compresi in un ramo non possono essere classificati in un altro ramo, salvo nei casi contemplati al punto C).» .

## Art. 2.

*(Denuncia, liquidazione e versamento del contributo)*

1. I soggetti obbligati di cui ai seguenti commi 2, 3 e 4 del presente articolo individuano distintamente dall'imposta sulle assicurazioni il contributo di cui all'articolo 1 e provvedono mensilmente al versamento, negli stessi termini stabiliti per l'imposta sulle assicurazioni di cui all'articolo 9 della legge 29 ottobre 1961, n. 1216 e successive modificazioni e integrazioni, presso i soggetti incaricati della riscossione ai sensi del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 237 e successive modificazioni. Quanto alle modalità di versamento si applicano le disposizioni di cui al decreto direttoriale 17 dicembre 1998, pubblicato nel supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale della Repubblica del 28 dicembre 1998, n. 301.

2. Le imprese di assicurazione, nelle denunce dell'ammontare complessivo dei premi e accessori incassati nell'esercizio annuale scaduto, di cui all'articolo 9, comma 2, della legge 29 ottobre 1961, n. 1216 e successive modificazioni e integrazioni, indicano distintamente, in apposito allegato, l'importo dei premi riguardanti i contratti di cui all'articolo 1 del presente regolamento nonché l'importo dovuto per il contributo e i dati dei relativi versamenti;

copia dell'allegato a cura del soggetto obbligato è inviata al Ministero dell'interno - Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione.

3. I rappresentanti fiscali delle imprese di assicurazione aventi la propria sede legale in un altro Stato membro dell'Unione europea, che operano nel territorio della Repubblica italiana, nella denuncia mensile dei premi incassati nel mese precedente di cui all'articolo 89, comma 5, del decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 175, da presentare agli uffici dell'Agenzia delle entrate competenti per territorio, indicano in apposito allegato, distintamente, l'importo dei premi riguardanti i contratti di cui all'articolo 1 del presente regolamento nonché l'importo dovuto per il contributo previsto dallo stesso articolo e i dati dei relativi versamenti eseguiti; copia dell'allegato a cura del soggetto obbligato è inviata al Ministero dell'interno - Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione.

4. I contraenti domiciliati o aventi sede in Italia, che stipulano una delle assicurazioni di cui all'articolo 1 del presente regolamento con assicuratori all'estero, diversi da quelli di cui al comma 3, nella denuncia da presentare agli uffici delle entrate competenti per territorio, entro un mese dal giorno del pagamento del premio all'assicuratore, ai sensi dell'articolo 11 della legge 29 ottobre 1961, n. 1216 e successive modificazioni e integrazioni, indicano distintamente l'importo dovuto per il contributo di cui all'articolo 1 e i dati dei relativi versamenti eseguiti; copia della denuncia a cura del soggetto obbligato è inviata al Ministero dell'interno - Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione.

5. Sulla base dei dati contenuti nell'apposito allegato alle denunce di cui ai precedenti commi 2, 3 e 4, gli uffici delle entrate procedono alla liquidazione definitiva del contributo di cui all'articolo 1 del presente regolamento, dovuto per l'anno precedente, secondo le modalità e i termini previsti per l'imposta sulle assicurazioni, di cui all'articolo 9 della legge 29 ottobre 1961, n. 1216, e successive modificazioni e integrazioni.

*Note all'art. 2:*

– Si riporta il testo degli articoli 9 e 11 della legge 29 ottobre 1961, n. 1216 (per l'argomento si veda nelle note alle premesse):

«Art. 9 (*Denuncia e versamenti*). - 1. Gli assicuratori debbono versare all'ufficio del registro entro il mese solare successivo l'imposta dovuta sui premi ed accessori incassati in ciascun mese solare, nonché eventuali conguagli dell'imposta dovuta sui premi ed accessori incassati nel secondo mese precedente. Per i premi ed accessori incassati nel mese di novembre, nonché per gli eventuali conguagli relativi al mese di ottobre, l'imposta deve essere versata entro il 20 dicembre successivo. I versamenti cosieffettuati vengono scomputati nella liquidazione definitiva di cui al comma 4.

2. Entro il 31 maggio di ciascun anno gli assicuratori debbono presentare all'ufficio del registro nella cui circoscrizione hanno la sede o la rappresentanza presso la quale tengono il registro di cui agli articoli da 5 a 8, la denuncia dell'ammontare complessivo dei premi ed accessori incassati nell'esercizio annuale scaduto, su cui è dovuta l'imposta, distinti per categorie di assicurazioni, secondo le risultanze del registro medesimo.

3. La denuncia di cui al comma 2 deve essere redatta in conformità al modello stabilito con decreto del Ministro delle finanze, di concerto con quello dell'industria, del commercio e dell'artigianato.

4. Sulla base della denuncia l'ufficio del registro procede entro il 15 giugno alla liquidazione definitiva dell'imposta dovuta per l'anno precedente. L'ammontare del residuo debito o dell'eccedenza di imposta, eventualmente risultante dalla predetta liquidazione definitiva, deve essere computato nel primo versamento mensile successivo a quello della comunicazione della liquidazione da parte dell'ufficio del registro.

5. L'importo da pagare è arrotondato alle mille lire superiori se le ultime tre cifre superano le cinquecento lire e a quelle inferiori nel caso contrario». «Art. 11. - Per le assicurazioni stipulate, da contraenti domiciliati od aventi sede in Italia, con assicuratori all'estero, la denuncia dell'ammontare del premio e degli accessori versati all'assicuratore estero ed il pagamento della corrispondente imposta devono essere eseguiti dal contraente all'ufficio del registro nella cui circoscrizione egli ha il suo domicilio.

La denuncia deve essere presentata entro un mese dal giorno del pagamento del premio ed accessori

all'assicuratore; l'imposta relativa deve essere pagata contemporaneamente alla denuncia.

Per le merci trasportate da o verso l'Italia, gli uffici doganali sono tenuti ad accertare, all'atto delle operazioni doganali, se sia stata stipulata assicurazione contro i rischi del trasporto e, quando questa risulti stipulata con assicuratore all'estero, a controllare se per la stessa sia stata pagata l'imposta dovuta a norma dell'art. 1 della presente legge, o, in caso diverso, a segnalare l'assicurazione all'ufficio del registro nel cui distretto sono domiciliati o hanno sede il contraente o, nella ipotesi di cui al quinto comma, lettera e), dell'art. 1, la ditta o persona assicurata.».

– Per l'argomento del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 237, vedi nelle note alle premesse.

– Il decreto direttoriale del Ministero delle finanze 17 dicembre 1998, reca: «Approvazione dei modelli di versamento in lire e in euro delle entrate già di competenza dei servizi di cassa degli uffici dipendenti dal Dipartimento delle entrate e dal Dipartimento del territorio e modalità riscossione».

– Si riporta il testo dell'art. 89, comma 5, del decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 175 (per l'argomento vedi nelle note alle premesse):

«5. Il rappresentante deve presentare all'ufficio del registro di Roma mensilmente la denuncia dei premi incassati nel mese precedente, distinguendo i premi stessi a seconda dell'aliquota d'imposta applicabile.

Contestualmente alla denuncia il rappresentante corrisponde l'imposta dovuta.».

#### Art. 3.

*(Assegnazione delle somme al capitolo relativo al «Fondo di solidarietà per le vittime dell'usura e delle richieste estorsive»)*

1. Le somme relative al contributo di cui all'articolo 1, riscosse ai sensi dell'articolo 2 del presente regolamento, sono di pertinenza del «Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell'usura», costituito presso il Ministero dell'interno ed affluiscono ad apposito capitolo dell'entrata, alla voce Ministero dell'interno, per essere riassegnate con uno o più decreti del Ministro dell'economia e delle finanze al capitolo 2341 contenuto nell'unità previsionale di base 4.1.2.4 (già unità previsionale di base 5.1.2.4) dello stato di previsione della spesa del Ministero dell'interno, concernente il «Fondo di solidarietà per le vittime dell'usura e delle richieste estorsive e relativi oneri accessori».

#### Art. 4.

*(Abrogazioni e disposizioni transitorie)*

1. È abrogato il decreto ministeriale 13 febbraio 1993, n. 251, recante «Regolamento di attuazione dell'articolo 6, comma 3, del decreto-legge 31 dicembre 1991, n. 419, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 18 febbraio 1992, n. 172, recante l'istituzione del Fondo di sostegno per le vittime di richieste estorsive».

2. Le somme versate in applicazione del decreto ministeriale 13 febbraio 1993, n. 251, dalla data di entrata in vigore della legge 23 febbraio 1999, n. 44, e fino all'istituzione di un apposito capitolo dell'entrata alla voce Ministero dell'interno di cui al precedente articolo 3 del presente regolamento, imputate al capo VIII, capitolo 1209 delle entrate del bilancio dello Stato, sono comunque assegnate al capitolo 2341 contenuto nell'unità previsionale di base 4.1.2.4 (già unità previsionale di base 5.1.2.4) dello stato di previsione della spesa del Ministero dell'interno, concernente il «Fondo di solidarietà per le vittime dell'usura e delle richieste estorsive e relativi oneri accessori».

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

Roma, 2 luglio 2002

*Il Ministro dell'interno*  
SCAJOLA

*Il Ministro dell'economia e delle finanze*  
TREMONTI

*Il Ministro delle attività produttive*  
MARZANO

Visto, il Guardasigilli: CASTELLI

Registrato alla Corte dei conti il 16 ottobre 2002  
Ministeri istituzionali, registro n. 11, foglio n. 382

*Note all'art. 4:*

– Il decreto ministeriale 13 febbraio 1993, n. 251, reca: «Regolamento di attuazione dell'art. 6, comma 3, del decreto-legge 31 dicembre 1991, n. 419, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 18 febbraio 1992, n. 172, recante l'istituzione del «Fondo di sostegno per le vittime di richieste estorsive».

– Per l'argomento della legge 23 febbraio 1999, n. 44, si veda nelle note alle premesse.

PIANIFICAZIONE  
E  
CONTROLLO

## Monitoraggio dell'attuazione della direttiva annuale 2002

*(a cura del Servizio di Controllo interno)*

La sperimentazione del monitoraggio dell'attuazione della direttiva 2002, avviata a giugno, è proseguita con una seconda verifica effettuata al 31 ottobre 2002, con riferimento sia ai Dipartimenti del Ministero che alle Prefetture- Uffici Territoriali del Governo.

La scelta temporale è derivata dall'esigenza di disporre in tempo utile di dati di "preconsuntivo" sugli obiettivi/progetti, ai fini dell'impianto della direttiva 2003.

La verifica si è sempre basata sui riferimenti dei Capi Dipartimento e dei Prefetti in ordine allo stato di realizzazione degli obiettivi/progetti; detti riferimenti hanno consentito anche di trarre indicazioni e proiezioni sul completamento, entro il 31 dicembre 2002, degli obiettivi/progetti di rilievo generale e di durata pluriennale programmati.

La sperimentazione è stata, inoltre, finalizzata all'approfondimento degli strumenti di misurazione dell'attuazione, in vista dell'avvio, nel 2003, di un monitoraggio a regime.

La seconda rilevazione ha confermato una positiva reazione della dirigenza al nuovo approccio gestionale "per obiettivi", che dovrà comunque essere ulteriormente supportato con mirate azioni formative sulla pianificazione, sulla valutazione e controllo strategico, sul controllo di gestione e analisi dei costi, sulla valutazione dei dirigenti.

A fronte di un generale soddisfacente livello di raggiungimento dei risultati attesi, si è riscontrato un persistente "deficit" operativo, legato a carenze organizzative sistemiche già evidenziate dal monitoraggio di giugno (mancata definizione del nuovo assetto organizzativo/funzionale; difficoltà di finanza pubblica; numerose emergenze sopravvenute, ecc..).

La sperimentazione ha consentito di delineare un nuovo modello di monitoraggio, da effettuare secondo un approccio metodologico più completo e strutturato, integrato con le prime risultanze del controllo di gestione e con le analisi dei costi, da sviluppare in conformità con le istruzioni del Ministero dell'Economia e delle Finanze, anche in collaborazione con la Conferenza permanente attivata presso l'Ufficio Centrale del Bilancio.

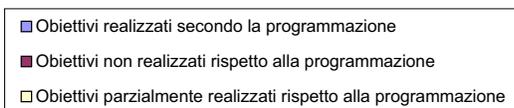
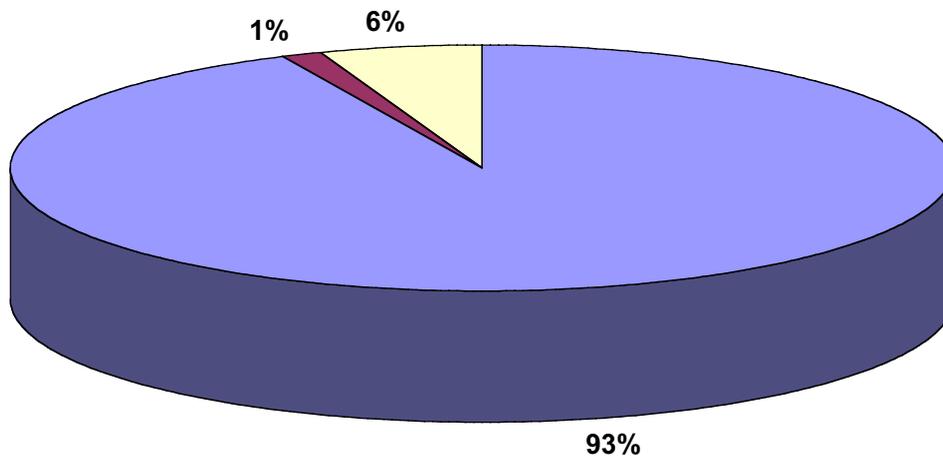
Il nuovo modello di monitoraggio prevede:

- modalità e scadenze prestabilite in sede di direttiva;
- rilevazione non solo, come finora, di dati extracontabili, ma anche delle risultanze della gestione economico-finanziaria;
- conseguente orientamento del monitoraggio sui Centri di responsabilità amministrativa, corrispondenti ai Dipartimenti, per la rilevazione dei dati sulla gestione economico-finanziaria e per i progetti nazionali di innovazione (poliziotto e carabinieri di quartiere; sportello unico per l'Immigrazione ecc...);
- avvio, in sede territoriale, di un monitoraggio sperimentale sulla qualità dei servizi resi, sviluppando, attraverso le strutture di comunicazione degli UTG e tramite Web, analisi di soddisfazione dell'utenza.

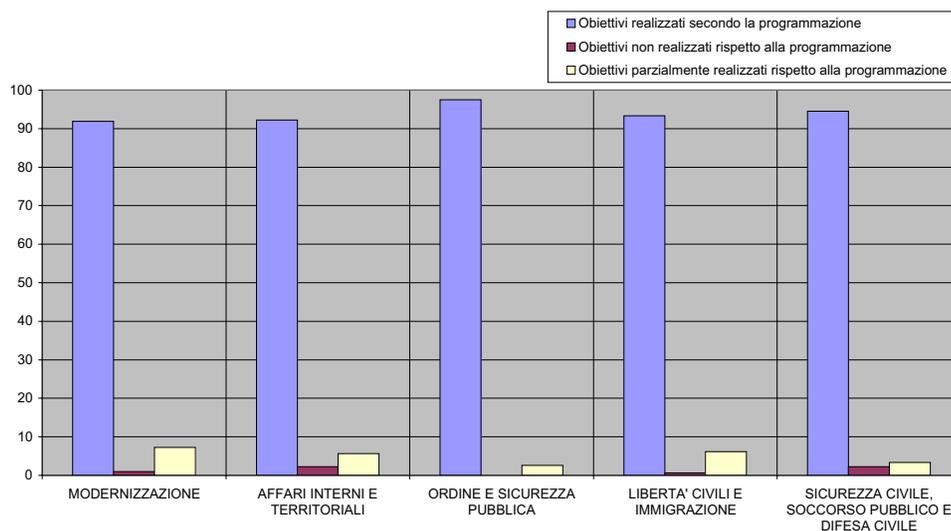


## DIRETTIVA 2002 PER L'ATTIVITA' AMMINISTRATIVA E PER LA GESTIONE MONITORAGGIO AL 31 OTTOBRE 2002

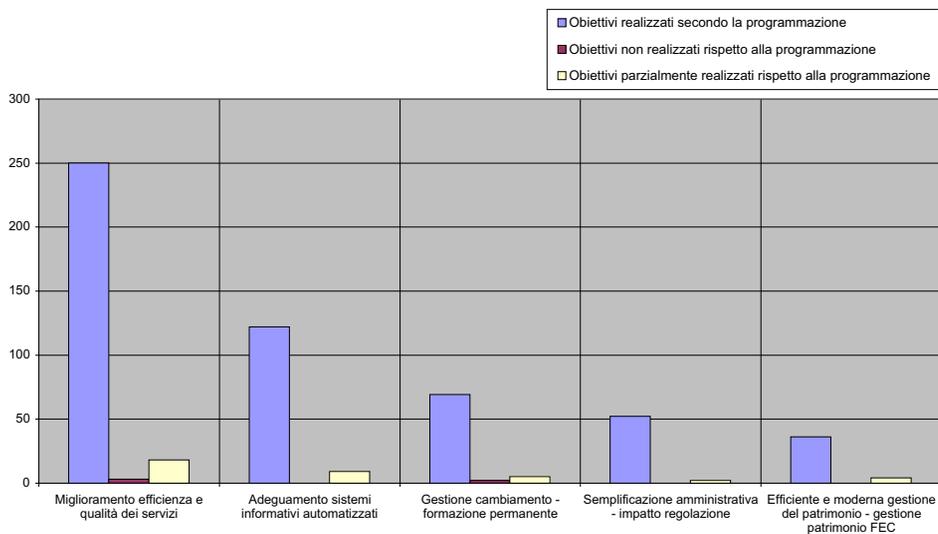
### Percentuale attuazione obiettivi UTG



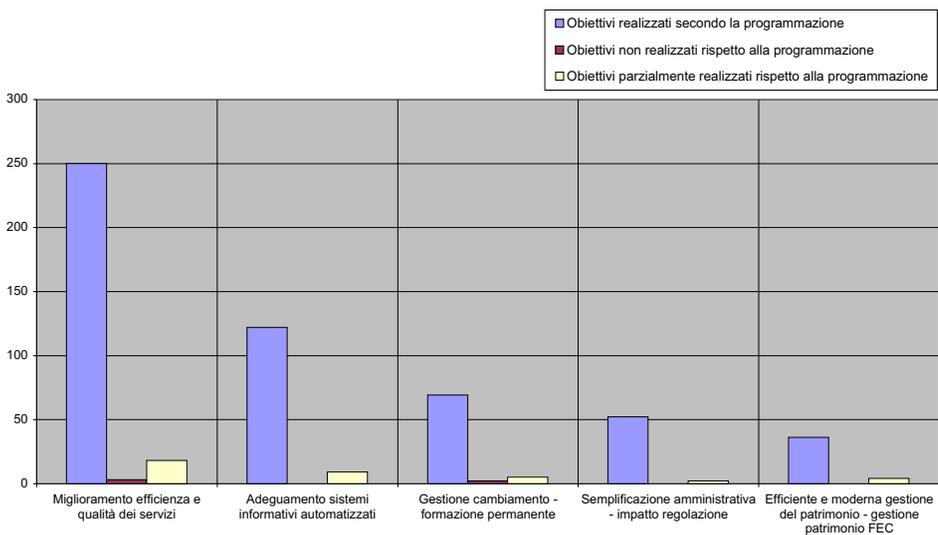
### PERCENTUALE ATTUAZIONE OBIETTIVI UTG DISTINTI PER POLITICHE



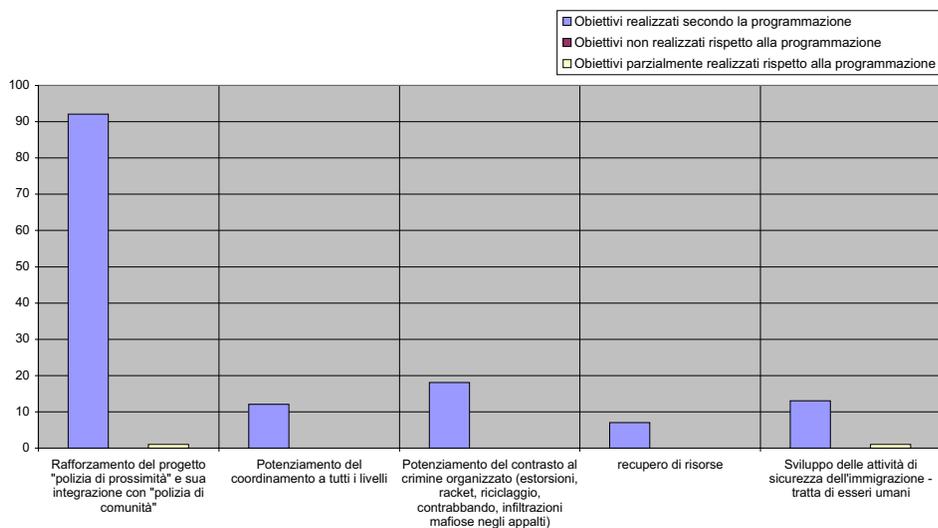
## STATO ATTUAZIONE PRINCIPALI OBIETTIVI GENERALI POLITICA MODERNIZZAZIONE - UTG



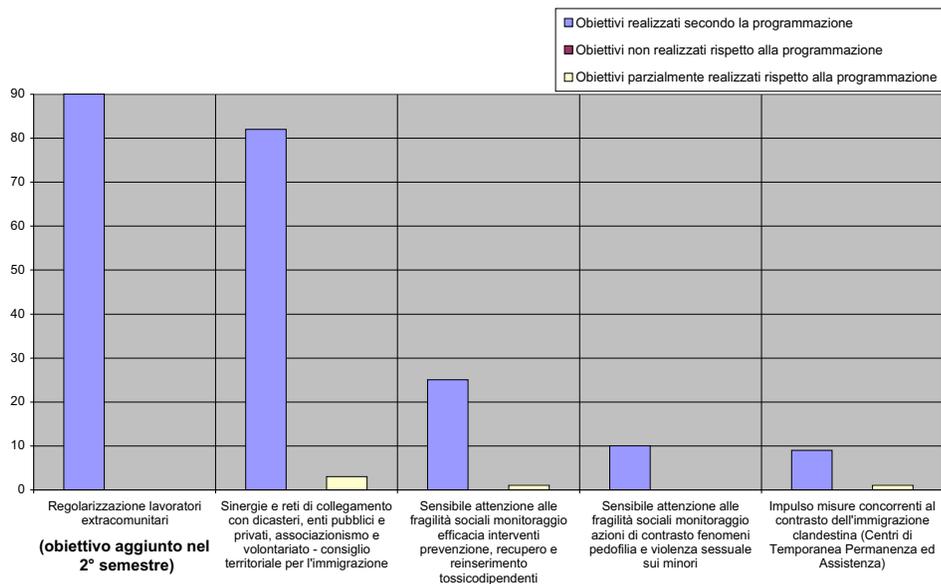
## STATO ATTUAZIONE PRINCIPALI OBIETTIVI GENERALI POLITICA MODERNIZZAZIONE - UTG



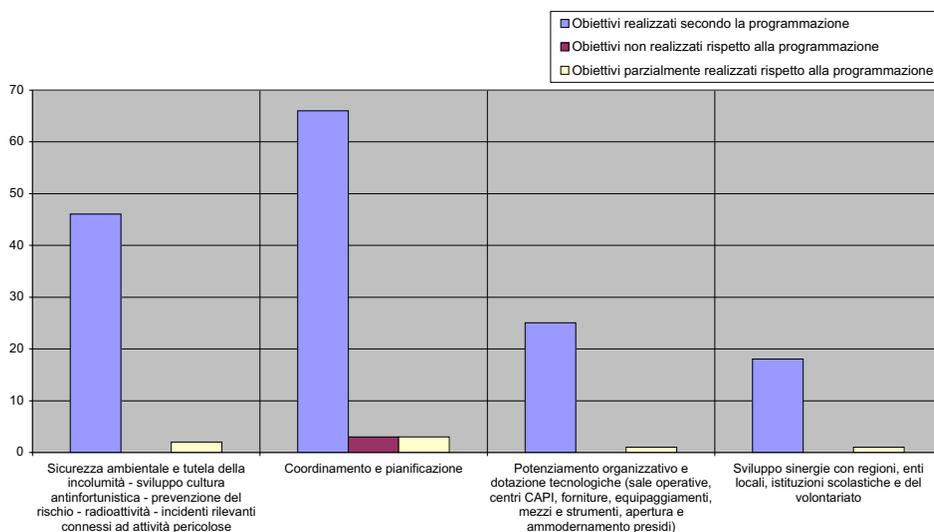
## STATO ATTUAZIONE PRINCIPALI OBIETTIVI GENERALI POLITICA ORDINE E SICUREZZA PUBBLICA - UTG



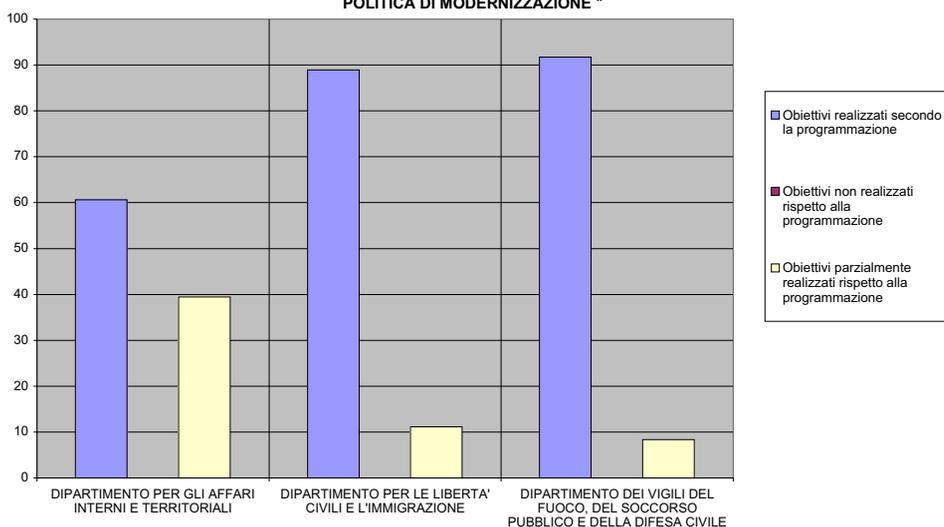
## STATO ATTUAZIONE PRINCIPALI OBIETTIVI GENERALI POLITICA LIBERTA' CIVILI E IMMIGRAZIONE - UTG



## STATO ATTUAZIONE PRINCIPALI OBIETTIVI GENERALI POLITICA SICUREZZA CIVILE, SOCCORSO PUBBLICO E DIFESA CIVILE - UTG



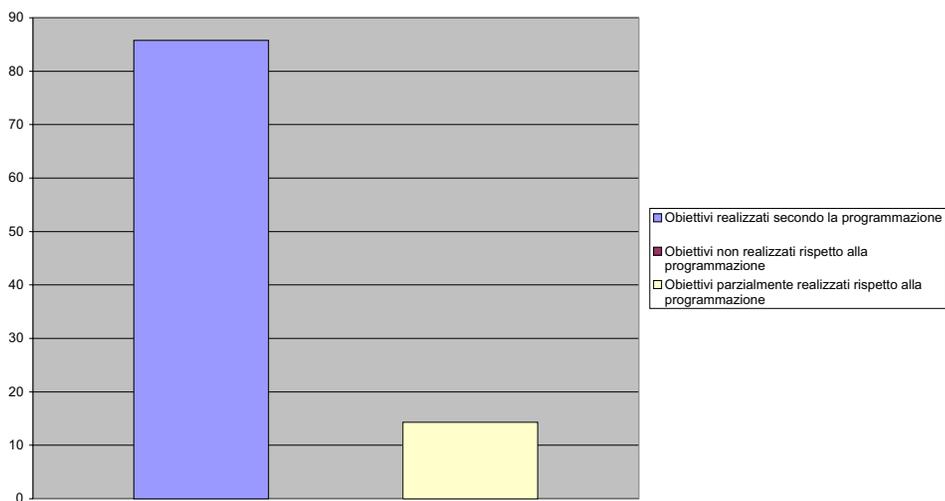
## DIPARTIMENTI POLITICA DI MODERNIZZAZIONE \*

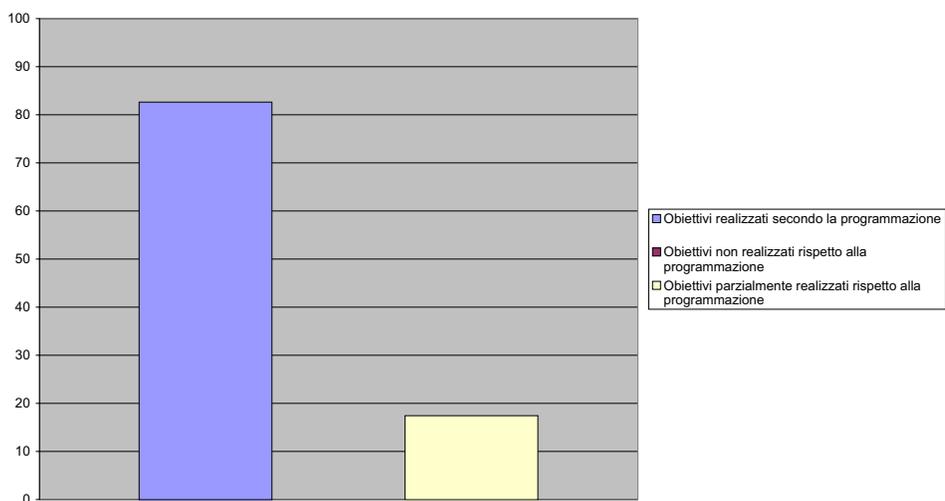
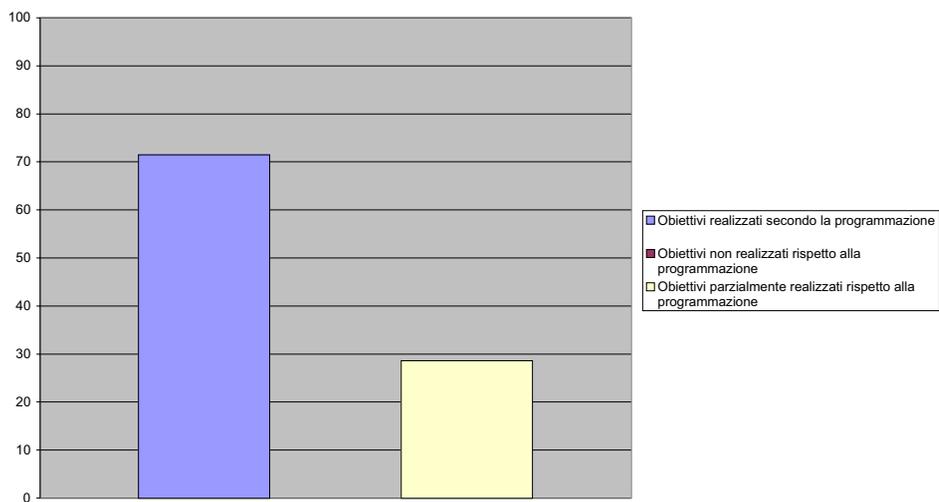


## DIPARTIMENTO AFFARI INTERNI E TERRITORIALI POLITICA DEGLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI



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



**DIPARTIMENTO PER LE LIBERTA' CIVILI E L'IMMIGRAZIONE  
POLITICA DELLE LIBERTA' CIVILI E DELL'IMMIGRAZIONE****DIPARTIMENTO DEI VIGILI DEL FUOCO, DEL SOCCORSO PUBBLICO E DELLA DIFESA CIVILE  
POLITICA DELLA SICUREZZA CIVILE, SOCCORSO PUBBLICO E DIFESA CIVILE**

RELAZIONI  
PARLAMENTARI

## Audizione sul fenomeno della criminalità organizzata di stampo mafioso

*Giuseppe Pisanu*

Resoconto stenografico della seduta di martedì 8 ottobre 2002 - Commissione Parlamentare Antimafia

PRESIDENTE. Ringrazio il Ministro dell'interno per la cortese disponibilità e lo invito ad illustrare i programmi del suo Dicastero, e del Governo in generale, in relazione all'attività di contrasto alla criminalità organizzata. Comunico anche che, ove mai vi dovessero essere notizie da mantenere riservate, la seduta potrà essere segretata. Invito dunque il Ministro a comunicarci questa eventuale esigenza e lo prego altresì di sottoporsi alle domande che i colleghi vorranno rivolgergli.

PISANU. Signor Presidente, Onorevoli Colleghi, l'esperienza degli ultimi due decenni dimostra chiaramente che l'attività di contrasto al crimine organizzato non può e non deve ridursi esclusivamente ad un problema della magistratura e delle Forze di polizia.

La cattura di Antonino Giuffrè, considerato il vice di Bernardo Provenzano; la decisione della Commissione giustizia del Senato di rendere definitivo il regime carcerario di cui all'articolo 41-bis dell'ordinamento penitenziario; le intese da me concordate, o in via di definizione, con i presidenti delle regioni Campania, Calabria, Sicilia e Puglia nell'ambito del PON, il Piano operativo nazionale «Sicurezza per lo sviluppo del Mezzogiorno»; la tenace attenzione dei mass media, della pubblica opinione e della società civile per l'accreditamento della cultura della legalità. Tutti questi sono fatti che si collocano, certo, su versanti diversi ma che convergono verso lo stesso fine: quello appunto di sradicare il crimine organizzato, colpendolo nei suoi gangli vitali, inaridendone le fonti di alimentazione, bonificando progressivamente le aree in cui esso alligna.

Si tratta di avvenimenti e di risultati che sono frutto dell'azione sinergica tra le Istituzioni centrali e periferiche, tra queste stesse e le forze sociali, per combattere la criminalità come nemico comune e per consolidare la legalità come condizione indispensabile alla crescita economica, civile e politica del

Mezzogiorno e dell'intero Paese. Per questo il Governo ha posto la sicurezza — intesa nella sua più ampia e moderna accezione — tra le priorità assolute del suo programma e della sua azione politica.

Credo, personalmente, di avere piena consapevolezza dei compiti e delle responsabilità che da tutto ciò mi derivano. Da parlamentare, da uomo di Governo e, oggi, da Ministro dell'interno, ho avvertito ed avverto come un dovere fondamentale per uno Stato di diritto e per una democrazia moderna, il consolidamento e la diffusione della legalità. E con eguale intensità sento il dovere di prevenire, contrastare e combattere con la forza dello Stato tutto ciò che insidia e minaccia la legalità.

Forte di questa convinzione, mi accingo a svolgere il mio intervento, ben sapendo che esso si muove prevalentemente sul piano della sintesi politica e che quindi potrebbe risultare piuttosto generico, teso com'è a promuovere la discussione, piuttosto che a dare risposte esaurienti ai complessi problemi che abbiamo davanti a noi. A rimedio di questa genericità, mi permetterò, signor Presidente, di consegnare due note più analitiche: una, concernente il fenomeno della criminalità organizzata, sia nelle regioni cosiddette «a rischio» sia in quelle che tali non appaiono; un'altra concernente i principali risultati conseguiti nel primo semestre di quest'anno nell'attività di contrasto alle organizzazioni malavitose di stampo mafioso.

Il panorama delinquenziale del nostro Paese appare tuttora caratterizzato da espressioni criminali che sono riconducibili alle tradizionali organizzazioni mafiose particolarmente radicate nel nostro Meridione. Accanto alla grande criminalità autoctona vanno peraltro assumendo un ruolo sempre più importante i gruppi stranieri, le cosiddette «nuove» mafie, costituite per lo più su base etnica (albanesi, nigeriani, cinesi e così via). Queste organizzazioni, alimentate dalla immigrazione clandestina, sono attive specialmente nelle aree metropolitane del centro-nord, ma anche

nelle aree rurali e metropolitane del sud d'Italia. Questi gruppi esprimono una realtà assai diversificata sotto il profilo strutturale. Basti pensare, per fare un esempio, alle differenze che intercorrono tra la mafia russa e le bande di spacciatori africani che operano nei centri storici e nelle periferie urbane dell'Italia centro-settentrionale. Tra le «nuove» mafie, dunque, si trovano, sia cellule operative delle grandi organizzazioni criminali, i «cartelli» colombiani, i clan turchi, le «triadi» cinesi, la «mafia russa», aventi caratteristiche analoghe a quelle di stampo mafioso originarie del nostro Paese, sia gruppi criminali su base etnica che hanno raggiunto un certo livello di autonomia operativa.

Le tradizionali organizzazioni mafiose italiane, per parte loro, hanno manifestato in questi anni un notevole mutamento strutturale e funzionale. La duplice esigenza di sfruttare ogni occasione di guadagno e di ridurre la propria vulnerabilità le ha spinte ad operare prioritariamente nei settori di illegalità più remunerativi e meno rischiosi, aprendosi ai traffici internazionali e ai mercati di altri Paesi, in modo da potersi avvalere anche delle opportunità offerte dalle legislazioni meno avanzate. Così le aggregazioni mafiose sono passate dalla dimensione essenzialmente regionale, o al massimo nazionale, alla dimensione internazionale, diversificando in questo più ampio contesto le attività illecite e rinforzando i legami tra i singoli gruppi. La loro struttura si è spesso sviluppata secondo i criteri della flessibilità e dell'efficienza, che non solo comportano l'impiego di manager e consulenti specializzati, ma anche la ricerca di punti di contatto per dare vita a vere e proprie intese operative tra organizzazioni diverse. I gruppi mafiosi sono venuti evidenziando, dunque, da un lato sempre più frequenti legami con i gruppi criminali a base etnica (specie negli ultimi anni hanno occupato uno spazio crescente nello scenario criminale del nostro Paese), dall'altro lato la maggiore labilità dei confini con i fenomeni di criminalità diffusa come emerge, per esempio, dai comportamenti della stidda siciliana o dei contrabbandieri pugliesi e campani — ma anche dal sempre più ampio coinvolgimento nei traffici illeciti internazionali di consorterie malavitose non «tradizionali», sia italiane che straniere.

Il ventaglio assai variegato delle attività comprende, accanto a quelli tradizionali (estorsioni, usura, traffico di stupefacenti, di armi, contrabbando, infiltrazioni negli appalti pubblici) altri settori quali il riciclaggio e il reinvestimento di denaro, il traffico di esseri umani, l'immigrazione clandestina, l'ecomafia.

Particolare interesse le organizzazioni mafiose dimostrano per il settore dei giochi legali, dove cercano di acquisire il controllo di esercizi ovviamente autorizzati, e non di meno per il mercato illecito delle scommesse clandestine e del gioco d'azzardo, dove ormai operano in forma — diciamo così — imprenditoriale. La mafia siciliana inoltre sembra fortemente interessata alla distribuzione dell'acqua potabile, diventata particolarmente lucrosa nelle fasi di emergenza idrica, come quella verificatasi quest'estate in tutto il Mezzogiorno.

Tratto comune alle mafie tradizionali italiane sembra essere la tendenza a consolidare ed estendere i loro lucrosi affari e, proprio per questo, ad essere meno aggressive nei contesti dove sono radicate, volendo evidentemente evitare risposte dure da parte dello Stato o reazioni di rigetto che potrebbero ostacolare la loro penetrazione nel sistema economico-finanziario. Ciò non esclude che contrasti violenti possano insorgere per ragioni diverse tra gruppi mafiosi o nell'ambito dello stesso gruppo con esiti pericolosi per la sicurezza e per l'ordine pubblico.

Per parte loro le organizzazioni criminali di matrice extracomunitaria sembrano voler acquisire autonomia operativa e carattere anche stanziale, ampliando il loro raggio d'azione dalle attività illecite marginali a quelle più complesse (il riciclaggio, il traffico di stupefacenti, di armi e di esseri umani), le quali richiedono collegamenti a livello internazionale ed un certo grado di integrazione nel tessuto socio-criminale.

Il «salto di qualità» di queste aggregazioni è stato favorito dalla crescita esponenziale dell'immigrazione clandestina, che ha facilitato l'ingresso nel territorio nazionale di affiliati a pericolose associazioni criminali di altri Paesi, interessate a proiettarsi fuori dalla madrepatria. Per di più i saldi rapporti, spesso di carattere familiare, esistenti tra i malavitosi stranieri e i loro connazionali presenti nel nostro Paese, hanno favorito il progressivo «inquinamento» di ampie fasce di immigrati, nel cui ambito sono state reclutate le «nuove leve» delle organizzazioni a base etnica.

Va da sé che il degrado e la miseria in cui spesso vivono molti immigrati clandestini hanno facilitato il reclutamento.

Vorrei ora svolgere un'ulteriore considerazione. La contenuta conflittualità che tutti vediamo tra la criminalità organizzata italiana e quella straniera sembra avvalorare l'ipotesi, che ho già accennato in precedenza, di un'integrazione delle diverse componenti, tese alla migliore gestione dei mercati illeciti e dei circuiti che li alimentano. Si è constatato infatti che tra i

gruppi esogeni e le mafie indigene si sono talvolta instaurati veri e propri collegamenti operativi per la conduzione dei maggiori traffici, mentre in altri casi le organizzazioni criminali autoctone si sono servite di quelle straniere in posizione subalterna, subordinata.

Passando ora all'analisi del fenomeno nel contesto geografico nazionale, si osserva che l'attività di gruppi criminali investe tutte le regioni italiane, anche se resta una differenza fondamentale tra le cosiddette regioni «a rischio» (cioè la Calabria, la Campania, la Puglia e la Sicilia) e le altre aree interessate dal crimine di stampo mafioso. Nelle prime, tali associazioni, forti di un saldo insediamento nel territorio, gestiscono direttamente le principali attività illecite, mentre i nuovi gruppi su base etnica curano le attività marginali, ma senza arrestarsi davanti a quelle a più alto livello di rischio. Nelle altre regioni, invece, le tradizionali organizzazioni di tipo mafioso si dedicano prevalentemente alle attività più proprie della criminalità economico-finanziaria. Ciò ha consentito alla delinquenza straniera di operare in maniera indiscriminata su tutto il territorio; dagli stupefacenti si arriva a gradi di specializzazione estrema (gli albanesi e i nordafricani, per esempio, si sono specializzati rispettivamente nello spaccio e nel traffico), alla tratta di esseri umani, allo sfruttamento della prostituzione e della manodopera clandestina, alla commissione di reati di criminalità diffusa, soprattutto di tipo predatorio.

Vorrei ora soffermarmi brevemente sulle iniziative di contrasto e darvi qualche utile elemento di valutazione. Ho già detto all'inizio che l'azione di contrasto alla criminalità organizzata non può essere «delegata» esclusivamente alla magistratura e alle Forze di polizia, che pure continuano a raccogliere importantissimi risultati, meritando – credo – il sostegno e la riconoscenza di tutti noi e dell'intero Paese. Vi sono infatti scelte decisive che spettano al Parlamento e al Governo. Tra queste io considero la nuova legge sull'immigrazione e il trattamento carcerario previsto dall'articolo 41-bis, attualmente applicato a 683 persone appartenenti alla mafia per il 38 per cento, alla 'ndrangheta per il 24 per cento e alla camorra per il 22 per cento. Ho sempre considerato l'articolo 41-bis come l'arma migliore per recidere i rapporti tra i boss detenuti e i loro affiliati all'esterno; ne ho auspicato la messa a regime nell'ordinamento e saluto, pertanto, con soddisfazione la decisione unanime della Commissione giustizia del Senato della Repubblica, alla quale — non ne dubito — farà eco un voto analogo della Camera dei Deputati.

Nella lotta alla criminalità organizzata vi è bisogno

di sinergie feconde tra Istituzioni e forze economiche, sociali e politiche. Ho ricordato altre volte come nella tradizione liberale anglosassone la libertà dal bisogno e la libertà dalla paura siano declinate sempre insieme, quasi a significare che non può esservi sviluppo se non vi è sicurezza e che, comunque, la sicurezza è condizione preliminare, se non indispensabile, allo sviluppo. Ciò è tanto più vero nel Mezzogiorno continentale e insulare, dove criminalità organizzata e illegalità diffusa assumono il peso di gravi diseconomie esterne che frenano lo sviluppo e ne corrompono la qualità. Sul binomio sicurezza-sviluppo si gioca - io credo - il nodo principale della questione meridionale.

Proprio per questo, appena ho assunto l'incarico di Ministro dell'interno, ho cercato di dare energico impulso al PON, il Piano per la sicurezza nel Mezzogiorno, orientandolo verso lo sradicamento economico della delinquenza organizzata; aggiungerei economico e culturale.

Con i Presidenti delle regioni Campania, Calabria e Sardegna, ma lo stesso farò via via con le altre regioni meridionali, ho già sottoscritto gli specifici accordi di programma previsti dal PON, per il quale, nel periodo 2000-2006, disporremo di uno stanziamento complessivo di 2160 miliardi di vecchie lire, cui si aggungeranno altre 200 miliardi di «premieria», guadagnati in sede europea dall'Italia per la tempestiva presentazione dei programmi stessi.

Vale la pena sottolineare che si tratta di spese aggiuntive rispetto agli stanziamenti ordinari dello Stato per la sicurezza e l'ordine pubblico. Peraltro, i singoli piani regionali, che sono elaborati in stretta collaborazione con le autorità locali, sono commisurati alle peculiari forme di criminalità organizzata e illegalità diffusa che ciascuna regione presenta. Tra le misure (mi riferisco ovviamente a quelle previste in questi programmi) ricordo, a titolo esemplificativo, la formazione professionale (ma sarebbe il caso di dire la specializzazione rispetto al contesto locale) delle Forze dell'ordine, l'adozione di sofisticate tecnologie per il controllo del territorio o di particolari infrastrutture (dalla video sorveglianza all'interconnessione delle sale operative) la promozione di iniziative diverse per la diffusione della cultura della legalità.

Il Governo si sta muovendo con determinazione sul fronte dell'azione di contrasto, senza mai trascurare la lotta sistematica alle attività delittuose comuni, anche in considerazione del fatto che — come ho già rilevato — sembra farsi sempre più labile la linea di demarcazione tra malavita organizzata e criminalità cosiddetta diffusa.

Ma ancor prima del contrasto vanno rilanciate le attività di prevenzione. A questo fine ho cercato di dare il massimo impulso alla collaborazione reciproca tra le Forze di polizia e tra queste e gli apparati di intelligence. Tra le principali linee di azione si colloca il contrasto all'immigrazione clandestina e soprattutto alle organizzazioni criminali che la sfruttano con inaudito cinismo. Il problema non si risolve con la sorveglianza, peraltro assai difficile, delle nostre coste, ma con un'azione più vasta che consenta di controllare i fenomeni migratori dai luoghi di partenza a quelli di transito e di arrivo.

L'immigrazione è per tanti aspetti un fatto positivo e ad essa si collegano diritti, come quello di asilo, che debbono essere in ogni modo garantiti; ma le sue patologie, e cioè l'immigrazione clandestina e la tratta di essere umani, vanno combattute con lucidità e fermezza. Su questa linea il

Governo ha ottenuto l'inserimento nell'Agenda europea della gestione comune delle frontiere e delle migrazioni e, al tempo stesso, si è impegnato per stabilire e potenziare intese bilaterali con i Paesi di origine e di transito dei migranti, specialmente nell'area mediterranea.

Naturalmente, massima priorità è riservata alla lotta al traffico di droga, allo sfruttamento della prostituzione e alla contraffazione di marchi e prodotti commerciali. Oltre all'intensificazione del normale contrasto è prevista la messa in opera di ben mirati progetti pilota.

Stiamo inoltre moltiplicando gli sforzi contro il riciclaggio, l'estorsione, il racket e l'usura, il contrabbando e i tentativi di infiltrazione mafiosa nel settore degli appalti, anche con l'ausilio di strumenti di intelligence non convenzionali. Sottolineo, a questo proposito, che dopo la positiva esperienza del monitoraggio della Salerno-Reggio Calabria, abbiamo posto particolare attenzione al controllo dei grandi appalti, a partire dall'espletamento delle gare fino alla gestione dei cantieri, nonchè alla sorveglianza di settori sensibili, quali la raccolta e la distribuzione delle risorse idriche e lo smaltimento dei rifiuti. Per taluni dei reati che ho appena richiamato, come più in generale per la lotta al terrorismo e al crimine organizzato, è costante la ricerca di ogni possibile forma di collaborazione a livello internazionale. Aggiungo, infine, che il Governo segue con doverosa sollecitudine i problemi delle vittime di tali reati.

Nel quadro che ho delineato sono stati definiti moduli di intervento in cui i momenti della prevenzione e dell'intelligence interagiscono con quello più

propriamente investigativo-giudiziario, in modo che anche circoscritte «applicazioni», idonee a neutralizzare incipienti forme di aggressione criminale, assurgano a «sistema» generalizzato di contrasto.

Nel corrente anno sono state intraprese molteplici iniziative riferite a vari settori di intervento. Mi limiterò a citare quelle di valenza strategica rinviando per la parte restante ai documenti che consegnerò all'Onorevole Presidente.

Vorrei solo ricordare innanzi tutto la recentissima operazione «Girasole 2», svolta in collaborazione con Europol e varie Polizie europee, che il 2 ottobre scorso ha portato all'esecuzione, in Italia e all'estero, di ordinanze di custodia cautelare in carcere, nei confronti di 80 persone coinvolte in traffici di esseri umani e di stupefacenti, in reati connessi alla prostituzione e all'immigrazione clandestina.

Ricordo ancora la scoperta di 114 associazioni mafiose con 1.298 affiliati coinvolti, la cattura di 147 pericolosi latitanti (tra cui Antonino Giuffrè, Luigi Facchineri, Biagio Cava, tutti e tre inseriti nel «Programma speciale di ricerca di latitanti di massima pericolosità»), infine il sequestro e la confisca rispettivamente di 1.978 e 308 beni patrimoniali.

Per quanto riguarda le iniziative a carattere strategico, mi preme sottolineare che sono state sviluppate le attività di analisi e di intelligence con lo scopo di realizzare una gestione interforze del patrimonio informativo sulle organizzazioni criminali e sulle loro iniziative, nel quadro degli obiettivi di contrasto assegnati al Dipartimento della pubblica sicurezza: estorsione, contrabbando, usura, racket, riciclaggio e associazione di stampo mafioso.

Nell'ambito dell'attacco ai patrimoni illecitamente accumulati, meritano segnalazione alcune specifiche iniziative in materia di misure preventive personali e patrimoniali, nonchè lo svolgimento, per gli operatori sul territorio, di corsi di aggiornamento dedicati alle «tecniche di contrasto alla criminalità organizzata italiana e di matrice straniera con particolare riguardo agli accertamenti patrimoniali e al riciclaggio dei proventi illeciti». Come potete notare, quella della specializzazione del personale è una costante nell'azione che stiamo svolgendo in sede di prevenzione e di contrasto.

In materia di appalti, sono state tenute riunioni di coordinamento tra i competenti soggetti istituzionali al fine di assicurare la migliore circolarità delle informazioni e il massimo impegno nelle iniziative investigative e operative. A sua volta, la Direzione investigativa antimafia ha assunto la titolarità di uno specifico

progetto informatico denominato «Osservatorio provinciale degli appalti» e di una azione coordinata volta ad evitare infiltrazioni della malavita associata.

Per quanto riguarda le grandi opere, è previsto un progetto di collaborazione istituzionale che impegna contemporaneamente l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, la Direzione nazionale antimafia, il Dipartimento affari interni e territoriali e il Dipartimento pubblica sicurezza del Ministero dell'interno.

Per contrastare le azioni criminali nel settore dei giochi illegali, sono stati istituiti nuclei interprovinciali di polizia dei «giochi e delle scommesse», cui sono stati assegnati complessivamente 350 operatori specializzati. L'attività avviata da questa nuova struttura ha già dato apprezzabili risultati.

Contro la criminalità di origine straniera, si è dato il massimo impulso alle indagini delle squadre mobili attraverso le sezioni sulla criminalità extracomunitaria le quali hanno, appunto, il compito di indagare sui sodalizi dediti particolarmente al favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, allo sfruttamento della manodopera e alla tratta degli esseri umani. Si è inoltre provveduto alla diffusione di sperimentati moduli investigativi e sono stati predisposti progetti mirati al monitoraggio delle attività commerciali.

Tra le misure di cooperazione internazionale di polizia contro la criminalità transfrontaliera, voglio ricordare l'intensificazione degli accordi bilaterali e multilaterali con riferimento alle aree regionali più sensibili, la valorizzazione degli ufficiali di collegamento italiani distaccati nei Paesi terzi, la velocizzazione dello scambio di informazioni.

Quanto ai supporti scientifici e tecnologici di questa specifica strategia di contrasto, cito il riconoscimento automatico delle impronte digitali con riferimento al progetto «AFIS-giustizia», che prevede il collegamento degli uffici giudiziari e penali del sud Italia al casellario centrale di identità per il controllo degli imputati e dei detenuti di origine straniera. Cito ancora il progetto SPAID — sottosistema periferico per l'assunzione delle impronte digitali, destinato agli uffici di polizia scientifica e ai posti di polizia di frontiera. Ricordo inoltre l'avvio della seconda fase di sperimentazione della carta di identità elettronica, che prevede il rilascio entro l'anno di circa un milione e mezzo di nuovi documenti e anche il progetto per la realizzazione di un sistema informatico per il rilascio dei nuovi permessi di soggiorno. Ricordo infine i sistemi di video sorveglianza da installare presso i più importanti porti e aeroporti del sud Italia, nonché il

progetto EURODAC finalizzato al controllo del transito illegale delle frontiere e dei richiedenti asilo.

Signor Presidente, onorevoli colleghi, ho concluso la mia esposizione. Vi ringrazio per la cortese attenzione, sperando di aver soddisfatto almeno in parte le vostre aspettative. Consegno la relazione, specificando che dove è indicato il periodo da gennaio a settembre 2002, in realtà i dati sono validati fino a luglio.

Tuttavia, sono venuto qui soprattutto per ascoltare, perché so bene che da questa Commissione e dalla vostra personale esperienza possono venire indicazioni generali e suggerimenti specifici assai utili per dare respiro politico unitario e concreta efficacia al comune impegno di lotta contro la criminalità organizzata e a favore, invece, del consolidamento della sicurezza e dell'ordine democratico nel nostro Paese.

Vi ringrazio.

**PRESIDENTE.** Signor Ministro, La ringrazio anche a nome dei componenti della Commissione.

**VIZZINI.** Intervengo sull'ordine dei lavori.

Anzitutto ringrazio il ministro Pisanu. Siccome egli ha assunto l'incarico di Ministro dell'interno da un tempo ragionevolmente breve, potrebbe darsi il caso, essendo noi in una fase avanzata del nostro dibattito, che vengano rivolte domande rispetto alle quali, nel dover formulare un programma generale di gestione in poco tempo, potrebbe non essere nelle condizioni di fornire una risposta immediata. Si potrebbe eventualmente prevedere che per alcune domande ci si possa anche accontentare di una risposta in una prossima seduta, anche per dare al Ministro il tempo di consultare i propri uffici ed entrare nel merito di argomenti che possono essere sfuggiti ad un'analisi iniziale, nel primo periodo di attività.

**PRESIDENTE.** Ringrazio il senatore Vizzini. Era fuori discussione che, evidentemente, in caso di richieste che comportino risposte con dati specifici, non avendo avuto la possibilità di una preparazione preventiva, il Ministro risponderà alla Commissione successivamente.

**NOCCO.** Signor Presidente, intervengo sull'ordine dei lavori per sapere se questa seduta è segretata.

**PRESIDENTE.** In questo momento è pubblica.

**NOCCO.** Lo chiedo per lamentare che il giorno successivo all'ultima seduta, pur essendo questa

segretata, abbiamo letto sugli organi di stampa di operazioni che dovevano rimanere in questa sede. Questo certamente non contribuisce a far crescere uno spirito unitario per combattere la mafia.

**PRESIDENTE** L'incidente è stato già chiuso, c'è stato un chiarimento in Commissione.

Prego i Colleghi di ridurre al minimo le premesse e di porre delle domande in maniera da consentire a tutti di poter partecipare. Eventualmente non dovessimo esaurire tutte le domande, al di là della possibilità di rispondere a domande scritte da parte del Ministro, ipotizzeremo.

**MINNITI.** Signor Presidente, intorno alle 11 sono previste votazioni nell'Aula della Camera.

**PRESIDENTE.** Se i Colleghi della Camera, in considerazione delle votazioni in Aula, chiedono una corsia preferenziale farò porre le domande prima ai deputati. Le notizie che ho io riportano l'orario delle 11.40 per le votazioni. Ad ogni modo, farò porre prima le domande ai deputati.

**MINNITI.** Signor Presidente, ringrazio il Ministro per l'esposizione che ci ha fatto. Intendo porre una serie di domande, cercando di essere brevissimo e telefonico.

Lei ci ha parlato dell'iniziativa che riguarda l'azione delle Polizie in riferimento all'assicurazione alla giustizia di grandi latitanti. Anche a me non sfugge che ci sono stati importanti arresti. Vorrei sapere se c'è una particolare attività, soprattutto alla luce degli ultimi sviluppi di carattere giudiziario, per la ricerca e l'eventuale cattura del principale latitante, Provenzano. Ci sono — naturalmente se lo può dire — dei gruppi specializzati che stanno operando in tal senso? A lei non sfuggirà la possibilità di rispondere nei limiti e nei modi che non comportino danni alle indagini.

Vorrei conoscere la sua valutazione in riferimento alla legge finanziaria. Per quanto riguarda le politiche della sicurezza, signor Ministro, abbiamo letto in questi giorni l'allarme lanciato dal Procuratore nazionale antimafia e, in particolare per le politiche finanziarie, il rischio di una difficoltà nell'azione di contrasto. Come valuta quel segnale di allarme? Ci può dire un po' più in dettaglio come pensa di poter rispondere alle questioni sollevate dal Procuratore nazionale antimafia, che naturalmente riguardano molto anche il Ministero della giustizia, tuttavia è chiaro che c'è una connessione anche con il suo Dicastero?

(I lavori proseguono in seduta segreta dalle ore 11).

(I lavori riprendono in seduta pubblica dalle ore 11,02).

**MINNITI.** Come giudica, poi, l'azione di coordinamento tra le Polizie in riferimento alla lotta contro la criminalità organizzata e in generale?

Nello specifico, che giudizio dà sulla missione della DIA? Le chiedo scusa se le pongo una domanda così specifica sull'azione di una singola polizia interforze, ma è noto che essa è stata «pensata» — tra virgolette — ed immaginata come una polizia essenzialmente antimafia. La mia personale idea è che forse sarebbe giunto il momento, dopo una lunga fase di azione di questa polizia, di fare un bilancio della funzione e di ragionare anche intorno ad una revisione della missione di questa polizia. Su questo, però, vorrei sapere la sua opinione signor Ministro; naturalmente non le chiedo una specificazione molto dettagliata ma da questo punto di vista voglio lanciare un sasso nello stagno.

Nelle audizioni svolte in giro per l'Italia abbiamo riscontrato una scarsa capacità di applicazione della legge Mancino. Poiché tale applicazione — come lei sa — fa riferimento molto alle questure, come pensa di poter «accelerare» — tra virgolette — l'applicazione di questa legge?

Infine, Le pongo tre domande specifiche che riguardano la regione Calabria.

C'è una questione che a me duole particolarmente (non è un problema che riguarda l'attuale fase di Governo, c'era anche precedentemente, quindi non le appaia fazziosa la mia domanda) e che riguarda un principio di sovranità dello Stato nei confronti di alcuni territori. Abbiamo diversi comuni ad altissima intensità mafiosa (uno per tutti, il «doppio» paese di Platì ' : il Platì ' superiore e il Platì ' sotterraneo), dove le caserme dei carabinieri chiudono ad un certo orario (in alcuni casi alle 14, in altre casi alle 16,30) e il campanello suona a trenta chilometri di distanza.

Comprendo che vi sia un problema di finanziamenti e di «priorità», tuttavia penso che garantire la presenza del caposaldo o dell'avamposto dello Stato in queste comunità costituisca un principio di riaffermazione della sovranità statale. È possibile intervenire? Ho già detto prima che non è un problema che riguarda questa fase di Governo, ma che già precedentemente si era posto alla mia attenzione quando ero al Governo e che ripropongo ora dall'opposizione.

In secondo luogo, ha parlato della sottoscrizione di protocolli d'intesa tra le regioni e il Ministero dell'in-

terno. Ho letto quello stipulato con la Calabria e mi permetto di porle una domanda specifica, poi quando potrà mi risponder. All'articolo 4, ultimo capoverso, di questo protocollo d'intesa c'è il seguente richiamo: «Il Ministero dell'interno, consapevole della necessità di procedere tempestivamente all'operatività degli investimenti, promuoverà uno studio finalizzato a sollecitare la più ampia disponibilità degli uffici territoriali di governo per il più veloce rilascio delle comunicazioni e informazioni antimafia» — e fin qui va tutto bene: velocizzare le informazioni e comunicazioni antimafia — «nonché un'ipotesi di atto normativo teso a garantire adeguata copertura giuridica ed economica ai funzionari responsabili del procedimento che, pur in assenza di tali documentazioni già richieste, debbano procedere comunque per vincoli procedurali e di spesa presenti nei piani operativi e nei regolamenti comunitari alla sottoscrizione di atti contrattuali».

Come dicevo, la velocizzazione delle comunicazioni e delle informazioni antimafia va benissimo. Sinceramente non comprendo l'ultimo capoverso perché o è pleonastico, e quindi va cancellato, oppure significa, signor Ministro, che è possibile procedere senza avere le informazioni e le comunicazioni antimafia. Ma, per la verità, nelle visite che ha fatto la Commissione antimafia abbiamo riscontrato un'esigenza esattamente opposta, quella di avere maggiore tempestività ma anche maggior rigore nell'azione delle prefetture da questo punto di vista. Vorrei pertanto conoscere la sua valutazione.

Le rivolgo l'ultima domanda. Come sa, la Commissione antimafia si è recata a Lamezia e la visita è stata anche caratterizzata da un evento che credo non abbia precedenti: l'invio di un proiettile indirizzato a questa Commissione. La Commissione che ha udito i rappresentanti delle forze dell'ordine e il prefetto ha saputo che è in corso una procedura di scioglimento del consiglio comunale; ci è stato detto che è in corso una richiesta di integrazione (questo è stato letto sulla stampa): potrei sapere a che punto siamo e come intende procedere il Ministero perché ci sia una decisione tempestiva? Tra l'altro, il Presidente ha cortesemente accolto una mia proposta, ossia che venga nominato un relatore per una eventuale desecretazione degli atti relativi alla vicenda di Lamezia. Personalmente in quella zona abbiamo riscontrato un quadro particolarmente grave e pesante che ha bisogno di una iniziativa tempestiva del Ministero. Vorrei sapere a che punto siamo.

LUMIA. Signor Ministro, Lei ha detto alcune cose su cui si può essere in parte d'accordo e in parte no. Vorrei sottoporle alcune questioni perché si entri un po' più dentro ad alcuni aspetti della lotta alla mafia che è giusto affrontare. Sono questioni spinose, complesse, su cui vi sono alcune divergenze, ma è importante affrontarle, conoscere la sua valutazione e vedere se è possibile trovare spunti di lavoro comuni o se le divergenze si devono ampliare e — ahimé — trasformarsi in un percorso conflittuale sul piano democratico (vorremmo evitare questa eventualità perché è un terreno piuttosto delicato).

Per quanto concerne la linea della violenza, alla luce delle ultime vicende abbiamo ipotizzato una serie di scenari. Poiché lei deve guidare anche la fase della prevenzione e garantire a tale riguardo la possibilità che lo Stato sia attrezzato e preparato, vorrei conoscere la sua opinione innanzitutto sul primo scenario, a cui lei ha solo accennato, mentre io vorrei conoscere la sua valutazione, di quali elementi si è in possesso, quali strumenti si stanno adottando. Il primo scenario — glielo ricordo — concerne il conflitto interno che si può aprire tra le mafie, tra chi sta dentro le carceri e deve scontare pene pesanti come l'ergastolo (ho apprezzato le sue opinioni, Ministro, sull'articolo 41-bis e mi auguro che le ribadisca anche nel passaggio alla Camera) e chi sta fuori e ha appunto altri obiettivi, altri interessi anche sul piano legislativo. Di quali fatti è a conoscenza, come legge il proclama Bagarella da questo punto di vista, che valutazioni fa, che tipo di provvedimenti si stanno prendendo?

Sempre nella linea della violenza il secondo scenario è quello che abbiamo affrontato anche la settimana scorsa con il generale Mori e riguarda il rapporto violento che potrebbe instaurarsi — ahimè, e quindi è un problema molto delicato — tra una parte delle organizzazioni mafiose, tra cui spicca (cosa nostra con in testa Bagarella, e quella parte di politici che loro ritengono, a torto o a ragione (sottolineo «a torto o a ragione» perché non do valutazioni), siano stati chiamati a fare qualcosa per la mafia e che adesso non stanno mantenendo quanto promesso. Si considera che queste persone non siano in grado di mantenere i patti e di conseguenza vengono lanciati messaggi violenti. C'è un rapporto SISDE al riguardo e vorrei conoscere la sua valutazione. So che sono stati predisposti sistemi di sicurezza a tale proposito: quali fatti conosce, quali valutazioni dà, che opinione si è fatto, come intende prevenire per tempo una possibile linea di violenza?

Il terzo scenario è più recente e lo apprendiamo dalle prime dichiarazioni rese pubbliche dell'operato di Giuffrè. Si tratta di una linea di conflitto nei confronti di quella parte delle istituzioni che si ritiene impegnata nella lotta alla mafia, quindi quella parte delle istituzioni che tenta di mantenere un profilo coerente in tale lotta e che una parte della mafia — in questo caso anche Provenzano — ritiene un ostacolo insormontabile nella strategia degli affari. Tale scenario potrebbe esplicarsi in una forma di violenza anche in accordo con Bagarella che, di fronte ad un 41-bis applicabile in via permanente, potrebbe scegliere, come lascia trapelare dal suo proclama, una reazione forte e violenta. A tale riguardo, di quali fatti siete a conoscenza? Gli apparati che le preparano le relazioni la stanno mettendo al corrente di tali aspetti? Che valutazione date dei possibili obiettivi, quali uomini delle istituzioni sono coinvolti, come agire, come prevenire, come colpire per tempo?

Le altre questioni che vorrei sollevare, dopo la linea della violenza, riguardano la linea tradizionale e preoccupante degli affari. Innanzitutto vorrei conoscere la sua valutazione a proposito del racket e dell'usura perché i dati che abbiamo raccolto sul territorio sono estremamente preoccupanti e da tutte le audizioni che abbiamo svolto risulta che il fenomeno si sta ampliando, non è in fase di riduzione. Quale lettura dà dell'estromissione di Tano Grasso da commissario antiusura? Questo è infatti un dato che ci preoccupa perché dopo un meccanismo di fiducia che si era innescato dando i primi risultati, adesso, andando in giro, indipendentemente dall'attuale commissario a cui non si possono imputare responsabilità, registriamo una serie di problemi che vanno valutati e su cui vorrei conoscere la sua opinione.

Ugualmente vorrei sapere cosa pensa a proposito dei beni confiscati, quale linea intende percorrere. È d'accordo sulla vendita di questi beni, come sostengono alcune parti politiche, oppure ritiene, come noi riteniamo, che non si debba arrivare mai a questa soluzione e che bisogna invece percorrere altre strade per una maggiore efficienza ed efficacia?

Circa il condizionamento nei comuni, signor Ministro, ci segnalano un'attenta azione che tiene conto del colore politico delle amministrazioni.

Quando i prefetti propongono lo scioglimento di un consiglio comunale di centro-destra chiedono ulteriore documentazione e materiale. Quando invece, si tratta di un comune di centro-sinistra...

NOCCO. Ma che stai dicendo?

LUMIA. A nostro avviso quando ci sono dei fatti concreti fa bene a sciogliere il consiglio comunale, anzi se questo è a maggioranza di centro-sinistra per quanto ci riguarda si tratta di un'aggravante, non di un'attenuante. Vorrei sapere se intende procedere con severità e se sta dando disposizioni perché in tale ambito non bisogna guardare in faccia nessuno perché è un aspetto molto importante e serio.

Vorrei poi sapere, Ministro, come ha valutato le dichiarazioni del questore di Messina. Noi potremmo inviarle una relazione che fu approvata dalla Commissione nella passata legislatura, con un forte grado di convergenza tra tutte le componenti, nella quale si esprime un giudizio molto preoccupante. Infatti, il nuovo questore, appena arrivato, ha dichiarato, lo abbiamo potuto constatare insieme agli onorevoli Napoli e Vendola — quindi, anche in questo caso, al di là dell'appartenenza politica ed è per noi un elemento di estrema preoccupazione, che per loro non esiste un problema a Messina e che addirittura egli ritiene di non conoscere il clan Alfano, originario di Bagheria e nelle mani di Provenzano, città da cui, tra l'altro, il questore proviene. Anche per una questione territoriale dovrebbe esserne a conoscenza; invece là ha dato un segnale estremamente negativo.

Volevo quindi sapere se il Ministro sta prendendo in considerazione tale questione e se ritiene — anche qui al di là delle appartenenze — di dare, vivaddio, un segnale molto forte, in grado di far fare una svolta al nostro tipo di presenza.

L'ultima questione che Le volevo proporre riguarda gli appalti e le grandi opere. Anche qui i segnali che abbiamo — Ministro, Lei citava proprio la Salerno-Reggio Calabria, lo dico anche in questo caso al di là delle appartenenze, perché è un problema vero e serio, al di là di chi è al Governo — ci portano ad affermare che queste persone controllano gli appalti.

In queste settimane i segnali che ci arrivano evidenziano che loro sono i veri padroni degli appalti. Non c'è opera pubblica che sfugga alla loro presenza. Addirittura ci viene segnalato, signor Ministro, che in qualche caso già si stanno mettendo d'accordo tra la 'ndrangheta e Cosa nostra: fanno pagare la doppia estorsione alle imprese che operano, che è una sorta di allenamento metodico per prepararsi, eventualmente, se si farà, alle opere pubbliche legate al ponte sullo Stretto.

Vorrei quindi da lei una valutazione in merito al rapporto tra la gestione degli appalti, i «colletti bianchi» e la politica. Vorrei sapere se lei si sta facendo un'idea e come intende agire e far sentire la sua azione.

VENDOLA. Signor Ministro, ci saranno altre sedi per affrontare il livello di strategia politica contenuto nella sua relazione. Io sono radicalmente in dissenso nei confronti del taglio che lei ha dato alla sua relazione ed alla riduzione del tema della criminalità organizzata ad una questione prevalentemente di ordine pubblico; ma ci sarà tempo e modo.

Volevo invece concentrarmi su alcune questioni specifiche, cominciando con alcuni elementi del taglio che lei ha dato alla sua esposizione, in particolare, dall'idea che lei ci offre di un'immigrazione clandestina, che non è semplicemente un luogo di intervento drammaticamente speculativo delle organizzazioni criminali, ma un veicolo di espansione dei clan; vorrei sapere se questa linea di lettura è suffragata da dati quantitativi. Cioè, quanti pericolosi mafiosi di mafie estere sono entrati attraverso la strada dell'immigrazione, quali e per quali clan?

Ma le domande che mi interessavano di più sono relative al caso Messina. L'onorevole Lumia, testé, riferiva dell'attuale questore Cristoforo Lo Corte. Lei sa, signor Ministro, che Messina è un caso speciale; ad esempio, credo che in nessun'altra parte d'Italia si sia in presenza di organizzazioni mafiose ai vertici dell'ateneo universitario.

BRUTTI Massimo. Ora non più.

VENDOLA. Mi riferisco storicamente al fatto che docenti universitari potessero essere nominati...

BRUTTI Massimo. Sono pronto ad affrontare una battaglia all'ultimo sangue su questo argomento...

PRESIDENTE. Senatore Brutti, La prego. Prosegua, onorevole Vendola.

VENDOLA. Dunque, signor Ministro, la peculiarità di questo caso Messina e le sinergie tra 'ndrangheta e Cosa nostra, ne hanno fatto il tema di una battaglia politica e istituzionale della Commissione antimafia.

Gli atteggiamenti del vertice della questura di Messina sono gravissimi. Le dichiarazioni di Cristoforo Lo Corte, nuovo questore di Messina, mai smentite, sul fatto che non esiste un caso Messina e che lui non ha mai sentito nominare Michelangelo Alfano, di Bagheria come lui, capo di

Cosa nostra messinese, sono inquietanti, come il fatto che ci sia oggi un atteggiamento persecutorio da parte del vertice della questura nei confronti dei giornalisti che hanno intervistato il questore e che, da

parte di settori del suo Ministero, vi sia un atteggiamento di rassicurazione nei confronti del questore in ordine al fatto che nulla accadrà, perché egli è gradito. Noi siamo cinque parlamentari, di cinque forze politiche diverse, tutti membri della Commissione antimafia, e tutti abbiamo posto tale questione, perché delicatissima in una città come Messina.

Del resto, le dichiarazioni del questore sono state talmente gradite da quella parte di Messina che nega l'esistenza della mafia, a cominciare dal principale organo di informazione, che da quel momento in poi il signor questore, anche nei periodi in cui è in vacanza, è in prima pagina per qualunque atto di repressione di fatti di malavita, cioè anche quando non è fisicamente presente in città.

Per restare sempre a Messina, Lei sa che di recente è stato scarcerato dal tribunale di sorveglianza di Catania, in qualità di malato terminale, un pericoloso boss mafioso, Giuseppe Mulè, e che questa scarcerazione avviene all'indomani della fuga, che ha destato tanto stupore nella pubblica opinione, di un altro boss mafioso, Antonino De Luca, il quale si trovava in un ospedale milanese con il cosiddetto braccialetto elettronico. Entrambi questi episodi possono essere letti alla luce dei rapporti della squadra mobile di Messina; lunghi e corposi documenti che da lungo tempo raccontano l'allegria gestione delle analisi mediche presso il «Regina Margherita» di Messina e di come si possa diventare malati terminali di AIDS, con sei mesi-un anno di vita, come era il Mulè nel 1994! In proposito si potrebbero leggere le relazioni del professor Aiuti e del professor Moroni, che smentiscono ciò che invece certificano i compiacenti, o ricattati, o intimiditi medici messinesi. Sono tutti fatti in qualche maniera ricostruibili.

Signor Ministro, le dico che Mulè è stato scarcerato perché considerato in fin di vita; forse si potrebbe andare a fare un giro in questi giorni nella città di Messina e constatare che egli non usa più la carrozzella, nè le stampelle, ma che invece ama esibirsi, anche in tuta ginnica, sulle sue motociclette. Questo credo sia all'attenzione di quegli straordinari organi investigativi che lavorano presso la questura di Messina e che vanno incoraggiati con un'altra gestione della medesima.

Signor Ministro, con un vero e proprio volo pindarico, passo ad un altro argomento. Vorrei il suo giudizio sulle fondazioni antiusura. Come Commissione antimafia abbiamo potuto registrare, con molto stupore e tanta discrezione, perché non ne abbiamo fatto motivo di battaglia politica, come tali fondazioni in

Italia rischino di essere un oggetto opaco e di produrre pratiche ambigue nella lotta contro l'usura. In tutti i casi, sia nell'audizione dei rappresentanti della fondazione antiusura di Padre Rastrelli sia dei rappresentanti di quella calabrese, ci siamo trovati nell'imbarazzo più generale, perché di fronte all'innocente dichiarazione di una correttezza da parte di queste istituzioni con gli usurai. Il rischio che ci sia una specie di delega ad istituzioni che gestiscono, fuori dalle leggi dello Stato, la battaglia contro l'usura lo sentiamo con particolare forza.

Vorrei poi la sua opinione sulla possibilità della cartolarizzazione dei beni che, con tanta fatica, sono stati confiscati alla mafia, perché lei sa che la loro vendita significa anche la loro restituzione ai clan mafiosi.

Ho potuto seguire in questi anni le vicende dello scioglimento di decine e decine di consigli comunali. In qualche maniera, mi sono occupato anche del caso di Portici. Gli elementi che abbiamo potuto ascoltare, con un quadro costruito collettivamente da tutto il Comitato per l'ordine e la sicurezza pubblica di Catanzaro, sulla città di Lamezia Terme, non ha eguali. Nei casi precedenti, i consigli comunali sono stati sciolti con procedura rapidissima per indizi o fatti che erano neppure un centesimo di quelli che abbiamo ascoltato su Lamezia Terme. Eppure, anche se non è una critica nei suoi confronti, i giornali titolano in un certo modo e oggi dicono che il sindaco di Lamezia verrà ricevuto dal sottosegretario D'Alì. Quest'ultimo in tutte queste vicende, da quella che riguarda il questore di Messina, a quella che riguarda i comuni come Lamezia Terme, svolge un particolare ruolo. Siamo tutte persone responsabili e non abbiamo aperto un fronte polemico, come avremmo invece potuto fare, nei confronti del sottosegretario D'Alì, però il suo comportamento è francamente discutibile. Mentre voi state accertando un quadro impressionante di collusioni tra pubblica amministrazione e criminalità organizzata, un Sottosegretario svolge attività di garante per coloro che sono oggetto delle indagini. Questo è inaccettabile!

**PRESIDENTE.** Pregherei il Ministro di rispondere alle domande dei primi tre colleghi.

#### **Presidenza della vice presidente NAPOLI**

**PISANU.** Signora Presidente, cercherò di dare risposte non improvvisate e quando non sarò in grado di farlo in maniera esauriente, vi chiederò di consentirmi di consegnarvele, in maniera più meditata e completa, per iscritto.

Comincio dalle domande poste dall'Onorevole Minniti. Circa l'assicurazione alla giustizia dei grandi latitanti, ho segnalato i risultati ottenuti, anche per evidenziare l'impegno che si è profuso in questa direzione. Voi tutti potete immaginare quanto grande sia l'impegno delle Forze dell'ordine nei confronti di un personaggio della statura criminale di Provenzano.

Stiamo lavorando da molto tempo e l'attenzione è massima, ma anche la capacità di occultamento del personaggio è elevatissima. Non svelo segreti se dico che in molti casi questi soggetti hanno mostrato di conoscere alla perfezione tecnologie, anche molto sofisticate, di controllo e di intercettazione ambientale.

Per quanto riguarda la legge finanziaria, le risorse appostate ammontano a cento milioni di euro per ulteriore finanziamento della legge Bossi-Fini, già coperta in bilancio, che comunque andranno ad attività non strettamente connesse all'immigrazione. Altri centocinquanta milioni sono stanziati per il potenziamento delle Forze dell'ordine e venticinque verranno con l'assestamento. Tutto sommato questa finanziaria, nonostante le ristrettezze che la caratterizzano, ha risposto alle esigenze essenziali della sicurezza (naturalmente, parlo come Ministro dell'interno e non come Ministro della giustizia), per cui ritengo di poter svolgere con sufficiente tranquillità i difficilissimi compiti che mi sono affidati.

Circa il traffico di uomini, si avverte ovunque l'iniziativa di gruppi criminali stranieri, che spesso fanno capo a grandi organizzazioni nazionali. Più difficile finora è stato rintracciare i rapporti tra queste grandi organizzazioni e le organizzazioni criminali italiane. Più frequente è stato il caso di presunti affiliati alle organizzazioni già residenti in Italia che attendevano gli sbarchi sulle nostre coste.

#### **Presidenza del presidente CENTARO**

**PISANU.** Preoccupazioni ce ne sono, e molte, anche perché, mentre alcuni Paesi dell'area mediterranea hanno stabilito, o stanno per perfezionare, con noi rapporti di collaborazione abbastanza impegnativi (cito la Tunisia, che l'anno scorso ha bloccato sulle sue coste circa trentamila migranti, e l'Egitto), altri, come ad esempio la Libia, che a sua volta è investita da un massiccio fenomeno migratorio proveniente da tutta l'Africa, mostra maggiori difficoltà — anche se il dialogo è costante e la ricerca di un'intesa assidua — a pervenire ad un accordo operativo. Da quelle coste, purtroppo imbarcati su piccoli natanti, che sfug-

gono anche ai controlli radar, arrivano questi poveri disperati. Quando arrivano! Perché c'è da temere che molti scompaiano in mare. Forse questa è una tragedia più grande di quella che i numeri che conosciamo lasciano intravedere.

Per quanto riguarda il coordinamento delle Forze di polizia, abbiamo lavorato molto in questi ultimi mesi, preoccupandoci non solo di coordinare le stesse ai fini dell'ordine e della repressione, ma anche di creare un raccordo più stretto, pure su suggerimento di un'autorevole relazione del COPACO, tra intelligence, polizia di prevenzione e repressione. A questo fine, proprio sulla base di un'indicazione del COPACO, che io ho considerato un vero e proprio atto di indirizzo del Parlamento, abbiamo rinforzato un tavolo nazionale ad alto livello, dove questo raccordo viene assicurato con una certa continuità. Non sono in grado di dare una risposta esauriente, anzi di dare un giudizio circostanziato sulla missione della DIA. Penso però che sia il momento di una messa a punto e, per quanto riguarda me, assicuro che mi adopererò affinché ciò avvenga, anche per rendermi io stesso conto dello stato attuale delle cose che — ripeto — non mi è perfettamente noto.

Per quanto concerne la scarsa applicazione della legge Mancino, le vorrei dire che l'informatizzazione della polizia sta andando avanti nel Mezzogiorno e nel resto del Paese: nel Mezzogiorno con le spese aggiuntive previste dal PON, nel resto del Paese con la legge di potenziamento che ha trovato ulteriori risorse in questa finanziaria.

Per quanto attiene al comune di Platì (anzi, delle due Platì; conosco anch'io purtroppo, seppure non dettagliatamente, questo problema) e al mancato funzionamento 24 ore su 24 della caserma dei Carabinieri, riconosco che bisogna trovare una soluzione. Segnalo a Lei, Onorevole Minniti, e a tutta la Commissione la situazione difficile nella quale ci troviamo: circa 800 miliardi di lire di affitti arretrati per le caserme dei Carabinieri, debiti che si sono accumulati nel tempo e che stiamo cercando di smaltire a cominciare da quest'anno, essendo riusciti ad ottenere un seppur modesto accantonamento. Peraltro in molte regioni italiane stiamo sviluppando forme di collaborazione più stretta con comuni e regioni, che consentono di vedere insieme la ridislocazione sul territorio delle Forze di polizia e un concorso locale e regionale alle spese. Credo che non potrà essere questo il caso della Calabria o di altre regioni meridionali, ma in parte saranno soluzioni perseguibili anche in quella sede.

Per quanto riguarda il protocollo, ho preso nota dell'osservazione. Mi permetto soltanto di sottolineare che il punto trattato non riguarda le vecchie certificazioni, quelle previste per legge, la cui inosservanza è già penalmente sanzionata dalla legge n. 565, ma riguarda adempimenti riservati ai prefetti. Peraltro quel testo prevede di sottoporre le scelte eventuali al Parlamento. In ogni caso, la Sua preoccupazione resta fondata e io credo che si dovrà trovare una formulazione — e in tal senso mi impegno — perché venga fugato ogni dubbio.

Circa il comune di Lamezia, non appena mi è stato richiesto l'accesso immediatamente ho autorizzato le indagini. La prima relazione non è apparsa esauriente e ne ho chiesto un ulteriore approfondimento, cosa che è avvenuta per esempio anche per il comune di Isola Capo Rizzuto. Peraltro mi viene adesso annunciata — se ho capito bene — la desegretazione di documenti importanti della Commissione antimafia; aspetto che mi vengano consegnati e naturalmente mi riservo di compulsarli con tutta la dovuta attenzione.

Approfitto per dire anche all'altro Collega interrogante, per quanto riguarda le pressioni — se ho capito bene — cui alludeva il collega Vendola svolte presso il Sottosegretario D'Alì, che non ne ho conoscenza.

VERALDI. Le possiamo lasciare il giornale.

PISANU. Ma io non le conosco, Onorevole Collega, non le sto contestando.

Vorrei soltanto aggiungere che ho ricevuto dal sindaco di Lamezia Terme un plico di documenti e ho disposto che non venisse aperto. Non so cosa contenga, non mi interessa saperlo; mi interessano soltanto gli atti formalmente espletati e l'eventuale documentazione che questa Commissione vorrà fornire.

LUMIA. Chiediamo al Ministro, visto che Lei diceva che non è a conoscenza di questa cosiddetta opera di intermediazione a cui spesso - noi notiamo - nei territori si presta il sottosegretario D'Alì, di impegnarsi a verificare la fondatezza e a fare anche da questo punto di vista un minimo di valutazione interna; poi magari successivamente, nei modi che lei riterrà opportuni, informerà la Commissione.

NOCCO. Su questo argomento chiedo di intervenire.

PRESIDENTE. Senatore Nocco, cortesemente. (Commenti del senatore Novi).

PISANU. Non vorrei che una mia risposta...

NOCCO. Non si può venire qui a fare il linciaggio delle persone!

PRESIDENTE. Senatore Nocco, La richiamo per la prima volta.

(Commenti del senatore Brutti). Senatore Brutti, non ha necessità di aggiungere altro, lasciamo parlare il Ministro, cortesemente.

BRUTTI Massimo. Le chiedo cortesemente di evitare le urla.

PRESIDENTE. Senatore Brutti, quello che devo fare io, lo lasci alla mia discrezione e alla mia sensibilità.

BRUTTI Massimo. Lasciamo la Commissione se Lei continua ad urlare.

PRESIDENTE. Senatore Brutti, richiamo anche Lei per la prima volta.

BRUTTI Massimo. La pianti!

PRESIDENTE. La richiamo per la seconda volta e non si consenta queste espressioni.

PISANU. Io valuterò tutti gli elementi. Non vorrei ora dire cose che possano apparire come una nota di censura pregiudiziale al Collega Sottosegretario D'Alì, nei confronti del quale io non ho, per quanto mi consta, alcun motivo di dubbio da accampare in questa sede.

Rispondo ora alle domande dell'Onorevole Lumia, dicendo subito che ho una certa difficoltà ad imbarcarmi in analisi più o meno sofisticate, le quali possono poi dar luogo a conclusioni molto diverse. Penso che il mio compito sia quello di analizzare fatti e, su tale analisi, delineare plausibili linee di condotta politica. In ogni caso, ho rilevato come tutti e ribadito ripetutamente che l'applicazione dell'articolo 41-bis è calata come una saracinesca tra i mafiosi in carcere e i loro colleghi ancora a piede libero e ciò ha alimentato sospetti degli uni verso gli altri. Nella mafia che è fuori dalle carceri si riscontra un'inclinazione a curare soprattutto gli affari, a consolidarli e a diffonderli e, perciò, ad evitare situazioni di clamore. Questo rende ancor più inquieti coloro che sono in carcere che — si dice — potrebbero reagire.

Premesso che chi vi parla non ha una conoscenza approfondita di questi fenomeni, quando chiedo quale possa essere la reazione mi si replica che potrebbe essere quella di azioni violente provocate all'interno delle carceri, ma mi si obietta che non si possono comandare gruppi di fuoco (posto che ve ne siano) senza il consenso di coloro che controllano il territorio. Mi si riferisce, allora, che la reazione potrebbe essere quella del ricorso alle chiamate di correo, del «mascariare» questo o quello per vendicarsi di promesse a vario titolo formulate e comunque reputate non mantenute. Credo quindi di dovermi premunire contro ogni rischio.

La controversa analisi, che ha dato luogo a tante polemiche di parte, poteva, a mio avviso, concludersi con l'indicazione di una quindicina di nomi, senza che il ragionamento ne venisse compromesso. Ho trovato incauta la divulgazione di quei nomi. Comunque, di fronte a qualsiasi ipotesi, mi è sembrato giusto preoccuparmi di garantire sicurezza alle persone potenzialmente esposte: in questi casi è meglio eccedere in prudenza che incedere in leggerezza.

Per quanto riguarda però il fenomeno mafioso in sè, se è vero com'è vero che quelli in carcere sono comunque al sicuro e lo sono tanto più dopo che è calata la saracinesca dell'articolo 41-bis, concentriamo allora l'attenzione sulla mafia esterna e combattiamola sul terreno dove oggi sembra operare più intensamente, ossia nel settore di tutti gli affari di cui abbiamo parlato e ai quali ho fatto ripetutamente riferimento nel corso della mia relazione. A questo proposito richiamo le considerazioni che ho espresso ma vi sono altre domande che mi consentiranno poi di ritornare sull'argomento.

Per quanto concerne il racket e l'usura...

LUMIA. Vorrei sapere se si limita ad avere informazioni dagli organismi con i quali è in contatto o dispone di ulteriori informazioni, conosce fatti e valutazioni aggiornati al fine di organizzare in modo migliore una possibile risposta dello Stato di fronte ad un'eventuale azione violenta da parte delle mafie? Onestamente, signor Ministro, abbiamo l'impressione che le abbiano riferito poco e che quindi sia necessario approfondire la questione, soprattutto alla luce dei dati a nostra disposizione che sono più circostanziati rispetto a quanto lei ci ha riferito.

PISANU. Onorevole Lumia, più che di dati disponiamo di analisi poggiate su interpretazioni di fatti di non grandissima consistenza.

Come ho precisato, la prima misura adottata è stata naturalmente quella di proteggere tutti coloro che anche per motivazioni non forti ci sono comunque sembrati più esposti. La vigilanza sulle carceri è stata accentuata.

Nel Comitato nazionale dell'ordine e della sicurezza pubblica ho riproposto questo...

**PRESIDENTE.** Signor Ministro, se è opportuno segretare la seduta ci avverta.

**PISANU.** Sì, avvertirò. Come dicevo, in sede di Comitato ho riproposto questo tema che è stato in parte esaminato; io stesso ho chiesto di disporre di elementi più precisi. Torneremo sull'argomento nella prossima riunione del Comitato e se il Presidente e la Commissione lo riterranno opportuno, una volta in possesso di elementi più certi, sarò a vostra disposizione.

Racket ed usura. Appena assunto l'incarico presso il Ministero dell'interno (e credo che Tano Grasso possa esserne per primo il testimone) mi sono occupato soltanto di tenere unito il fronte antiracket. Purtroppo — e lo dico con cognizione di causa — ho appreso che è nata un'altra organizzazione; mi adopererò affinché le organizzazioni tornino ad essere una soltanto. È infatti intuibile che se questo fronte si divide ed indebolisce vi è da perdere per tutti e da guadagnare soltanto per i disonesti, i delinquenti. Penso, comunque, che riusciremo in qualche modo a ricompattare il fronte delle associazioni e a valorizzare il lavoro di persone che, come Tano Grasso, hanno dato indubbiamente a quest'iniziativa una valenza notevole.

Per quanto riguarda i beni confiscati, sono favorevole alla loro messa a reddito. Ricordo, ad esempio, che nel programma per la Sicilia abbiamo previsto varie iniziative quali la promozione e la costituzione nelle stanze della legalità di iniziative economiche coinvolgenti cooperative giovanili per lo sfruttamento economico di questi beni; sono contrario alla loro alienazione. Comunque, era stata costituita una commissione presso la Presidenza del Consiglio per rivedere la normativa vigente in materia ma nell'ottica di mettere a disposizione delle forze sane della società questi beni.

(Interruzione del senatore Brutti). Onestamente non so chi, ma mi riservo di darLe una risposta.

In relazione ai comuni, in parte ho già risposto. Per quanto mi riguarda, non accetterò alcuna discriminazione politica. Ad ogni situazione esaminata, applicherò i criteri che fino ad ora sono stati adottati e che hanno portato allo scioglimento di alcuni consigli

comunali. Non credo di dire nulla di trascendentale se rivelo che ho anche cercato di far camminare parallelamente le procedure per comuni di diversa connotazione politica, proprio per non lasciare in alcuno il benchè minimo dubbio sul privilegio politico di una situazione piuttosto che di un'altra. Sono personalmente persuaso che dallo scioglimento di comuni infiltrati hanno da guadagnare tutti: le parti politiche locali che si ritenessero lese e quelle che invece si ritenessero avvantaggiate.

Rispondendo anche al Collega Vendola, per quanto riguarda il questore di Messina, ho colto valutazioni così preoccupate e indicazioni così circostanziate che richiedono da parte mia una risposta esauriente, che in questo momento non sono in grado di fornire. Assicuro però la Commissione che chiederò subito una rigorosa ricostruzione dei fatti e, se da questi emergeranno responsabilità gravi, chiederò anche l'adozione di appropriate misure.

**NAPOLI Angela.** Signor Ministro, voglio segnalarLe che è ormai agli atti del Ministero una interrogazione parlamentare a mia prima firma, ma sottoscritta da quasi tutti i Gruppi politici della Commissione, alla quale sarebbe sufficiente dare riscontro per fornire una risposta sull'argomento.

**PISANU.** Grazie per la segnalazione.

Vi ho già ricordato nella mia relazione che in materia di appalti abbiamo tenuto riunioni di coordinamento tra i diversi soggetti istituzionali a vario titolo competenti per garantire il massimo di circolarità delle informazioni, mentre la Direzione investigativa antimafia ha assunto la titolarità del progetto specifico costituito dall'Osservatorio provinciale degli appalti. Per quanto riguarda le grandi opere abbiamo, inoltre, previsto un progetto di collaborazione che coinvolge l'Authority per i lavori pubblici, la Direzione nazionale antimafia e i Dipartimenti più direttamente interessati del Ministero dell'interno. Di certo, bisogna prestare una vigilanza oculata, a partire dal momento dell'espletamento delle gare. Ci sono Regioni in Italia dove il ribasso medio in certe gare è dell'1 per cento; evidentemente si tratta di gare pilotate. Ma non basta; una volta assegnati i lavori bisogna seguire i subappalti e la gestione dei cantieri.

In questa direzione, comunque, tutte le indicazioni saranno gradite. Il Governo sta lavorando nella direzione che vi ho detto.

Non vorrei imbastire — lui stesso l'ha voluta evitare — una querelle ideologica con il Collega

Vendola, però Lo pregherei di credere che la chiave che ho cercato di offrire alla discussione e che comunque costituisce il senso ultimo della mia impostazione risiede in quel richiamo alle due libertà, quella dal bisogno e quella dalla paura, evocate congiuntamente. Credo stia effettivamente lì la chiave di volta per il Mezzogiorno, cioè nel binomio sicurezza-sviluppo. Ci illuderemmo se pensassimo di sconfiggere la criminalità organizzata solo con risorse, pur potentissime, di contrasto. La storia di un secolo ce lo insegna.

Per quanto riguarda l'immigrazione clandestina, è vero che essa è stata vettore per l'infiltrazione nel nostro Paese di soggetti non raccomandabili e che poi si sono dedicati all'organizzazione o al potenziamento del crimine organizzato in Italia. Anche qui, però, pongo l'accento sulla lotta ai trafficanti di esseri umani e credo che la soluzione possa essere rinvenuta attraverso una politica sapiente che, da un lato, mobiliti l'Europa nella gestione complessiva dei fenomeni migratori e nella gestione comune delle frontiere e, dall'altro lato, curi i rapporti con i Paesi di origine e di transito dei migranti ponendo molta attenzione anche alla gestione dei flussi migratori regolari.

Personalmente, in questi pochi mesi, mi sono reso conto che molti Paesi di origine delle migrazioni concorrerebbero assai più attivamente al controllo dell'immigrazione clandestina se riuscissero a garantire loro flussi regolari apprezzabili. L'oculata gestione dell'immigrazione regolare forse è uno strumento efficace di contenimento se non di controllo dell'immigrazione clandestina; però non dimentichiamoci che le organizzazioni criminali che organizzano i trasporti non conoscono limiti, si tratta di negrieri che operano con crudeltà e cinismo, pertanto - per come la vedo io - il contrasto deve essere spietato.

VENDOLA. Il punto è abbastanza delicato. Io sono un po' più confortato dalle ultime osservazioni del Ministro, perché un conto è costruire una sorta di equazione immigrati clandestini uguale mafiosi, altro è pensare agli albanesi che arrivano sulla costa pugliese perché è difficile immaginare che tra quei poveri disgraziati ci siano dei capi mafia, che normalmente arrivano con i documenti e per ben altre piste.

Naturalmente immagino che la condizione di povertà di molti clandestini, di spoliamento, di emarginazione possa consentire alle organizzazioni criminali di guardare loro per il reclutamento. Si tratta di due cose differenti e, se era questo il punto, mi tranquillizza.

PISANU. Evidentemente mi ero espresso male.

Per quanto riguarda l'usura, non conosco il problema delle fondazioni. Dal momento che la Commissione - se ho ben inteso - ha raccolto elementi significativi, vi chiedo di poterne disporre, ovviamente previa desegretazione, mi daresti una mano d'aiuto. Mi riservo, comunque di approfondire l'argomento e di dare una qualche risposta circostanziata.

In merito ai beni confiscati, come ho già detto, sono contrario alla cartolarizzazione.

Per i consigli comunali credo di aver risposto.

Quanto alla possibilità per Mulè di sfuggire al 41-bis o al carcere con un certificato medico, non sono informato e mi riservo di dare una risposta scritta.

GENTILE. Vorrei sapere, signor Presidente, fino a che ora il Ministro si trattiene in questa sede, perché potremo anche formulare delle domande scritte.

PRESIDENTE. Il Ministro sarà con noi fino alle 13,30, ma ha già dato disponibilità per ritornare una seconda volta in Commissione nell'ambito dei suoi impegni. Certamente può anche rispondere a domande scritte.

Mi raffiguro che anche questa seconda audizione possa essere più interessante piuttosto che una mera risposta scritta.

NOVI. Signor Presidente, intervengo sull'ordine dei lavori. Non ho nulla in contrario per quanto riguarda la corsia preferenziale accordata ai colleghi della Camera. Ero, però, tra i primi iscritti a parlare e per altri impegni — perché tutti quanti qui ne abbiamo — sarò costretto ad andare via ad una determinata ora. Per altri impegni, sempre inerenti la mia funzione di parlamentare, giovedì pomeriggio non potrò partecipare alla seduta della Commissione antimafia. Di conseguenza, accordando questa corsia preferenziale, mi è inibita la possibilità di interloquire con il Ministro.

PRESIDENTE. Senatore Novi, in primo luogo, la seduta di giovedì non vedrà l'audizione del Ministro essendo dedicata ad altro oggetto. In ogni caso, la cortesia che il Ministro ha mostrato di voler tornare consentirà di avere quella interlocuzione diretta.

BRUTTI Massimo. Cercherò di essere quanto più possibile rapido.

Voglio anzitutto sottolineare la nostra valutazione positiva sulle parole che il Ministro ha dedicato alla questione dell'articolo 41-bis, poiché in esse leggo un

impegno del Governo a sostenere il disegno di legge così come scaturisce dalla Commissione giustizia del Senato, anche nella fase in cui questo verrà discusso alla Camera. Che vi sia un sostegno del Governo su quel testo è evidentemente una garanzia perché lo si possa approvare così come è.

In relazione alle parole che il Ministro ha voluto pronunciare in ordine ad un disegno di legge che è in discussione, vorrei richiamare la sua attenzione su proposte di legge di iniziativa parlamentare che sono state presentate, alcune di esse in parte già discusse alla Camera, e che sarebbe utile fossero oggetto di riflessione e di valutazione da parte del Ministro dell'interno. Abbiamo presentato alla Camera proposte di legge volte a rendere possibile una revisione di processi già conclusi con sentenza definitiva, il che ovviamente offrirebbe ai boss mafiosi che già sono stati condannati la possibilità di vedere riaperti i processi al termine dei quali sono stati condannati all'ergastolo con sentenza definitiva. Vi sono proposte di legge che riguardano la materia della valutazione delle dichiarazioni accusatorie di collaboranti, che ci preoccupano poiché si introduce una innovazione tale per cui le dichiarazioni incrociate di collaboranti non possono più essere idonee alla formazione della prova per reati di mafia. C'è una proposta di legge nella quale si prevede un avviso immediato alla persona dell'indagato nel momento in cui cominciano le indagini preliminari. Richiamo ancora la proposta restrittiva in materia di intercettazioni. Insomma, si delinea una strategia di interventi legislativi che certamente non aiutano un'azione di contrasto contro la mafia, anzi la depotenziano fortemente. Se vi fosse - come già a volte è avvenuto nella storia della Repubblica - un impegno del Ministro dell'interno specificamente volto a mettere in luce, in primo luogo all'interno del Governo, poi nel rapporto con il Parlamento e con l'opinione pubblica, i rischi seri e gravi collegati a queste proposte di legge, l'opposizione lo riterrebbe un gesto significativo e tale da confermare la funzione di garante che comunque spetta al Ministro dell'interno e che lo distingue dagli altri componenti del Governo.

Ciò premesso, signor Ministro, le dico molto francamente che la nostra valutazione del fenomeno mafioso, della situazione attuale, dei problemi che abbiamo di fronte è diversa da quella che si è manifestata nella sua relazione ed è molto più preoccupata. Noi abbiamo qualche elemento di dissenso rispetto all'impostazione della relazione. Credo vi sia stata un'eccessiva enfasi sul tema dell'immigrazione clandestina, che in questa sede non mi pare sia l'argomen-

to principale da discutere. Anzi, la nostra esperienza - per quello che posso ricordare, nel periodo in cui avevo una circoscrizione, ma pure per me assai utile per comprendere le cose, responsabilità di Governo - è che l'integrazione di gruppi stranieri in attività criminali sul territorio italiano era sempre collegata a centri dirigenti che non erano stranieri ma italiani. Quando siamo riusciti ad ottenere dal Montenegro che ci venissero inviati uomini che dirigevano da quel Paese i traffici con la Puglia, la tratta di esseri umani, il traffico di droga, erano italiani. Siamo, cioè di fronte a mafie miste italiane e straniere nelle quali l'immigrazione clandestina serve a fornire qualche manovale. Molte delle persone straniere catturate che dirigono attività di tipo criminale mafioso hanno un regolare permesso di soggiorno. D'altro canto, uomini che svolgono una funzione dirigente in queste organizzazioni criminali sono italiani.

Segnalo a questo proposito il fatto che una delle vicende di mafia più preoccupanti di questi ultimi anni ha interessato la provincia di Caserta, e precisamente il clan dei Casalesi che, dopo i colpi subiti dalla camorra con la collaborazione di camorristi di altissimo livello come Carmine Alfieri, Schiavone e prima ancora Galasso, si è riorganizzato con una struttura verticistica ed è oggi in grado di intrattenere rapporti e collegamenti anche con autorità pubbliche, riesce ad influenzare consigli comunali e ha stabilito un patto con organizzazioni criminali straniere che funziona perfettamente. C'è un rapporto cementato ed efficiente tra il clan dei Casalesi e i nigeriani che si occupano di prostituzione nella provincia di Caserta.

Ebbene, riusciremo ad affrontare questi fenomeni mafiosi di tipo nuovo se collegheremo l'azione contro di essi ad un'azione contro le mafie tradizionali italiane che negli ultimi anni hanno riacquisito forza. Faccio due esempi, uno dei quali è stato già citato e lo accenno soltanto fuggevolmente. L'omicidio dell'avvocato Ciriaco a Lamezia Terme getta un fascio di luce su una serie di intrighi e di traffici che riguardano la criminalità organizzata, ma anche famiglie dell'establishment lametino nonché la sfera politica. Signor Ministro, noi ci permettiamo di chiederle di intervenire sollecitamente su Lamezia Terme, quali che siano le decisioni che ella vorrà assumere nella sua piena autonomia, intervenire sollecitamente in modo tale che ciascuno assuma le proprie responsabilità e si sappia chiaramente da che parte sta il Governo centrale.

Mi dispiace dover andare via in fretta perché altrimenti avrei ceduto volentieri la parola al Collega di

Forza Italia che aveva interrotto prima e che voleva intervenire a proposito del sottosegretario D'Alì. Credo sia del tutto giusto e legittimo che i colleghi della maggioranza intervengano per difendere un Sottosegretario della loro parte quando ritengano di doverlo fare. Tuttavia, signor Ministro, approfondisca la questione. Noi chiediamo che il sottosegretario D'Alì nelle questioni di mafia abbia lo stesso riserbo e la stessa attenzione prudente che sono propri del Ministro dell'interno, che non si sbilanci. Il potere in questo campo è del Ministro dell'interno e allora il Sottosegretario si conformi alle indicazioni e allo stile del Ministro dell'interno! Questo soltanto chiediamo.

Sulla destinazione dei beni confiscati le segnalo due casi: l'Hotel San Paolo sul litorale di Palermo e la società Calcestruzzi di Trapani. Questi beni possono essere destinati ad uso sociale. Noi vorremmo che l'Hotel San Paolo venisse destinato ad alloggi per la polizia perché iniziative di questo genere dimostrano con evidenza la perdita di prestigio dei gruppi mafiosi. Se io prendo un immobile che era di proprietà della mafia e ci metto dentro i poliziotti, questo è più utile di migliaia e migliaia di discorsi sulla lotta contro la mafia. Invece non si assumono simili provvedimenti, si perde tempo. Vorrei capire chi ostacola il procedimento relativo alla destinazione sociale dell'Hotel San Paolo, come vorrei capire chi ostacola lo stesso procedimento per la società Calcestruzzi di Trapani, dove mi risulta vi sia una cooperativa di operai e sia possibile seguire questa via. Perché non si segue, chi si oppone, quali sono le resistenze, a quale livello? Per la considerazione che ho per lei, signor Ministro, le chiedo di approfondire tale questione con pieno impegno perché confido sul suo intervento corretto e sollecito.

L'altro esempio che vorrei fare riguarda la provincia di Cosenza. Nell'ultimo anno e mezzo sono stati compiuti dieci omicidi e c'è una mafia feroce sul litorale tirrenico. Lo ricordavo la settimana scorsa in questa stessa sede al prefetto Mori, sollecitando il SISDE a svolgere la sua azione informativa in una zona in cui c'è una cosca mafiosa fortissima, il capomafia sta per essere scarcerato e ritornerà probabilmente come lavoratore dipendente in un'officina che è in realtà di un suo prestanome. Questo gruppo mafioso controlla il traffico di stupefacenti, il mercato del pesce e una serie di altri traffici illeciti. Vi sono stati in passato numerosi omicidi. Insomma, l'impressione che abbiamo è che in tante situazioni locali, dopo gli anni dell'azione di contrasto più dura e più severa, si ricostituisca il tradizionale potere mafioso con una penetrazione molecolare nella politica, con una capacità di

influenzare le autorità locali che naturalmente va affrontata nei singoli contesti, di volta in volta, con particolare cura. Mi rendo conto che il Ministro non può seguire tutte le situazioni locali, però può destinare a tali problematiche persone che diano pieno affidamento, altrimenti ricominciamo da capo, si torna a come eravamo prima.

Su Cosa nostra — e su questo chiudo — la nostra preoccupazione è molto viva, signor Ministro. A tale riguardo nell'analisi divergiamo dalla relazione che Lei ci ha proposto. Amichevolmente le devo dire che a volte bisogna un po' resistere ai testi che vengono elaborati dagli uffici perché essi sono talvolta parziali oppure prevale l'atteggiamento un po' burocratico del Dipartimento. Capisco che il programma sulla sicurezza nel Mezzogiorno è importante e l'abbiamo più volte speso per rispondere alle interrogazioni, per dire all'opposizione di stare tranquilla perché ci stavamo impegnando, però in questo momento si vorrebbe qualcosa di più. Negli ultimi tre o quattro anni c'è stata una serie di omicidi nella provincia di Palermo che hanno avuto come vittime, in particolare, imprenditori mafiosi. Ciò dimostra che i gruppi di fuoco che fanno capo ai corleonesi sono attivi; non è vero affatto che non è possibile che colpiscano, perché alcuni degli imprenditori uccisi facevano capo all'ala Provenzano. Questo, del resto, è stato confermato nell'audizione del prefetto Mori. Quindi vi sono gruppi attivi che rispondono alla componente Bagarella i cui capi sono in carcere; questi gruppi attivi rappresentano un pericolo, anche se c'è qualcosa che non mi ha convinto nel procedimento di individuazione delle persone a rischio da proteggere.

Credo abbiate fatto bene a disporre la protezione delle persone menzionate nel rapporto del SISDE: è stata una scelta oculata. Soprattutto dopo il caso Biagi qualsiasi informazione deve essere valutata con particolare attenzione. Tuttavia non mi convince molto il modo in cui ci si è arrivati perché mi risulta singolare che, accanto ad un nome di un parlamentare siciliano, vi fosse, con lo stesso livello di rischio, il nome di un parlamentare che con la Sicilia non ha a che fare. Pertanto ho pensato - ma posso sbagliarmi - che non fosse solo un ragionamento deduttivo, che vi fosse qualche informazione più specifica. Comunque, questo appartiene alla sfera dell'azione di contrasto, alla responsabilità del Governo. Io penso soltanto che non si debba censurare la protezione che voi avete disposto per gli avvocati, per il senatore Dell'Utri, per l'onorevole Previti, perché si tratta di una scelta prudente e oculata.

Credo comunque che ci si debba guardare dalla sottovalutazione del rischio in tutte le direzioni perché, se è vero che questi gruppi che fanno capo ai corleonesi possono colpire e possono colpire nella logica di far pagare chi non ha mantenuto le promesse, quale ne sia il fondamento (ed è comunque la logica dichiarata), bisogna guardarsi anche da un altro rischio. Lei saprà, perché ne hanno parlato tutti i giornali, che nelle dichiarazioni di questo neocollaborante vi è una notizia molto circostanziata e drammaticamente preoccupante circa l'omicidio, preparato per filo e per segno, di un collega della Commissione antimafia. È possibile quindi che anche dalla parte di Provenzano si compiano gesti eclatanti. Noi dobbiamo liberarci di un luogo comune: dell'idea della mafia di Provenzano come di una mafia un po' più buona, perché è soltanto una mafia che in un certo periodo ha avuto interesse a tenere basse le proprie azioni criminose perché ha avuto interesse negli affari. Penso che le notizie che ci vengono date circa l'omicidio di un uomo politico programmato e organizzato da Provenzano siano da prendere molto sul serio. Lei saprà che quando Cosa nostra prende una decisione di questo tipo non la lascia cadere e quindi la protezione e la difesa devono essere costanti. La stessa cosa vale per altri componenti della Commissione antimafia di parte politica diversa dalla nostra, che con dichiarazioni e con il loro impegno pubblico si espongono sul versante della lotta alla mafia. Un fatto è se le cose le dico io, signor Ministro, che sono eletto in un quartiere di Roma, altro se lo dicono loro, che sono eletti e che vivono là. Bisogna quindi garantire una reale protezione. Abbiamo avuto il caso di un nostro collega, relatore sul 41-bis, pubblicamente minacciato da uno dei capi della Sacra corona unita. La protezione deve essere effettiva.

Le chiedo quindi di occuparsi personalmente di questi casi, che consideriamo più gravi ed eclatanti, di varie parti politiche, insisto nel dire questo: io conto in questa sede almeno due parlamentari del nostro Gruppo, un parlamentare di Forza Italia e un parlamentare di Alleanza Nazionale, membri della Commissione antimafia, in ordine ai quali richiamo l'attenzione del Ministro sulla necessità di una specifica e rispettosa — perché poi sappiamo cosa accade nella routine burocratica — azione di protezione.

NOVI. Signor Presidente, intervenendo sull'ordine dei lavori, volevo informare il signor Ministro che in Campania regolarizzare un clandestino costa 10 milioni di lire, soprattutto se è spacciatore o se è una

prostituta, e che sono sorte delle imprese che svolgono regolarmente questa attività.

SINISI. Signor Ministro, questa è la prima occasione che ho di interloquire con Lei su vicende del Ministero dell'interno alle quali credo che il nostro Paese, ancor prima che io personalmente, debba riservare grande attenzione. Infatti, dalla sorte del suo Dicastero credo dipendano in gran parte le sorti della nostra Italia, in questa fase assai difficile non soltanto della congiuntura economica ma anche delle vicende della sicurezza, in un quadro internazionale assai complesso. Vorrei quindi esordire facendo Le gli auguri di buon lavoro e di avere anche la buona sorte dalla sua parte, perché non guasta mai.

Mi permetto di aprire questo intervento con alcune questioni di carattere internazionale e normativo. Signor Ministro, al di là delle sue osservazioni e del suo intervento, che per molti aspetti ho apprezzato, debbo evidenziarle qualche mia preoccupazione per quanto riguarda il quadro della internazionalità della lotta al crimine. Infatti, al di là della questione della polizia di frontiera europea, che — non lo dico per «mettere delle bandierine» — è stata avanzata dal presidente Amato e sostenuta dal ministro Bianco, suo predecessore, ci sono alcune questioni che asseriscono invece più direttamente alla possibilità di dare con fierezza corpo all'azione di contrasto nei confronti della criminalità organizzata. Mi riferisco ai vent'anni di azione ininterrotta del nostro Paese nel promuovere, dapprima il coordinamento e poi un'armonizzazione delle discipline e successivamente anche degli organismi a livello europeo che svolgono azione di contrasto al crimine organizzato.

Sono state poste alcune questioni nelle assise internazionali riguardo allo spazio giuridico europeo, al mandato di arresto europeo e anche alla missione di Europol, che, le dico francamente, signor Ministro, non mi hanno convinto.

Le chiedo se Lei condivide l'esigenza di allargare la missione di Europol al contrasto della criminalità organizzata, anche oltre la mera attività di intelligence e coordinamento delle polizie nazionali quale oggi le è affidata, anche rivedendo i protocolli e le immunità di cui sono oggi titolari coloro che partecipano a questo speciale organismo di polizia.

Le chiedo, inoltre, se il percorso che si stava compiendo verso una maggiore integrazione, fino ad un'organizzazione dell'azione di contrasto, che prevedesse anche la possibilità di applicare strumenti limitativi della libertà personale, come il mandato di arre-

sto europeo, sia - come è a mio avviso: sono in parte anche un tecnico prestato alla politica - già previsto nel nostro ordinamento, riguardando la struttura provvisoria dell'arresto a richiesta di Paesi stranieri; cioè una strada naturale verso la quale dobbiamo andare se crediamo nell'Europa, altrimenti, rischiamo di utilizzarla soltanto quando ci conviene.

Le pongo una seconda questione di carattere europeo. Lei ha citato il Programma sicurezza per lo sviluppo del Mezzogiorno. Io, forse per timidezza, non ho detto in molte occasioni che sono l'inventore di quel programma: l'ho ideato, progettato, realizzato e organizzato e sono molto fiero di esso, ancorché ciò non mi venga riconosciuto. Ma, signor Ministro, il Programma sicurezza per lo sviluppo del Mezzogiorno è rivolto — se mi permette un paragone che con il cancro ci sta bene quando si parla di mafia nel nostro Paese — a curare e a dare forza alle cellule sane della società, non a distruggere le cellule malate. Ahimè, nel Mezzogiorno c'è bisogno di sostenere con il Programma sicurezza per lo sviluppo del Mezzogiorno le cellule sane, coloro che vogliono produrre sviluppo, ma c'è anche un grandissimo bisogno di portare avanti una azione di repressione sul territorio, attraverso strumenti e risorse che li devono essere impiegate.

Su questo versante vorrei fare riferimento ad una circostanza mirata, che spero Lei potrà smentire. Ovverosia, per quanto riguarda l'azione di contrasto in Puglia, noi drenammo delle risorse non spese dalla regione Puglia, in particolare dall'INTERREG Italia-Grecia, per utilizzarle ai fini della sicurezza; temo che queste risorse che abbiamo dirottato verso il Ministero dell'Interno nel programma 1994-1999, ancor prima del 2000-2006, dall'INTERREG Italia-Grecia, non siano state spese. Le chiedo di sapere se quell'intervento è andato a buon fine con gli investimenti che erano stati programmati.

Sul versante dell'azione di contrasto le chiedo poi quali sono le iniziative strutturali che lei intende avviare per garantire una nuova fase di rilancio dell'azione repressiva nei confronti del crimine organizzato nel Mezzogiorno. La situazione che ci viene descritta da tutti è drammatica; non è affatto rosea, così come si rappresenta. A proposito di momenti organizzativi, io rincaro poi la dose sulla richiesta di avere conoscenza dei suoi intendimenti per quanto riguarda la Direzione investigativa antimafia.

Abbiamo sentito il generale Mori, il quale, nella scorsa seduta, ci ha detto che, dopo la direttiva Napolitano del 1998, non esiste più in Italia un orga-

nismo deputato al livello centrale a svolgere indagini per la lotta alla mafia, dimenticando, così come le ho ricordato, l'esistenza della DIA. Poichè, signor Ministro, l'articolo 5 della legge istitutiva della DIA prevede il ruolo degli investigatori, le chiedo se lei intende dare finalmente corso ed attuazione a quella norma, perchè è chiaro che oggi, dopo dieci anni, quello speciale organismo di polizia è in una fase intermedia e di transizione: sta in mezzo ad un guado dal quale deve uscire. Non è ancora riconosciuto dalle Forze di polizia delle singole amministrazioni e, al tempo stesso, non riesce a definire un proprio ruolo. Si trova quindi in questo limbo in cui non si sa bene se diventerà quello che tutti auspicavamo nel 1991, ovverosia una grande Polizia specializzata, oppure se debba tornare indietro, a questo punto recuperandosi le forze alle singole appartenenze, così come oggi vengono definite. Penso che dare attuazione a questa norma potrebbe essere per lei uno straordinario momento di impulso.

Mi auguro che Lei possa e voglia condividere questa esigenza.

Sul piano normativo, aldilà delle questioni paventate, delle intercettazioni telefoniche, delle informazioni di garanzia immediatamente date a coloro che sono indagati per reati di criminalità organizzata e della revisione dei processi, mi permetto solo di ricordarle che l'articolo 238-bis del codice di procedura penale, previsto dal decreto-legge 8 giugno 1992, n.306, è stato scritto con il sangue di Giovanni Falcone e di Paolo Borsellino. Lo ricordo a me, a lei e ai colleghi, qualora ritengano che questa sia la strada da percorrere. Nel disegno di legge sul 41-bis c'è una dimenticanza. Il 31 dicembre 2002 scadono i termini per le videoconferenze.

BOBBIO. È stato già presentato un emendamento per le videoconferenze.

SINISI. Bene, mi auguro che questo emendamento venga approvato, però Le chiedo di prendere cura del fatto che se si dovesse riaprire il turismo giudiziario dei capi mafia, altro che 41-bis, avremmo costruito una grandissima bolla di sapone.

La seconda questione è relativa ai centottanta giorni previsti dalla legge sui collaboratori di giustizia, emersa oggi con le dichiarazioni di Antonino Giuffrè. I Ministeri dell'interno e della giustizia non proposero il testo nel modo in cui uscì dalle Camere, perchè nessuno di noi aveva intenzione di scrivere una cosa folle e incostituzionale, ovverosia che se uno fa delle

dichiarazioni dopo i centottanta giorni, esse, per il solo fatto che sono scaduti i termini, non valgono più. Noi proponemmo che entro centottanta giorni dovessero essere fatte quelle dichiarazioni dalle cui rilevanza potesse essere dedotta la sussistenza delle condizioni per il programma di protezione e potessero scaturire benefici premiali previsti dalla legge, non che non si potesse più dire nulla. Fu un emendamento approvato al Senato, peraltro da un collega con il quale condivido soltanto le consonanti del mio cognome, sostenuto anche dall'allora opposizione, che portò ad una aberrazione orrenda del nostro sistema. Peraltro ci sono già sentenze della Corte costituzionale a proposito di questo argomento, ancorché per materie diverse, che dicono che è totalmente illegittima una previsione di questa natura. Ma è chiaro che se la sperimentazione di quella incostituzionalità dovesse essere fatta su Giuffrè, i termini di quel processo, e di termini di processi ne stiamo parlando anche troppo, ve li lascio immaginare.

Condivido interamente le linee di indirizzo che ha dato per il contrasto al crimine organizzato relativo al traffico di immigrati. Purtroppo però, tra quello che Lei ha detto qui e l'azione legislativa e di governo che si sta conducendo, non c'è coerenza. Uno degli snodi della prevenzione del traffico dei clandestini è l'accordo che noi facemmo nel 1998 con la Tunisia.

Sottoscrivo quanto Lei dice, ossia che i flussi regolari concorrono alla prevenzione dei traffici clandestini, però ad ottobre 2002 quell'accordo per le quote privilegiate con la Tunisia non è stato onorato. Così come non sono stati finanziati ulteriormente oltre la scadenza delle triennali, dopo il 1998, quelle risorse aggiuntive per la cooperazione di sicurezza con la Tunisia. Sono Paesi ai quali, se vogliamo farci carico della non emigrazione, della gran quantità di giovani senza prospettive che affluiscono da tutto il Maghreb, è legittimo dare qualcosa, non fosse altro perché ci guadagniamo in termini di prevenzione. Salto il ragionamento sulla Turchia e sul Montenegro perché è già stato accennato.

Nella sua relazione non ho sentito parlare di Puglia. A questo punto, devo fare necessariamente una questione paracampanilistica. In particolare, voglio evocare una situazione che ci preoccupa molto, non soltanto quella della Sacra corona unita, che ha dimensioni note e consolidate, ma quella della nuova «Società» in provincia di Foggia e con qualche addentellato nel Nord barese, organizzazione criminale che si sta infiltrando, con metodi tipicamente mafiosi, nell'economia e nella pubblica amministrazione. Le chie-

do di valutare, non so se in una sua replica o nell'attenzione dell'esercizio della sua azione di governo, il fatto che a volte dobbiamo occuparci non solo dei fenomeni storici, ma anche di quelli che sono in divenire, perché è più facile stroncarli sul nascere, che reprimerli dopo duecento anni di storia.

DIANA. Signor Ministro, stamattina i vescovi calabresi denunciano sulla stampa che la mafia sta rialzando la testa. Vorrei conoscere il Suo giudizio sull'attuale pericolosità della stessa, perché è da esso che deriverà il tipo di politica di contrasto della criminalità. Insisto su questa richiesta, quale giudizio dà, dopo l'informativa del SISDE, dopo le tante pressioni e i numerosi elementi raccolti, sia dalla Commissione antimafia sia dagli organi di polizia sulla vicenda, dopo il recente arresto di un consigliere provinciale di Agrigento (non perché accusato di collusione con la mafia, ma perché titolare nella nomina del capo cosca), dopo la vicenda dell'arresto del sindaco di Pantelleria, sulla mafia? Sta veramente rialzando la testa, tanto da tornare a pratiche che sembravano ormai cancellate da più di un decennio?

Non torno su quanto già detto da tanti Colleghi. In effetti a Lamezia Terme abbiamo ascoltato cose ormai dimenticate da alcuni anni. In relazione alla Campania, vorrei sapere quali siano state le conclusioni del Ministro a seguito del lavoro delle rispettive commissioni di accesso circa i consigli comunali di San Paolo Belsito in provincia di Napoli e di Mondragone in provincia di Caserta. Mi interesso a quest'ultimo comune in particolare perché proprio in questi giorni sulla stampa campana è emersa notizia che da elementi depositati in un dibattito pubblico sarebbe emerso che un vigile urbano, che risulta essere stato promosso a maresciallo dall'attuale amministrazione comunale, potrebbe essere un possibile mandante dell'assassinio di un sindacalista che si chiamava Del Prete.

Alcune domande sintetiche e rapide relativamente al monitoraggio svolto sugli appalti. Lei ne ha già parlato, ma vorrei chiederle se, dopo il monitoraggio svolto sulla Salerno-Reggio Calabria, è apparso tutto in regola; non risulta alcun elemento sugli appalti, sui subappalti, sulle forniture? Possibile che si possa oscillare dalle dichiarazioni che abbiamo ascoltato anche nella visita svolta dalla Commissione antimafia in Calabria, dichiarazioni del tipo che tutti gli appalti sono sotto il controllo della 'ndrangheta, al fatto che non risulti ancora nulla dal monitoraggio sulla Salerno-Reggio Calabria? Vorrei porre una domanda sui beni confisca-

ti, non per ritornare su quanto lei ha già dichiarato e prendendo atto positivamente della sua contrarietà ad alienare tali beni. Questi spesso corrono il rischio di divenire dei monumenti allo spreco: confiscati (quando arrivano alla confisca) restano inutilizzati e rimangono a testimoniare l'impotenza dello Stato rispetto alla mafia. Qual'è l'intendimento del Ministro per mettere in condizione gli enti locali di utilizzare i beni confiscati? Vorrei sapere se il Ministro intende inserire nella prossima legge finanziaria una previsione di spesa che renda possibile finanziare i comuni che vogliono utilizzare a scopo sociale i beni confiscati (è una richiesta e proposta che avanzo al Ministro) e se non ritiene opportuno, qualora i beni siano inutilizzabili, procedere all'abbattimento degli stessi laddove si tratti di edifici. Sarebbe il più chiaro segno di una forte presenza dello Stato rispetto alla mafia.

Chiedo inoltre se il Ministro abbia disposto o voglia disporre una verifica dei beni confiscati e consegnati con l'occupante ritenuto mafioso. Vi sono casi scandalosi in Campania di prefetture che consegnano ai sindaci edifici occupati dai titolari di una volta ritenuti mafiosi e poi si scarica sulle spalle di un povero sindaco una realtà del genere, quando il demanio, la prefettura e tutti gli altri organi dello Stato chiudono tre occhi — non due — e dobbiamo assistere anche alla denuncia di sindaci che invece non hanno alcuna responsabilità.

La DIA ha scritto recentemente nel suo ultimo rapporto che i clan campani della camorra cercano di accaparrarsi lo smaltimento dei rifiuti.

Siccome vi sono più elementi che fanno pensare a quanto ha dichiarato la DIA nel suo ultimo rapporto, vorrei chiedere al Ministro quali indirizzi voglia dare per verificare la gestione delle discariche in Campania, perché io ritengo che dietro alcune proteste strumentali (è ovvio che vi sono malesseri che si manifestano in proteste del tutto legittime, senza assolutamente accomunare le proteste con alcune azioni strumentali o della camorra), dietro alcune iniziative se non vi sia lo zampino della camorra per accaparrarsi — come dichiara la DIA — lo smaltimento dei rifiuti nelle proprie discariche.

Vorrei porre un'ultima domanda relativamente ai territori più a rischio, che sono talvolta anche quelli più in penombra, soprattutto quando si tratta di province che non sono capoluoghi regionali; mi riferisco alla provincia di Caserta. Si sono svolte più visite di Sottosegretari, fra cui i sottosegretari D'Alì e Mantovano, a distanza di alcuni mesi; in entrambe le

visite, nell'ultimo anno, i due Sottosegretari si sono impegnati ad accrescere gli organici delle Forze di polizia, che si sono ridotte, rispetto a tre anni fa, del 20 per cento, in una provincia che è indicata da tutti gli organi inquirenti e dalla direzione nazionale antimafia come una delle più esposte. In questa provincia vi è una riduzione degli organici di un quinto, proprio laddove la presenza di una criminalità straniera, quella nigeriana ma anche quella albanese, così come già denunciava il senatore Brutti, ha reso invivibile tutta una parte, il litorale domizio, nella quale c'è un connubio strettissimo fra le criminalità straniere e la camorra che è dominata dal clan Casalesi. Proprio in questa provincia da tempo non vi è più una cattura di un latitante eccellente. Vorrei chiedere quali indirizzi, quali misure siano state intraprese o si voglia intraprendere per assicurare alle carceri questi latitanti e per garantire un maggiore controllo dell'ordine pubblico.

Sempre relativamente alla provincia di Caserta, vorrei chiedere al Ministro se è informato e se gli risulta che ci sia stato un comitato provinciale per l'ordine pubblico con la presenza di un Sottosegretario per l'interno, il sottosegretario Mantovano, se allo stesso abbia partecipato e a quale titolo un parlamentare unico di maggioranza e se in quel comitato non si dovessero esaminare fatti su cui il parlamentare poteva avere opportunità politiche per non partecipare.

NAPOLI Angela. Onorevole Ministro, innanzitutto sento il dovere di ringraziarLa per la sua relazione, la quale evidenzia con tenacia la volontà di arrivare veramente alla criminalizzazione di tutte le cosche mafiose italiane e non solo. Questo credo sia significativo come politica programmatica da parte del Ministero dell'interno, ma anche da parte dell'intero Governo.

Vorrei chiederle, pur prendendo atto del già avvenuto suo intervento in Calabria attraverso la sottoscrizione della convenzione legata al piano per la sicurezza del Mezzogiorno, una particolare valutazione della situazione. Ciò non solo e non tanto perché la 'ndrangheta è ormai purtroppo additata come la mafia più pericolosa presente non solo sul territorio calabrese ma diramata sull'intero territorio nazionale ed internazionale, ma perché alcuni giorni fa il dottor Salvatore Di Landro, avvocato generale presso la corte d'appello di Reggio Calabria, ha dichiarato che in Calabria la densità mafiosa tra la popolazione è stata calcolata in rapporto di uno a 350, laddove in Sicilia è stata valutata in rapporto di uno a 1.000. Allora non è un problema legato a questioni di cam-

panilismo (magari avessi potuto non farlo), ma alla situazione drammatica della nostra terra.

A proposito di tale situazione, vorrei porre due domande (per la seconda chiederò la segretazione). La prima è la seguente: è a conoscenza di possibili legami esistenti tra criminalità organizzata calabrese e terrorismo? Le chiedo questo perchè certamente lei sarà a conoscenza di vicende poco rassicuranti che, anche negli ultimi tempi, stanno accadendo nel porto di Gioia Tauro, dove impera la presenza delle cosche mafiose di Gioia Tauro, San Ferdinando e Rosarno, e dove è stata dimostrata un'attività di contrabbando che certamente ha il placet delle cosche mafiose locali, ma dove due o tre mesi fa è stato trovato, all'interno di un container, un egiziano, risultato poi terrorista, in possesso di parecchie attrezzature utili per le comunicazioni e per le informazioni; egiziano tratto in arresto e poi messo in libertà e del quale non si conosce assolutamente più alcuna sua presenza. Risulta inoltre che nel porto di Gioia Tauro siano effettuate con costanza visite ispettive, ai fini della sicurezza, da parte di personale inviato direttamente dall'America, proprio perché quella nazione non crede nella nostra capacità di sicurezza rispetto al terrorismo. Poiché tutto quello che avviene nel porto di Gioia Tauro non può essere dissolto dalla conoscenza e dal consenso delle cosche criminali presenti sul territorio, vorrei sapere se è a conoscenza di tali fatti.

Chiedo che i lavori proseguano in seduta segreta.

(I lavori proseguono in seduta segreta alle ore 12,57).

(I lavori riprendono in seduta pubblica dalle ore 13,07).

**PRESIDENTE.** A questo punto, grazie anche alla disponibilità del Ministro, i Colleghi presenti possono rivolgere domande.

**VIZZINI.** Voglio ringraziare non formalmente il Ministro perché, essendo salito su questo difficile ponte di comando in corsa, non si è tirato indietro, ma è venuto in questa sede, a parlare di un fenomeno che ha radici profonde, sulla base di una esperienza di lavoro che oggettivamente è ancora breve per esprimere valutazioni che certamente potranno essere approfondite in incontri che avremo successivamente. Questo comunque rende merito all'azione del Ministro.

Inoltre, lo ringrazio perché, da senatore siciliano, non posso non ricordare che ha voluto essere presen-

te, per la prima volta da Ministro dell'interno, in Sicilia il 4 di settembre per ricordare la figura di Carlo Alberto Dalla Chiesa che, per il compito svolto e il suo sacrificio, rappresenta un vero simbolo della lotta alla criminalità organizzata. Di questo ancora lo ringrazio.

Voglio rivolgergli alcune domande, sulla base delle sue affermazioni.

Intanto, esprimo un grazie per aver detto finalmente in una sede ufficiale che dietro l'emergenza idrica e la crisi dell'acqua verosimilmente c'è l'organizzazione mafiosa, poiché ciò era stato addirittura negato in più sedi, quasi che ci fosse il vaneggiamento di chi ipotizzava questa tesi.

A questo punto, vorrei sollecitare all'attenzione del Ministro la circostanza che in Sicilia è in corso un processo di privatizzazione del più grande ente che distribuisce acqua, cioè l'ente Acquedotti siciliani. Credo che il processo di privatizzazione vada monitorato con grandissima attenzione, perché quello può essere un modo di ingresso definitivo di capitali sporchi nelle società private che dovranno gestire l'acqua e, quindi, di affrancamento dai controlli successivi.

Pongo analogo problema dell'acqua per quanto riguarda il settore dei rifiuti nel quale — sono convinto — si cimenterà l'interesse di Cosa nostra, che peraltro mai si è sopito.

Lo stesso vale anche per quanto riguarda l'energia, che ormai in Sicilia ha un surplus paradossale. La mia Regione produce energia elettrica in modo assolutamente superiore al fabbisogno e la esporta nel resto d'Italia. Nell'ultimo periodo, è drammaticamente l'unica merce che riusciamo ad esportare.

Inoltre, occorre prestare attenzione ai processi di privatizzazione dei grandi aeroporti, come per esempio quello di Palermo, rispetto ai quali commettere errori nell'individuazione delle società di handling aeroportuale, che possono avere accesso sugli aerei che arrivano e che partono per effettuare le pulizie, per metterli a posto, per portare il cibo per gli equipaggi e altro può portare a situazioni nelle quali si entra e si esce dagli aerei magari per prelevare o per sistemare sotto i sedili merce che in qualche modo deve essere trasportata. Faccio specificamente riferimento all'aeroporto Falcone e Borsellino di Palermo, uno dei grandi aeroporti che può e deve privatizzare una serie di servizi, compreso l'handling aeroportuale.

Ringrazio ancora una volta per la chiarezza dimostrata in tema di articolo 41-bis, che mi auguro sarà utilizzata per spiegare anche ad alcuni colleghi, soprattutto deputati della Commissione giustizia della

Camera, che non si vuole infliggere alcuna punizione a nessuno. Forse sarebbe bene formulare un dossier per spiegare alla gente quante notizie siano uscite all'esterno da parte dei detenuti ex articolo 416-bis attraverso i colloqui con i familiari, che vengono invocati come un affetto che va salvaguardato. I giornali di oggi sono pieni della storia della famiglia di Lipari, cassiere del super latitante Provenzano, che si è servito della moglie, del figlio, del genero e di tutti i familiari per far conoscere dentro e fuori dal carcere tutto quello che gli occorreva.

Il giorno in cui non esisterà più il problema, nessuno vorrà più infliggere pene di questo tipo, ma la questione è che le notizie escono dalle carceri e vengono circuitate; pertanto l'intervento si rende necessario. Mi piacerebbe che questi elementi venissero compresi anche dagli strenui difensori del garantismo, che a questo punto rischia di diventare «peloso». Sarebbe gravissimo che ci fossero soggetti che hanno bisogno di mandare all'esterno messaggi per dire che c'è qualcuno contrario all'articolo 41-bis, mentre altri si battono a suo favore, indicando con ciò chi sono quelli che si battono e quelli che impediscono che tale articolo venga abolito.

Per quanto riguarda i 180 giorni citati come termine per consentire di esaurire le dichiarazioni dei nuovi collaboranti, le pongo la domanda se, magari passando per il filtro di una richiesta ad un giudice terzo, in casi speciali e particolari, si possa prorogare questo termine.

Una domanda sugli appalti. Giacché a noi è stato detto che non esiste più il «tavolino» tradizionale con cui si negoziano e si sviluppano i controlli degli appalti, drogati dall'ingresso della mafia, e che adesso sono le società di consulenza e alcuni consulenti tecnici che rappresenterebbero il tramite tra la mafia e gli appalti (quindi non più soggetti alla Siino, come nel passato, ma soggetti che operano attraverso la consulenza tecnica), probabilmente potrebbe essere utile far effettuare un approfondimento su questo e darci qualche notizia.

Da ultimo, due questioni.

Siamo in periodo di legge finanziaria, si sa che l'anno non è di quelli buoni e che le risorse sono disponibili con tutta una serie di compatibilità.

Le domando se nel settore del contrasto alla criminalità organizzata il capitolo di spesa del Ministero dell'interno è ritenuto sufficiente e, in caso contrario, se non ritiene di poter utilizzare una valutazione della Commissione antimafia — che queste cose sa guardarle senza spirito di parte nell'interesse dell'attività

di contrasto che il Governo deve svolgere — perché probabilmente potremmo anche esserle d'ausilio.

C'è una zona della provincia di Palermo, Termini Imerese — ed è esattamente la stessa dalla quale proviene il neocollaborante Giuffrè — che vive in uno stato di disagio per la recente notizia che la Fiat vuole destrutturare lo stabilimento. Si tratta di 1.900 persone: certamente questo le comporterà un problema di ordine pubblico, che è cosa diversa dalla lotta alla criminalità organizzata, ma sono convinto che in un tessuto già così debole se si creassero 1.900 disperati che perdono il posto di lavoro (senza contare l'indotto), saremmo di fronte a un terreno che diventa assolutamente fertile per qualunque tipo di infiltrazione, per qualunque tipo di attività lecita e illecita con cui la gente tenterebbe di campare.

La pregherei di fare un monitoraggio della situazione per rappresentarlo, prima ancora che alla Commissione antimafia, signor Ministro, al Governo affinché si abbia la consapevolezza di cosa potrebbe significare questo in un provincia come quella di Palermo.

La ringrazio nuovamente, signor Ministro, per essere stato con noi.

Comprendo quali sono le difficoltà del momento nella direzione del Ministero dell'interno. Confido che oggi sia cominciato un rapporto che sapremo portare avanti nel tempo, con la sua capacità e la sua esperienza che certamente non ci sfuggono.

**MARITATI.** Signor Ministro, anch'io l'ho ascoltata con molto interesse e, conoscendo le difficoltà del Dicastero di cui ha preso la responsabilità di recente, Le rivolgo un augurio sincero nell'interesse di tutto il Paese.

A proposito di politica estera, sono ormai convinto — credo di non dire cose molto originali — che il momento internazionale della criminalità organizzata sia il punto focale della lotta alla stessa. Da tempo la criminalità si è internazionalizzata e da tempo riconosciamo l'esigenza urgente di una risposta giuridica e repressivo-giudiziaria parimenti internazionale.

Su questo terreno riscontro ritardi molto gravi, sia sul piano della risposta complessiva, che su quello immediato repressivo. Mi riferisco alla possibilità che le nostre polizie possano agire di concerto con quelle di altri Paesi e che i pubblici ministeri possano agire in tempo reale negli Stati esteri nei luoghi interessati dal compimento dei reati. Non credo possa bastare quanto è trapelato dalla stampa — soprattutto sulla base di dichiarazioni del sottosegretario Mantovano — di

accordi, come quello con l'Albania in base al quale la polizia di quel Paese potrà venire in Italia per svolgere una certa attività non definita da un accordo ben preciso e soddisfacente. Qui si tratta soprattutto della possibilità che le nostre polizie operino in territorio straniero. Mi rendo conto che ciò non dipende esclusivamente dalla sua volontà, ma un'azione di Governo in questa direzione è quanto mai indispensabile.

Analoga opera si appalesa necessaria nel settore dell'immigrazione, che ritengo Lei abbia trattato — a meno che non ci siano delle precisazioni, alcune delle quali forse sono state già accennate — in maniera non condivisibile. Il flusso migratorio ha alla base fenomeni assai complessi che meritano una risposta complessiva. Lei ha accennato — e di questo sono veramente contento — alla necessità di dare molta importanza alla regolamentazione dei flussi migratori piuttosto che al momento repressivo. Si evidenzia la necessità impellente di dar vita ad un tavolo di concertazione — azione già intrapresa dal Governo D'Alema, di cui per breve tempo feci parte, e proseguita dal Governo Amato — e di ricerca della politica internazionale sul settore immigratorio da parte di tutti i responsabili dei Paesi europei. Vorrei sapere se il suo Ministero sta proseguendo in direzione di questo tavolo di concertazione, perché ogni azione del Governo nel settore dell'immigrazione, se non è coordinata a livello europeo, è destinata, se non a fallire, ad avere risultati molto limitati. Non sono sufficienti gli accordi internazionali — l'Accordo di Schengen o altri accordi che riguardano questo settore delicatissimo — ma serve una politica concertata sulla base di contatti sistematici, cosa che può realizzarsi individuando i responsabili e tenendoli collegati intorno ad un tavolo che operi sistematicamente d'intesa. Non mi pare che ciò sia stato fatto o che si stia facendo e non mi sembra possibile accettare una limitazione di questo tavolo, di questa concertazione al momento meramente repressivo.

A questo proposito, chiudo la domanda sull'immigrazione evidenziando — come hanno fatto altri colleghi — che la sua posizione è in gran parte condivisibile ma è stridente rispetto alla politica del suo Governo e soprattutto alla legge Bossi-Fini, che lancia una politica di «pugno duro» nei confronti dell'immigrazione contrabbandando perfino l'uso della marina militare. Mi piacerebbe conoscere il suo punto di vista su questa parte della legge così contrabbandata e che invece sotto quell'aspetto si sta dimostrando del tutto inutile. Come Commissione giustizia abbiamo di recente visitato le carceri italiane e conosciamo il già elevato numero di immigrati ivi presenti. Se quella legge

dovesse trovare attuazione rigorosa, possiamo immaginare cosa accadrebbe con il pugno di ferro nelle nostre carceri e quale effetto rispetto al contenimento del crimine organizzato che attraverso il flusso migratorio — come lei ha ricordato — si introduce in Italia. Quindi, le navi da guerra possono servire solo a rendere soccorso e non ad ostacolare (il pugno ferreo non serve a nulla) l'azione di concerto con i Paesi da cui si origina il flusso migratorio, che cominciate probabilmente a sviluppare, come apprendo dalle dichiarazioni del Sottosegretario delegato: anche qui metto in evidenza il contrasto tra questa politica e ciò che si stava facendo in maniera egregia con risultati positivi e che non si è fatto più. Come è possibile conciliare questo suo orientamento con la mancanza di un decreto sui flussi? A cosa serve dire che è importantissimo fermare il flusso migratorio, se poi non decretiamo il flusso e non riconosciamo le quote riservate, cosa che invece avevamo fatto ottenendo grandi risultati?

Quanto alla DIA, Lei dice che è tempo di «mettere a punto». Il problema è stato già posto e lo rimarco semmai con maggiore forza. Conosco bene la DIA per i miei percorsi professionali, essendo nata con l'ufficio della procura nazionale antimafia dove sono stato per otto anni, la sua evoluzione o involuzione. Vorrei, infatti, sapere se è consapevole che questo organismo al momento è assolutamente fuori dalla previsione di legge.

Ovunque volgiamo lo sguardo, in qualsiasi tipo di indagine o di situazione di criminalità organizzata, nelle zone a rischio e anche nelle altre zone d'Italia (è strano parlare di zone a rischio nel Meridione quando sappiamo che una regione come la Lombardia è più che a rischio, basti pensare alla presenza e al radicamento della ndrangheta in quel territorio), la Dia continua a svolgere un'attività che, a mio parere, è sistematicamente neutralizzata dalle azioni delle altre polizie; non c'è assolutamente concorso, non c'è assolutamente messa a disposizione di dati se non in maniera formale, superficiale e del tutto inutile. Quindi, questo organismo, che nasce con l'obiettivo preciso, prima di ogni altro, di rendere possibile un coordinamento e un momento unitario della risposta repressiva dello Stato a livello di polizie, oggi si riduce ad una «quarta forza» che non può che essere fanalino di coda, perché 1.500 uomini per quanto qualificati non possono e non potranno mai competere con i 100.000 dei carabinieri e con i quasi pari numero della Guardia di finanza e della Polizia di Stato.

Quindi c'è un fenomeno di rigetto che è di gran lunga più forte, più deleterio di quello che inizialmente

te si ebbe nelle procure distrettuali rispetto alla Procura nazionale antimafia. Lì il problema si è parzialmente risolto perché la Procura nazionale antimafia non è dotata di potere di investigazione diretto; qui, invece, c'è una concorrenza che bisogna risolvere dando poteri specifici: non possiamo tenere una quarta forza, che rappresenta uno spreco, se non definiamo al più presto quali sono i suoi poteri facendoli realmente rispettare.

Parliamo in molti della nostra visita a Reggio Calabria non solo perché ci siamo stati di recente, ma perché effettivamente si tratta di un punto di riferimento essenziale dal quale non possiamo prescindere. Io, come i colleghi che sono stati a Reggio Calabria, ho parlato anche alla stampa della situazione molto grave di cui bisogna tenere conto e ho riferito quanto più mi ha colpito: gli organi dello Stato ci hanno detto che dall'80 al 100 per cento delle attività produttive è sottoposto ad estorsione ad opera del crimine organizzato. Il sottosegretario Mantovano a questa mia osservazione ha risposto in maniera beffarda dicendo: «Prendo atto che Maritati ha scoperto la Calabria». Mi auguro che la sua risposta sia molto più responsabile e rassicurante. Non si tratta di scoprire la Calabria, ma di denunciare con forza e di chiedere risposte concrete a questo stato di fatto, che per ovvie ragioni non può essere certo attribuito a responsabilità dell'attuale Ministro in carica, ma che comunque rappresenta un momento importantissimo.

A fronte della situazione gravissima che non tollera ulteriori ritardi, a Reggio Calabria ho notato una posizione delle forze dell'ordine che mi ha sinceramente sbalordito. Abbiamo ascoltato rappresentanti dei carabinieri, della guardia di finanza e della polizia (anche se ritengo ci sia stata una nostra carenza nel non ascoltare direttamente gli organismi specializzati) che ci hanno dato risposte veramente deludenti. Invito il Ministro a leggere le risposte di questi esponenti di altissimo livello regionale per rendersi conto che c'è la necessità di un intervento forte. Non possiamo accettare che un responsabile dei carabinieri di livello provinciale ci venga a dire che tutto va bene, che le stazioni dei carabinieri sono attrezzatissime o che un generale ci venga a parlare di operazioni ginniche o paraginiche di specialisti che scendono dagli elicotteri senza dirci alcunché rispetto a ciò che sta accadendo in Calabria.

In considerazione di questa gravissima situazione le chiedo quali provvedimenti adeguati intenda adottare il Ministero competente perché la risposta sia efficiente, ben sapendo che ciò che lei acutamente ha posto in evidenza all'inizio di questa nostra chiacchierata è

vero, e cioè che con il momento repressivo non risolviamo il problema. Conosco questo concetto e lo condivido appieno, le do atto di averlo messo all'inizio del suo intervento, ma credo di poter dire che il momento repressivo, pur non essendo risolutorio, è parimenti importante e urgente. In relazione alla Calabria, pur non essendo calabrese ma comunque meridionale, ritengo bisognerebbe individuare una corsia preferenziale perché non è possibile che nel terzo millennio la Commissione antimafia si rechi in quella regione e si parli ancora della Calabria assumendo come dato — cosa che secondo Mantovano non si potrebbe neppure fare perché altrimenti si sconfinava nell'ilarità — che la situazione è drammatica. Lo è per colpe storiche, ma lo è. Oggi vogliamo sapere come si risponde al fatto che una città come Reggio Calabria è totalmente nelle mani del crimine organizzato.

Vorrei soffermarmi ora sulla questione degli organici in Puglia. Ho avuto una breve esperienza di Governo e ogni giorno ricevevo gli attacchi duri e spregiudicati dell'attuale sottosegretario Mantovano, che ci accusava di lassismo. Eppure l'intervento del centro-sinistra all'epoca è stato durissimo, efficiente. Le operazioni svolte in Puglia hanno dato risultati ancora visibili. L'attacco però era diretto agli organici che si diceva venissero da noi trascurati: gli organici erano insufficienti e non era stato fatto nulla. Oggi quegli organici non sono stati ritoccati. Su questo il suo Sottosegretario ovviamente tace e si sottrae ad ogni tipo di confronto, eppure — questo è il nocciolo della mia domanda — la situazione in Puglia tende a peggiorare, è già peggiorata. Ad esempio, a Lecce non si erano mai verificati casi di aggressione armata nei confronti di imprenditori legati a società a partecipazione mista del comune in settori delicatissimi quali la raccolta dei rifiuti o i trasporti. Ho chiesto una visita di questa Commissione ed è stata già deliberata (sulla data deciderà l'Ufficio di Presidenza), ma nel frattempo intendo sapere quali provvedimenti si vogliono adottare nella provincia di Lecce, dove il crimine sta crescendo. Ho denunciato anche fatti gravissimi che si sono verificati durante il periodo elettorale, attentati a senatori e a uomini della maggioranza compiuti subito dopo la campagna elettorale per motivi che posso solo sospettare, ma che non conosco e di cui non si riesce ad avere una spiegazione. Cresce il livello di aggressione del crimine organizzato salentino, cresce in maniera paurosa per le ragioni che ho detto, ma non solo non vengono adeguati gli organici, non viene data nemmeno una risposta plausibile. Su questo le chiedo informazioni concrete.

VERALDI. Signor Presidente, non farò preamboli perché mi preme essere davvero brevissimo.

Ho apprezzato moltissimo le risposte rigorose e chiare che il Ministro ha dato a tutti gli interrogativi posti dalla Commissione antimafia, però su uno richiederei la stessa puntualità, perché quella che è stata data mi è sembrata una risposta burocratica. Mi creda: problema burocratico non è. Io non sono stato eletto in uno dei quartieri di Roma, come diceva il senatore Brutti: sono stato eletto nel collegio senatoriale Catanzaro–Lamezia. Si svolgevano contemporaneamente le elezioni amministrative nelle due città e i candidati a sindaco hanno raggranellato il 72 per cento del consenso, lasciando a noi poveri partiti il 28 per cento. Qualcuno si chiederà come mai sono qui: abbiamo combattuto. Le dichiarazioni degli onorevoli Minniti e Vendola, ma soprattutto le dichiarazioni molto responsabili (e al riguardo non credo che qualcuno possa accusarle di essere sospette) dell'onorevole Napoli a mio parere richiedevano un'attenzione maggiore da parte del Ministro dell'interno. Glielo dico con molta serenità perché io vado a Lamezia tutti i giorni, perché ieri sera, per esempio, c'è stata una straordinaria manifestazione alla quale erano presenti 200 persone di varia estrazione, perché il clima che si respira a Lamezia non è certo dei più tranquilli. Le dico tutte queste cose non per ricordargliele, ma perché non vorrei succedesse l'irreparabile.

Faccio una breve parentesi. Alcuni giorni fa il comitato provinciale per la sicurezza e l'ordine pubblico per fronteggiare la pericolosità della 'ndrangheta — di cui tutti, da ultimo il senatore Maritati, abbiamo parlato in questa Commissione — ha chiesto l'istituzione di un commissariato di pubblica sicurezza per la zona ionica sovratese, quella, per intenderci, che da Catanzaro Lido arriva a Guardavalle e a Riace. Il comune di Catanzaro ha messo a disposizione i locali; forse sarebbe necessario avere un'attenzione particolare al riguardo perché non ci sono più isole felici, perché la potenza invasiva della 'ndrangheta cerca di infiltrarsi ovunque.

La Commissione antimafia, accertato questo stato di cose nel suo viaggio in Calabria, ha dedicato — fatto straordinario — un intero giorno ad una città. Questo mi pare possa significare qualcosa, signor Ministro, non può essere un discorso burocratico. Ringrazio il Presidente e la Commissione per la sensibilità dimostrata perché si sono scoperti atti certi, non fumus, non sospetti gravi: 13 omicidi, alcuni eccellenti, nell'ultimo anno; intimidazioni alla senatrice D'Ippolito, all'ex senatore Petronio, al fratello dell'ex

sindaco dottoressa Lo Moro; un consigliere comunale agli arresti domiciliari per usura. Dopo di ché, due giorni fa, gli sono stati revocati gli arresti domiciliari, gli è stato rinnovato il mandato di cattura per usura ed è stato mandato alle patrie galere.

Si tratta di un consigliere comunale indagato per omicidio; sono atti certi.

Acquisizione degli elenchi di Forza Italia da parte della magistratura (circostanza che credo si verifichi per la prima volta dall'inizio della Repubblica), dai quali risulta che vi sono inquinamenti che si cercavano di combattere. Questi sono atti certi.

Per molto meno il Ministero dell'Interno credo abbia assunto delle decisioni, anche se con questo non voglio dire che deve sciogliere o che non deve sciogliere.

Si decide allora per la Commissione di accesso a luglio. Poi c'è stata la relazione. Il Ministro ha chiesto maggiori chiarimenti, eccetera, e siamo arrivati ad ottobre. Ad ottobre, Ministro, da luglio. Nel frattempo, si è lasciata una città, mi permetto di affermarlo con forza, «friggere» in un olio bollente di sospetti, intimidazioni e profonde lacerazioni.

Abbiamo lacerato il tessuto connettivo di quella città, secondo me in maniera irrecuperabile e le posso dare le prove, signor Ministro. Cioè, è grave la lentezza e l'inerzia del Ministero dell'Interno nel fare chiarezza, perché è grave il meccanismo che si è innestato.

Signor Ministro, Le chiedo poi se lei è a conoscenza di un articolo apparso in prima pagina su un quotidiano della Calabria, in cui, alla pagina interna, si dice: «Oggi il sindaco di Lamezia si reca a Roma per avere un incontro ravvicinato con il sottosegretario all'interno D'Alì, che segue personalmente la vicenda dello scioglimento». Io le chiedo se ne era al corrente e se il sottosegretario D'Alì è stato indicato per seguire questa vicenda.

Le chiedo inoltre se è al corrente che in una lettera aperta che il sindaco della città di Lamezia ha scritto si dice, tra l'altro: «Ci sarà da piangere non appena cesserà questa campagna di controinformazione messa in atto da alcuni giornalisti. Non tutti, per fortuna. Ci sarà da piangere proprio da parte di coloro i quali hanno così pesantemente violentato la città, tutti coloro i quali...» eccetera. Ci sarà da piangere! Tanto che il giornalista in questione, che scrive sulla «Gazzetta del Sud», il dottor Giuseppe Natrella, ha presentato una denuncia alla procura della Repubblica, perché viene chiamato per nome e cognome, ove afferma che, in seguito ad alcuni arti-

coli, si è occupato dal mese di maggio del fenomeno della criminalità organizzata e che in particolare nel mese di luglio ha affrontato la vicenda delle denunciate, presunte infiltrazioni mafiose da parte del Presidente della Commissione parlamentare antimafia e del suo Vice Presidente, onorevole Napoli. Tra le altre cose, fa riferimento ad un clima nei suoi confronti assolutamente... Afferma poi di essere stato allontanato, per ordine del sindaco, dal consiglio comunale. Si legge nella denuncia: «Tant'è vero che il sottoscritto, essendosi recato, sempre in espletamento della sua professione, presso l'aula consiliare del comune di Lamezia durante la seduta del 7 settembre, si vedeva allontanato fuori, su indicazione del primo cittadino, da parte di un commesso addetto alla sorveglianza».

Questa è una denuncia fatta alla procura della Repubblica che le posso dare, signor Ministro. Per non parlare di tutte le intimidazioni che riceve per telefono.

Credo che Lei, signor Ministro, sappia che è stata inviata ai componenti della Commissione antimafia una busta con dei proiettili.

Penso anche che lei sappia, Ministro, del tentativo denunciato dal prefetto di Catanzaro all'intera Commissione antimafia: qualcuno ha tentato di corrompere un componente della commissione di accesso...

**PRESIDENTE.** Senatore Veraldi, siamo in seduta pubblica; poiché lei sta citando parti di sedute segrete, se vuole, segretiamo.

**VERALDI.** Ho finito, Presidente.

Signor Ministro, ho fatto riferimento a questioni dalle quali sono angosciato e le chiedo una decisione immediata. Non le dico che deve sciogliere il consiglio comunale o che non lo deve fare. Le dico che si deve comportare come la moglie di Cesare e le dico anche che non vorrei essere al suo posto, con questo clima di intolleranza ormai presente, comunque vadano le cose. Perché non c'è dubbio che se non si scioglie e poi si verifica una scintilla, cade il mondo; se si scioglie, forse si fa un abuso, ma questo lo deve sapere lei. Però, la mancata decisione o le intrusioni e le scorrerie che ci sono state all'interno del Ministero per rallentare il provvedimento non hanno certamente giovato alla causa della legalità democratica della città di Lamezia.

Quando saremo chiamati, e se saremo chiamati, diremo qual è stato il ruolo del Sottosegretario, come

si è arrivati a lui, chi erano gli accompagnatori, quali interconnessioni ci sono in questo problema. Confidiamo però nella sua saggezza e soprattutto nel suo senso delle istituzioni e riteniamo che in questa vicenda saprà decidere per il meglio.

**MARITATI.** Presidente, vorrei intervenire brevemente, perché ho dimenticato di far riferimento ad una questione che ritengo molto pregnante.

Signor Ministro, tornando alla Calabria, nel corso della nostra visita abbiamo accertato un fatto che io ho riportato in un'interrogazione, da me sottoscritta con altri Colleghi, che in queste ore viene presentata e che è indirizzata al Governo, in particolare al Ministro della giustizia (per questo gliene parlo in questa sede). È nota l'azione forte ed incisiva del Polo della Libertà quando era all'opposizione, e ancor di più oggi che è al Governo, contro la politicizzazione della magistratura e quindi in ordine alla necessità che i due ruoli restino separati e distinti. In linea di principio sono d'accordo, un magistrato come me lo capisce: dopo l'elezione dissi subito, pur avendo dinanzi a me oltre quindici anni di possibile potenziale carriera, che non sarei tornato in magistratura e, conseguentemente, mi sono messo in pensione.

Nel comune di Reggio Calabria c'è un assessore ai lavori pubblici che è in servizio presso l'ufficio del pubblico ministero in funzione a Palmi. I rapporti tra questo magistrato, assessore ai lavori pubblici di Reggio Calabria, con il tribunale o gli uffici giudiziari sono molteplici (la moglie è un giudice e la cognata un pubblico ministero) e la situazione a Palmi è gravissima.

C'è poi nella provincia un altro magistrato che, pur svolgendo funzioni lontano dalla Calabria, è tuttavia un sindaco. L'interrogazione è rivolta al Ministro della giustizia; il Consiglio superiore della magistratura farà quello che deve fare, ma ho fatto riferimento a queste vicende perché vi sono anche aspetti che riguardano il Ministero dell'interno e quindi i rapporti con i comuni.

**PRESIDENTE.** Onorevoli colleghi, considerata l'ora, proporrei, anche a causa di una concomitante seduta della Commissione sul ciclo dei rifiuti che dovrebbe svolgersi in quest'aula, di dare la parola al Ministro, se ritiene di dover rispondere a qualche domanda in particolare, per poi magari rinviare le sue risposte a tutti i colleghi che le hanno poste, e ai colleghi che le porranno, in una prossima audizione. Tra l'altro, sarà fornito al Ministro il resoconto stenogra-

fico di questa sua audizione.

Quindi, se proprio non vi è una necessità impellente, pregherei i colleghi che dovevano intervenire, quindi il senatore Florino e il senatore Bobbio, di rinviare i loro interventi alla prossima seduta.

FLORINO. Presidente, ho solo una domanda impellente da porre.

BOBBIO. Anch'io, Presidente e ne approfitto adesso: ieri è accaduto un fatto terribile nel casertano, cioè l'omicidio di un padre e di un figlio per la rapina di una macchina. Vorrei sapere se il Ministero pensa di poter intervenire. Peraltro, questo fatto si collega ad una serie di domande che porrò nel corso della prossima audizione.

PRESIDENTE. Ci sarebbe la disponibilità del Ministro per venerdì mattina...

FLORINO. Presidente, ci rendiamo conto che noi della maggioranza non possiamo prendere la parola su questo calendario, che viene sconvolto da interventi da Lei consentiti. Dovrei porre una domanda urgente.

PRESIDENTE. Effettivamente ci sono dei problemi di collegio.

BOBBIO. Signor Presidente, mercoledì prossimo dovrei essere in Canada. Se Lei mi concedesse ora cinque minuti per porre tutte le domande, potrei risolvere il problema.

PRESIDENTE. Rivedremo il calendario in relazione agli impegni del Ministro e alle necessità dei Colleghi parlamentari.

FLORINO. Signor Presidente, pongo solo una domanda e mi riservo le altre per il seguito dell'audizione del Ministro.

La città di Napoli ed i suoi dintorni soffrono, oltre

che dei problemi di camorra che conosciamo tutti, anche di fragilità istituzionale, vedi lo scandalo degli stipendi in milioni di euro erogati o sottratti. Non pensa sia il caso di disporre un'ispezione ministeriale?

Il problema cui ho fatto riferimento si collega a quello della fragilità della magistratura, la quale, come Lei sa, non ha emanato quarantuno ordinanze di custodia cautelare nei confronti di centonove pregiudicati di notevole spessore. È agli atti il resoconto stenografico dell'audizione del dottor Cordova, per ricordare le omissioni della magistratura in rapporto alla lotta alla criminalità che si fa solo a parole.

La domanda verte su un altro angosciante problema, quello della delinquenza metropolitana. Alcuni giorni fa questa delinquenza si è impadronita addirittura del centro collinare, il Vomero, fracassando vetrine e auto in sosta e terrorizzando i cittadini. Essa incute paura ai cittadini onesti e blocca ogni loro attività. Secondo il mio punto di vista è arrivato il momento di affidare all'esercito, non le funzioni di ordine pubblico, non cadiamo nell'equivoco che qualcuno genera ad arte, ma quelle di sorveglianza degli obiettivi sensibili e di disimpegnare i seicento addetti delle Forze dell'ordine a favore di compiti di prevenzione e repressione sul territorio di questa nuova delinquenza. In passato l'esercito è stato utilizzato per la semplice sorveglianza. Ritengo che, mai come in questo momento, per le vicende di questi giorni, ci debba essere da parte del suo Ministero un intervento immediato.

(I lavori proseguono  
in seduta segreta dalle ore 13,49).

(I lavori riprendono  
in seduta pubblica dalle ore 13,55).

PRESIDENTE. Ringrazio il Ministro per la sua disponibilità.

Avverto che il seguito dell'audizione si svolgerà giovedì 17 ottobre alle ore 17.

**I lavori terminano alle ore 14.**

## Audizione sulle linee programmatiche del dicastero dell'Interno

*Giuseppe Pisanu*

Resoconto stenografico della seduta di mercoledì 4 dicembre 2002 - 1ª Commissione Camera dei Deputati

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del regolamento, del ministro dell'interno, onorevole Giuseppe Pisanu, sulle linee programmatiche del suo dicastero. Do ora la parola al ministro Pisanu per la sua relazione.

GIUSEPPE PISANU, *Ministro dell'interno*. Signor Presidente, onorevoli Colleghi, non leggerò la mia corposa relazione anche perché siete interessati soprattutto alla discussione e, fin dall'inizio, dichiaro la mia totale disponibilità. Non è facile riferire in maniera esauriente sugli indirizzi di un'amministrazione complessa e delicata come il Ministero dell'interno e, quindi, sarò inevitabilmente schematico, cercando di rimediare alle carenze dell'esposizione in sede di replica.

Vorrei premettere che, pur essendo stato nominato all'improvviso ministro dell'interno, fin dall'inizio ho avuto la netta convinzione che questo fosse un ministero di tutela dei diritti di libertà del cittadino, solennemente garantiti dalla Costituzione, e pertanto il ministro avrebbe dovuto interpretare un ruolo di garanzia. A questa condizione di fondo ho cercato di orientare i miei programmi, ovviamente nel rispetto di quelli del Governo di cui faccio parte, e i miei comportamenti.

Proprio per questo fin dall'inizio ho fatto del rigoroso rispetto dei poteri di indirizzo e di controllo del Parlamento la mia stella polare. Così è stato fin dai primi atti, quando si è trattato di dare risposte attendibili alle questioni sollevate dal rapporto Sorge, con la remissione del medesimo alla valutazione del COPACO; così è stato quando si sono affacciati i primi rischi di terrorismo, allorché mi sono recato al Senato a rendere informazione piena dei fatti a mia conoscenza; così è stato per la complessa vicenda che ha portato alla manifestazione dei *no global* a Firenze e alla sua positiva conclusione.

A questa linea risponde anche il fatto che abbia scelto di tacere nelle sedi esterne e di venire in Parlamento ogni volta che ritengo necessario riferire su determinati argomenti: naturalmente, alla stessa mi atterrò anche nel futuro. Sento la mancanza di una Commissione - forse anche per un fatto personale, avendo dimestichezza con il Parlamento e anche un po' d'amore per i suoi lavori - o, comunque, di un organismo parlamentare che si occupi direttamente dei problemi della sicurezza e dell'ordine pubblico.

Si tratta di problemi che per la loro delicatezza e l'enormità delle questioni che coinvolgono hanno bisogno di una sede parlamentare di riflessione e orientamento. Francamente questa carenza si avverte e perciò mi permetto di dire, nella maniera più sommessima e rispettosa possibile, che l'idea di creare, se non una commissione, un comitato all'interno della Commissione affari costituzionali, che segua direttamente i problemi dell'ordine pubblico arrecherebbe al buon governo del Ministero dell'interno un grandissimo vantaggio.

In questa mia relazione vorrei soffermarmi soprattutto sui problemi della sicurezza e dell'ordine pubblico, sapendo che sulle questioni che riguardano un'altra parte delle materie a me affidate (la finanza locale) ci saranno molte altre occasioni per discuterne in questa sede (penso alla legge di attuazione del titolo V della Costituzione e alla stessa legge, quando arriverà alla Camera, sulla devoluzione). Il primo problema di carattere organizzativo che ho incontrato al Ministero dell'interno è stato quello della modernizzazione, sia della struttura amministrativa sia dei procedimenti di realizzazione dei servizi. Per quanto riguarda la riorganizzazione amministrativa, ho trovato delle iniziative in cammino: a livello centrale la riarticolazione del Ministero in quattro dipartimenti, a livello periferico la istituzione degli uffici territoriali di Governo (o meglio l'evoluzione delle prefetture in

uffici territoriali di Governo), intesi come articolazione dello Stato più prossima al cittadino sul territorio. Mi sto impegnando molto per cercare di arrivare rapidamente alla concreta realizzazione delle prefetture-uffici territoriali di Governo. Intanto perché si tratta di offrire al cittadino uno sportello unico del Governo invece di sette-otto sedi diverse in relazione a ciascuna amministrazione dello Stato; inoltre, perché credo che la figura del prefetto come ambasciatore del Governo possa essere interpretata quale elemento di raccordo di vitale importanza nella nuova articolazione istituzionale che nasce dal titolo V della Costituzione e dalla devoluzione. Una prima applicazione concreta, che mi limito a segnalare, l'abbiamo già con la realizzazione dello sportello unico per l'immigrazione. In quel caso i datori di lavoro che si recheranno per regolarizzare i lavoratori immigrati troveranno insieme il rappresentante del Ministero dell'interno, quello del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, il rappresentante dell'INPS, così che con un solo atto verrà sottoscritto il contratto di lavoro, risolto il problema della posizione assicurativa del lavoratore e si compirà una operazione che credo assumerà una notevole rilevanza. Di questo problema, se vorrete, potrò parlarvi più diffusamente.

Un'altra questione che dal punto di vista organizzativo occupa molta della mia attenzione è quella di dare un diverso inquadramento al Corpo nazionale dei vigili del fuoco, che sta assumendo un peso sempre maggiore nell'impianto generale di tutela della sicurezza civile. I vigili del fuoco stanno acquisendo un rilievo sempre più grande e perfino il nuovo concetto strategico della Alleanza atlantica assume la difesa civile come uno dei punti fondamentali su cui organizzare i programmi dell'Alleanza stessa. Abbiamo bisogno di potenziare gli organici, di dare un inquadramento meglio caratterizzato ai vigili, di procedere ad investimenti importanti per quanto riguarda la difesa dell'ambiente, la messa a norma ICAO dei nostri aeroporti, di affinarne ulteriormente le competenze tecniche per quanta riguarda la difesa civile in ordine al rischio NBC (nucleare, batteriologico e chimico). Purtroppo nella legge finanziaria di quest'anno non vi è stato spazio adeguato per fronteggiare queste esigenze; il problema però esiste e deve essere affrontato al più presto possibile. Vedo l'amministrazione dei vigili del fuoco nella sua specificità come un elemento costitutivo di quella idea di sicurezza complessiva sulla quale sto anche cercando di reimpostare le stesse modalità di intervento delle forze dell'ordine e i loro raccordi con le realtà locali.

Naturalmente questo sforzo di riorganizzazione incontra anche resistenze che non si possono nascondere, quali, ad esempio, la tendenza delle amministrazioni dello Stato a mantenere in periferia ciascuna i propri uffici, attitudine ancora forte ma che non trova più giustificazione sotto nessun profilo, né quello dei costi né tantomeno quello della efficienza.

Sempre sul piano delle iniziative di carattere organizzativo e dei servizi, mi pare che assumano particolare rilievo due temi: la carta di identità elettronica e il voto elettronico. La sperimentazione della carta di identità elettronica sta andando avanti, anche con l'idea di poterla trasformare via via in carta dei servizi, di modo che oltre alla sua funzione più immediata possa rispondere a quella di essere carta di accesso del cittadino a tutti i servizi pubblici. Stiamo lavorando per arrivare ad emettere entro la fine dell'anno prossimo circa due milioni e ottocentomila nuove carte di identità, il che rappresenterebbe a quel punto una sperimentazione di così vaste proporzioni da poterla considerare ormai definitiva. Per quanto riguarda il voto elettronico, operiamo nell'ambito di un programma europeo. Sono state fatte delle sperimentazioni in occasione di elezioni amministrative e politiche, soprattutto ad Avellino e, per la prima volta, i cittadini hanno votato da una postazione che non è più il seggio elettorale tradizionale. Questa sperimentazione procede di pari passo con il programma europeo e credo che gli italiani si collochino in una posizione più avanzata rispetto alla media generale.

Vorrei ora accennare rapidamente ai problemi della politica di sicurezza, in un momento in cui, forse, si fanno troppe confusioni: pongo come premessa l'assunto dell'unitarietà della politica di sicurezza, tema distinto dalla questione delle polizie, che possono essere diverse mentre la sicurezza deve essere unica e deve avere, secondo la norma costituzionale, un'impostazione unitaria che nasce al centro, perché unico è il codice di procedura penale, unico il codice penale e l'ordinamento giuridico del nostro paese.

Per sicurezza, come ho già accennato, intendo un prodotto alla realizzazione del quale concorrono le forze dell'ordine, la magistratura, le amministrazioni locali, i vigili del fuoco, le polizie municipali ed anche le polizie private che, ormai, vengono configurandosi come polizia di sicurezza secondaria, nel senso che forniscono servizi ausiliari alle forze pubbliche specificamente preposte alla sicurezza. L'obiettivo fondamentale, naturalmente, è quello di difendere l'incolumità ed i beni dei cittadini e, al tempo stesso, di garantire le loro libertà religiose, economiche, compresa la

libertà dalla paura. L'amministrazione dell'interno, ovviamente, è in prima linea nell'azione di tutela della sicurezza collettiva ed individuale, soprattutto attraverso un rilancio forte dell'attività di prevenzione, che riguarderà prioritariamente alcuni fenomeni ben noti: la lotta al traffico di esseri umani, l'immigrazione clandestina, la prostituzione, il contrasto al terrorismo, al crimine organizzato, al narcotraffico. Questo non vuol dire, però, che si trascuri o si sottovaluti l'illegalità diffusa, la cosiddetta criminalità minore che colpisce, in forme endemiche, una quantità enorme di cittadini e determina il tono sociale complessivo, il clima morale della società civile. Ancora una volta l'idea è quella di lavorare secondo una concezione di sicurezza condivisa e partecipata da tutti cittadini che nel territorio possono concorrere a determinarla, prime fra tutte le autorità locali, provinciali, comunali e regionali.

Vorrei accennare all'idea della polizia amministrativa locale, così come configurata dalla Costituzione, precisando la circostanza che potrebbe essere considerata banale, ma a me sembra decisiva: la guardia municipale è agente di pubblica sicurezza a titolo pieno quando interviene sotto la direzione del questore o agente di polizia giudiziaria a titolo pieno quando interviene sotto la guida del pubblico ministero. Le sottovalutazioni del ruolo della polizia locale amministrativa sarebbero incomprensibili ed inspiegabili, se è vero quello che ho detto, guardando al questore o al pubblico ministero come garanti di quella unitarietà della sicurezza che si può avvalere di una molteplicità di soggetti: non solo la polizia locale, ma anche la polizia privata, i carabinieri, la polizia di Stato, la guardia di finanza.

Ponendo l'obiettivo di una sicurezza condivisa e partecipata, ho sviluppato accordi, intese e protocolli con le regioni e le autonomie locali: sono in via di definizione intese come quella con l'ANCI, che ci consentirà di ottenere un accordo modello da applicare caso per caso. Un elemento che dobbiamo tenere sempre presente è che il prodotto sicurezza ha una propria specificità in relazione alle realtà locali nelle quali coloro che debbono garantirla si trovano ad operare.

In questo contesto, assume un rilievo del tutto particolare il PON per la sicurezza nel Mezzogiorno, un programma quinquennale di 2160 miliardi, cofinanziato dall'Unione europea (che acquisirà oltre 200 miliardi di premialità perché ci siamo collocati tra i primi nella presentazione del programma), il quale è mirato a rimuovere le cause di insicurezza specifiche

del Mezzogiorno, assumendole come una grave diseconomia esterna, come la più forte delle resistenze o degli ostacoli allo sviluppo del Mezzogiorno. Questo programma è articolato in piani regionali, abbiamo già siglato 4 intese e altre 2 devono essere ancora siglate con le regioni; i programmi sono giustapposti alle singole realtà locali. Debbo dire, senza vanità o presunzione, che questi programmi hanno attirato l'attenzione delle autorità europee che li stanno considerando come modelli da proporre anche ad altri paesi.

Nella concezione di sicurezza che ho esposto si colloca l'idea della polizia di prossimità, cioè di una polizia sempre più vicina al cittadino, che ne percepisce i timori, le preoccupazioni, le esigenze e ne ricerca la collaborazione per prevenire le difficoltà o interviene prontamente per superarle quando le turbative all'ordine e alla sicurezza si verificano.

Anche in questo campo abbiamo maturato esperienze significative di collaborazione con le polizie municipali, per esempio a Milano. Nella seconda metà di questo mese partirà la sperimentazione su vasta scala del poliziotto e del carabiniere di quartiere e, almeno per ora, siamo riusciti in parte a realizzare un modello unico di intervento e perfino una figura unitaria di agente: naturalmente, anche in questo caso si tratta di superare difficoltà e resistenze a tutti note.

Il poliziotto e il carabiniere di quartiere sarà armato di pistola ma anche di computer portatile e sarà in contatto continuo con i cittadini: *grosso modo*, la dimensione fisico-demografica dell'ambiente nel quale dovrà operare sarà di 10 mila abitanti. Per polizia di prossimità non intendiamo soltanto l'ambiente demografico e fisico ma anche quello virtuale; per esempio, abbiamo proseguito l'esperienza della polizia che si occupa dei giochi perché il gioco d'azzardo è diventato un affare gigantesco. Infatti, in quello illegale esiste già un fatturato di circa 2 miliardi di euro che ha attirato l'attenzione delle grandi organizzazioni criminali, le quali entrano nell'ambiente anche attraverso il controllo di società o iniziative legali ma producendo illegalità nella maniera e nelle dimensioni che potete immaginare.

Questa prima esperienza di una polizia che opera nell'ambiente virtuale dei giochi ha dato risultati altamente positivi perché ha consentito di individuare luoghi e persone che agiscono illegalmente sotto coperture legali, in certi casi per conto proprio ed in altri in forma organizzata, facendo capo alle forme tradizionali di criminalità organizzata che dal sud agi-

scono con le loro propaggini un po' dappertutto. Contemporaneamente, sempre nell'ottica di una maggiore vicinanza della polizia al cittadino, abbiamo promosso alcune iniziative, come, per esempio, la realizzazione di una casella vocale a carattere nazionale, in grado di fornire all'utente informazioni di carattere generale, per esempio su procedimenti amministrativi, e notizie utili di vario genere.

È stato progettato e dovrebbe essere ultimato a marzo del 2003 un *call center* per la raccolta telefonica delle denunce e il ritiro formale delle stesse presso le strutture di polizia prescelte. Stiamo estendendo l'iniziativa della raccolta delle denunce a domicilio, che prima era limitata ai disabili o ai soggetti impossibilitati, ad altre categorie di persone: anche in questo caso i risultati sono incoraggianti e stimolano a proseguire sulla strada del raccordo sempre più stretto con il cittadino e con le istituzioni locali. Per quanto riguarda la criminalità organizzata e il terrorismo interno ed internazionale, vorrei precisare che, quando parlo di criminalità organizzata interna, mi riferisco indifferentemente alla mafia, alla camorra, alla 'ndrangheta e alla sacra corona unita. Abbiamo constatato che l'applicazione severa dell'articolo 41-*bis* ha calato una barriera tra i mafiosi in carcere e quelli a piede libero, producendo evidenti risultati nella riduzione della delittuosità e, comunque, interrompendo un canale di comunicazione tra le carceri e l'esterno che, per loro, era di vitale e decisiva importanza.

Naturalmente, tali fatti non ci lasciano troppo tranquilli perché ci rendiamo conto che il silenzio e i comportamenti non più cruenti della mafia non sono dovuti all'interruzione di questi legami, ma al fatto che la stessa intende diffondere e radicare i propri affari e, per fare tutto ciò, ha bisogno di tranquillità e di silenzio, senza omicidi, delitti, stragi ed atti clamorosi. Ovviamente, tutto ciò induce ad attuare con molta attenzione, anche con ricorso a tecnologie altamente sofisticate, interventi volti a svelare gli intrecci affaristici e finanziari che sostengono la mafia di quest'ultimo periodo. Su questa strada si è posta molta cura al monitoraggio dei grandi affari: il controllo degli appalti pubblici fin dal momento dell'espletamento delle gare, i subappalti e, poi, la gestione concreta dei cantieri.

Oltre ai giochi, esistono altre occasioni di affari particolarmente lucrosi, come il *business* dell'acqua e del riciclaggio dei rifiuti. Forme di controllo effettuate a campione, per esempio sulla Salerno-Reggio Calabria, hanno svelato un mondo di comportamenti

che ci consentono di operare meglio sia in sede di prevenzione che di repressione. In questo campo, soprattutto per quanto riguarda i grandi appalti, stiamo ponendo molta attenzione all'uso dell'*intelligence* ma in sede preventiva, con molto anticipo anche rispetto al momento dell'espletamento delle gare. Anche il monitoraggio di aree determinate e luoghi specifici ha dato risultati importanti. Tanto per restare in Calabria (siccome è uno degli esempi più noti, cito questo per non farne altri che è meglio non reclamizzare), il porto di Gioia Tauro è stato posto sotto un controllo tecnologico molto affinato, in quanto la movimentazione dei *container* si presta ad una quantità di illeciti. I risultati sono stati tali da indurre l'amministrazione degli Stati Uniti a considerare il porto di Gioia Tauro come uno dei più sicuri del mondo quanto a forme di controllo. Dico questo per sottolineare come l'uso appropriato della tecnologia dia in certe circostanze risultati rilevanti, a patto che però non si coltivi l'illusione che le telecamere o le registrazioni ambientali risolvano tutto. Ci vuole sempre e comunque la mano dell'uomo. Quindi l'agente di polizia, lo specialista è comunque e sempre indispensabile; pertanto gli sforzi vanno mirati sulla formazione, anche strettamente specializzata (secondo le mansioni che svolgono gli agenti della polizia e dei carabinieri).

Per quanto riguarda il terrorismo interno, sapete che io ho cercato, quando sono state lanciate grida di allarme che mi sembravano esagerate, di moderare i toni, invitando tutti a non confondere lucciole con lanterne. Questo però non vuol dire sottovalutare i rischi che ci sono e si avvertono. Dopo l'omicidio del professore Biagi (e come era già accaduto precedentemente dopo l'omicidio del professore D'Antona) noi abbiamo avuto un ritorno, un ribollimento di gruppi e gruppetti che hanno fatto rumore un po' dappertutto. Dico, non a caso, «rumore», perché sembra che la intenzione della maggior parte di questi gruppi sia quella di utilizzare il tritolo, il gesto eversivo per dare risonanza ai loro manifesti, ai loro slogan, alle loro parole d'ordine, secondo un vecchio schema mentale (che ricorderete) degli anni di piombo che diceva: «Faremo la nostra rivoluzione con i vostri giornali». Sta di fatto comunque che dei sette principali gruppi eversivi che si possono qualificare come di estrema sinistra almeno cinque sembrano in qualche modo (per la loro ispirazione, per le loro affermazioni) potersi ricondurre alla ideologia e cultura delle brigate rosse, benché sia oggi arduo sostenere che si sia già realizzata una congiunzione tra focolai ancora accesi

delle vecchie brigate rosse e questi nuovi gruppi eversivi. Di certo le brigate rosse anche dal carcere continuano ad esercitare una influenza forte sugli ambienti genericamente eversivi del nostro paese. Vi ricordo a questo proposito che, come risulta ormai dagli atti giudiziari, il volantino di rivendicazione dell'omicidio del professore D'Antona fu interamente o in buona parte redatto in carcere prima dell'omicidio. Questo è segno evidente che una connessione tra brigate rosse ed altri gruppi (quelli dell'area anarchica insurrezionalista, gli NTA del nord-est e così via) può esserci. Questo legame è ormai innegabile. Ritengo che sarebbe difficile oggi sostenere che questa eversione di estrema sinistra sia pronta ad atti cruenti, ad azioni di guerra del tipo delle brigate rosse. Però è probabile che i gruppi meglio organizzati possano aggregarsi e agganciarsi alle brigate rosse. Questo rischio non va assolutamente sottovalutato.

Per quanto riguarda il terrorismo di destra, non ci sono manifestazioni altrettanto evidenti come quelle che abbiamo avuto negli ultimi tempi. Però segnali dell'esistenza di una eversione di destra li abbiamo avuti, anche con manifestazioni pubbliche nelle quali sono echeggiati slogan di tipo fascista e nazista. Chiaramente la nostra attenzione è rivolta anche a questi gruppi.

Relativamente al terrorismo internazionale, l'Italia ha svolto una azione intensa in stretta collaborazione con i paesi amici, che si è accentuata dopo l'11 settembre anche in direzione della ricerca delle fonti di finanziamento. L'opera svolta dalla Guardia di finanza, dai nostri Servizi e dalle nostre Forze dell'ordine in generale ha ricevuto riconoscimenti internazionali anche lusinghieri. L'impressione che si ha è che il terrorismo internazionale di matrice islamica svolta in Italia prevalentemente compiti di carattere logistico: raccolta - con mezzi legali e anche illegali - di fondi, approntamento di documenti falsificati (permessi di soggiorno, carte d'identità, passaporti) che poi vengono utilizzati anche fuori dall'Italia. Quello che sembra delinearci è l'esistenza di cellule con compiti diversi, distribuite nel territorio europeo ma in grado di collegarsi fra loro e di operare in maniera solidale.

Vorrei fare un accenno alla riforma dei Servizi segreti. Quando sono diventato ministro, ho trovato una riforma pressoché delineata, che compiva la scelta di fondo di un'operazione di profilo medio-basso, nel senso che non puntava a grandi cambiamenti, ma a realizzare alcuni obiettivi quadro: il potenziamento degli strumenti di coordinamento, le garanzie funzio-

nali degli operatori, i rapporti con la magistratura ed il sistema di controlli, la durata del segreto. Questi punti erano emersi come indicazione unanime anche dal Comitato parlamentare per i Servizi di informazione e sicurezza e per il segreto di Stato (e quindi dal Parlamento); il Governo ha avanzato una propria proposta, mentre altre proposte interessanti sono state presentate da parte del senatore Cossiga e, più recentemente, da parte del senatore Brutti, i cui contenuti sono apprezzabili e per tanti aspetti condivisibili.

Ho personalmente auspicato, e tuttora auspico, che la riforma dei Servizi, seppure di profilo non elevato, si attui con la più larga intesa possibile: mi pare che vi siano le condizioni affinché ciò si verifichi.

Affronterò il tema dell'immigrazione e delle sue due principali patologie: l'immigrazione clandestina ed il traffico di esseri umani. Premetto che sono convinto che il problema dell'immigrazione non sia una questione di polizia: si tratta di un fenomeno di dimensioni epocali, che è destinato a durare in relazione agli squilibri economici e demografici che caratterizzano il mondo attuale.

ANTONIO SODA. Ministro, lo spieghi al vicepresidente Fini.

GIUSEPPE PISANU, *Ministro dell'interno*. Finché esisteranno Paesi che producono molta ricchezza e pochi figli e paesi che producono poca ricchezza e molti figli, ci saranno grandi squilibri e grandi movimenti migratori; la migrazione avverrà in modo regolare nella misura in cui i paesi progrediti entreranno nell'ordine di idee del governo di questi processi. Bisogna dire con molta franchezza che questa disposizione intellettuale e di animo ancora non esiste, neppure in Europa: a Siviglia sono stati compiuti grandi passi in avanti per quanto riguarda il controllo e la gestione comune delle frontiere e sul tema del diritto d'asilo, ma un progetto di gestione di questo fenomeno ancora non si vede. Se non si mette in atto un buon governo del fenomeno dell'immigrazione, non sarà possibile (esprimo un'opinione strettamente personale) controllare seriamente l'immigrazione clandestina ed il traffico di esseri umani che ad essa si accompagna. Da molti contatti internazionali, in Europa e fuori, ho capito che il modo migliore di controllare l'immigrazione clandestina è quello di governare bene l'immigrazione regolare, operando su scala europea e con molti accordi bilaterali con i paesi di origine e di transito dei migranti, soprattutto per la riammissione dei migranti irregolari espulsi.

Bisogna affermare con onestà intellettuale che questo fenomeno sta assumendo risvolti tragici, sottovalutati da tutti. Nelle coste più vicine dell'Africa si stima che non vi siano meno di un milione e mezzo di africani in attesa di potersi imbarcare con qualsiasi mezzo, con barchette di pescatori che sfuggono ai controlli radar e che, qualche volta, giungono sulle nostre rive. Resta da chiedersi quanti riescono ad arrivare sulle nostre sponde, anche alla luce di fatti ai quali abbiamo assistito. Dietro queste iniziative esiste un mercato turpe ed intollerabile, al quale la coscienza civile europea non reagisce in modo adeguato. Contro lo schiavismo, l'Europa ebbe un sussulto di dignità, ci furono reazioni forti che portarono ai processi storici che conosciamo. La pratica dello schiavismo e del traffico di persone era molto più umana dei traffici attuali, se non altro per una ragione concreta: a quel tempo, i negrieri avevano interesse a portare il loro carico a destinazione nelle migliori condizioni possibili, mentre oggi l'interesse dei nuovi negrieri è quello di caricare questi disperati su una barchetta, dopo di che il loro affare è già concluso: la sopravvivenza di queste persone è questione che non li riguarda. Conosciamo i casi degli immigrati cingalesi che, controllati dalla mafia Ucraina, sopportavano due mesi di viaggio, attraversavano l'Oceano Indiano, il Mar rosso e, attraverso il canale di Suez, arrivavano nel Mediterraneo. Accadeva che gli organizzatori del trasporto, per non correre rischi, durante la navigazione addestrassero i migranti alla guida dei mezzi e, giunti ad una certa distanza dalle acque territoriali, affidassero loro il mezzo. Potete immaginare quali rischi correvano se il mare si alzava!

Riguardo a queste questioni non si sente palpitarne una vera reazione umana, morale e politica. Poiché ho occasione di verificarle da vicino, mi permetto di richiamare l'attenzione dei componenti della Commissione, anche se non ho certo bisogno di richiamarne la sensibilità.

Stiamo compiendo grandi sforzi per fronteggiare l'immigrazione clandestina, soprattutto attraverso accordi bilaterali con i paesi di origine e di transito. Abbiamo sottoscritto già 28 accordi, che riguardano, oltre al traffico di esseri umani e l'immigrazione clandestina, anche il terrorismo e la criminalità organizzata. Tali accordi, che comportano spesso sostegni ed un concorso tecnico da parte nostra alla vigilanza delle coste, si stanno rivelando (ad esempio quello con la Tunisia) molto efficaci: con una spesa relativamente modesta riusciamo ad ottenere risultati cospicui e, probabilmente, ad evitare più di una di quelle tragedie

che, io temo, avvengono nel silenzio generale e senza che nessuno se accorga, nelle acque del Mediterraneo.

Naturalmente, dobbiamo andare avanti su questa strada - confidando nel fatto che, finalmente, su questo problema si sta risvegliando l'attenzione delle istituzioni europee - ma dobbiamo sapere che, per ora, spetta soprattutto agli italiani fronteggiare questa emergenza. Vorrei esortare me stesso, la mia parte politica e tutti gli altri a non fare più polemiche speculative su questo dramma ed, invece, a prenderne tutti insieme coscienza per trovare le soluzioni in grado di regolarizzare i processi migratori e fronteggiare con efficienza, ma anche con umanità, l'immigrazione clandestina.

Mi riservo di intervenire successivamente sulle altre questioni, come sul titolo V della Costituzione e sulla devoluzione.

**PRESIDENTE.** Ringrazio il ministro Pisanu per il suo intervento. Hanno chiesto di intervenire per porre domande o formulare richieste di chiarimento gli onorevoli Mascia, Sterpa, Bressa, Sinisi, Boato, Lucidi, Soda, Leoni, Saponara, Mancuso e Pacini. Mi sembra giusto e doveroso dare la parola a tutti ma vi sarei grato se vi limitaste ad un argomento; il ministro risponderà in sede di replica o con un'eventuale relazione in caso di argomenti da approfondire.

**MARCO BOATO.** Presidente, il Suo invito è di fare interventi sintetici. Credo che sarebbe opportuno svolgere oggi tale confronto, con la riserva del ministro di farci avere eventuali approfondimenti scritti, perché altrimenti si perde il significato di un incontro diretto.

**PRESIDENTE.** Comprendo tutto ciò ma devo anche regolare i successivi lavori della Commissione.

**MARCO BOATO.** Aspettiamo questo confronto da una settimana.

**PRESIDENTE.** Vi sono anche altri provvedimenti che aspettano di essere discussi da una settimana. Quindi, ponete le questioni che ritenete opportune, ma soprattutto i gruppi si mettano d'accordo nel porre, sulla base delle loro aspettative, una o due domande in modo limitato.

**ANTONIO SODA.** Presidente, credevo che almeno lei non pensasse che il dibattito parlamentare si risolvesse in una dialettica tra gruppi, se non altro almeno in Commissione. Gli interventi dei parlamentari sono

già compresi in aula perché vengono concessi solo trenta secondi a titolo personale. Lei invita a definire tra gruppi il dialogo con il ministro ma ognuno di noi dovrebbe avere il tempo e il modo, eventualmente con una successiva seduta, di interloquire senza porre brevi domande.

Il ministro ha elaborato una sua visione della sicurezza, dell'ordine pubblico e di gravi problemi. Penso che alcune cose si possano condividere, altre si debbano criticare ed altre ancora possano entrare in una specie di sinergia. Quindi, ci conceda lo spazio adeguato e non riduca ad un dialogo fra gruppi almeno il rapporto con il ministro.

**PRESIDENTE.** Onorevole Soda, chiedo ai Colleghi la cortesia di contenere le domande in un lasso di tempo per dare la possibilità al ministro di rispondere perché ho l'obbligo di continuare i lavori in sede referente. Giacché mi sembra giusto e doveroso che possano intervenire tutti quelli che l'hanno richiesto e visto che ci sono dei gruppi ampiamente rappresentati, ho chiesto la cortesia di limitare le domande.

Do ora la parola all'onorevole Mascia.

**GRAZIELLA MASCIA.** Cercherò di essere breve, ma anch'io penso che non ci si possa limitare a delle domande perché aspettavamo da tempo questa audizione. Tra l'altro, una delle questioni che intendo sollevare dovrebbe risolvere un nodo lasciato in sospeso in ufficio di presidenza. Credo debba essere dato atto al ministro del suo rapporto con il Parlamento, perché occorre riconoscere che le polemiche e le divergenze che si sono determinate nelle scorse settimane su questioni rilevanti comunque sono state espresse nella sede opportuna.

Mi limiterò a trattare tre questioni, sottolineando che nelle considerazioni del ministro ho difficoltà a cogliere l'essenza della sua direzione politica.

Il primo punto riguarda la questione della sicurezza e dell'ordine pubblico, perché egli ha affermato dei validi principi ma le politiche e le pratiche concrete sono spesso diverse (non dico che lo siano state in questi mesi in cui lei ha presieduto il ministero). Ci troviamo di fronte ad una situazione particolarmente «calda» sul piano sociale e sul piano politico-sociale. Il concetto di sicurezza è molto ampio e non presuppone soltanto l'intervento finale per risolvere determinate questioni ma la soluzione di tanti problemi sociali che si riversano, in ultima analisi, nelle carceri. I segnali non sempre sono uguali perché un conto sono le cose dette o fatte dal ministro ed un altro sono le

politiche concrete sul territorio. Venerdì sarò a Milano perché ci sono state delle vicende non molto edificanti, in particolare rispetto a locali *gay*; in altre situazioni, se non riscontriamo una politica di «tolleranza zero» (non siano a quel livello), ci sono segnali non esattamente coerenti con il messaggio che ho colto dalle sue parole.

Quando i lavoratori della FIAT occupano, giustamente, i binari del tram o le strade e si pongono problematiche in altre aziende, per esempio a Genova, le cose si possono gestire in un modo o in un altro: mi piacerebbe sentir dire che la vostra scelta è di trattare politicamente queste vicende. Ripeto, in questi mesi ci sono state esperienze positive, ma vorrei capire quale sia l'impronta definitiva del suo ministero.

Relativamente all'ordine pubblico mi piacerebbe comprendere meglio se si sia fatto tesoro degli episodi di Genova; l'esperienza fiorentina o la manifestazione di Cosenza potrebbero confermare che le forze dell'ordine hanno alte professionalità e, quando c'è la volontà politica di metterle a frutto, ciò avviene. Di conseguenza, vorrei discutere nuovamente sulla formazione, sugli indirizzi, sulle strategie che vengono date alle forze dell'ordine; vorrei capire se gli episodi di Firenze e di Cosenza rappresentino la strada che si seguirà sempre e quali siano le premesse che hanno consentito tutto ciò sul piano della formazione, della preparazione e sull'indirizzo.

A questo proposito, non ha riferito niente di nuovo rispetto alle letture dei fenomeni del terrorismo interno ed internazionale, in particolare quello interno. Anche se non ho nulla da obiettare sul quadro da lei esposto perché non ho dati a disposizione, credo che in base agli elementi a disposizione - non mi riferisco alle sue parole ma alle cose che leggiamo sui giornali e, forse, anche a qualche ministro - si debba considerare con grande prudenza il legame che a volte si stabilisce quasi automaticamente tra il vecchio e il nuovo terrorismo.

Credo che tutti possiamo dichiarare che non esistono quanto meno le condizioni e i contesti perché il fenomeno si debba presentare in quella maniera. Quindi qualsiasi forzatura in tale direzione è da parte mia (e l'ho detto in Parlamento) giudicata come irresponsabile.

Nel rapporto annuale al Parlamento vi è un capitolo dedicato a terrorismo ed eversione, in cui si tratta anche dell'antagonismo sociale e della disobbedienza. Le parole rivolte a questo fenomeno sono pulite, in quanto si parla di persone che dichiarano di voler operare un confronto, anche se poi le loro pratiche metto-

no in discussione la legalità. Fin qui è vero, perché si tratta di una illegalità rivendicata. La disobbedienza è una forma di lotta pacifica, civile, per quanto con alcune forme di illegalità. Le chiedo come mai il fenomeno sia stato classificato sotto il capitolo relativo al terrorismo e all'eversione; potrebbe piuttosto stare nel capitolo dedicato all'ordine pubblico, posizione che reputo corretta.

Voglio aggiungere che quanto da Lei detto ma soprattutto gli sviluppi di questi giorni ci consentono di dire che anche sulle vicende di Genova si sta arrivando ad una fase quasi ultima. Mi pare che non ci siano più elementi che possano mettere in discussione o rendere complicato il lavoro della magistratura. Ritengo che più che mai vi sia bisogno di una commissione d'inchiesta. O Lei ritiene di fornire (ed è una questione rimasta sospesa nell'ufficio di presidenza) elementi tali da far ritenere superata questa esigenza (che io avverto e molti di noi hanno sottolineato), oppure penso che voi coraggiosamente dobbiate garantire che questa inchiesta, soprattutto al termine ormai delle indagini della magistratura, possa essere fatta.

Anche le assicurazioni che ci ha voluto dare sulla questione della gestione unitaria della politica della sicurezza non mi sembra abbiano risolto tutti i dubbi che derivano dalla modifica costituzionale sulla devoluzione. Un anno e mezzo fa il ministro Scajola aveva reso una dichiarazione in cui si diceva che egli riteneva la sicurezza una questione di competenza nazionale. Oggi arriviamo a modificare la Costituzione (perché di questo si tratta) e non mi pare che quanto da lei detto sia compatibile con quell'assunto, perché un conto è la normale collaborazione tra gli enti locali e i diversi livelli delle forze dell'ordine, un altro il processo di *devolution* riferito alla polizia locale. Credo che questi dubbi rimangano tutti aperti e la mia contrarietà è totale. A maggior ragione io condivido la sua proposta di svolgere, nell'ambito di questa Commissione, un lavoro specifico su tale materia, perché vi sono nodi che andrebbero meglio risolti.

EGIDIO STERPA. Ho apprezzato molto la relazione del ministro, che ha messo molta cura nel trattare tutti i particolari della politica interna. Condivido particolarmente l'accento sulla unitarietà o unità della politica di sicurezza. Vi è altresì il fatto che lo ha scritto anche in quella lettera pubblicata dal *Corriere della sera* ieri l'altro (a proposito di un articolo di Ostellino) e non v'è dubbio che le leggi nazionali prevalgono su quelle regionali. Su questo non c'è dubbio: unico è il

testo delle leggi di pubblica sicurezza, unico il codice penale, unico il codice di procedura e via dicendo. Su ciò non spendo altre parole, perché è un problema che affronteremo presto. Ciascuno di noi ha in merito punti di vista molto precisi.

Ho anche apprezzato molto la decisione di istituire la cosiddetta polizia di prossimità, cioè il poliziotto di quartiere. È dagli anni '60 (e lo voglio ricordare) che me ne occupo. A suo tempo ho scambiato lettere con i ministri dell'interno Scotti, Mancino e altri. Già in quegli anni, quando dirigevo un quotidiano a Milano, mi battevo per il poliziotto di quartiere. Perciò non mi dilungo oltre su questo aspetto.

Passo ad un'altra questione su cui, signor ministro, da parte mia c'è una sensibilità diversa. Non credo che si debba sottovalutare, minimizzare il famoso documento delle BR. Non è che Lei lo abbia sottovalutato, ma in sostanza ne ha minimizzato la portata. È la tesi di alcuni magistrati e di alcuni settori della sinistra. Ritengo invece che bisogna stare molto attenti a canali di informazione verso elementi terroristici che vengono dall'interno dei ministeri e, in particolare, dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Non si capisce perché e come si sia al corrente di nomi e situazioni. Il caso ultimo lo dimostra. Ci intendiamo perfettamente e non vado oltre.

Ultima questione. Una volta esisteva in effetti una commissione parlamentare per gli affari interni, di cui ho fatto parte a suo tempo. È chiaro che l'attuale Commissione affari costituzionali non può dedicare alle questioni della sicurezza e del Ministero dell'interno tutto il suo tempo. Non dico che bisogna ricorrere alla creazione di una Commissione per l'interno, ma certamente (e mi rivolgo anche al presidente di questa nostra Commissione, che è sempre così attento e preciso nella conduzione dei lavori) non sarebbe male costituire un comitato interno che sistematicamente segua e si occupi delle questioni della sicurezza.

GIANCLAUDIO BRESSA. Desidero innanzitutto esprimere l'apprezzamento al Ministro per alcune questioni di metodo che lui ha voluto ricordare, sulle quali sono in piena sintonia con lui. Mi riferisco soprattutto alla volontà di rapportarsi e riferire sempre al Parlamento, cosa buona in assoluto per tutti i ministri ma straordinariamente importante per quello dell'interno.

Parimenti valuto favorevolmente la Sua sollecitazione (in attesa di una decisione parlamentare sull'istituzione o meno di una commissione che si occupi

solo delle questioni della sicurezza e dell'ordine pubblico) per la creazione di un comitato che affronti tali temi. Esso potrebbe essere di straordinaria utilità, anche perché ci consentirebbe di evitare alcune frettolose operazioni legislative che, ahimé, sono attualmente in atto. So di fare riferimento a provvedimenti che non portano la scintilla dell'iniziativa del ministro Pisanu, in quanto da lui ereditati, ma voglio chiedergli, proprio in ragione di questa sua dichiarazione programmatica (cioè il Parlamento come sua stella polare per quanto riguarda il potere di indirizzo e di controllo), di valutare alcuni passaggi legislativi che sono attualmente in corso. Uno si è chiuso ieri; era all'interno del disegno di legge sulla semplificazione, che presentava una delega concernente un aspetto non fondamentale nel contesto del riordino del Corpo dei vigili del fuoco (ma non era sicuramente quello lo strumento più adatto ed utile per affrontare questo tema). Non si affronta la questione che ha il respiro che lei ci ha ricordato oggi inserendo una delega piuttosto impropria nella legge di semplificazione, accanto a molte altre deleghe.

Ma l'aspetto che mi preoccupa di più è un altro e riguarda l'organizzazione delle forze di polizia. Ci troviamo di fronte (è in discussione proprio in queste ore) il provvedimento recante disposizione ordinamentali in materia di pubblica amministrazione. Al suo interno c'è l'articolo 40, che prevede la revisione delle sanzioni disciplinari per il personale della Polizia di Stato e la regolamentazione dei relativi procedimenti. Sono assolutamente d'accordo sul fatto che tale materia debba essere riformata attraverso lo strumento della delega al Governo. Tuttavia, signor ministro, vorrei proporre un esempio: la lettera f) dell'articolo 40 del disegno di legge citato prevede che la delega del Parlamento al Governo venga concessa relativamente all'aggiornamento delle disposizioni concernenti il procedimento disciplinare con criteri di semplificazione e accelerazione delle procedure. In una materia così delicata, tali criteri direttivi sembrano troppo sintetici; se analizziamo ulteriormente lo stesso punto f) dell'articolo 40, le medesime finalità di semplificazione ed accelerazione del procedimento servono alla rideterminazione della composizione degli organi collegiali, anche relativamente alla partecipazione sindacale. Ministro, davvero si pensa che si possa riformare una materia così delicata come quella delle sanzioni disciplinari alla Polizia di Stato o alle forze di polizia con un criterio direttivo così asciutto e senza una consultazione preliminare dei diretti interessati, a cominciare dalle organizzazioni sindacali?

Sposo pienamente una dichiarazione programmatica e di metodo, al punto da farmi interpretare, per quanto riguarda il mio gruppo, della sollecitazione del ministro rivolta all'attivazione di un Comitato per l'ordine e la sicurezza pubblica ma, se vogliamo essere conseguenti, un provvedimento come quello che ho citato deve essere ritirato. In caso contrario, quale sarebbe il senso del confronto con il Parlamento?

A dimostrazione della nostra buona fede, il mio gruppo ha presentato una proposta di legge su un'altra questione molto importante, che credo debba stare a cuore il ministro, cioè la riforma del comparto della sicurezza. Il modo in cui tale comparto è organizzato assume un'importanza fondamentale per le ragioni che il ministro ricordava prima, in particolare in relazione alla garanzia contro la paura. Per quanto riguarda le trattative e la contrattazione il comparto sicurezza non potrà più essere assimilato a quello della difesa: è corretto che difesa e sicurezza siano considerati un unico comparto, ma i problemi sono diversi. Nel presentare una proposta di legge, il mio gruppo ritiene opportuno prevedere una legge delega, perché si tratta di compiti propri del Governo, ma occorre un confronto reale con il Parlamento.

Signor ministro, le chiedo davvero di riflettere riguardo all'articolo 40, comma 1, lettera f), del disegno di legge n. 2122 bis-B, dando indicazioni affinché tale discussione possa essere svolta nei dovuti modi, anche se nel tempo più rapido possibile.

Vorrei, da ultimo, sollevare il tema della *devolution*, poiché il ministro ci ha sollecitato ad avanzare domande precise. La stampa, in queste ultime settimane, ha concentrato l'attenzione sulle materie oggetto della devoluzione (la polizia locale, i programmi e l'organizzazione scolastica, l'assistenza e l'organizzazione sanitaria), ma si tratta di questioni che non mi spaventano, anche perché ritengo che la riforma del titolo V della Costituzione abbia ben altra portata; mi spaventa, invece, e considero «eversivo» dal punto di vista costituzionale, l'*incipit* della cosiddetta riforma della *devolution*, che recita: «Le regioni attivano la competenza legislativa esclusiva per le seguenti materie». Ciò implica che la competenza legislativa sia esclusiva ed attribuita ad una regione che, con legge regionale, può legiferare in materia di polizia locale: infatti, non viene esplicitato che si tratta di una polizia amministrativa locale o anonaria, ma si parla di polizia locale. Le righe del testo che ho citato sottraggono non al Governo, ma al Parlamento nazionale, qualsiasi possibilità di intervento su tali materie. Questa è la pericolosità della proposta sulla *devolution* e non le

quattro lettere che ne definiscono le materie! L'attuale articolo 117 della Costituzione, da questo punto di vista, possiede un potere rivoluzionario molto maggiore. Gradirei una risposta del ministro su tale tema.

MARCO BOATO. Presidente, Lei mi scuserà se invierò semplicemente dei «telegrammi» al ministro.

PRESIDENTE. Onorevole Boato, tre colleghi hanno impiegato mezz'ora per esporre i propri interventi e dieci devono ancora parlare: ho la sensazione che questo modo non avremo oggi la possibilità di ascoltare la replica del ministro. Onorevole Boato, impieghi il tempo come meglio ritiene opportuno.

MARCO BOATO. Cercavo di collaborare, ma non è stata compresa la mia intenzione: mi stavo semplicemente scusando con il ministro per la sintesi delle questioni che sottoporro alla sua attenzione.

Condivido l'impostazione generale della relazione introduttiva e rinnovo al ministro, come già ho avuto modo di fare nelle settimane scorse, il mio augurio di buon lavoro.

La questione istituzionale cui il ministro ha accennato è all'ordine del giorno della Giunta per il regolamento (sono uno dei due relatori di proposte in materia): a prescindere da quanto deciderà la Giunta, il ministro ha avanzato una proposta condivisibile che l'ufficio di presidenza della I Commissione potrebbe affrontare in tempi rapidissimi, istituendo un Comitato per la sicurezza e l'ordine pubblico (ad esempio, in seno alla Commissione giustizia esiste un Comitato carceri); sarei contrario a ricostituire una Commissione sul modello di quella del passato. Credo, dunque, vada accolta positivamente la sollecitazione del ministro, lasciando impregiudicata la questione di carattere più generale, che la Giunta per il regolamento sta affrontando.

Non mi pare sia stata citata da altri Colleghi la questione del Corpo dei vigili del fuoco: percepisco, anche avendone discusso con addetti ai lavori, una preoccupazione riguardo ad un rischio di omologazione, sia pure in forma civile, dei vigili del fuoco in una sorta di altra polizia. È giusta la preoccupazione, sotto il profilo della difesa civile, di un'eventuale aggressione NBC, ma uno slittamento progressivo dei vigili del fuoco su un terreno improprio rischia di lasciare scoperto quello di loro competenza.

Il Collega Bressa si è diffuso sul tema della devoluzione: egli non appartiene al mio gruppo, ma condivido quanto ha affermato. Il ministro ha parlato di devo-

luzione sotto il profilo *de iure condendo* mentre, *de iure condito*, l'articolo 118 della Costituzione, terzo comma, indica che la legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e regioni nelle materie di cui alla lettera *b)* ed *h)* del secondo comma dell'articolo 117. La lettera *b)* verte sul tema dell'immigrazione mentre la lettera *h)* sull'ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale. La Costituzione contiene già la previsione, in capo al Parlamento, alla legge statale e all'iniziativa del Governo, di una forma di coordinamento in materia di immigrazione, sicurezza ed ordine pubblico tra Stato e regioni. Si tratta di un'impostazione completamente diversa da quella prevista con la cosiddetta devoluzione, ma si collocherebbe nella linea che il ministro ha tratteggiato poco fa, che condivido e che coincide con quanto approvato con la riforma del titolo V della Costituzione.

Riguardo all'articolo 41-bis, sono pienamente d'accordo sulla questione della barriera nel rapporto tra carcere ed organizzazione mafiosa all'esterno; tuttavia, si pone il problema di ciò che questo articolo rappresenta non rispetto al rapporto interno/esterno ma al carcere nel suo interno, in riferimento all'articolo 27 della Costituzione e alle sentenze della Corte costituzionale (tale problema lo sta discutendo la Commissione giustizia e, quindi, non lo approfondisco).

Condivido le Sue affermazioni sul terrorismo, ma vorrei sottolineare la discrasia fra le stesse, fermo restando l'attenzione e la vigilanza sotto il profilo del terrorismo internazionale, e l'allarme sociale che viene gettato in modo sistematico rispetto all'Italia come possibile terreno di aggressione terroristica.

Il nostro paese può anche essere oggetto di tali atti, ma un continuo allarme sociale su tutto ciò crea solo ansia e paura nella popolazione, non aumenta la vigilanza e non evidenzia i problemi reali che lei ha giustamente indicato. Per quanto riguarda il terrorismo interno, ahimè, Marco Biagi scriveva su *Il Sole 24 ore* (il giorno in cui è stato assassinato c'era un suo bellissimo editoriale in prima pagina), che è studiato scientificamente dai terroristi ed è il primo giornale che leggono e, addirittura, schedano: quindi, non occorre avere informatori all'interno del Ministero del lavoro. A mio avviso, la cultura del sospetto è pericolosa, come gettarlo su persone che lavorano all'interno dei ministeri senza elementi di prova, sapendo anche come hanno operato i terroristi in questi decenni ed avendo elementi che ci permettono di individuare le fonti.

Per quanto riguarda i Servizi segreti, la questione più delicata è quella delle cosiddette garanzie funzionali perché esiste un problema di tutela degli operatori dei Servizi segreti ma anche il rischio dell'impunità rispetto ad eventuali deviazioni e crimini che vengono commessi.

Per ciò che concerne la questione dell'immigrazione, le sue affermazioni sono condivisibili - più volte in questa Commissione abbiamo cercato di discutere del governo del fenomeno e delle sue cause - ma Le chiedo quale sia la situazione in materia di diritto d'asilo perché tale tema è stato affrontato e non risolto nella scorsa legislatura, trattato marginalmente in questa e tuttora non risolto.

MARCELLA LUCIDI. Anch'io esprimo un apprezzamento nei confronti del ministro per la parte introduttiva del suo intervento relativa al riconoscimento della sede parlamentare: non è ricorrente da parte del suo Governo mantenere questo stile e questo rispetto dell'ambito parlamentare, sia per il confronto con la Commissione e con il Parlamento sia per la necessità e l'esigenza di istituire una specifica Commissione che si occupi della sicurezza interna. Con riferimento a quest'ultima, i Democratici di sinistra hanno presentato, tramite il loro presidente, una proposta di modifica regolamentare. Credo che sia molto più importante istituire una Commissione parlamentare che un Comitato interno alla stessa perché oggi le competenze sulle Forze di polizia sono scisse in più settori ed ambiti parlamentari: questa Commissione ha competenza per la sicurezza e per la Polizia di Stato ma le questioni relative all'Arma dei carabinieri si trattano nella Commissione difesa, quelle del Corpo forestale dello Stato nella Commissione Agricoltura, quelle della Guardia di finanza nella Commissione Finanze e quelle della Polizia penitenziaria nella Commissione giustizia.

Credo che questa anomalia, della quale hanno fatto le spese non solo il lavoro parlamentare ma le stesse forze di polizia interessate negli ultimi anni da una serie di riforme molto importanti, debba essere risolta con un atto di maggior coraggio rispetto a quello di prevedere l'istituzione di un Comitato che, comunque, rimarrebbe vincolato ad alcune competenze specifiche già proprie della Commissione affari costituzionali. I Democratici di sinistra hanno presentato una mozione sul tema della sicurezza, su cui chiederemo un confronto parlamentare perché, attualmente, i temi della sicurezza interna si connettono fortemente a quelli della sicurezza esterna. Signor ministro, il titolo V

della Costituzione non è tangenziale al ragionamento odierno perché i canoni costituzionali non sono indifferenti nella ricerca e nella definizione di un modello di sicurezza per il nostro paese.

Allora, all'interno di un modello composto, così come Lei l'ha chiamato, quante e quali forze di polizia debbono esserci? Nell'idea del Governo quali competenze debbono avere le polizie locali e da chi sono stabilite e governate queste funzioni? Quali compiti intendete dare alle forze di polizia? Sta cambiando la concezione di sicurezza: l'ANCI e la Conferenza delle regioni hanno lavorato intorno ad un modello, ad un'idea e ad un concetto di sicurezza molto più ampio dell'ordine e della sicurezza pubblica, cioè intendono la sicurezza come miglioramento delle condizioni e delle qualità di vita dei cittadini e, quindi, con l'assunzione di una serie di progetti.

Cosa pensa di questo lavoro e di questo progetto che è completamente diverso dal tema della *devolution* che si sta affrontando al Senato? Quali progetti avete per le vittime dei reati? Nella scorsa legislatura il ministro Fassino ha istituito presso la Commissione giustizia un Comitato di studio che ha coinvolto i familiari e le associazioni delle vittime delle stragi, del terrorismo e della criminalità diffusa.

Quella Commissione ha elaborato un testo che giace nei cassetti del ministro Castelli. Chiedo a Lei, nella sua qualità di ministro dell'interno, che oggi ha dimostrato di essere attento al tema della criminalità, di recuperare dal cassetto quel progetto, di discuterlo e dirci cosa ne pensa, se eventualmente lo conosce già. Le chiedo anche di considerare la necessità, se la condivide (e questa è una domanda), di predisporre in ambito parlamentare progetti di legge che rechino stanziamenti di risorse verso progetti di mediazione dei conflitti, di rafforzamento dei protocolli per la sicurezza urbana e di sostegno alle vittime.

Sulla polizia di prossimità, una sorta di araba fenice, noi abbiamo portato a compimento, sotto il Governo dell'Ulivo, una serie di leggi in quella direzione. Ne ho sentito molto parlare anche nel corso di questa legislatura. Le chiedo però, rispetto alle cose che ci ha detto, dove prendiamo il personale. Signor ministro, è stato affermato in questa Commissione che la legge sull'immigrazione avrebbe comportato - come di fatto sta avvenendo - un sovraccaricamento delle nostre forze di polizia in relazione al dispiegamento del personale occorrente per l'attuazione della legge medesima. Come facciamo a dire che vogliamo fare anche la polizia di prossimità? Abbiamo l'impressione che il personale non ci sia. Non è forse il

caso di riaprire la graduatorie dell'ultimo concorso espletato per agenti di polizia? Come motiviamo il personale in riferimento al fatto che (come diceva prima il collega Bressa) volete con delega metter mano alla riforma del procedimento disciplinare e non vi state preoccupando (e le chiedo di farlo) di adottare un nuovo regolamento dei servizi? Così come facciamo con i doveri, dobbiamo anche trattare dei diritti del personale. Signor ministro, dove intendete inserire la norma che riapre il termine per la riparametrazione? Questo glielo abbiamo chiesto e continuiamo a chiederlo. È scaduta la delega e dovete accompagnare lo stanziamento di risorse con una riapertura del termine per il suo esercizio. In quale provvedimento intende disporla? I dirigenti, signor ministro, sono gli esclusi perenni dall'interesse parlamentare della maggioranza, perché non hanno una contrattualizzazione e risorse in loro favore.

Lei ha parlato anche di sicurezza integrata. Sono d'accordo. Occorre mettere insieme tutte le risorse di cui disponiamo contro la criminalità. Sono d'accordo che l'immigrazione non è una questione di polizia, ma le dico anche, signor ministro, con molta sincerità che io da queste affermazioni mi sento un po' raggirata e reagisco come i bambini. Le dico: il re nudo! Ritengo che ciò stia dimostrando la velleità dei ragionamenti che avete svolto in campagna elettorale. Lei non ha parlato di certezza della pena, ma allora parlavate di certezza della pena quando noi chiedevamo sicurezza integrata. Oggi Lei qui ci dice che ci vuole sicurezza integrata. Grazie, ma sono veramente allarmata rispetto al fatto che il tema della sicurezza viene affrontato dal suo Governo e dalla sua maggioranza un giorno sì e un giorno no, a seconda delle convenienze non dei cittadini ma della ragion politica del suo schieramento. Infine, chiedo di sapere quali accordi tra quelli da Lei citati siano specificamente accordi sull'immigrazione. Considerato che Lei ha parlato di integrazione degli immigrati, Le chiedo cosa pensa della possibilità di concedere il voto nelle elezioni amministrative agli immigrati che risiedono da tempo nel nostro paese.

GIANNICOLA SINISI. Signor Ministro, noi siamo da sempre convinti che la pubblica sicurezza abbia bisogno di un responsabile unico; aggiungo che siamo sempre stati convinti che debba essere lei l'autorità responsabile delle politiche di sicurezza a livello nazionale. Però ci sono degli elementi di equivoco che sono stati introdotti, rispetto ai quali Le faccio una domanda. Il maggior elemento di equivoco introdotto rispetto alla questione dell'unitarietà della pubblica

sicurezza sta nel progetto di legge sulla *devolution*, che attribuisce la competenza esclusiva alle regioni in materia di polizia locale. Allora, signor Ministro, Le chiedo se consequenzialmente intenda prendere delle iniziative affinché vi sia una distinzione. Ciò anche perché, se si tratta di polizia municipale, è il caso di chiamarla con nome e cognome. Anche in tal caso c'è bisogno di una legge quadro, perché il sistema della sicurezza si tenga tutto insieme. Immaginare che possa essere affidata alle competenze regionali l'elaborazione di una normativa quadro in materia di polizia municipale mi sembra che non sia grandemente condivisibile. Dovrebbe rimanere quanto meno una competenza concorrente, come noi auspichiamo.

Però, signor Ministro (e passo alla seconda domanda), il problema non nasce solo da un desiderio di non dividere il paese, ma da un'esigenza effettiva di dare un sistema di sicurezza che colmi il bisogno avvertito dai cittadini. Io sono impegnato anche in un'esperienza a livello locale, in base alla quale le posso dire che abbiamo ormai un modello delle forze di polizia organizzato in base ad un sistema sociale che non esiste più. Nel rapporto tra tempo del lavoro e quello libero quest'ultimo prevale grandemente in termini di problematiche della sicurezza. Nelle nostre città la scoperta delle forze di polizia durante gli orari serali e di notte è ormai avvertita dai cittadini come un fatto insopportabile. Allora, per non farla troppo lunga, credo che il Ministero dell'interno dovrebbe mettere mano ad una proposta di razionalizzazione delle forze di polizia, (soprattutto all'indomani della legge sull'Arma dei carabinieri come quarta forza armata), affinché si possa ricondurre effettivamente sotto l'autorità nazionale della pubblica sicurezza il coordinamento anche operativo delle forze di polizia. C'è bisogno di fare oggi qualcosa in più rispetto a quanto era necessario con il Comitato nazionale per l'ordine e la sicurezza pubblica. C'è bisogno, a mio avviso (e in tal senso formulo delle proposte), che ci siano delle competenze nuove nell'ambito del Ministero dell'interno, affinché si possa meglio analizzare il bisogno di sicurezza di cittadini. Occorrono professionalità che non sono soltanto quelle degli operatori della pubblica sicurezza: psicologi, sociologi, criminologi che aiutino a capire dove sta la domanda e il bisogno. Va riorganizzata la presenza delle Forze di polizia sul territorio, perché il fatto che, nel momento in cui la domanda di sicurezza aumenta, la scoperta delle forze di polizia aumenta altrettanto proporzionalmente non è più sostenibile. La limitazione che nelle città le strutture di polizia operino ad orario limitato rappresenta

una questione su cui pure bisognerà che qualcuno (mi auguro che lo faccia Lei) metta mano.

Signor Ministro, noi abbiamo avviato la pratica delle denunce a domicilio da parte dei disabili e degli anziani durante il Governo dell'Ulivo. Mi auguro che sotto questo Governo, con la responsabilità della sua maggioranza, si possa fare un passo in avanti. C'è il problema enorme dell'assistenza alle vittime dei reati, che riguarda l'assistenza amministrativa e personale di queste persone. Non basta andare a casa loro a raccogliere la denuncia. C'è bisogno di qualcuno che assista psicologicamente la donna che ha subito un abuso e che ciò avvenga nel luogo in cui si riceve la denuncia. C'è bisogno che l'anziano possa avere il sostegno amministrativo per duplicare la carta di identità che gli è stata rubata, perché per lui è una tragedia andare a fare il duplicato di un documento che io mi auguro diventi elettronico al più presto e non sia più a scadenza. Ugualmente, se gli hanno rubato le chiavi di casa, occorre che ci sia qualcuno che gli vada a sostituire la serratura. Questo è il passo in avanti che noi dobbiamo fare per dare sicurezza ai cittadini e solidarietà alla nostra comunità. In questo senso le formulo delle richieste di riflessione sugli argomenti di cui ho appena detto.

Sulla questione dell'immigrazione, il Ministro ha la nostra comprensione per l'atteggiamento politico ed umano che ha dimostrato; avvertiamo con un pizzico di amarezza il richiamo a non fare propaganda di parte sulle questioni della sicurezza e dell'immigrazione, non per polemica ma per essere stato per cinque anni coinvolto in questa materia, durante i quali ho ricevuto insulti dalla parte politica a cui appartiene il ministro. Vorremmo non semplicemente avere ragione, ma condividere il principio sacrosanto che l'onorevole Pisanu ha enunciato in questa occasione: sulla sicurezza dei cittadini e sui diritti delle persone non si dovrebbero compiere strumentalizzazioni di nessuna natura.

Sulle questioni dell'immigrazione non possiamo essere d'accordo non soltanto in merito alla legge che è stata discussa in Parlamento e che abbiamo contrastato, ma anche riguardo all'azione operativa del Governo: il ministro ha sottolineato l'importanza dell'accordo con la Tunisia, che però è stato stipulato nel 1998 del precedente Governo di centrosinistra.

Ritengo che la morale consista nel pensare ciò che si dice e viceversa. Cerco di pensare esattamente ciò che dico: ho apprezzato sinceramente le parole del ministro ma, all'inizio della legislatura, abbiamo chiesto di prestare attenzione agli accordi internazionali

perché, se non rispetteremo le quote di ingressi legali che abbiamo garantito all'Albania e alla Tunisia nel contesto di accordi internazionali, favoriremo l'immigrazione clandestina; infatti, un milione e mezzo di persone aspettano da tempo di poter ottenere una condizione di vita migliore. Il Ministro riconosce ora che tale problema poggiava su un fondamento serio: è preferibile che si formino code davanti nostri consolati che non dinanzi ai botteghini della criminalità organizzata dall'altra parte del Mediterraneo. Questa era la nostra politica delle quote sul tema dell'immigrazione.

Chiediamo di prestare attenzione al 2003, perché se le quote vengono decise a novembre, come è accaduto quest'anno, per 11 mesi avremo la pressione migratoria clandestina alle nostre frontiere, proprio perché si tratta di un fenomeno incompressibile, cui è necessario offrire un'opportunità legale. Non abbiamo mai sottovalutato le tragedie che sono avvenute in mare, e abbiamo sempre sostenuto che volevamo accogliere non solo i superstiti, ma soprattutto coloro che ne avevano bisogno e diritto. Non rivolgiamo al Governo l'accusa di aver condizionato gli eventi o, peggio ancora, determinato quelle morti; però una seria attività di prevenzione dell'immigrazione clandestina e di apertura dei flussi legali costituisce uno strumento per salvare tante vite umane.

Abbiamo creato noi nella scorsa legislatura il programma operativo nazionale sulla sicurezza, lo abbiamo ideato, sostenuto e realizzato, aprendo un canale con la Commissione europea che non esisteva; mi permetto di avanzare una preoccupazione in merito alla burocratizzazione del programma operativo nazionale, perché temiamo che possa diventare uno strumento per trovare risorse che, invece, avrebbero reperite nei bilanci. Il programma operativo nazionale non può costituire un'alternativa alla legge finanziaria: esso è uno strumento per lottare contro la mafia, sostenere le persone oneste nel Mezzogiorno d'Italia, favorire lo sviluppo ed i trasporti e non per trovare risorse che lo Stato dovrebbe reperire, ordinariamente, con la legge finanziaria.

Sul tema dei Servizi, esorto il ministro a non abdicare al suo ruolo e a non rinunciare a quella importante componente della sicurezza costituita dall'*intelligence*, che qualcuno vorrebbe collocare altrove.

ANTONIO SODA. Non so ancora se la sicurezza costituisca uno strumento per perseguire valori oppure se essa non rappresenti un valore in sé. Ricordo, ad esempio, che nella prima parte della Costituzione non

si fa mai cenno alla sicurezza, mentre nelle prime costituzioni democratiche (soprattutto quelle napoleonica, della Repubblica cispadana e cisalpina), accanto ai tradizionali valori democratici, veniva indicata proprio la sicurezza, come valore e come obiettivo dello Stato democratico. Se si potessero indicare dal punto di vista ideologico e filosofico i parametri per definire la sicurezza, mi ritoverei in pieno nella visione del mondo che il ministro ha espresso. Poiché condivido tale punto di vista, avanzo al ministro il rimprovero che farei ad un mio compagno di partito o di alleanza: alla sicurezza concorrono certamente le forze dell'ordine, le polizie, anche private, e anche la magistratura, ma solo quella inquirente. Non si tratta di una sottolineatura capziosa o polemica, perché il problema del coinvolgimento della magistratura giudicante nella cosiddetta lotta alla criminalità riguarda la questione della giustizia.

A me sembra che le linee programmatiche che il Ministro ha esposto si collochino nell'ambito del tentativo dei Governi dell'Ulivo e del centrosinistra di realizzare una politica di «doppio binario»: da un lato costruendo un'unità di indirizzo e di direzione della politica di sicurezza e dall'altro moltiplicando i soggetti protagonisti del governo della sicurezza.

Le linee programmatiche che sono state esposte si collocano nel tentativo compiuto dal precedente Governo di realizzare un centro unitario politico della sicurezza, coinvolgendo nello stesso tempo i vari soggetti protagonisti della politica di sicurezza attraverso le leggi ordinarie e l'articolo 118 della Costituzione (opportunitamente sottolineato dal collega Boato), collegato alla prima parte dell'articolo 117 riformato, che assegna allo Stato il ruolo di coordinamento e la competenza esclusiva in tema di sicurezza, di ordine pubblico e di immigrazione.

Allora, se c'è una qualche forma di continuità, ne prendo atto volentieri, anche se ha ragione l'onorevole Lucidi quando afferma che, purtroppo, su questo ci avete crocifisso. Sembrava che l'Italia, nelle nostre mani, e con questa politica, fosse diventata il terreno di scorribande della peggiore criminalità nazionale o internazionale. Oggi vi rendete conto che l'approccio non può essere né quello della «tolleranza zero» né quello della criminalizzazione di tutti i migranti né, infine, quello della rescissione del nodo tra fenomeni sociali, economici e criminosi. Tuttavia, questa polemica la possiamo superare.

Se è questa la politica, io mi aspetto che quanto avremmo dovuto fare noi, in continuità con essa, lo possa fare anche lei, lo possa fare anche questo

Governo. Che cosa non ha funzionato e che cosa non funziona in questa politica di doppio binario? Mi interrogherei su questo perché sia la percezione che abbiamo, sia i primi dati (attendiamo gli altri a gennaio, in occasione della inaugurazione degli anni giudiziari) mostrano una crescita ed espansione dei reati, una più sostenuta diffusione dell'impunità, un aumento del numero oscuro dei reati, vale a dire di quelli che non sono neppure denunciati, e un aggravamento della frattura fra prevenzione e repressione nel nesso ontologico, causale, fisiologico. Al contrario, c'è un nesso inquinante tra funzione di prevenzione e funzione giurisdizionale: interpreto così alcuni interventi da parte delle procure e leggo in questo modo anche l'intervento della procura di Cosenza, vale a dire come una confusione tra funzione giurisdizionale e funzione di prevenzione.

Che cosa non ha funzionato nel momento in cui, moltiplicandosi i soggetti protagonisti della politica di sicurezza, si è ridotto il livello di efficienza nel governo della stessa, intesa come servizio per i cittadini? Qual è lo stato dei lavori nel rapporto tra l'autonomia delle singole forze di polizia e il coordinamento, la centralità, l'unità? Ricordo il grido di sofferenza del ministro dell'interno Jervolino, che è stata anche presidente di questa Commissione per molti anni, quando invocò la necessità della centrale unica operativa anche dal punto di vista fisico e non solo formale. In occasione dei fatti di Genova, abbiamo constatato quali conseguenze abbia determinato l'assenza di una centrale unica operativa, con una direzione politica vera, autentica. Che cosa non funziona e che cosa non ha funzionato, anche a livello parlamentare? L'onorevole Lucidi ha ricordato esattamente quale sia lo stato di impotenza del Parlamento in questa funzione unitaria, nel momento in cui continuiamo ad avere la frantumazione delle competenze in tante Commissioni, e il dispendio di energie che questo determina. Desidero ricordare, con senso autocritico nei confronti della mia parte politica (non nei miei personali riguardi perché io espressi voto contrario), questo eccesso di autonomia dell'Arma dei carabinieri che, nei momenti cruciali della gestione dell'ordine pubblico e della sicurezza, dal punto di vista ordinamentale ormai ha gli strumenti normativi per sottrarsi al coordinamento.

Penso che un Ministro dell'interno che voglia approfondire e correggere, ove ne condivida lo spirito di fondo, la politica del doppio binario - che prevede unità, da una parte, e moltiplicazione dei soggetti protagonisti del governo della sicurezza, dall'altra -

debba fermarsi a capire dove abbiamo sbagliato, se abbiamo sbagliato, dal punto di vista ordinamentale e debba individuare che cosa si può correggere, cosa approfondire e che cosa portare avanti. Altrimenti, penso che una funzione di guida, di indirizzo, di coordinamento e di impulso nelle questioni della sicurezza non ci sarà e fra cinque anni ci ritroveremo a discutere sempre gli stessi problemi.

Vorrei dedicare anche una annotazione al tema del cittadino, delle vittime dei reati e del non funzionamento dei meccanismi della sicurezza e della giustizia. Recentemente, mi è stato segnalato il caso di un cittadino che fu tratto in arresto nel 1997, scarcerato nel 1999 con ordinanza di annullamento, da parte della Corte di Cassazione, della custodia cautelare, fu assolto in primo grado, con formula piena, nel 2000 e la assoluzione fu confermata alla fine del 2000. Pur avendo esercitato immediatamente l'azione riparatoria, per ottenere quel risarcimento che, per quanto modesto (noi l'avevamo portato ad un miliardo), ha una sua funzione, ancora attende la fissazione dell'udienza per la riparazione di questo arresto illegittimo. Dal punto di vista normativo è tutto perfetto: dopo l'arresto si può ricorrere al tribunale del riesame, alla Corte di Cassazione, si può essere assolti, possono essere attivati meccanismi di riparazione. Poi tutto si inceppa, tutto non funziona. Bisognerebbe compiere una riflessione, fermandosi per capire dove abbiamo sbagliato e dove possiamo correggere, dal punto di vista ordinamentale, e verso quale direzione proseguire in base a quella filosofia sulla quale concordo, cioè che il problema della sicurezza è un problema di valori. Così sciolgo anche quell'iniziale punto interrogativo.

CARLO LEONI. Dal momento che i Colleghi del gruppo parlamentare cui appartengo, e altri dell'opposizione, hanno svolto considerazioni di carattere generale che condivido e faccio mie, vorrei rivolgere al ministro alcune domande di dettaglio.

Già altri colleghi hanno spiegato che cosa abbia significato per noi, che abbiamo visto il centrodestra condurre una lunga campagna, alla fine elettorale, ma per lunghi anni propagandistica, sul tema della immigrazione e della sicurezza, ascoltare in questa sede la sua affermazione che su questi temi non devono essere fatte polemiche e, soprattutto, non deve essere cercato un facile consenso. Tale consenso è possibile ottenere non soltanto polemizzando contro altri ma anche proponendo misure che, se non specificate nel dettaglio, possono apparire semplicemente come *slo-*

*gan*. Cito l'esempio del poliziotto di quartiere: è una parola d'ordine molto semplice che arriva direttamente ai cittadini. Lei ha illustrato questo argomento. Tuttavia, le chiedo di specificare il più possibile nel dettaglio come intenda realizzare una misura di questo tipo, date, peraltro, le difficoltà ordinamentali ricordate poco fa dal Collega Soda e considerate, comunque, le difficoltà di coordinamento tra le diverse forze di polizia che sussistono, ormai, da moltissimo tempo. Vorrei sapere se ci sia un piano concreto di realizzazione di questa misura. Se questo piano non ci fosse, sarebbe meglio che tutti sospendessero l'agitazione di questo proponimento, proprio nell'ottica della sua esortazione conclusiva. Perciò, le chiedo in che modo il suo ministero intenda realizzare questa misura.

Lei si è anche riferito, signor ministro, alla raccolta delle denunce a domicilio. Si tratta di una iniziativa molto importante. Il Collega Sinisi ha ricordato che la si iniziò nel corso della precedente legislatura con riguardo non soltanto ai soggetti anziani e disabili ma anche ad altri. Vorrei sapere con quali altri soggetti e, anche in questo caso, come e con quali forze e strumenti la si intenda realizzare.

Un argomento già affrontato sul quale desidero ritornare riguarda il cosiddetto disegno di legge sulla *devolution*, laddove si afferma che le regioni hanno competenza esclusiva sulla polizia locale.

Vorrei sapere cosa intende esattamente il Governo, perché leggo su *Il Giornale* di oggi - un quotidiano che non è della mia parte politica - un'affermazione del collega Alfredo Mantovano in cui dice che la polizia locale deve diventare una sorta di ufficio regionale di coordinamento tra le polizie comunali e provinciali, con compiti anche di formazione ed istruzione del personale.

Si intende questo o altro da parte del Governo e della maggioranza? Infine, sulla questione dell'immigrazione, quante e quali nuove intese bilaterali sono state siglate negli ultimi mesi?

MICHELE SAPONARA. Signor Ministro, dalla stampa abbiamo appreso della condanna riportata da tre agenti a Milano, della manifestazione di solidarietà organizzata dalle volanti e dell'intervento di un ispettore del Ministero. Non conosco gli atti e, quindi, non so se la sentenza di condanna sia ancorata a una serie di risultanze processuali valutate serenamente. Nella mia esperienza posso dire che a carico delle forze di polizia non c'è una presunzione di innocenza, come dovrebbe essere per tutti, ma addirittura una presunzione di colpevolezza, così come in passato con citta-

dini considerati di serie B, tant'è vero che lo stesso Pasolini intervenne a difesa dei ragazzi provenienti da un certo strato sociale.

Attesa questa situazione, ci sono state delle interrogazioni alle quali il ministro risponderà nella sede competente.

GIUSEPPE PISANU, *Ministro dell'interno*. Oggi c'è stata una risposta in sede di *question time* da parte dell'onorevole Giovanardi.

MICHELE SAPONARA. Comunque, vorrei sapere se a questi agenti, alle forze di polizia - che svolgono un lavoro pericoloso, ingrato e meritorio - venga assicurata una difesa valida ed idonea a vincere questa presunzione di colpevolezza. Inoltre, vorrei segnalare che il dovere dello Stato di assicurare una valida difesa è pari a quello che garantisce ai collaboratori di giustizia. Non so se questi ultimi abbiano bisogno di una valida difesa ma gli avvocati dei collaboratori di giustizia si sono arricchiti... Comunque, vorrei raccomandare al ministro di affrontare la questione della difesa a tutti i livelli delle forze di polizia.

FILIPPO MANCUSO. Vorrei formulare, più che delle domande, delle provocazioni di tipo legislativo, politico ed organizzativo. La prima si collega alla notizia della sua iniziativa di interpellare un ufficio giudiziario ai sensi dell'articolo 118 del codice di procedura penale, che abilita la richiesta di notizie o copia di atti in sede di indagini; tale richiesta può essere accolta o respinta motivatamente, ma è il momento significativo del collegamento fra l'esercizio della giurisdizione inquirente e del potere di sicurezza.

Mi pare che su questa disposizione lei avrebbe cercato di attingere notizie a Cosenza. Siccome questo è uno strumento lungimirante, importante e, se gestito bene, decisivo, mi permetto di chiederle, rispettando la sua eventuale riservatezza, se il concetto di utilizzare la norma dell'articolo 118 faccia parte del suo atteggiamento programmatico e, in concreto, se vi siano altri casi - ed eventualmente con quale esito - nei quali lei ne abbia fatto esercizio. Il secondo argomento riguarda, forse anticipando e lasciando dubitare dell'opportunità della sede, il gravissimo problema - umanitario, umano, giurisdizionale e, al tempo stesso, ordinamentale di tipo esecutivo - relativo all'articolo 41-bis dell'ordinamento penitenziario. Quali sono il suo pensiero e la sua intenzione per fare in modo che il nostro ordinamento non riceva in via definitiva ciò che considero un vero obbrobrio e un regresso di civiltà?

Lei può benissimo far riferimento all'incompetenza o, comunque, all'intempestività ma, conoscendola, stimandola, e rimpiangendola, se non può darmi una risposta, riversi su questo problema tutta l'intensità del suo senso morale e di giustizia perché, se il commercio umano le è sembrato schiavistico, questo non è cosa migliore. Ogni qualvolta entro nelle carceri per conoscere, o ribadire una conoscenza, ne esco sconvolto per il modo in cui è amministrato, finora, l'articolo 41-bis: i trattamenti che ricevono sia pure delinquenti consacrati e pericolosissimi non si usano neppure nei circhi equestri.

In terzo luogo, se non erro vi sono almeno una ventina di vacanze nelle prefetture italiane. Siccome questa necessaria copertura comporterà, vista anche la comunicazione esistente fra le carriere prefettizie e dei questori, anche un movimento consequenziale dei questori, quando intende coprire queste vacanze? In particolare, per quanto riguarda i questori, l'eventuale interdetto del capo della polizia è per lei cosa decisiva o l'eventuale suo potere nel diritto di individuazione di nomina dei questori è subordinato a quello - e, in questo caso, sarebbe di puro fatto - del capo della polizia?

MARCELLO PACINI. Il Ministro ha trattato due argomenti di particolare rilevanza, di cui il primo riguarda l'immigrazione. Signor Ministro, lei ha usato belle parole sulla necessità di contrastare la clandestinità, governare l'immigrazione e combattere il traffico degli esseri umani. Queste parole sono state sottoscritte da tutti - mi pare non potesse essere diversamente proprio per l'esigenza morale che ponevano - ed hanno evidenziato i problemi del grande traffico e dell'immigrazione internazionale (lei ha calcolato che circa un milione e 500 mila di uomini e donne sono potenzialmente pronti ad emigrare dalle coste dell'Africa). Questo ci deve suggerire che la dimensione del fenomeno, tenendo conto anche di tutto il problema del bacino del Mediterraneo e considerando le dinamiche legate alle giovani classi emergenti dei paesi arabi, è davvero rilevante.

Si è di fronte, dunque, ad una grande pressione migratoria che si può risolvere completamente soltanto promuovendo e garantendo in quei paesi sviluppo economico, democrazia e prevenzione dei conflitti. Reputo si tratti di un problema che non si può semplicemente pensare di risolvere attraverso un intervento unilaterale, da parte di un paese come l'Italia, relativamente piccolo e modesto, proprio perché il momento è epocale e il fenomeno di straordinaria entità.

Soprattutto non possiamo limitarci a leggere quanto accade soltanto in termini di questione migratoria: occorre infatti contestualizzare le dinamiche in corso, inserendole in un quadro più ampio. È prioritario intervenire nel senso della prevenzione dei conflitti, affrontando gli eventi in esame in seno ad un approccio europeo: mi riferisco cioè ad un problema di sicurezza euromediterranea. Infine, ribadisco, esiste una prioritaria esigenza di promozione democratica in questi paesi unitamente alla diffusione di meccanismi autopropulsivi di sviluppo economico.

Personalmente, mi colloco tra i molto moderati riguardo alla questione dell'assunzione di responsabilità a proposito delle ragioni del sottosviluppo nei territori considerati, ritenendo che la ragione di quella condizione, per gran parte, risieda nella non ancora compiuta modernizzazione culturale di certe aree. Comunque, non voglio affrontare oltre tale problema.

Ritengo che l'importante pressione migratoria non ci debba però far dubitare della bontà della legge appena varata, la quale anzi è ottima, credo una delle migliori che potesse essere approvata oggi in Italia, in considerazione anche delle esigenze del mercato del lavoro italiano che - ce ne dimentichiamo sempre - non è poi così rosea: esiste ancora una grandissima disoccupazione strutturale da risolvere, mantenuta e confermata dall'immigrazione crescente, sinora non ben governata e ancorata alle reali esigenze del paese.

Inoltre vi è ancora un aspetto da considerare che reputo debba venire compreso, ovvero quello della capacità di integrazione della nostra società. Siamo noi italiani a dover essere capaci di accettare e valorizzare chi viene da fuori; certamente saremo meno maturi di altri, ma siamo noi a dover compiere questo passo. Ritengo in ogni caso sia importante partire dalla conferma della bontà della legge appena approvata. Mi chiedo se sia già possibile attivare delle campagne di dissuasione, attraverso la televisione, per esempio, tenuto conto che spesso le catene migratorie nascono proprio a partire da una cattiva informazione. «Andare in America», come si diceva intorno alla fine dell'ottocento, come anche il titolo di un bel film sull'immigrazione albanese, non è spesso risolutivo. In fondo l'Italia e l'Europa appaiono come un'«America», terre di prosperità: ebbene, a questo proposito ritengo sia necessaria una campagna informativa sulle reali condizioni in cui si trova il nostro paese. Ciò potrebbe forse facilitare l'interruzione di questo enorme flusso migratorio, non certamente gestibile attraverso il sistema delle «quote», che certamente sarebbero stratosferiche e di dimensioni non controllabili.

La seconda osservazione parte dallo spunto fornito dal rapporto al Parlamento del Ministero dell'interno, per la parte relativa al terrorismo e all'eversione. Leggo testualmente: «È stato notato il tentativo del settore più fondamentalista di infiltrazione in alcune lobby di culto presenti nel nostro paese». Si parla del terrorismo internazionale e in particolare di matrice islamica: questa notazione viene confermata successivamente sottolineando che, accanto ad altri fattori, è stata rilevata una «compenetrazione difficilmente districabile fra le iniziative di solidarietà religiosa e umanitaria e quelle di supporto ai combattenti islamici». Questi dati in realtà non mi hanno sorpreso, perché già dalle notizie di stampa specie di corrispondenza tra paesi stranieri e in particolare di origine statunitense, è stato rilevato come in generale vi sia l'utilizzo improprio del luogo religioso, in questo caso della moschea, per svolgere attività di propaganda «eversiva», arruolando militanti capaci di essere attivi, in un secondo momento, in fenomeni terroristici. Vi sono anche notizie stampa provenienti dai paesi europei a conferma di ciò.

In merito a tale problema - rilevato dal Ministero dell'interno, contenuto e riassunto in questo rapporto - si certifica una nuovissima emergenza che né cinque né tre anni fa ci saremmo aspettati, e che è esplosa con il tragico e drammatico episodio dell'11 settembre, il quale ha rappresentato soltanto la punta dell'*iceberg* di una catena più complessa. Il rapporto conferma tale pervasiva azione di penetrazione terroristica, con un chiaro uso improprio del luogo religioso.

In base alla mia esperienza di frequentazione dell'Assemblea dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione economica in Europa - io sono capo delegazione per il nostro Parlamento - ho avuto la possibilità di capire come il problema del rapporto tra l'espressione di proselitismo religioso e propaganda, promozione e infine arruolamento per motivazioni eversive sia un fatto generalizzato. La mia domanda conclusiva è la seguente: quale è l'impegno del ministero per potersi attrezzare e combattere questa novità emersa negli ultimi tempi? Non si ritiene utile anche l'esperienza dei delegati parlamentari all'Assemblea dell'Organizzazione per la sicurezza e cooperazione in Europa, ai fini di un contributo dinanzi al problema in atto?

LUCIANO DUSSIN. Signor Ministro, in termini di sicurezza dei cittadini, le dico molto francamente che, se la sinistra durante gli anni del suo governo non ha garantito adeguate risposte al riguardo, la Casa delle

libertà sta effettivamente rischiando di conseguire eguali risultati, perché i segnali provenienti dal territorio sono poco confortanti. Non so se sono io ad essere sfortunato, ma nella mia provincia, Treviso, leggendo semplicemente i quotidiani locali si ha l'impressione di passare in rassegna un vero e proprio bollettino di guerra (violazioni di domicilio, furti in abitazione, istituti di credito quotidianamente assaltati, comuni con 18 mila abitanti che da gennaio a fine ottobre hanno registrato 660 reati denunciati). A titolo esemplificativo, per dimostrare lo stato di allarme crescente, ricordo che addirittura il parroco di un paese ha invitato i cittadini ad informarlo di movimenti «estranei» durante le ore notturne così da metterlo in condizione di suonare le campane per richiamare l'attenzione di chi di dovere (questa vicenda è realmente accaduta e finita, tra l'altro, addirittura su tutti i quotidiani nazionali).

Al di là di questo, noi registriamo anche il seguente fenomeno: molto spesso le operazioni brillanti della polizia hanno consegnato alla giustizia i delinquenti, però tale operato quasi sempre è stato mortificato proprio dalla perpetrazione di questi reati che affliggono la cittadinanza.

Di recente una banda è stata arrestata dopo 47 assalti in supermercati, dopo aver terrorizzato due regioni. Presso il rifugio dei componenti è stato addirittura ritrovato un arsenale. Ebbene, dopo sei mesi li hanno ritrovati mentre stavano rubando un'altra volta dentro un supermercato.

Ieri l'altro hanno arrestato gli autori di venticinque assalti ad istituti di credito (il che vuol dire terrorizzare una provincia intera). Si trattava di appartenenti ad una banda che sei mesi prima aveva assaltato un furgone portavalori a colpi di bazooka, portando via la bellezza di quasi dieci miliardi di lire. Un invito che le rivolgo (se ci fosse il ministro della giustizia farei altrettanto) è questo: a livello di Governo bisogna insistere nel mettere mano al funzionamento del sistema giudiziario. Ad esempio, dai dati relativi agli ultimi dieci anni risulta che i processi andati in prescrizione per decorrenza dei termini sono decuplicati. Eppure mi consta che ci sia un esercito di magistrati in questo paese e non un organico sottodimensionato che possa portare a simili conseguenze. Si tratta di cose che vanno chiarite.

Le faccio una sollecitazione. Cerchi, se le è possibile, di attuare una migliore distribuzione delle forze di polizia nelle varie regioni. Attualmente la Lombardia è all'ultimo posto, il Veneto al penultimo. Se dovessimo basarci su una mera media aritmetica

(so che i conti non si fanno così e lo premetto) in Lombardia dovremmo avere diecimila agenti di polizia in più, nel Veneto settemila. Non pretendo tanto, ma neanche che la risposta sia quella di spostare dieci unità di polizia per i rinforzi occorrenti. Questa non sarebbe una risposta accettabile per i cittadini.

Mi va benissimo il suo discorso relativo all'unitarietà dell'intervento per la tutela della sicurezza nel paese; ancora meglio mi va quanto lei ha affermato prima, quando ha ricordato che la polizia locale amministrativa non ha solo compiti burocratici ma anche delle funzioni che vanno dalla pubblica sicurezza alla polizia giudiziaria. Un maggior coordinamento di queste forze (che potrebbe anche essere gestito dalla regione) francamente ci conforta in previsione futura.

Se le sarà possibile darmi una risposta (magari in un secondo tempo, vista l'ora) relativamente alla distribuzione delle forze dell'ordine, le sarei grato. Mi scuso se faccio l'esempio di dove vivo, ma è lì che tocco con mano la realtà: non è possibile che in un bacino di centomila abitanti ci sia una sola pattuglia che perlustra le strade di notte. A fronte di centomila persone (ci saranno almeno cinquemila lavoratori che fanno i turni nelle più svariate attività produttive) non è pensabile che nella situazione di emergenza in cui continuiamo a trovarci che ci siano solo dieci persone impegnate a garantire la sicurezza.

VINCENZO NESPOLI. Ringrazio il Ministro, perché la sua relazione ci ha fornito una serie di certezze ed ha dato modo di sviluppare un dibattito questa sera, anche se ci saremmo dovuti limitare a delle domande.

Ritengo innanzitutto di dover condividere alcune questioni che il ministro ha posto, proponendosi come ministro di garanzia rispetto alla necessità (valore condiviso da tutta la Nazione) della sicurezza. Si tratta di un bisogno primario del cittadino. In ciò credo che il ministro abbia fornito delle risposte importanti, anche rispetto ad interventi che hanno cercato di percorrere più il terreno della propaganda che quello del confronto sereno su alcune questioni su cui pure la politica si deve soffermare. Quando il Ministro riconferma che le politiche per la sicurezza debbono rientrare in un concetto di unitarietà (spettano al Governo e al Parlamento) credo che ci troviamo di fronte alla risposta più chiara ed esauriente anche a chi ha tentato in questa sede di anticipare un confronto, che andrà fatto al momento opportuno, sulla *devolution*.

Ritengo che il Ministro - quando si è soffermato sulla necessità della modernizzazione della struttura e degli interventi, quando ha sottolineato che una delle priorità è quella di favorire la polizia di prossimità e le polizie specializzate in certi settori - abbia indicato né più né meno quelli che sono stati gli obiettivi (perché non sottolinearlo) del programma elettorale del centrodestra. In base ad esso abbiamo ottenuto il consenso che ci permette oggi di governare legittimamente il paese. Anche la meraviglia di molti colleghi dell'opposizione sui concetti esposti dal ministro sull'immigrazione nasconde il sapore della propaganda a distanza. Noi abbiamo sempre sostenuto (ed era un impegno politico e programmatico) che ci fosse necessità di una legge adeguata sull'immigrazione. Ciò abbiamo fatto, senza mai pensare che il problema epocale dell'immigrazione si potesse risolvere con una semplice legge, che pure era doveroso approntare ed ora saper gestire nel tempo.

Vengo ad alcune questioni che dovrebbero interessare il ministero nei prossimi mesi. Vi è la necessità di collegare l'azione di prevenzione e di repressione degli organi di polizia ad altrettanta adeguatezza del sistema giudiziario. Noi dobbiamo garantire la certezza della pena e non è possibile che ad azioni di repressione non corrisponda una efficace azione giudiziaria.

Signor Ministro, rispetto alla questione relativa alla penuria degli agenti ed alla necessità di infoltire gli organici, noi abbiamo una visione un po' diversa. Riteniamo che forse in Italia (se considerassimo i dati numerici relativi agli uomini a disposizione) la disponibilità potrebbe essere considerata bastevole per un controllo del territorio anche più pressante dell'attuale. Riteniamo che esista una questione di fondo rispetto alla quale ci dobbiamo interrogare ed attendere una risposta dal ministro. Vi è necessità di liberare da compiti esclusivamente amministrativi gran parte degli organici di polizia a tutti i livelli, per poterli utilizzare in compiti veri e propri di polizia. Potremmo fare centinaia di esempi in proposito, che vanno dagli agenti di pubblica sicurezza relegati negli uffici a compilare modulistica per i passaporti, agli agenti costretti a fare gli autisti a funzionari dello Stato e potrei continuare. Su questo chiediamo una risposta chiara ed esauriente da parte del ministro.

Lei ha parlato della definitiva applicazione del voto elettronico, ma non ha indicato i tempi. Ci interessa invece sapere quando il popolo italiano sarà chiamato a votare elettronicamente. Ci teniamo a saperlo, non perché si tratti di un fatto statistico, ma in quanto rite-

niamo che anche su questo versante ci sia una politica di sicurezza da mettere in campo. Mi ricordava il collega Anedda, poiché il ministro conosce benissimo i problemi della Sardegna (l'incremento dei delitti, la non punibilità degli autori degli omicidi che non sono stati individuati), di porre una domanda riguardo a quali iniziative si intendono intraprendere al riguardo.

**PRESIDENTE.** Ricordo ai colleghi che alle 18 dobbiamo terminare i nostri lavori, ma dobbiamo ancora esaminare numerosi provvedimenti in sede referente; ritengo, dunque, opportuno riconvocare la Commissione al termine della seduta pomeridiana dell'Assemblea.

Ringrazio i colleghi che sono intervenuti e do la parola al ministro Pisanu per la replica.

**GIUSEPPE PISANU, *Ministro dell'interno.*** Chiedo al presidente ed ai colleghi di consentirmi di rispondere in una successiva seduta, oppure in altra forma, alle domande che richiedono una risposta in termini di quantità (perché non voglio correre il rischio di fornire risposte inesatte) e a quelle che riguardano la devoluzione. Su questo argomento, vorrei premettere immediatamente che ribadisco l'irrinunciabile unitarietà della direzione della politica di sicurezza, chiarendo al contempo che molteplici possono essere le forze ed i soggetti ad essa preposti nel rispetto della norma costituzionale. Tale norma attende di essere definita perché non solo è necessario attuare il disegno di legge proposto dal ministro La Loggia in merito all'attuazione del nuovo titolo V della Costituzione, ma anche approvare la legge sulla devoluzione e coordinare entrambi i provvedimenti. Credo che in quella sede il confronto potrà farsi più puntuale, fermi restando i principi che ho indicato.

Risponderò alle domande, tentando di non ripetermi e scusandomi in anticipo se tralascierò alcuni argomenti.

Onorevole Mascia, ho esplicitato chiaramente il mio orientamento politico di fondo, che consiste nel considerare il Ministero degli interni alla stregua di un ministero di garanzia, poiché l'oggetto fondamentale delle sue attenzioni riguarda una serie di diritti di libertà che soltanto attraverso l'esercizio di una funzione di garanzia è possibile gestire al meglio.

Abbiamo fatto tesoro dell'esperienza di Genova: voglio ricordare, senza voler per questo prendere le difese di nessuno, che a Genova le forze dell'ordine arrivarono dopo anni di assoluta tranquillità sociale, prive di allenamento al confronto con la piazza e,

soprattutto, con piazze turbolente e in certi casi aggressive. Di quella lezione ho fatto tesoro e gli insegnamenti sono stati applicati a Firenze e non solo: mi permetto di ricordare a tutti che dopo Firenze si sono svolte decine e decine di manifestazioni di protesta, anche veementi, e nessuno ne ha parlato per la semplice ragione che si sono svolte nella massima tranquillità, per merito di tutti coloro che, a diverso titolo, se ne sono occupati. Osservo che fino qualche tempo fa si parlava dell'autunno caldo, anzi incendiario, ma siamo ormai in inverno e dell'autunno incendiario, ringraziando Dio ma anche le forze dell'ordine, non si è avuta traccia, nonostante i motivi seri di turbamento della realtà sociale italiana.

Quanto all'osservazione riguardante la collocazione dell'antagonismo sociale nel rapporto all'interno del capitolo che tratta anche del terrorismo, credo che non ci sia stata da parte degli estensori nessuna intenzione arbitraria di stabilire una connessione diretta tra antagonismo sociale e terrorismo. Bisogna pur dire che il terreno sociale della contestazione veemente è quello nel quale le forze eversive possono insinuarsi; questo è il loro specifico programma per deviare il corso della protesta democratica verso esiti eversivi. In questo senso, può essere considerata corretta la collocazione in quel capitolo del tema dell'antagonismo sociale.

Ringrazio l'onorevole Sterpa e tutti i colleghi che hanno sostenuto la necessità di creare - nelle forme che si riterranno opportune, attraverso una Commissione *ad hoc* oppure nell'ambito della stessa I Commissione - un'interlocuzione più stringente ed istituzionalizzata tra il Ministero dell'interno e la Commissione parlamentare, soprattutto per quanto riguarda gli aspetti più delicati della sicurezza.

Onorevole Sterpa, non ho voluto, ma forse mi sono espresso male, minimizzare l'importanza del documento delle Brigate rosse. Debbo sottolineare, alla luce dei fatti, che tra i brigatisti rossi in carcere e l'ambiente esterno esiste un collegamento accertato in sede giudiziaria, nel momento in cui si è provato, come ricordavo nel mio intervento, che il documento di rivendicazione dell'omicidio di D'Antona fu nella sua totalità o in gran parte redatto in carcere prima dell'omicidio stesso.

All'onorevole Bressa vorrei rispondere che mi riservo di approfondire le osservazioni da lui formulate in ordine ad alcuni provvedimenti legislativi e, segnatamente, in ordine al tema delle sanzioni alle forze di polizia. Il testo che mi ha letto, effettivamente, anche a me sembra troppo asciutto e occorre che

una materia come questa sia disciplinata in maniera più articolata e sulla base di un accurato e scrupoloso confronto del Governo con il Parlamento.

Onorevole Boato, capisco bene il senso della sua osservazione relativa ai Vigili del fuoco. Peraltro, devo dirle che ho ricevuto di recente un documento, firmato da venticinquemila dei ventottomila vigili del fuoco operativi, con il quale chiedono la loro collocazione nel comparto della sicurezza. Credo che questo sia un problema complesso e non mi sento, ad oggi, di dare piena adesione a questa proposta, perché da varie parti ho visto emergere perplessità che, francamente, meritano attenzione. Vorrei che anche questa materia passasse al vaglio del Parlamento, per poter assumere decisioni con la coscienza tranquilla.

Rispondendo ad una delle tre domande del collega e, soprattutto, amico Mancuso, quella relativa all'articolo 41-*bis*, preciso che io mi sono limitato a constatare che la sua applicazione ha prodotto effetti positivi con riferimento al contrasto alla mafia. Devo anche ricordare che, nelle ipotesi iniziali del Governo, la stabilizzazione della misura era stata ipotizzata, al massimo, per l'arco della legislatura. Pur non avendo una conoscenza adeguata dei problemi delle carceri e delle questioni legislative connesse, mi è parso di comprendere, comunque, che in molti casi il regime introdotto dall'articolo 41-*bis* citato sia stato accolto volentieri per rimediare a carenze proprie del sistema carcerario; questo atteggiamento, però, trascura questioni fondamentali, come ricordato dall'onorevole Mancuso, di carattere umano nonché attinenti ai diritti, che sono e restano irrinunciabili, di tutti coloro che sono trattenuti in vincoli.

Riguardo al terrorismo internazionale, è vero che talvolta arrivano notizie allarmanti, onorevole Boato, ma credo che la maggior parte arrivino dal di fuori dell'Italia e che nel nostro paese, nel quale c'è grande attenzione al problema, non ci siano - lo ripeto - centri di enfattizzazione della minaccia. Però, bisogna riconoscere che c'è, in Italia, una presenza forte e seria del terrorismo internazionale, soprattutto di matrice islamica, con connessioni che riguardano non soltanto il procacciamento di risorse, per vie legali e per vie illegali, ma anche la consumazione di reati veri e propri, come l'approntamento di documenti falsi e così via. Ho affermato, e lo ribadisco, che sembrerebbe prevalere, nel terrorismo internazionale presente in Italia, la vocazione ad una funzione logistica e di supporto piuttosto che una funzione attiva. Però, sono valutazioni ed apparenze che possono essere sconfessate, purtroppo, dai fatti.

Per quanto riguarda le garanzie funzionali, e cioè la tutela da abusi che possono essere compiuti da agenti dei Servizi segreti, si stava delineando un'intesa, in Senato, sulla possibilità di costituire un comitato di garanti ad altissimo livello che affianchi il Presidente del Consiglio dei ministri nell'autorizzare le deroghe, senza però che questi garanti, pur eletti dal Parlamento, abbiano l'obbligo di riferire alle Camere delle loro decisioni per tutelare, ovviamente, il segreto ed i poteri del Presidente del Consiglio dei ministri.

Riguardo al diritto di asilo, in sede europea e, in particolare, in sede di Consiglio dei ministri dell'interno e di grazia e giustizia, il dibattito è ancora aperto e sta per concludersi. In tale dibattito le nostre posizioni in ordine alla revisione dell'accordo di Berlino sono risultate, in parte, soccombenti. In Europa, prevale l'idea, che noi abbiamo cercato di contrastare, che la richiesta di asilo debba essere esercitata nel paese di arrivo del migrante. A questa considerazione ne abbiamo opposta una di carattere pratico, sottolineando, intanto, che l'Italia è frontiera europea e facendo rilevare, altresì, che di 100 migranti che arrivano in Italia, mediamente, soltanto 25 si trattengono nel nostro paese e gli altri 75 si dirigono verso altri paesi europei. Ciò dovrebbe indurci a riconoscere al richiedente la facoltà di indicare il paese presso il quale avanzare domanda di asilo. Invece, su questo non c'è stato nulla da fare. È prevalso un diverso principio e siamo riusciti soltanto ad ottenere una attenuazione di queste misure, soprattutto per quanto riguarda la durata del periodo di permanenza in un paese in funzione della possibilità, per il migrante, di chiedere asilo in quello stesso paese. Per intenderci, se un migrante arrivato in Italia riuscirà a soggiornare, successivamente, per cinque mesi in Francia, alla scadenza del quinto mese avrà titolo per presentare in Francia la richiesta di asilo. È poco, lo riconosco, ma questo è il punto. In ogni caso, non ci sono dubbi sulla esigenza di disciplinare questo diritto e di disciplinarlo in maniera il più possibile avanzata. Tuttavia, su questo problema prevale ancora - lo dico apertamente - una posizione sostanzialmente gretta delle istituzioni europee, nelle quali i punti di vista nazionali e gli interessi contingenti nazionali prevalgono nettamente su una visione continentale.

La mozione sulla sicurezza presentata dai democratici di sinistra, onorevole Lucidi, potrebbe costituire una buona occasione per poter aprire in Parlamento un dibattito su questi temi. Confesso di non averla esaminata. Tuttavia, per quanto mi riguarda, in qualità di ministro, poter disporre delle risultanze del dibattito

parlamentare sull'argomento non può che essermi di aiuto e di vantaggio per il lavoro che dovrò svolgere.

Per quanto riguarda i raccordi con l'ANCI, ho già ricordato che stiamo definendo un protocollo di intesa per studiare tutte le possibili forme di collaborazione ai fini del mantenimento dell'ordine pubblico e della produzione del bene sicurezza in sede locale. Per quanto riguarda le vittime dei reati, con una decisione del Presidente del Consiglio avevamo adottato una misura che avrebbe consentito di corrispondere subito al 90 per cento gli indennizzi previsti alle vittime del terrorismo e della mafia. La Corte dei conti non ha registrato questo provvedimento ed abbiamo deciso di trasferirlo in un decreto-legge che il Parlamento non dovrebbe avere difficoltà a convertire in legge.

Abbiamo intensificato l'azione antiracket, ristabilendo l'unità tra le diverse associazioni che si erano divise in maniera inaccettabile perché, su tali questioni, deve esserci unità almeno tra le vittime o tra coloro che si propongono come tutori dei loro interessi. Per ciò che concerne l'utilizzazione dei patrimoni illecitamente costituiti, abbiamo portato avanti, soprattutto in Sicilia, varie iniziative che puntano sulla redditività dei patrimoni, per esempio con la promozione di attività produttive mediante cooperative giovanili, oppure con la destinazione di edifici ad usi sociali. Comunque, pensiamo che questa materia vada disciplinata nuovamente, perché le procedure sono ancora lente e gli ostacoli che, maliziosamente, si possono frapporte alle stesse sono numerosi.

Non conosco - e non ho difficoltà a confessarlo - il progetto che è stato citato, mi riservo di esaminarlo e di dare in una prossima occasione una risposta il più possibile esauriente. Per quanto riguarda il reperimento del personale relativo alla polizia di prossimità, spesso negli incontri con i singoli colleghi e nelle interrogazioni parlamentari torna insistente la richiesta di accrescere il numero delle forze dell'ordine e di ridistribuirne la presenza nel territorio, ma nessuno avanza suggerimenti su come coprire i maggiori oneri. Innanzitutto, in Italia il rapporto tra agenti delle forze dell'ordine e cittadini è di gran lunga uno dei più alti del mondo. Evidentemente, sussiste una cattiva o un'inadeguata utilizzazione del personale che è legata a problemi diversi, alcuni di carattere ordinamentale, come quelli che ha ricordato l'onorevole Soda, altri di carattere organizzativo, come quelli che ha ricordato l'onorevole Dussin.

Purtroppo, la distribuzione delle forze fa capo a situazioni storicamente modificate. Per esempio, non si può pensare che a Treviso si abbiano le stesse forze

di polizia che si avevano 15 anni fa perché in tale provincia sono arrivati - e si trovano bene nonostante le accuse di razzismo - circa 30 mila immigrati che sono portatori di problemi, anche con riflessi sull'ordine pubblico, prima inesistenti. Ovviamente, non è solo questa la circostanza che andrebbe richiamata per dire come la quantità e la distribuzione delle Forze dell'ordine, anche in ambiti territoriali ristretti, vada riveduta: a Napoli ci sono più poliziotti che su tutto il restante territorio della provincia. Sappiamo quale sia il grado di coordinamento tra Carabinieri e Polizia, per ragioni di carattere legislativo e non soltanto, per l'inclinazione, più o meno positiva, degli uni e degli altri.

Su tutto ciò sto lavorando molto ed ho anche creato delle sedi di coordinamento informale al più alto livello, dove polizia di prevenzione e di repressione e Servizi si incontrano per affrontare e discutere problemi diversi, anche nell'ottica di evitare sovrapposizioni, duplicazioni e, magari, distrazioni da altre questioni. Il poliziotto ed il carabiniere di quartiere lo realizzeremo con le forze disponibili. Possiamo acquisire forze ricorrendo alla mobilità perché nei confronti del Ministero dell'interno ci sono richieste da altre amministrazioni e, quindi, se i dipendenti delle stesse venissero nella nostra, si potrebbero sostituire gli agenti che svolgono compiti amministrativi, destinandoli all'attività propria della pubblica sicurezza. In questa finanziaria ho cercato di ottenere risorse aggiuntive ma, purtroppo, i limiti sono quelli che si conoscono. Ho predisposto anche un emendamento perché abbiamo accantonato risorse per la riparametrazione ma, intanto, il problema è di avviarla, prevedendo stanziamenti modesti per quest'anno ma di intensità crescente nel biennio successivo.

Quasi tutti gli accordi internazionali di carattere bilaterale hanno per oggetto, oltre all'immigrazione clandestina, la criminalità organizzata e il terrorismo. Per quanto riguarda il PON sicurezza, abbiamo dato carattere aggiuntivo alla spesa per la sicurezza del Mezzogiorno - aggiungendola a quella ordinaria - perché l'obiettivo è di rimuovere forme specifiche di criminalità organizzata che ostacolano lo sviluppo; quando le stesse si manifestano in altre zone del paese, sono dannose e pericolose ma non impediscono lo sviluppo, configurandosi quasi come una sorta di diseconomia esterna.

Credo di aver risposto in premessa all'onorevole Soda.

Per quanto riguarda i dati sull'andamento della delittuosità, devo sottolineare che a me risultano dati diversi, anzi di segno contrario a quelli esposti dall'o-

norevole Collega; mi riservo comunque di fornirvi dati più dettagliati; ho fatto predisporre, per alcune tipologie di reati, delle statistiche che tengono conto anche dell'andamento di questi casi negli ultimi due anni, cioè nel periodo di attività di questo Governo.

Ritengo che l'eccesso di autonomia dell'Arma dei carabinieri sia nelle norme. Quando all'Arma dei carabinieri è stato concesso lo *status* di forza armata autonoma, questa autonomia si è accentuata. Quella dei Carabinieri è un'anomalia sulla quale dovremo riflettere un po' tutti, perché essi per il 5 per cento dipendono dal Ministero della difesa per il 95 per cento dipendono dal Ministero dell'interno e per il 100 per cento dipendono da se stessi (*Commenti*). Bisogna parlarne sul serio, senza remore e senza pregiudizi per arrivare a risolvere i problemi; se continuiamo a parlarci per segnali, per messaggi - scusate la mediocrità dell'espressione - «non ne caviamo i piedi».

FILIPPO MANCUSO. Bisognava ricompensare Siracusa dei servizi resi alla sinistra.

GIUSEPPE PISANU, *Ministro dell'interno*. Alle dettagliate domande dell'onorevole Leoni mi riservo in seguito di fornire delle risposte altrettanto puntuali.

Onorevole Saponara, non conosco nel merito la vicenda da lei accennata; siamo però di fronte ad una sentenza nella quale non intendiamo entrare. In generale, quando si tratta di poliziotti indiziati di reati strettamente connessi con l'esercizio della loro attività, essi godono di una assistenza giudiziaria del ministero. Raccolgo comunque la sua raccomandazione; penso anche di poterle fornire informazioni precise sulle modalità con cui questo sostegno viene effettuato.

Alla domanda di ambito legislativo dell'onorevole Filippo Mancuso rispondo che ho fatto ricorso all'articolo 118 del codice di procedura penale, esplicitamente, in occasione della vicenda di Cosenza. Non ho difficoltà a confessare che nell'occasione ho scoperto l'importanza di questo strumento ed intendo avvalermene nel futuro. Prima dei fatti di Cosenza questo non era un punto di programma; lo diventerà perché credo che debba essere utilizzato con grande discrezione e rispetto dell'autonomia dell'autorità giudiziaria, ma anche con uguale attenzione alle esigenze di ordine pubblico. Debbo, peraltro, precisare che in altre occasioni le autorità inquirenti, di loro spontanea volontà, ricorrendo le circostanze dell'articolo 118, hanno ritenuto doveroso fornirmi informazioni sulle azioni in corso.

Le vacanze nelle prefetture attualmente sono sette...

FILIPPO MANCUSO. Sono 18!

GIUSEPPE PISANU, *Ministro dell'interno*. Non mi risulta.

FILIPPO MANCUSO. Gliene hanno nascoste 11.

GIUSEPPE PISANU, *Ministro dell'interno*. Sono sette, e posso elencargliele.

FILIPPO MANCUSO. Mi elenchi quelle che ignora!

GIUSEPPE PISANU, *Ministro dell'interno*. Ma quelle non posso...

Penso che le prefetture vacanti siano 7 o 8, mi riservo comunque di accertarlo. Sui casi che a me risultano non ho ancora preso delle decisioni per un motivo semplice. Essendo arrivato da poco e non conoscendo bene la situazione, non volevo correre il rischio di mettere persone sbagliate nel posto sbagliato. Credo di avere ormai un quadro abbastanza chiaro della situazione e penso, per quanto dipende da me (si tratta di decisioni comunque del Consiglio dei ministri), di essere in grado di portare entro il mese di gennaio proprio al Consiglio dei ministri delle proposte esaurienti.

È inutile aggiungere che non rinuncerò in nessun caso ai poteri che mi spettano riguardo a tutti i dirigenti della dirigenza del Ministero dell'interno, compresi i questori.

FILIPPO MANCUSO. Nella differenza tra i 18 casi di mia conoscenza e i sette da lei citati vi è da aggiungere quella aliquota di funzionari...

GIUSEPPE PISANU, *Ministro dell'interno*. Allora ha perfettamente ragione. Hanno maturato il diritto alla promozione a prefetto, con una recente sentenza, altri 10 dirigenti; il numero di sette o otto si riferiva alle sedi vacanti, non al titolo. Credo allora che ci siamo chiariti.

Concordo in larga misura con le considerazioni dell'onorevole Pacini; penso che sarebbe molto utile coinvolgere l'Organizzazione per la sicurezza in Europa sulla questione dell'immigrazione. Ricordo due circostanze importanti. La prima è che già da almeno vent'anni gli analisti militari più accreditati indicavano il «traboccamento» demografico del continente africano come una delle cause di instabilità dell'area mediterranea. Siamo nel pieno di quel «traboccamento».

La seconda considerazione è che, nel nuovo concetto strategico della NATO, la difesa civile è posta come uno dei temi costituenti tale concetto strategico. E nell'ambito della difesa civile assumono particolare rilievo le migrazioni clandestine ed il terrorismo. Si tratta di due titoli che fanno capo agli interessi internazionali del nostro paese che giustificerebbero - a parte i casi da lei citati - un interessamento al problema degli organismi internazionali.

Ho cercato di rispondere precedentemente all'onorevole Luciano Dussin; svolgo un rilievo per quanto riguarda alcuni reati, soprattutto le aggressioni nelle ville. Da sei mesi abbiamo adottato una serie di misure specifiche e debbo dire - mi riservo di fornire cifre esatte - che in Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna, che sono le regioni più colpite, le aggressioni nelle ville si sono ridotte con percentuali che vanno dal 25 per cento in alcuni casi fino al 47-50 per cento in altri casi. Non voglio comunque commettere errori. È vero, però, che non sempre alla riduzione effettiva dei reati corrisponde una percezione di maggior sicurezza. Questo è un altro di quei problemi sui quali dovremmo riflettere per cercare tutti insieme di trarre delle conclusioni appropriate anche sul piano operativo.

Per quanto riguarda il voto elettronico, non sono in grado di fornire risposte adeguate, perché si è ancora fermi ad una fase di sperimentazione, e per di più nel contesto di un programma sperimentale europeo. A questo non so francamente rispondere, pertanto mi riservo di verificare in seguito per fornire eventuali e più circostanziate indicazioni.

In ordine alla Sardegna, mi sono personalmente recato a Nuoro nei giorni scorsi, trascorrendo un'intera settimana ad ascoltare tutti gli interlocutori istituzionali della città e della provincia. Si registra in quell'area un fenomeno, delineatosi sempre più nettamente, emergenziale. Si tratta di un'emergenza di carattere istituzionale (sono state poste in atto aggressioni, minacce ad amministratori locali) legata anche all'insorgere di attività sovversiva facente capo, in genere, all'area anarchico-internazionalista e al separatismo spinto, nonché a qualche focolaio non spento della vecchia colonna sarda delle Brigate rosse. Sembra che questi soggetti si stiano congiungendo ad elementi della malavita tradizionale e ad altri diretti, invece, a prendere di mira le amministrazioni locali. Ciò che pare rilevabile è l'esistenza di un'intenzione destabilizzatrice.

Questi attacchi colpiscono indifferentemente sindaci di centrodestra e di centrosinistra o di sinistra estrema, e talvolta non è facile distinguere tra motivazioni di carattere genericamente politico e quasi privato. In

ogni caso, quando si è manifestata questa ebollizione, abbiamo destinato in Sardegna una squadra di specialisti che sta assestando le forze locali, tenuto conto che certe indagini che riguardano i gruppi eversivi investono tutto il territorio regionale. Si sta venendo a conoscenza di alcune vicende, confidando naturalmente che anche da parte della magistratura vi sia una adeguata attenzione al lavoro faticoso che le forze dell'ordine stanno svolgendo.

Per il resto mi riservo di fornirvi - nelle forme che il presidente mi indicherà - ulteriori integrazioni alla relazione.

**PRESIDENTE.** Ringrazio il Ministro Pisanu per il tempo che ci ha voluto dedicare e per il contenuto delle risposte. Attendiamo l'ulteriore contributo che ci fornirà sulla base delle osservazioni e delle domande poste dai colleghi. Dichiaro conclusa l'audizione.

**La seduta termina alle 18.**



ORDINAMENTO  
DELLA PUBBLICA  
AMMINISTRAZIONE

## Il Consiglio di Stato e la definizione delle dirigenzialità della carriera prefettizia

*Ciro Silvestro*

Uno dei principi portanti dell'architettura del D.Lgs. n. 139/2000, di riforma della carriera prefettizia, è stata l'eliminazione della dicotomia fra direttivi e dirigenti all'interno del corpo prefettizio<sup>1</sup>. Il legislatore, sottolineando la condivisione di funzioni per la prima volta definite per tutti come dirigenziali, ha, così, profondamente innovato l'assetto ordinamentale della carriera.

Tale scelta è del tutto in linea con il mutato panorama in cui si inserisce l'attività dei funzionari prefettizi.

Il varo di una carriera prefettizia totalmente dirigenziale, articolata sul principio dell'unitarietà giuridica, economica e funzionale, ha, infatti, ruotato attorno alla rinnovata centralità assunta dalle funzioni, svolte dalle prefetture - UTG sul territorio nazionale di rappresentanza generale del Governo e di amministrazione generale (a garanzia dei diritti dei cives, con funzione di recupero di interessi generali).

I nuovi scenari appaiono dominati dal confronto con un universo amministrativo ormai policentrico e con una società civile in cerca di nuovi spazi. La cura del momento di sintesi degli affari interni della società italiana, istituzionale e civile, proprium della carriera prefettizia, è oggi attività fatta di reti relazionali e di coordinamento delle problematiche e delle azioni, di capacità di mediazione e di funzioni di indirizzo, promozione, consulenza, assistenza e monitoraggio, nonché di una costante attenzione per l'area dell'intelligence, intesa come capacità di individuare l'intima costruzione, le dinamiche e l'evoluzione possibile dei fenomeni. Il varo di una compiuta figura di funzionario generalista "di governo",<sup>2</sup> capace di affrontare sul territorio i temi legati alla governance, è, quindi, apparso un passaggio imprescindibile in una realtà caratterizzata dal sempre più compiuto definirsi dello Stato - rete al posto del precedente modello di Stato centralizzato.

<sup>1</sup> L'esclusione dalla privatizzazione e la riserva di regime pubblicistico, di cui all'articolo 2, comma 4, del D.Lgs. n. 29/1993 (ora art. 3 del D.Lgs. n. 165/2001), ha consentito il mantenimento per i prefettizi della veste di corpo professionale ordinato in carriera, cioè secondo una scala di qualifiche o gradi posti in progressione di merito e anzianità, nella quale l'avanzamento è subordinato alla presenza di posti disponibili nel grado superiore.

<sup>2</sup> Altri dati caratterizzanti la riforma della carriera prefettizia sono: la previsione di procedimenti negoziali di settore per la definizione di alcuni aspetti, economici e giuridici, del rapporto di impiego (i relativi accordi sono successivamente recepiti in D.P.R., secondo il modello già sperimentato dalla legge quadro del pubblico impiego del 1983); la netta semplificazione dell'articolazione delle qualifiche di funzione (ora solo tre: prefetto, viceprefetto e viceprefetto aggiunto, più quella di ingresso di consigliere di prefettura); l'attribuzione degli incarichi di funzione a tempo determinato; l'attenzione alla mobilità di sede; la cura particolare dedicata alla formazione iniziale e a quella permanente; il radicale rinnovo dei criteri e delle procedure per l'avanzamento in carriera; il varo di un nuovo sistema di valutazione periodica dei funzionari.

Il governo della complessità, caratterizzante le funzioni attribuite alla carriera prefettizia - come confermato dalla ricognizione delle funzioni stesse operato dal D.Lgs. n. 139/2000 - risulta 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 e di analisi. Tale peculiare responsabilità costituisce il fondamentale presupposto del riconoscimento della dirigenzialità di tutti i ruoli organizzativi svolti dai funzionari prefettizi, dirigenzialità "estesa" che invece manca in altre amministrazioni, che pur hanno fatto proprio il modello dell'organizzazione per processi.

Nei due anni e mezzo trascorsi dall'emanazione del D.Lgs. n. 139/2000, la carica innovativa connessa alla dirigenzialità in toto della carriera prefettizia ha avuto modo di dispiegarsi appieno, in tutti gli ordini di conseguenze. La piena maturazione di tale processo ha definitivamente superato le posizioni di retroguardia e/o le supposte difficoltà interpretative episodicamente manifestate in qualche sede.

Uno degli ultimi episodi ha riguardato l'ammissione al concorso a Consigliere di Stato dei viceprefetti aggiunti, la prima delle tre nuove qualifiche della carriera, in cui, in sede di prima applicazione del D.Lgs. n. 139/2000, sono stati inquadrati gli appartenenti alle quattro ex qualifiche direttive di viceconsigliere di prefettura, consigliere di prefettura, direttore di sezione e viceprefetto ispettore aggiunto.

La questione è insorta in sede di verifica sulla ammissibilità delle domande presentate per il concorso a due posti di Consigliere di Stato bandito con D.P.C.S. 2 gennaio 2002. In tale occasione, il Servizio personale delle magistrature - operante nell'ambito dell'Ufficio Studi e Rapporti Istituzionali del Segretariato generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri e competente per l'istruttoria del concorso - interpellava il Consiglio di Presidenza della Giustizia amministrativa (organo di autogoverno dei magistrati amministrativi), ritenendo, in relazione alle domande di ammissione presentate da due viceprefetti aggiunti, che tale qualifica non fosse equiparabile a quella di dirigente di seconda fascia del ruolo unico della dirigenza dello Stato.

Il concorso a Consigliere di Stato è, come noto, riservato ai magistrati di TAR o Corte dei Conti con almeno un anno di anzianità, ai magistrati ordinari e militari con quattro anni di anzianità, agli avvocati dello Stato con almeno un anno di anzianità, ai funzionari direttivi del Senato o della Camera con almeno quattro anni di anzianità, nonché ai funzionari delle amministrazioni dello Stato e degli enti pubblici con qualifica dirigenziale con almeno cinque anni di anzianità nella suddetta qualifica ovvero nella ex carriera direttiva (e appartenenti a carriere per l'accesso alle quali sia richiesta la laurea in giurisprudenza). La disputa sulla dirigenzialità della qualifica di viceprefetto aggiunto assumeva, così, carattere determinante nella fattispecie.

Investito sul punto, il Consiglio di Presidenza della Giustizia amministrativa non riteneva di emanare il parere conforme necessario alla immediata esclusione

dal concorso dei due candidati in questione, chiedeva, invece, alla Presidenza del Consiglio una documentata relazione in ordine all'interpretazione e applicazione delle nuove norme in tema di ordinamento della carriera prefettizia, recate dal D.Lgs. n. 139/2000.

Il Segretariato generale della presidenza ricevuto un appunto sulla questione, sottoponeva le argomentazioni svolte dai propri uffici all'attenzione anche del Ministero dell'Interno. Il Dipartimento per gli affari interni e territoriali e l'Ufficio affari legislativi e relazioni parlamentari del dicastero hanno preparato, al riguardo, una esaustiva nota, poi inoltrata al Consiglio di Presidenza della Giustizia amministrativa assieme a quella predisposta dal Segretariato generale della Presidenza del Consiglio dei ministri (intanto i due viceprefetti aggiunti per cui si dibatteva erano ammessi con riserva agli scritti del concorso).

Infine, nella seduta del 12 settembre 2002 il Consiglio di Presidenza della Giustizia amministrativa risolveva in senso positivo il quesito sulla dirigenzialità della qualifica di viceprefetto aggiunto.

Si legge nel relativo verbale che la quarta commissione “vista la nota del Ministero dell'Interno del 25 giugno 2002, trasmessa in data 22 luglio 2002, alle cui argomentazioni ritiene di aderire, visto il parere della Sezione I del Consiglio di Stato n. 961/2000 con la quale si esprime l'avviso che tutte le qualifiche della vigente carriera prefettizia, compresa la qualifica di viceprefetto aggiunto, come riformata dal D.Lgs. 139/2000, comportano l'espletamento delle funzioni dirigenziali; ritenuto, per converso, di non poter aderire alle argomentazioni svolte dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Segretariato Generale, con nota del 26-27 maggio 2002, ritiene di proporre al Plenum l'ammissione al concorso dei viceprefetti aggiunti”. Il Consiglio approvava alla unanimità.

Le argomentazioni svolte dal Ministero dell'Interno e accolte dal Plenum del Consiglio di Presidenza della Giustizia amministrativa rappresentano una sorta di summa sul tema della dirigenzialità della carriera prefettizia. Di seguito se ne traccia un articolata sintesi, evidenziando, in particolare modo, pronunce e prassi richiamate.

In effetti, come rilevato dalla nota del Ministero dell'Interno “ la questione de qua è già stata oggetto del parere n. 961/2000 emesso dalla Sezione Prima del Consiglio di Stato il 4 ottobre 2000”. Il supremo organo di consulenza tecnico giuridica dello Stato ha, in quella occasione, escluso la possibilità di transito nella carriera prefettizia dei funzionari di polizia appartenenti al ruolo dei commissari “dal momento che, sotto il profilo dell'ordinamento delle funzioni, la riforma introdotta con la l. 266 e con il conseguente decreto legislativo n. 139, innovando profondamente il precedente assetto della carriera e sopprimendo le preesistenti qualifiche direttive, ha qualificato come di natura dirigenziale le funzioni svolte dai funzionari prefettizi nelle nuove qualifiche, ivi compresa quella meno elevata, facendo venir meno in tal modo qualsivoglia parametro di comparazione e di corrispondenza non solo nei confronti dei funzionari appartenenti al ruolo dei commissari della Polizia

di Stato, ma anche nei confronti dei funzionari con qualifiche e profili professionali direttivi dell'area del pubblico impiego in servizio nelle altre Amministrazioni statali e pubbliche in genere (e ciò a prescindere da eventuali corrispondenze o equiparazioni sul piano del trattamento economico, pure astrattamente ipotizzabili in questa fase)." La Prima Sezione del Consiglio di Stato ha ulteriormente precisato che le qualifiche di dirigente superiore e di primo dirigente della Polizia di Stato "in via generale e astratta, trovano corrispondenza nelle nuove qualifiche, rispettivamente, di vice prefetto e di vice prefetto aggiunto [...] tutte destinatarie di specifiche funzioni dirigenziali".

Approfondendo le riflessioni svolte dal citato parere del Consiglio di Stato, la nota del Ministero dell'Interno richiama i diversi argomenti che evidenziano come la carriera prefettizia, prima formata da qualifiche direttive e qualifiche dirigenziali, dopo l'entrata in vigore del D.Lgs n.139 abbia solo qualifiche dirigenziali al suo interno.

È già l'art. 1, comma 1, del decreto legislativo n. 139/2000 a definire la carriera prefettizia "unitaria" in ragione delle "specifiche funzioni dirigenziali" attribuite ai funzionari che ne fanno parte.

Non a caso la predetta previsione introduce la riforma della carriera, ovvero costituisce una norma-manifesto, alla quale la successiva disciplina fa puntualmente riferimento, e non a caso concerne le "funzioni prefettizie", l'istituto sul quale si è incentrato il cambiamento. Si è, quindi, "inteso prevedere quale pilastro della riforma una carriera prefettizia unitaria e dirigenziale e si è data la massima visibilità e trasparenza a questa scelta, che infatti è stata ampiamente discussa e condivisa in sede parlamentare. Unitarie e dirigenziali sono le funzioni prefettizie, unitaria e dirigenziale è la disciplina ordinamentale introdotta con il D.Lgs. n. 139/2000: l'art. 2 che prevede le nuove tre qualifiche della carriera richiama "le esigenze connesse all'espletamento dei compiti di cui all'art.1, comma 1"; le successive norme concernenti i singoli istituti (formazione, valutazione comparativa, individuazione e conferimento dei posti di funzione, attribuzioni del funzionario, valutazione annuale, trattamento economico, verifica dei risultati, comando e collocamento fuori ruolo, ecc.) coerentemente prevedono, tutte, una disciplina unitaria per le due qualifiche dirigenziali non generali".

Significativa al riguardo appare, fra le altre, la formulazione dell'art. 25 del D.Lgs. 139 (rubricato Comando e collocamento fuori ruolo), che, senza far assolutamente distinzione tra i viceprefetti ed i viceprefetti aggiunti prevede che "al personale della carriera prefettizia possono essere conferiti incarichi di funzioni dirigenziali nelle amministrazioni dello Stato con le modalità di cui all'articolo 19, comma 6, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29" (cfr. ora l'art. 19 del D.Lgs. 165/2001, come riformulato dalla legge 145/2002 di riordino della dirigenza statale), nonché "incarichi di direttore generale negli enti locali". Ed a conferma che la predetta disciplina riguarda anche i viceprefetti aggiunti, il comma 3 dell'art. 25 del D.Lgs n. 139/2000 dispone che ai fini della progressione in carriera e della valuta-

zione comparativa “fermi restando i requisiti minimi di servizio previsti per il passaggio alla qualifica di viceprefetto, il servizio prestato a norma dei commi 1 e 2 è equiparato a quello prestato in posizione funzionale analoga presso gli uffici centrali e periferici dell’amministrazione dell’Interno”.

Il dato di maggior rilievo testuale risulta, quindi, la circostanza che l’indicazione di principio sulla dirigenzialità della carriera, di cui al comma 1 dell’art. 1 del D.Lgs n.139/2000, trova precisi e circostanziati riscontri nelle norme successive, che sanciscono il compattamento della carriera in posizioni tutte dirigenziali. In particolare, spiccano:

➤ l’art. 10 del D.Lgs. n.139/2000, ossia il meccanismo dell’individuazione, con decreto del Ministro dell’Interno, dei posti di funzione da conferire ai viceprefetti e ai viceprefetti aggiunti nell’ambito degli uffici centrali e periferici dell’amministrazione dell’interno. Esso rappresenta applicazione del generale meccanismo – valido per tutte le amministrazioni statali – di individuazione degli uffici dirigenziali non generali con decreto ministeriale, già disciplinato dall’articolo 17, comma 4 bis, lett. e), della legge n. 400 del 1988 e dall’articolo 4 del decreto legislativo n. 300 del 1999. Tale considerazione è fra l’altro espressamente svolta nella relazione illustrativa del D.Lgs 139/2000;

➤ l’art. 14 del D.Lgs. n.139/2000 (Attribuzioni del funzionario prefettizio), che conferma gli ampi e qualificati spazi di autonomia decisionale attribuiti ai responsabili di ciascuna unità operativa, non solo sui provvedimenti ma anche sull’organizzazione degli uffici e le modalità di erogazione dei servizi. Viene, infatti, precisato che viceprefetti e viceprefetti aggiunti “adottano i provvedimenti e le iniziative connessi all’espletamento dei servizi d’istituto nell’ambito delle aree funzionali cui sono preposti”, con compiti di organizzazione interna degli uffici e di direzione, indirizzo e coordinamento delle minori articolazioni di servizio poste alle loro dipendenze, competenze (tutte) che sostanziano un ruolo senza alcun dubbio dirigenziale. Tale disciplina, inoltre, azzerava completamente la precedente struttura gerarchico –funzionale. Si è previsto, in sostanza, il passaggio dal tradizionale modello gerarchico, articolato su più livelli decisionali sovrapposti e caratterizzato da processi articolati in più fasi, ad un modello “piatto”, nel quale si rende ogni funzionario prefettizio “terminale” di un processo ed ovviamente responsabile del servizio fornito, al pari di qualunque altra figura dirigenziale. Manca, peraltro, qualunque accenno alla sopravvivenza di un rapporto gerarchico tra viceprefetti e viceprefetti aggiunti, che pur rappresenterebbe la naturale conseguenza della persistenza del carattere di “direttivi” dei secondi.

Sulla scelta del legislatore di prevedere una carriera prefettizia in toto dirigenziale si sono fondate ulteriori percorsi, sviluppati tanto in sede negoziale che in sede di organizzazione degli uffici, che hanno sempre riguardato i funzionari prefettizi, unitariamente intesi, come personale dirigenziale. Così per il D.M. 22 novembre 2002 di individuazione dei posti di funzione, pienamente centrato sul principio della responsabilità individuale dei dirigenti preposti agli uffici e sul carattere strategico

delle professionalità e dell'apporto dei dirigenti collocati in posizioni di staff. A sua volta, il primo accordo negoziale per la carriera prefettizia (recepito con D.P.R. 316/2001) ha individuato dei trattamenti economici fondamentali sostanzialmente parametrati a quelli della dirigenza dello Stato, nonché dei trattamenti accessori (indennità di posizione e di risultato) correlati rispettivamente all'incarico dirigenziale attribuito ed ai risultati conseguiti; quanto alla parte normativa recata dal citato D.P.R., basta segnalare il passaggio dalla nozione di orario di lavoro a quella di "tempo di lavoro", rimesso alla autonoma determinazione del funzionario (come per la generalità dei dirigenti pubblici; cfr. l'articolo 3 del D.P.R. 316: "il funzionario della carriera prefettizia organizza la propria presenza in servizio e il proprio tempo di lavoro correlandoli in modo flessibile ed adeguato alle esigenze della struttura presso cui presta servizio, nonché alle responsabilità inerenti alla posizione da lui ricoperta e agli obiettivi da conseguire")<sup>3</sup>.

D'altro canto, che le norme di cui al D.Lgs. n.139/2000 abbiano novato l'ordinamento della carriera prefettizia istituendo una carriera tutta dirigenziale risulta un dato pacificamente acquisito e costantemente affermato all'interno della attività del complesso delle amministrazioni pubbliche, come si può ben rilevare dai due esempi che si segnalano:

- la Corte dei Conti, Sezione centrale di controllo di legittimità su atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato, Collegio I, deliberazione n. 13/2002P, in sede di controllo preventivo di legittimità del D.M 28 dicembre 2001 di individuazione dei posti di funzione da conferire ai viceprefetti e ai viceprefetti aggiunti, nell'ambito degli uffici centrali e periferici dell'amministrazione dell'Interno, così si è espressa: "nella stessa occasione il Ministro ha disciplinato il numero degli uffici di livello dirigenziali non generale e i relativi compiti, nella considerazione che non è possibile individuare i posti di funzione dei dirigenti prefettizi senza determinare anche i relativi uffici. Tale scelta, del resto – oltre a corrispondere all'esigenza di un complessivo riordinamento delle strutture c.d. "di secondo livello", tenuto conto delle mutate funzioni e dell'incremento del numero dei dirigenti prefettizi – è confortata dalla lettura del menzionato comma 1 dell'art. 10 [del D.Lgs. 139], nel quale si parla promiscuamente di "posti di funzione" e di "uffici individuati ai sensi del presente comma". Sotto un profilo più generale, inoltre, è da considerare che è principio ormai accolto nel nostro ordinamento quello secondo cui la definizione degli uffici di livello dirigenziale non generale è rimessa ad atti organizzativi di

---

<sup>3</sup> Analogamente al resto della dirigenza pubblica, l'autodeterminazione non giunge fino alla libera articolazione settimanale o annuale del tempo di lavoro: questo, infatti, resta a base giornaliera. Disciplina pressoché identica è dettata dal CCNL della dirigenza dell'Area I (Stato, università, ecc.), con la sola differenza terminologica della denominazioni di "impegno di lavoro" in luogo di "tempo di lavoro" nella rubrica dell'articolo: "nell'ambito dell'assetto organizzativo dell'Amministrazione di appartenenza, il dirigente organizza la propria presenza in servizio ed il proprio tempo di lavoro correlandoli in modo flessibile alle esigenze della struttura cui è preposto ed all'espletamento dell'incarico affidato alla sua responsabilità, in relazione agli obiettivi e programmi da realizzare" (articolo 16 CCNL area I).

natura non regolamentare, adottati dal Ministro competenti (v. art. 4, comma 4, del D.Lgs. 30 luglio 1999, n. 300)”. L’intera trama della segnalata deliberazione della Corte dei Conti è attraversata dalla considerazione del carattere di qualifiche dirigenziali non generali sia dei viceprefetti che dei viceprefetti aggiunti (testualmente indicati entrambi come “dirigenti prefettizi non generali”);

- per primo, poi, il Garante per la protezione dei dati personali, a seguito di nota protocollo 9002 del 14 ottobre 2000 e della risposta da parte dell’amministrazione dell’interno con nota n. 1321292-5/L3-21-1/A-29 del 17 ottobre 2000, ha ritenuto, in relazione a procedure di inquadramento in ruolo di personale comandato presso la propria struttura, di inquadrare in qualifica dirigenziale il personale prefettizio avente qualifica di vice prefetto aggiunto e transitato nei propri ruoli <sup>4</sup>.

A fronte dei predetti elementi, che appaiono univoci e concordanti, è agevole confutare le argomentazioni mosse avverso il riconoscimento della dirigenzialità della qualifica di viceprefetto aggiunto dalla citata relazione della Segretariato Generale della Presidenza del Consiglio:

- si rileva, in primo luogo, che la norma di delega da cui è scaturito il D.Lgs. 139 (l’art. 10 della l. 28 luglio 1999, n. 266), nell’indicare i principi e criteri direttivi di disciplina dell’ordinamento giuridico e del trattamento economico della carriera prefettizia, prevede: il rafforzamento della specificità e della unitarietà della carriera; la revisione della carriera mediante il massimo accorpamento possibile delle qualifiche; il riequilibrio delle retribuzioni della carriera prefettizia rispet-

---

<sup>4</sup> Si segnalano anche due interessanti sentenze del Tar Campania e del Tar Veneto, pressoché contestuali alla deliberazione del Consiglio di Presidenza della Giustizia amministrativa in commento. Tar Campania, Napoli, sez. I, n. 5002/2002, rigettando la censura di incompetenza sollevata da una impresa edile avverso la positiva informazione antimafia adottata dalla Prefettura di Salerno specifica che “l’ordinamento (cfr. lo stesso art. 10, comma 8, d.P.R. 252/1998 che parla di “*prefettura*”) non preclude che nell’ambito delle ripartizioni funzionali interne sia il Vice prefetto aggiunto, come qui avvenuto, a sottoscriverla, né in conseguenza abbisogna che il provvedimento dal medesimo firmato rechi esplicita menzione di delega del Prefetto. La tabella B allegata all’art. 2 del d.l.vo 19 maggio 2000, n. 139 (recante disposizioni in materia di rapporto di impiego del personale della carriera prefettizia) attribuisce infatti ai viceprefetti aggiunti, fra le altre possibili funzioni, la responsabilità di area funzionale negli uffici territoriali del governo (nelle prefetture) ed il successivo art. 14 stesso decreto dispone che i funzionari della carriera prefettizia con qualifica di viceprefetto e di viceprefetto aggiunto, nello svolgimento dei compiti individuati dalla tabella B cennata, *adottano i provvedimenti* e le iniziative connessi all’espletamento dei servizi di istituto nell’ambito delle aree funzionali cui sono preposti (nonché i provvedimenti ad essi delegati)”. Tale pronuncia mostra di aver appieno colto il mutamento realizzato rispetto al previgente assetto della carriera prefettizia, quest’ultimo largamente caratterizzato dalla identificazione del Prefetto titolare del singolo ufficio - prefettura o ufficio centrale - quale attributario di tutte le relative funzioni. Tale impostazione rendeva i subordinati meri destinatari di deleghe, con cui le figure apicali assegnavano le funzioni che non potevano svolgere personalmente, esattamente il contrario di quanto oggi impone il carattere dirigenziale di tutte le qualifiche della carriera. Tar Veneto n. 5607/2002 ha, invece, dichiarato la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale sollevata riguardo la differenziazione di regime giuridico dei rapporti di lavoro inerenti la carriera prefettizia (e il personale della Polizia di Stato) e l’assoggettamento, per converso, al regime privatistico del restante personale dell’amministrazione dell’interno. La decisione di manifesta infondatezza è stata argomentata proprio sull’assunto che “va riconosciuta unitarietà alla carriera prefettizia in ragione della natura delle specifiche funzioni dirigenziali attribuite ai funzionari che ne fanno parte (v. art. 1 d. lgs. n. 139 del 2000 e Tabella A allegata al medesimo d. lgs., recante l’individuazione delle funzioni e dei compiti esercitati dal personale della carriera prefettizia) e non sussiste uguaglianza e neppure omogeneità di situazioni tra la posizione giuridica del personale della carriera suddetta e quella dei collaboratori amministrativi in servizio presso le Prefetture e, più in generale, le condizioni del restante personale dell’Amministrazione civile dell’interno”.

to a quelle della dirigenza contrattualizzata, “eliminando ogni eventuale sperequazione”. Le predette linee direttive chiaramente prefigurano una carriera unitaria e dirigenziale, come più volte del resto esplicitato nel corso dei lavori preparatori (per tacere del fatto che il riferimento alla perequazione economica non lascia dubbi). D'altra parte, appare obiettivamente improponibile affermare - a distanza di un biennio dall'approvazione in Parlamento della norma di delega, a seguito di un approfondito e specifico dibattito sull'opportunità della soppressione di ogni distinzione tra la qualifica direttiva e quella dirigenziale - che la disciplina del D.Lgs. n.139/2000 sia viziata da un eccesso di delega, per aver introdotto una dirigenzialità dell'intera carriera prefettizia non prevista in sede di delega. D'altronde, nulla di ciò hanno rilevato le competenti Commissioni permanenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati nel prescritto parere sulla preliminare deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del 3 marzo 2000;

- si consideri, poi, come l'espressione letterale “funzioni dirigenziali” di cui all'art. 1, comma1, del D.Lgs. 139 è per la sua assoluta chiarezza più che sufficiente, ancorché collocata al primo comma dell'art. 1 e continuamente richiamata in tutto l'articolato. Non si tratta pertanto di “un aggettivo”, ma, come precedentemente notato, di una sorta di “norma manifesto”, una previsione alla quale il legislatore ha ritenuto di dare la massima visibilità e sulla quale si è fondata tutta la successiva disciplina ordinamentale, imperniata sulla dirigenzialità della carriera;

- un'ulteriore considerazione riguarda il concetto di “unitarietà” della carriera. È evidente, infatti, che il concetto di unitarietà della carriera non comporta, necessariamente e consequenzialmente, la dirigenzialità della carriera stessa, e che pertanto ben possano sussistere delle carriere unitarie ma non interamente dirigenziali. Tuttavia, il fatto che in carriere definite come unitarie, quale quella militare, siano presenti sia delle qualifiche dirigenziali che altre direttive è chiaramente evidenziato nella relativa disciplina ordinamentale, che ovviamente prevede istituti giuridici ed economici nettamente distinti per i due gruppi di qualifiche e in alcuni casi, addirittura, comparti contrattuali distinti. Nel caso dei prefettizi, invece, il contesto normativo indica chiaramente una unitarietà, dirigenziale, ordinamentale che impronta tutta la disciplina, al punto che la sopravvivenza di una qualifica direttiva, che non si deduce da alcuna disposizione, darebbe luogo ad un totale vuoto normativo, in quanto risulterebbe sostanzialmente esclusa dall'intera disciplina ordinamentale in vigore, prevista unicamente in funzione di un ruolo e di responsabilità dirigenziali;

- è, inoltre, evidente che l'attribuzione di un trattamento economico dirigenziale non è di per sé sufficiente a riconoscere la natura dirigenziale di una qualifica. In alcuna sede si è, tuttavia, sostenuto che la dirigenzialità dei viceprefetti aggiunti fosse deducibile dal loro trattamento economico. Al contrario, si ribadisce che la stessa deriva non solo dalla chiara ed inequivoca disposizione posta, quale norma-manifesto, all'art. 1 ma anche dal fatto che la disciplina economica è semplicemente coerente con la disciplina ordinamentale, anzi ne è logicamente conseguente;

■ c'è, infine, da sottolineare lo scarto tra le funzioni assegnate alle qualifiche prefettizie direttive ante D.Lgs. n. 139/2000 e quelle ora attribuite ai viceprefetti aggiunti (cfr. al riguardo il D.P.R. n. 340/1982). Giova segnalare che spesso gli elementi addotti a sostegno della tesi della non dirigenzialità dei viceprefetti aggiunti in realtà si limitano ad evidenziare una diversa disciplina su singoli aspetti tra le due qualifiche dirigenziali non generali, che rispondono a specifiche logiche interne al sistema, ma assolutamente non possono essere interpretati quali indizi di una non dirigenzialità di una parte dei funzionari prefettizi.



CORTE EUROPEA  
DEI DIRITTI  
DELL'UOMO

## Contenzioso in materia di espulsione, promosso da taluni cittadini bosniaci contro lo Stato Italiano

*Giancarlo Di Muro \**

### 1. I FATTI

In data 3 marzo 2000 la Questura di Roma procedeva ad un'operazione, previamente concordata con il Comune di Roma, volta al trasferimento di soggetti residenti nel campo nomadi insufficientemente attrezzato e densamente popolato, denominato "Casilino 700", ad un'altra area all'uopo predisposta dall'ente comunale. Nel corso di tale operazione, le Forze di Polizia procedevano al controllo dei residenti, riscontrando che alcuni di loro si trovavano in posizione irregolare nel territorio nazionale. Conseguentemente, il Prefetto di Roma adottava i provvedimenti di espulsione nei confronti di alcuni immigrati e dei loro nuclei familiari, che venivano eseguiti mediante accompagnamento immediato alla frontiera.

Venivano, pertanto, attuate le procedure relative alla identificazione degli stranieri risultati illegalmente presenti sul territorio nazionale, che venivano accompagnati presso gli Uffici della Questura per gli accertamenti di rito. A tal fine, interveniva il Console bosniaco che procedeva al rilascio del titolo d'ingresso in detto Paese, intrattenendo con tutti i cittadini bosniaci espulsi colloqui individuali nel corso dei quali individuava diversi motivi di incompatibilità ai fini del rimpatrio per numerosi soggetti che, pertanto, non venivano espulsi. I restanti cittadini bosniaci, circa 50, muniti di lasciapassare, venivano accompagnati all'aeroporto di Fiumicino e rimpatriati in Bosnia, con volo diretto Roma-Sarajevo.

Taluni dei provvedimenti di espulsione in questione venivano impugnati dinanzi la Corte europea dei Diritti dell'Uomo e precisamente da:

P.S. e il coniuge, unitamente ai loro 8 figli minorenni, tra i quali A.S., affetta dalla Sindrome di Down e sottoposta, prima dell'espulsione, ad un intervento chirurgico;

N.S., figlio maggiorenne del primo, espulso insieme alla moglie;

I.S. e il coniuge, con la loro figlia di 2 mesi ed un altro figlio minore.

---

(\*) Alla stesura del testo ha collaborato la Sig.ra Daniela Ferrari.

## 2. L'ISTRUTTORIA DELL'UFFICIO LEGISLATIVO

La Rappresentanza Permanente d'Italia presso il Consiglio d'Europa a Strasburgo, con nota dell'8 giugno 2000, portava a conoscenza del Governo italiano i ricorsi presentati dinanzi la Corte europea di Strasburgo dai suindicati cittadini bosniaci che lamentavano di aver subito talune violazioni della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'Uomo e delle libertà fondamentali, commesse nell'esecuzione dei provvedimenti di espulsione.

La Corte, al fine di esaminare preliminarmente la ricevibilità e la fondatezza dei ricorsi, invitava il Governo a presentare per iscritto le pertinenti osservazioni, formulando una serie di domande concernenti, in particolare, le doglianze sollevate dai ricorrenti.

Quest'ultimi lamentavano, innanzitutto, la violazione dell'art. 3, relativo al divieto di tortura e di trattamenti inumani e degradanti, ravvisata nel fatto che gli stessi erano stati rimandati verso un Paese a rischio di persecuzioni (Bosnia Erzegovina), dal quale, in effetti, erano fuggiti a seguito dei noti eventi bellici e nel fatto che tra i soggetti espulsi figurava anche la figlia minore di uno dei ricorrenti affetta da trisomia congenita e più volte operata per gravi malformazioni cardiache.

In secondo luogo i ricorrenti lamentavano la violazione del diritto al rispetto della vita privata e familiare (art. 8), configurata nel fatto che era stata espulsa un'intera famiglia, composta da padre, madre e due figli minori, uno dei quali venuto alla luce pochi mesi prima dell'espulsione, in violazione, peraltro, della disposizione di diritto interno di cui all'art. 19 del decreto legislativo n. 286/98.

La Corte, inoltre, richiedeva chiarimenti in merito alle modalità di esecuzione delle espulsioni, in relazione alle ulteriori doglianze dei ricorrenti relative alla violazione del divieto di espulsioni collettive (art. 4, Protocollo 4 Conv.) e del divieto di discriminazioni (art. 14), quest'ultima ravvisata nel fatto che, in quello stesso giorno, gran parte degli espulsi apparteneva all'etnia rom, nonché per la violazione del diritto ad un ricorso effettivo, ai sensi dell'art. 13 della Convenzione.

Tale ultima violazione veniva ravvisata nell'impossibilità, da parte dei ricorrenti, di disporre di un rimedio effettivo per contestare la legittimità dell'espulsione, tenuto conto che la vigente normativa interna (art. 13, comma 3, del decreto legislativo n. 286/98, come modificato dall'art. 12 della legge n. 189/02) dispone espressamente che il ricorso avverso l'espulsione non ne sospende l'esecutività. Detta disposizione, infatti, non garantisce che gli effetti favorevoli al ricorrente di una futura, eventuale sentenza di annullamento dell'espulsione possano trovare concreta esecuzione, reintegrando in tal modo il diritto violato, considerato che, nelle more del giudizio, l'interessato è stato già allontanato dall'Italia.

L'Ufficio Legislativo, al fine di poter predisporre la difesa dell'Amministrazione e di corrispondere ai quesiti della Corte, avviava l'istruttoria

dei ricorsi, interessando il Dipartimento della Pubblica Sicurezza, allo scopo di acquisire tutti gli elementi informativi utili nonché ogni altra notizia o argomentazione a tal fine necessarie. Il Dipartimento forniva detti elementi, precisando le modalità e le circostanze di fatto con cui si erano svolti gli eventi in questione, acquisendo la documentazione presso la Questura di Roma.

Con nota del 18 luglio 2000, l'Ufficio, sulla base degli elementi di fatto trasmessi dal Dipartimento, formulava una circostanziata difesa dell'operato dell'Amministrazione, trasmettendone copia alla Rappresentanza Permanente d'Italia a Strasburgo, ai fini della predisposizione della memoria difensiva, da presentarsi alla Corte.

Ancor prima dell'instaurazione della procedura contenziosa dinanzi alla Corte, il difensore dei ricorrenti rivolgeva istanza al Sig. Ministro pro-tempore, con lettera del 18 dicembre 2000, con cui chiedeva di procedere ad un riesame della questione, sollecitando l'adozione, in sede di autotutela, di provvedimenti di revoca dell'espulsione, che consentissero il rientro in Italia dei suoi assistiti e porre così rimedio alla asserite violazioni della Convenzione.

Nella circostanza, il Dipartimento della Pubblica Sicurezza, interpellato anche dall'Ufficio di Gabinetto, esprimeva avviso contrario, sul rilievo che quand'anche si fosse proceduto alla revoca dei decreti di espulsione, non sussistevano, ad un primo esame e secondo la normativa vigente al momento, le condizioni per la concessione di un permesso di soggiorno ai ricorrenti, nonché la garanzia che tale provvedimento di autotutela fosse sufficiente a tacitare le pretese dei ricorrenti e comporre così la vertenza.

L'Ufficio Legislativo in data 14 febbraio 2001 provvedeva ad informare il Sig. Ministro della richiesta formulata dall'avvocato dei ricorrenti e del relativo avviso contrario del Dipartimento, sottolineando, per contro, i gravi rischi che, in caso di condanna della Corte europea, sarebbero derivati all'immagine del Paese, sul piano internazionale.

Peraltro, l'avvocato, tra le argomentazioni addotte a difesa dei propri ricorrenti, oltre a contestare, in linea generale, le osservazioni del Governo italiano, lamentava una presunta violazione dell'art. 3 della Conv. (divieto di trattamenti degradanti) prodotta, a suo dire, dalle disumane condizioni di vita in cui versava il campo ove risiedevano i ricorrenti, a causa del sovraffollamento e delle scarse condizioni igieniche nonché una asserita schedatura, alla quale il Comune di Roma avrebbe assoggettato i residenti.

L'Ufficio Legislativo, al fine di contrastare le affermazioni su esposte, interessava la Prefettura e il Comune con l'intento di acquisire elementi informativi sulle effettive condizioni della struttura che ospitava i ricorrenti e, in generale, per evidenziare, anche i numerosi sforzi posti in essere da detti enti per la civile accoglienza e l'integrazione dei nomadi residenti a Roma.

La puntuale risposta di detti Uffici veniva poi inoltrata alla citata Rappresentanza per offrire un ulteriore contributo alla difesa del Governo.

All'udienza del 4 ottobre 2001, la Corte europea si riservava la decisione sulla ricevibilità e fondatezza dei ricorsi all'esito dell'esame di ulteriori elementi di conoscenza la cui acquisizione richiedeva alle parti.

L'Ufficio Legislativo, in data 13 novembre 2001, convocava una riunione di coordinamento con i rappresentanti degli Uffici interessati per definire criteri omogenei ed uniformi di risposta ai quesiti complementari della Corte. Alla riunione intervenivano i rappresentanti del Servizio Immigrazione del Dipartimento della Pubblica Sicurezza, della Questura e della Prefettura di Roma.

Nella successiva riunione del 20 novembre 2001, cui partecipavano, oltre ai rappresentanti dei suddetti Uffici anche il rappresentante del Comune di Roma, venivano precisati e chiariti alcuni aspetti relativi all'organizzazione e al controllo del campo nomadi "Casilino 700", che avevano formato oggetto di specifici quesiti della Corte. In data 22 novembre, venivano trasmessi alla Rappresentanza ulteriori e dettagliati elementi, emersi nel corso delle riunioni suddette, in risposta ai quesiti della Corte.

La Corte europea, acquisite le memorie complementari delle parti, fissava l'udienza sulla ricevibilità e la fondatezza dei ricorsi per il 14 marzo 2002.

A tale udienza, la Corte dichiarava parzialmente ricevibili talune doglianze lamentate dai ricorrenti e, in particolare, la violazione del divieto di tortura e di trattamenti disumani e degradanti, ravvisata sia per il respingimento dei ricorrenti in un Paese a rischio di persecuzioni (Bosnia Erzegovina), sia per le condizioni di salute della minore A.S.. Venivano, altresì, dichiarate ricevibili le doglianze relative alla violazione del diritto al rispetto della vita privata e familiare e del diritto ad un ricorso effettivo, nonché quella relativa al divieto di espulsioni collettive.

La Corte poi precisava che, ancor prima di decidere sul merito delle cause, si rendeva disponibile nei confronti degli interessati al fine di pervenire ad un regolamento amichevole delle controversie, fondato sul rispetto dei diritti umani, ai sensi dell'art. 38 della Convenzione, invitando nel contempo la parte ricorrente a trasmettere le richieste di "equa soddisfazione".

### **3. LE TRATTATIVE PER LA CONCLUSIONE DI UN REGOLAMENTO AMICHEVOLE DELLA CONTROVERSIA.**

La Presidenza del Consiglio dei Ministri, in data 22 giugno 2002, informava questo Ufficio dell'intenzione espressa dal difensore di addivenire ad una soluzione amichevole della controversia, sottolineando, nel contempo, gli svantaggi che sarebbero derivati da una probabile sentenza di condanna in caso di mancato accordo. Pertanto, si dichiarava disponibile a convocare una riunione di coordinamento, allo scopo di valutare compiutamente la situazione ed esperire ogni utile tentativo per pervenire ad una definizione bonaria della vertenza, la cui conclusione veniva suggerita, peraltro, anche dal co-agente presso la Rappresentanza d'Italia a Strasburgo.

In data 25 giugno 2002, questo Ufficio informava il Sig. Ministro circa l'orientamento, peraltro, condiviso dalle altre Amministrazioni interessate (Presidenza del Consiglio dei Ministri e Ministero degli Affari Esteri), relativo all'opportunità di addivenire ad una soluzione transattiva delle controversie.

Detta Autorità, condividendo tale iniziativa, autorizzava le necessarie trattative al riguardo.

Con lettera dell'8 luglio 2002, indirizzata alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e per conoscenza a questo Ministero e a quello degli Affari Esteri, l'avvocato dei ricorrenti richiedeva la convocazione di una riunione per verificare la disponibilità delle parti alla trattativa, anticipando le linee fondamentali della propria proposta di soluzione amichevole. Quest'ultima consisteva innanzitutto nella richiesta, preliminare ed irrinunciabile, di far rientrare in Italia tutti i ricorrenti con le loro famiglie, di dare loro una idonea sistemazione alloggiativa e di assicurare alla minore A.S. le necessarie cure mediche, riservandosi di quantificare, in prosieguo, la richiesta a titolo di equa soddisfazione, anche alla luce della disponibilità manifestata dal Governo in ordine ai punti irrinunciabili della sua richiesta.

Allo scopo di elaborare la controproposta di questa Amministrazione, veniva interessato il Dipartimento della Pubblica Sicurezza, al fine di acquisire le valutazioni di competenza.

Il Dipartimento si dichiarava favorevole a rilasciare esclusivamente il permesso di soggiorno per cure mediche alla minore A.S. ed il relativo permesso ai suoi genitori per fini di assistenza. Per l'eventuale rilascio di un permesso di soggiorno per motivi umanitari a tutti gli altri ricorrenti, il Dipartimento si rimetteva alla valutazione di questo Ufficio Legislativo e del Dipartimento delle Libertà Civili e l'Immigrazione.

L'Ufficio Contenzioso Internazionale, tenuto conto che per pervenire al componimento amichevole della controversia ed eliminare così il rischio di una sentenza pregiudizievole di condanna, le richieste dei ricorrenti dovessero essere accolte, maturava il convincimento di concedere a tutti i ricorrenti un permesso di soggiorno per motivi umanitari, ai sensi dell'art. 5, comma 6, del decreto legislativo n. 286/98, informando il sig. Ministro di tale orientamento e dell'avviso espresso dal Dipartimento.

La soluzione proposta dall'Ufficio Legislativo veniva condivisa dal Ministro e, successivamente, formalizzata in data 9 settembre 2002 in una controproposta le cui linee generali si ispiravano al ripristino, in buona sostanza, della situazione di fatto preesistente all'espulsione, così come disposto dall'art. 41 della Convenzione. Tale proposta veniva, altresì, portata a conoscenza delle altre amministrazioni interessate, per eventuali suggerimenti e correttivi.

Ricevuta l'incondizionata adesione delle altre Amministrazioni e, in particolare, del Ministero degli Affari Esteri e della Presidenza del Consiglio dei Ministri nonché l'avallo del co-agente giuridico presso la Rappresentanza a Strasburgo, quest'Ufficio formalizzava la disponibilità alla definizione transattiva della contro-

versia, precisando, tuttavia, che essa non avrebbe comportato in alcun modo un'ammissione di responsabilità in ordine alle violazioni contestate.

Nelle more del perfezionamento della proposta transattiva, la Rappresentanza, inoltre, trasmetteva a questo Ufficio una ulteriore istanza del difensore diretta ad ottenere l'adozione di provvedimenti cautelari e urgenti, ai sensi dell'art. 39 del Regolamento di procedura della Corte, che salvaguardasse i ricorrenti dalle precarie condizioni di vita e da presunte violenze da essi subite in Bosnia, a causa dell'asserita mancanza di impegno del Governo italiano che, alla data del 28 agosto 2002, non aveva esperito alcun tentativo di soluzione amichevole.

L'infondatezza di tale rilievo veniva immediatamente rappresentata alla Corte con nota del 12 settembre, facendo presente che in previsione del termine di scadenza per la conclusione dell'accordo fissato dalla Corte al 30 settembre 2002, il Governo in data 9 settembre aveva già formalizzato la sua controproposta transattiva.

Acquisita la disponibilità alla trattativa da parte di questo Ministero, la Presidenza del Consiglio dei Ministri convocava per il giorno 16 settembre 2002 una riunione, allo scopo di definire concretamente le condizioni e gli impegni che avrebbero costituito il contenuto della proposta di regolamento amichevole del Governo Italiano. Ad essa intervenivano, unitamente al dirigente dell'Ufficio del Contenzioso Internazionale, i rappresentanti del Servizio Immigrazione del Dipartimento della Pubblica Sicurezza, della Prefettura di Roma, della Questura, del Servizio Contenzioso Diplomatico del Ministero degli Affari Esteri, il co-agente del Governo presso la Rappresentanza Permanente d'Italia a Strasburgo nonché, in rappresentanza dei ricorrenti, il difensore ed alcuni esponenti della Comunità di S. Egidio.

Nel corso della riunione veniva raggiunta una prima bozza di intesa che prevedeva i seguenti impegni del Governo:

- a) revoca dei decreti di espulsione;
- b) rientro in Italia, a spese del Governo, dei ricorrenti con il rispettivo nucleo familiare;
- c) rilascio dei permessi di soggiorno per motivi umanitari, con la possibilità di trovare un'occupazione e frequentare corsi di formazione;
- d) interessamento dell'Amministrazione per assicurare una sistemazione alloggiativa ai ricorrenti, nei campi attrezzati e per procurare le cure mediche necessarie alla minore A.S.;
- e) interessamento presso le Amministrazioni competenti al fine di provvedere all'istruzione dei minori ed al recupero degli anni perduti.

Per quanto riguarda le richieste risarcitorie a titolo di equa soddisfazione, per le sofferenze subite ed ormai ineliminabili, che il difensore aveva quantificato in Euro 528.000,00, l'Ufficio Legislativo si riservava di formulare una controproposta, dopo le opportune valutazioni, basate su criteri oggettivi, improntati alle forme di tutela sociale del sistema previdenziale italiano.

Nella successiva riunione del 23 settembre 2002 presso la Presidenza del Consiglio, venivano esaminate le concrete soluzioni per una sistemazione alloggiativa, anche temporanea, dei ricorrenti, proposte dalla Prefettura di Roma d'intesa con il Comune che, attraverso l'interessamento diretto del Sindaco, aveva assicurato un impegno formale per l'assegnazione definitiva di nuovi container nei campi attrezzati.

Nel corso di quest'ultima riunione, venivano altresì concordate, tra le Amministrazioni interessate, le procedure necessarie connesse al rientro in Italia dei ricorrenti. In particolare, per quanto riguarda il rilascio dei visti d'ingresso, i rappresentanti del Ministero degli Affari Esteri si rendevano disponibili ad adottare le necessarie soluzioni tecniche. Veniva, altresì, evidenziato al difensore che il ricorrente, I.S., tenuto conto di taluni precedenti penali a suo carico, avrebbe potuto correre il rischio di essere arrestato, al suo rientro in Italia, a causa del cumulo delle condanne penali subite.

Si rappresentava inoltre, che questa Amministrazione, a causa delle intervenute modifiche legislative introdotte alla normativa in materia di immigrazione, non avrebbe potuto garantire il rinnovo del permesso di soggiorno per motivi umanitari alla scadenza del primo periodo di validità fissato in un anno.

Infatti, se da un lato lo Stato, che si è reso responsabile della violazione di una disposizione della Convenzione, è tenuto, ai sensi dell'art. 41 della stessa, a ripristinare la situazione di fatto e di diritto esistente al momento della commessa violazione, dall'altro lato, tale obbligo viene meno nel caso in cui si verifichi un mutamento legislativo successivo alla violazione, che introduca norme più sfavorevoli per gli stranieri rispetto a quelle prima vigenti.

A tal riguardo, il rappresentante dei ricorrenti, condividendo tale orientamento, si riservava di discutere della questione con il suo assistito, prospettandogli anche la soluzione alternativa al rientro, avanzata dall'Ufficio, concernente nella sola offerta di una somma di denaro a titolo di equa soddisfazione.

Per quanto riguarda l'ammontare dell'indennizzo, l'Ufficio Legislativo faceva presente che la somma richiesta risultava eccessivamente onerosa, tenuto conto dell'ampia disponibilità di cui l'Amministrazione aveva dato prova nell'accogliere, quasi interamente, le richieste dei ricorrenti. Formulava, pertanto, una controproposta per complessivi Euro 161.293,60.

Tale somma era la risultante della misura pari al 50% dell'assegno sociale moltiplicato per 30 mesi, corrispondente al periodo di permanenza dei ricorrenti in Bosnia, moltiplicata per ciascun componente i nuclei familiari, compresi i minori.

Per A.S., invece, veniva prevista una somma complessiva sensibilmente maggiore rispetto a tutti gli altri, in considerazione delle sofferenze patite a causa del suo stato psico-fisico, pari a Euro 45.090,10.

Il difensore, infine, rappresentava l'intenzione di rinunciare al proprio compenso per le prestazioni di assistenza legale, in quanto effettuate per scopi umanitari e a titolo di volontariato, fatte salve le spese vive.

## Corte Europea dei Diritti dell'Uomo

---

La bozza di regolamento amichevole, predisposta dell'Ufficio Legislativo, veniva sottoposta per le vie brevi all'avvocato per eventuali osservazioni. Con l'occasione, si stabiliva che il rientro in Italia dei ricorrenti dovesse avvenire dal momento in cui la proposta di regolamento amichevole si fosse perfezionata con la omologa da parte della Corte, fissando, in linea di massima, il termine del 31 ottobre 2002 per detto rientro, fatto salvo, comunque, il verificarsi di eventi dipendenti da cause di forza maggiore.

Lo schema di regolamento amichevole, integrato con talune modifiche formulate dal difensore e con altre proposte scaturite dalle riunioni di coordinamento, veniva approvato dal Sig. Ministro e successivamente formalizzato il 10 ottobre 2002 come proposta del Governo italiano. La stessa veniva inviata alla Rappresentanza Permanente d'Italia a Strasburgo, per il successivo inoltro alla Corte europea dei diritti dell'Uomo, per la prescritta omologazione.

Con lettera del 12 ottobre 2002, trasmessa anche alla Corte europea, il difensore accettava formalmente la proposta del Governo per la soluzione amichevole delle controversie.

L'Ufficio Legislativo, pertanto, provvedeva ad informare della conclusione dell'accordo gli Uffici direttamente interessati alla esecuzione delle clausole del regolamento. In particolare, si chiedeva all'Ufficio territoriale del Governo di Roma di provvedere alla revoca dei decreti di espulsione emessi dal Prefetto e di voler attivare, d'intesa con il Comune di Roma, le misure necessarie ad assicurare una conveniente sistemazione alloggiativa.

Veniva, altresì, interessato il Centro Visti del Ministero degli Affari Esteri, per l'attivazione dell'Ambasciata d'Italia a Sarajevo, ai fini del rilascio in tempi rapidi dei visti d'ingresso ai ricorrenti. Copia del regolamento veniva altresì inviato alla Direzione Centrale delle Risorse Finanziarie e Strumentali del Dipartimento Affari Interni e Territoriali di questo Ministero per la corresponsione delle somme a titolo di equa soddisfazione, da erogare entro tre mesi dalla data di cancellazione dei ricorsi dal ruolo della Corte Europea, nonché per il pagamento delle spese di viaggio dei ricorrenti e delle spese vive del difensore.

La Questura di Roma, in seguito alla revoca in data 18 ottobre 2002 dei provvedimenti di espulsione, provvedeva alla cancellazione dei nominativi dall'archivio del Sistema Informativo Schengen.

Successivamente alla comunicazione via fax dell'Ambasciata d'Italia a Sarajevo dell'avvenuto rilascio del visto d'ingresso per le famiglie di P.S e N.S., veniva inoltrata, alla Direzione Centrale per le Risorse Finanziarie e Strumentali, la richiesta di autorizzazione da rilasciare all'Agenzia CIT Viaggi, convenzionata con questo Ministero, per l'acquisto e l'emissione dei relativi biglietti d'aereo.

Con nota dell'8 novembre 2002, l'Ufficio Legislativo informava gli Uffici della Polizia di Frontiera presso l'aeroporto di Fiumicino e l'Ufficio territoriale del Governo di Roma circa il giorno d'arrivo dei ricorrenti, previsto per il 13 novembre

2002, ai fini, rispettivamente, dell'attivazione delle procedure relative all'ingresso in Italia e della sistemazione alloggiativa.

Per quanto riguarda il nucleo familiare di I.S., il difensore comunicava poi che lo stesso avrebbe fatto rientro in Italia dal Montenegro il giorno 14 novembre 2002, con partenza dal porto di Bar e con arrivo a Bari previsto per il giorno 15.

Di tali circostanze, l'Ufficio Legislativo provvedeva ad informare il Ministero degli Affari Esteri affinché attivasse i necessari ed opportuni contatti con il Consolato Generale d'Italia a Bar, in Montenegro, per il rilascio dei relativi visti d'ingresso.

Contestualmente, venivano informati la Direzione Centrale per le Risorse Finanziarie, per l'autorizzazione all'anticipo delle spese di viaggio, e la CIT, per la prenotazione dei posti sul traghetto fino a Bari e poi del treno per Roma.

Il rappresentante del Consolato di Bar, in attuazione di detto accordo internazionale concluso dal Governo italiano, rilasciava i visti d'ingresso alla famiglia di I.S., rendendosi, peraltro, disponibile ad accompagnarli al porto di Bar per l'imbarco sul traghetto per l'Italia.

Al fine di evitare l'insorgere di possibili situazioni di criticità relative all'ingresso in Italia dei ricorrenti, provenienti dal Montenegro, questo Ufficio contattava il Dipartimento della Pubblica Sicurezza affinché provvedesse ad attivare a tal fine la IX Zona di Polizia di Frontiera di Bari.

Nel contempo, la Rappresentanza, provvedeva ad informare l'Ufficio Legislativo circa la intervenuta decisione, in data 8 novembre 2002, della Corte europea dei Diritti dell'Uomo sul regolamento amichevole in questione.

Con tale decisione, la Corte, nel prendere atto della conclusione di detto regolamento tra il Governo italiano e le parti ricorrenti per la definitiva composizione delle vertenze, constatava che i contenuti dell'accordo erano conformi al rispetto dei diritti umani, decidendo, nel contempo, di radiare i ricorsi dal ruolo. La decisione della Corte veniva portata a conoscenza degli Uffici interessati alla sua esecuzione, rinnovando, con l'occasione, l'invito ad attuare tempestivamente gli impegni concordati.

La Questura di Roma informava, per le vie brevi, di aver provveduto al rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari a tutti i ricorrenti, ad eccezione delle due figlie maggiorenni di P.S., che successivamente presentavano istanza di proroga dei termini fissati per il rientro in Italia.

L'Assessorato alle Politiche Sociali del Comune di Roma faceva presente, inoltre, che alle famiglie di P.S. e N.S. veniva assicurata l'immediata accoglienza presso la struttura "Ferrhotel" per il tempo strettamente necessario a provvedere all'assegnazione di due nuovi moduli abitativi da installare presso uno dei campi attrezzati di Roma. La famiglia di I.S., invece, veniva accolta in un container, già assegnato ad una parente, in un campo attrezzato.

La Direzione Centrale delle Risorse Finanziarie e Strumentali comunicava, telefonicamente, lo stanziamento dei fondi per la corresponsione delle somme a tito-

lo di equo indennizzo, in attesa della formale notifica ai ricorrenti.

In definitiva, l'Ufficio Legislativo ha operato, per l'intero svolgimento del complesso iter procedurale, un costante coordinamento degli interventi svolti dai diversi enti ed uffici coinvolti nell'esecuzione delle clausole del regolamento amichevole, allo scopo di garantire il puntuale rispetto delle condizioni, delle modalità e dei tempi dell'accordo.

A seguito dell'intervenuta radiazione dei ricorsi dal ruolo della Corte, la vicenda non può dirsi tuttavia definitivamente conclusa, in quanto il Governo italiano è tenuto a dare completa ed esatta esecuzione agli impegni assunti nel suddetto regolamento amichevole. Del puntuale adempimento di detti obblighi, infatti, la Rappresentanza è chiamata a riferire al Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa.

Quest'ultimo organo opera, ai sensi dell'art. 46 della Convenzione, un costante monitoraggio sull'adempimento degli obblighi indicati nelle sentenze nonché nei regolamenti amichevoli omologati dalla Corte, potendo, in caso di inosservanza, proporre al Consiglio d'Europa tutti i provvedimenti necessari affinché lo Stato rispetti l'impegno di conformarsi alle sentenze, pur se, rispetto alle modalità di esecuzione di tali obblighi, ciascuno Stato gode di un ampio margine di discrezionalità.



RELAZIONI  
COMUNITARIE

### *Contributo per la relazione annuale del Governo al Parlamento sulla partecipazione all'Unione Europea*

*a cura di Gloria Sportoletti*

Nel corso del 2002 il Ministero dell'Interno è stato impegnato nella realizzazione del programma di lavoro relativo al settore Giustizia e Affari Interni, con particolare riferimento alle materie dell'asilo, dell'immigrazione e della cooperazione di polizia. Per i profili di competenza, sono state inoltre seguite le iniziative nel settore della protezione civile e i programmi di lavoro adottati dall'Unione europea per lo sviluppo delle proprie capacità di intervento nelle aree di crisi.

#### **Asilo**

Si segnala, innanzitutto, il completamento dei lavori relativi all'elaborazione della Direttiva sulle condizioni minime di accoglienza dei richiedenti asilo, che si trova attualmente in fase di formale adozione.

Particolarmente intensa è stata l'attività negoziale sulla proposta di Regolamento per la determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di asilo, destinato a sostituire la Convenzione di Dublino. Per l'Italia e per gli altri Stati che costituiscono la frontiera esterna dell'Unione si è trattato, soprattutto, di negoziare un testo meno penalizzante delle disposizioni attualmente in vigore e più equilibrato per gli interessi nazionali. Le trattative sono proseguite per tutto il 2002 e il documento finale ha ottenuto l'assenso politico dei Ministri, anche se non la loro formale approvazione. È stata quindi rispettata la scadenza prescritta dal Consiglio Europeo di Siviglia.

Nel secondo semestre del 2002, il dibattito si è incentrato anche sulla proposta di direttiva riguardante le condizioni minime per la concessione della qualifica di rifugiato o di persona comunque bisognosa di protezione internazionale, la cui approvazione – in base al calendario dei lavori stabilito dal Consiglio Europeo di Siviglia - dovrà avvenire entro il prossimo mese di giugno. Si tratta di una direttiva particolarmente importante per il nostro Paese che difetta di una disciplina organica in materia di asilo e di protezione internazionale.

Quanto all'utilizzazione dei fondi europei, è proseguita l'attuazione del Programma Nazionale Asilo, avviato nel 2001, e condotto d'intesa con l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati e con l'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani. Anche per l'anno 2002, infatti, il Programma, nato per soste-

nere i Comuni negli interventi di accoglienza e di integrazione in favore dei richiedenti asilo e dei rifugiati, ha ottenuto un finanziamento dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri e dalla Commissione Europea a valere sul Fondo Europeo per i Rifugiati. A sostegno degli enti locali impegnati in questo tipo di assistenza è stata inoltre prevista, con legge 30 luglio 2002, n. 189 - articolo 32 - l'istituzione di un Fondo Nazionale per le Politiche e i Servizi dell'Asilo, dove confluiranno anche le risorse finanziarie stanziare dal Fondo Europeo per i Rifugiati.

### **Immigrazione**

Come orientamento generale, sul versante dell'immigrazione regolare è stato perseguito l'obiettivo di realizzare una effettiva politica europea comune in materia di ingresso e soggiorno degli stranieri nel territorio dell'Unione Europea. Tuttavia, la resistenza opposta da alcuni Stati ad una modifica sostanziale delle legislazioni nazionali vigenti in materia di immigrazione non ha consentito di raggiungere importanti sviluppi nelle tre proposte di direttiva in discussione che riguardano, rispettivamente, la disciplina degli ingressi per lavoro autonomo o subordinato, il ricongiungimento familiare e il riconoscimento del titolo di residente di lungo periodo. È prevedibile che, in presenza di un impulso al negoziato impresso dai Ministri, si possa giungere nell'anno in corso almeno alla definizione della direttiva sul ricongiungimento familiare.

Quanto all'immigrazione clandestina, l'Italia, che per la sua collocazione geografica costituisce il confine dell'Unione verso il Mediterraneo e verso i Balcani - le principali rotte dell'immigrazione clandestina diretta in Europa - per tutto il 2002 ha dedicato una particolare attenzione al tema della gestione condivisa delle frontiere esterne, fornendo importanti e numerosi contributi ad ogni iniziativa avviata in ambito europeo sotto presidenza spagnola e danese.

In particolare, il Ministero dell'Interno ha conosciuto importanti risultati sia con la definizione di un progetto, diretto dall'Italia, sulla "Polizia europea delle frontiere" sia con la formulazione di numerose proposte, quasi per intero recepite nell'ambito del Piano d'azione per la gestione delle frontiere comuni e del Piano d'azione per il contrasto dell'immigrazione clandestina, approvati dal Consiglio dell'Unione Europea, sia infine con una costante azione volta ad ottenere la realizzazione degli obiettivi stabiliti dal Consiglio di Siviglia nei tempi previsti.

Nel corso del 2003 il panorama delle iniziative in materia è destinato ad arricchirsi con la presentazione da parte della Commissione Europea di uno studio di fattibilità sull'immigrazione clandestina via mare, la cui previsione nell'ambito del Piano di azione per il contrasto dell'immigrazione clandestina è da attribuire ad una iniziativa italiana, che indicherà ulteriori misure di carattere giuridico e operativo, mirate alla prevenzione e al contrasto di questa tipologia di flussi clandestini.

\*\*\*

Sempre in tema di asilo e di immigrazione, ma al di là del processo normativo comunitario, è stata assicurata la partecipazione alle Commissioni ad hoc istituite in seno all'Unione Europea su problemi specifici, tra cui il rientro volontario dei rifugiati afgani presenti sul territorio dell'Unione, la stesura di statistiche pubbliche comuni sui temi dell'immigrazione e dell'asilo (EUROSTAT), lo scambio di informazioni sull'applicazione della Convenzione di Ginevra e sulla situazione nei paesi di origine dei richiedenti asilo (EURASIL).

### **Iniziative e Progetti comunitari: Partecipazione e attuazione**

Quanto ai progetti comunitari, è stata assicurata la partecipazione ai Comitati di sorveglianza istituiti per ciascuno dei programmi "Interreg", che intendono fornire agli enti territoriali interessati gli strumenti necessari per superare le barriere allo sviluppo armonico dello spazio comune europeo, costituite dalle frontiere nazionali.

È inoltre in corso di attuazione il progetto denominato "Drop-out", finanziato dal Fondo Sociale Europeo nell'ambito della Misura II. 3 "Risorse umane per la diffusione della legalità" del Programma Operativo Nazionale "Sicurezza per lo Sviluppo del Mezzogiorno di Italia, che intende realizzare un intervento di prevenzione e recupero rispetto al fenomeno della dispersione scolastica nel territorio delle province di Cagliari, Siracusa e Vibo Valentia.

Nel corso del 2002 è stato poi avviato - nonché sperimentato in alcuni Paesi dell'area balcanica - un programma del Comitato per gli aspetti civili della gestione delle crisi, cui ha partecipato anche il Ministero dell'Interno, inteso a predisporre una task-force dei Paesi dell'Unione europea in grado di intervenire nelle situazioni post-belliche per la ricostruzione delle amministrazioni pubbliche centrali e locali. Un altro programma del citato Comitato, gestito direttamente dal Ministero degli Affari Esteri, riguarda la difesa civile ed è parimenti seguito dal Ministero dell'Interno.

Tra le altre iniziative che hanno visto il coinvolgimento del Ministero dell'Interno, si ricordano le prime giornate degli Organismi Elettorali, svoltesi nel marzo dello scorso anno a Palma di Majorca e conclusesi con la proposta di costituire un'Associazione, a livello comunitario, degli uffici preposti alla gestione elettorale. Per il secondo semestre dell'anno in corso, è attesa l'approvazione dello Statuto dell'Associazione e la costituzione degli organi di coordinamento.

### **Protezione Civile**

Nel corso del 2002 è stata assicurata la partecipazione a due gruppi di lavoro costituiti presso il Consiglio dell'Unione Europea: il già citato Comitato per gli aspetti civili della gestione delle crisi (CIVICOM) e il Gruppo Protezione Civile (PROCIV) che, sotto la Presidenza danese, ha ultimato il programma volto al

miglioramento della cooperazione comunitaria per prevenire e limitare le conseguenze delle minacce rappresentate dall'uso di mezzi chimici, biologici, radiologici o nucleari a fini terroristici, adottato dal Consiglio il 20 dicembre 2002.

I rappresentanti del Ministero dell'Interno hanno partecipato, inoltre, a tutte le esercitazioni organizzate dall'Unione Europea per migliorare la capacità di risposta degli Stati membri alle minacce terroristiche di tipo NBCR.

Per quanto concerne l'attuazione di direttive comunitarie di interesse del settore di prevenzione e sicurezza tecnica, nel 2002 sono state attivate quattro procedure di informazione presso la Commissione europea ed è stato pubblicato il DM 24 maggio 2002 recante "Norme di prevenzione incendi per la progettazione, costruzione ed esercizio degli impianti di distribuzione stradale di gas naturale per autotrazione". In ottemperanza a un parere della Commissione europea circa l'incompatibilità di una procedura prevista dai regolamenti tecnico-amministrativi in materia di estintori è stato infine predisposto il decreto 21 ottobre 2002, recante l'abrogazione di norme in materia di autorizzazione alla commercializzazione degli estintori da incendio.

### Cooperazione di polizia

Sul piano della cooperazione di polizia, il Ministero dell'Interno ha perseguito l'obiettivo di predisporre sempre più efficaci strumenti a livello europeo per il contrasto a tutte le forme di criminalità, ponendo particolare attenzione alle iniziative comuni di lotta al terrorismo, alla criminalità organizzata e ai più pericolosi traffici illeciti, da quello delle droghe a quello degli esseri umani.

In questo contesto obiettivo primario è quello di potenziare la cooperazione tra le Forze di polizia europee anche mediante il rafforzamento del ruolo di Europol, strumento cardine dell'Unione per la collaborazione investigativa e l'analisi criminale.

### PRIORITÀ PROGRAMMATICHE PER IL SEMESTRE DI PRESIDENZA ITALIANA

#### Asilo

Il semestre italiano sarà certamente concentrato sulla definizione dei dossier tuttora aperti che, secondo quanto stabilito dal Consiglio Europeo di Siviglia, dovranno essere completati nel 2003 o comunque entro il termine del quinquennio previsto dal Trattato di Amsterdam (maggio 2004).

Il maggiore impegno sarà rivolto all'approvazione della direttiva sulle procedure di asilo, il cui esame comincerà con la Presidenza greca. Si ritiene inoltre che, a completamento del quadro normativo europeo, debbano essere individuate

procedure comuni per consentire che una domanda di asilo possa essere presentata dall'estero. L'iniziativa, approvata e sostenuta dall'Alto Commissariato per i rifugiati delle Nazioni Unite, è intesa a contenere l'uso strumentale delle procedure di asilo e a contrastare le "organizzazioni" che gestiscono il traffico di esseri umani, facendo venir meno la necessità di raggiungere il territorio europeo per avanzare una richiesta di protezione.

## Immigrazione

Sono note le difficoltà emerse per l'approvazione della direttiva che armonizza le condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di paesi terzi per motivi di lavoro. È prevedibile che, ove si raggiungesse un accordo politico, tale direttiva possa essere affrontata nel corso dell'anno 2003 assieme a quella che disciplina gli ingressi per studio e formazione professionale.

L'impegno dovrà essere pertanto rivolto a definire e realizzare un quadro normativo di riferimento per gli ingressi regolari, soprattutto in tema di ricongiungimenti familiari e di residenti di lunga durata.

Si ritiene, comunque, che il principale obiettivo, destinato a caratterizzare la Presidenza italiana, sarà quello della lotta all'immigrazione clandestina e al traffico di esseri umani.

Nell'individuare, pertanto, le azioni di contrasto più idonee e le misure per assicurare una gestione comune delle frontiere, è opportuno sottolineare due temi qualificanti: la creazione e la gestione di un Fondo comune per i rimpatri e l'adozione di una direttiva in favore delle vittime della tratta e del traffico di esseri umani. Il primo dovrà essere un sostegno serio alle attività di rimpatrio, soprattutto degli Stati che costituiscono la frontiera esterna dell'Unione, e ai rimpatri volontari di coloro che non sono più nella condizione di poter soggiornare. Il secondo, sulla base della positiva esperienza nazionale, dovrà costituire uno strumento di lotta alle organizzazioni criminali che gestiscono e sfruttano i flussi clandestini.

Dovrà essere inoltre sviluppato il dialogo con i Paesi di origine e di transito dei flussi migratori, privilegiando un rapporto costruttivo ed efficace con gli Stati della sponda sud del Mediterraneo.

## Cooperazione di polizia

1. Lotta alla criminalità organizzata: occorrerà concentrare l'azione verso le organizzazioni criminali che gestiscono e sfruttano il traffico di esseri umani, in particolare donne e bambini.

2. Lotta al terrorismo: nel quadro degli obiettivi fissati dal Piano d'azione per la lotta al terrorismo, adottato dal Consiglio Europeo all'indomani degli attentati dell'11 settembre, dovranno essere intraprese iniziative per contrastare le organiz-

zazioni terroristiche internazionali di matrice integralista-religiosa, con particolare riferimento all'individuazione delle loro fonti di finanziamento.

3. Lotta alla droga: si ritiene importante trattare la materia riguardante le "operazioni sottocopertura" e le "consegne controllate" con la presentazione di specifiche iniziative comunitarie.

4. Controllo delle frontiere: si dovrà realizzare quanto previsto dallo studio di fattibilità per la creazione di una Polizia di Frontiera Europea promosso dall'Italia e dallo studio di fattibilità della Commissione per il contrasto dell'immigrazione clandestina via mare, previsto dal Piano per la lotta all'immigrazione clandestina ed alla tratta di esseri umani.

5. Espulsione dei soggiornanti irregolari: sarà utile presentare iniziative per l'istituzione del Fondo per il rimpatrio al fine di compensare gli oneri sostenuti dagli Stati membri maggiormente attivi nella politica di allontanamento e di riammissione, anche in relazione al contributo finanziario devoluto ai Paesi terzi che collaborano più fattivamente alle iniziative di rimpatrio.

6. Relazioni esterne in materia di immigrazione: dovrà essere concretamente perseguito l'obiettivo di una piena integrazione delle tematiche migratori nelle relazioni esterne dell'Unione Europea.

Appare, inoltre, prioritario dare concreta attuazione alle iniziative concertate nel Piano globale sulla lotta all'immigrazione clandestina e alla tratta di esseri umani individuando i Paesi terzi maggiormente collaborativi nella lotta contro l'immigrazione clandestina al fine di assumere le iniziative più opportune.

7. Ufficiali di collegamento: risultano incoraggianti e occorrerà sostenere le proposte della Presidenza danese per definire in modo unitario le funzioni degli Ufficiali di collegamento e per dislocarli in Paesi terzi in un'ottica di compartecipazione, prevedendo che l'Ufficiale di collegamento di uno Stato membro agisca per conto e nell'interesse di un altro Stato membro.

8. Europol: risulterà necessario operare affinché sia consentito ad Europol di prendere attivamente parte alle indagini nazionali e di poterne sollecitare l'avvio. Nel contempo dovranno essere assunte iniziative per garantire un completo e rapido approvvigionamento della banca dati Europol da parte degli Stati con informazioni di polizia realmente utilizzabili sul piano investigativo.

9. Polizia di prossimità e controllo del territorio: occorrerà promuovere la progettazione e lo sviluppo di un approccio comune in relazione alle metodologie di controllo del territorio.

10. Furto e traffico di veicoli rubati: sarà necessario promuovere azioni comuni di polizia alle frontiere esterne, per rendere più efficace l'attività di prevenzione del fenomeno criminoso.

11. Ruolo della Task Force dei Capi della Polizia: occorrerà sfruttare al massimo le potenzialità di tale foro di cooperazione, esaltandone le funzioni strategiche e di pianificazione operativa.

## Programma per lo sviluppo delle capacità di intervento in aree di crisi

Nell'ambito degli interventi per la ricostruzione post-bellica delle amministrazioni pubbliche centrali e locali è in corso di redazione, d'intesa con il Ministero degli Affari Esteri, un documento volto al perseguimento di una intesa comune tra gli Stati dell'Unione per la definizione degli standards minimi da osservare nelle operazioni di sostegno ai Paesi reduci da crisi istituzionali. Il documento verrà articolato nelle seguenti direttrici:

- a) percorsi di formazione degli addetti alla gestione delle crisi;
- b) gestioni commissariali degli enti locali;
- c) ricostituzione delle anagrafi e dello stato civile.

Per ciascuno dei predetti punti saranno individuati i profili di impiego e determinate le regole per il finanziamento delle gestioni delle crisi nell'ottica di un regime di costi comuni.



IMMIGRAZIONE  
E ASILO

## Repertorio grafico delle principali innovazioni della nuova disciplina sull'immigrazione

*Anna Maria Carrasco*

L'insieme dei grafici di seguito illustrati, intende porsi quale supporto per una più chiara comprensione delle procedure relative all'ingresso, al soggiorno ed alla regolarizzazione di lavoratori stranieri, secondo il quadro normativo emergente dalla nuova disciplina in materia di immigrazione e le rilevanti modifiche apportate al Testo Unico 286/1998 dalla legge 30 luglio 2002, n. 189 e dal decreto legge 9 settembre 2002, n. 195, convertito nella legge 9 ottobre 2002, n. 222.

Nel repertorio grafico viene ripercorso, in particolare, l'insieme dei compiti assegnati alle strutture centrali e periferiche del Dicastero dell'Interno in relazione a singole procedure, secondo il duplice obiettivo di evidenziare, da un lato, gli aspetti analitici delle attività più complesse di peculiare interesse e, dall'altro, il contesto inter-istituzionale che fa da sfondo alla loro realizzazione. Sotto il profilo concettuale, i grafici sono stati raggruppati in due sezioni, onde distinguere la prassi gestionale di base dei fenomeni migratori dalle politiche di contrasto dell'immigrazione clandestina.

Dei sette grafici raccolti nella Sezione prima, i Grafici A e B illustrano le procedure per le richieste nominative e non nominative di lavoratori stranieri da parte di datori di lavoro italiani. Nel primo caso, la possibilità di indicare uno specifico soggetto risponde all'esigenza di semplificare la ricerca dei lavoratori sulla base di un rapporto fiduciario, snellendo nel contempo l'iter previsto per gli accertamenti di rito da parte delle Rappresentanze diplomatiche e delle Questure. Nel secondo caso, il rinvio alle richieste non nominative risponde, nella ratio originaria espressa dal legislatore, all'intento di creare una sorta di rapporto preferenziale con i Paesi extra-comunitari più collaborativi sotto il profilo degli Accordi di riammissione, consentendo ai relativi Governi di inserire in un'apposita lista l'elenco dei rispettivi cittadini disposti a lavorare in Italia. Con la situazione a regime, verrebbe a crearsi, in tal modo, un potenziale "bacino di utenza" già accreditato da intese politiche intergovernative, cui attingere nella ricerca di mano d'opera straniera.

Entrambi i grafici, in ogni caso, tendono a rappresentare in relazione al contratto di lavoro per stranieri sia gli adempimenti specifici di competenza degli Uffici Territoriali del Governo e delle Questure, sia le principali attività espletate da altri apparati (Ministero degli Affari Esteri, del Lavoro, etc.).

Il Grafico C esemplifica il regime preferenziale nei confronti di lavoratori italiani e/o di Paesi UE che comunque può attivarsi anche a fronte di richieste (nominative o non nominative) di lavoratori stranieri. La ratio di tale previsione risponde (negli intenti del legislatore) all'esigenza di rispettare gli impegni pregressi assunti dal Governo italiano con il trattato di adesione all'Unione europea, implicante, fra gli altri, anche il riconoscimento della libera circolazione e della mobilità dei lavoratori di Paesi partners nell'area comune; in tal senso, ove sussistano candidature di lavoratori UE, le stesse, a parità di condizioni, sono da considerarsi prioritarie rispetto a quelle di eventuali lavoratori stranieri. Al tempo stesso, la previsione del regime preferenziale si pone, evidentemente, anche quale forma di garanzia a tutela del mercato interno.

Il Grafico D illustra il flusso delle principali informazioni destinate a confluire (per fini amministrativi, finanziari e statistici), rispettivamente, nell'Anagrafe annuale delle offerte e delle domande di lavoro di stranieri e nell'Archivio dei lavoratori extra-comunitari. Si precisa, al riguardo, che nella situazione a regime, le predette banche-dati costituiranno una preziosa base funzionale ed operativa ai fini dell'ottimale gestione dei flussi migratori.

I Grafici E ed F attengono, rispettivamente, alle procedure di emersione di Colf e Badanti ed a quelle di legalizzazione di altri tipi di stranieri in posizione irregolare, con riferimento al periodo successivo all'11 novembre 2002. Ad integrazione, il Grafico G illustra la struttura dello Sportello Polifunzionale, deputato, nella situazione a regime, a curare gli aspetti conclusivi delle predette procedure (emersione e legalizzazione), consentendo la stipula del contratto di lavoro, il rilascio del permesso di soggiorno ed altri adempimenti connessi. Nel prevedere un accorpamento di servizi diversi presso gli UTG (Uffici Territoriali del Governo), il legislatore ha inteso semplificare il più possibile l'iter burocratico per gli utenti (datore e lavoratori), assicurando nel contempo un migliore raccordo ed interscambio fra differenti comparti funzionali quali la previdenza, la fiscalità, la sicurezza.

A conclusione della Sezione prima, la Tabella 1 offre un quadro sinottico dei casi e delle categorie di stranieri per cui il legislatore ha ritenuto di escludere la possibilità di regolarizzazione.

I cinque grafici riportati nella Sezione seconda tendono a fornire un repertorio delle principali misure previste per il contrasto dell'immigrazione clandestina.

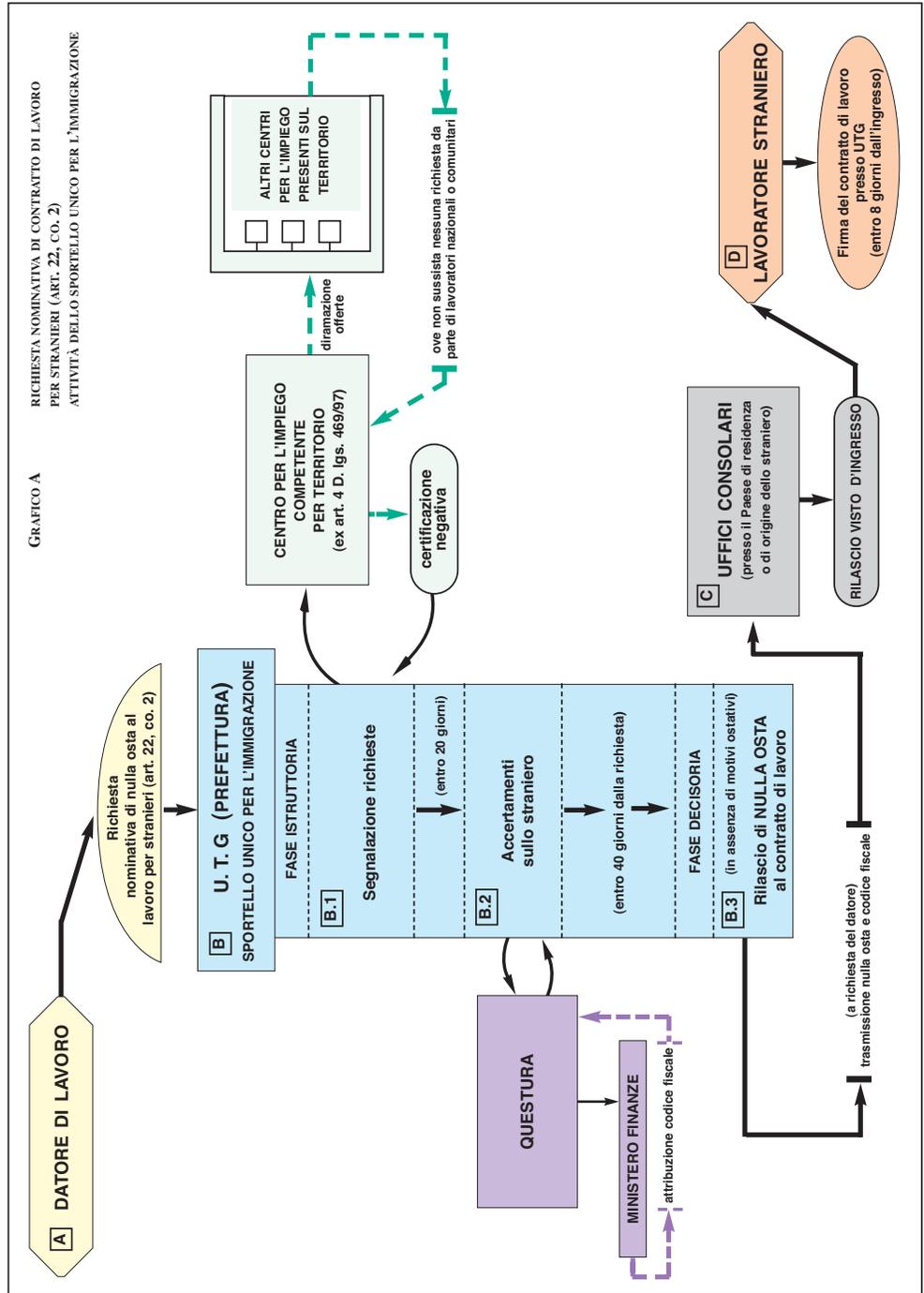
In particolare, il Grafico H illustra la procedura di espulsione amministrativa dello straniero, i livelli di competenza del Ministro o del Prefetto nell'adozione dei relativi provvedimenti, il tipo di conseguenze che si generano ove sussistano imprescindibili esigenze processuali, le modalità di esecuzione da parte del Questore. Nel Grafico I è compendiato, invece, il trattamento sanzionatorio applicabile allo straniero che, espulso in via amministrativa o giudiziale, contravvenga al divieto di reingresso in Italia.

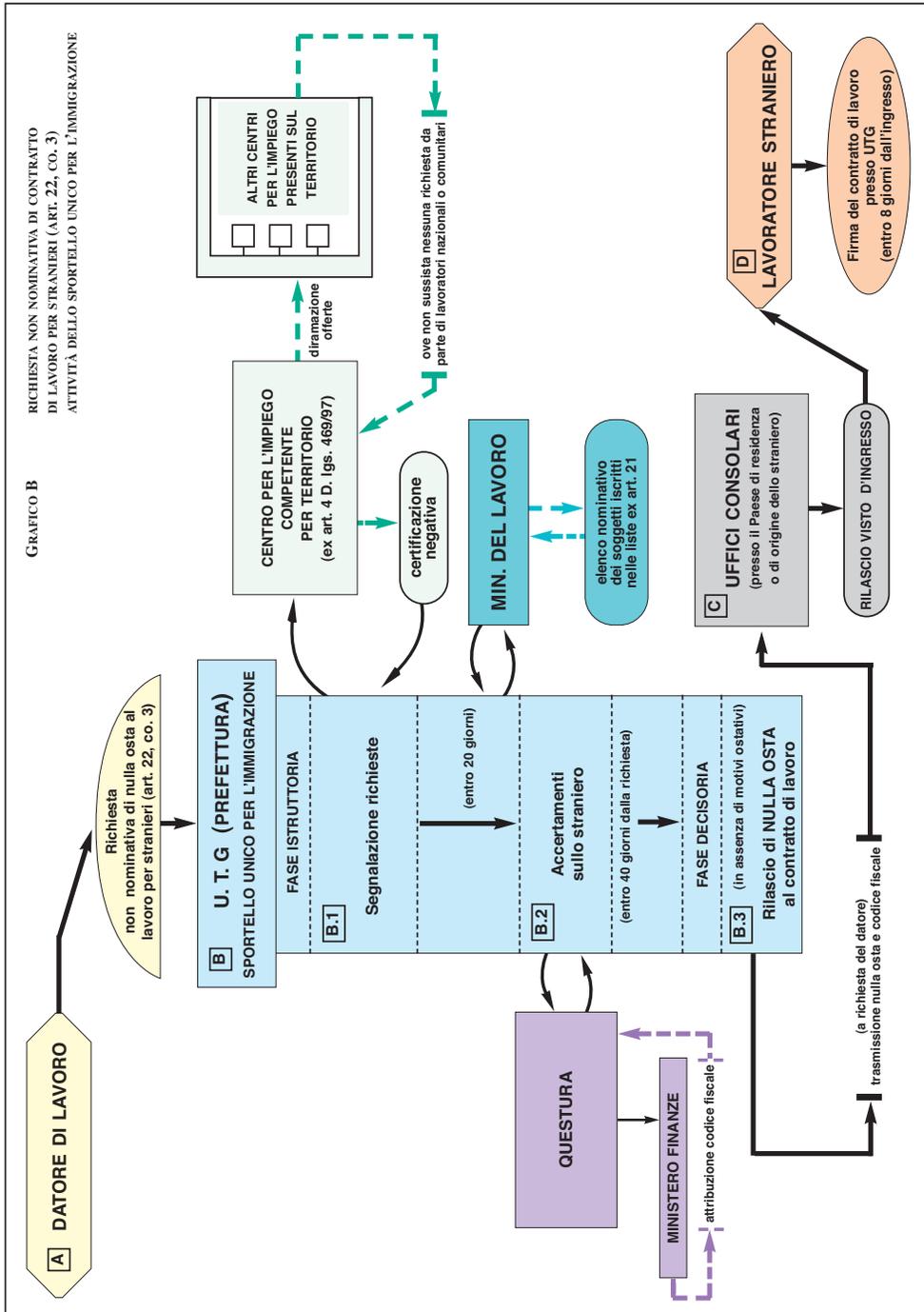
Rispetto al blocco di Grafici L, L bis ed L ter., il primo è dedicato ad illustrare gli obblighi di comunicazione alla Questura previsti per ospitanti, alloggiato-

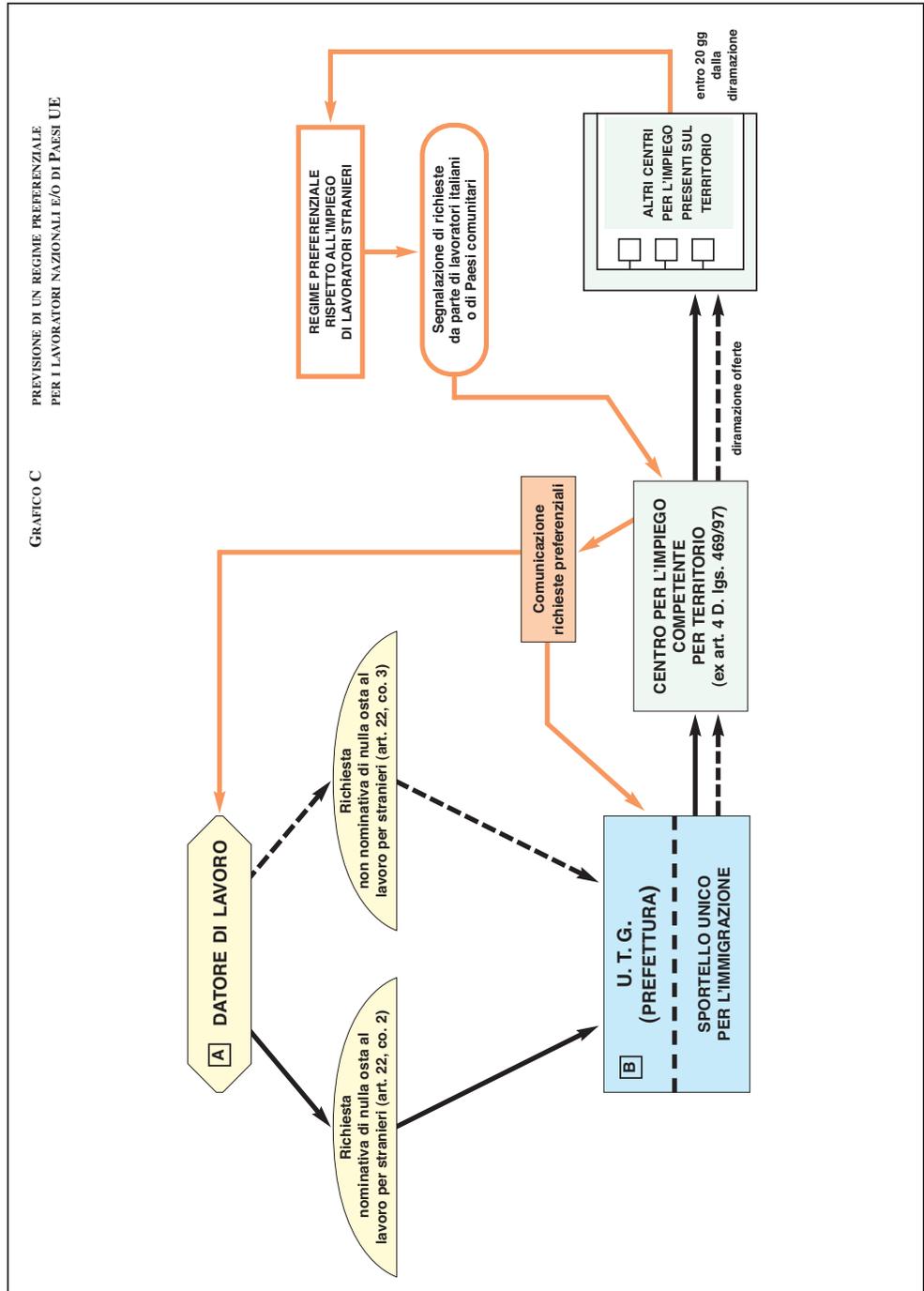
ri e datori di lavoro di stranieri, il secondo riguarda le misure anticontraffazione dei documenti di viaggio e di soggiorno, il terzo le pene comminate per i reati di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, distinte secondo diverse fattispecie di riferimento (favoreggiamento dell'ingresso o della permanenza illegale, occupazione di stranieri privi di permesso di soggiorno, o comunque in posizione irregolare, etc.).

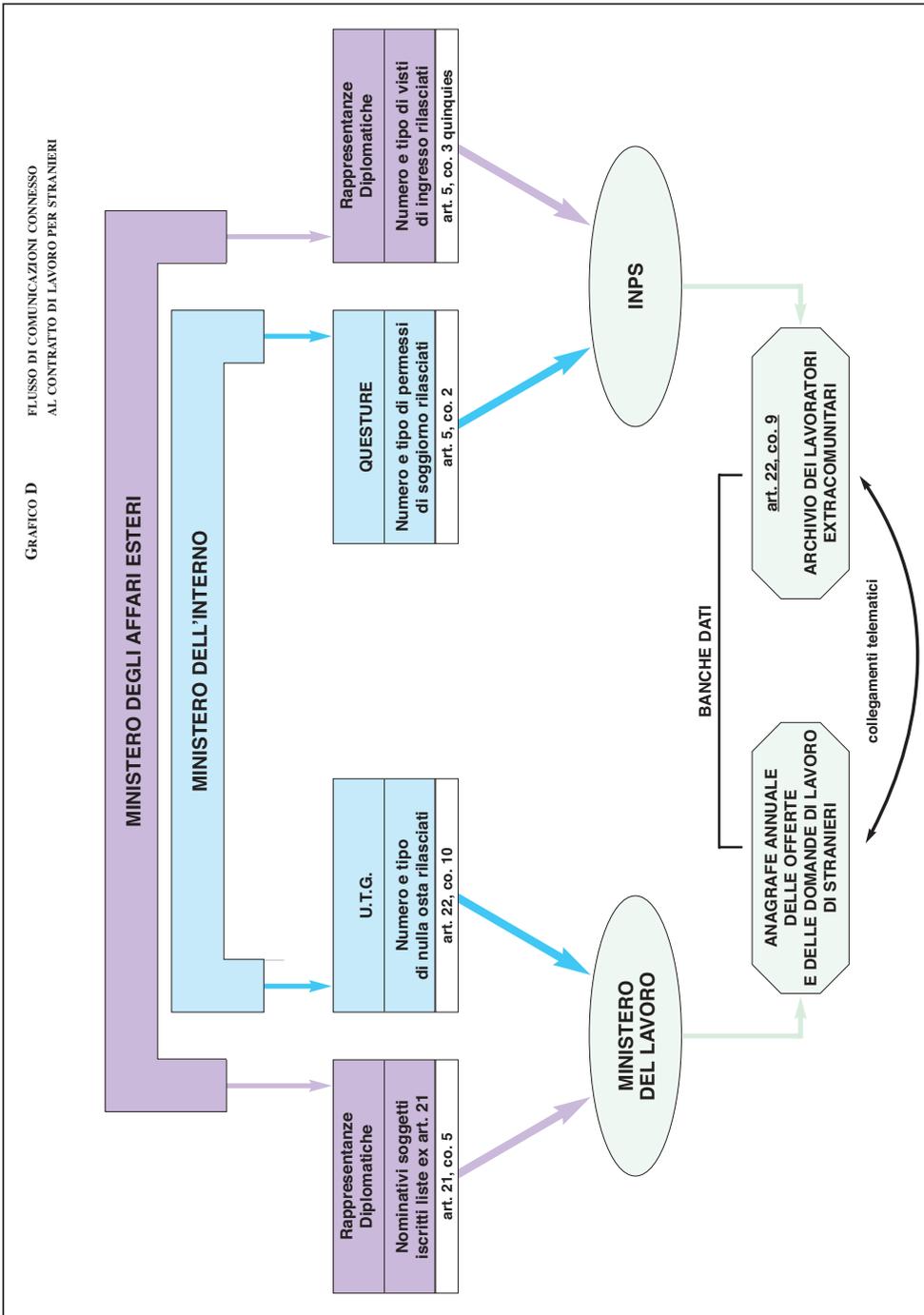
Infine, il Grafico M sintetizza in un quadro sinottico generale l'insieme delle sanzioni previste per lo straniero che entri, permanga, o rientri illegalmente nel nostro Paese.

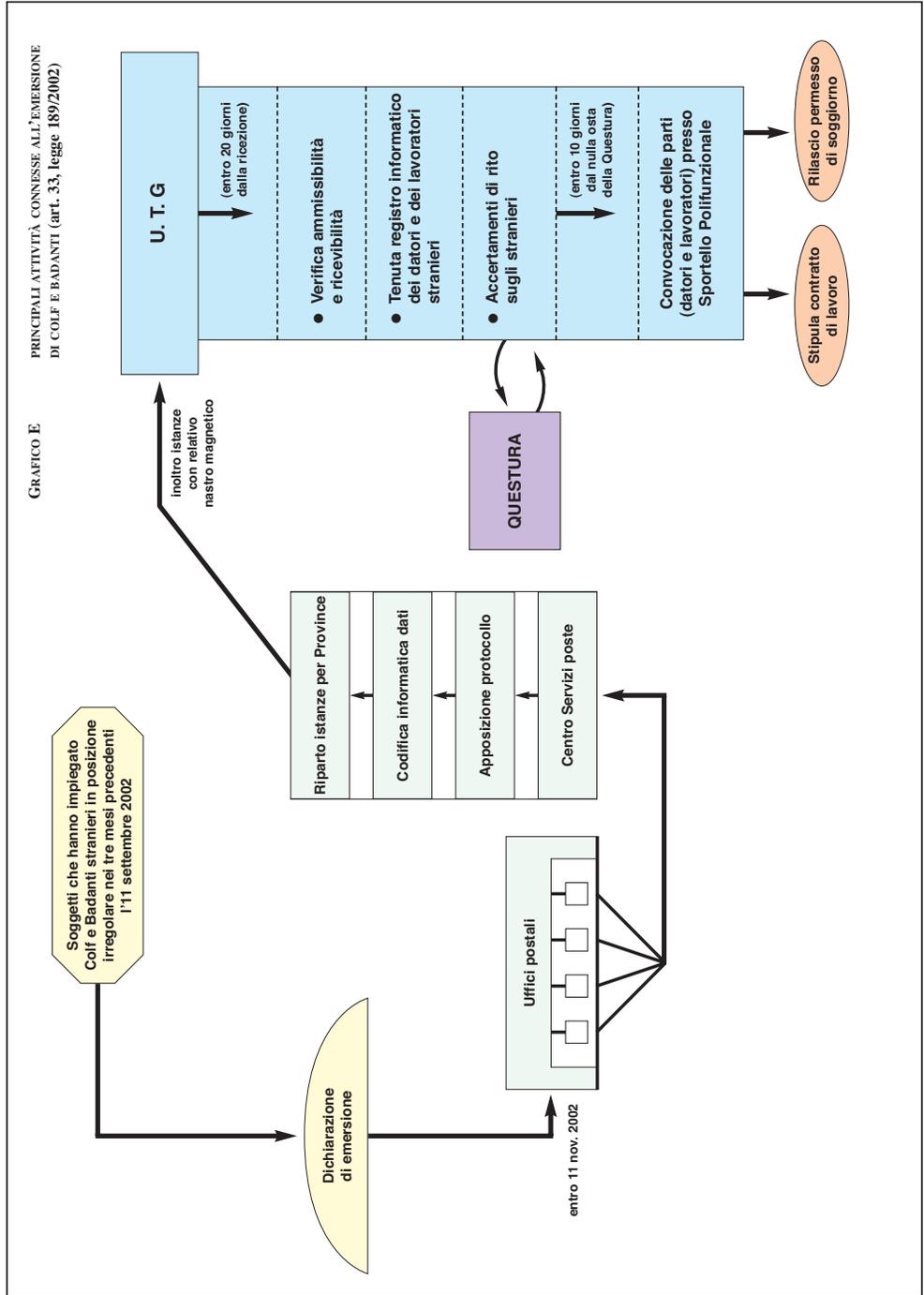


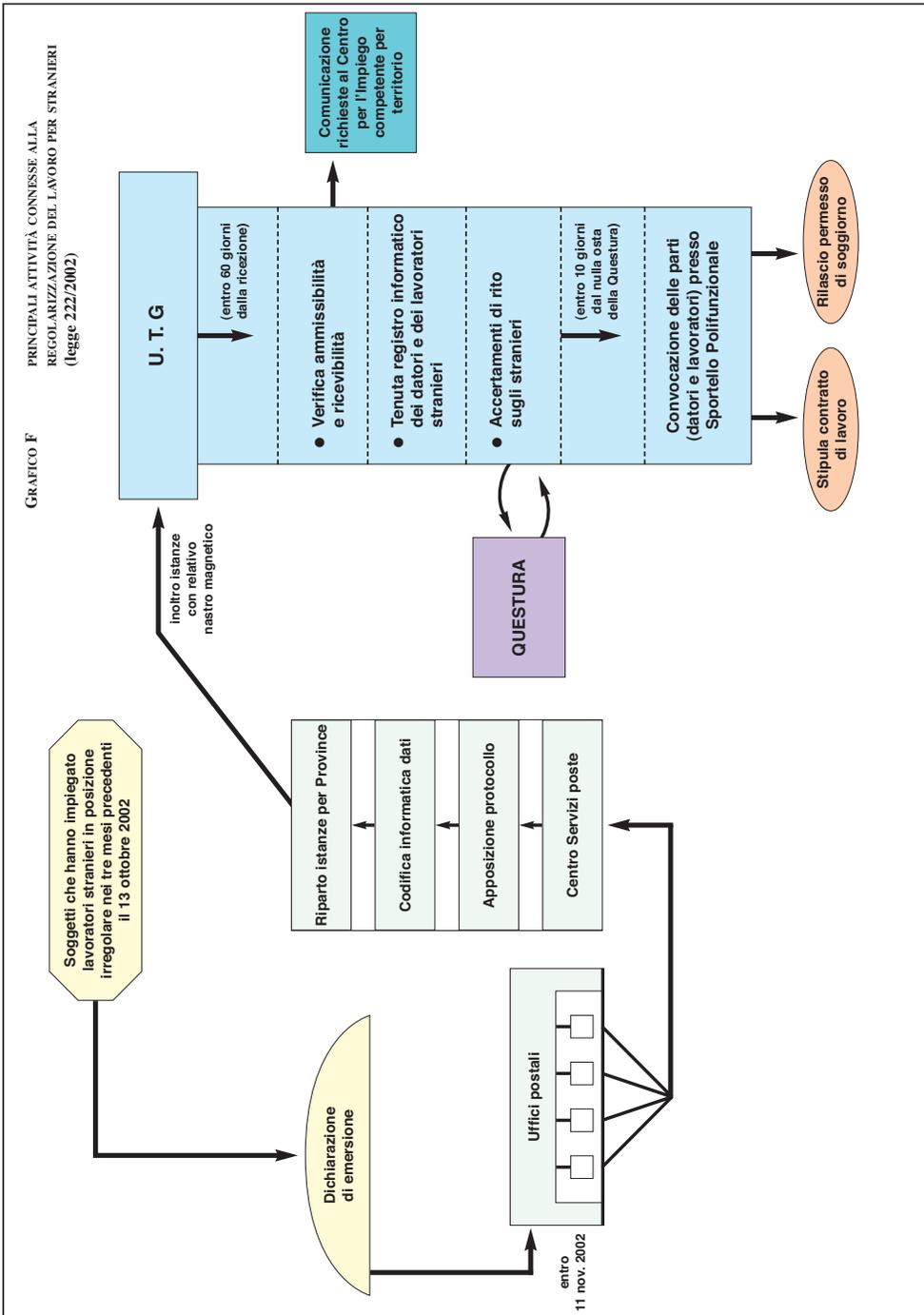


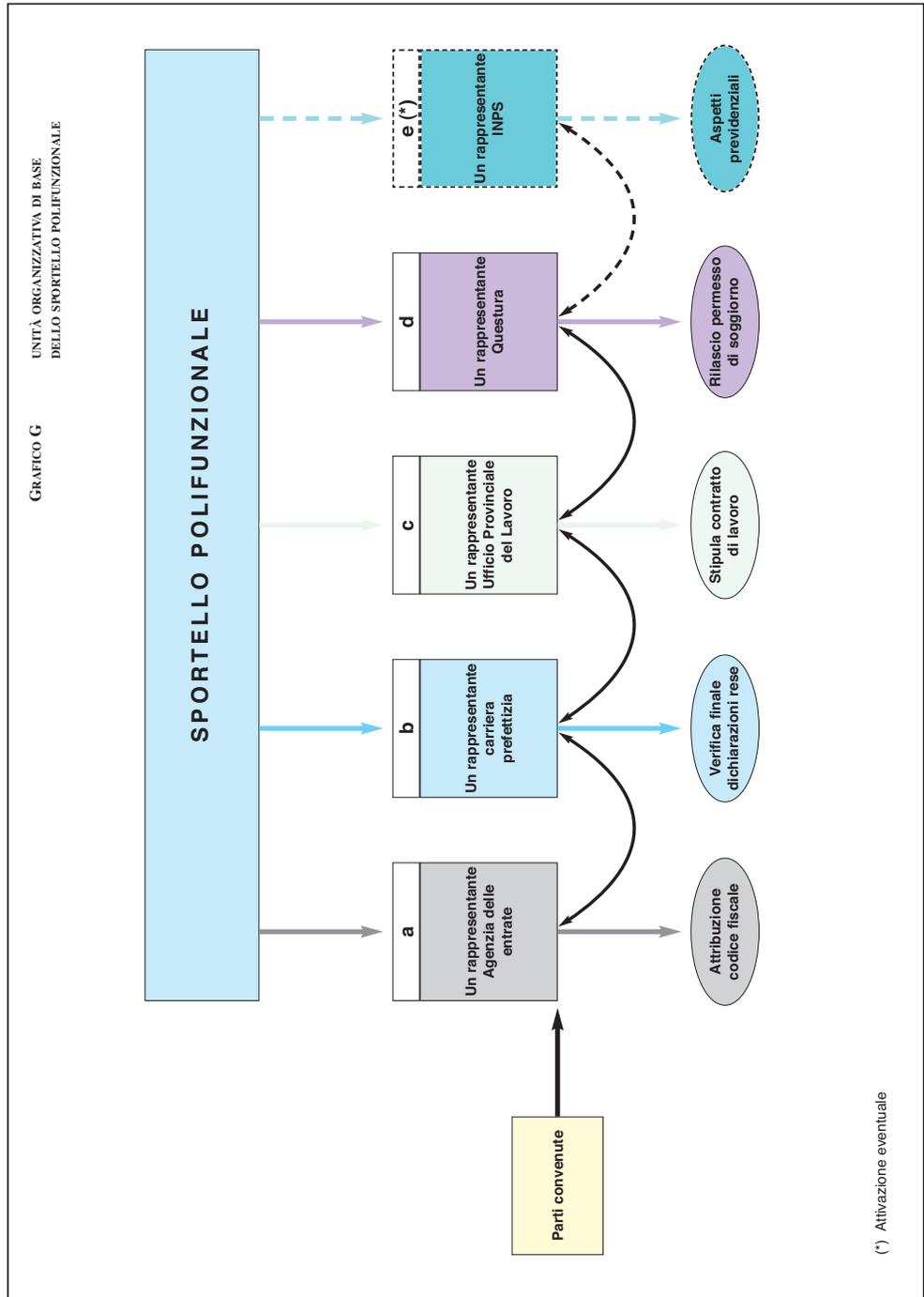


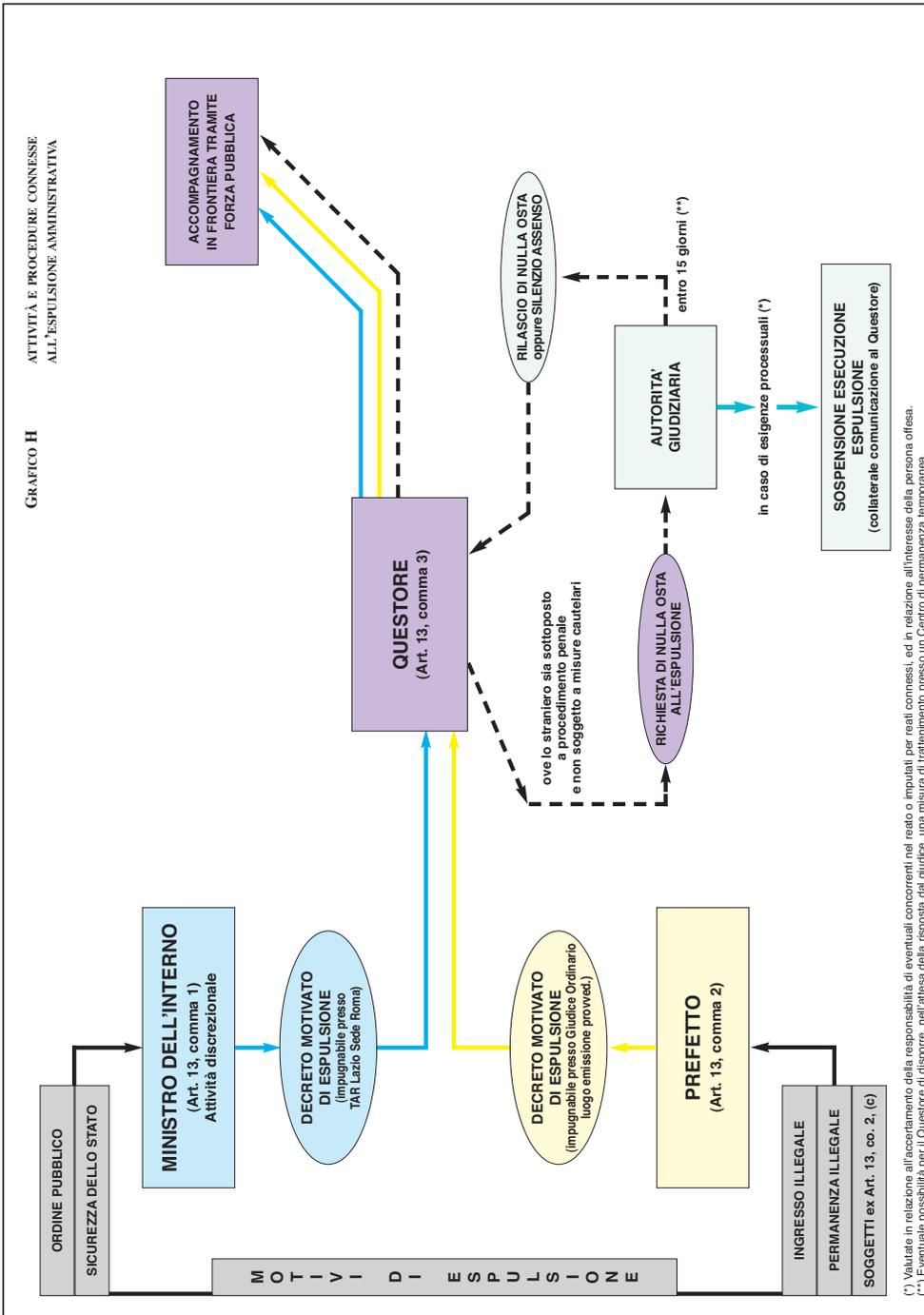




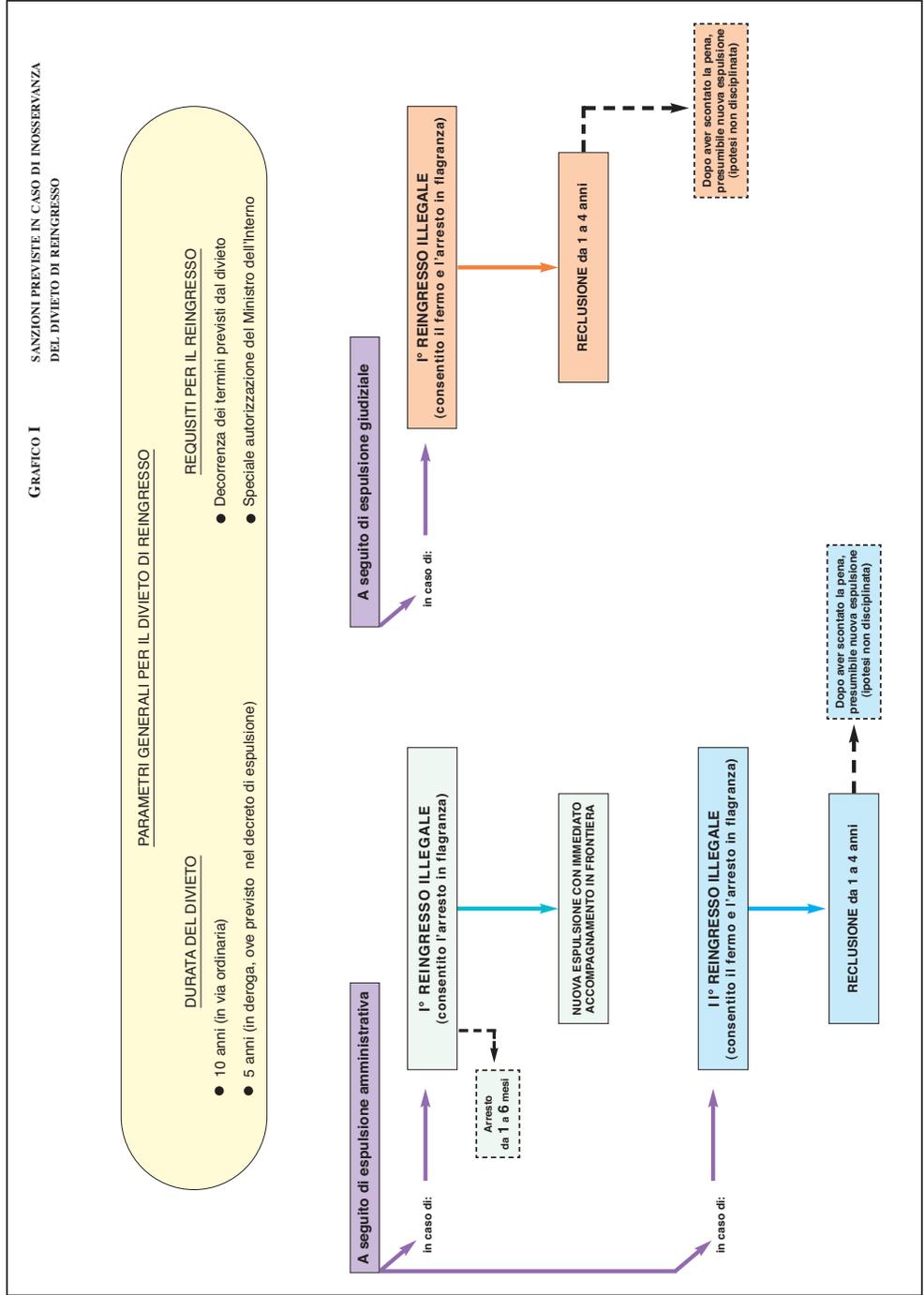


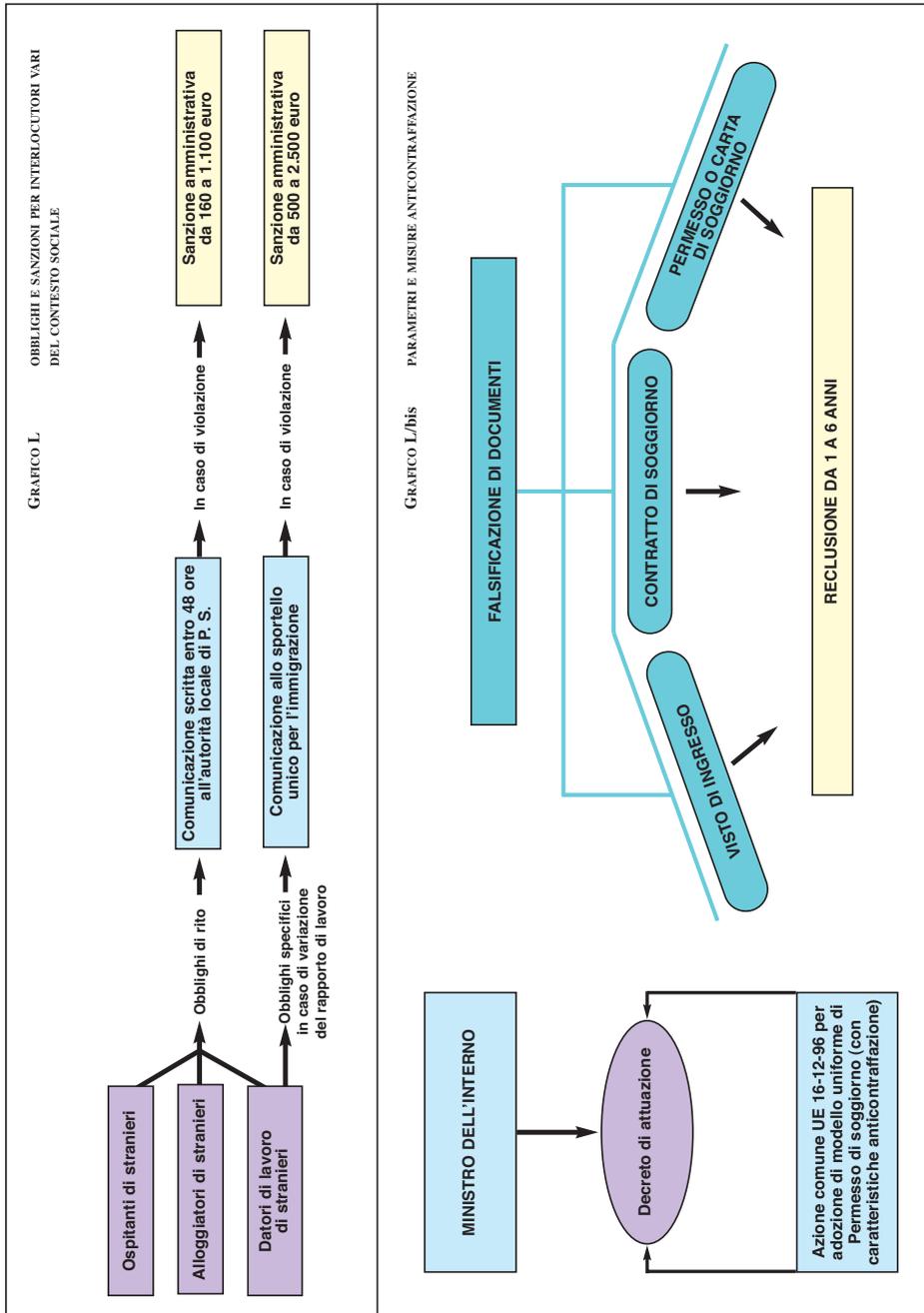






**GRAFICO I** SANZIONI PREVISTE IN CASO DI INOSSERVANZA DEL DIVIETO DI REINGRESSO





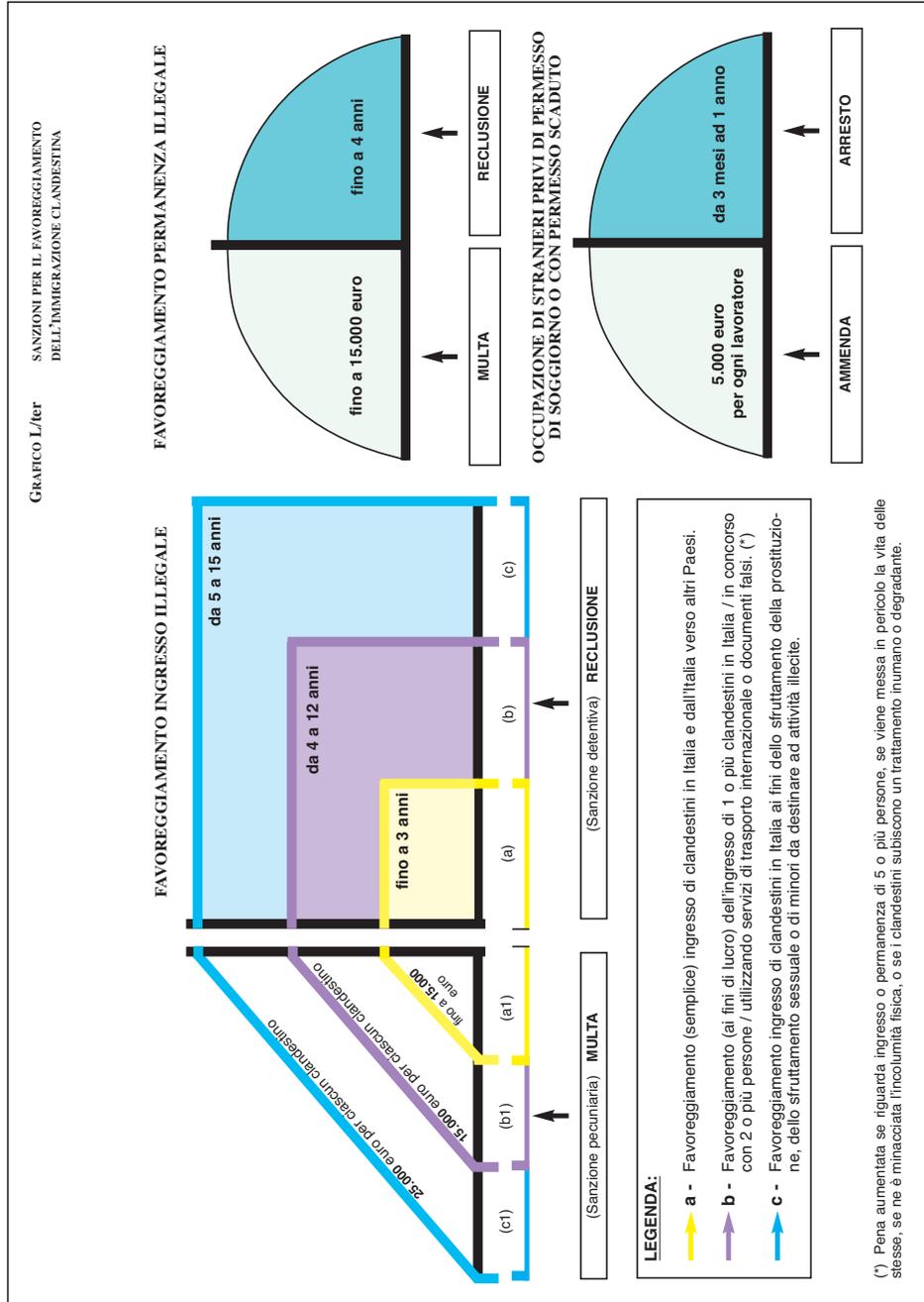




TABELLA 1

## CASI DI INAPPLICABILITA' DEL REGIME DI REGOLARIZZAZIONE (\*)

■ Stranieri espulsi per motivi diversi dal mancato rinnovo del permesso di soggiorno, a meno che il provvedimento di espulsione non sia revocabile (\*)

(\*) CASI IN CUI IL PROVVEDIMENTO DI ESPULSIONE NON È REVOCABILE

- Straniero sottoposto a procedimento penale (per delitti non colposi), non conclusosi con sentenza assolutoria (il fatto non sussiste, non costituisce reato, ovvero non è stato commesso)
- Straniero espulso mediante accompagnamento coattivo alla frontiera
- Straniero espulso che abbia lasciato il territorio nazionale e non sia in possesso della speciale autorizzazione del Ministro dell'Interno per il rientro in Italia ex art. 13, co. 13, T.U. n. 286/1998

■ Stranieri denunciati per uno dei reati ex artt. 380 e 381 cpp (salvo che il procedimento non si sia concluso con sentenza assolutoria)

■ Stranieri per i quali sia stata archiviata la "notizia criminis" ex art. 411 c.p.p. (reato estinto, assenza di condizioni di procedibilità, etc.)

■ Stranieri destinatari di misure di prevenzione o di misure di sicurezza, salvi gli effetti della riabilitazione

■ Stranieri segnalati, anche in base ad Accordi o Convenzioni internazionali ai fini della non ammissione

(\*) In riferimento sia alla disciplina di Colf e Badanti (art. 33, co. 7, lettera c, legge 189/2002 e successive modifiche), sia alla disciplina di altri irregolari (Decreto legge 195/2002 convertito con L. 222/2002).

PROTEZIONE  
E DIFESA  
CIVILE

## Spunti giurisprudenziali sulla protezione civile e profili di interesse per il Ministero dell'Interno

*Maria Antonietta Cerniglia*

### *Sentenza della Cassazione penale - sez. IV - 10 luglio 2001*

L'alluvione gravissima che nell'autunno del 1994 produsse effetti dirompenti sul sistema idrografico della regione Piemonte, comportando devastanti ripercussioni sul tessuto sociale, economico e ambientale e provocando perdite di vite umane, determinò il promovimento di vari procedimenti penali, a vario titolo e in relazione a diverse configurazioni di colpa dei reati di inondazione e disastro colposi (art. 449 C.p. con riferimento agli artt. 426 e 434 C.p.).

In particolare, Luigi Scialò, Prefetto di Cuneo all'epoca dei fatti, venne condannato dai Tribunali di Alba e Mondovì per l'imputazione di inondazione e disastro colposi e per omicidio colposo plurimo.

A seguito dell'appello proposto dallo stesso Scialò, la Corte di appello di Torino riunì i processi e, in parziale riforma di quelle di primo grado, mandò assolto lo Scialò dalla imputazione di cui all'art. 449 C. p. "perchè il fatto non sussiste".

Successivamente il dott. Scialò, a mezzo del suo difensore, propose ricorso per Cassazione, fondato su dettagliate deduzioni tese a contestare le argomentazioni della Corte d'Appello, rilevando:

1. che la Corte di appello non aveva individuato, in modo chiaro, la normativa da cui derivavano le prescrizioni cui non avrebbe dato dovuto riscontro, e che comunque era stato erroneamente interpretata la normativa di protezione civile;

2. che le omissioni contestate (mancata dichiarazione dello stato di preallarme e di allarme, inadempimento dell'obbligo di informazione delle popolazioni e mancato impedimento della circolazione sulle strade a rischio) non erano comprese nei doveri di coordinamento in capo al Prefetto in materia di protezione civile, bensì afferivano all'azione dei sindaci;

3. che comunque il Prefetto aveva posto in essere tutte le adeguate misure di sensibilizzazione, di informazione e di allertamento richieste dalla situazione, in conformità agli elementi informativi che era stato possibile acquisire;

4. la mancata valutazione, in termini di certa probabilità, del nesso di causalità tra l'attività doverosa asseritamente omessa e gli eventi mortali verificatisi.

Con la decisione che si illustra, la sentenza impugnata è stata considerata carente (se non addirittura apparente) e pertanto annullata ai sensi dell'art. 606, lett. c) C.p.p., con rinvio per un nuovo esame, ad altra Sezione della Corte di Appello di Torino.

### MOTIVAZIONI

La Corte di Cassazione, come peraltro era già stato evidenziato nei precedenti gradi di giudizio, muove dalla considerazione della posizione di garanzia rivestita dal Prefetto che, in caso di calamità naturali connotate dal peculiare carattere di eccezionalità tale da richiedere l'adozione di mezzi e poteri straordinari, è in grado di assicurare, ai sensi dell'art. 14, comma 3, della legge n. 225/92, in deroga alla legislazione vigente e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento, l'organizzazione ed il coordinamento unitario della protezione civile nel territorio provinciale. Il Prefetto viene configurato come qualificato sensore, cui compete l'adozione delle iniziative ritenute pertinenti, che promuove in conformità agli elementi conoscitivi acquisiti in ordine ai prevedibili scenari di rischio, ovvero per il razionale dispiegamento delle forze disponibili, avvalendosi altresì delle strutture operative nazionali (art. 11 della legge n. 225/92).

Tuttavia, al riconoscimento della posizione cruciale del Prefetto, si accompagna l'attribuzione di responsabilità che, nel caso in esame, viene fondato sul meccanismo ex art. 40 c.p. che porta ad equiparare la condotta omissiva non impeditiva all'azione causale del reato commissivo.

Pertanto il giudice, con riferimento alle fattispecie contestate, deve verificare la sussistenza del nesso causale tra l'evento e l'omissione accertata, seguendo tuttavia il criterio, affermatosi in dottrina e nella giurisprudenza della Corte di cassazione, in base al quale, in materia di causalità omissiva, al criterio della certezza degli effetti della condotta può sostituirsi quello della apprezzabile probabilità.

Ad avviso della Corte di Cassazione, occorre, cioè, tener conto che il Prefetto, nell'esercizio del potere di coordinamento generale dei servizi straordinari ed urgenti richiesti dall'emergenza, anche con riferimento all'impiego delle forze dell'ordine, deve valutare l'adozione delle misure più opportune da attuare in relazione alla situazione concreta ed alla sua prevedibile evoluzione.

L'indagine propedeutica alla formulazione del giudizio finale deve dunque essere spostata dal piano meramente deterministico a quello probabilistico, in quanto deve essere accertato, in termini di adeguatezza e di certezza, che la condotta dell'imputato, connotata da colpa, ha contribuito come fattore causale pieno al verificarsi dell'evento.

Il soggetto che occupa una posizione di garanzia del bene tutelato dalla norma penale è tenuto dunque a porre in essere la condotta impostagli dalla legge o da quelle regole di avvedutezza e diligenza che, in una determinata situazione di pericolo, devono improntare l'azione dell'*homo eiusdem condicionis ac professionis*.

Il rapporto causale tra azione o omissione ed evento non deve quindi considerarsi inerente, né semplicisticamente conseguente alla posizione di garanzia, laddove la Corte d'appello aveva invece identificato l'indagine sul rapporto causale con quello sulla colpa e/o sulla posizione di garanzia, facendo riferimento ad omissioni comportamentali "pertinenti al Prefetto, quale organo di coordinamento della protezione civile".

\*\*\*

## *Consiglio di Stato – Adunanza della Sezione Prima del 26 Giugno 2002*

La questione su cui il Ministero dell'Interno ha chiesto il parere del Consiglio di Stato verte sulla corretta interpretazione dell'articolo 1, comma 2, della legge 21 marzo 2001, n. 74, che sancisce che, in caso di intervento congiunto di squadre appartenenti a diverse organizzazioni, la funzione di coordinamento sia assunta dal responsabile del Corpo nazionale del soccorso alpino e speleologico (C.N.S.A.S.) del Club alpino italiano (C.A.I.).

Orbene, detta disposizione presenta profili applicativi particolarmente significativi in relazione agli interventi posti in essere dalle pubbliche amministrazioni ed in particolare dal Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

Com'è noto, infatti, il quadro legislativo emergente dalle leggi 27 dicembre 1941, n. 1570 e 13 maggio 1961, n. 469 e dal decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, attribuisce uno specifico ruolo istituzionale, in materia di soccorso pubblico, al Ministero dell'interno, che cura la prevenzione e l'estinzione degli incendi e l'apporto di soccorsi tecnici in genere attraverso il Corpo nazionale dei vigili del fuoco, in relazione alle attività di tutela della incolumità pubblica e dell'integrità dei beni.

La legge in esame, recante "Disposizioni per favorire l'attività svolta dal Corpo nazionale di soccorso alpino e speleologico" è nata peraltro da una proposta di legge parlamentare (A.C. 6800 della XIII legislatura) che attribuiva al CNSAS la competenza esclusiva nel soccorso in ambiente montano ed ipogeo.

Detta previsione fu all'epoca aspramente contestata in quanto considerata in contrasto con le norme di principio riguardanti il settore della protezione civile e determinò l'attuale formulazione che fa salve, al comma 1, le competenze e le attività svolte da altre amministrazioni ed organizzazioni operanti allo stesso fine ed attribuisce, al comma 2, al CNSAS, una funzione di coordinamento nel caso di interventi di squadre appartenenti a diverse organizzazioni.

Sulla questione prospettata dal Ministero dell'interno, il Consiglio di Stato ha espresso parere nel senso di attribuire al Prefetto, ovvero al sindaco in ragione della limitata portata dell'evento calamitoso, il compito di individuare ed indicare quale struttura del Servizio nazionale della protezione civile debba coordinare sul campo gli interventi, atteso che non esiste "nessuna disposizione di legge che di per sé attribuisca ad una delle strutture diretto potere di coordinamento delle altre, né si può ritenere che tale potere discenda di per sé dall'appartenenza all'amministrazione statale posto che la legge istitutiva del servizio nazionale pone tutte le strutture sullo stesso piano".

### *MOTIVAZIONI*

Il Consiglio di Stato ha sottolineato le valutazioni emerse nel corso dei lavori parlamentari, che hanno portato ad escludere un ruolo esclusivo o prevalente del CNSAS in materia di soccorso alpino o speleologico, pur valorizzandosi la sua capacità di coordinamento riguardo alle organizzazioni non comprese tra le strutture della protezione civile.

La disposizione, dunque, pur attestando l'elevata specializzazione del suddetto Corpo, non lo differenzia tuttavia rispetto alle altre strutture del Servizio nazionale della protezione civile.

Al riguardo, si sottolinea la valenza esplicativa dell'art. 5, comma 5, del D.L. 7 settembre 2001, n. 343, convertito, con modificazioni, dalla L. 9 novembre 2001, n. 401 che, tra l'altro, prevede: "Secondo le direttive del Presidente del Consiglio dei Ministri, ovvero del Ministro dell'interno da lui delegato, il Capo del Dipartimento della protezione civile rivolge alle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, delle regioni, delle province, dei comuni, degli enti pubblici nazionali e territoriali e di ogni altra istituzione ed organizzazione pubblica e privata presente nel territorio nazionale, le indicazioni necessarie al raggiungimento delle finalità di coordinamento operativo nelle materie di cui al comma 1."

Dal quadro delineato dalla suddetta disposizione emerge che le componenti del Servizio nazionale di protezione civile non sono in rapporto gerarchico, ma partecipano, in posizione paritaria, al sistema organizzativo della protezione civile, secondo le indicazioni dettate dal Dipartimento della protezione civile, cui dovranno uniformarsi le autorità preposte istituzionalmente alla gestione dell'emergenza, in un'ottica complessiva di coordinamento operativo, che consenta il miglior impiego delle specifiche e diversificate professionalità delle strutture operative nazionali del servizio di protezione civile.

In relazione al prospettato quadro ordinamentale, il Consiglio di Stato evidenzia l'esigenza di individuare in emergenza un sicuro centro di riferimento che assicuri il coordinamento e quindi la tempestività e l'efficacia degli interventi; a tale riguardo viene affermata la vigenza e la validità dell'art. 15 (che qualifica il sindaco quale autorità comunale di protezione civile), ma soprattutto dell'art. 14 della legge n. 225/1992, secondo cui "1. Il prefetto, anche sulla base del programma provinciale di previsione e prevenzione, predispone il piano per fronteggiare l'emergenza su tutto il territorio della provincia e ne cura l'attuazione.

2. Al verificarsi di uno degli eventi calamitosi di cui alle lettere b) e c) del comma 1 dell'articolo 2, il prefetto:

a) informa il Dipartimento della protezione civile, il presidente della giunta regionale e la direzione generale della protezione civile e dei servizi antincendi del Ministero dell'interno;

- b) assume la direzione unitaria dei servizi di emergenza da attivare a livello provinciale, coordinandoli con gli interventi dei sindaci dei comuni interessati;
- c) adotta tutti i provvedimenti necessari ad assicurare i primi soccorsi;
- d) vigila sull'attuazione, da parte delle strutture provinciali di protezione civile, dei servizi urgenti, anche di natura tecnica.

3. Il prefetto, a seguito della dichiarazione dello stato di emergenza di cui al comma 1 dell'articolo 5, opera, quale delegato del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro per il coordinamento della protezione civile, con i poteri di cui al comma 2 dello stesso articolo 5.

4. Per l'organizzazione in via permanente e l'attuazione dei servizi di emergenza il prefetto si avvale della struttura della prefettura, nonché di enti e di altre istituzioni tenuti al concorso.”.

## NOTAZIONI CONCLUSIVE

Un aspetto nodale delle complesse e delicate problematiche di protezione civile è rappresentato dalla questione della individuazione del centro di responsabilità, a livello provinciale, delle attività di gestione delle emergenze.

Infatti, il mutato contesto normativo contiene indicazioni circa l'assetto di competenze nel rapporto centro-periferia, ma non chiarisce quale autorità, nell'ambito del sistema integrato operante a livello periferico, costituisca il punto di riferimento decisionale.

Invero, con la recente riforma, che ha ridisegnato l'apparato istituzionale in chiave federalista, è stata introdotta una nuova dislocazione di poteri, atta a modificare sostanzialmente il quadro delle competenze.

Peraltro, le implicazioni trasversali che connotano la materia fanno sì che il suddetto quadro risulti in continua evoluzione, aperto a diverse soluzioni interpretative e quindi destinato a divenire sempre più complesso e articolato, in linea con le richieste di regionalizzazione e federalismo, che devono convivere con le istanze di sussidiarietà e responsabilità da parte della società civile, portando, tra l'altro, a significative novità anche nel modello di “governo” della protezione civile nel nostro Paese.

Più recentemente, il decreto legge 4 novembre 2002, n. 245, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 dicembre 2002, n. 286 – recante “Interventi urgenti a favore delle popolazioni colpite dalle calamità naturali nelle regioni Molise, Sicilia e Puglia, nonché ulteriori disposizioni in materia di protezione civile” – è ulteriormente intervenuto in modo settoriale in una materia che, com'è noto, necessita piuttosto di una generale e razionale riorganizzazione, con puntuale definizione di competenze e responsabilità.

In particolare, il suddetto provvedimento prevede l'utilizzazione diretta, da parte del Capo del Dipartimento della protezione civile, di uomini e mezzi appartenenti alle strutture operative di protezione civile e attribuisce al suddetto Capo del

Dipartimento il delicatissimo potere, non limitato peraltro alle emergenze in corso, di emanare ordinanze di contenuto derogatorio, sinora di pertinenza dell'autorità politica (Presidente del Consiglio dei Ministri e Ministro dell'interno delegato), ovvero, in sede locale, del Prefetto. Al riguardo deve invece considerarsi, in chiave critica, che difficilmente una struttura centrale, quale il Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri (non dotato di articolazioni periferiche) è in grado di conoscere, con la dovuta immediatezza, le esigenze emergenti in sede locale a seguito dell'accadimento di eventi calamitosi.

Per contro, il Prefetto, per la costante presenza sul territorio e per i rapporti tenuti con le strutture locali e con quelle appartenenti alle amministrazioni centrali, è l'unico qualificato centro di immediata attivazione e di coordinamento delle forze di soccorso, rispondendo peraltro dell'eventuale inefficacia della direzione dei soccorsi.

È indubbio che il contesto ordinamentale in cui si collocano le pronunce sopraillustrate non corrisponde del tutto all'attuale quadro normativo, che è in costante evoluzione, in quanto attinente ad una materia delicatissima e di innegabile rilievo sociale.

Tuttavia deve ritenersi che la disciplina introdotta dal D.L. 245/2002, si applichi limitatamente agli eventi cui si riferisce, senza incidere sul generale assetto di competenze fissato dal D.L. 343/2002, che espressamente richiama (all'art. 5, comma 4) l'art. 14 della legge n. 225/1992, assicurando la presenza dello Stato e la disponibilità di mezzi e strutture nel soccorso urgente attraverso i Prefetti ed Vigili del fuoco.

La sentenza della Cassazione penale ed il parere del Consiglio di Stato, tendono in effetti ad affermare che le operazioni di primo soccorso – fermo restando che gli enti locali costituiscono riferimento essenziale per la gestione degli eventi calamitosi sul territorio – rimangono di competenza statale, nelle articolazioni previste dalle leggi vigenti.

L'esigenza che le sopraillustrate pronunce hanno inteso univocamente attestare è proprio quella di ricondurre al Prefetto, quale centro unitario di responsabilità, le operazioni di soccorso che si rendano indispensabili al primo insorgere dell'evento, garantendo, parimenti, nel succedersi delle diverse fasi, il razionale esercizio di funzioni da parte dei diversi soggetti istituzionalmente preposti.

Quindi, in concreto, la ribadita vigenza dell'art. 14 della legge n. 225 del 1992, in un contesto di indubbia complessità, risponde alla necessità di ricercare soluzioni ermeneutiche, fondate e ragionevoli, orientate al miglior utilizzo delle risorse statali e locali, per il perseguimento del prevalente interesse pubblico.

# Difesa civile: un'esigenza antica dello Stato moderno

*Roberta Serafini*

La difesa civile non è mai stata compiutamente ed organicamente disciplinata in via legislativa, anche se si rinvengono disposizioni, ormai risalenti ad oltre 60 anni fa, relative alla regolamentazione di alcuni aspetti, in collegamento con la normativa di guerra.

Tale carenza si riscontra anche perché, a livello costituzionale, attenzione esclusiva è stata dedicata allo stato di guerra, per il quale è prevista la deliberazione e il conferimento di poteri al Governo.

L'esigenza di disciplinare la materia non deriva solo dalla preesistente carenza legislativa ma è avvertita anche in relazione ai noti eventi internazionali dell'11 settembre 2001 ed a causa del clima di crescente tensione, collegato alla dilatazione del terrorismo su scala mondiale.

L'insufficienza del modello organizzativo attuale, basato su un Manuale per la gestione delle crisi, originato per supportare le autorità militari nella gestione degli aspetti civili delle crisi di carattere bellico, potrebbe palesarsi anche per l'accrescersi degli scenari idonei a mettere a rischio la sicurezza e gli interessi nazionali. Infatti, è oggi improbabile il verificarsi di un'aggressione armata contro uno Stato europeo, laddove l'eventualità di essere chiamati a concorrere ad operazioni internazionali di "peace keeping" o ad interventi di carattere umanitario all'estero è divenuta più verosimile.

La legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, nel novellare l'articolo 117 della Costituzione, stabilisce che lo Stato ha legislazione esclusiva, tra l'altro, in materia di difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi.

La disposizione costituzionale, il dettato dell'articolo 14 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300 recante la "Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59", che attribuisce al Ministero dell'Interno una competenza primaria in materia di difesa civile e non da ultimo le considerazioni fondate sugli scenari internazionali di cui si è fatta menzione, rendono inequivocabile l'esigenza di regolamentare il sistema di difesa civile, attraverso l'elaborazione di un disegno di legge di iniziativa governativa, da sottoporre all'esame del Parlamento.

Si svolgono, di seguito, alcune motivate riflessioni che possono costituire spunti per la concretizzazione di un articolato sul tema.

Il provvedimento dovrebbe innanzitutto rendere chiaro cosa si intende per difesa civile, quindi delineare un'organizzazione centrale e sul territorio ed individuare gli strumenti idonei a garantire la gestione delle emergenze di difesa civile.

Relativamente alla necessità di definire la difesa civile, l'esperienza di quanti hanno lavorato nel settore ha reso evidente la scarsa conoscenza delle problematiche ad essa connesse e la propensione a confondere la materia con la protezione civile.

Riflettendo sull'attuale contesto giuridico-istituzionale, emerge chiaramente che la difesa nazionale si articola in due branche: la difesa militare del territorio da aggressioni esterne e la difesa civile di cui si sta trattando. Quest'ultima è riferita al complesso di attività finalizzate alla tutela della sicurezza dello Stato, dell'incolumità dei cittadini, dei beni e della produttività nazionale, dell'economia e delle strutture logistiche.

Presupposto della difesa civile è l'esistenza di uno stato di crisi, interna o internazionale.

Per crisi si intende una situazione originata da fattori sociali, politici o economici interni al Paese ovvero causati da fenomeni internazionali che turbano l'ordinato svolgersi della vita della collettività, mettendo a rischio gli interessi vitali italiani ed ostacolando il regolare svolgersi delle funzioni istituzionali, con particolare riferimento a quella esecutiva, quale presupposto per il funzionamento della complessa macchina organizzativa nazionale. La gravità di una situazione di crisi, che peraltro può potenzialmente sfociare in un'emergenza bellica, pone in evidenza la stretta interconnessione tra la difesa civile e la difesa militare, da cui consegue la necessità che le strutture istituzionalmente preposte alla tutela degli interessi pubblici correlati operino in un clima di collaborazione e di reciproco supporto, non solo nel corso di una crisi o in prossimità di essa, ma soprattutto nelle fasi organizzative che le precedono.

La delicatezza e l'importanza della difesa civile, destinata a garantire la sicurezza quale bene primario della collettività per la convivenza sociale e lo sviluppo della personalità individuale, rende le relative attività di interesse primario rispetto ad altre funzioni assicurate dalle istituzioni, ancorché anch'esse, per la loro natura, possano essere considerate di preminente importanza per la tutela della collettività.

La difesa civile afferisce infatti a questioni di interesse nazionale, di fondamentale rilievo per la vita del Paese, essendo destinate a consentire la continuità dell'azione di Governo, il funzionamento dei sistemi di allarme e di telecomunicazione, degli apparati logistico, economico e produttivo nonché a salvaguardare i servizi pubblici essenziali, i beni di interesse storico, artistico, culturale ed ambientale e soprattutto la popolazione civile da atti di sabotaggio o da attacchi terroristici ovvero con armi di distruzione di massa.

Ma l'Italia deve anche onorare impegni internazionali sia in relazione a precise disposizioni derivanti da accordi sottoscritti con organizzazioni e Stati esteri, sia per assicurare il supporto italiano nella gestione dei soccorsi derivanti da calamità occorse all'estero o nelle emergenze di carattere umanitario.

La rilevanza e la complessità di dette funzioni comporta che le attività di protezione civile e quelle di pubblica sicurezza – ancorché, si ribadisce, siano di estrema importanza ai fini della sicurezza della collettività – non possano che costituire branche della difesa civile, da attuarsi nel contesto organizzativo di quest'ultima.

In caso di crisi di difesa civile, infatti, oltre alla salvaguardia della vita umana e dei beni, lo Stato deve tutelare gli interessi vitali del Paese. Atteso che, secondo i principi ispiratori dell'ordinamento giuridico, l'interesse generale prevale sempre rispetto all'interesse del singolo, ne consegue che le attività dei settori correlati debbano essere svolte nel più ampio contesto organizzativo di difesa civile.

In base alle disposizioni costituzionali vigenti, è lo Stato che garantisce la sicurezza nazionale e pertanto si ritiene che la competenza alla predisposizione ed all'attuazione delle attività di difesa civile, debba far capo alle Amministrazioni statali, coinvolte ognuna in relazione ai propri compiti istituzionali. Ma, per la delicatezza della materia e per le indubbie correlazioni con la protezione civile, non si può prescindere dal concorso degli enti territoriali e locali, nonché degli enti pubblici, privati e di ricerca che possono essere chiamati a fornire il proprio qualificato apporto tecnico e scientifico, ovvero di coloro che a diverso titolo possono contribuire al perseguimento delle finalità della legge, con particolare riferimento alle associazioni d'arma, portatrici di un ineguagliabile bagaglio di esperienza nel settore.

La trasversalità della difesa civile esige un assetto amministrativo stabile, in grado di organizzare la decisa ed efficace risposta del Paese ai periodi di crisi ed idonea a creare, anche nell'ordinario, quella coesione tra le forze sociali e istituzionali, considerata indispensabile per la sicurezza nazionale. Di conseguenza, il disegno di legge da emanare dovrebbe prevedere, presso ogni amministrazione statale, sia centrale che periferica, la costituzione di nuclei permanenti con idonea dotazione finanziaria, cui affidare le incombenze derivanti dall'attuazione della legge. In particolare, i nuclei potrebbero essere chiamati a promuovere la stipula di convenzioni o accordi, finalizzati al pronto utilizzo, in caso di necessità, di beni e servizi, anche allo scopo di contenere il ricorso a strumenti ablatori per il trasferimento coattivo della proprietà, per l'uso coercitivo del bene ovvero per assicurare prestazioni d'opera di professionisti, specialisti o società.

Attraverso norme regolamentari dovrebbe quindi essere disciplinato l'apporto delle singole Amministrazioni.

Per quanto attiene alle attività di difesa civile, come si è visto, occorre distinguere quelle di rilevanza interna alla Nazione da quelle correlate ai rapporti con le organizzazioni internazionali e gli Stati esteri.

La competenza a provvedere alla loro organizzazione e coordinamento non può che spettare, in armonia a quanto previsto dall'art. 14 del decreto legislativo n. 300/1999, al Ministero dell'Interno, da esercitarsi attraverso il Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile.

Di particolare delicatezza è l'organizzazione della difesa civile, centrale e sul territorio, che deve avere caratteristiche di stabilità e di solidità, allo scopo di assicurare, mediante l'esercizio di mirate competenze, interventi armonici e risolutivi dei problemi.

In tal senso, si può studiare un'articolazione su tre livelli di responsabilità:

1. decisionale;
2. di direzione e coordinamento;
3. esecutiva.

Ad ognuno di essi potrebbe corrispondere un organo specialistico, a cui affidare l'organizzazione e l'assunzione dei correlati impegni.

Sulla base di tali presupposti l'assetto organizzativo potrebbe essere il seguente, in relazione a ciascun livello di responsabilità:

1. in caso di crisi, ogni valutazione relativa alla situazione in atto, finalizzata all'assunzione delle decisioni circa gli interventi necessari per fronteggiare l'emergenza, dovrebbe essere rimessa al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Consiglio dei Ministri, supportati da un organo collegiale, con funzioni politico-strategiche, presieduto dallo stesso Presidente del Consiglio e composto dalle tre amministrazioni interessate in via primaria alla difesa civile (Interno, Difesa e Esteri) nonché da ogni altra autorità di governo il cui contributo si rendesse necessario in relazione alla situazione concreta da gestire. L'organo collegiale in questione potrebbe avvalersi, a sua volta, di una struttura politico militare, cui affidare le funzioni valutative, per i profili politico-militari, nonché operative, consultive e decisionali.

2. La funzione di direzione e coordinamento dovrebbe essere affidata al Ministro dell'Interno, quale autorità nazionale di difesa civile, supportato da una struttura operativa, anch'essa a carattere collegiale. Detta struttura potrebbe: a) assicurare il coordinamento operativo e gestionale delle diverse componenti; b) raccordare gli strumenti di pianificazione di diverso livello territoriale; c) seguire lo svolgimento delle esercitazioni di difesa civile. Considerata la sua composizione, il collegio si configurerebbe quale organo tecnico di primaria importanza nella gestione delle emergenze di difesa civile, cui parteciperebbero le componenti statali nonché i rappresentanti degli enti territoriali e locali, designati dalla Conferenza Unificata, chiamati ad assicurare il raccordo con le diverse attività di competenza delle Autonomie, con particolare riguardo alla protezione civile. Il collegamento tra le attività decisionali, spettanti alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e l'attività operativa verrebbe assicurato attraverso la partecipazione al collegio operativo di rappresentanti della Presidenza stessa. Al Ministro dell'Interno dovrebbero essere attribuiti anche compiti di indirizzo dell'attività delle componenti. La delicatezza delle funzioni può rendere necessario lo svolgimento di una funzione consultiva nei

confronti dell'autorità nazionale di difesa civile e a tal fine potrebbe rivelarsi utile la costituzione di un'apposita struttura, composta da rappresentanti del Ministero dell'Interno, della Difesa e degli Affari Esteri nonché da rappresentanti delle altre amministrazioni di volta in volta interessate all'emergenza.

3. Le funzioni esecutive, invece, potrebbero essere svolte da tutte le componenti di difesa civile, operanti attraverso sale o centri operativi integrati.

L'organizzazione di difesa civile sul territorio potrebbe richiedere, per la complessità e la specificità delle questioni da affrontare, una triplice articolazione di competenze, riferite alla figura del Prefetto: il Prefetto-autorità di zona territoriale di difesa civile; il Prefetto-autorità regionale di difesa civile e il Prefetto-autorità provinciale di difesa civile.

La costituzione di un'autorità di zona territoriale, delineerebbe una figura innovativa, a carattere tecnico ed altamente specializzata, ancorché di valenza generale, quale il Prefetto. Essa opererebbe in un ambito territoriale corrispondente alle ripartizioni militari e in collegamento con il responsabile di quest'ultima, con funzioni di gestione strategica delle attività di difesa civile e di coordinamento. In particolare, avrebbe il compito di raccordare le misure civili e quelle militari nonché le funzioni di difesa civile svolte sul territorio con quelle assicurate a livello centrale; di promuovere l'elaborazione dei piani territoriali; di assicurare l'attuazione delle misure civili di gestione delle crisi nonché di curare la predisposizione e attuazione delle misure civili di prevenzione, sempre a livello strategico.

In considerazione dell'importanza delle funzioni del Prefetto di zona, sarebbe auspicabile che la sua nomina venisse disposta con decreto del Presidente del Consiglio, in base alla proposta del Ministro dell'Interno e del Ministro della Difesa, quest'ultimo per l'indubbia connessione istituzionale di quel Dicastero. Per evitare problemi connessi all'aumento degli organici, la nomina del Prefetto-autorità di zona territoriale potrebbe operare nel contesto di cui al decreto legge n. 83/2002, convertito con modificazioni dalla legge n. 133/2002, per il quale – nell'ambito del ruolo della carriera prefettizia - le dotazioni organiche possono essere modificate senza oneri aggiuntivi per il bilancio dello Stato e nei limiti della dotazione organica complessiva. In base a detta legge, l'adeguamento dei posti in organico di livello superiore viene compensato con una corrispondente riduzione del numero dei posti di livello inferiore. A supporto del Prefetto-autorità di zona territoriale, per l'esercizio delle sue funzioni, potrebbe essere costituito un ufficio di difesa civile e un centro situazioni nonché, in armonia con il livello centrale, un organo collegiale, con funzioni consultive.

A livello regionale opererebbe un Prefetto, quale autorità regionale di difesa civile, con funzioni di raccordo col Prefetto-autorità di zona territoriale, per assicurare il coordinamento della gestione operativa di competenza dei Prefetti a livello provinciale. Detta figura potrebbe essere preposta all'elaborazione e all'aggiornamento del piano territoriale di difesa civile. Si avvarrebbe di un organo di consulenza nonché, a livello strutturale, di un nucleo stabilmente dedicato alle attività di dife-

sa civile e di un centro situazioni. Quest'ultimo, analogo a quello a disposizione del Prefetto-autorità di zona territoriale, potrebbe fungere da stanza di compensazione ed elaborazione delle diverse istanze, notizie, dati ed informazioni, che necessitano di esame e valutazione congiunti, a cura di più settori di intervento nella materia.

Autorità provinciale, anche nel campo della difesa civile, rimarrebbe il Prefetto, al quale attribuire la responsabilità di tutte le funzioni di difesa civile svolte a livello provinciale. Spetterebbero all'autorità provinciale i compiti di intelligenza sulle situazioni di rischio nonché la raccolta dei dati, delle informazioni e delle notizie, per la pianificazione territoriale. Sotto il profilo operativo, il Prefetto in provincia attuerebbe le misure civili di prevenzione, di propria competenza, con particolare riferimento alla tutela degli obiettivi sensibili che insistono sul proprio territorio e alla salvaguardia della popolazione civile. Assicurerebbe inoltre la vigilanza sulla predisposizione delle misure civili di prevenzione di competenza delle altre amministrazioni ed opererebbe in caso di emergenza, in stretto collegamento con le autorità militari, avvalendosi delle strutture dell'ufficio territoriale di governo, di cui i Prefetti hanno già la titolarità.

Particolare attenzione deve essere dedicata ai problemi relativi alla gestione delle emergenze di difesa civile.

È prioritariamente necessario definire l'ambito spaziale e temporale di una crisi, individuando una fase, cosiddetta di vigilanza, temporalmente antecedente o susseguente allo stato di crisi, in cui vi è una potenziale lesione degli interessi vitali nazionali. La necessità di delimitare l'arco temporale e spaziale delle emergenze di difesa civile deriva dal fatto che il Governo, a causa della gravità della situazione in atto, dispone di strumenti di intervento idonei a comprimere diritti individuali costituzionalmente garantiti.

Conseguentemente, lo stato di crisi dovrebbe essere dichiarato con decreto legge mentre lo stato di vigilanza con decreto del Presidente del Consiglio, su proposta del Ministro dell'Interno, analogamente a quanto disposto relativamente alla dichiarazione di stato di emergenza di protezione civile.

Atteso che al Ministro dell'Interno, quale Ministro degli affari interni civili, deve essere consentito sia l'esercizio della funzione di coordinamento, (necessaria ad assicurare l'interazione delle componenti) sia la direzione degli interventi (finalizzata all'unitarietà di azione), contestualmente alla dichiarazione dello stato di vigilanza dovrebbe essere informato l'organo collegiale di consulenza del Ministro stesso, per il doveroso supporto nell'esercizio delle predette funzioni.

Le diverse autorità centrali e sul territorio devono poter disporre di idonei strumenti di intervento, sia preparatori alla gestione dell'emergenza che operativi in caso di crisi.

In tal senso, si ritiene che la misura principe per la gestione dello stato di crisi possa essere il provvedimento urgente del Governo, in conformità con gli studi specialistici avviati anche all'interno dell'Amministrazione per l'approfondimento dei diversi aspetti della difesa civile. Se ne potrebbe prevedere uno per ogni settore

di attività, al fine di dettagliare, con la maggiore cura possibile, tutte le questioni afferenti alla sicurezza delle persone e dei beni.

Corre l'obbligo di sottolineare, in via preliminare, che lo strumento del decreto legge è l'unico idoneo ad assicurare quel raccordo Governo Parlamento, indispensabile laddove debbano essere adottati provvedimenti potenzialmente idonei a comprimere un diritto soggettivo costituzionalmente garantito.

Il Ministro dell'Interno, ai sensi della vigente legislazione in materia di protezione civile, può adottare ordinanze, che potrebbero rivelarsi utili strumenti di intervento, utilizzabili sia per le misure da attuare in conseguenza di uno stato di crisi, sia per quelle da porre in essere nel corso di uno stato di vigilanza. E' consequenziale che le ordinanze di difesa civile debbano essere assoggettate agli stessi limiti, già fissati per le ordinanze di protezione civile.

Per quanto riguarda la requisizione, da ricondurre alla responsabilità del Prefetto, l'esercizio del relativo potere potrebbe essere subordinato alla mancata stipula degli accordi e convenzioni di cui si è fatto cenno in precedenza. In tal modo, il ricorso alla requisizione si porrebbe quale ultima soluzione per contenere le situazioni di pregiudizio dei diritti dei singoli, attraverso il loro fattivo e responsabile coinvolgimento nella fase precedente all'emergenza.

Per l'individuazione delle diverse procedure operative per la gestione degli stati di crisi e di vigilanza, si potrebbe far ricorso alla pianificazione, fondata su specifici scenari di rischio. Sarebbe ottimale l'elaborazione di piani di settore e di piani territoriali, i primi per disciplinare gli interventi delle diverse amministrazioni centrali dello Stato, componenti di difesa civile, mentre i secondi riferiti agli interventi sul territorio. I piani territoriali dovrebbero afferire alla responsabilità del Prefetto autorità regionale di difesa civile.

La pianificazione statale dovrebbe trovare un momento di concertazione e confronto con tutte le componenti statali, per l'ottimizzazione degli interventi operativi e di gestione dell'emergenza, attraverso il vaglio dei piani a cura dell'organo operativo collegiale a supporto del Ministro dell'Interno.

Particolare delicatezza può assumere la valenza dei piani di protezione civile ai fini della difesa civile. I dati contenuti nella pianificazione destinata a fronteggiare le calamità naturali e le catastrofi sono indubbiamente utili per la gestione delle emergenze di difesa civile. Ma la pianificazione di difesa civile deve affrontare anche tematiche ulteriori e più ampie, che nella maggior parte dei casi possono assumere carattere di riservatezza. Da ciò consegue che i piani di protezione civile non possano essere considerati che strumenti di concorso.

Tuttavia, in considerazione della delicatezza della materia destinata al soddisfacimento del preminente interesse nazionale, è fondamentale l'apporto di tutte le forze istituzionali e non. In questo senso, particolare attenzione dovrebbe essere rivolta all'armonizzazione della pianificazione di protezione civile con quella relativa alla difesa civile. In tale contesto, potrebbe essere utile il ricorso ad un apposito regolamento, ai sensi dell'art. 17 della legge n. 400/1988.

Altra questione di preminente interesse è l'abilitazione del personale incaricato della trattazione della documentazione classificata, da prevedere nell'articolato, al fine di contenere l'ambito di conoscibilità delle informazioni, degli atti, dei documenti e delle notizie la cui diffusione può danneggiare l'integrità dello Stato democratico.

Particolare importanza infine dovrà essere dedicata alla compatibilità tra la disciplina relativa alla difesa civile e quella relativa alla difesa militare. Si ritiene, a tal proposito che, in caso di dichiarazione dello stato di guerra, le disposizioni relative alla difesa civile da disciplinare nel proponendo disegno di legge dovrebbero essere subordinate, quanto alla loro applicabilità, alla compatibilità con la normativa relativa alla difesa militare.



CIRCOLAZIONE  
E SICUREZZA  
STRADALE

# Codice della Strada: una riforma in progressione

*Gianfelice Bellesini*

## Introduzione

Dal 1992, anno in cui prese vita il testo del codice della strada attualmente in vigore, il processo di riforma dei contenuti di tale elaborato normativo è stato - a ben guardare - continuo.

Ciò corrisponde ad una anomalia del sistema o si radica su più giustificate ragioni?

Non vi è dubbio che il settore legato alla sicurezza della circolazione è oggettivamente complesso e in forte evoluzione.

Infatti, solo a richiamare le competenze delle amministrazioni statali sul tema (Infrastrutture e Trasporti, Interno, Salute, Istruzione, Università e Ricerca) appare chiara la trasversalità del fenomeno coinvolgente la sicurezza stradale.

Ed è un tema non solo complesso ma che interessa la quasi totalità della collettività.

La delicatezza e la pregnanza della materia trova da ultimo ulteriore conferma in alcune indicazioni contenute nel 36° rapporto Censis sullo stato economico-sociale del Paese, presentato nel dicembre 2002.

La “generale mancanza di aspettative”, “l’assenza di reattività”, insomma una generalizzata “inerzia” della società italiana, sono fenomeni in qualche modo riconducibili - secondo il rapporto in parola - ad una serie di fattori che ci penalizzano. Tra questi, viene anche individuata la carenza di una “mobilità sostenibile.”

A fronte di una richiesta forte di maggiore mobilità da parte della collettività, è carente nel nostro Paese una politica di intermodalità che dia adeguato respiro ad un sostenuto processo di sviluppo economico e imprenditoriale.

È altresì chiaro che un corretto approccio al fenomeno circolatorio non può che essere interdisciplinare e passa attraverso una analisi che investe le sue molteplici caratteristiche.

Vanno pertanto considerate le relazioni scaturenti da varie realtà: lo stato delle infrastrutture stradali, la consistenza del parco circolante, la regolamentazione normativa dei flussi veicolari.

Prima di approfondire quest’ultimo aspetto – che ci interessa specificamente – ritengo opportuno attirare l’attenzione su alcuni dati statistici di immediato impatto.

Nel 1981 circolavano in Italia 24 milioni e mezzo di veicoli, nel 2000, quasi il doppio, oltre 44 milioni.

Il nostro Paese è in assoluto quello, nell'ambito dell'Unione Europea, con il rapporto più alto tra veicoli e cittadini: 715 veicoli ogni 1000 abitanti.

Al contrario, la rete stradale è rimasta, nella sua generale consistenza, pressochè invariata: mentre le immatricolazioni dei veicoli, nell'ultimo decennio, sono cresciute di qualcosa in più del 20 per cento, il sistema viario ha fatto registrare un aumento, nello stesso periodo, di meno del 4 per cento.

A ciò deve aggiungersi che la quasi totalità (92,81%) del traffico passeggeri e oltre il 66 per cento del traffico merci si svolge su strada.

Tutto questo si riflette negativamente sul fenomeno circolatorio.

Secondo l'ISTAT, nel 2000 (ultimo dato disponibile) si sono verificati in Italia 211.941 incidenti, con 6.410 morti e 301.559 feriti (una guerra!), con una diminuzione del 3,4 per cento dei morti e del 4,8 per cento dei feriti, rispetto al 1999.

Raffrontando la nostra situazione con quella europea e valutando gli ultimi 5 anni, mentre il dato italiano evidenzia una sostanziale tenuta (circa 6.400/6.700 decessi l'anno), la media europea indica una netta riduzione (- 2 per cento l'anno).

In Italia vi sono circa 800 feriti al giorno e quasi 20 morti, con un costo economico annuale di circa 30 miliardi di euro, pari al 2 per cento del PIL.

Una raccomandazione dell'Unione Europea, del 1997, si propone di diminuire del 40 per cento, entro il 2010, la mortalità stradale nei paesi europei.

L'Italia, purtroppo, dopo un trend favorevole negli anni 80, ha visto sostanzialmente aumentare, nel corso degli anni 90, il tasso di mortalità annuo.

Appare pertanto, ad oggi, di ardua realizzazione, per il nostro Paese, l'obiettivo dettato dalla Commissione Europea.

### **Il quadro normativo di riferimento.**

#### **La legge 22 marzo 2001, n. 85.**

Delineati i contorni sociali ed economici del fenomeno in esame, è necessario ora approfondire le tematiche di ordine normativo, costituenti una delle variabili strategiche del problema riguardante la sicurezza stradale.

In tale contesto rileva primariamente la legge 22 marzo 2001 n.85, che ha delegato il Governo ad emanare, entro nove mesi, uno o più decreti legislativi recanti le disposizioni integrative dell'attuale codice della strada, nonché quelle dirette a coordinare ed armonizzare tale codice con altre norme legislative, rilevanti in materia.

Nel giugno del 2001, è stata nominata una Commissione interministeriale incaricata di predisporre un testo di modifica.

Alla fine di dicembre del 2001 la Commissione ha consegnato al Ministro delle Infrastrutture e Trasporti l'elaborato, poi inviato alla Presidenza del Consiglio per l'approvazione ed il successivo iter procedimentale.

Per un più agevole esame da parte delle Commissioni Parlamentari, il testo è stato depurato delle parti che necessitano di ulteriori approfondimenti, in particolare in relazione alle recenti modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione, incidenti sulla ripartizione, tra i vari livelli di governo, delle competenze legislative, regolamentari e amministrative nella materia.

Sono state inoltre espunte le numerose norme modificative che, per le loro caratteristiche tecniche e di dettaglio, costituiranno oggetto di delegificazione, nonché le modifiche al titolo VI del codice, relative al sistema sanzionatorio.

Pertanto il testo, inizialmente di 150 articoli, è stato ridotto ad 85 articoli e successivamente a 19.

### **Il decreto legislativo n. 9 del 2002.**

Tale ultima versione, acquisito il parere delle Commissioni parlamentari, è stata approvata dal Consiglio dei Ministri il 15 gennaio 2002, e pubblicata in G.U. come decreto legislativo n. 9 del 2002.

L'articolo 19 del citato decreto legislativo prevedeva l'entrata in vigore delle nuove disposizioni al 1° gennaio del 2003. Il termine è stato ulteriormente rinviato al 30 giugno 2003 dall'articolo 10 del decreto legge 25 ottobre 2002 n. 236.

Le novità più significative contenute nel testo in parola possono così riassumersi:

- introduzione del certificato di idoneità per la guida dei ciclomotori da parte di minorenni che abbiano compiuto 14 anni; il certificato è rilasciato dal Dipartimento dei trasporti terrestri del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, dopo il superamento di un corso e di un esame finale (art. 116 c.d.s.);

- possibilità, per i conducenti maggiorenni di portare sul ciclomotore un passeggero, purchè il ciclomotore sia omologato per il trasporto di passeggeri (art.115 c.d.s.);

- possibilità per gli enti proprietari o concessionari delle strade di elevare fino a 150 Km. orari il limite di velocità sulle autostrade a tre corsie, sulla base di particolari caratteristiche del tracciato e sempre che lo consentano l'intensità del traffico, le condizioni atmosferiche prevalenti e i dati di incidentalità dell'ultimo quinquennio; previsione, in caso di precipitazioni atmosferiche, in autostrada o sulle strade extraurbane principali, di una riduzione della velocità massima di 20 Km. orari (art.142 c.d.s.);

- previsione di un regime semplificato per lo svolgimento di competizioni di regolarità realizzate con veicoli di interesse storico o collezionistico (art. 9 c.d.s.);

- possibilità di richiedere, al momento della immatricolazione, una numerazione personalizzata, scegliendo una combinazione alfanumerica, purchè non già assegnata (art. 100 c.d.s.)

- introduzione della patente a punti (art.126 bis c.d.s.). È necessario soffermarsi su questo istituto, che rappresenta una novità nel panorama normativo italia-

no. La previsione legislativa si può così sintetizzare: al momento del rilascio della patente, a tutti i conducenti viene attribuito un punteggio pari a 20 punti, annotato nell'anagrafe nazionale degli abilitati alla guida, tenuta dal Dipartimento dei Trasporti terrestri. Tale punteggio, ad ogni violazione di una norma di comportamento, il cui elenco è individuato in una apposita tabella, allegata al codice, subisce delle decurtazioni, operate al momento della definizione del verbale di accertamento della violazione (vale a dire dopo il pagamento della sanzione o dopo la scadenza dei termini per impugnarla o, infine, all'esito negativo dell'impugnazione proposta).

La decurtazione è comunicata all'interessato a cura del Dipartimento dei trasporti terrestri. Il titolare può controllare, presso l'anagrafe nazionale degli abilitati alla guida, in tempo reale lo stato della propria patente.

Il punteggio perso può essere recuperato attraverso la frequenza di appositi corsi di aggiornamento, organizzati dalle autoscuole o da soggetti pubblici e privati autorizzati dal Dipartimento dei trasporti terrestri.

Trascorsi tre anni dall'ultima violazione, il punteggio viene automaticamente recuperato.

Se i venti punti sono totalmente esauriti, è disposta la revisione della patente, alla quale il titolare della stessa dovrà sottoporsi entro 30 giorni dalla notifica del provvedimento.

### **Il decreto legge n.121 del 2002, convertito nella legge n.168 del 2002.**

Nel giugno del 2002 il Governo, ritenendo necessaria l'immediata adozione di alcune disposizioni in materia di sicurezza stradale, ha anticipato l'entrata in vigore di alcune previsioni normative contenute nel decreto legislativo n. 9 del 2002 e, nel contempo, ha introdotto altre disposizioni, valutandole improcrastinabili rispetto al completamento del processo di riforma del codice.

Il 20 giugno 2002 è stato così approvato dal Consiglio dei Ministri il decreto legge n. 121, convertito con alcune modificazioni, nella legge 168 del 2002.

Il provvedimento ha previsto l'immediata entrata in vigore delle modifiche, apportate dal decreto legislativo n. 9 del 2002, all'articolo 152 del codice della strada, in materia di obbligo d'uso, anche di giorno, dei proiettori anabbaglianti e delle luci di posizione per motocicli, ciclomotori ed autoveicoli.

Diventa, così, obbligatorio per gli autoveicoli accendere i fari anabbaglianti sulle autostrade e sulle strade extraurbane principali anche di giorno. I ciclomotori ed i motocicli, in qualsiasi condizione di marcia, devono avere i proiettori anabbaglianti e le luci di posizione sempre accesi.

Il D.L. in esame ha, altresì, previsto l'immediata entrata in vigore delle modifiche, apportate dal decreto legislativo n. 9 del 2002, agli articoli 9 e 141 del codice della strada, in tema rispettivamente di competizioni sportive su strada e di gare in velocità.

La modifica all'art. 9 del c.d.s. dispone che le competizioni sportive su strada sono autorizzate dalle regioni, dalle province e dai comuni.

È stato inoltre previsto uno specifico reato per chi organizza, promuove o partecipa, con veicoli a motore, ad una competizione non autorizzata.

Per il novellato art. 141 del c.d.s. gareggiare in velocità con veicoli a motore, è reato (è sufficiente anche un accordo, non verbale, tra i conducenti in marcia); i veicoli sono sequestrati e confiscati, la patente di guida dei partecipanti è sospesa da due a sei mesi. La competenza a giudicare del reato è del tribunale.

### **Le novità introdotte dal decreto legge n. 121 del 2002.**

Il decreto legge 121 del 2002 ha, inoltre, introdotto alcune significative novità in tema di possibilità di utilizzare durante la guida apparecchi telefonici dotati di auricolare (art. 173 c.d.s.), di guida sotto l'effetto dell'alcool (art. 186 c.d.s.) e di utilizzo delle tecnologie di controllo remoto.

La modifica all'art. 173 c.d.s. riguarda, appunto, l'uso del telefono cellulare durante la guida. In aggiunta al dispositivo "viva voce" viene ora consentito l'utilizzo del telefonino dotato di auricolare. Tale dispositivo, lasciando le mani libere all'utente che se ne avvale, limita fortemente i rischi di incidente stradale causati dal maneggio del telefono durante la guida e dalla conseguente distrazione del conducente.

L'uso dell'auricolare è comunque inibito ai guidatori con ridotta capacità uditiva.

Con riferimento all'articolo 186 del decreto legislativo n. 285 del 1992 (codice della strada), come modificato dal decreto legislativo n. 9 del 2002, viene definita, in attuazione della legge n. 125 del 2001 (legge quadro in materia di alcool e di problemi alcolcorrelati), la previsione che riduce il tasso alcolemico, consentito alla guida, da 0,8 grammi a 0,5 grammi per litro.

La norma in parola da attuazione ad una raccomandazione della Commissione Europea (17 gennaio 2001) sul tasso massimo di alcolemia consentito per i conducenti di veicoli a motore.

Infine, il decreto legge in esame disciplina, all'art. 4, i controlli c.d. "remoti" e la contestazione differita di alcune violazioni al codice della strada, al fine di garantire l'effettività dei controlli su strada, e quindi la tutela della sicurezza nella circolazione, anche nelle situazioni in cui l'accertamento diretto da parte degli organi di polizia stradale sia difficoltoso o pericoloso.

Quest'ultima norma costituisce certamente, per gli operatori di polizia, la novità di maggiore pregnanza, consentendo l'utilizzo dei dispositivi di controllo remoto del traffico per l'accertamento delle violazioni delle norme che riguardano la velocità (art. 142 c.d.s.) ed il sorpasso dei veicoli (art. 148 c.d.s.).

La norma soddisfa una esigenza largamente condivisa relativa alla necessità di controllare più efficacemente e sistematicamente le violazioni più ricorrenti e

pericolose. Per alcune infrazioni, che appaiono ripetersi con sistematica frequenza, risulta infatti necessario adottare strategie operative di controllo altrettanto sistematiche, le uniche in grado di fungere da deterrente al fenomeno. La nuova procedura operativa intende aggiungersi ai controlli a campione già effettuati dalle forze di polizia sulla strada.

La norma consente, pertanto, di impiegare il controllo telematico per accertare alcuni illeciti circolatori dopo che il veicolo è transitato, senza obbligo di contestazione immediata, non occorrendo, quindi, la presenza contestuale degli operatori di polizia.

Tali dispositivi di controllo remoto possono essere impiegati sempre sulle autostrade e sulle strade extraurbane principali; ne è consentito, altresì, l'utilizzo sulle strade extraurbane secondarie e sulle strade urbane di scorrimento o su tratti di esse, individuati con apposito decreto del prefetto, sentiti gli organi di polizia stradale, competenti per territorio, e su conforme parere degli enti proprietari delle strade. Per tale individuazione il prefetto deve tener conto del tasso di incidentalità dell'arteria, delle condizioni strutturali, planoaltimetriche e di traffico, per le quali non è possibile il fermo di un veicolo senza recare pregiudizio alla sicurezza della circolazione, alla fluidità del traffico e alla incolumità degli agenti e dei soggetti controllati.

Della presenza dei dispositivi di controllo remoto deve essere data informazione agli automobilisti.

### **Il disegno di legge governativo: A.C. 2851 del 12 giugno 2002.**

Le norme approvate con il decreto legislativo n. 9 del 2002 e con il decreto legge n. 121 del 2002 non hanno dato piena attuazione ai numerosi criteri di delega contenuti nella richiamata legge n. 85 del 2001, recante "Delega al Governo per la revisione del nuovo codice della strada". A ciò si aggiunge la necessità di coordinamento e di semplificazione amministrativa, dovuta alla riforma del titolo V della Costituzione e alle nuove competenze regionali e degli enti locali, come delineate dalla riforma dell'articolo 117 della Costituzione.

Per queste ragioni il Governo ha approvato uno schema di disegno di legge (A.C. 2851 del 12 giugno 2002) con il quale, oltre a rinnovare i criteri di delega non ancora attuati, contenuti nella legge n. 85 del 2001, ha ritenuto necessario aggiungere altri, prevedendo:

- la revisione del procedimento sanzionatorio, tenendo conto soprattutto delle pronunce della Corte Costituzionale intervenute in materia di sanzioni amministrative nonché delle modifiche legislative che hanno rivisto le attribuzioni del giudice ordinario;
- la revisione dell'accertamento degli illeciti amministrativi e delle procedure di notificazione in armonia con i nuovi strumenti di controllo a distanza;
- la revisione dell'apparato sanzionatorio, prevedendo in particolare l'inasprimento delle sanzioni amministrative accessorie nei casi più gravi.

In un quadro di tendenziale concezione del codice della strada come di un “codice di comportamento” si prevede infine, la delegificazione delle disciplina relativa alle materie della classificazione e delle caratteristiche costruttive dei veicoli, dell’accertamento dei requisiti di idoneità alla circolazione, dell’omologazione, e di altre analoghe che, per la loro natura tecnica, si prestano ad essere regolate con strumenti normativi di rango non legislativo.

### **Le novità legislative già entrate in vigore e quelle differite al 30 giugno 2003.**

Le novità legislative intervenute nel 2002, il decreto legislativo n. 9 e la legge n. 168, non hanno esaurito, come si è detto, le previsioni di riforma del codice della strada, contenute nella legge delega n. 85 del 2001.

Il disegno di legge, approvato dal Governo e approdato alla Camera nel giugno scorso, si propone pertanto di ridefinire e dare compiuta attuazione alla riforma della disciplina circolatoria..

Ad oggi, tuttavia, il quadro appare alquanto confuso. È opportuno così mettere un po’ di ordine.

Le nuove norme già entrate in vigore si riferiscono alla riforma dei seguenti articoli del codice della strada: art. 9, competizioni sportive su strada; art.141, gare in velocità; artt. 142 e 148, utilizzo delle tecnologie di controllo remoto; art. 152, uso dei fari anabbaglianti di giorno; art. 173, uso del telefono cellulare con auricolare durante la guida di veicoli; art. 186, diminuzione del tasso alcolemico nel sangue consentito a chi si mette alla guida di un veicolo; art. 191, comportamento dei conducenti nei confronti dei pedoni sordociechi, muniti di bastone bianco-rosso.

Per effetto del già menzionato decreto legge n. 236 del 25 ottobre 2002, è stata prorogata al 30 giugno 2003 l’entrata in vigore delle altre modifiche contemplate dal decreto legislativo n. 9 del 2002, vale a dire la riforma dei seguenti articoli del codice della strada: art. 1, principi generali; art. 97, circolazione dei ciclomotori; art. 100, targhe; art. 115, trasporto di un passeggero sul ciclomotore; art. 116, certificato di idoneità alla guida di ciclomotori; art. 126-*bis*, patente a punti; art. 142, limiti di velocità; art. 143, uso delle corsie in autostrada; art. 186, guida sotto l’influenza dell’alcool; art. 187, guida sotto l’influenza di sostanze stupefacenti; art. 208, preventi delle sanzioni amministrative pecuniarie; art. 226, archivi ed anagrafe.

### **Conclusioni**

Una considerazione preme fare in chiusura. Le spaventose cifre legate alla incidentalità stradale chiariscono purtroppo efficacemente i termini del problema: la necessità assoluta di ridimensionare sensibilmente in Italia il fenomeno della patologia circolatoria.

Occorre però anche riflettere su una questione comportamentale. Non si può continuare a lamentare dalle pagine dei giornali il bagno di sangue quotidiano sulle

strade e contemporaneamente criticare politiche più rigorose di controllo dei flussi veicolari.

Sono infatti frequenti le polemiche insistenti e continue legate all'utilizzo, da parte delle Forze di polizia, di dispositivi di controllo della velocità (una delle maggiori cause di incidentalità), quali l'autovelox e il telelaser.

La tutela della privacy, la certezza del diritto, questi ed altri principi si invocano pur di eliminare dei controlli, certo fastidiosi ma di sicuro effetto sulla regolarità del flusso veicolare.

Se non si supera questa contraddizione, (non si tratta qui di conflitto tra autorità e libertà ma solo di conferire effettività ed efficacia a regole circolatorie), la battaglia contro la mortalità derivante da infortuni stradali è destinata ad essere persa in partenza.

L'auspicio è che il Parlamento, chiamato a pronunciarsi e decidere su temi così delicati, sappia imboccare con decisione la via della fermezza e della chiarezza, definendo norme precise, attraverso con le Forze di Polizia siano in grado di governare la complessità del fenomeno circolatorio.

L'approvazione, nell'ambito della legge n. 168 del 2002, dei controlli telematici remoti costituisce un primo, positivo passo in avanti. Siamo convinti che ad esso ne seguiranno altri.



ATTIVITÀ  
LEGISLATIVA

# Consuntivi dell'attività legislativa del Governo

*Nadia Minati*

L'allegato prospetto, relativo al periodo settembre - dicembre 2002, evidenzia i provvedimenti deliberati dal Consiglio dei Ministri in tale arco temporale, seguendo l'ordine cronologico di approvazione; a questi si aggiungono i testi legislativi approvati definitivamente nel medesimo periodo.

Peraltro, i lavori del Parlamento nell'ultimo quadrimestre del 2002 hanno subito una battuta d'arresto dovuta allo svolgimento della sessione di bilancio. Infatti ogni anno, nel mese di settembre, il Governo approva i disegni di legge finanziaria e di bilancio per l'esercizio finanziario dell'anno successivo, che vengono esaminati ed approvati dal Parlamento entro il 31 dicembre con entrata in vigore il 1° gennaio.

Per l'anno 2003 la legge finanziaria, per quanto d'interesse del Ministero dell'Interno, ha previsto: la diffusione della carta d'identità elettronica; il finanziamento dell'Anagrafe degli italiani all'estero (AIRE) e dell'informatizzazione delle prefetture; il monitoraggio degli adempimenti relativi al patto di stabilità interno degli enti locali; il trasferimento delle risorse agli enti locali fino alla revisione del sistema dei trasferimenti erariali; la realizzazione del progetto di polizia di prossimità; l'abrogazione della disposizione sull'assunzione dei mutui per il risanamento dell'ente locale dissestato e sulla contribuzione statale di tale onere; gli interventi in materia di immigrazione e asilo; i miglioramenti economici per il personale delle Forze armate, delle Forze di polizia, per il personale specializzato del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco, nonché per i funzionari della carriera prefettizia.

Di seguito viene fornita una sintetica mappa degli altri provvedimenti di particolare rilevanza.

Il 6 settembre 2002 il Consiglio dei Ministri, su proposta del Presidente del Consiglio e dei Ministri Maroni e Pisanu, ha adottato un provvedimento d'urgenza che reca norme in materia di legalizzazione del lavoro irregolare dei lavoratori extracomunitari, attuando l'impegno del Governo presso il Parlamento in occasione dell'approvazione della legge "Bossi-Fini" in materia di immigrazione.

Il provvedimento è finalizzato a consentire alle imprese che abbiano alle loro dipendenze lavoratori cittadini extracomunitari occupati irregolarmente di legalizzare i rapporti di lavoro.

Nella seduta del 2 agosto 2002 il Consiglio dei Ministri, su iniziativa del Presidente del Consiglio di concerto con i Ministri Pisanu, Lunardi e Tremonti, ha approvato un disegno di legge inteso a sostenere finanziariamente le famiglie delle vittime del disastro aereo verificatosi a Linate l'8 ottobre 2001.

In considerazione della delicata situazione politica, il 18 ottobre 2002 il Consiglio dei Ministri ha approvato il decreto del Presidente del Consiglio, adottato d'intesa con i Ministri Pisanu e Martino, finalizzato a prorogare fino al 31 marzo 2003 il concorso delle Forze Armate per la sorveglianza ed il controllo di obiettivi fissi, a norma dell'art. 18 della legge n. 128/2001, prevedendo un contingente composto da personale volontario e di leva pari a 1.692 unità che viene impiegato per sorveglianza e controllo presso strutture aeroportuali, basi, installazioni e caserme NATO e/o USA.

Il disegno di legge di ratifica della Convenzione internazionale per la repressione del finanziamento del terrorismo e norme di adeguamento dell'ordinamento interno, che definisce il quadro delle iniziative decise dalle Nazioni Unite in materia di lotta internazionale al terrorismo, ha completato l'iter parlamentare ed è stato approvato definitivamente il 19 dicembre 2002.

Nell'ambito dei provvedimenti di particolare interesse per il Ministero dell'Interno il cui iter parlamentare ha avuto ulteriore seguito, si segnala il disegno di legge presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri e dal Ministro per gli Affari regionali La Loggia che adegua l'ordinamento della Repubblica al nuovo Titolo V della Costituzione.

Con il provvedimento si disciplinano i rapporti tra legislazione statale e regionale, delegando il Governo ad effettuare una ricognizione dei principi fondamentali vigenti nelle materie di legislazione concorrente, nonché la potestà statutaria e regolamentare degli enti locali. In attuazione dell'art. 118 della Costituzione si provvede a dettare la disciplina per i trasferimenti delle risorse relative alle funzioni che vengono attribuite alle autonomie; alla Corte dei Conti viene attribuita la verifica del rispetto degli equilibri di bilancio degli enti territoriali ed il controllo successivo sulla gestione.

Altri aspetti di rilievo concernono la definizione, ai sensi dell'art.120 della Costituzione, delle procedure idonee a garantire l'esercizio dei poteri sostitutivi, prevedendo l'istituzione della figura del Rappresentante dello Stato per lo svolgimento, a seguito della soppressione della figura del Commissario del Governo, delle funzioni residuali non riconducibili agli articoli abrogati dalla Costituzione.

È intendimento del Ministero dell'Interno presentare un emendamento a tale disegno di legge al fine di prevedere una delega al Governo per l'emanazione di un decreto legislativo diretto ad adeguare l'ordinamento degli enti locali alla recente riforma costituzionale ed a individuare le funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane.

Il disegno di legge d'iniziativa governativa concernente disposizioni di attuazione dell'art. 122, primo comma, della Costituzione, che fissa i principi fondamentali per consentire alle regioni di legiferare in materia di sistemi di elezioni regionali e di ineleggibilità ed incompatibilità degli amministratori regionali, licenziato dalla Commissione Affari Costituzionali del Senato, è all'esame dell'Assemblea.



*Ministero dell'Interno*

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

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	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									
				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	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 interazione 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					20/03/2002 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			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 (AS 700-B)	27/09/01	Senato 29/09/01			31/10/01	15/11/01	07/12/01	19/12/01			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 violazioni misure adottate nei confronti dei Talibani (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	07/11/01	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 Legge n. 189 del 30/07/02
DL	Legge di semplificazione 2001 (app. Sen. AC 2579)	12/10/01	Senato 25/10/01			27/02/02	27/03/02	21/11/02	03/12/02	I		
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	18/09/02	15/10/02						

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	23/07/02	24/07/02	20/11/02	19/12/02			

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 Legge n. 177 del 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	18/09/02	Il e III							
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	19/03/02								
DDL	Disposizioni ordinarie in materia di pubblica amministrazione (app. Cam. AS 1271)	15/11/01	Camera 19/12/01	07/03/02	13/03/02	17/07/02	06/11/02	05/12/02	20/12/02				20/12/02 (non ancora pubblicato)

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	
DDL	Disposizioni in materia di infrastrutture e trasporti (app. cam. AS 1246)	15/11/01	Camera 28/11/01	28/02/02		20/06/02	26/06/02	11/07/02	17/07/02			17/07/02 Legge n. 166 del 01/08/72
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 Legge n. 179 del 31/07/02
RAT	<i>Ratifica Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli (AC 2105)</i>	29/11/01	Camera 14/12/01	01/10/02	19/12/02							
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	18/09/02	19/09/02					19/09/02 Legge n. 233 del 27/09/02
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 campo della difesa (AC 2361)</i>	01/02/02	Camera 15/02/02	18/04/02	19/06/02	18/09/02	19/09/02							19/09/02 Legge n. 230 del 27/09/02	
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	26/11/02	20/12/02					20/12/02 (non ancora pubblicato)	
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

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	19/11/02	III									
RAT	<i>Ratifica Convenzione internazionale per la repressione del finanziamento del terrorismo (AC 2412)</i>	14/02/02	Camera 26/02/02	12/06/02	19/06/02	23/07/02	24/07/02	20/11/02	19/12/02					19/12/02 (non ancora pubblicato)	
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	01/10/02	10/10/02							10/10/02 Legge n. 255 del 31/10/02	
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	09/10/02									
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	03/07/02	18/09/02					18/09/02 Legge n. 232 del 27/09/02	

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	16/04/02			16/04/2002 Legge n. 75 del 22/04/02
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	Ratifica Accordo tra Italia Islanda di cooperazione culturale, scientifica e tecnologica (AS 1308)	20/03/02	Senato 04/04/02			02/07/02	24/07/02	26/11/02	19/12/02					19/12/02 (non ancora pubblicato)

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		
DDL	Legge Comunitaria 2002 (AS 1329)	28/03/02	Senato 12/04/02			20/06/02	17/07/02	09/10/02	17/10/02	13/11/02			
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	11/12/02																	
RAT	Trattato approvazione Statuto EUROFOR (AS 1442)	03/05/02	Senato 29/05/02			09/10/02															
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
DDL	Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica della legge costituzionale n. 3 del 18/10/01 (A.S. 1545)	14/06/02	Senato 26/06/02					12/11/02													
DL	D.L. n. 121 disposizione-	20/06/02	Camera	04/07/02		09/07/02		24/07/02	30/07/02												30/07/2002

Di iniziativa o di concerto

D'interesse



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 n. 195/02 disposizioni urgenti in materia di legalizzazione del lavoro irregolare di extracomunitari (A.S. 1692)	06/09/02	Senato 09/09/02  Camera 21/06/02																
RAT	Accordo Italia Paesi bassi su privilegi e immunità ufficiali di collegamento presso EUROPOL (AS 1755)	29/09/02	Senato 07/10/02							III									