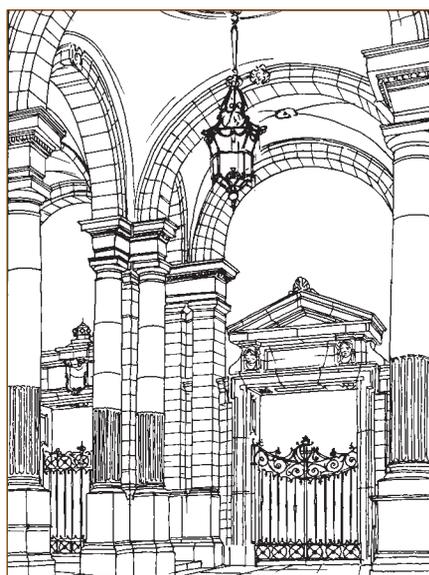


QUADRIMESTRALE D'INFORMAZIONE ISTITUZIONALE

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, Alessandra Cupi, Rossella D'Alessandro, Angelo De Prisco, Giancarlo Di Muro, Leopoldo Falco, Sergio Ferraiolo, Paolo Formicola, Paola Gentile, Paola Giusti, Cinzia Guercio, Pina La Manna, Massimo Maria Maffei, Pier Luigi Magliozzi, Simona Massari, Giovanni Migliorelli, Nadia Minati, Antonietta Orlando, Ignazio Portelli, Filippo Romano, Alfredo Satriani, Stefano Scarcella, Maria Teresa Sempreviva, Roberta Serafini, Ciro Silvestro, Gerardo Tita, Franca Triestino, Vittorio Zappalorto.

Segretaria di redazione:
Marina Casa

Indice

INNOVAZIONE E PROGETTUALITÀ

- Leopoldo FALCO
 - *La distinzione per fasce delle Prefetture-UTG* Pag. 11
 Cesare CASTELLI
 - *La valutazione dei dirigenti: aspetti metodologici e procedurali*
 (Introduzione di Stefano SCARCELLA) » 27

ORDINAMENTO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

- Ciro SILVESTRO
 - *Delega di competenze dirigenziali e vicedirigenza*
nella legge n. 145/2002 » 57
 MariaTeresa SEMPREVIVA e Gerardo TITA
 - *Un nuovo dipartimento per il Ministero dell'Interno* » 73

PIANIFICAZIONE E CONTROLLO

- *Direttiva 2003 per l'attività amministrativa e per la gestione*
Monitoraggio dell'attuazione al 31 maggio 2003 » 89

RELAZIONI PARLAMENTARI

- Giuseppe PISANU
 - *Informativa urgente sulle minacce di matrice*
terroristica rivolte al Segretario generale della CISL » 103
 - *Informativa urgente sulla politica in materia di*
immigrazione » 107
 - *Presentazione del Programma della Presidenza italiana* » 113
 Franca TRIESTINO
 - *Due anni di sindacato ispettivo parlamentare: analisi e confronti* » 117

ENTI LOCALI

- Angelo DE PRISCO
 - *La delega al Governo per l'adeguamento dell'ordinamento degli enti*
locali al nuovo Titolo V della Costituzione » 123

PUBBLICA SICUREZZA

- Giovanni MIGLIORELLI
 - *La Commissione per la predisposizione del Testo unico recante*
nuove norme in materia di armi, munizioni ed esplosivi » 151

PROTEZIONE CIVILE

Roberta SERAFINI

- *Considerazioni sulla proposta di legge quadro per il governo del territorio con riferimento alla difesa e alla protezione civile* Pag. 159

ATTIVITÀ LEGISLATIVA

Nadia MINATI

- *Consuntivi dell'attività legislativa del Governo* » 169

INNOVAZIONE
E
PROGETTUALITÀ



La distinzione per fasce delle Prefetture-UTG

Leopoldo Falco

Introduzione

La distinzione per fasce delle Prefetture è stato il primo significativo intervento operato in sede di attuazione della riforma, ed ha rappresentato l'adempimento preliminare all'individuazione dei posti di funzione del personale della carriera prefettizia.

Si è trattato di un intervento fortemente innovativo, che ha portato ad affrontare tematiche precedentemente mai esaminate e a sperimentare inedite metodologie di lavoro: peraltro, se la distinzione delle sedi costituisce un adempimento chiaramente distinto da quello dell'individuazione dei posti di funzione, le due operazioni sono tra esse interconnesse, in quanto entrambe orientate dalle linee programmatiche della riforma, che improntano fortemente tutta la fase di attuazione.

Si rivela utile, pertanto, riassumere le linee guida tracciate e seguite, verificando le scelte imposte dal dettato stesso delle norme, rispetto a quelle elaborate in sede di attuazione della riforma.

Le linee della riforma e gli obiettivi prioritari. La necessità di individuare un modello organizzativo omogeneo e flessibile.

In apertura dei lavori si è evidenziato che la riforma che si andava ad attuare aveva una portata innovativa più ampia di quanto non fosse stato inizialmente percepito e che solo avendo un quadro completo degli adempimenti attuativi se ne poteva avere una adeguata cognizione.

Nel corso della prima fase di progettazione, si è ravvisata pertanto la esigenza di individuare con chiarezza gli obiettivi prioritari al cui perseguimento finalizzare l'individuazione dei posti di funzione e dunque la distinzione delle sedi.

Per agevolare la condivisione delle scelte effettuate, appare dunque opportuno riportare le riflessioni e le analisi condotte in questa prima fase progettuale, che hanno consentito di individuarne gli obiettivi prioritari ed orientare le successive fasi dell'operazione.

Un primo obiettivo: ridisegnare le funzioni degli UTG investendo su quelle più propriamente governative e tipiche dell'istituto prefettoriale.

Si è preliminarmente evidenziato che la riforma imponeva uno spostamento significativo delle scelte di priorità dell'Amministrazione, troppo spesso condizionate da diversificate situazioni emergenziali, per lo più determinate da periodiche ricadute di carichi di lavoro "straordinari" sugli uffici amministrativi.

Le situazioni di difficoltà che si sono venute frequentemente a creare, spesso aggravate dalle croniche carenze di personale di alcune sedi, hanno costretto alcuni Prefetti a sbilanciare sugli uffici investiti da ingenti carichi di lavoro, le principali risorse e a trascurare, inevitabilmente, quell'attività di governo del territorio che la riforma ha indicato al Ministero dell'Interno quale priorità istituzionale.

La correzione di linea che si è imposta ha dunque avuto l'effetto di aggiungere altre competenze a quelle tradizionali che si dovevano comunque continuare a svolgere ed ha reso necessario pertanto operare alcuni interventi di carattere organizzativo finalizzati a rendere più funzionali le Prefetture.

Si è ravvisata infatti la necessità di consentire agli uffici di far fronte ai nuovi più gravosi impegni che si andavano prospettando con gli stessi contingenti, in quanto era evidente che non si sarebbe riusciti in tempi brevi ad attivare un significativo piano di mobilità ed implementare le risorse delle sedi più carenti.

La soluzione adottata è stata quella di prevedere negli uffici centrali e periferici del Ministero dell'Interno il passaggio da un sistema gerarchico funzionale incentrato su un consistente numero di livelli gerarchici, sulla rigida suddivisione del lavoro e sulla notevole frammentazione delle procedure, ad un nuovo modello organizzativo, caratterizzato da un'organizzazione per processi su due soli livelli gerarchici, quello generale e quello operativo, che attribuisce al dirigente dell'unità organizzativa la gestione dell'intero processo relativo all'attività svolta e le connesse responsabilità.

L'introduzione di questo nuovo modello organizzativo è stata accompagnata dall'attivazione di una diffusa politica di formazione per riqualificare il personale non dirigenziale, finalizzata a consentire ai migliori di assumere maggiori responsabilità e definire autonomamente delle attività, permettendo in tal modo una più adeguata distribuzione dei carichi di lavoro.

E' ovvio che la individuazione dei posti di funzione non poteva prescindere da una rilevazione e quantificazione dei predetti carichi di lavoro, operazione tra l'altro mai realizzata e pertanto indispensabile.

Appariva però altrettanto evidente che la relativa valutazione andava necessariamente temperata con quella, prioritaria, del rilievo da dare alle diverse attività delle Prefetture e che gli investimenti delle risorse dovevano essere orientati soprattutto da queste scelte di priorità.

Non si poteva in sostanza accettare, e l'argomento è stato molto dibattuto, che le scelte strategiche dell'Amministrazione fossero orientate da decisioni prese in altre sedi e soprattutto che derivassero da necessità contingenti, quale ad esempio quella di trasferire dagli uffici giudiziari alle Prefetture gli accertamenti delle violazioni in materia di assegni a vuoto ed altri reati depenalizzati.

In tal senso le indicazioni fornite dal Governo e dal Parlamento erano chiare ed attribuivano quale priorità al Ministero dell'Interno lo svolgimento di ben più rilevanti funzioni di governo sul territorio.

Queste riflessioni hanno profondamente condizionato la prima fase dei lavori, incentrata sulla selezione degli indicatori delle criticità delle diverse province, che dovevano consentire di :

- cogliere le più significative criticità delle funzioni ritenute più rilevanti ed espressione dei compiti istituzionali delle Prefetture;
- orientare la scelta delle risorse da destinarvi.

Un secondo obiettivo: riportare ad unità un sistema molto differenziato nelle sue componenti, soprattutto periferiche, individuando un nuovo modello organizzativo, che consenta all'Amministrazione un recupero di funzionalità ed un'adeguata presenza sul territorio.

Il primo scenario che si è configurato è stato quello di un'Amministrazione molto diversificata sul territorio.

Si veniva a riproporre per le Prefetture un quadro per certi versi simile a quello che si era già avuto nel corso dei lavori di mappatura degli uffici periferici delle altre Amministrazioni che dovevano confluire o raccordarsi funzionalmente con le Prefetture: i predetti lavori erano stati difficoltosi ed avevano evidenziato la dislocazione molto disordinata sul territorio degli uffici.

Per le Prefetture emergevano invece le significative diversità organizzative determinatesi nel tempo, che evidenziavano la scarsa funzionalità del complessivo sistema, caratterizzato da una forte concentrazione di funzionari prefettizi nelle sedi del centro-sud e da una corrispondente generalizzata carenza in quelle settentrionali.

Non vi era dubbio che la rilevazione dei fabbisogni avrebbe confermato la necessità di attivare una decisa politica di mobilità, per assicurare a numerose sedi un'adeguata funzionalità, consentendo loro di far fronte ai nuovi più gravosi impegni.

Si è anche rilevato che la sperequata distribuzione del personale sul territorio ha storicamente contribuito a rendere eterogenei i modelli organizzativi delle Prefetture, in quanto le successive situazioni di difficoltà hanno costretto i Prefetti ad operare in emergenza, dando agli uffici delle atipiche configurazioni: ciò è stato particolarmente dannoso, in quanto il progressivo allontanamento dagli iniziali modelli comuni ha compromesso nel tempo la unitarietà ed omogeneità del sistema.

Un terzo obiettivo: prevedere la individuazione di più modelli organizzativi, idonei a rendere funzionali uffici di diversa dimensione e complessità, operanti in province tra loro fortemente diversificate.

In apertura dei lavori i vertici dell'Amministrazione hanno raccomandato al gruppo di missione incaricato di procedere in modo prudente ad una prima graduazione delle sedi e di individuare un numero di fasce complessivamente modesto.

Si riteneva infatti preferibile operare una prima scelta di omogeneizzazione del sistema e riavvicinare i modelli organizzativi delle Prefetture classificandole in tre sole fasce: ciò sia per eliminare tendenzialmente le diversità riscontrate, che per evitare che le prime scelte di graduazione sbilanciassero l'Amministrazione su posizioni in seguito difficilmente modificabili.

In realtà i primi riscontri hanno dato indicazioni diverse ed appalesato l'estrema eterogeneità oltre che, come detto, degli uffici, anche delle stesse realtà provinciali, per cui si è evidenziata la necessità di operare un intervento diverso da quello indicato e di prevedere un numero più elevato di distinti modelli organizzativi.

Si è convenuto infine, via via confortati dai primi riscontri, di individuare una soluzione che contemperasse le opposte esigenze, prevedendo:

- la generale suddivisione degli UTG in 3 fasce, nelle quali ricomprendere: a) le città metropolitane; b) gli altri capoluoghi di regione ed i maggiori capoluoghi di provincia; c) gli altri capoluoghi di provincia;

- una ulteriore distinzione interna alle tre fasce, che suddividesse le Prefetture in 8 gruppi, ognuno dei quali con un diverso modello organizzativo.

Su queste premesse, si prospettava la necessità di:

- individuare degli indicatori idonei a fotografare le criticità più significative, sulle quali impernare la modulazione dei modelli organizzativi e dunque la graduazione delle sedi;

- elaborare una metodologia di valutazione che ne consentisse una lettura unitaria, ancorandola ad un unico indice di valutazione.

La selezione degli indicatori

La predetta selezione era dunque finalizzata a:

- evidenziare le più significative criticità esistenti sul territorio;
- verificarne l'impatto sulle Prefetture;
- operare delle scelte di priorità tra i diversi interventi da assicurare, privilegiando quelli ritenuti di più significativo rilievo sociale e relativi a funzioni più propriamente governative e tipiche dell'istituto prefettizio.

Si è inizialmente condivisa la necessità di arricchire la ricerca selezionando un ampio numero di indicatori: la generalità delle funzioni svolte dalle Prefetture e la complessità dell'analisi territoriale che si andava sviluppando imponevano infatti l'analisi di un rilevante numero di fattori di criticità locali.

Si è al contempo però ravvisata l'esigenza di orientare immediatamente la distinzione, imperniandola su dei primi elementi di conoscenza a tal punto obiettivi e rilevanti da delineare da soli una prima distinzione delle sedi.

Questi indicatori sui quali si intendeva, in sostanza, imperniare la distinzione dovevano riguardare dei dati statistici ufficiali che, con scarso rigore matematico e senza la necessità di alcuna valutazione, evidenziassero criticità di diretto e proporzionale impatto sui carichi di lavoro delle Prefetture e degli altri uffici periferici dello Stato.

Queste caratteristiche sono state rilevate negli indicatori relativi al numero dei votanti ed al numero dei comuni della provincia: il primo dei due, in particolare, è sembrato fornire un elemento oggettivo ed incontestabile sul quale imperniare una prima suddivisione delle province.

I successivi indicatori sono stati selezionati, per distinte aree tematiche, tra quelli più idonei a rilevare le patologie sociali di più rilevante impatto sull'attività delle Prefetture.

Si è dunque ritenuto di fotografare il livello di criticità dell'ordine pubblico nelle diverse province raccogliendo due distinti dati: il primo, ritenuto indicativo del grado di presenza della criminalità organizzata sul territorio, relativo al numero dei commissariamenti per infiltrazione mafiosa effettuati nel decennio 1991-2000; l'altro, attestante in termini percentuali il rapporto tra il numero dei delitti avvenuti annualmente in ogni provincia e quello degli abitanti, inteso a quantificare la diffusione della criminalità comune.

Ulteriori indicatori sono stati selezionati per cogliere altre criticità significative, ma peculiari, ovvero presenti e fortemente incisive solo in alcune province.

Questa scelta ha reso però necessario operare dei contemperamenti, allo scopo di non sbilanciare l'analisi e non favorire, ad esempio, le province più ricche rispetto a quelle più povere, o viceversa.

Pertanto, per rilevare le criticità più diffuse nei territori connotati da un minor sviluppo industriale, è apparso significativo registrare il livello del tasso di disoccupazione che, oltre determinate soglie, costituisce un indubbio segnale di allarme sociale.

Viceversa, per non sfavorire le province più ricche, si è proceduto a rilevare il livello di concentrazione di attività economiche e/o la presenza di performance in termini di PIL ovvero di export, in quanto i predetti dati, qualora rilevanti, denotano la presenza di un più elevato livello di qualità della vita e conseguentemente la necessità di una pubblica amministrazione più efficiente, in grado di far fronte ad una maggiore richiesta di servizi.

Si è infine ritenuto utile avvalersi di un ulteriore indicatore che registrasse il generale livello di efficienza della P.A.

Infatti la poco ordinata distribuzione periferica degli uffici e delle stesse risorse ha evidenziato una presenza molto diversificata delle pubbliche amministrazioni sul territorio e conseguentemente una diversa qualità dei servizi resi.

In alcuni casi si sono anzi evidenziate delle carenze di tale rilievo da determinare rilevanti e perduranti disservizi e conseguentemente un notevole aggravio per le Prefetture, chiamate a supportare gli uffici in difficoltà.

L'estrema eterogeneità ed ampiezza della fenomenologia in questione ha reso necessario "costruire" un indicatore "composito", in grado di fornire un dato elaborato, ricavato dalla raccolta e dal confronto di elementi che diversamente evidenziano aspetti di maggiore o minore efficienza della complessiva attività amministrativa, quali l'abusivismo, l'utilizzo dell'autocertificazione, i ricorsi al TAR, etc.

Si è ritenuto inoltre necessario confrontare questi dati con altri relativi alla soddisfazione del cliente-utente (la cd. "customer satisfaction"), rilevata utilizzando gli esiti di alcuni sondaggi che hanno raccolto il gradimento dei cittadini in ordine ad alcuni servizi (orari di apertura al pubblico, durata delle file agli sportelli delle anagrafi, etc) considerati di significativo impatto sulla qualità della vita nelle diverse province.

L'inserimento dello strumento della ricerca sociale nella rilevazione in esame ha voluto costituire una prima apertura verso metodologie di ricerca sempre più diffuse, che consentono di verificare il rendimento delle pubbliche amministrazioni e la qualità dei servizi resi prendendo in considerazione la soddisfazione del cliente-utente piuttosto che le sole valutazioni fornite dallo stesso ente erogatore, risultate spesso poco attendibili e soprattutto divergenti dal giudizio degli utenti.

Si è riflettuto sul fatto che l'utilizzazione di un indicatore composito, costruito su più dati, se arricchiva notevolmente la rilevazione, consentendole di allargare l'analisi a fenomenologie complesse e di forte impatto, veniva ad inserire al contempo un elemento meno oggettivo e di più difficile valutazione.

Si è però anche valutato che il predetto dato era utile in quanto dava un significativo valore aggiunto alla ricerca e che la marcata obiettività di altri indicatori orientava comunque la rilevazione, consentendo l'inserimento di un dato di meno immediata lettura.

Gli indicatori infine selezionati sono stati i seguenti:

- il numero dei votanti;
- il numero dei comuni;
- la percentuale di disoccupazione;
- il numero dei commissariamenti per infiltrazione mafiosa effettuati nel decennio 1991-2000;
- il numero di delitti rapportato al numero degli abitanti;
- il livello di inefficienza della P.A.;
- la concentrazione di attività economiche e/o elevate performance in termini di PIL ovvero di export.

Sono stati considerati sufficienti a fornire una lettura adeguata delle fenomenologie sociali di più diretto impatto sulle attività delle Prefetture ed a consentire una prima efficace graduazione.

Si è ritenuto inoltre che l'inserimento di altri dati, anche interessanti, che erano stati presi in considerazione, avrebbe reso complessa la lettura finale, che invece si voleva agile ed immediata, e problematica la successiva valutazione complessiva affidata ai Vertici del Ministero che avevano raccomandato di produrre un lavoro che consentisse valutazioni lineari e prudenti.

I successivi riscontri hanno confortato queste scelte.

La valutazione degli indicatori. La prevalenza accordata al dato relativo al numero dei votanti. La valutazione per gli altri delle sole 20 maggiori criticità.

Come detto, tra i diversi indicatori è stata dato maggior rilievo a quello relativo al numero dei votanti e su di esso si è deciso di impennare la distinzione delle Prefetture.

Il predetto ha infatti consentito una prima distinzione fondata su un dato obiettivo, che forniva degli elementi di sicuro impatto sull'attività degli uffici ed appariva di immediata percezione, in quanto non richiedeva alcuna chiave di lettura.

La suddivisione delle sedi articolata sul solo numero dei votanti è apparsa subito idonea ad orientare la successiva distinzione, in quanto ha immediatamente evidenziato la significativa differenza tra il dato registrato in un primo gruppo di 18 province (6 province con oltre 1 milione di votanti, 7 con oltre 700000, 5 con oltre 500000) rispetto a quello rilevato nelle altre 87, nelle quali sono stati riscontrati dei valori numerici molto più ridotti e ravvicinati (100000-400000 votanti).

Il predetto indicatore ha consentito insomma di individuare tra le predette sedi un divario subito molto netto, in seguito ribadito dagli altri dati, che hanno confermato la presenza di maggiori criticità in particolare nei capoluoghi di regione ed in sei capoluoghi di provincia, ovvero Salerno, Catania, Lecce, Caserta, Messina e Reggio Calabria.

La classificazione che ne è conseguita è stata dunque molto articolata nella fasce superiori che hanno ricompreso le 24 sedi maggiori, per le quali si sono previsti ben 5 modelli organizzativi modulati tra un massimo di 33 posti di funzione ed un minimo di 16 e molto più "compattata" per le minori 81 sedi, per le quali si sono previsti solo 3 modelli organizzativi, anche poco differenziati tra loro.

Al riguardo, va rappresentato che il decreto legislativo 139/2000 aveva imposto dei precisi vincoli normativi alla disciplina organizzativa degli uffici, prevedendo nelle Prefetture dei capoluoghi di regione:

- l'istituzione di uffici chiamati ad assicurare dei servizi anche in favore delle altre Prefetture della regione;
- l'affidamento di alcuni incarichi esclusivamente a dei viceprefetti, piuttosto che a viceprefetti aggiunti.

Questi vincoli normativi non hanno comunque determinato delle particolari difficoltà, in quanto i capoluoghi di regione nella maggioranza dei casi sono risul-

tati situati in ambiti territoriali nei quali gli indicatori segnalavano la presenza di elevate complessità, che ne giustificavano l'inserimento nelle fasce più elevate.

L'altro indicatore che ha significativamente orientato la distinzione è stato quello relativo al numero dei Comuni della provincia: in particolare è sembrato idoneo a fotografare le complessità del territorio ed a misurare l'impatto dei possibili Commissariamenti.

La lettura comparata dei due primi indicatori, per quanto espressi in dati numerici obiettivi, ha reso necessario operare una scelta di metodo in ordine alla valutazione delle criticità emerse ed alla formazione di una successiva suddivisione.

La soluzione adottata è stata quella di confermare la supremazia del primo indicatore, che ha delineato la prima suddivisione, prendendo in considerazione per gli altri esclusivamente le 20 maggiori criticità.

Questa metodologia, se da un lato ha imposto la rinuncia ad una completa rilevazione dei dati, fondando infine la valutazione sul solo confronto tra le maggiori criticità, è apparsa convincente in quanto è sembrata consentire comunque la formazione di un quadro di indagine adeguato e molto semplificato.

Ha assicurato soprattutto una agevole lettura comparata dei dati e l'immediata evidenziazione delle più significative criticità, rilevandone con delle "strisce" molto visibili la compresenza in una stessa sede e dunque l'opportunità di un riposizionamento.

La predetta metodologia ha ovviamente semplificato la valutazione degli indicatori concernenti le problematiche di ordine pubblico e la disoccupazione, che hanno fornito dei dati numerici e/o percentuali: ci si è limitati in sostanza a prendere in considerazione le 20 maggiori criticità a livello nazionale, ed a valutare il loro impatto sul territorio, correlandolo in particolare alle maggiori difficoltà che potevano derivare in caso di compresenza di altre criticità.

La lettura degli ultimi due indicatori, attestanti rispettivamente l'efficienza della P.A. e l'elevata concentrazione di attività economiche e le migliori performance in materia di PIL ed export, è stata invece più complessa, in quanto ha reso necessario operare una ulteriore elaborazione di dati e creare delle specifiche griglie di lettura.

In particolare, per l'indicatore relativo all'efficienza della P.A., si è costruito un indice composto che ne ha conglobati 6 parziali tra loro eterogenei, alcuni dei quali assoluti, altri ottenuti con estrapolazioni di medie, altri determinati dal grado di giudizio degli utenti.

Per l'altro indicatore è stato necessario procedere a delle valutazioni sull'entità della fenomenologia riscontrata ed attribuire dei punteggi che ne evidenziavano il maggiore o minore livello di criticità.

E' stato questo l'unico caso nel quale il dato fornito è stato ottenuto con una prima valutazione e l'attribuzione di un punteggio: la predetta soluzione ne ha notevolmente semplificato la lettura, esprimendo con dei valori elementari (da 1 a 3) una criticità altrimenti rappresentata da dati numerici molto differenziati.

Le predette metodologie di lavoro sono state finalizzate a rendere agevole la lettura finale delle diverse criticità incentrate, più che sulla singola patologia, sull'impatto determinato dalla compresenza di più indicatori di criticità.

Ai Vertici del Ministero sono state pertanto affidate la valutazione finale dei predetti dati e le decisioni conclusive in ordine alla suddivisione delle Prefetture.

La valutazione finale: il confronto tra gli esiti della rilevazione e la generale conoscenza del territorio. La distinzione delle Prefetture.

L'obiettivo del lavoro era dunque quello di concentrare l'elemento valutativo nella lettura finale dei dati e favorire delle scelte imperviate, più che su meri riscontri numerici, su valutazioni generali fondate sulla diretta conoscenza ed esperienza del territorio.

Le scelte prudenziali auspiccate in apertura dei lavori hanno certamente improntato la valutazione finale dei dati e la classificazione finale non si è discostata significativamente dalla graduatoria determinata dal solo numero dei votanti: ha proposto infatti complessivamente 25 riposizionamenti di sedi, denotando una chiara volontà di limitare l'impatto dell'elemento valutativo e ridurre al massimo gli elementi di discrezionalità.

La movimentazione operata ha comunque giustificato il lavoro svolto, che ha prodotto un'analisi ampia delle criticità del territorio, che ha in buona parte confermato la prima distinzione, in quanto i netti scarti subito rilevati sul solo numero dei votanti hanno ridotto la possibilità di successivi stravolgimenti.

In alcuni casi sono stati però disposti dei riposizionamenti anche prescindendo dal puntuale riscontro dei dati, operando delle valutazioni di carattere generale, fondate sulla diretta conoscenza del territorio e sull'analisi del complessivo impatto delle specifiche criticità.

I riposizionamenti, peraltro limitati, motivati da questo tipo di lettura dei dati non hanno introdotto degli elementi di valutazione arbitraria, né hanno contraddetto le linee guida del lavoro e la filosofia di fondo che lo ha improntato; al contrario, si ritiene che possano dimostrare un prudente dominio degli elementi di conoscenza e quindi una capacità di operare delle valutazioni fondate sul confronto tra gli esiti della rilevazione ed una pregressa conoscenza del territorio e delle sue problematiche locali, che è propria del corpo prefettizio e va riconosciuta a dei Prefetti di grande esperienza.

Anzi, si è dell'avviso che il valore aggiunto della rilevazione possa ritrovarsi proprio in questa lettura finale dei dati, affidata a dei funzionari che hanno nel proprio bagaglio professionale una cultura del territorio ed una capacità di lettura delle sue criticità.

La previsione di un elemento finale valutativo e, nei limiti rappresentati, discrezionale, non ha neanche inficiato la trasparenza della classificazione finale, in

quanto i 25 riposizionamenti operati sono stati tutti singolarmente motivati, indicando di volta in volta le criticità che li avevano determinati.

In alcuni casi si è dato rilievo anche a delle criticità comunque note e di forte impatto non evidenziate specificamente dagli indicatori, in quanto difficilmente rilevabili o solo stagionali: si sono ad esempio operati dei riposizionamenti in favore delle Prefetture di Siena e di Rimini in considerazione della costante elevata presenza turistica nella prima provincia e dello straordinario numero di presenze estive nella seconda.

I prossimi interventi di modifica ed i possibili nuovi scenari.

La rilevazione operata è ovviamente ampiamente migliorabile ed è facile prevedere che sarà in futuro oggetto di approfondimenti e modifiche anche significative.

Ciò è anzi auspicabile, in quanto il ricorso a metodologie di analisi più complesse e sofisticate non può che rappresentare un segnale di crescita e di migliore conoscenza del territorio da parte dell'Amministrazione, che ne trarrà giovamento nello stesso svolgimento delle competenze istituzionali.

Un primo intervento è già stato operato: si è infatti dovuto individuare i posti di funzione delle sedi di Trento e Bolzano e ciò ha reso necessario, per lasciare invariato il numero complessivo dei posti di funzione attribuito ai viceprefetti, ridurre corrispondentemente quelli di alcune Prefetture, ritornando sulla valutazione degli indicatori ed individuando un nuovo modello organizzativo per le sedi alle quali veniva eliminato il posto di funzione.

Altri interventi possono poi sin da ora essere prospettabili: ad esempio, è evidente che la forte compressione delle 76 minori sedi nelle ultime 3 tabelle, lascia facilmente prevedere dei futuri interventi finalizzati ad operarne una più articolata distinzione.

Questa modifica renderà necessari altri interventi, quali la previsione di un maggior numero di modelli organizzativi e quindi di un sistema più complesso di uffici tra loro speculari.

Si renderà pertanto necessario operare ulteriori scelte di priorità tra gli uffici, prevedendone alcuni più semplificati e limitati ai soli uffici assolutamente essenziali.

Al riguardo, va osservato che in sede di individuazione dei posti di funzione si è ritenuto determinante assicurare delle specularità tra gli uffici centrali e periferici del Ministero, al fine di favorire l'attivazione di una rete di relazioni interna ed assicurare in tal modo compattezza e funzionalità al sistema.

La predetta scelta si ritiene che debba essere perseguita in futuro anche nel caso si ritenesse di prevedere un maggior numero di modelli organizzativi: si dovrà ancora una volta contemperare le due opposte esigenze di salvaguardare le specula-

rità tra gli uffici, orientandoli però verso modelli sempre più diversificati e funzionali alle esigenze della singola provincia.

Il tutto nella necessaria prospettiva di prevedere una progressiva diminuzione dei posti di funzione, che dagli attuali 1646 devono tendenzialmente ridursi, sino ad attestarsi su un numero non superiore a 1500.

E' evidente che le predette strategie organizzative non possono essere disgiunte da quelle relative alla gestione del personale, alla sua formazione ed alla previsione di idonei percorsi di carriera e sono in generale interconnesse alla progressiva attuazione della riforma.

Pertanto, senza affrontare in questa sede argomenti di più ampia portata, ci si limita a rilevare che le esigenze di formare degli specialisti nelle diverse materie e di attivare una accettabile mobilità sul territorio devono essere composte per consentire all'Amministrazione di avvalersi di un modello organizzativo flessibile e pienamente funzionale.

In sostanza, si rende necessario attivare:

- un'analisi delle criticità del territorio più approfondita, in grado di evidenziare le diverse esigenze delle sedi e consentire delle scelte sulle attività sulle quali investire;

- la predisposizione di un maggiore numero di modelli organizzativi, tutti calibrati su delle funzioni prioritarie e comuni, ma progressivamente sempre più articolati e differenziati.

L'attivazione di metodologie di analisi più elaborate e sofisticate rende necessario operare sin da ora una riflessione "allargata", chiamando il corpo prefettoriale a pronunciarsi sui criteri sinora adottati e su quelli ai quali è opportuno ancorare i futuri lavori.

Questa partecipazione può consentire infatti non solo di acquisire un utile contributo di esperienza e conoscenza del territorio, quanto soprattutto di chiamare la categoria a partecipare e condividere delle scelte che non possono essere verticistiche.

Se infatti le prime determinazioni sono state tendenzialmente prudenti, ed ancorate agli indicatori più certi ed obiettivi, i successivi passi dovranno essere probabilmente più decisi ed operare delle più nette distinzioni, per cui è opportuno verificare il generale consenso della categoria, chiamandola ad una comune riflessione su tematiche di forte impatto sulla futura funzionalità degli uffici.

Si dovrà in sostanza promuovere un dibattito interno sul futuro modello organizzativo e sulle metodologie da adottare per garantirne la migliore funzionalità e proporre infine un quadro complessivo delle realtà provinciali, dinamico e periodicamente aggiornabile, in grado di fotografare la complessità del territorio.

A questo lavoro, che intende migliorare l'organizzazione sul territorio del Ministero dell'Interno, per consentirgli di assicurare un migliore servizio alla comunità, è giusto ed opportuno che sia chiamato a partecipare tutto il corpo prefettoriale.

Distinzione per fasce delle Prefetture-UTG

N.	Province	Numero di votanti	Numero di comuni: (prime 20 province)	Disoccupazione % (prime 20 province)	Commissariamenti per infiltrazione mafiosa	Delitti per (1991-2000) 100.000 abitanti prime 20 province)	Inefficienza della P.A. (province critiche; cfr. tabella degli indicatori specifici)	Realtà provinciali con elevata concentrazione di attività economiche e migliori performance in termini di PIL ed export
----	----------	-------------------	---------------------------------------	--------------------------------------	--------------------------------------------	-------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

I FASCIA

TABELLA 1: modello organizzativo da 33 posti di funzione (1P, 15VP, 17 VPA)

1	Roma	3.256.960	120			6342		
2	Napoli ¹	2.483.250		27,8	25	4818	13,3	

TABELLA 2: modello organizzativo da 26 posti di funzione (1P, 12VP, 13VPA)

3	Milano	3.166.257	188			6642		3
4	Palermo ²	1.083.697		29	15	5088	14,7	

TABELLA 3: modello organizzativo da 20 posti di funzione (1P, 10VP, 9VPA)

5	Torino	1.904.915	315		1	5385		
6	Bari	1.327.852			5		12,5	
7	Firenze	811.745				5553		1
8	Genova	807.822				5881		
9	Bologna	795.010				6916		1
10	Venezia	712.977				5767		

II FASCIA

TABELLA 4: modello organizzativo da 17 posti di funzione (1P, 7VP, 9VPA)

11	Cagliari	658.537		22,8				
12	Perugia	523.198						
13	Ancona	387.132						
14	Campobasso ³	233.987						

TABELLA 4 bis: modello organizzativo da 16 posti di funzione (1P, 6VP, 9 VPA)

15	Potenza	362.301<						
16	Catanzaro	340.633		29,7	4			
17	L'Aquila	285.372						
18	Trieste	224.813				4398		

¹ L'ufficio del Governo di Napoli è stato riposizionato nel modello superiore in considerazione della compresenza di quattro indicatori di criticità.² L'ufficio del Governo di Palermo è stato riposizionato nel modello superiore in considerazione della compresenza di quattro indicatori di criticità.³ L'ufficio del Governo di Campobasso è stato riposizionato nel modello superiore in considerazione della complessa situazione determinatasi in conseguenza del recente sisma.

Distinzione per fasce delle Prefetture-UTG

N.	Province	Numero di votanti	Numero di comuni: (prime 20 province)	Disoccupazione % (prime 20 province)	Commissariamenti per infiltrazione mafiosa	Delitti per (1991-2000) 100.000 abitanti prime 20 province)	Inefficienza della P.A. (province critiche; cfr. tabella degli indicatori specifici)	Realtà provinciali con elevata concentrazione di attività economiche e migliori performance in termini di PIL ed export
----	----------	-------------------	---------------------------------------	--------------------------------------	--------------------------------------------	-------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

TABELLA 5: modello organizzativo da 16 posti di funzione (1P, 6VP, 9VPA)

19	Salerno	921.804	158		3		13,3	
20	Catania	909.752		27	7		14,7	
21	Lecce ⁴	710.157		23	2		12,5	
22	Caserta ⁵	697.238		25,6	20		13,3	
23	Messina ⁶	584.237		26,5	1		14,7	
24	Reggio di Calabria ⁷	521.530		32,4	17			

III FASCIA

TABELLA 6: modello organizzativo da 11 posti di funzione (1P, 5VP, 5VPA)

25	Brescia	902.938	206			4778		1
26	Bergamo	800.166	244					2
27	Padova	720.367						
28	Varese	692.576	141					
29	Verona	680.854				4739		
30	Cosenza	660.006	155	25,3				
31	Vicenza	657.348	121					2
32	Foggia	587.443		18,2			12,5	
33	Taranto	491.677		22,2			12,5	
34	Agrigento	471.920			1		14,7	
35	Frosinone	449.356						
36	Latina	435.964						
37	Avellino	419.568	119	20	2		13,3	
38	Sassari	398.298		19,7				
39	Trapani	380.378			3		14,7	

⁴ L'ufficio del Governo di Lecce è stato riposizionato nel modello superiore in considerazione dell'alto tasso di disoccupazione e della significativa presenza di commissariamenti mafiosi, oltre che della nota situazione emergenziale sul fronte del contrabbando e della immigrazione clandestina.

⁵ L'ufficio del Governo di Caserta è stato riposizionato nel modello superiore in considerazione dell'alto tasso di disoccupazione e della significativa presenza di commissariamenti mafiosi.

⁶ L'ufficio del Governo di Messina è stato riposizionato nel modello superiore in considerazione dell'alto tasso di disoccupazione e della significativa presenza di commissariamenti mafiosi, nonché perché la città sede di area metropolitana come Catania (unici casi fra le città non capoluogo di regione).

⁷ L'ufficio del Governo di Reggio di Calabria è stato riposizionato nel modello superiore in considerazione dell'alto tasso di disoccupazione e della significativa presenza di commissariamenti mafiosi.

Distinzione per fasce delle Prefetture-UTG

N.	Province	Numero di votanti	Numero di comuni: (prime 20 province)	Disoccupazione % (prime 20 province)	Commissariamenti per infiltrazione mafiosa	Delitti per (1991-2000) 100.000 abitanti prime 20 province)	Inefficienza della P.A. (province critiche; cfr. tabella degli indicatori specifici)	Realtà provinciali con elevata concentrazione di attività economiche e migliori performance in termini di PIL ed export
40	Siracusa ⁸	354.382		21,5			14,7	
41	Brindisi ⁹	345.402				4422	12,5	
TABELLA 7: modello organizzativo da 9 posti di funzione (1P, 4VP, 4VPA)								
42	Treviso ¹⁰	673.853						1
43	Modena ¹¹	528.997						
44	Udine ¹²	483.258	137					
45	Cuneo ¹³	469.714	250					
46	Como ¹⁴	458.769	163					2
47	Pavia ¹⁵	429.798	190					
48	Alessandria	379.380	190					
49	Reggio nell'Emilia	374.753						3
50	Parma	351.262						2
51	Pisa	330.338						
52	Ascoli Piceno	317.305						
53	Ferrara	313.742						
54	Ravenna	307.029				5703		
55	Pesaro-Urbino	304.653						
56	Livorno	291.732						
57	Caltanissetta	280.698		22,1	3		14,7	
58	Pescara	275.081						
59	Benevento	274.692			1		13,3	
60	Arezzo	273.133						

⁸ L'ufficio del Governo di Siracusa è stato riposizionato nel modello superiore in considerazione della presenza di un alto tasso di disoccupazione e di inefficienza della pubblica amministrazione.

⁹ L'ufficio del Governo di Brindisi è stato riposizionato nel modello superiore in considerazione della presenza di un alto tasso di criminalità e di inefficienza della pubblica amministrazione, oltre che della nota situazione emergenziale sul fronte del contrabbando e della immigrazione clandestina.

¹⁰ L'ufficio del Governo di Treviso è stato riposizionato nel modello inferiore in considerazione dell'assenza di indicatori di criticità.

¹¹ L'ufficio del Governo di Modena è stato riposizionato nel modello inferiore in considerazione dell'assenza di indicatori di criticità di particolare gravità.

¹² L'ufficio del Governo di Udine è stato riposizionato nel modello inferiore in considerazione dell'assenza di indicatori di criticità di particolare gravità.

¹³ L'ufficio del Governo di Cuneo è stato riposizionato nel modello inferiore in considerazione dell'assenza di indicatori di criticità di particolare gravità.

¹⁴ L'ufficio del Governo di Como è stato riposizionato nel modello inferiore in considerazione dell'assenza di indicatori di criticità di particolare gravità.

¹⁵ L'ufficio del Governo di Pavia è stato riposizionato nel modello inferiore in considerazione dell'assenza di indicatori di criticità di particolare gravità.

Distinzione per fasce delle Prefetture-UTG

N.	Province	Numero di votanti	Numero di comuni: (prime 20 province)	Disoccupazione % (prime 20 province)	Commissariamenti per infiltrazione mafiosa	Delitti per (1991-2000) 100.000 abitanti prime 20 province)	Inefficienza della P.A. (province critiche; cfr. tabella degli indicatori specifici)	Realtà provinciali con elevata concentrazione di attività economiche e migliori performance in termini di PIL ed export
61	Rimini ¹⁶	231.608				7191		
62	Siena ¹⁷	216.898						
63	Imperia ¹⁸	191.299				8979		
TABELLA 8: modello organizzativo da 8 posti di funzione (1 P, 3VP, 4 VPA)								
64	Chieti ¹⁹	370.904						
65	Lucca ²⁰	336.626						
66	Mantova ²¹	318.579						2
67	Ascoli Piceno ²²	317.305						
68	Forlì-Cesena ²³	308.055						
69	Novara ²⁴	293.540						1
70	Cremona ²⁵	284.026	115					
71	Pordenone	260.137						1
72	Macerata	258.347						
73	Teramo	258.296						
74	Lecco	256.474						1
75	Savona	250.291				5609		
76	Ragusa	249.167			1		14,7	
77	Viterbo	245.296						
78	Piacenza	236.479						
79	Nuoro	236.205		18,4				
80	Pistoia	233.968						

¹⁶ L'ufficio del Governo di Rimini è stato riposizionato nel modello superiore in considerazione dell'alto tasso di criminalità comune e dell'elevato numero di presenze estive.

¹⁷ L'ufficio del Governo di Siena è stato riposizionato nel modello superiore in considerazione dell'elevata presenza turistica

¹⁸ L'ufficio del Governo di Imperia è stato riposizionato nel modello superiore in considerazione dell'alto tasso di criminalità comune.

¹⁹ L'ufficio del Governo di Chieti è stato riposizionato nel modello inferiore in considerazione dell'assenza di indicatori di criticità di particolare gravità.

²⁰ L'ufficio del Governo di Lucca è stato riposizionato nel modello inferiore in considerazione dell'assenza di indicatori di criticità di particolare gravità.

²¹ L'ufficio del Governo di Mantova è stato riposizionato nel modello inferiore in considerazione dell'assenza di indicatori di criticità di particolare gravità.

²² L'ufficio del Governo di Ascoli Piceno è stato riposizionato nel modello inferiore in considerazione dell'assenza di indicatori di criticità di particolare gravità.

²³ L'ufficio del Governo di Forlì Cesena è stato riposizionato nel modello inferiore in considerazione dell'assenza di indicatori di criticità di particolare gravità.

²⁴ L'ufficio del Governo di Novara è stato riposizionato nel modello inferiore in considerazione dell'assenza di indicatori di criticità di particolare gravità.

²⁵ L'ufficio del Governo di Cremona è stato riposizionato nel modello inferiore in considerazione dell'assenza di indicatori di criticità di particolare gravità.

Distinzione per fasce delle Prefetture-UTG

N.	Province	Numero di votanti	Numero di comuni: (prime 20 province)	Disoccupazione % (prime 20 province)	Commissariamenti per infiltrazione mafiosa	Delitti per (1991-2000) 100.000 abitanti prime 20 province)	Inefficienza della P.A. (province critiche; cfr. tabella degli indicatori specifici)	Realtà provinciali con elevata concentrazione di attività economiche e migliori performance in termini di PIL ed export
81	Rovigo	212.856						
82	Belluno	199.768						
83	La Spezia	199.124						
84	Terni	193.324						
85	Enna	193.233		32,4			14,7	
86	Imperia	191.299				8979		
87	Prato	188.647				4691		2
88	Grosseto	187.780						
89	Asti	181.636	118			4522		
90	Massa-Carrara	180.001						
91	Matera	173.591			1			
92	Biella	166.280	168					2
93	Lodi	163.014						
94	Vibo Valentia	162.415		29,4				
95	Vercelli	157.432						
96	Sondrio	155.455						
97	Crotone	149.373						
98	Verbano-Cusio-Ossola	143.341						
99	Oristano	136.635		20,5				
100	Rieti	126.895						
101	Gorizia	124.262				5496		
102	Isernia	92.973						
TABELLA 9: modello organizzativo da 8 posti di funzione (1P, 2VP, 5VPA)								
103	Bolzano	373.335	116					
TABELLA 10: modello organizzativo da 7 posti di funzione (1P, 2VP, 4VPA)								
104	Trento	398.533	223					
Uffici periferici di livello dirigenziale generale diversi dagli uffici del Governo:								
105	Aosta	102.765						1

La valutazione dei dirigenti: aspetti metodologici e procedurali

Cesare Castelli

Introduzione di Stefano Scarcella

Il nuovo sistema di valutazione delle prestazioni dei dirigenti è stato introdotto in attuazione del D.Lgs. n.29/1993, del D.Lgs. n. 286/1999, nonché del D.Lgs. n. 139/2000 e dei conseguenti Decreti Ministeriali, in sostituzione delle vecchie “note di qualifica” previste dal D.P.R. n. 340/1982.

Le “note di qualifica” erano state concepite per la valutazione di dirigenti e direttivi con modesti margini di autonomia nel determinare il contenuto delle proprie prestazioni, operanti nell’ambito di una struttura burocratica tradizionale, con un’impostazione di tipo “reattivo” (diretta cioè a “rispondere alle carte in arrivo”). Le attività lavorative parcellizzate e tendenzialmente non pianificate e il principio di gerarchia, che prevedeva la presenza di più livelli decisionali e di supervisione al di sopra di quello operativo, impedivano che si potesse tenere conto in alcun modo dei risultati. Questi ultimi scaturivano infatti dall’attuazione della “prassi”, ovvero da scelte contingenti del superiore gerarchico e non certo da obiettivi programmati, e potevano essere fatti pertanto ricadere nell’esclusiva responsabilità del vertice della struttura, che anche formalmente assumeva tutte le decisioni finali. Per questi ovvi motivi, le “note di qualifica”, più che al contenuto oggettivo delle “prestazioni” in sé considerate, dedicavano prioritaria attenzione alle caratteristiche personali ed ai comportamenti individuali del valutato nel periodo di riferimento, con punteggi attribuiti in gran parte sulla base di giudizi puramente discrezionali, come nel caso della non meglio definita “attitudine”, soggetta al “libero apprezzamento” del superiore.

Al contrario, il nuovo sistema “a schede” è stato progettato per la valutazione delle prestazioni di dirigenti dotati di un preciso ambito di responsabilità e della corrispondente autonomia decisionale e gestionale all’interno di un’organizzazione “piatta”, con due soli livelli gerarchici, che opera per processi e per progetti con un’impostazione di tipo “proattivo” (basata cioè sulla programmazione delle attività in relazione all’indirizzo strategico ed alle reali esigenze del contesto). Le “schede” tendono a ricollegare nel modo più oggettivo possibile i punteggi di valutazione al conseguimento di risultati preventivamente programmati, vale a dire all’avvenuta realizzazione di determinati prodotti/servizi, concreti e misurabili, ed ai “comportamenti organizzativi”, visibili e connotati da appositi indicatori, tenuti dal valutato in

ambiti prestabiliti e ritenuti rilevanti in quanto produttivi di effetti all'interno e talora anche all'esterno della struttura, e pertanto soggetti a immediato riscontro.

Il lavoro che viene di seguito pubblicato, rappresenta uno strumento di particolare utilità per tutti i dirigenti dell'Amministrazione dell'Interno che intendano comprendere a fondo le logiche e i meccanismi alla base del nuovo sistema di valutazione.

La Sezione "A" della relazione intende richiamare l'attenzione sugli obiettivi assegnati e/o le attività svolte (è senz'altro il caso del 2001, anno nel quale la pianificazione strategica non era stata ancora introdotta e pertanto non si può nella grande maggioranza dei casi parlare tecnicamente di "obiettivi"), non considerandoli fine a sè stessi, come è tipico delle strutture burocratiche, ma piuttosto in precisa e diretta relazione con i risultati conseguiti in termini di prodotti. Questi ultimi potranno essere indicati su basi quantitative per le attività di processo, che implicano un più o meno intenso grado di ripetibilità, ovvero sulla base dello stato di realizzazione delle previste fasi progettuali per le attività di progetto, per definizione non ripetibili. In questa sezione delle schede è quindi assolutamente necessario che il valutato indichi i prodotti da lui realizzati (o che ha contribuito a realizzare), che costituiscono l'"elemento oggettivo" della valutazione.

Altro elemento che il valutato deve aggiungere è il "peso" relativo di ciascun obiettivo/attività in riferimento al complesso di quelli descritti nella relazione, con ciò evidenziando quanto ad esso è stato necessario dedicare in termini di impegno, tempo e risorse rispetto agli altri per il raggiungimento dei risultati specificati nei termini di cui sopra.

La valutazione è volutamente vincolata al grado di conseguimento dei risultati attesi, o comunque di risultati precisi e verificabili, in termini di *output* (risultato immediato in termini quantitativi assoluti, ovvero di grado di realizzazione del prodotto/servizio atteso) ed eventualmente anche di *outcome* (risultato finale in termini di effetti sui destinatari o sulla situazione oggetto di intervento), della cui effettiva realizzazione e rispondenza in termini qualitativi alle attese assume piena responsabilità il valutatore nel momento stesso della formulazione del giudizio. Quest'ultimo costituisce l'"elemento soggettivo" della valutazione, e si sostanzia appunto nell'assegnazione del punteggio di valutazione.

La rispondenza tra elemento oggettivo ("prodotto") e soggettivo ("giudizio"), che dovrà in futuro essere resa pienamente trasparente dalla preventiva definizione degli obiettivi, tanto sotto il profilo quantitativo che qualitativo, è l'essenza del processo di valutazione delle prestazioni e deve essere tale da consentire un riscontro imparziale in qualsiasi momento e da parte di chiunque. Non vi è spazio per apprezzamenti discrezionali del valutatore, se non attinenti la quantità e la qualità intrinseca del "prodotto" realizzato dal valutato con la sua attività e quella delle risorse umane, strumentali e tecnologiche a lui assegnate.

Il "giudizio" dato dal valutatore, che si esprime in termini quantitativi e viene appunto definito "coefficiente di valutazione", viene moltiplicato per il "peso"

assegnato al singolo obiettivo/attività dal valutato e il prodotto costituisce il “punteggio attribuito”.

La Sezione “B” pone l’accento sui “comportamenti organizzativi” attesi da ciascun dirigente, che nel loro insieme costituiscono il modo di operare di tipo “manageriale” oggi a tutti richiesto dall’Amministrazione.

I “comportamenti organizzativi” assumono rilievo in quanto influiscono in alcuni casi sugli assetti e le dinamiche interne all’unità organizzativa (efficienza operativa, clima relazionale, qualità dell’ambiente di lavoro, motivazione e crescita professionale del personale, ecc.) e in altri, sui rapporti tra l’unità organizzativa e l’ambiente esterno (collaborazione stabile e sinergica con altre Amministrazioni, trasparenza delle informazioni, affidabilità dei servizi erogati, soddisfazione dell’utenza, efficacia complessiva dell’azione amministrativa, ecc.).

Sono “comportamenti organizzativi” che influenzano positivamente l’ambiente interno, la pianificazione del lavoro, l’impiego efficiente delle risorse, la reingegnerizzazione dei processi, il potenziamento delle tecnologie informatiche e telematiche, le economie, la verifica dei risultati in corso di gestione, la comunicazione interna, la valorizzazione e lo sviluppo delle risorse umane in termini di conoscenze e competenze e il loro coinvolgimento sugli obiettivi, gli interventi di formazione professionale, l’introduzione di riunioni di miglioramento continuo, ecc..

Sono “comportamenti organizzativi” che influenzano positivamente i rapporti con l’ambiente esterno (oltre che, auspicabilmente, la qualità stessa di quest’ultimo), l’effettiva attuazione delle riforme normative (accesso, semplificazione, ecc.), la comunicazione esterna ed istituzionale, l’ascolto delle proposte e la rilevazione della soddisfazione dell’utenza attraverso gli strumenti della ricerca sociale, l’integrazione interfunzionale con altre strutture dell’Amministrazione, il coinvolgimento di altri soggetti pubblici e privati in progetti finalizzati e reti di cooperazione interistituzionale per il raggiungimento di obiettivi comuni, ecc..

La Sezione “C” delle schede, infine, tiene conto dei risultati di due tipologie di attività che per definizione sfuggono alla programmazione annuale degli obiettivi, ma non per questo sono meno rilevanti ai fini della valutazione del dirigente dell’Amministrazione dell’Interno, in quanto costituiscono comunque un aggravio rispetto all’impegno richiesto a quest’ultimo dalla necessità di raggiungere gli obiettivi (o svolgere le attività) assegnatigli in via ordinaria. A tal fine vengono presi in considerazione:

a) l’atteggiamento e i “comportamenti organizzativi” di fronte alle emergenze non prevedibili che investono l’intera struttura, che possono implicare l’accettazione di incarichi speciali (commissariamento di enti locali, istituzione di gruppi di missione, ecc.), ovvero la disponibilità a collaborare in altre forme alla gestione delle stesse (attivazione di sale operative, invio in zone colpite da calamità naturali, organizzazione di eventi straordinari, approntamento delle misure di sicurezza per la visita di personalità straniera, ecc.);

b) l'atteggiamento e i "comportamenti organizzativi" rispetto all'innovazione e il grado di partecipazione attiva al prioritario processo di cambiamento che investe l'intera l'Amministrazione (realizzazione di progetti innovativi, implementazione di innovazioni organizzative, gestionali e tecnologiche, realizzazione di esperienze di successo oggetto di *benchmarking*, ecc.).

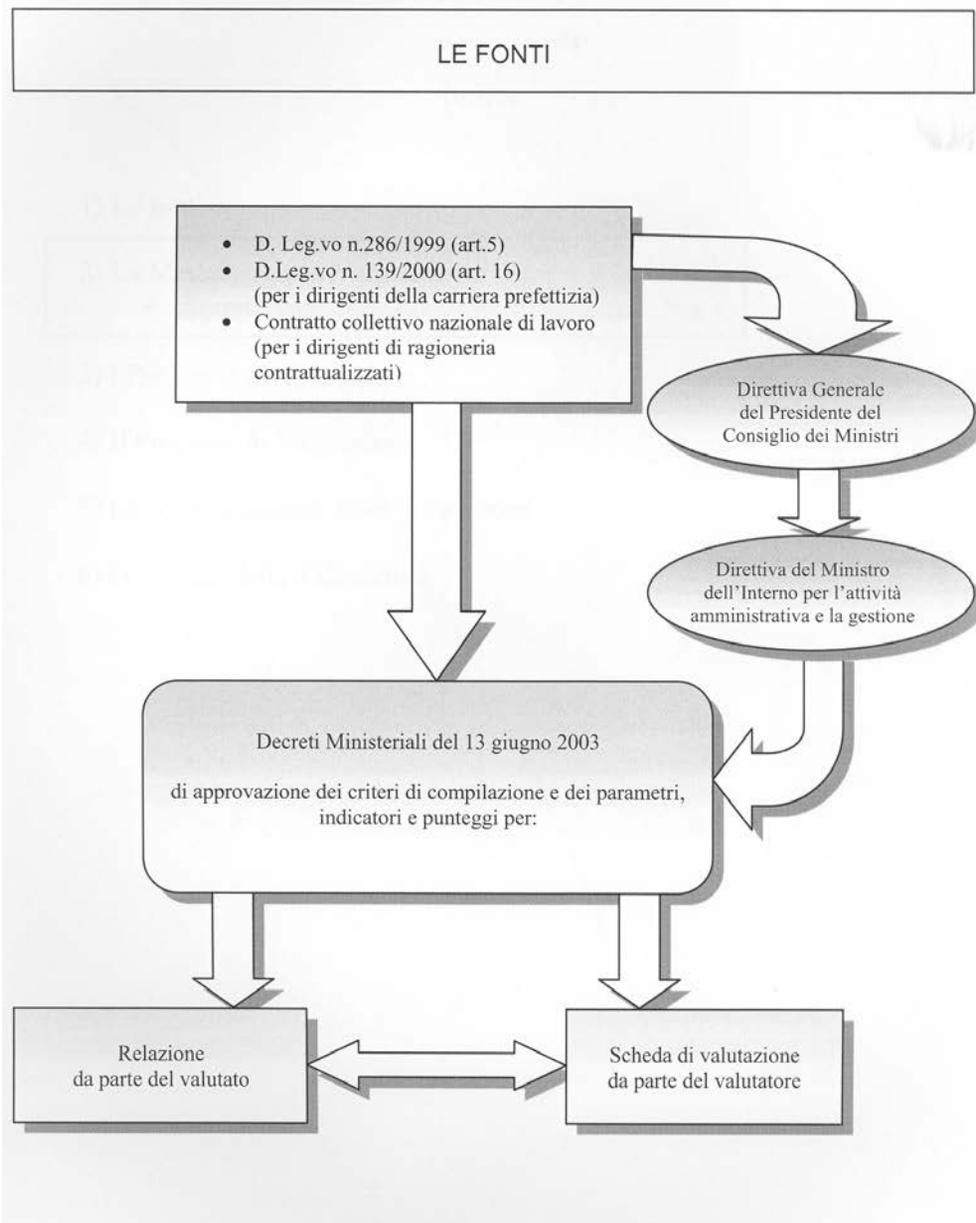
Anche questi elementi "*extra ordinem*" rispetto agli obiettivi programmati sono rilevanti ai fini della valutazione, in quanto danno luogo a comportamenti e risultati riscontrabili e documentabili, che producono effetti non secondari sull'ambiente interno ed esterno e incidono, spesso in modo particolarmente critico, sulla visibilità dell'Amministrazione.

Si può concludere questa nota introduttiva affermando che le schede di valutazione costituiscono oggi uno strumento senz'altro da perfezionare, soprattutto se si tiene conto che il meccanismo di pianificazione e controllo non risulta ancora del tutto a regime. Servono tuttavia sin da ora ad orientare i dirigenti in modo deciso verso un approccio manageriale alla gestione e ad una cultura del risultato, facendoli contestualmente riflettere, tramite l'obbligo di compilare la relazione annuale sull'attività svolta, sulla propria capacità progettuale e realizzativa, sulle aspettative dell'Amministrazione nei loro confronti e sul senso del proprio agire sociale.

La valutazione delle “performances” nel quadro della gestione delle risorse umane rappresenta certamente, nell’ottica della modernizzazione della Pubblica Amministrazione, uno dei momenti chiave sia per acquisire un deciso cambiamento di mentalità e di cultura rispetto alle vecchie forme di valutazione, sia per attivare un reale processo di trasformazione del sistema stesso di direzione del personale. Occorre però, trattandosi di un vero e proprio mutamento sistemico, che il processo di trasformazione venga avviato e portato avanti con gradualità affinché possa essere assimilato e messo in pratica in modo corretto.

E’ stato detto, infatti, che modernizzare un’organizzazione vuol dire governare un cambiamento per migliorarne la funzionalità e per raggiungere i risultati attesi e gli obiettivi di efficienza ed efficacia posti a base dell’azione amministrativa. Quindi, è necessario che il dirigente, proprio in considerazione del fatto che il nuovo sistema è stato progettato per produrre effetti non soltanto per quel che riguarda gli aspetti della retribuzione premiale e della carriera ma soprattutto della cultura manageriale (cioè del suo modo di porsi in relazione alla propria attività e alla propria amministrazione), sia “accompagnato” verso il nuovo modo di intendere il lavoro attraverso momenti di informazione prima e di formazione vera e propria poi.

In tale ottica, dunque, si pone la redazione, da parte dello scrivente, sia delle “*Linee guida per la valutazione dei dirigenti*”, sia del presente lavoro, che completa il predetto documento analizzando gli aspetti metodologici e procedurali da tener presente a seguito delle disposizioni dettate dal Ministro dell’ Interno con proprio decreto sui criteri di compilazione, sui parametri, sugli indicatori e i punteggi per la relazione di autovalutazione da parte del valutato e per la scheda di valutazione da parte del valutatore.



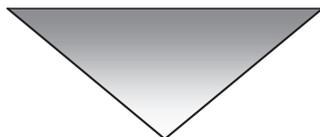
LA METODOLOGIA DI VALUTAZIONE DELLE PRESTAZIONI

Il processo di valutazione della prestazione è impostato sull'integrazione del metodo della **valutazione dei risultati conseguiti** con quello della **valutazione delle capacità dimostrate**



Il punteggio

Esprime sinteticamente, in modo numerico, la valutazione complessiva, ovvero il grado di giudizio sui risultati ottenuti e sull'adeguatezza delle performances del dirigente valutato, osservate attraverso i parametri di valutazione. Consente il confronto con altre prestazioni uguali o anche completamente diverse tra loro.



Il punteggio complessivo della valutazione dell'attività svolta nell'anno di riferimento è determinato dalla somma dei punteggi parziali ottenuti dal dirigente per i risultati conseguiti e per i comportamenti organizzativi tenuti.

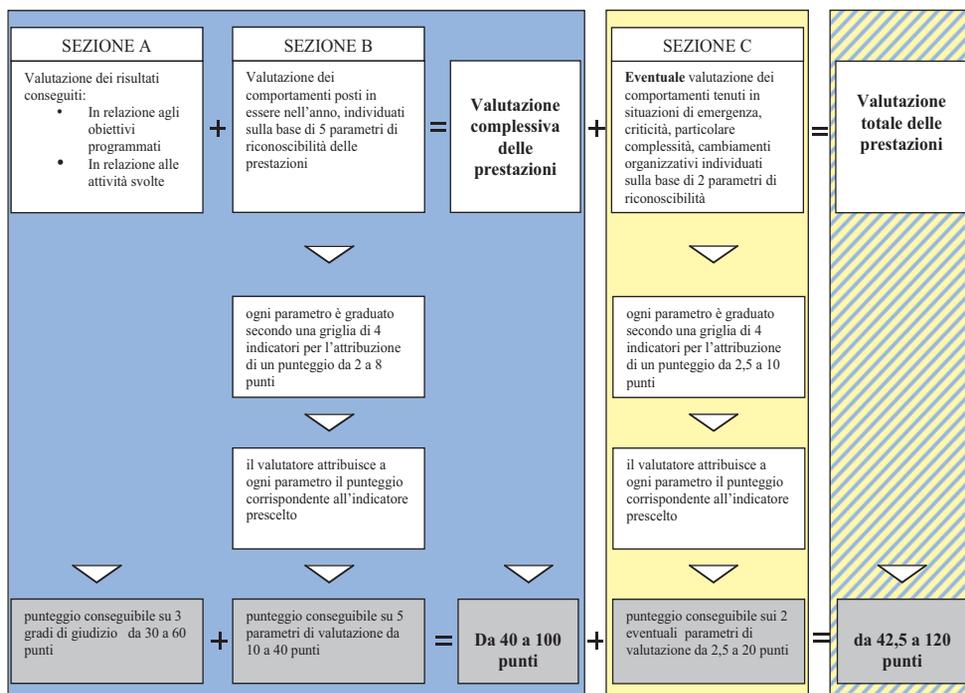
I parametri di valutazione: definizione

Rappresentano gli aspetti dei comportamenti organizzativi e delle capacità manageriali, attraverso i quali si focalizza l'adeguatezza della prestazione lavorativa, il contributo fornito dalla persona, le capacità di organizzazione e di miglioramento, la professionalità, le conoscenze e quant'altro sia richiesto dalla posizione ricoperta per il raggiungimento degli obiettivi prefissati e per l'ottimizzazione delle attività istituzionali.

I parametri di valutazione: caratteristiche

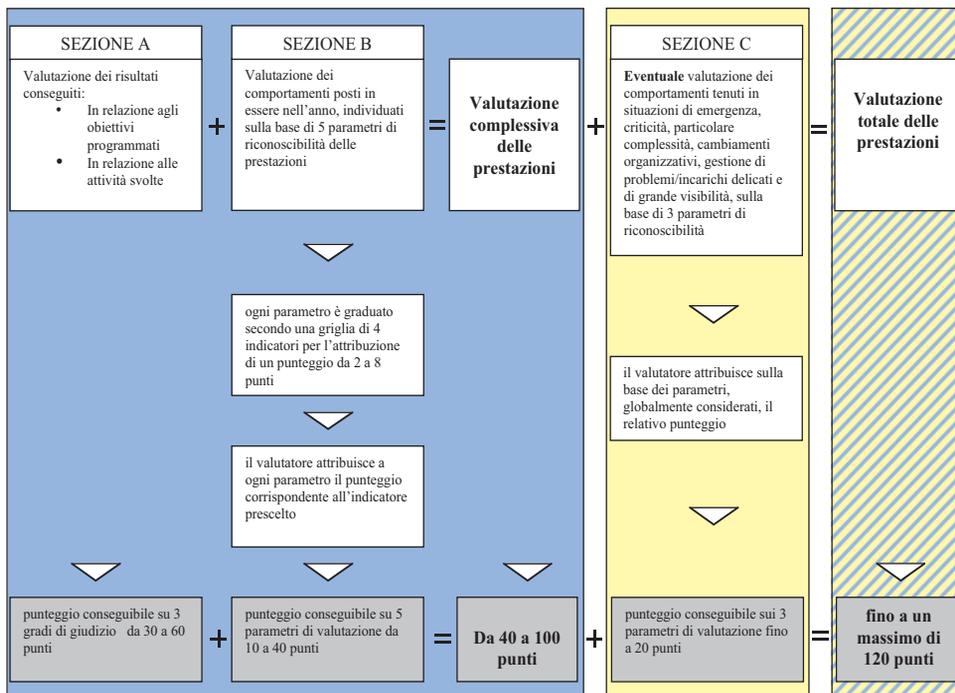
- Per ciascun parametro, per facilitarne l'interpretazione e consentirne la massima trasparenza, chiarezza, obiettività ed omogeneità, nonché per motivare le valutazioni formulate, sono indicati i comportamenti attesi e gli indicatori per l'attribuzione del punteggio.
- A ciascun indicatore di comportamento/capacità è attribuito un punteggio che fornisce il valore della "performance" analizzata.
- I parametri prescelti per l'anno potrebbero essere integrati/modificati alla luce delle strategie organizzative e di gestione delle risorse umane perseguite, di volta in volta, dall'Amministrazione.
- Similmente a ciascun parametro potrebbe essere attribuito, in proseguo di tempo, un punteggio differente a seconda dell'incidenza che l'Amministrazione intendesse dare al parametro stesso.

IL PROCESSO DI VALUTAZIONE DELLE PRESTAZIONI PER LA CARRIERA PREFETTIZIA



- Valutazione complessiva
- Eventuale
- Valutazione totale
- Totali

IL PROCESSO DI VALUTAZIONE DELLE PRESTAZIONI PER LA CARRIERA DI RAGIONERIA CONTRATTUALIZZATA



- Valutazione complessiva
- Eventuale
- Valutazione totale
- Totali

I risultati conseguiti

(Sezione A)

- Sono i risultati raggiunti dal dirigente in relazione agli obiettivi programmati e/o alle attività istituzionali svolte nell'anno di riferimento della valutazione.
- La valutazione è operata sulla base dei dati annuali di consuntivazione provenienti dal controllo di gestione, ivi compresi gli eventuali scostamenti dagli obiettivi prefissati.
- Nella relazione autovalutativa il dirigente indica, rispetto agli obiettivi/attività istituzionali di propria spettanza, il peso assegnato a ciascun obiettivo/attività istituzionale, in modo da precisare l'esatta incidenza di ognuno di essi nel quadro complessivo degli impegni sostenuti nell'anno.
- Il peso assegnato dal Dirigente, da distribuire tra gli obiettivi e le attività istituzionali, deve essere complessivamente pari al valore di 60.
- Il Dirigente può attribuire tale valore interamente all'uno o all'altro settore (raggiungimento degli obiettivi assegnati e attività svolte) oppure ripartirlo tra gli stessi.

Formulazione della valutazione dei risultati*(Sezione A)*

- Il valutato compila le prime tre colonne della relazione indicando gli obiettivi/attività istituzionali di propria spettanza, il peso assegnato a ciascuno e i risultati raggiunti per ognuno di essi.
- Il valutatore, sulla base di quanto indicato dal dirigente, determina poi il livello di raggiungimento di ciascun obiettivo/attività istituzionale, attribuendo il valore finale del punteggio.
- Finalità della valutazione dei risultati è di pervenire ad un punteggio, espresso con un coefficiente numerico, che rappresenti il grado di raggiungimento degli obiettivi assegnati e/o delle attività istituzionali svolte.

raggiungimento pieno		1
raggiungimento adeguato		0,8
raggiungimento inadeguato		0,5

- Il valore finale del punteggio attribuito per ciascun obiettivo/attività è dato da un punteggio ponderato, ottenuto moltiplicando

il peso assegnato x il coefficiente di raggiungimento

Formulazione della valutazione dei risultati (segue)

Valutazione dei risultati conseguiti in relazione agli obiettivi programmati

(Sezione A1)

obiettivi		PESO ASSEGNATO	risultati conseguiti	LIVELLO DI RAGGIUNGIMENTO DELL'OBIETTIVO	PUNTEGGIO ATTRIBUITO
1				1	
				0,8	
				0,5	
2				1	
				0,8	
				0,5	
3				1	
				0,8	
				0,5	
4				1	
				0,8	
				0,5	
					TOTALE

Da compilare a cura del dirigente valutato

Da compilare a cura del valutatore

N.B. Il peso assegnato dal Dirigente (seconda colonna) va distribuito tra gli obiettivi (Sezione A1) e le attività istituzionali (Sezione A2) per un valore complessivo pari a 60.

Formulazione della valutazione dei risultati (segue)**Valutazione delle attività svolte**

(Sezione A2)

PRINCIPALI ATTIVITA' SVOLTE (MACROAREE)	PESO RELATIVO ASSEGNATO	risultati complessivamente conseguiti	COEFFICIENTE DI VALUTAZIONE	PUNTEGGIO ATTRIBUITO
1			1	
			0,8	
			0,5	
2			1	
			0,8	
			0,5	
3			1	
			0,8	
			0,5	
4			1	
			0,8	
			0,5	
				TOTALE

Da compilare a cura del dirigente valutato

Da compilare a cura del valutatore

N.B. Il peso assegnato dal Dirigente (seconda colonna) va distribuito tra gli obiettivi (Sezione A1) e le attività istituzionali (Sezione A2) per un valore complessivo pari a 60.

Comportamenti organizzativi e capacità manageriali

(Sezioni B e C)

- Costituiscono l'insieme delle attitudini che si possono osservare in ciascun dirigente e che si trasformano in azioni o comportamenti connessi al ruolo ricoperto e al contesto organizzativo.
- Vengono descritti da ciascun valutato nella relazione autovalutativa, facendo riferimento ai concreti comportamenti/capacità desumibili dai parametri di riconoscibilità indicati nella scheda.
- Consentono al valutatore, sulla base delle indicazioni fornite, di valutare in concreto, attraverso i predetti parametri di riconoscibilità, come i dirigenti abbiano agito ed abbiano contribuito, per mezzo delle azioni, comportamenti, fatti ed eventi descritti, al raggiungimento degli obiettivi dell'organizzazione.
- Per ogni parametro di riconoscibilità sono previsti indicatori di comportamento attraverso i quali il valutatore, individuando lo specifico comportamento tenuto dal valutato, attribuisce il punteggio corrispondente.

Analisi dei parametri di valutazione

Valutazione delle competenze organizzative

(Sezione B)

PARAMETRO 1: Pianificazione del lavoro e dell'impiego delle risorse, anche tecnologiche, reingegnerizzazione dei processi di lavoro, gestione per progetti e verifica dei risultati

COMPORAMENTI ATTESI	<i>Indicatori per l'attribuzione del punteggio</i>	Punteggio
➤ determinazione delle priorità in vista del risultato finale	▪ aver svolto una minima attività nel periodo di riferimento	2
➤ predisposizione di idonei piani d'azione per il conseguimento dei risultati	▪ aver effettuato una pianificazione dell'attività ed aver organizzato le relative risorse, anche tecnologiche, verificando periodicamente lo stato di avanzamento delle attività programmate	4
➤ definizione di tempi e fasi di esecuzione		
➤ predisposizione di piani per la reingegnerizzazione dei processi di lavoro e la gestione per progetti, nonché per l'utilizzo e il potenziamento delle risorse, anche tecnologiche	▪ aver organizzato efficacemente le risorse disponibili, in relazione alle priorità individuate; aver introdotto procedure, anche informatizzate, che consentano di avere costantemente sotto controllo lo stato di avanzamento del lavoro; aver garantito continuità all'azione amministrativa anche nei casi di assenza o impedimento	6
➤ adozione di strumenti per la verifica dei risultati e l'adozione di eventuali misure correttive	▪ aver predisposto strumenti per la verifica dei risultati; aver ottimizzato l'utilizzo delle risorse, anche attraverso la reingegnerizzazione dei processi di lavoro e la gestione per progetti, adottando, a seguito di verifiche sull'andamento dell'attività dell'ufficio, idonee misure correttive volte anche ad una maggiore economicità dell'azione amministrativa.	8
punteggio attribuito		

Analisi dei parametri di valutazione (segue)

Valutazione delle competenze organizzative (segue)

(Sezione B)

PARAMETRO 2: Direzione, sviluppo professionale e formazione di collaboratori

COMPORAMENTI ATTESI	Indicatori per l'attribuzione del punteggio	punteggio
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Adozione di misure di carattere premiale / sanzionatorio 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aver svolto una minima attività nel periodo di riferimento 	2
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Coinvolgimento ottimale dei collaboratori 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aver preso in esame le proposte formulate dai propri collaboratori e trasferito conoscenze ed informazioni, su richiesta di questi ultimi 	4
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Implementazione e sviluppo delle conoscenze e dei percorsi formativi 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aver improntato l'attività direzionale al coinvolgimento dei propri collaboratori nel processo di miglioramento dell'attività dell'ufficio, promuovendo mirate attività formative 	6
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Orientamento alla cultura del risultato, dell'innovazione e del miglioramento continuo della qualità del servizio 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aver organizzato l'attività direzionale dell' ufficio, favorendo la responsabilizzazione dei collaboratori, anche attraverso mirate iniziative di sviluppo e prevedendo momenti di verifica periodica del grado di raggiungimento dei risultati e del miglioramento continuo della qualità del servizio 	8
	punteggio attribuito	

Analisi dei parametri di valutazione (segue)

Valutazione delle competenze organizzative (segue) (Sezione B)		
PARAMETRO 3: Attività di comunicazione		
COMPORAMENTI ATTESI	Indicatori per l'attribuzione del punteggio	punteggio
<ul style="list-style-type: none"> ➤ determinazione di attività di comunicazione e di integrazione, sia all'interno dell'Ufficio, che con altre strutture amministrative e con interlocutori esterni ➤ predisposizione di modalità organizzative e di strumenti idonei per lo svolgimento delle attività predette ➤ adozione di strumenti per l'ascolto e la rilevazione del livello di soddisfazione dell'utenza interna ed esterna 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ aver svolto una minima attività nel periodo di riferimento 	2
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ aver assicurato la tempestività e la qualità delle informazioni all'utenza, interna ed esterna, circa i servizi svolti dall'ufficio e le relative modalità di accesso e partecipazione 	4
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ aver instaurato efficaci rapporti di comunicazione ed interscambio con i propri collaboratori e con utenti esterni (disponibilità all'ascolto delle varie istanze; utilizzazione di flussi sistematici di dati; prevenzione e soluzione di conflitti) 	6
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ aver organizzato l'attività dell'ufficio in modo da garantire un dialogo costante con l'utenza, curando, altresì, la predisposizione di idonei strumenti di rilevazione della soddisfazione dell'utenza e aver promosso e/o implementato l'impianto di sistemi informativi per l'interscambio di dati, utilizzando adeguati supporti tecnologici 	8
	punteggio attribuito	

Analisi dei parametri di valutazione (segue)

Valutazione delle competenze organizzative (segue) (Sezione B)		
PARAMETRO 4: Cooperazione interfunzionale e interistituzionale		
COMPORAMENTI ATTESI	Indicatori per l'attribuzione del punteggio	punteggio
<ul style="list-style-type: none"> ➤ instaurazione di un'attività di cooperazione con altre strutture dell'Amministrazione e/o con enti esterni ➤ predisposizione di idonei strumenti e modalità organizzative per l'effettuazione dell'attività di cooperazione 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ aver svolto una minima attività nel periodo di riferimento 	2
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ aver messo a disposizione le informazioni rilevanti o utili per il lavoro nei rapporti con altre strutture interne o enti esterni 	4
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ essersi attivato nella collaborazione con altri, fornendo un apporto costruttivo e individuando soluzioni migliori a problemi sorti nei rapporti con altri soggetti istituzionali 	6
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ aver risolto positivamente conflitti tra funzioni, individuando soluzioni vantaggiose per tutte le parti in causa e creando sinergie stabili sul piano operativo con enti e istituzioni 	8
punteggio attribuito		

Analisi dei parametri di valutazione (segue)

Valutazione delle competenze organizzative (segue) (Sezione B)		
PARAMETRO 5: Rispetto delle regole		
COMPORAMENTI ATTESI	Indicatori per l'attribuzione del punteggio	punteggio
<ul style="list-style-type: none"> ➤ diffusione e condivisione con tutto il personale della corretta attuazione delle regole attraverso prassi organizzative e comportamentali univoche ➤ salvaguardia e sviluppo del rapporto con l'utenza nella logica della semplificazione degli adempimenti amministrativi e dell'applicazione delle norme vigenti in materia di accesso, di trasparenza e di autocertificazione 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ aver svolto una minima attività nel periodo di riferimento 	2
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ aver dato piena ed effettiva applicazione, nell'ambito dell'ufficio, alle vigenti norme in materia di semplificazione, trasparenza e accesso, facilitando sensibilmente i rapporti con l'utenza 	4
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ aver privilegiato, per la gestione uniforme dei procedimenti, la standardizzazione delle procedure, così da rendere chiaro, anche per l'utenza, le diverse fasi e gli adempimenti prescritti ▪ aver provveduto: <ul style="list-style-type: none"> - ad un'adeguata formazione del personale sulla regolamentazione dell'attività dell'ufficio, in modo che siano univocamente applicate le regole che disciplinano l'attività dell'ufficio; - ad organizzare l'attività dell'ufficio in modo da garantire un dialogo costante, costruttivo e collaborativo con l'utenza 	6
	punteggio attribuito	8

Analisi dei parametri di valutazione (segue)

Sezione C – Per la carriera prefettizia

Risultati conseguiti nelle attività di emergenza e innovazione		
PARAMETRO 1: Gestione delle situazioni di emergenza, di situazioni e/o eventi straordinari o comunque di esigenze preventivamente non pianificabili		
COMPORAMENTI ATTESI	Indicatori per l'attribuzione del punteggio	Punteggio
<ul style="list-style-type: none"> ➤ predisposizione e realizzazione, in occasione di emergenze, situazioni e/o eventi straordinari o non pianificabili, di attività in grado di affrontarli ➤ capacità di gestione di incarichi speciali 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ aver solo occasionalmente prestato la propria attività in occasione di emergenze, di situazioni e/o eventi straordinari o comunque di esigenze preventivamente non pianificabili 	2,5
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ aver frequentemente contribuito alla gestione di situazioni di emergenza, di situazioni e/o eventi straordinari o comunque di esigenze preventivamente non pianificabili 	5
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ essersi regolarmente fatto carico, con l'assunzione di precise responsabilità, della gestione di situazioni di emergenza, di situazioni e/o eventi straordinari o comunque di esigenze preventivamente non pianificabili o aver svolto incarichi speciali con assunzione di elevata responsabilità 	7,5
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ essersi regolarmente fatto carico, con l'assunzione di precise responsabilità e conseguendo eccezionali risultati, della gestione di situazioni di emergenza, di situazioni e/o eventi straordinari o comunque di esigenze preventivamente non pianificabili per fronteggiare situazioni di intensa criticità, aver svolto incarichi speciali di particolare complessità che abbiano inciso positivamente sulla visibilità dell'Amministrazione 	10
	Punteggio attribuito	

Analisi dei parametri di valutazione (segue)**Sezione C – Per la carriera prefettizia (Segue)**

Risultati conseguiti nelle attività di emergenza e innovazione		
PARAMETRO 2: Gestione del cambiamento – Implementazione di innovazioni organizzative gestionali e tecnologiche e realizzazione di progetti innovativi		
COMPORAMENTI ATTESI	Indicatori per l'attribuzione del punteggio	Punteggio
<ul style="list-style-type: none"> ➤ comprensione del cambiamento del contesto in cui si agisce ed adattabilità all'introduzione delle innovazioni ➤ predisposizione e realizzazione di progetti per la realizzazione del cambiamento, anche intervenendo sull'organizzazione e sulla gestione ➤ implementazione delle innovazioni organizzative gestionali e tecnologiche che, attraverso l'individuazione di soluzioni innovative, contribuiscono al miglioramento della visibilità dell'Amministrazione 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ essersi impegnato particolarmente per l'implementazione di innovazioni organizzative, gestionali e tecnologiche 	2,5
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ essersi impegnato particolarmente per l'implementazione di innovazioni organizzative, gestionali e tecnologiche ed aver avanzato idee e proposte originali per la realizzazione di attività e progetti 	5
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ aver ideato e gestito attività e progetti particolarmente utili ed innovativi ed aver conseguito ottimi risultati in termini di impatto e di pratiche eccellenti 	7,5
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ aver ideato e gestito attività e progetti particolarmente utili ed innovativi ed aver conseguito ottimi risultati in termini di impatto e di pratiche eccellenti, tanto da poter essere utilizzati dalla Amministrazione quali oggetto di benchmarking 	10
	Punteggio attribuito	

Analisi dei parametri di valutazione (segue)

Sezione C – Per i dirigenti di ragioneria contrattualizzati

Risultati conseguiti nelle attività di emergenza e innovazione

Comportamenti attesi

PARAMETRO 1: GESTIONE DELLE SITUAZIONI DI EMERGENZA, DI EVENTI STRAORDINARI OVVERO DI SITUAZIONI DI CRITICITÀ DELLA GESTIONE

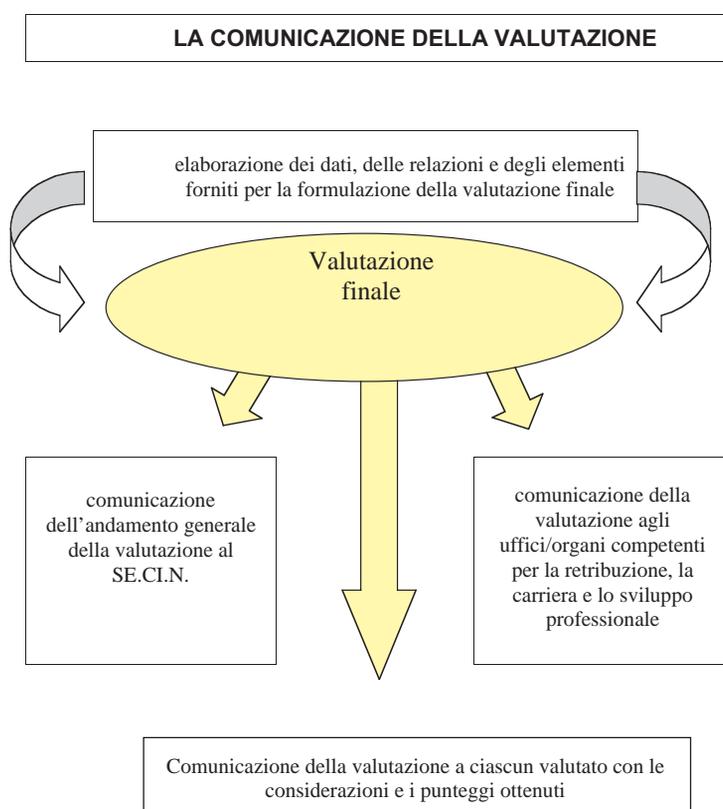
- predisposizione e realizzazione, in occasione di emergenze, situazioni e/o eventi straordinari o non pianificabili, di attività in grado di affrontarli
- capacità di gestione di incarichi speciali

PARAMETRO 2: GESTIONE DEL CAMBIAMENTO

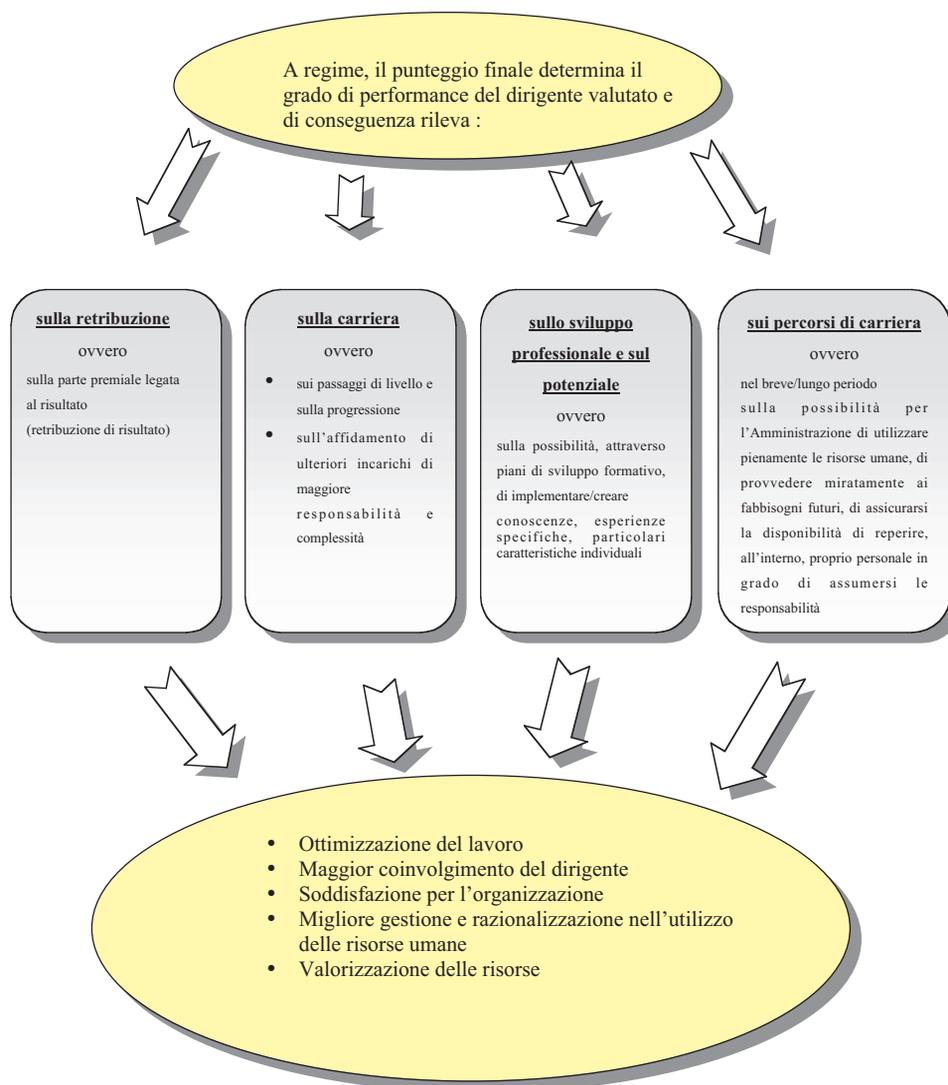
- comprensione del cambiamento del contesto in cui si agisce ed adattabilità all'introduzione delle innovazioni
- predisposizione e realizzazione di progetti e moduli operativi per la realizzazione del cambiamento, anche intervenendo sull'organizzazione e sulla gestione
- realizzazione e/o implementazione delle innovazioni organizzative gestionali e tecnologiche che, attraverso l'individuazione di soluzioni innovative, contribuiscono al miglioramento dell'operatività dell'Amministrazione
- Elaborazione e analisi, attraverso studi e ricerche, della ricaduta della regolamentazione sulle strutture amministrative e sull'utenza

PARAMETRO 3: GESTIONE DI INCARICHI DI PARTICOLARE DELICATEZZA E/O CHE INCIDANO SULLA VISIBILITÀ DELL'AMMINISTRAZIONE

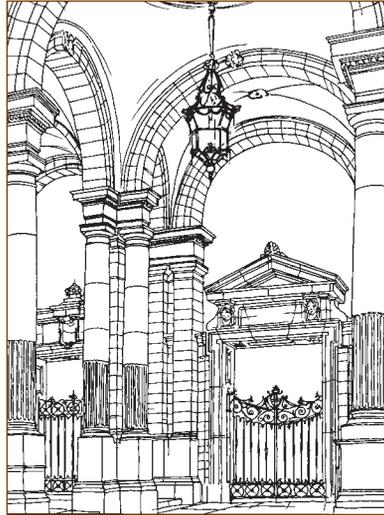
- Adozione e gestione delle attività legate agli incarichi in questione attraverso azioni e progetti che contribuiscono a conseguire ottimi risultati in termini di impatto e/o il miglioramento della visibilità dell'Amministrazione



GLI EFFETTI DELLA VALUTAZIONE



ORDINAMENTO
DELLA PUBBLICA
AMMINISTRAZIONE



Delega di competenze dirigenziali e vicedirigenza nella legge n. 145/2002

Ciro Silvestro

1. LA DELEGA DI COMPETENZE DIRIGENZIALI PRIMA E DOPO LA LEGGE N. 145/2002

1.1. I pro e i contro la delegabilità delle competenze dirigenziali nel quadro ante legge n. 145/2002

Il generale dibattito sulla riforma della dirigenza pubblica, sviluppatosi negli anni più recenti, non ha mancato di toccare il tema della delegabilità di competenze dirigenziali nei confronti di personale non avente qualifica dirigenziale.

Particolare interesse, specie nelle realtà amministrative locali, ha suscitato l'eventualità di consentire deleghe di competenze nei confronti dei dipendenti investiti dell'incarico di posizioni organizzative, quelle posizioni lavorative, previste dai nuovi ordinamenti professionali del personale, caratterizzate da assunzione diretta di elevata responsabilità di prodotto e di risultato (cfr., ad es., per gli enti locali, gli artt. 8 e ss. del CCNL 31 marzo 1999 di revisione del sistema di classificazione professionale).

Lo spostamento verso il basso dell'esercizio di alcuni dei compiti dei dirigenti è stato, da più parti, auspicato quale strumento indispensabile per far fronte alla montante "saturazione gestionale", che rischia, di soffocare la dirigenza in primis quello locale, su cui incombe il peso delle molteplici funzioni trasferite dallo Stato. Più in generale, si sarebbe facilitata una più compiuta trasformazione del dirigente pubblico in un moderno manager, una figura con compiti prevalentemente di programmazione, gestore di risorse e controllore dei relativi flussi e degli andamenti dei processi. I tempi sembravano maturi per l'abbandonando del modello del dirigente = specializzato produttore di atti (che costituiscono, tutto sommato, una conseguenza della strategia gestionale).⁽¹⁾

¹ Cfr. al riguardo Oliveri, L., *Delegabilità delle funzioni della dirigenza locale - linee interpretative*, in www.giust.it, nonché Saffioti, C., *Dirigenti degli enti locali e delega delle funzioni*, in "Comuni d'Italia", n. 6, 1999, p. 882.

Molti interpreti hanno, tuttavia, rimarcato la mancanza della necessaria copertura normativa per attivare ipotesi di delega delle competenze comprese nelle funzioni dirigenziali. Veniva sottolineato come, nel quadro normativo ante legge 145/2002, si dovesse rilevare l'esistenza di un principio generale dell'ordinamento in senso ostativo. Enunciando tale principio, si affermava che "la delega è ammessa soltanto nei casi previsti dalla legge e non discende automaticamente dalla sussistenza di relazione di tipo gerarchico [...] La delega, infatti, in quanto altera l'ordine delle competenze degli organi stabilito con atto normativo, necessita di un'apposita previsione di fonte normativa almeno dello stesso livello"². A conferma della non delegabilità delle competenze attribuite ai dirigenti, in quanto organi istituzionalmente preposti dalla legge all'esercizio delle attribuzioni gestionali a rilevanza esterna, veniva anche invocato l'art. 97 Cost., norma che consacra una riserva di legge quanto all'organizzazione dei pubblici uffici e stabilisce che nell'ordinamento degli stessi "sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari".

Paventata conseguenza dell'eventuale delegabilità di competenze dirigenziali era, d'altronde, ravvisata nella deresponsabilizzazione del dirigente, che, invece, deve rispondere in via esclusiva dei risultati della gestione.

La dottrina favorevole alla delegabilità ha, dal canto suo, puntato, a sottolineare il carattere relativo della riserva di legge prevista dall'art. 97 Cost.. Con riferimento agli enti locali, poi, venivano evidenziate le possibilità offerte dall'art. 27 del D.Lgs. n. 165/2001. La norma prevede che gli enti locali, nell'esercizio della propria potestà statutaria e regolamentare, adeguino i propri ordinamenti ai principi dettati dal D.Lgs. n. 165/2001 in tema di dirigenza, "tenendo conto delle relative peculiarità". Tale dato normativo è stato valorizzato per affermare la legittimazione dello statuto degli enti locali a prevedere la possibilità di delega di competenze dirigenziali, da operare verso sub-unità alla cui titolarità avrebbero potuto essere chiamati i soggetti attributari di posizioni organizzative appositamente incaricati, "chiamati cioè alla titolarità di particolari organi dell'amministrazione pubblica (legittimazione derivata), ferma restando, in capo al dirigente delegante, la legittimazione a titolo originario di tale esercizio funzionale, ovvero l'originaria titolarità del potere dirigenziale, con le conseguenti potestà di indirizzo, di direzione, di controllo e di revoca"³. Fatto

² TAMASIA, L., *Dall'esercizio della delega al controllo: così nasce il nuovo modello di direzione*, in "Guida agli enti locali de Il Sole 24 ore", n. 20, 2000, p. 83, laddove viene, peraltro, precisato che la delega costituisce titolo di legittimazione (cioè abilitazione ad agire per il titolare dell'organo, che designa la corrispondenza tra l'agente di fatto e il soggetto cui la legge consente di agire) esclusivamente per l'esercizio della funzione. Pertanto, essa non opera un trasferimento di competenze, che restano incardinate nel soggetto titolare *ex lege* delle stesse. L'etimologia stessa del vocabolo delegare richiama il concetto di affidamento ad altri di compiti propri, sicché il delegato esercita potestà che *strictu sensu* sono estranee alla propria posizione giuridica.

³ TAMASIA, L., *Dall'esercizio della delega*, cit., p. 86. L'A. rilevava che in questo modo gli enti locali avrebbero potuto rispettare i due limiti fondamentali emergenti dal vigente sistema normativo: "il principio di distinzione tra compiti d'indirizzo e controllo da un lato e compiti attuativi e gestionali dall'altro, nonché l'impossibilità di attribuire attività a rilevanza esterna ad articolazioni strutturali non qualificabili strettamente e propriamente come organi della pubblica amministrazione".

salvo il principio della riserva al dirigente di ogni determinazione in merito all'opportunità di avvalersi o meno della facoltà di delega, ai titolari di posizioni organizzative avrebbero, così, potuto essere delegate competenze gestionali di tipo ordinario, comunque, "inespressive dei poteri e delle facoltà strettamente tipizzanti il ruolo dirigenziale"⁴. Con ciò si sarebbero fugati, altresì, i rischi di una diffusa deresponsabilizzazione della dirigenza riguardo l'attività amministrativa e i suoi risultati.

1.2. La delega di competenze dirigenziali nella legge n. 145/2002

I dubbi nascenti dalla mancanza, tra le fonti primarie del diritto, di una disposizione espressa che consentisse, in via generale, la delega di competenze dirigenziali nei confronti di personale non dirigenziale sono stati, infine, fugati dall'art. 2 della legge 15 luglio 2002, n. 145 (rubricato "Delega di funzioni dei dirigenti"). Un nuovo comma 1-bis è stato appositamente inserito dopo il comma 1 dell'art. 17 del D.Lgs 165/2001. In precedenza, una fattispecie di delega di compiti dirigenziali era sì prevista dagli artt. 16 e 17 del D.Lgs. n. 165/2001, ma solo come delega tra soggetti con qualifica dirigenziale (da parte dei dirigenti di uffici dirigenziali generali a quelli preposti ad uffici dirigenziali non generali; il riferimento è alla struttura pluri -livello che caratterizza gli uffici e gli incarichi dirigenziali statali).

La formulazione dalla norma ora introdotta prevede che i dirigenti, per specifiche e comprovate ragioni di servizio, possono delegare, per un periodo di tempo determinato, alcune delle competenze comprese nelle funzioni di cui alle lettere b), d) ed e) del comma 1 dell'art. 17, a dipendenti che ricoprono le posizioni funzionali più elevate nell'ambito degli uffici ad essi affidati (una delega quindi all'interno degli uffici, con ciò escludendo la possibilità di una qualche forma di trasferimento di competenze).

La delega necessita di atto scritto e motivato. Occorre sottolineare come "non sia previsto alcun limite alla delegabilità delle funzioni con riguardo alla qualifica del delegato. L'unica prescrizione riguarda l'obbligo di destinare la delega ai <dipendenti che ricoprono le posizioni funzionali più elevate nell'ambito degli uffici>, senza peraltro indicare una soglia minima di qualifica o di titolo di studio come condizione di ammissibilità. [...] Un ulteriore garanzia, anche a tutela del dipendente, deriva dal fatto che il provvedimento di delega deve essere motivato, potendosi ritenere che l'obbligo della motivazione riguarda innanzitutto, in osservanza ai principi di buon andamento della pubblica amministrazione e di efficacia dell'azione amministrativa, la capacità del dipendente prescelto di sostenere, sotto il profilo della qualificazione professionale, l'esercizio dei compiti assegnatigli"⁵.

Il legislatore ha, inoltre, precisato che non si applica in ogni caso l'articolo 2103 del codice civile (relativo alle mansioni superiori). Ciò sembrerebbe limi-

⁴ TAMASIA, L., *Dall'esercizio della delega*, cit., p. 87.

⁵ BALSAMO, G., *Organizzazione flessibile e meno vincoli per l'attribuzione delle funzioni dirigenziali*, in "Guida agli enti locali de Il Sole -24 ore", n. 37, 2002, p. 66.

tare “la delega a funzioni non prevalenti rispetto a quelle ordinariamente svolte, ma non chiarisce come possa aversi il conferimento di compiti tra categorie professionali diverse (dal dirigente a un impiegato, per restare all’elencazione dell’art. 2095 c.c.), senza che questo comporti una obiettiva trasfigurazione della posizione professionale del delegato”⁶. La norma, peraltro, “sviluppa ulteriormente un indirizzo legislativo di progressiva attenuazione del rigore del divieto di utilizzazione del dipendente pubblico nell’esercizio di mansioni diverse da quelle della qualifica di appartenenza [...] In qualche modo, viene a risultare superata - per la parte relativa alla dirigenza - la disciplina dell’affidamento delle mansioni superiori recata dall’articolo 52 del D.Lgs 165/2001, di talché lascia perplessi la convivenza delle due norme. È pur vero che la delega di cui al comma 1-bis dell’art. 17 del D.Lgs. 165/2001 si configura come attribuzione parziale delle funzioni dirigenziali; e, però, tutte le volte in cui i compiti in concreto delegati consistano nella parte “prevalente sotto il profilo qualitativo, quantitativo e temporale”, di quelli propri del ruolo dirigenziale, la concorrenza delle due norme risulta di per se problematica. Ciò con specifico riguardo al trattamento economico spettante al delegato, dal momento che, mentre il comma 1 -bis esclude l’applicazione dell’articolo 2103 del codice civile (e quindi, sembrerebbe, anche il diritto al trattamento economico corrispondente all’attività svolta), la norma generale recata dall’articolo 52 tiene fermo il diritto agli emolumenti previsti per la qualifica superiore”⁷. Secondo altra parte della dottrina, non esisterebbe contraddizione tra l’art. 17, comma 1 bis e l’art. 52 del D.Lgs 165/2001 “poiché le due norme regolamentano ipotesi diverse di affidamento di mansioni superiori: a) l’art 17, comma 1 bis disciplina l’assegnazione (straordinaria e temporanea) di parte dei compiti spettanti al dirigente; tra il dipendente (delegato) e il dirigente (delegante) non esiste alcuna contiguità di qualifica, profilo, area o livello, né di mansioni, posto che la carriera dirigenziale non si configura come una progressione dalle posizioni funzionali subordinate; b) l’art 52 disciplina l’assegnazione di mansioni superiori tra qualifiche, profili, aree o livelli tra loro comunicanti nel c.d. inquadramento unico che consente, per effetto dello sviluppo professionale o di procedure concorsuali o selettive, una osmosi tra le posizioni funzionali”⁸.

Si potrebbe opinare che dell’esercizio delle competenze dirigenziali delegate si terrà eventualmente conto solo in sede di valutazione e attribuzione di compensi accessori (stabiliti dalla contrattazione collettiva).

Resta, comunque, nella valutazione discrezionale e nella responsabilità di risultato del dirigente l’apprezzamento della opportunità di operare o meno la delega ovvero di revocarla. La revoca potrebbe ammettersi, secondo qualche commentatore, anche in forma tacita. Infatti, “la forma scritta, per quanto riguarda l’atto di

⁶ GOLISANO, G., *La delega di funzioni dirigenziali*, in “Nuova rassegna”, n. 23-24, 2002, p. 2584.

⁷ BALSAMO, G., *Organizzazione flessibile e meno vincoli*, cit., pp. 66-67.

⁸ Così GOLISANO, G., *La delega di funzioni dirigenziali*, cit., p. 2582.

conferimento della delega, serve a fine di certezza giuridica circa il contenuto delle funzioni e dei poteri delegati, nonché in ordine alla motivazione del conferimento. La revoca è, invece, un atto di rimozione dell'intero assetto organizzativo definito con la delega, poiché interviene su un oggetto predeterminato. Dovrebbe ritenersi ammissibile, quindi, la revoca tacita o implicita quando il dirigente compia personalmente gli atti che rientrano nelle funzioni delegate al subordinato⁹.

Come accennato, l'art. 17, comma 1 bis, D.Lgs. 165/2001 esclude, in radice, dalle competenze delegabili:

- quelle già delegate ai dirigenti "di base"(sottordinati) da parte dei dirigenti preposti ad uffici dirigenziali sovraordinati (cfr. la lett. c dell'art. 17, comma 1, D.Lgs. 165), previsione che conferma legislativamente il generale principio del divieto di subdelega;

- le competenze "partecipative" legate alla formulazione di proposte e di pareri resi dai dirigenti ai titolari degli uffici dirigenziali generali (cfr. la lett. a dell'art. 17, comma 1, D.Lgs. 165).

Pur in assenza di una espressa indicazione in senso negativo, qualche perplessità è emersa anche con riferimento alle modalità della delega delle competenze relative alla lettera d) dell'art 17, comma 1 - ossia la direzione, coordinamento e controllo dell'attività degli uffici dipendenti e dei responsabili dei procedimenti amministrativi, anche con poteri sostitutivi in caso di inerzia. Dubbi sono stati, infatti, espressi sulla possibilità, per il dirigente, di delegare tali competenze in capo ai "medesimi dipendenti cui è affidata la responsabilità organizzativa degli uffici o la responsabilità procedimentale, posto che in tal caso, nella medesima persona fisica, coinciderebbero sia lo svolgimento, sia il controllo sullo svolgimento delle attività"¹⁰.

Nessuna precisazione viene offerta dalla legge riguardo la durata della delega, salvo il riferimento alle "specifiche e comprovate ragioni di servizio" che la giustificano. Il termine di durata dovrebbe, quindi, essere correlato, logicamente, alla permanenza delle ragioni medesime. La durata massima della delega non sembra, peraltro, poter eccedere quella dell'incarico dirigenziale del soggetto che la abbia conferita, con conseguente azzeramento, o decadenza, delle deleghe in caso di sostituzione del dirigente delegante.

Quanto alla durata minima, si dovrebbe escludere che la delega possa venire attribuita in relazione ad un unico affare: una tale delega rischierebbe di prestarsi ad un uso distorto, quale strumento di interposizione fittizia di persona, non consentendo al delegato una qualsivoglia attività di pianificazione e/o un effettivo esercizio delle attribuzioni (ridotto ad una dimensione episodica).

Nulla viene detto, infine, circa la possibilità di un rinnovo della delega. Una indefinita facoltà di rinnovo appare comunque contraddetta dal riferimento alla delegabilità delle competenze "per un periodo di tempo determinato".

⁹ GOLISANO, G., *La delega di funzioni dirigenziali*, cit., p. 2584.

¹⁰ GOLISANO, G., *La delega di funzioni dirigenziali*, cit., p. 2580.

1.3. La delegabilità di competenze dirigenziali: strumento per la riqualificazione delle funzioni dei dirigenti o fattore di polverizzazione?

La norma ora recata dal comma 1-bis dell'art 17 era assente nel testo originario del disegno di legge governativo presentato alla Camera, da cui è scaturita la legge 145/2002. È stata successivamente inserita estrapolandola da una proposta di legge dell'opposizione, dove però aveva un valore alternativo e non aggiuntivo rispetto alla disciplina della vicedirigenza (cfr. *infra* l'art. 17 bis del D.Lgs 165/2001). La maggioranza parlamentare, ha, invece, inteso coordinare le due modalità di delega (quella ex comma 1-bis e quella prevista per i vicedirigenti), ritenendole non in contrasto. La contestuale presenza delle due previsioni – vicedirigenza e delega di funzioni - nel testo della legge 145/2002, apre, però, le porte ad una delicata opera di interpretazione sul significato di tale giustapposizione.

Rinviando al paragrafo successivo per la problematica relativa ai rapporti tra delega di competenze dirigenziali e vicedirigenza, si deve, comunque, osservare che la possibilità di delega, orientata verso funzionari dalle competenze più spiccatamente tecniche e specializzate, posti alla direzione di strutture più ristrette e, dunque, potenzialmente in grado di adottare atti ad elevato grado di specializzazione, dovrebbe permettere di evitare indesiderati effetti “collo di bottiglia”, gravi di rallentamenti dei procedimenti. La facoltà di delega, unita alla prevista istituzione dell'area della vicedirigenza, ha, quindi, il significato di riqualificare le funzioni dei dirigenti verso l'alto. Ciò grazie alla valorizzazione dei più prossimi collaboratori, cui eventualmente affidare compiti routinari e, però, di coordinamento di persone o che comportino una esposizione verso l'esterno, al fine di concentrare l'attività della dirigenza sulle analisi di contesto e sull'elaborazione delle strategie e delle scelte di fondo.

Ribattono i critici che, sancendo la delegabilità delle competenze dirigenziali, si è dato il via ad un processo di progressiva frammentazione dei centri di responsabilità “che non sembra corrispondere a un'esigenza di decentramento responsabilizzante – come avvenuto per l'individuazione, a latere dei dirigenti, dei responsabili del procedimento (sulla scorta di quanto previsto dalla l. n. 241/1990) - , quanto, piuttosto, almeno nel caso della delega di competenze alle figure cosiddette apicali [vicedirigenti], di una volontà di diminuire la referenzialità del centro principe (il dirigente) in favore di un processo di polverizzazione che difficilmente pare poter andare esente da rischi di deresponsabilizzazione”¹¹.

¹¹ ALES, E., *Le prerogative datoriali della dirigenza pubblica alla prova del nuovo quadro legale*, in “Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni”, n. 3-4, 2002, p. 472.

2. LA VICEDIRIGENZA

2.1. La disciplina della vicedirigenza nella l. n. 145/2002: il dettato normativo

La legge n. 145/2002 non si è limitata a sancire la parziale delegabilità delle competenze dei dirigenti ma si è spinta oltre, con la disciplina della vicedirigenza. Peraltro, il termine vicedirigenza si era già affacciato in talune risalenti norme settoriali del pubblico impiego ante privatizzazione, venendo a volte ad indicare un profilo professionale (cfr. l'art. 15 della l. n. 23/1986, per il personale tecnico ed amministrativo delle Università), a volte, invece, una categoria (così, ad. es., nell'art. 4 della l. 25 ottobre 1989, n. 355, per l'Azienda autonoma PPTT).

Il comma 3 dell'art. 7 della legge 145 ha ora inserito, dopo l'articolo 17 del D.Lgs. 165/2001, un articolo 17-bis, a norma del quale la contrattazione collettiva del comparto Ministeri disciplina l'istituzione di un'apposita area della vicedirigenza, nella quale è ricompreso il personale laureato appartenente alle posizioni C2 e C3, che abbia maturato complessivamente cinque anni di anzianità in dette posizioni o nelle corrispondenti qualifiche VIII e IX del precedente ordinamento. In sede di prima applicazione, tale disposizione viene estesa al personale non laureato che, in possesso degli altri requisiti richiesti, sia risultato vincitore di procedure concorsuali per l'accesso alla ex carriera direttiva anche speciale. Non si tratta, quindi, di un nuovo ruolo ad esaurimento, essendo prevista dalla norma una "sede di prima applicazione", che presuppone "n" successive applicazioni. La norma aggiunge che i dirigenti possono delegare ai vice dirigenti parte delle competenze di cui all'articolo 17 del D.Lgs. 165.

Il secondo comma dell'art. 17-bis precisa, inoltre, che l'istituto della vicedirigenza si applica, ove compatibile, anche al personale dipendente dalle altre amministrazioni destinatarie della normativa di privatizzazione del pubblico impiego (il richiamo è all'art. 1, comma 2, del D.Lgs. 165/2001), laddove appartenente a posizioni equivalenti alle posizioni C2 e C3 del comparto Ministeri. L'equivalenza delle posizioni è definita con decreto del Ministro per la funzione pubblica, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, restando salve le competenze delle regioni e degli enti locali.¹²

In sede di disposizioni di attuazione (art 10, comma 3, l. n. 145/2002) è espressamente previsto che la disciplina relativa alle vicedirigenza si applica a

¹² Può essere utile un confronto con la formulazione della norma inserita nell'iniziale testo del disegno di legge governativo, che si limitava ad enunciare che "la contrattazione collettiva può disciplinare l'istituzione di un'apposita area contrattuale della vicedirigenza, nella quale è inquadrato, con la qualifica di vicedirigente, il personale laureato appartenente alle posizioni "C2" e "C3" del comparto ministeri ed equivalenti degli altri comparti del pubblico impiego. Al personale inquadrato nella predetta area vicedirigenziale, è attribuita una retribuzione tabellare stabilita dal contratto collettivo nazionale di lavoro dell'area contrattuale della vicedirigenza. I dirigenti possono delegare ai vicedirigenti parte delle competenze di cui all'articolo 17".

decorrere dal periodo contrattuale successivo a quello in corso alla data di entrata in vigore della legge stessa, restando la sua definizione affidata alla contrattazione collettiva. Si procederà sulla base di atti di indirizzo del Ministro per la funzione pubblica all'Agazia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN), anche per la parte relativa all'importo massimo delle risorse finanziarie da destinarvi.

Sulle nuove figure dei vice dirigenti dovrebbe confluire, peraltro, anche la funzione vicariale (ritenendola implicita, in primis sotto un profilo linguistico, nell'istituto). Tale funzione, realizzando un'ipotesi di sostituzione, si concretizza nello svolgimento delle funzioni dirigenziali al posto del dirigente temporaneamente assente o impedito ed è ben distinta, quindi, rispetto alla delega di competenze dirigenziali. Sul tema Tar Puglia, Bari, 21 maggio 2002, n. 2377, ha evidenziato che nella "sostituzione vicaria del titolare di una posizione funzionale superiore ed in genere di posizioni non immediatamente disponibili, per le quali sussiste la necessità e l'urgenza di assicurare la continuità dell'esercizio della funzione (cioè nell'ipotesi di impedimento o assenza del titolare del posto per malattia, ferie, congedo, missione, motivi di famiglia e simili), l'attività svolta, siccome espressione di un dovere istituzionale gravante in capo al sostituito, è compresa tra quelle astrattamente esigibili rispetto alla qualifica di appartenenza del titolare della posizione funzionale inferiore e, pertanto, rientrando per legge tra i suoi compiti come attribuzione propria della qualifica rivestita, non può far luogo ad alcuna variazione del trattamento economico"¹³.

Si ricorda, inoltre, che, già da prima della l. 145/2002, il sistema di classificazione del personale del comparto ministeri ha previsto che gli appartenenti alla posizione economica C3 (quindi gli apicali) assumano temporaneamente funzioni dirigenziali in assenza del dirigente titolare

¹³ In www.giustizia-amministrativa.it. Cfr. anche Consiglio di Stato, Ad. Plenaria, 4 settembre 1997, n. 20, secondo cui non può farsi rientrare tra le ipotesi di "vicariato" la funzione di sostituzione in qualifica superiore in posto vacante, senza previa determinazione temporale ed automaticamente. La vacanza "non temporanea" del posto non può costituire diritto dell'Amministrazione di avvalersi della funzione vicaria in via sostitutiva senza che il dipendente sostituito abbia diritto alla maggiorazione stipendiale; le ipotesi che l'Adunanza Plenaria esamina in proposito sono quelle di vacanza per lungo periodo per aspettativa del titolare ovvero, nei casi di vacanza del posto, in relazione ai tempi necessariamente non brevi per espletare le procedure concorsuali, talora anche in conseguenza di blocchi legislativi nelle assunzioni e dell'esigenza di effettuare preliminarmente scelte riorganizzative laboriose e difficili (ad es. la ridefinizione delle piante organiche), ipotesi nelle quali deve riconoscersi comunque il diritto al superiore trattamento economico posto che "l'impiegato sarebbe obbligato a svolgere mansioni superiori, con le relative responsabilità, per periodi di tempo lunghi e talora (come nella specie) a tempo indeterminato". La sostituzione vicaria, secondo il Consiglio di Stato, intanto si giustifica in quanto sia predicabile la eccezionalità della sostituzione stessa in posizione superiore, in casi di necessità ed urgenza nell'assicurare la continuità dell'esercizio della funzione, come nelle tipiche ipotesi di assenza o impedimento del titolare per malattia, ferie, congedo, missione, motivi di famiglia e simili (in termini anche Consiglio di Stato, Ad. Plenaria., 16 maggio 1991, n. 2). Ipotesi consentita di sostituzione vicaria è dunque quella della specifica "vacanza temporanea" che, solo in quanto "temporanea", appunto, non viola l'art.36 Cost. per effetto del bilanciamento imposto a tale principio dall'art. 97 Cost., che consente, in forza di esigenze eccezionali di buon andamento, l'affidamento di mansioni superiori alla loro qualifica a dipendenti senza diritto a variazioni del trattamento economico.

2.2. Le problematiche generali

Molti i punti critici emersi nel serrato dibattito sviluppatosi in occasione del varo, da parte della l. n. 145/2002, della suesposta disciplina della vicedirigenza. Essi possono così essere sintetizzati:

1. già nel dibattito in sede parlamentare, l'opposizione ha sì convenuto sull'opportunità di affrontare, con la possibilità di delega di competenze dirigenziali, "in modo efficace e flessibile il problema di una "decongestione" delle attività dirigenziali (specie nelle strutture che presentano particolare complessità ed hanno una attività particolarmente gravosa), valorizzando al tempo stesso il ruolo degli elementi più qualificati nell'ambito del personale assegnato agli uffici; ciò, tuttavia senza creare momenti di irrigidimento e di confusione nell'assetto ordinamentale del lavoro pubblico, attraverso l'introduzione di figure di "vicedirigenza" o "predirigenza" dai connotati poco chiari e, comunque, di scarsa utilità"¹⁴. Anche altri commentatori hanno visto in una categoria intermedia come quella della vice-dirigenza, tanto altisonante nel nome, quanto povera nel contenuto, una tipica attribuzione legislativa di status, che rischia di rimanere priva di effettivi poteri, responsabilità e competenze, e, al massimo, apportare una mera gratificazione contrattuale di reddito;

2. ulteriore elemento di problematicità nella nuova normativa è apparsa la scelta di individuare la categoria della vice-dirigenza "per relationem, cioè con riguardo a posizioni contrattuali definite dai contratti di comparto: il personale laureato appartenente alle posizioni "C2" e "C3" dei rispettivi comparti e categorie equiparate. Un criterio a dir poco peculiare che lascia dietro di sé una coda di interrogativi circa la definitività e rigidità dell'interpretazione medesima e, soprattutto, circa la ricaduta di una operazione di scorporo a scapito delle posizioni apicali dei contratti di comparto interessati, con la prematura morte delle c.d. "posizioni organizzative"¹⁵. Quest'ultime hanno rappresentato anche esse uno strumento per dar vita ad un area mediana tra dirigenza e personale degli ex livelli, limitandosi però, ambiguamente, "a concepire, e ad esaurire, questa differenziazione nello schema dell'incarico transitorio"¹⁶. Ci si è domandati se, istituita dalla contrattazione collettiva l'area della vicedirigenza, l'ordinamento che ne disciplina il sistema dei doveri (e, quindi, le correlate responsabilità) debba prevedere o meno una prova selettiva per l'ingresso a tale qualifica. Secondo parte della dottrina, "in tema di accesso immediato alla vicedirigenza per la prima applicazione della legge, i requisiti sanciti dalla medesima legge debbono essere maturati alla data della sua entrata in vigore (8 agosto 2002). Successivamente dovranno essere stabiliti i criteri per l'accesso alla qualifica di vicedirigente nelle amministrazioni statali (anche ad ordinamento

¹⁴ Così il relatore di minoranza alla Camera dei deputati.

¹⁵ CARINCI, F., *Sisifo riformatore: la dirigenza*, in "Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni", n. 6, 2001, p. 968.

¹⁶ SODA, L., *Riflessi organizzativi dell'istituzione di un area quadri nel lavoro pubblico*, in "Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni", n. 6, 2001, p. 1036.

autonomo) e negli enti pubblici non economici tramite: - concorso per esami indetto dalle singole amministrazioni ovvero – corso-concorso selettivo di formazione. Tutto ciò in armonia con gli orientamenti forniti dalla Corte costituzionale (sentenza 16 maggio 2002 n. 194) e dalla vigente normativa sul rapporto di lavoro¹⁷. La richiamata sentenza della Corte Costituzionale è rappresentativa di un corposo filone giurisprudenziale in materia di procedure concorsuali interne dei dipendenti pubblici. La Consulta ha affermato che il sistema giuridico oggi vigente “non prevede carriere o le prevede entro ristretti limiti”, ricavandone il corollario che nell’accesso a funzioni più elevate, ossia nel passaggio ad una fascia funzionale superiore deve essere “ravvisata una forma di reclutamento. Tale forma di reclutamento è perciò soggetta alla regola del pubblico concorso, che, in quanto “meccanismo di selezione tecnica e neutrale dei più capaci”, resta il metodo migliore per la provvista di organi chiamati ad esercitare le proprie funzioni in condizioni di imparzialità, costituendo ineludibile momento di controllo, funzionale al miglior rendimento della pubblica amministrazione (ex plurimis: sentenze n. 1 del 1999, n. 320 del 1997, n. 1 del 1996). E proprio per la contraddizione con questi principi, la giurisprudenza costituzionale è costante nel censurare norme che stabiliscono il passaggio a fasce funzionali superiori, in deroga alla regola del pubblico concorso, o comunque non prevedono alcun criterio selettivo, o verifiche attitudinali adatte a garantire l’accreditamento dell’idoneità dei candidati in relazione ai posti da ricoprire, realizzando così una sorta di automatico e generalizzato scivolamento verso l’alto del personale (sentenze n. 1 del 1999, n. 320 del 1997, n. 478 del 1995, n. 314 del 1994)”¹⁸. Altrimenti ragionando, sul piano dei requisiti di ingresso alla vicedirigenza fissati direttamente dalla lettera dell’art. 17 bis, comma 1, potrebbe sostenersi che l’inquadramento del personale interessato debba sempre avvenire sulla base del titolo di studio, della anzianità di servizio e della qualifica formalmente posseduta, senza tener conto delle capacità ovvero delle funzioni concretamente svolte (fattore quest’ultimo che segnerebbe una profonda distanza rispetto a quanto avviene per il lavoro privato; cfr. infra). Ma ciò vorrebbe dire che l’accesso alla vicedirigenza sarebbe consentito, ex lege, solo - e sempre - dall’interno e con automatismo, interpretazione che presenta più di un dubbio di costituzionalità;

3. non è chiaro se sussista o meno sovrapposizione fra la facoltà di delega espressamente accordata ai dirigenti ai sensi del neo comma 1 bis dell’art. 17 del D.lgs 165, e quella riconosciuta ai sensi dell’art. 17 bis. In altre parole, se per i dirigenti è, comunque, possibile delegare ai vicedirigenti propri compiti per effetto del-

¹⁷ Così D’AMBROSIO, A., *La vicedirigenza dello Stato italiano secondo la nuova legge*, in “Aran Newsletter”, n. 5, 2002, p. 15.

¹⁸ Così Corte Costituzionale 29 maggio 2002 n. 218 (in www.giust.it). Cfr. anche Corte Costituzionale 23 luglio 2002, n. 273 laddove censura l’incostituzionalità delle disposizioni di una legge della Regione Puglia stigmatizzando, in particolare, la riserva agli interni della totalità dei posti disponibili messi a concorso (in “Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni”, n. 3-4, 2002, p. 571, con nota di MONTINI, M., *Progressioni in carriera, concorsi aperti agli esterni e “buon senso”*).

l'articolo 17-bis, "a quali soggetti si rivolge la possibilità di delega prevista dal comma 1-bis dell'art. 17? Sembra proprio che si tratti di dipendenti diversi dai vice dirigenti, altrimenti il comma 1-bis non avrebbe assolutamente alcuna utilità. [...] Per altro, il comma 1-bis si cura con molta cautela proprio di evitare in modo assoluto di menzionare i vice dirigenti, ammettendo la delega a dipendenti "che ricoprono le posizioni funzionali più elevate nell'ambito degli uffici ad essi affidati"¹⁹. La funzione del comma 1-bis parrebbe, allora, quella di consentire ai dirigenti di estendere la possibilità di delega anche oltre la specifica soglia della vice dirigenza, permettendo, così, di rivolgere la delega stessa a dipendenti di qualsiasi categoria, a patto che ricoprano la posizione più elevata in un'unità organizzativa all'interno della struttura diretta dal dirigente, e sempre che ricorrano "specifiche e comprovate ragioni di servizio". Il modello di delega di cui all'art. 17, comma 1 bis avrebbe, pertanto, natura eccezionale rispetto all'esercizio delegato di funzioni dirigenziali da parte dei vice dirigenti, per il quale non viene espressamente richiesto l'atto scritto e motivato né la sussistenza di specifiche e comprovate ragioni di servizio (e neppure è detto che la delega ai vice dirigenti debba necessariamente indicare un termine finale). Dal confronto dei due modelli di delega emergerebbe, quindi, che "quella in favore dei vice dirigenti rappresenta uno strumento ordinario di allocazione delle competenze dirigenziali in vista di un loro più proficuo esercizio (una sorta di decentramento delle funzioni dirigenziali), mentre quella disposta nei confronti di personale non vice dirigente costituisce uno strumento eccezionale utilizzabile solo in situazioni in cui, per particolari ragioni di servizio delle quali deve fornirsi adeguata motivazione nell'atto di conferimento della delega, si renda necessario coinvolgere nell'esercizio delle funzioni dirigenziali anche altri soggetti (in ipotesi, per oggettivo impedimento del personale vicedirigente)"²⁰. D'altro canto, la delega prevista dal comma 1 bis dell'articolo 17 D.Lgs. 165 è sicuramente applicabile già nella fase intercorrente tra l'entrata in vigore della legge di riforma della dirigenza e l'istituzione da parte della contrattazione collettiva dell'apposita area della vicedirigenza;

4. non è neppure chiaro se i dirigenti possano delegare ai vicedirigenti parte delle funzioni previste dall'articolo 17, comma 1, senza incontrare le limitazioni, relative all'oggetto, contenute nel comma 1-bis. Infatti, il comma 1-bis dell'art. 17 esclude le funzioni di cui alle lettere a) e c) dell'articolo 17, comma 1, mentre l'art. 17 bis enuncia soltanto, testualmente, che "i dirigenti possono delegare ai vice dirigenti parte delle competenze di cui all'articolo 17". Si potrebbe, forse, escludere dall'area del delegabile quanto afferisce alla formulazione di proposte e pareri da rendere ai dirigenti degli uffici dirigenziali sovraordinati (lettera a), ritenendo altri-

¹⁹ OLIVERI, L., *Considerazioni sulla vice dirigenza nel testo del disegno di legge esitato dalla Camera*, in www.giust.it.

²⁰ MEDICI, C., *Vicedirigenza e area quadri: considerazioni sul tema*, in *La vicedirigenza nelle pubbliche amministrazioni fra presente e futuro. Atti del convegno*, Roma, 27 novembre 2002, in www.diristatfinanze.com.

menti gravemente svuotato il ruolo di attore strategico del dirigente di base. Più complessa appare la questione relativa all'eventuale sub-delega ai vicedirigenti di funzioni già delegate al dirigente da parte dei preposti ad uffici dirigenziali sovraordinati (lettera c; sub -delega che, per principio generale, si considera non ammissibile, salvo che la legge non la consenta). Il testo dell'art.17 bis non prevede esplicitamente la subdelega delle suddette funzioni, ma ciò potrebbe ricavarsi in via interpretativa, proprio facendo leva sull'ambiguo dettato della norma (la generica dizione "parte delle competenze" potrebbe non escludere, a priori, nessuna competenza della delegabilità). In sostanza, sul principio *delegatus delegari non potest* potrebbe prevalere "l'indistinto richiamo alle competenze di cui all'art. 17"²¹. Secondo un'altra ricostruzione, nel nuovo art. 17 bis D.Lgs 165/2001 l'espressa elencazione delle competenze delegabili sarebbe stata omessa a ragion veduta: "il vicedirigente riceve dal dirigente coadiuvato dei compiti che non sono predeterminati dalla norma, appunto perché in tale tipo di rapporto si vuole mantenere la maggior elasticità possibile. [...] Per conseguenza, la norma non impone (al contrario che per il semplice impiegato) che la delega venga conferita per un periodo determinato e non fissa alcun riferimento all'art. 2103 in tema di mansioni superiori. La vicedirigenza si connota, quindi, come una forma di coadiuvazione interna: il coadiutore ha la mansione professionale di concorrere con il dirigente nella trattazione dei procedimenti affidati all'ufficio, ma riceve dal delegante una determinazione dei compiti che è fondata sul rapporto gerarchico e organizzativo. La disposizione, infatti, non prevede una limitazione di contenuto della delega e l'atto di conferimento vale principalmente sul piano procedimentale e dei rapporti esterni a quello tra il dirigente e il vicedirigente"²²;

5. durante la discussione parlamentare sul disegno di legge, è stato a lungo vagliata la scelta se introdurre la figura del vice dirigente direttamente mediante disposizione di legge ovvero attraverso un rinvio della legge alla contrattazione collettiva. La scelta finale è stata nel senso di privilegiare la via contrattuale alla vice dirigenza. In sostanza, la l. 145/2002 qualifica l'istituzione della vice dirigenza come doverosa, seppur rinviando ad un'altra fonte (la contrattazione collettiva) i compiti di concretizzazione. L'autonomia contrattuale collettiva risulta, comunque, fortemente limitata dai compiti attuativi di scelte operate dal legislatore. Quest'ultimo, fra l'altro, pone particolare accenno al requisito costituito dal titolo di studio (laurea) come necessario per l'accesso alla vicedirigenza. Sembra evidente che "il Parlamento abbia inteso demandare alla contrattazione collettiva l'attuazione della vice dirigenza come soluzione di compromesso, atta a far accettare la novità

²¹ Così VALLEBONA, A., *La vicedirigenza nel lavoro pubblico tra legge e contratti*, in "Il diritto del lavoro", luglio -agosto 2002, I, p. 311.

²² GOLISANO, G., *La delega di funzioni dirigenziali*, cit., p. 2579. L'A. connota la vicedirigenza "per due elementi principali: a) la non appartenenza alla categoria dei dirigenti; b) l'attribuzione continuativa di mansioni particolarmente qualificanti. In tale nozione rientrano tutte le posizioni lavorative che, sebbene prive dei requisiti propri dei dirigenti, si differenziano dalla mera collaborazione impiegatizia".

dai sindacati”²³. Peraltro, rinviare “l’istituzione dell’area vicedirigenziale alla contrattazione di comparto significa, seppure implicitamente, rinunciare alla costituzione eteronoma di un’area contrattuale separata, e, per il rapporto di reciproca implicazione che esiste tra soggetti rappresentativi legittimati alla negoziazione e unità contrattuale, farne solo un contenitore di apposita disciplina all’interno del CCNL di comparto. Altrimenti, il legislatore avrebbe dovuto fare riferimento alla costituzione dell’area attraverso l’apposita contrattazione a legittimazione confederale [ossia attraverso un contratto collettivo non di comparto ma quadro; cfr. l’art. 43, comma 4, del D.Lgs. n. 165/2001], non essendo logicamente concepibile una contrattazione di comparto “espulsiva”, che crei una nuova unità contrattuale estromettendo da se stessa una parte dei dipendenti in precedenza ricompresi. In questo senso, la previsione dell’istituzione della vicedirigenza si apparenta a quella, già contenuta nell’art. 40, co. 2, ultimo periodo, D.Lgs. n. 165/2001, che ha imposto - con modesti effetti sul piano sostanziale - “discipline distinte nell’ambito dei contratti collettivi di comparto” per le figure che genericamente possiamo riassumere sotto il nome di professionals”²⁴. Sempre con riferimento alla scelta della via contrattuale alla vice dirigenza, parte della dottrina ha anche osservato che l’art. 17-bis del D.Lgs. 165/2001 “delega alla fonte collettiva l’istituzione dell’area della vicedirigenza, ma, nel contempo, presenta una singolare inversione di metodo rispetto a quanto, ad esempio, è accaduto nell’impiego privato con il riconoscimento legale della categoria dei quadri intermedi [cfr. infra], laddove invece la legge 190 del 1985, individuata soltanto la figura generale del quadro, demanda alla contrattazione collettiva l’enucleazione dei requisiti di appartenenza alla predetta categoria. Viceversa la legge n. 145 del 2002 fissa già puntualmente l’ambito soggettivo di identificazione dei soggetti appartenenti alla nuova area contrattuale e, pertanto, restringe del tutto ingiustificatamente il raggio di operatività della fonte collettiva. Inoltre, nel disposto legale introdotto dalla legge n. 145 del 2002, manca ogni riferimento, contenuto non solo nella legge n. 190 del 1985, ma anche in alcune legislazioni regionali che hanno già provveduto a riconoscere la categoria dei quadri per il personale dipendente della regione (v. artt. 34 e 36 della legge regionale del Piemonte 8 agosto 1997, n. 51), all’attribuzione, in via continuativa e stabile, di funzioni e compiti rilevanti all’interno dell’organizzazione della struttura lavorativa”²⁵.

6. conseguentemente a quanto da ultimo osservato, alla disciplina negoziale della nuova area della vicedirigenza toccherà probabilmente il compito di determinare, con più chiarezza, i confini della nuova figura rispetto a quelle previste dal-

²³ OLIVERI, L., *Considerazioni sulla vice dirigenza*, cit.

²⁴ BARBIERI, M., *Vicedirigenza e professionals: problemi di interpretazione, di fonti e di costituzionalità della disciplina della L. n. 145/2002*, in www.unicz.it.

²⁵ LAMBERTUCCI, P., *Brevi note sull’emersione della categoria dei quadri nella pubblica amministrazione: l’istituzione dell’area della vicedirigenza*, in “Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni”, n. 1, 2003, pp. 37-38. L’A ritiene che la contrattazione collettiva, “intervenendo ad istituire l’area della vicedirigenza, dovrà porsi in funzione integrativa del disposto legale con riguardo all’ambito soggettivo di estensione dei soggetti inclusi in questa ultima”.

l'ultimo periodo del comma 2 dell'art 40 D.Lgs. 165/2001, ossia rispetto alle figure professionali che, in posizione di elevata responsabilità, svolgono compiti di direzione o che comportano iscrizione ad albi ovvero svolgono specifici compiti tecnico scientifici e di ricerca;

7. qualche autore ha, altresì, vaticinato che l'istituzione della vicedirigenza potrebbe innescare un fenomeno di "compressione della dirigenza tra il martello della potestà di nomina e revoca degli organi di governo, e l'incudine dei vice dirigenti che potrebbero "premere dal basso" per soppiantarli, sicuri della sostanziale inamovibilità del loro incarico"²⁶. Si può, tuttavia, ribattere che, in presenza di un regime caratterizzato dalla temporaneità dell'incarico del dirigente, proprio la vicedirigenza si candida a rappresentare il "serbatoio" necessario a salvaguardare la "memoria storica" degli uffici. Tale funzione strategica, comprensiva anche del governo delle relazioni sociali e della conoscenza delle prassi, fino ad oggi è stata sostanzialmente dimenticata.

2.3. Vicedirigenza e categoria codicistica dei quadri

L'intervento legislativo con cui è stata prevista la vicedirigenza ha, in qualche modo, fatto sua l'esigenza di dare una risposta al problema dell'applicabilità anche al lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni della legge 13 maggio 1985, n. 190. Quest'ultima, novellando l'art. 2095 del codice civile, ha introdotto la categoria dei quadri, intermedia fra quella dei dirigenti e quella degli impiegati. Essa è definita, dalla stessa legge, come comprensiva dei prestatori di lavoro subordinato che, pur non appartenendo alla categoria dei dirigenti, svolgano funzioni con carattere continuativo di rilevante importanza ai fini dello sviluppo e dell'attuazione degli obiettivi dell'impresa. Finora, elemento ostativo alla assimilabilità di pubblici dipendenti alla categoria privatistica dei quadri è stato individuato nel carattere di specialità della disciplina dell'impiego pubblico relativa agli inquadramenti e alla classificazione del personale. Giova ricordare che sul punto si è già registrato un contenzioso all'interno del pubblico impiego privatizzato, innescato da una serie di ricorsi con cui è stato chiesto al giudice ordinario di accertare e dichiarare il diritto dei dipendenti pubblici ricorrenti ad ottenere la qualifica di "quadro" in forza della l. 190/1985, previa disapplicazione o dichiarazione di nullità e/o illegittimità del CCNL di settore nella parte in cui disciplinava in termini difformi dalla legge le categorie di inquadramento del personale con rilevante responsabilità. Tali ricorsi hanno avuto generalmente esito negativo (cfr. Tribunale di Treviso, ordinanza 29 ottobre 2001)²⁷.

²⁶ OLIVERI, L., *Considerazioni sulla vice dirigenza*, cit.

²⁷ In quella occasione, l'autorità giudiziaria ha rimesso in via pregiudiziale all'ARAN la questione relativa all'interpretazione autentica dell'art. 13 CCNL comparto ministeri 1998-2001. Di seguito è stato, quindi, sottoscritto, in data 21 giugno 2001, un contratto collettivo nazionale sull'interpretazione autentica del citato art. 13, che ha confermato la posizione di chiusura nei confronti dell'applicabilità della categoria codicistica dei quadri al settore del lavoro pubblico.

Peraltro, nel mondo del lavoro privato il rapporto tra dirigenza e quadri presenta elementi significativamente diversi rispetto al settore pubblico, stante il diverso peso numerico della componente dirigenziale (molto inferiore nel privato) e lo sviluppo di una compiuta figura di dirigente/manager. Perdurano, invece, le difficoltà per i dirigenti pubblici a passare da un ruolo di esperto di settore, parzialmente sovrapponibile alle funzioni di un quadro, ad uno più manageriale.

Ad avviso di parte della dottrina, proprio sulla base di queste considerazioni e per non seguire pedissequamente la scelta operata dalla legge 190/1985, il legislatore delegato del 1998 ha varato la speciale previsione contenuta nell'ultimo periodo dell'art. 40, comma 2, del D.Lgs. 165/2001. La norma richiamata, dopo la modifica apportata dall'art. 14 della legge n. 229/2003, riserva alla contrattazione collettiva di comparto il compito di stabilire, nel proprio ambito, distinte discipline "per le figure professionali che, in posizione di elevata responsabilità, svolgono compiti di direzione o che comportano iscrizione ad albi e per gli archeologi e gli storici dell'arte aventi il requisito di cui all'articolo 1, comma 3, della legge 7 luglio 1988, n. 254, nonché per gli archivisti di Stato, i bibliotecari e gli esperti di cui all'articolo 2, comma 1, della medesima legge, che, in posizione di elevata responsabilità, svolgono compiti tecnico scientifici e di ricerca"²⁸.

C'è da aggiungere che soltanto uno tra i CCNL per il periodo 1998- 2001, quello del comparto università, si è adoperato per prevedere, nell'ambito del nuovo inquadramento professionale, una figura vicina alla nozione classica di quadro: quella delle "elevate professionalità". Ciò a conferma della riottosità da parte dei sindacati ad affrontare il tema "quadri". Parallelamente, la concreta applicazione dell'istituto delle posizioni organizzative è sostanzialmente naufragata in molti comparti, a fronte di scelte contrattuali poco felici. Così per il comparto ministeri, ma non, invece, per quello autonomie locali, che ha curato sia la definizione attenta dei compiti sia l'entità della indennità connesse. L'istituto delle posizioni organizzative avrebbe dovuto avere, come cifra caratterizzante, da un lato, la possibilità per la dirigenza di verificare sul campo le capacità più adatte (cui conferire l'incarico); dall'altro la valorizzazione, per il personale destinatario di tali incarichi, dell'esercizio di particolari funzioni. Quest'ultima operazione è stata, però, resa difficoltosa dalla particolare ampiezza riconosciuta ai compiti già ordinariamente attribuiti dalla contrattazione collettiva alle figure pre-dirigenziali (cfr., ad es., i termini, estesi, in cui è resa declaratoria delle mansioni dei C3 del comparto Ministeri).

Con l'istituzione della vicedirigenza il registro cambia ora completamente. La nuova normativa, privilegiando titolo di studio ed esperienza sul campo, dovreb-

²⁸ Successivi approfondimenti avrebbero dovuto sviluppare una più puntuale definizione della disciplina dei *professionals* e dei ricercatori. Solo nell'aprile 2002 si sono, però, conclusi con la redazione di un documento finale, i lavori della commissione paritetica per l'istituzione nell'area C di una separata area dei professionisti dipendenti del comparto dei Ministeri, prevista dall'art. 37 del CCNL sottoscritto in data 16 febbraio 1999. La commissione aveva il compito di acquisire tutti gli elementi di conoscenza utili per la corretta individuazione dell'area e di formulare proposte per la successiva fase negoziale.

be rappresentare un progresso nella ricerca di soluzioni sul tema del ruolo dei quadri intermedi e dei knowledge worker (middle manager e lavoratori della conoscenza), sempre più importanti nelle moderne organizzazioni.

Il dibattito dottrinario su questi temi registra voci discordanti.

Da una parte, c'è chi ritiene che fino ad oggi si è dato sostanzialmente vita ad un sistema organizzativo in cui la dirigenza ha svolto i suoi compiti avvalendosi di collaboratori che sono rimasti del tutto indifferenziati rispetto agli altri dipendenti, oltre che estranei (quanto alla carriera, alla retribuzione e allo status) al raggiungimento dei risultati programmati per l'attività amministrativa. Così, però, "sono stati umiliati e delegittimati i "quadri intermedi", che sono invece il nerbo dell'amministrazione. I "quadri" sono, nell'attuale sistema, considerati solo collaboratori in sottordine dei dirigenti. Ma la dirigenza, come risulta dalla stessa sua denominazione, non può che determinare le direttive generali della gestione amministrativa nell'attuazione dell'indirizzo politico del governo, mentre l'amministrazione effettiva non può che essere affidata ai "quadri", che sono giornalmente alle prese con i problemi concreti dell'amministrazione"²⁹. Tutto ciò avrebbe comportato una crescente demotivazione dei funzionari, specie dopo che le riqualificazioni di massa previste dalla contrattazione collettiva hanno promosso ai livelli superiori un gran numero di personale selezionato quasi esclusivamente in ragione dell'anzianità di servizio, parificandolo ai funzionari con alto livello professionale e titolo di studio più elevati (che pure continuano ad essere deputati ai compiti più complessi). Proprio la nuova sottolineatura del titolo di studio quale requisito per l'accesso alla vicedirigenza dovrebbe mitigare le accennate disfunzioni.

Di tutto altro avviso quanti insistono sui pericoli di un'eccessiva dilatazione della categoria della vicedirigenza, "senza reale selezione di professionalità ed individuazione di contenuti giuridici, con l'ulteriore conseguenza, considerate le esigenze di controllo della spesa pubblica, di un limitato riconoscimento retributivo [ma forse sarebbe meglio puntare sulla remunerazione dell'esercizio di competenze dirigenziali delegate]. Quindi quadri di nome, ma senza funzioni, responsabilità e competenze autonome, non retribuiti in maniera significativa, selezionati meccanicamente, in possesso di uno status, di una qualità giuridica e non professionale"³⁰.

Di certo, con il varo della vicedirigenza (e delle nuove norme relative a professionisti degli enti pubblici già appartenenti alla X qualifica funzionale, ricercatori e tecnologi) si rende più complesso il procedimento di negoziazione dei contratti collettivi da stipulare. Ciò imporrà una maggiore attenzione per assicurare la razionalità e la governabilità del sistema. Non sono mancate le note polemiche incentrate sui pericoli di frantumazione della rappresentanza sindacale e di reviviscenza di sindacati di mestiere o di settore, portatori di richieste dal sapore squisitamente corporativo.

²⁹ VIRGA, P., *Ripristinare le qualifiche e rivalutare i quadri*, in www.giust.it

³⁰ MATTEINI, P., *Le amministrazioni pubbliche e i quadri: un problema complesso che non ha bisogno di semplificazioni e automatismi*, in "Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni", n. 2, 2002, p. 447.

Un nuovo dipartimento per il Ministero dell'Interno

*di Maria Teresa Sempreviva e Gerardo Tita **

1. Principi fondamentali e gerarchia delle fonti di organizzazione

La dipartimentalizzazione dell'amministrazione centrale costituisce una delle direzioni in cui si è mossa la riforma del Ministero dell'interno, anche in correlazione con la rinnovata definizione della missione di amministrazione generale di tale Dicastero, con conseguente razionalizzazione delle sue funzioni e strutture.

In via preliminare appare opportuno rammentare che il modello di organizzazione dei ministeri, scaturito dalle riforme degli ultimi anni, si configura come un modello a geometria variabile, caratterizzato, però, da un nucleo comune ed essenziale costituito dal vertice politico, dagli apparati di supporto delle funzioni di indirizzo e direzione politica e dalle strutture di primo livello.

Relativamente a queste ultime, com'è noto, la legge delega 59/1997 ha previsto che la loro organizzazione potesse avvenire secondo il modulo tradizionale delle direzioni generali ovvero ricorrendo alla struttura dipartimentale, a seconda delle esigenze, purchè nel rispetto dei criteri "di omogeneità, di complementarietà e di organicità" (art. 12, lett. g, della legge n. 59/97).

Com'è noto, il d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300, recante la riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'art. 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59, oltre a riordinare i ministeri per semplificazione, soppressione o accorpamento, disegna, per la prima volta dopo la legge Cavour del 1853, un nuovo modello organizzativo valevole per tutti i ministeri, accorpandone gli uffici in pochi centri decisionali competenti per grandi aree di funzioni e semplificandone l'articolazione interna.

Viene così creato un modello di organizzazione comune, sia pur distinto in due sottocategorie:

1. ministeri articolati in dipartimenti (senza segretario generale): interno, giustizia, economia e finanze, attività produttive, politiche agricole e forestali, ambiente e tutela del territorio, infrastrutture e trasporti, lavoro, salute e politiche sociali, istruzione, università e ricerca scientifica;
2. ministeri articolati in direzioni generali (con segretario generale): affari esteri, difesa, beni e attività culturali.

* I paragrafi da 1 a 5 sono stati redatti da Maria Teresa Sempreviva. Il paragrafo n. 6 è stato redatto da Gerardo Tita.

Al riguardo, tra i principi emersi dalle riforme che hanno interessato l'amministrazione dello Stato nel suo insieme, notevole importanza riveste quello di "flessibilità" dell'organizzazione che risponde all'esigenza di consentire l'adattamento delle strutture alle mutevoli situazioni esterne. A garanzia di tale flessibilità l'articolo 4, comma 5, del d.lgs. 300/1999 sancisce in via generale l'obbligo di "revisione periodica dell'organizzazione ministeriale, con cadenza almeno biennale".

Strumenti attraverso i quali si realizza l'obiettivo della flessibilità organizzativa sono i regolamenti e gli atti amministrativi di organizzazione.

L'art. 13, infatti, della legge 59/1997, sempre con l'obiettivo di facilitare il futuro adeguamento delle strutture ministeriali alle situazioni contingenti, ha fatto ordine nella complessa materia della gerarchia delle fonti normative di organizzazione, distinguendo tre livelli di fonti organizzative:

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

2. regolamenti governativi (adottati con d.p.r. su deliberazione del Consiglio dei ministri ai sensi dell'articolo 17, comma 4 bis, della legge 400/1988)¹ per l'individuazione degli uffici di livello dirigenziale generale (centrali e periferici), per la determinazione delle piante organiche, per l'organizzazione degli uffici di diretta collaborazione con i ministri e i sottosegretari di Stato;

3. decreti ministeriali di natura non regolamentare, per l'individuazione del numero e delle funzioni degli uffici dirigenziali non generali; si ricorda che ai sensi dell'articolo 4 del d.lgs. 29/1993, come modificato dal d.lgs. 80/1998, gli atti di organizzazione e le misure di gestione dei rapporti di lavoro sono assunte con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro.

2. L'organizzazione per dipartimenti

Fino ad un recente passato il modello di organizzazione per dipartimenti ha rappresentato uno strumento, di carattere straordinario, per l'accorpamento di quelle funzioni riconducibili ad un'unica, specifica e ben individuata missione del ministero: è quanto avvenuto nel Ministero dell'interno con il Dipartimento della pubblica sicurezza che, con la riforma del 1981 (legge 121) ha sostituito la vecchia dire-

⁽¹⁾ È opportuno precisare che i regolamenti di cui al comma 4 bis rientrano - quanto al procedimento di adozione - nella più ampia species dei regolamenti governativi previsti dal comma 2 dello stesso articolo 17 e, più precisamente, nel genus dei regolamenti governativi di organizzazione, previsti dal comma 1, lett. d). In quanto tali, i regolamenti di cui trattasi possono disciplinare le "materie non coperte da riserva assoluta di legge prevista dalla Costituzione" (comma 2).

zione generale omonima e nel Ministero di grazia e giustizia con l'istituzione del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria per effetto della legge 395/1990. Entrambi tali dicasteri, infatti, sono rimasti articolati, per le restanti strutture, in direzioni generali.

Già, però, con la legge n. 400/1988, la Presidenza del Consiglio è stata completamente articolata in dipartimenti. Successivamente lo sono stati il Ministero dell'università e della ricerca scientifica (legge 168/1989), ma con la previsione di servizi per lo svolgimento delle funzioni strumentali di supporto ai dipartimenti; il Ministero delle finanze (legge 358/1991), ma con il mantenimento di una direzione generale per i servizi amministrativi; il Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica (d.lgs. 430/1997) e il Ministero per le politiche agricole (d.lgs. 143/1997, ma è già un decreto attuativo delle deleghe dell'articolo 11 della legge "Bassanini").

In generale, comunque, il dipartimento rappresenta una struttura identificativa di funzioni omogenee per grandi aree di aggregazione. Più specificamente, secondo le coordinate dettate dal decreto legislativo n. 300/99, nel panorama organizzativo dei nuovi dicasteri la struttura dipartimentale si è caratterizzata per la peculiarità di riassumere in sé tutte le attività afferenti ad una determinata funzione, sia finali che strumentali (gestione del personale e dei beni strumentali, amministrazione della dotazione finanziaria). Sotto questo profilo, la struttura in questione si può accostare alle divisioni del modello organizzativo c.d. divisionale nelle organizzazioni private; si differenzia, inoltre, dalle direzioni generali perché queste non riassumono tutte le attività necessarie per la realizzazione di una missione dell'amministrazione, ma necessitano del concorso operativo delle direzioni che svolgono funzioni strumentali.

Sostanzialmente, per il legislatore delegato del d.lgs. 300/1999, il dipartimento si identifica con l'unità amministrativa che svolge tutte le attività e i compiti, sia finali che strumentali, finalizzati all'espletamento di una delle funzioni fondamentali di un ministero. L'articolo 5, comma 1, di tale decreto specificando tale nozione, identifica fra i compiti strumentali l'indirizzo e il coordinamento delle unità di gestione in cui si articolano i dipartimenti nonché l'organizzazione e la gestione delle risorse strumentali, finanziarie ed umane.

Sul punto, giova segnalare che lo stesso decreto legislativo n. 300/99 prevede, però, una parziale eccezione alla "onnicomprendività" della struttura dipartimentale con riferimento all'organizzazione del Ministero dell'economia e delle finanze. Invero, la norma che ne individua le aree funzionali (articolo 24) sulle quali si sono poi modellate le funzioni dei dipartimenti di tale Dicastero istituiti con i regolamenti di organizzazione, prevede anche un'autonoma area dei servizi generali di amministrazione (art. 24, lett. e).

I dipartimenti si articolano in uffici dirigenziali generali (corrispondenti alle attuali direzioni centrali), a loro volta articolati in uffici dirigenziali, variamente denominati.

Giova, infine, rammentare che il capo di ciascun dipartimento coordina, dirige e controlla gli uffici di livello dirigenziale generale compresi nel dipartimento stesso, al fine di assicurare la continuità delle funzioni dell'amministrazione ed è responsabile dei risultati complessivamente raggiunti dagli uffici da esso dipendenti, in attuazione degli indirizzi dettati dal ministro.

2.1 L'organizzazione per direzioni generali. Il segretario generale

L'organizzazione amministrativa tradizionale si caratterizza per una suddivisione dei ministeri in direzioni generali e, di queste, in direzioni centrali (articolate, a loro volta, in servizi, e questi in divisioni, fino alla cellula fondamentale della sezione o ufficio).

Siffatta formula è ancora presente nel panorama organizzativo ministeriale; il decreto legislativo n. 300/99 ha infatti previsto che i ministeri non articolati in dipartimenti (affari esteri, difesa e beni e attività culturali), sono divisi in direzioni generali, facenti capo ad un segretario generale, organo di vertice burocratico che ha la funzione di collegamento fra il Ministro e la struttura amministrativa sottostante.

Il segretario generale opera alle dirette dipendenze del ministro e provvede all'istruttoria per l'elaborazione degli indirizzi e dei programmi di competenza del ministro. Inoltre, il segretario assicura il coordinamento dell'azione amministrativa, coordina gli uffici del dicastero e vigila sulla loro efficienza, riferendone periodicamente al ministro.

Nei ministeri dipartimentalizzati nei quali già esisteva il segretario generale, questo è stato soppresso dall'articolo 6 del d.lgs. 300/1999.

Naturalmente, nei dicasteri articolati in direzioni generali, permane la tradizionale distinzione fra funzioni finali e funzioni strumentali che, invece, è da ritenersi superata nei ministeri dipartimentalizzati.

3. Aree funzionali e dipartimentalizzazione del Ministero dell'interno

Com'è noto, il d.lgs. n. 300 ha distribuito le attribuzioni del Ministero dell'Interno in quattro aree funzionali (articolo 14, comma 2), in relazione alle quali il regolamento di organizzazione degli uffici centrali di livello dirigenziale generale del Ministero stesso, approvato con d.P.R. 7 settembre 2001, n. 398, ha individuato quattro dipartimenti corrispondenti alle funzioni fondamentali dell'amministrazione dell'interno.

Più specificamente, il d.lgs. n. 300/99, dopo aver enunciato la "missione" del Ministero dell'interno, ha previsto quattro aree funzionali (art. 14, comma 2) e per l'esercizio dei compiti che esse racchiudono, un numero di dipartimenti non superiore a quattro (art. 15, comma 1), disciplinati ai sensi degli articoli 4 e 5 del medesimo decreto:

a) la prima di tali aree funzionali comprende, anzitutto, le funzioni inerenti al procedimento elettorale di costituzione degli organi degli enti locali e al funzionamento di tali organi; seguono le funzioni in materia di finanza locale e quelle relative ai servizi statali di cui sono responsabili i sindaci quali ufficiali di Governo e sui quali si esercita la vigilanza del Prefetto. Vi sono, infine, tutte le attività di collaborazione con gli enti locali, che attengono a tutta la vasta area dei rapporti e raccordi fra Stato ed enti locali nei settori più diversi.

b) la seconda area funzionale è quella della tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica e coordinamento delle forze di polizia. Si tratta di materie che trovano la propria disciplina nella legge n. 121/1981, le cui disposizioni, comprese quelle organizzative concernenti il dipartimento della pubblica sicurezza "restano ferme" anche dopo il d. lgs. n. 300/99 (art. 14, comma 4).

3) la terza area funzionale, che rappresenta l'essenza del Ministero dell'interno, comprende l'amministrazione generale ed il supporto dei compiti di rappresentanza generale del Governo sul territorio. Funzioni, queste, decisive per la comunicazione e lo snodo fra Governo e sistema delle autonomie.

4) la quarta area è quella afferente alla tutela dei diritti civili, ivi compresi quelli delle confessioni religiose, di cittadinanza e asilo.

Il Ministero svolge, inoltre, attraverso il corpo nazionale dei vigili del fuoco "anche gli altri compiti ad esso assegnati dalla normativa vigente, ad eccezione di quelli attribuiti all'Agenzia di protezione civile" (art. 14, comma 3).

4. Il decreto di organizzazione degli uffici centrali di livello dirigenziale generale del Ministero dell'interno

Al regolamento di organizzazione, approvato con d.P.R. n. 398/2001 è stato demandato il delicato compito di individuare le attribuzioni di ciascun dipartimento: compito che si è presentato sin da subito assai arduo laddove si consideri che le aree funzionali delineate dal d. lgs. n. 300 non comprendono tutte le funzioni rientranti nella "missione" del Ministero, di talchè, i dipartimenti, per coprire tutte le funzioni del Ministero, non potevano corrispondere sic et simpliciter alle quattro aree funzionali di cui all'art. 14, comma 2.

In attuazione di quanto disposto dal d.lgs. n. 300/99 il d.P.R. n. 398/2001 ha delineato l'organizzazione, a livello centrale, degli uffici del Ministero, prevedendo la loro articolazione in quattro dipartimenti:

- a) Dipartimento per gli affari interni e territoriali;
- b) Dipartimento della pubblica sicurezza;
- c) Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione;
- d) Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile.

4.1 In particolare: il Dipartimento per gli affari interni e territoriali

Il Dipartimento per gli affari interni e territoriali svolge le funzioni e i compiti spettanti al Ministero dell'interno nell'area dell'amministrazione generale, dando riconoscimento alle esigenze di supporto ai nuovi compiti svolti sul territorio dai Prefetti, proprio nella promozione della collaborazione tra Stato, Regioni ed Enti locali, secondo quanto previsto dall'art. 14 del d.lgs. n. 300/99.

Il Dipartimento si compone di otto direzioni centrali:

- 1) Direzione centrale per l'amministrazione generale e per gli uffici territoriali del Governo;
- 2) Direzione centrale per la documentazione e la statistica;
- 3) Direzione centrale per le autonomie;
- 4) Direzione Centrale dei servizi elettorali;
- 5) Direzione Centrale della finanza locale;
- 6) Direzione Centrale per i servizi demografici;
- 7) Direzione Centrale per le risorse umane;
- 8) Direzione centrale per le risorse finanziarie e strumentali.

Tra le molteplici esigenze alle quali il Dipartimento per gli affari interni e territoriali è chiamato a dare risposta in via prioritaria, vale evidenziare:

- la valorizzazione della funzione di "amministrazione generale" in riferimento all'amministrazione periferica dello Stato ed al sistema autonomistico. Vi rientrano tutte le attività di impulso, supporto, consulenza, raccordo nei riguardi degli UTG, sia per ciò che concerne le relazioni tra gli uffici periferici dello Stato che per ciò che riguarda la collaborazione da prestare alle regioni ed agli enti locali, nonché le attività di interlocuzione ed i rapporti con la Presidenza del Consiglio dei Ministri e con i Ministeri le cui strutture periferiche confluiscono negli UTG. A sottolineare la rilevanza delle funzioni di raccordo, di collaborazione, di assistenza e sostegno nei riguardi degli enti locali in relazione al processo riformatore dello Stato in senso federalista, il regolamento prevede che al Dipartimento sia preposto un Capo Dipartimento, coadiuvato da due Vice Capi, uno con funzioni vicarie e l'altro cui è affidata la responsabilità della Direzione centrale per l'amministrazione generale e per gli affari territoriali di governo;

- il ruolo che il Ministero è chiamato a svolgere nel settore dei servizi elettorali e di quelli demografici. Vi rientrano i servizi elettorali, le attività di controllo sugli organi degli enti locali, le questioni attinenti alla ineleggibilità e incandidabilità, le competenze in materia anagrafica, di stato civile, di carte di identità, etc.;

- la consulenza a favore degli UTG e degli enti locali in materia di applicazione di illeciti amministrativi nel settore della depenalizzazione e tutte le questioni in materia di finanza locale.

In coerenza con le previsioni del decreto legislativo n. 300/99, secondo le quali il numero massimo dei dipartimenti istituibili nell'Amministrazione dell'interno è di quattro, l'esercizio delle funzioni prima imputate alla Direzione Generale

per l'Amministrazione Generale e per gli Affari del personale e alla Direzione Generale dell'Amministrazione Civile sono state organicamente ricomposte in un'unica struttura di primo livello. Sicchè sono confluite nel Dipartimento per gli affari interni e territoriali sia la gestione del personale della carriera prefettizia e dei restanti ruoli dell'amministrazione civile dell'interno che le attività afferenti alla gestione delle risorse strumentali e finanziarie.

Dal Dipartimento, poi, dipende la Scuola superiore dell'Amministrazione dell'interno, quale istituto di formazione, qualificazione e aggiornamento del personale dell'Amministrazione civile dell'interno.

Ancora, nell'ambito del Dipartimento operano l'Ispettorato generale di amministrazione e l'Ufficio per i sistemi automatizzati.

All'Ispettorato generale di amministrazione sono attribuiti compiti in materia di controlli, ispezioni ed inchieste amministrative, su incarico del Ministro dell'Interno, su disposizione del Presidente del Consiglio dei Ministri, di altri Ministri o su richiesta dei Capi Dipartimento dell'Amministrazione dell'Interno. All'Ufficio è preposto un Capo dell'Ispettorato, coadiuvato da un numero di Ispettori generali non superiore a venticinque, di cui almeno quattro Prefetti.

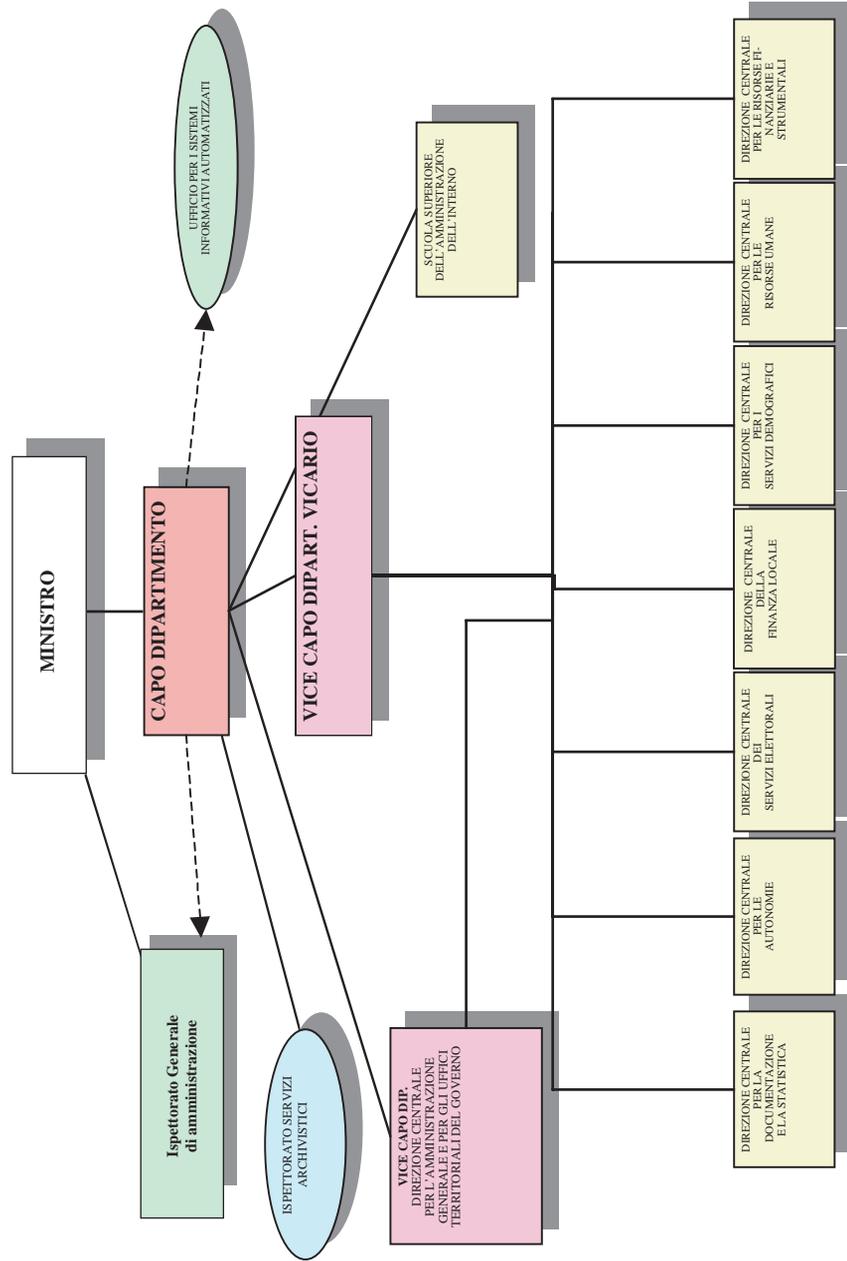
Relativamente alla collocazione dell'Ispettorato generale di Amministrazione nell'ambito del Dipartimento per gli affari interni e territoriali, giova rammentare che tale opzione è scaturita dalla richiesta formulata in tal senso dal Dipartimento della funzione pubblica e dal Dipartimento Affari Giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri, ad avviso dei quali la previsione di Uffici al di fuori dei singoli Dipartimenti non sarebbe ipotizzabile, alla luce del dettato di cui all'art. 15 del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300.

Tale collocazione vuole rispondere esclusivamente ad una finalità di semplificazione e ottimizzazione dell'organizzazione amministrativa che consente all'Ispettorato di avvalersi delle strutture del Dipartimento nell'ambito del quale è inserito; si tratta, in altre parole, di una dipendenza di carattere esclusivamente organizzativo e non funzionale. L'Ispettorato, infatti, in posizione di assoluta autonomia e alle dirette dipendenze del Ministero, svolge, tra l'altro, funzioni di controllo di regolarità amministrativa e contabile sugli Uffici centrali del Ministero e sugli Uffici periferici dell'amministrazione, ai sensi e nel rispetto delle disposizioni di cui agli art. 2 e 10, comma 2, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286.

Il rapporto funzionale diretto tra l'Ispettorato e Ministero è del resto ulteriormente confermato dal tenore letterale dell'articolo 3, che, al comma 5, prevede che esso svolge funzioni e compiti in materia di inchieste amministrative su incarico del Ministro dell'interno.

L'Ufficio per i sistemi informativi automatizzati, invece, ha compiti in materia di promozione, impiego delle tecnologie informatiche e coordinamento dei sistemi informativi automatizzati. Tale Ufficio, per il tipo di attività svolta, ha un ruolo che si rivolge alle varie strutture ministeriali. Ad esso è preposto un Direttore,

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI



responsabile dei servizi informativi automatizzati ai sensi dell'art. 10 del decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 39.

5. Le prime esigenze di rivisitazione degli ordinamenti ministeriali scaturenti dal decreto legislativo n. 300/99. La legge 6 luglio 2002, n. 137, recante “delega per la riforma dell'organizzazione del Governo e della Presidenza del Consiglio dei Ministri, nonché di enti pubblici”.

L'art. 1 della legge 6 luglio 2002, n. 137 recante “delega per la riforma dell'organizzazione del Governo e della Presidenza del Consiglio dei Ministri, nonché di enti pubblici” ha riaperto i termini per l'esercizio della delega a suo tempo conferita con la legge n. 59/97.

La delega contenuta all'art. 1 della legge n. 137/2002 consente al Governo di adottare, entro diciotto mesi dalla data in vigore della legge stessa, uno o più decreti legislativi, correttivi o modificativi di decreti legislativi già emanati ai sensi dell'art. 11, co. 1, lettere a), b), c), e d) della legge n. 59 sopra richiamata.

Della riapertura dei termini per l'esercizio della delega si sono già avvalsi il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ed il Ministero dell'ambiente che hanno provveduto a rivedere in modo incisivo oltre al proprio modello organizzativo anche le disposizioni concernenti i criteri organizzativi generali fissati per tutti i dicasteri.

In particolare, il decreto legislativo 6 dicembre 2002, n. 287, recante “Modifiche al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, concernente le strutture organizzative dei Ministeri, nonché i compiti e le funzioni del Ministero dell'ambiente e del territorio” ha introdotto norme modificative delle disposizioni di carattere generale contenute nell'art. 3 e nell'art. 6 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, prevedendo per i Ministeri la possibilità di articolarsi, alternativamente, in dipartimenti o in direzioni generali, e che nei Ministeri costituiti in dipartimenti non possa essere prevista la figura del Segretario generale, mentre per quelli strutturati in direzioni generali, l'istituzione di tale figura diventa facoltativa.

Non mancano perplessità in ordine alle suddette modifiche, considerato che con un decreto legislativo di riorganizzazione di un singolo dicastero si è provveduto a novellare norme che incidono direttamente sulla struttura organizzativa delineata per l'insieme delle pubbliche amministrazioni dal decreto legislativo n. 300, in quanto relative alle strutture organizzative di primo livello dei singoli Ministeri, nonché all'istituzione del Segretario generale.

Tuttavia, poichè il decreto legislativo di riorganizzazione del Ministero dell'Ambiente è stato emanato sulla base dell'art. 1 della legge 6 luglio 2002, n. 137, non vi è dubbio che le modifiche apportate dal provvedimento di riorganizzazione del Ministero dell'ambiente agli artt. 3 e 6 del decreto legislativo n. 300/1999, siano giuridicamente ineccepibili, in quanto il medesimo decreto n. 300 è stato emanato sulla base dell'art. 11 co. 1, della legge n.59 citata. Attesa, però, la portata delle modifiche, non può non osservarsi che sarebbe forse stato più opportuno inserirle nell'ambito di un disegno organico di riforma dell'impianto complessivo delle soluzioni organizzative dettate dal decreto legislativo n. 300.

Sempre in attuazione della riapertura dei termini della delega, prevista dalla legge n. 137/2002, il decreto legislativo 12 giugno 2003, n. 152 di riforma dell'organizzazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, ha disposto l'aumento delle aree funzionali di tale Dicastero e il passaggio dal modello per dipartimenti al modello per direzioni, con un consistente aumento di queste ultime (si passa da quattro dipartimenti a sedici direzioni generali).

5.1 La necessità di una prima revisione dell'organizzazione del Ministero dell'interno

Anche l'organizzazione dipartimentale, -con la previsione di un numero massimo di strutture di primo livello piuttosto esiguo se si consideri l'eterogeneità delle missioni istituzionali allo stesso attribuite- seguita per la nostra Amministrazione ha presto mostrato non poche criticità, che rendono necessarie alcune modifiche dirette ad assicurare la migliore funzionalità di alcune strutture, nel cui ambito gravitano competenze particolarmente complesse.

Il problema si è posto, in particolare, per il Dipartimento per gli Affari interni e territoriali, nel quale sono state allocate sia la Direzione centrale per le risorse umane che la Direzione Centrale per le risorse finanziarie e l'Ufficio Centrale per i Sistemi Informativi Automatizzati, con la conseguenza che tale Dipartimento finisce per essere prevalentemente assorbito da compiti serventi nei confronti dell'intera Amministrazione.

Al riguardo è opportuno considerare che già l'art. 15, comma 1, del d.lgs. n. 300/99, nel prevedere che il numero dei dipartimenti del Dicastero dell'interno non possa essere superiore a "quattro" (quante sono, cioè, le aree funzionali individuate dall'art. 14, comma 2), non contiene una clausola che è, invece, presente in tutte le altre disposizioni del d.lgs. n. 300 relative ai ministeri ordinati in dipartimenti, ossia quella per cui i dipartimenti debbono essere organizzati "in riferimento alle aree funzionali" per ciascuno di essi individuate dal d.lgs. n. 300/99. Tale asimmetria delle coordinate normative in materia trova giustificazione proprio nella natura composita e polifunzionale che caratterizza tale Dicastero, la cui disciplina organizzativa non può inquadarsi de plano in quella dettata dall'art. 5 del d.lgs. n. 300 per i dipartimenti dei vari ministeri in generale.

Non bisogna dimenticare che la logica sottesa alla determinazione delle attività facenti capo a ciascun Dipartimento deve essere quella dell'aggregazione orizzontale di settori che hanno tra di loro carattere di complementarità ed interdipendenza, in relazione alle missioni esplicitate nell'art. 14 del già richiamato d.lgs. n. 300/1999.

Ciò risponde al fatto che i dipartimenti costituiscono un nuovo modello organizzativo, mediante il quale si è voluto dare vita ad uno strumento capace di garantire, nell'ambito di funzioni omogenee attribuite alla competenza di ciascuna struttura, una visione complessiva delle problematiche comuni, la direzione unitaria, il coordinamento degli interventi, razionali metodologie operative, nonché un rapporto più immediato tra la fase di elaborazione delle proposte finalizzate alle scelte programmatiche e pianificatorie e la fase attuativa.

6. L'istituzione di un quinto dipartimento

Con il decreto legislativo 30 ottobre 2003, n. 317 (adattato ai sensi dell'articolo 1 della citata legge n. 137/2002) recante modifiche al decreto legislativo 300, concernente l'assetto organizzativo e funzionale del Ministero dell'interno, si è provveduto alla revisione delle strutture dipartimentali dell'amministrazione.

Il suddetto decreto è intervenuto sul decreto legislativo 300, apportando alcune modifiche sia alla individuazione delle aree funzionali sia all'organizzazione amministrativa centrale del Ministero.

Come sopra già accennato, l'attuale modello organizzativo delle strutture centrali del Ministero dell'interno è imperniato sull'accorpamento delle tradizionali direzioni generali in quattro dipartimenti, corrispondenti alle funzioni finali fondamentali, attribuite al ministero ai sensi dell'articolo 14 del decreto legislativo n. 300 citato. Disegno, questo, che ha rivelato limiti e difficoltà per la peculiarità dell'ordinamento dell'Amministrazione dell'interno.

A differenza degli altri dicasteri, infatti, il Ministero dell'Interno svolge compiti di interesse generale della comunità nazionale, attinenti l'ordine e la sicurezza pubblica, la salvaguardia e l'incolumità fisica delle persone e dei beni, la promozione e lo sviluppo delle comunità locali nonché la tutela dei cittadini.

Di qui, dunque, una legislazione di carattere speciale che concorre a definire un'Amministrazione di cui sono anima ed espressione le tre componenti tradizionali dell'amministrazione civile dell'interno, della Polizia di Stato e del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco.

Tuttavia, la riorganizzazione attuata ai sensi del citato decreto legislativo n. 300, sulla base della individuazione di aree di competenze omogenee, si è rivelata, nel tempo, funzionalmente non idonea in relazione al perseguimento della missione del Dipartimento degli Affari interni e territoriali.

Infatti, dei quattro dipartimenti previsti dal regolamento di organizzazione, il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione svolge esclusivamente compiti finali, mentre gli altri dipartimenti, Dipartimento della Pubblica Sicurezza e Dipartimento dei Vigili del Fuoco, del Soccorso pubblico e della Difesa civile, svolgono compiti finali e strumentali.

Le funzioni stesse, tuttavia, esauriscono la loro efficacia all'interno dei rispettivi Dipartimenti, risultando limitate, esclusivamente, al soddisfacimento dei bisogni strumentali connessi con le missioni istituzionali agli stessi demandate.

Questi due Dipartimenti, infatti, gestiscono anche il relativo personale, rappresentato dalla Polizia di Stato e dal Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco in funzione, rispettivamente, della tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica e della sicurezza sociale dei cittadini da qualsiasi tipo di aggressione, che riguardi l'incolumità fisica e dei relativi beni come, ad esempio, in occasione di calamità naturali.

Il Dipartimento Affari interni e territoriali, invece, si differenzia nettamente dagli altri dipartimenti. Ad esso, infatti, competono sia funzioni strumentali per il per-

seguimento degli interessi dell'intera amministrazione (il Dipartimento gestisce infatti il personale civile dell'amministrazione in servizio presso gli altri Dipartimenti e negli uffici periferici), sia compiti finali, rappresentati dall'organizzazione delle strutture centrali e periferiche dell'amministrazione, con particolare riguardo alle politiche del personale, nell'ottica della razionalizzazione e semplificazione degli uffici e dei procedimenti, nonché dalla promozione e dallo sviluppo delle comunità locali, in un quadro di più intensa collaborazione con il Governo locale che sempre più caratterizza il ruolo istituzionale degli Uffici del Governo sul territorio.

Si è già detto che, in conseguenza dell'adozione di tale modello organizzativo, il Dipartimento Affari interni e territoriali, che dovrebbe avvalersi delle proprie risorse per la realizzazione compiuta del sistema delle autonomie, finisce in realtà per essere prevalentemente assorbito dalle esigenze di natura strumentale dell'intera amministrazione.

Infatti, alla Direzione centrale delle risorse del personale e alla Direzione centrale delle risorse finanziarie e strumentali, allocate all'interno del Dipartimento, sono demandati tutti i compiti afferenti alle risorse umane, finanziarie e strumentali, che interessano in senso trasversale l'intera Amministrazione, e non solo il Dipartimento nel quale sono inserite.

L'istituzione di un nuovo Dipartimento, cui sono attribuiti compiti tipicamente strumentali, quali la gestione delle risorse e la formazione, non pare contraddire il modello organizzativo della pubblica amministrazione previsto dalla legge 15 marzo 1997, n. 59, e dai conseguenti decreti legislativi n. 300 citato e n. 303/1999, relativo all'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, emanati entrambi a norma dell'art. 11, comma 1, lett. a), e dell'art. 12 della legge 59.

Infatti, nell'ambito di diversi Dicasteri già operano macro strutture cui sono conferite funzioni strumentali. È il caso del Ministero della giustizia, ove opera il Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi (D.P.R. 6 marzo 2001, n. 55), nonché del Ministero dell'economia e delle finanze, presso cui è istituito il Dipartimento dell'amministrazione generale del personale e dei servizi (D.P.R. 24 aprile 1998, n. 154, successivamente modificato con il D.P.R. 22 marzo 2001, n. 147).

Peraltro, anche nell'ambito della Presidenza del Consiglio sono stati istituiti il Dipartimento per le risorse umane e l'organizzazione e il Dipartimento per le risorse strumentali (D.P.C.M. del 23 luglio 2002).

Alla luce della anzidette considerazioni, sembra quindi giunto il momento per un ripensamento delle funzioni svolte dal Ministero dell'interno, così come sono state individuate dal decreto legislativo n. 300 del 1999.

A tal fine, si è reso necessario superare quella che appare una sostanziale rigidità del modello organizzativo disegnato dal d.lgs. n. 300, il quale, come si è visto, prevede comunque, quali strutture di primo livello nei ministeri, in via alternativa, i dipartimenti o le direzioni generali, e presuppone una distinzione, a monte, fra funzioni strumentali e funzioni finali (art. 5 del decreto) che mal si concilia con

la specificità ordinamentale dell'Amministrazione dell'interno.

Si è conseguentemente provveduto a modificare l'art. 14, comma 2, del decreto legislativo n. 300, aggiungendo fra le aree funzionali una specifica area che include le materie delle politiche del personale, anche con riguardo alle relative attività formative, della organizzazione delle strutture centrali e periferiche dell'amministrazione, e della gestione delle risorse strumentali e finanziarie del Ministero.

Peraltro, può osservarsi che disposizioni non dissimili, relative alle aree funzionali dei Ministeri della giustizia e dell'economia e delle finanze, sono contenute dall'art. 16, co. 3, lett. b), e dall'art. 24, co. 1, lett. e), del d. lgs. 300 del 1999, che individuano le aree della gestione del personale e della gestione delle risorse dei dicasteri citati.

Successivamente, occorrerà ridisegnare le strutture dipartimentali, principalmente al fine di restituire pienezza di funzioni al Dipartimento per gli Affari interni e territoriali, sollevandolo da quei compiti tradizionalmente reputati "strumentali", non conformi alla propria missione istituzionale.

Di qui la necessità di istituire un nuovo Dipartimento che si occupi di implementare idonee politiche del personale dell'Amministrazione dell'interno, una realtà certamente complessa e per certi versi frammentata, che rappresenta la risorsa fondamentale e necessaria per il funzionamento della macchina amministrativa, sia in sede centrale che periferica, di talché venga sempre garantito l'esercizio organico delle funzioni tipiche dell'amministrazione dirette alla tutela degli interessi generali della comunità nazionale e attinenti all'ordine e alla sicurezza pubblica, alla salvaguardia e all'incolumità fisica delle persone e dei beni, alla promozione e allo sviluppo delle comunità locali, com'è tradizione del Ministero dell'interno.

L'operazione è stata realizzata anche in considerazione e con l'ausilio del dato normativo: l'art. 1 della legge 137/2002 infatti specifica che nell'esercizio della delega, il Governo deve attenersi ai principi e criteri direttivi indicati dall'art. 12 della legge n. 59/1997, il quale prevedendo la possibilità di far ricorso al modello dipartimentale fissa la sola condizione del rispetto di criteri di omogeneità, complementarietà e di organicità (art. 12, co. 1, lett. g) della legge 59/1997), che, è evidente, sono sottesi anche alla nuova ipotesi organizzativa.

Conseguentemente, il decreto n. 317/2003 contempla una modifica anche dell'art. 15, comma 1, del decreto legislativo n. 300, prevedendo che il Ministero dell'Interno possa organizzarsi sulla base di cinque dipartimenti, anziché degli attuali quattro.

La definizione puntuale dei compiti e l'articolazione del nuovo dipartimento sarà contenuta nel regolamento di modifica del d.p.R. n. 398/2001, già in corso di predisposizione, che riordinerà alla luce del recente legislativo n. 317/2003, gli uffici centrali di livello dirigenziale generale del Ministro dell'Interno.

PIANIFICAZIONE
E
CONTROLLO



Direttiva 2003 per l'attività amministrativa e per la gestione

Monitoraggio dell'attuazione al 31 maggio 2003

(a cura del Servizio di Controllo Interno)

La direttiva annuale per l'attività amministrativa e per la gestione 2003 prevede l'attivazione a regime di un monitoraggio sullo stato di attuazione degli obiettivi strategico-operativi (due rilevazioni infra-annuali, con scadenza il 31 maggio e il 30 settembre, e una a consuntivo al 31 dicembre 2003) sia nei riguardi dei Dipartimenti che delle Prefetture — UTG.

La verifica si basa sempre, in assenza di un sistema di controllo di gestione, sui riferimenti dei Capi Dipartimento e dei Prefetti - titolari di UTG in ordine allo stato di realizzazione degli obiettivi/progetti.

1. Dipartimenti

➤ nella realizzazione delle 6 priorità politiche indicate dal Sig. Ministro nella Direttiva e del sistema di obiettivi che ne consegue, si registra, in generale, un soddisfacente grado di realizzazione (v. grafici da n. 1 a n. 5, in cui è compreso anche l'apporto delle Prefetture - UTG alla realizzazione di n. 19 obiettivi operativi sui 76 complessivi). In alcuni casi ("Poliziotto, carabiniere, vigile di quartiere"; "Sperimentazione nuovi criteri per il piano coordinato di controllo del territorio") si è ottenuta addirittura un'anticipazione sui tempi previsti di estensione della sperimentazione iniziale;

➤ nei pochi casi in cui non si è ottenuto pienamente il risultato intermedio atteso, sono state fornite esaurienti motivazioni, legate per lo più a sopravvenute difficoltà di carattere economico-finanziario e/o normativo;

➤ emerge la necessità di un perfezionamento della qualità tecnica dei programmi attuativi (dovranno essere maggiormente curati la scansione delle singole fasi, la loro temporalizzazione, i risultati intermedi attesi e i relativi costi);

➤ gli obiettivi considerati non esauriscono completamente l'attività annuale dei CRA, rilevando anche i risultati, autonomamente monitorati, relativi agli ulteriori obiettivi gestionali assegnati ai dirigenti dai Capi Dipartimento, in coerenza con le priorità politiche e gli obiettivi strategico-operativi definiti in Direttiva.

2. Prefetture - UTG

La Direttiva 2003 prevede la diretta partecipazione delle Prefetture — UTG a n. 19 obiettivi operativi e demanda ai Prefetti - Titolari di UTG anche l'assegnazione ai dirigenti degli altri obiettivi operativi ritenuti necessari all'espletamento dei compiti istituzionali e al miglioramento della funzionalità della propria struttura, purché in coerenza con le priorità politiche e gli obiettivi strategici/operativi definiti in Direttiva.

2.1 Partecipazione delle Prefetture — UTG all'attuazione della Direttiva annuale

➤ il campione esaminato è costituito da n. 51 Prefetture U.T.G, di cui il 50% appartenenti all'area del NORD Italia, il 23% appartenenti all'area del CENTRO Italia, il 27% appartenenti all'area del SUD e delle ISOLE. Sono rappresentati 8 capoluoghi di regione e tutte le Prefetture — UTG delle regioni Trentino Alto Adige, Friuli Venezia Giulia, Umbria e Marche;

➤ il più alto livello di partecipazione delle Prefetture - UTG è stato riscontrato in relazione a tre degli obiettivi connessi al rafforzamento del sistema nazionale di sicurezza (Poliziotto, carabiniere e vigile di quartiere; Sperimentazione nuovi criteri per il piano coordinato di controllo del territorio; Aggiornamento dei criteri di assegnazione, modifica e revoca delle misure di protezione individuale) cui è stata conferita vasta estensione sul territorio (il primo ed il terzo interessano tutti gli UTG, mentre il secondo è stato sperimentato su 54 province);

➤ la partecipazione delle Prefetture — UTG ai 19 obiettivi operativi ha evidenziato, comunque, che la nuova metodologia di programmazione deve ancora consolidarsi, perfezionando i meccanismi e le modalità di tempestivo ed esauriente raccordo tra le strutture centrali titolari degli obiettivi e le Prefetture - UTG coinvolte nell'attuazione;

➤ ciò consentirebbe di superare un qualche “disallineamento” che a volte emerge tra la reportistica pervenuta dagli Uffici centrali ed i riferimenti delle Prefetture, come ad esempio quando sono segnalate iniziative autonome in sede locale, al di fuori del previsto coordinamento ministeriale sancito dalla Direttiva (es. “Allestimento, potenziamento ed adeguamento delle sale operative integrate di difesa civile presso le Prefetture-UTG”; “Realizzazione di stadi polifunzionali”; “Corsi di abilitazione per ufficiali di stato civile”; “Sperimentazione, in contesti limitati, di strumenti di valutazione della qualità dei servizi”).

➤ in altri casi (“Impulso e monitoraggio dell'attività delle Conferenze permanenti presso le Prefetture UTG”; “Monitoraggio dell'attività dei Consigli territoriali dell'immigrazione”; “Riassetto organizzativo delle Prefetture-UTG e l'istituzione dello Sportello Unico per l'Immigrazione”) si è registrato un uso ancora incerto degli strumenti programmatori e di monitoraggio.

2.2 Programmazione gestionale operativa delle Prefetture - UTG

➤ la programmazione “propria” delle singole sedi, finalizzata anche ad una prima sperimentazione del controllo di gestione extracontabile, è stata organizzata secondo le aggiornate missioni istituzionali, finali e strumentali, coincidenti sostanzialmente con il nuovo assetto organizzativo delle Prefetture - UTG di cui al D.M. 18 novembre 2002 (il rapporto quantitativo degli obiettivi operativi afferenti alle singole missioni istituzionali risulta dal grafico n. 6). La stessa programmazione integra il complesso degli obiettivi della Direttiva cui hanno partecipato i Prefetti - titolari di UTG;

➤ anche per tale programmazione, il primo monitoraggio al 31 maggio 2003 ha riguardato il 50% delle sedi;

➤ il grado di realizzazione degli obiettivi “propri” delle Prefetture - UTG risulta dal grafico n. 7;

➤ il grafico n. 8 evidenzia gli obiettivi più ricorrenti programmati nell'ambito delle singole missioni istituzionali;

➤ i ritardi determinatisi in alcune sedi nell'avvio della nuova organizzazione hanno influito negativamente sulla tempestività della programmazione, che non si è ancora realizzata nella totalità delle sedi (attualmente ha programmato i propri obiettivi operativi circa il 75% delle sedi; tra quelle ancora mancanti sono compresi alcuni tra i più grandi capoluoghi);

➤ più in generale, si deve constatare che il rispetto dei tempi, fondamentale nella gestione per obiettivi e nella cultura manageriale, non è ancora un valore completamente acquisito;

➤ sotto il profilo dell'adeguamento alle indicazioni metodologiche fornite da questo Servizio, si è registrato un apprezzabile sforzo per introdurre indicatori di misurazione dei risultati ed un buon livello di realizzazione degli obiettivi;

➤ nel merito della programmazione, emerge che l'attuale assetto contabile limita in qualche misura, con particolare riferimento all'utilizzo delle risorse finanziarie, la piena capacità programmatica delle Prefetture — UTG che spesso, comunque, ove possibile, ricorrono a sinergie operative con altri livelli di Governo sul territorio;

➤ la gran parte degli obiettivi insiste, anche nell'anno in corso, per circa il 60% sui temi del miglioramento organizzativo interno. Tale circostanza, che in linea generale denota un'apprezzabile sensibilità alle esigenze di cambiamento, richiederebbe una “regia” centrale per essere meglio indirizzate sulla realizzazione, innanzi tutto, delle priorità politiche dell'Amministrazione.

3. Proposte

Le risultanze del monitoraggio consigliano uno sviluppo delle linee evolutive del sistema secondo le seguenti direttrici:

➤ avviare un più strutturato coinvolgimento dei Prefetti — titolari di UTG sia nella fase di impostazione delle strategie, sia in tutte le successive fasi del processo di pianificazione e controllo, implementandone la massima comunicazione;

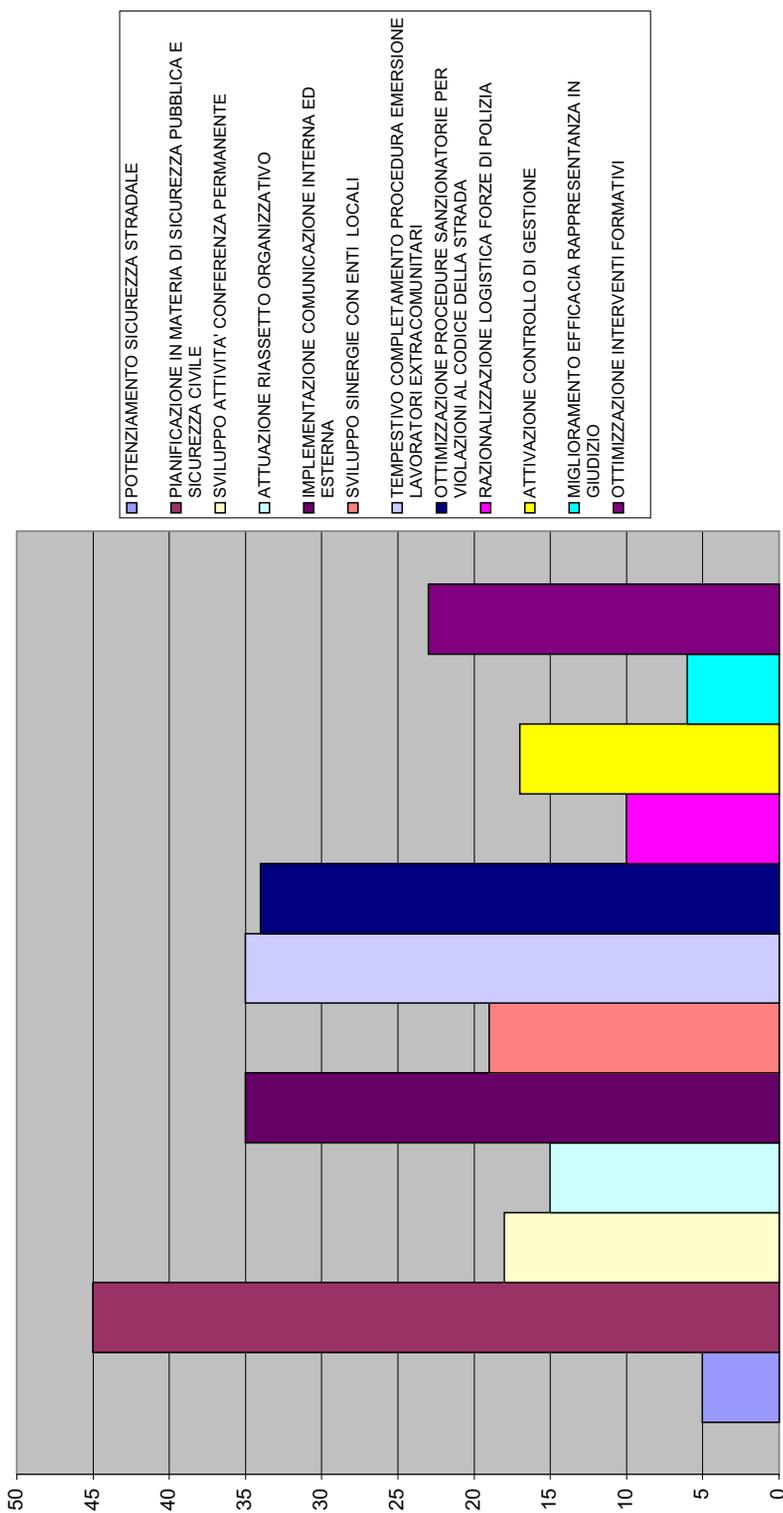
➤ realizzare la necessaria integrazione tra i diversi documenti di programmazione economico-finanziaria (es. bilancio di previsione, legge finanziaria) e la direttiva annuale, nonché un sempre più stretto legame della programmazione annuale con l'attuazione del Programma di Governo. La valorizzazione degli obiettivi è, infatti, indispensabile: a) per un costante monitoraggio dell'impiego delle risorse; b) per introdurre tempestivamente i correttivi necessari alla gestione; c) per una più documentata definizione delle esigenze finanziarie dei successivi esercizi; d) per i richiesti riferimenti da fornire periodicamente anche all'Ufficio per l'Attuazione del Programma di Governo;

➤ potenziare le unità di controllo di gestione di recente costituite presso le Prefetture —UTG, perché possano svolgere un significativo ruolo di orientamento e supporto ad una più efficace programmazione da parte del Prefetto, in stretto raccordo con i centri di responsabilità del Ministero. A tale riguardo si impone una riflessione sull'attuale assetto organizzativo della funzione di controllo di gestione, sia al centro che presso le Prefetture — UTG:

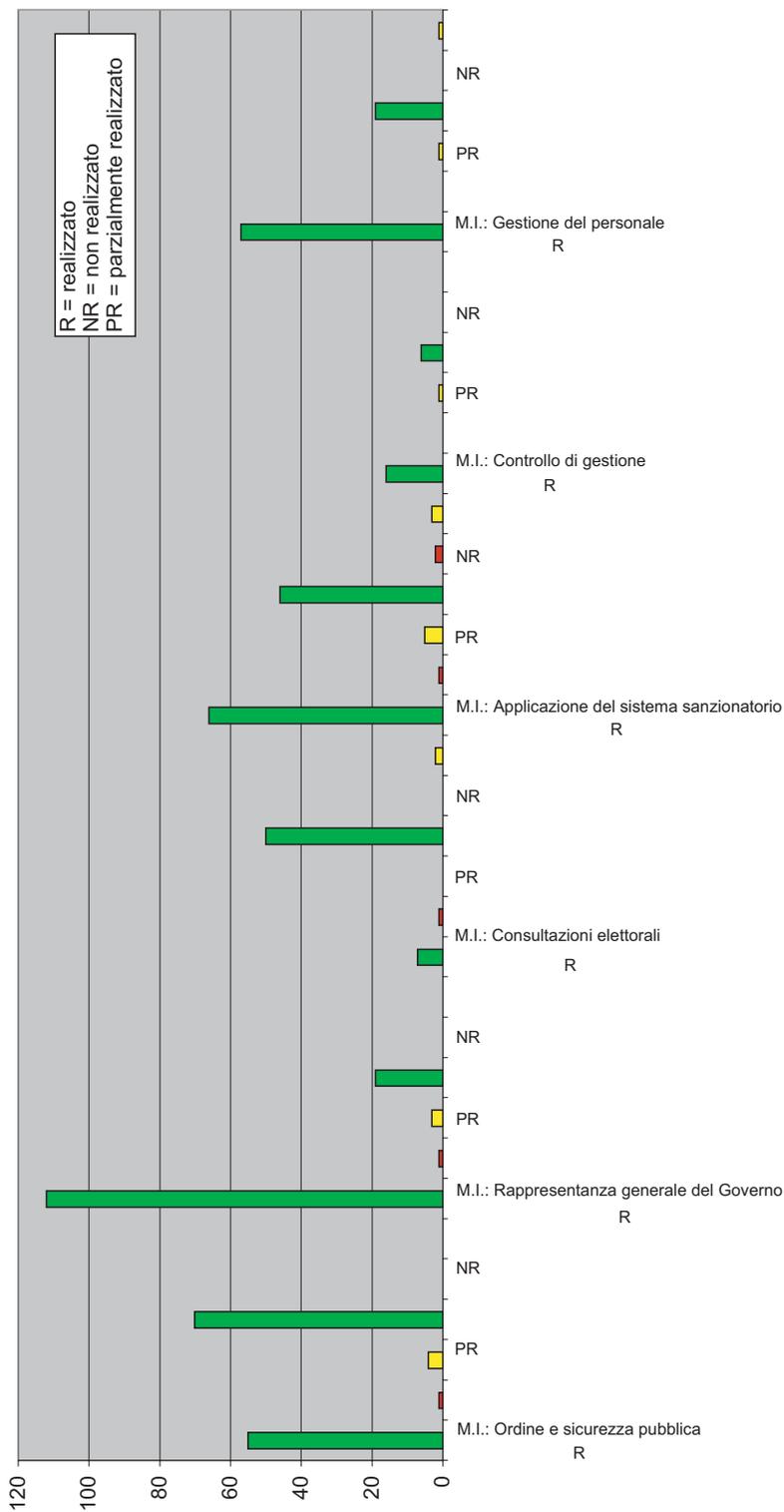
- al centro si tratta sostanzialmente di uniformare in tutti i Dipartimenti le strutture di supporto al processo di pianificazione e controllo spettante ai Capi Dipartimento, attualmente regolamentati in modo differenziato;

- analoga esigenza di omogeneizzazione sussiste presso le Prefetture — UTG dove si rileva che al supporto della funzione di controllo di gestione, spettante al Prefetto, non è attualmente dedicato nelle sedi di grandi dimensioni (a differenza che nelle sedi medio — piccole), il funzionario titolare del massimo livello di responsabilità di coordinamento amministrativo. Tale situazione può incidere negativamente sulla piena adeguatezza di detto supporto alla complessità del processo di programmazione e controllo.,

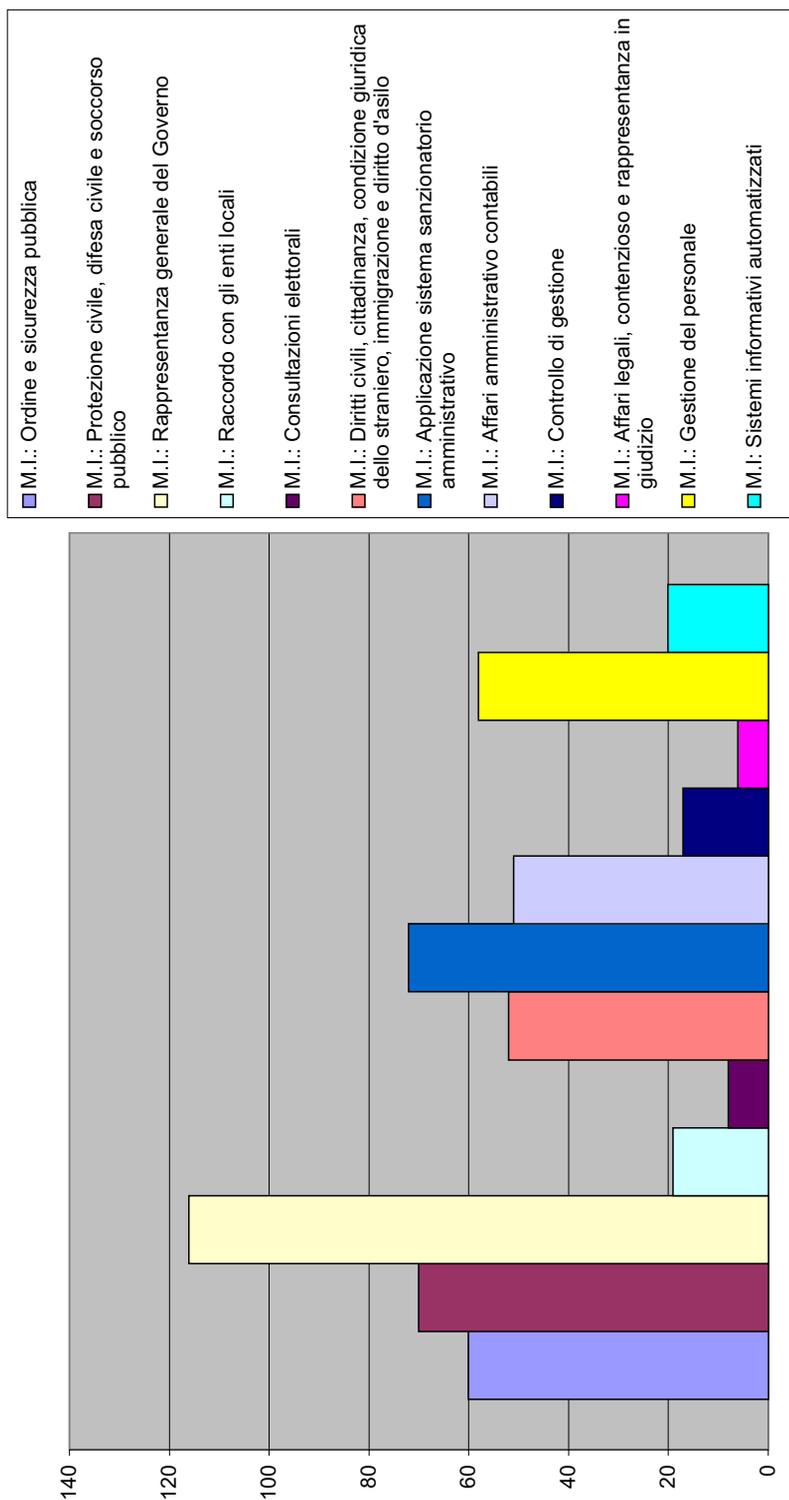
EVIDENZIAMENTO DEI PIU' RICORRENTI OBIETTIVI ELABORATI DALLE PREFETTURE -UTG NELL'AMBITO DELLE MISSIONI ISTITUZIONALI



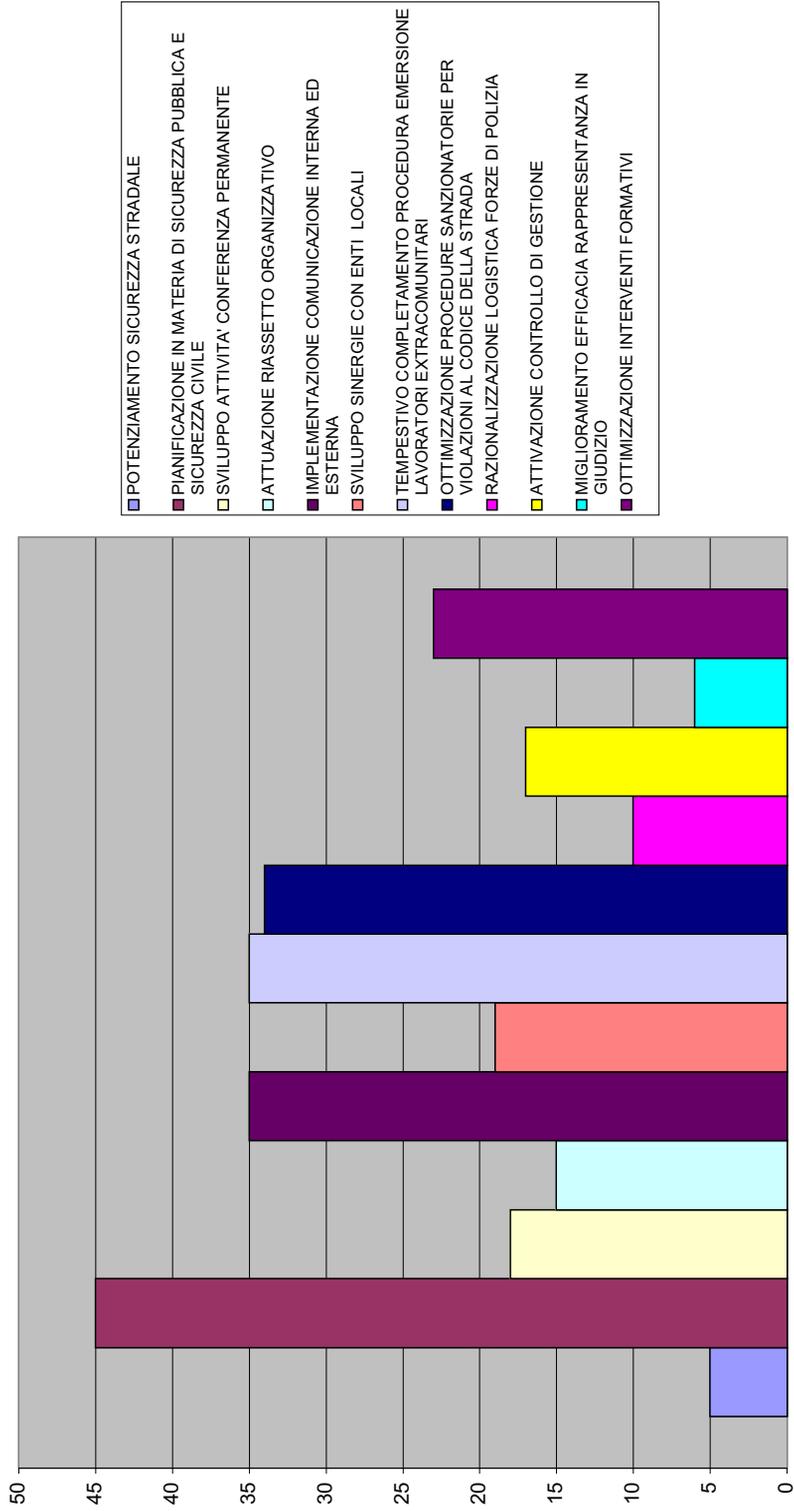
GRADO ATTUAZIONE OBIETTIVI PROPRI PREFETTURE - UTG ELABORATI IN COERENZA CON PRIORITA' POLITICHE DIRETTIVA GENERALE PER L'ATTIVITA' AMMINISTRATIVA E PER LA GESTIONE DISTINTI PER MISSIONI ISTITUZIONALI



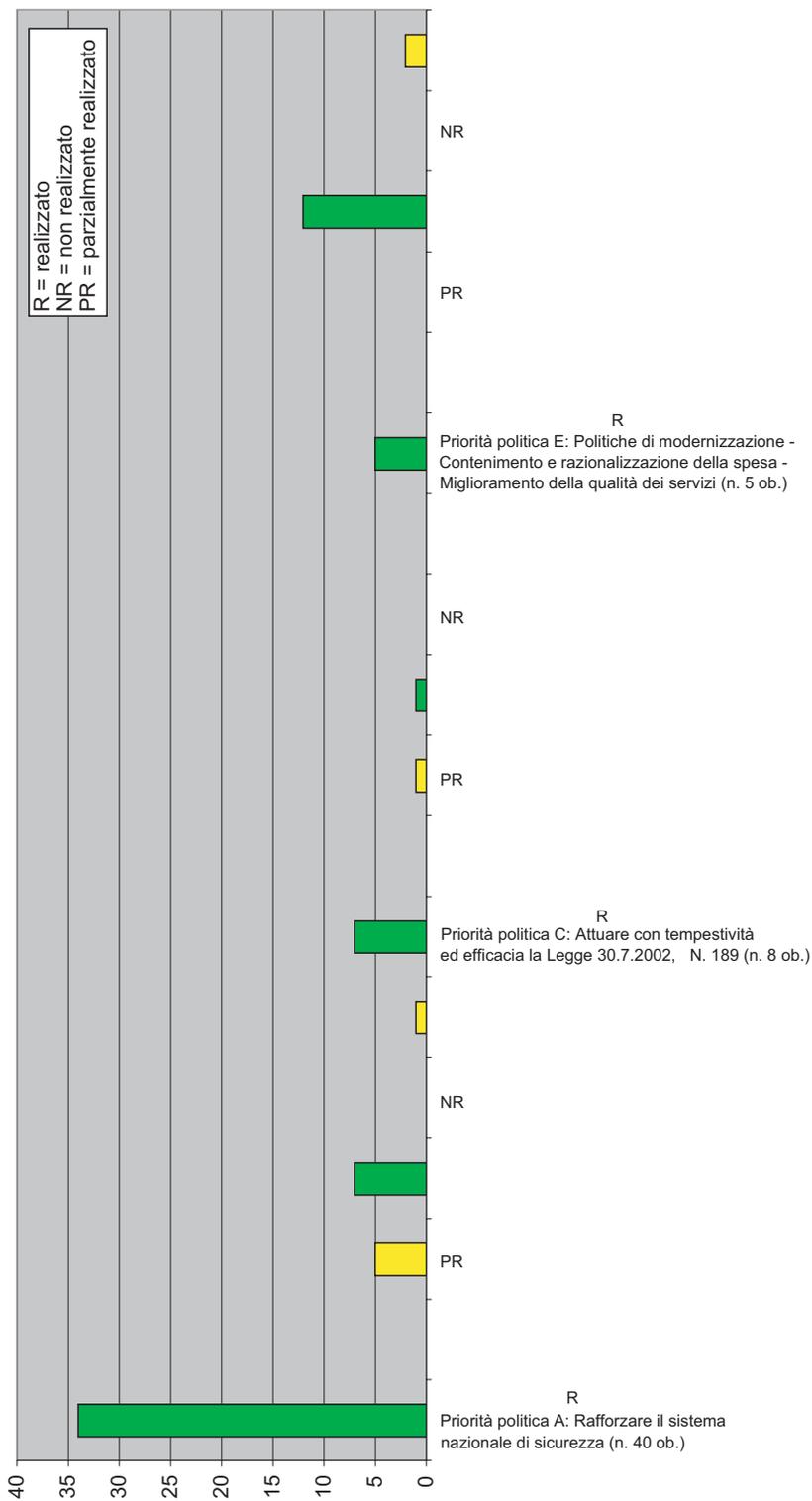
OBIETTIVI PREFETTURE - UTG ELABORATI IN COERENZA CON PRIORITA' POLITICHE DELLA DIRETTIVA GENERALE PER L'ATTIVITA' AMMINISTRATIVA E PER LA GESTIONE DISTINTI PER MISSIONI ISTITUZIONALI



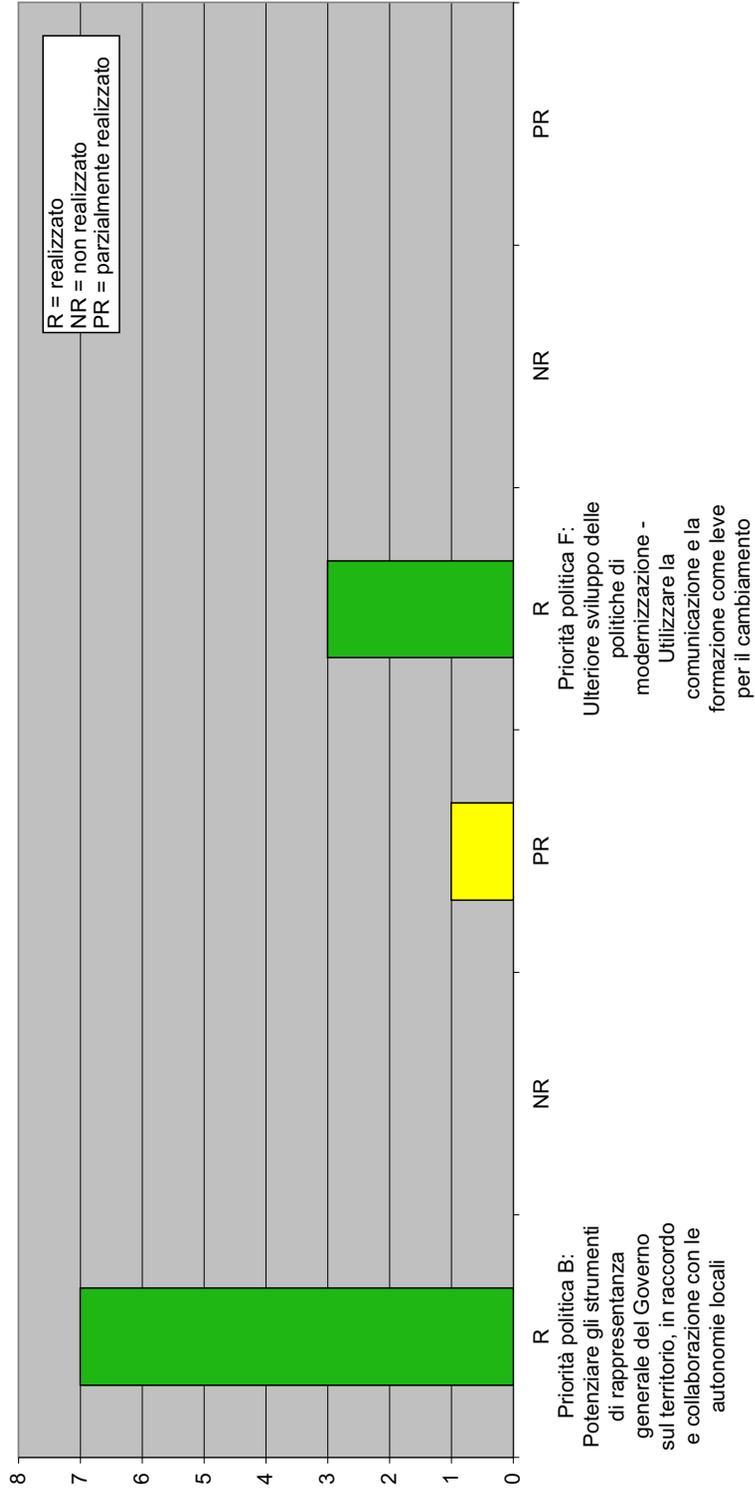
EVIDENZIAMENTO DEI PIU' RICORRENTI OBIETTIVI ELABORATI DALLE PREFETTURE -UTG NELL'AMBITO DELLE MISSIONI ISTITUZIONALI



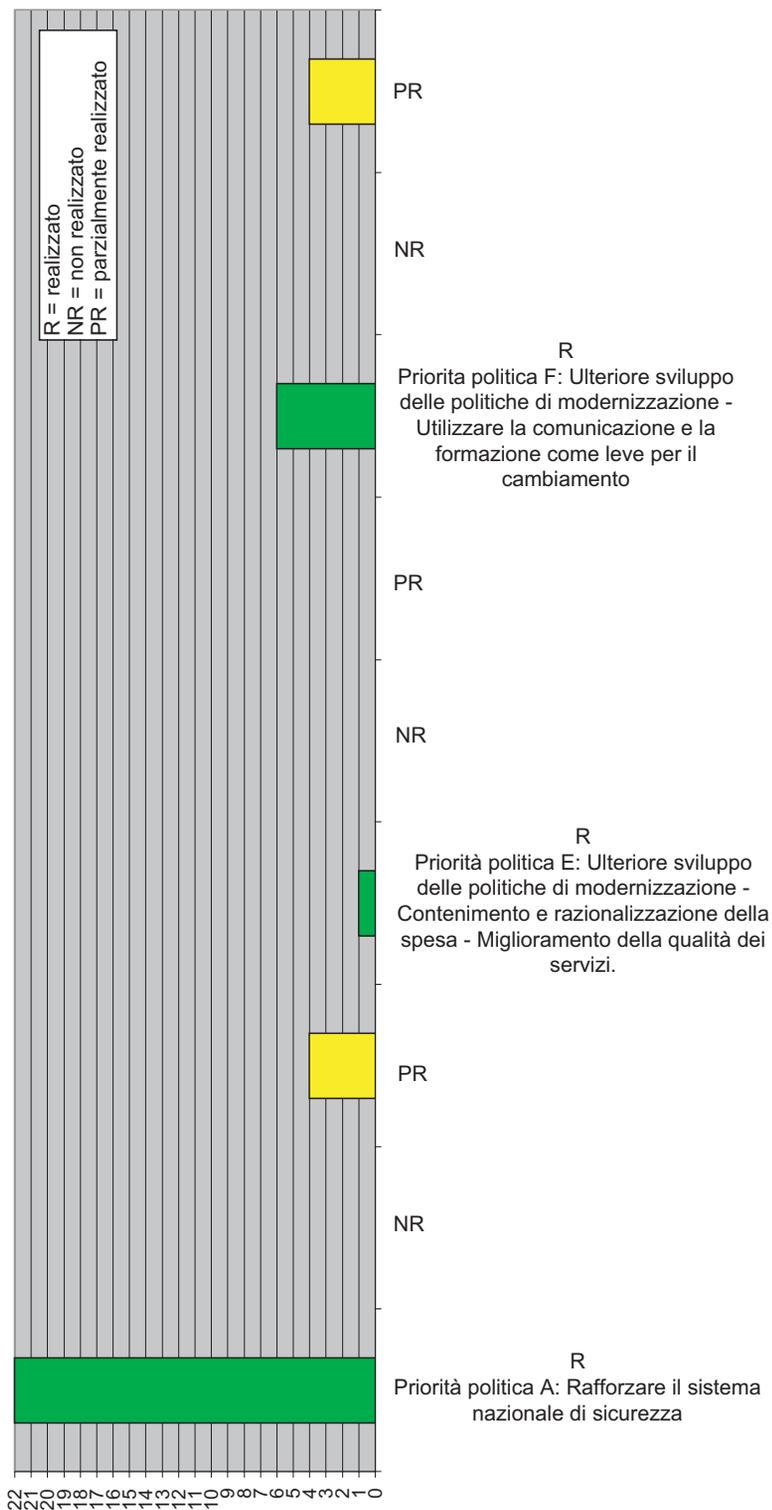
GRADO ATTUAZIONE OBIETTIVI DIRETTIVA 2003 PER L'ATTIVITA' AMMINISTRATIVA E PER LA GESTIONE DISTINTI PER PRIORITA' POLITICHE



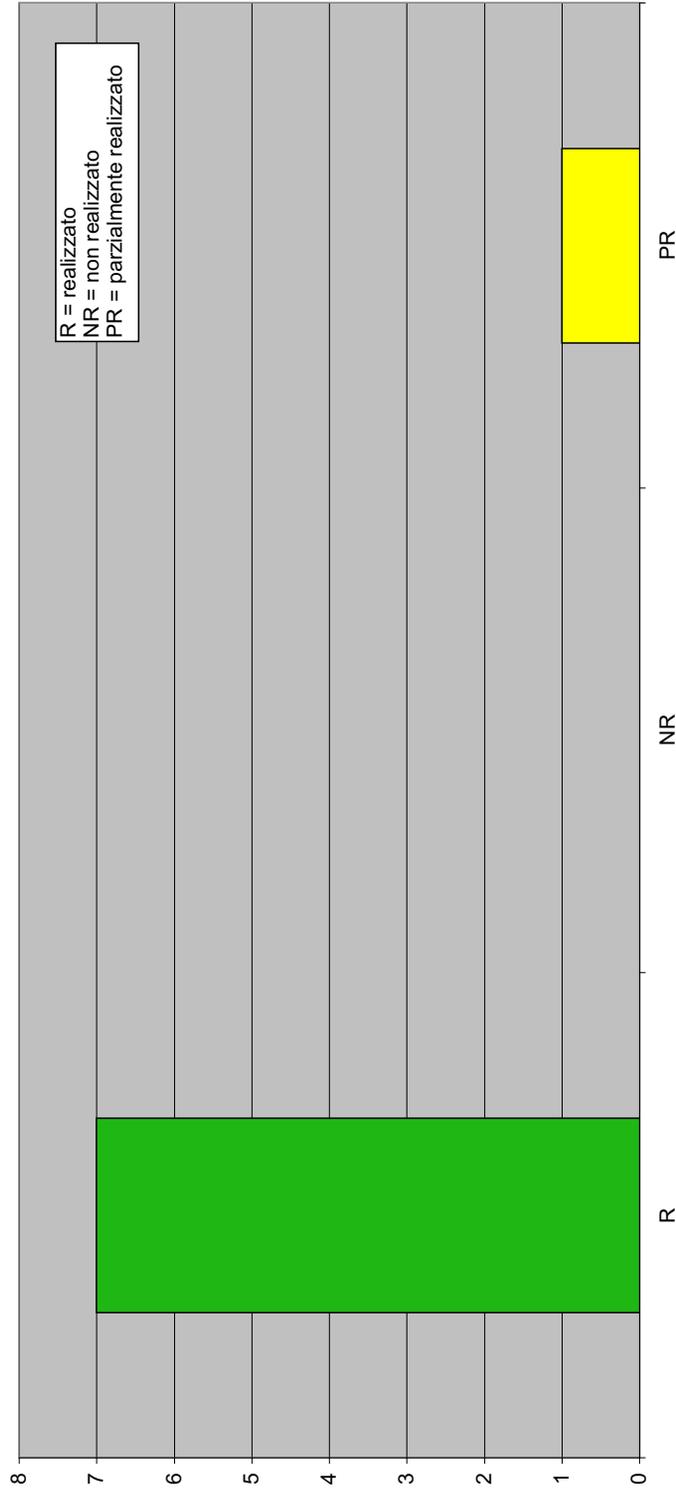
**DIRETTIVA 2003 PER L'ATTIVITA' AMMINISTRATIVA E PER LA GESTIONE
DIPARTIMENTO AFFARI INTERNI E TERRITORIALI
Grado attuazione obiettivi distinti per priorità politiche**



**DIRETTIVA 2003 PER L'ATTIVITA' AMMINISTRATIVA E PER LA GESTIONE
DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA
Grado attuazione obiettivi distinti per priorità politiche**

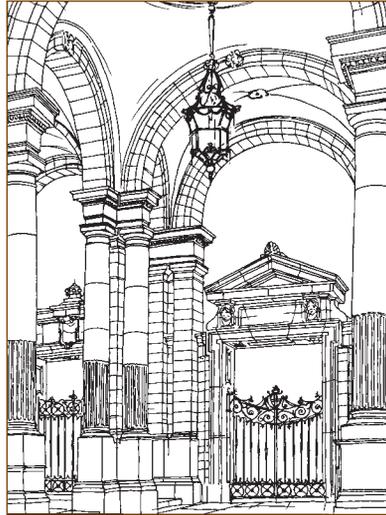


**DIRETTIVA 2003 PER L'ATTIVITA' AMMINISTRATIVA E PER LA GESTIONE
DIPARTIMENTO PER LE LIBERTA' CIVILI E L'IMMIGRAZIONE**
Grado attuazione obiettivi distinti per priorità politiche



R
Priorità politica C: Attuare con tempestività ed efficacia la Legge 30.7.2002, N. 189, recante nuove norme in materia di immigrazione e di asilo

RELAZIONI PARLAMENTARI



Informativa urgente sulle minacce di matrice terroristica rivolte al Segretario generale della CISL

Giuseppe Pisanu

Seduta dell'Assemblea del 5 giugno 2003 - Camera dei Deputati

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca lo svolgimento di un'informativa urgente del Governo sulle minacce di matrice terroristica rivolte al segretario generale della CISL e sugli atti di intimidazione nei confronti di organizzazioni sindacali.

Dopo l'intervento del Ministro dell'interno, onorevole Pisanu, interverranno i rappresentanti dei gruppi in ordine decrescente, secondo la rispettiva consistenza numerica, fino ad un massimo di 10 minuti ciascuno. È previsto un tempo aggiuntivo per il gruppo misto.

(Intervento del Ministro dell'interno)

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

BEPPE PISANU, Ministro dell'interno. Signor Presidente, onorevoli Colleghi, nella seconda metà di maggio a Milano, Gorizia e Pontedera sono stati diffusi tre diversi volantini intestati ad organizzazioni eversive e riguardanti le tematiche del lavoro. Tutti e tre contenevano accuse e minacce nei confronti di Savino Pezzotta e della CISL.

Questi episodi sono gli ultimi, e non certo i più gravi, di una lunga sequela di violenze che si è venuta progressivamente infittendo dal luglio dello scorso anno, e precisamente a partire dal ritrovamento, dinanzi all'ingresso della sede CISL di Monza, di un ordigno esplosivo di fattura artigianale, fortunatamente inesplosivo.

Mentre mi accingo ad informare la Camera sullo stato dei fatti e sugli interventi sin qui compiuti, avverto anche la necessità di una più vasta e comune riflessione sull'insieme delle minacce eversive che hanno preso di mira il mondo del lavoro. Per quanto riguarda gli avvenimenti dai quali è scaturita la richiesta dell'odierna informativa, preciso quanto segue.

Il 21 maggio scorso un volantino a firma nuclei comunisti rivoluzionari è pervenuto alla sede di Radio

popolare a Milano e alle rappresentanze sindacali della Fincantieri di Venezia, della Zanussi di Susegana, della FIAT di Torino e dell'Ansaldo di Milano. In esso si rivendica l'attacco della notte del 12 maggio scorso alla sede di Forza Italia in viale Monza, si richiamano le recenti lotte operaie, in difesa del posto di lavoro e contro l'abolizione dell'articolo 18 dello statuto dei lavoratori, e viene aspramente criticata, cito testualmente: "l'adesione della CISL e della UIL al progetto neocorporativo del Governo reazionario".

Due giorni dopo, il 23 maggio 2003, è stato recapitato alla sede CISL di Staranzano (Gorizia) un volantino intestato brigate rosse-partito comunista combattente, ma ritenuto di dubbia paternità. Il documento contiene aspre critiche alla stessa CISL, colpevole di avere sottoscritto il nuovo contratto di lavoro dei metalmeccanici, ed un incitamento testuale "ad utilizzare le bombe al fine di intimidire la società fascista ispirata da Pezzotta".

Il 26 maggio è pervenuto al consiglio di fabbrica della Piaggio di Pontedera un volantino recante nell'intestazione una frase virgolettata: "La nostra azione nel progetto BR-PCC". Nel testo si sostiene che il superamento della concertazione come metodo di ricerca dell'accordo tra le parti è il frutto di forzature operate dalla maggioranza di Governo, dalla Confindustria e da alcuni sindacati di regime, in particolare la CISL e la UIL.

Il documento si conclude con una dedica ad Umberto Catabiani, brigatista rosso rimasto ucciso nel 1982 a Lucca nel corso di un conflitto a fuoco con le forze dell'ordine.

Da ultimo, avanti ieri, sono stati recapitati per posta alla CISL di Lecce alcuni fogli recanti, tra l'altro, il simbolo delle brigate rosse e la sigla "partito comunista combattente", nonché scritte che dicono testualmente "Pezzotta servo di Berlusconi" e "Casa delle libertà uguale casa del fascio".

Poco più di un mese fa, il 25 aprile, Pezzotta era stato contestato con urla e fischi da giovani aderenti all'area antagonista ed altri partecipanti alla manifestazione per la liberazione in piazza del Duomo in Milano. Al 26 marzo scorso risale, invece, il ritrovamento presso una cabina telefonica di Mestre di un volantino a firma "nuclei territoriali anti-imperialisti" in cui si afferma, tra l'altro, che "i nuclei territoriali anti-imperialisti - partito comunista combattente colpiscono oggi nel cuore delle loro contraddizioni il volto dichiaratamente antiproletario di questo esecutivo e di questo Stato, un Governo che nella supina impotenza della sinistra devastata dal neocorporativismo e dai D'Alema e dai Pezzotta di turno finanzia le guerre mentre estromette migliaia di lavoratori dal ciclo produttivo, facendo leva sulla riforma del lavoro approntata dal giustiziato Biagi".

In sintesi, nell'anno in corso si è assistito ad una vera proliferazione di documenti minatori contro la CISL e la UIL, alcuni siglati "brigate rosse" altri con sigle minori di impostazione marxista-leninista, altri ancora con sigle estemporanee quali "fronte popolare di liberazione-comando generale" o "nuclei armati per il comunismo".

Nell'ambito delle critiche che le brigate rosse - PCC e gruppi affini rivolgono al mondo sindacale, particolare attenzione viene da lungo tempo riservata alla CISL ed ai suoi maggiori esponenti. Basti qui ricordare che, già nel documento di rivendicazione dell'assassinio del professor Massimo D'Antona, la CISL è additata come primo fra i sindacati a proporsi in un ruolo neocorporativo e a rinnovarlo con il coinvolgimento dell'associazionismo e della finanza cattolica, componente politica che ha espresso il suo ruolo anche attraverso le massime figure istituzionali.

Analogamente, il comunicato di rivendicazione dell'omicidio del professor Marco Biagi afferma che "l'equilibrio di Governo aveva trovato nel patto di Milano e nel patto della Lombardia le sue sperimentazioni. Già il Governatore della Banca d'Italia Fazio e, in parte, anche la CISL avevano espresso nei primi mesi della legislatura i contenuti politici di una linea di aggiornamento della negoziazione neocorporativa. I cardini riguardavano l'accentuazione del livello aziendale e territoriale della contrattazione, la partecipazione azionaria dei dipendenti, le modifiche rispetto al mercato del lavoro in direzione di una maggiore flessibilità, la diversificazione delle regole del mercato del lavoro in relazione alle diverse condizioni soggettive e territoriali e l'estensione della gestione privata del mercato del lavoro".

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE MARIO CLEMENTE MASTELLA (ore 11,00)

BEPPE PISANU, Ministro dell'interno. In un altro passo dello stesso documento si sostiene poi che, nel dopoguerra, il piano Marshall aveva comportato la frammentazione del sindacato con la creazione della CISL promossa dalla CIA con cui viene importato il modello di corporativizzazione democratica dei sindacati sviluppatosi negli Stati Uniti e si avvia la repressione nelle fabbriche.

Tutte le rivendicazioni più attendibili rivelano una comune matrice ideologica, una comune linea politico-sindacale fortemente avversa ad ogni ipotesi riformista ed una comune intenzione di dividere il mondo del lavoro e le sue organizzazioni.

Le aggressioni dei gruppi eversivi nei confronti della CISL si inseriscono nel clima di tensione del mondo del lavoro e mirano, a quanto si comprende nell'immediato, ad inquinare e deviare il dibattito sindacale. Come è noto, le contrapposizioni evidenziate nel luglio dello scorso anno in occasione della firma del patto per l'Italia si sono successivamente accentuate con le polemiche legate al referendum sull'articolo 18 dello statuto dei lavoratori, alla riforma del *welfare* ed alla trattativa separata per il rinnovo del contratto dei metalmeccanici.

In questo stesso periodo di tempo si è registrato un aumento considerevole delle minacce ai dirigenti e degli atti di vandalismo contro le sedi sindacali. Talune iniziative sono forse maturate all'interno dei settori più estremisti del mondo del lavoro, mentre la maggior parte va addebitata ai gruppi dell'antagonismo estremo e dell'eversione di matrice marxista-leninista. Le scelte compiute in materia di flessibilità del lavoro hanno fatto della CISL il principale bersaglio di quest'area. Vale, peraltro, sottolineare che la flessibilità è uno dei principi più aspramente contestati dalle BR-PCC nei volantini di rivendicazione degli omicidi D'Antona e Biagi.

È, comunque, doveroso chiarire che accanto agli atti intimidatori di evidente matrice eversiva se ne registrano diversi altri spesso dovuti a spinte emulative, finalità strumentali o, addirittura, a ritorsioni di natura personale. Per dare un'idea quantitativa del fenomeno, preciso che dal 1° luglio 2002 al 27 maggio 2003 si sono registrati 43 danneggiamenti di lieve e media gravità a carico di sedi sindacali, 21 dei quali (quasi la metà) hanno riguardato strutture della sola CISL, mentre gli altri 22 sono suddivisi tra CGIL (13), UIL (6) ed altre sigle (3).

In più occasioni sono state rilevate scritte dai toni denigratori e minacciosi nei confronti di Savino Pezzotta, alcune delle quali accompagnate da simboli o da sigle dell'area terroristic-eversiva. Ricordo, in particolare, che il 30 aprile scorso a Torino ignoti hanno imbrattato il portone d'ingresso della sede CISL di via Barbaroux ed i muri adiacenti con la scritta "Pezzotta venduto" seguita dalla stella a cinque punte.

L'inusuale insistenza sul nome del leader della CISL non può non destare particolari preoccupazioni. Preoccupante è anche il quadro degli attentati incendiari e dinamitardi compiuti nello stesso periodo. Se ne contano in tutto 12, dei quali 5 contro sedi CISL, 3 contro la CGIL, 2 contro la UIL e 2 in danno di altri sindacati. Gli episodi che hanno interessato la CISL sono senza alcun dubbio i più gravi, sia sotto il profilo materiale, sia per l'evidente matrice eversiva di alcuni di essi. È il caso della CISL di Milano dove fu siglato, nel febbraio del 2000, il patto per il lavoro menzionato nella rivendicazione dell'omicidio del professor Biagi.

Già nel luglio del 2000 erano stati ritrovati due ordigni inesplosi, all'interno di fioriere situate sul davanzale dell'immobile che ospita la sede provinciale in via Tadino. L'azione fu rivendicata dal nucleo proletario rivoluzionario con un comunicato nel quale una dettagliata analisi della situazione economico-sociale addebita al Governo il peggioramento delle condizioni di vita del proletariato e individua la CISL come obiettivo da colpire per il ruolo svolto nella progettazione e nella gestione del patto che ho appena citato.

Tornando al periodo successivo alla stipula del patto per l'Italia, il 30 luglio 2002 il fronte rivoluzionario per il comunismo ha rivendicato il collocamento, compiuto il giorno precedente, di un ordigno nei pressi della sede CISL di Monza, come ho ricordato all'inizio del mio intervento. Altrettanto gravi appaiono gli attentati registrati in Sardegna e rivendicati dai nuclei proletari per il comunismo: un gruppo responsabile, dallo scorso settembre, di una serie di attacchi contro obiettivi di tipo economico e sindacale; un gruppo che appare in forte sintonia politica e organizzativa con quelli operanti a Milano. Mi riferisco, in primo luogo, all'esplosione avvenuta l'8 dicembre 2002 ad Olbia di un ordigno collocato nei pressi della sede territoriale della CISL, il cui volantino di rivendicazione venne fatto pervenire alla redazione del quotidiano *La Nuova Sardegna*, così come mi riferisco all'attentato del 15 maggio scorso alla sede CISL di Cagliari, danneggiata da un ordigno costituito da un tubo metallico riempito di materiale esplosivo collocato in prossimità dell'ingresso. L'azione è stata compiuta alla vigilia di una riu-

nione regionale sul rinnovo del contratto dei metalmeccanici e nell'imminenza di una visita in Sardegna di Savino Pezzotta. Anche in questo caso, i nuclei proletari per il comunismo hanno rivendicato la paternità del gesto, con un volantino inviato alle redazioni dei quotidiani *L'Unione sarda* e *La Nuova Sardegna*.

Debbo, altresì, far presente che l'aggressione alla CISL si è, talvolta, estesa anche alla collegata società di lavoro interinale Obiettivo Lavoro; in particolare, il 6 luglio 2002, a Parma, due filiali della società furono oggetto di danneggiamenti e di atti vandalici; il 3 agosto seguente, un volantino del nucleo proletario combattente inviato alla redazione livornese del quotidiano *Il Tirreno* rivendicava l'attacco del giorno precedente ad una filiale fiorentina della stessa società. Nel testo si afferma, tra l'altro: un'azienda di questo genere, nell'attuale momento politico, ha una vera e propria azione riformatrice delle relazioni economiche e sociali e questa è un'azione politica svolta dalla sua proprietà e dai soci che l'hanno formata; Obiettivo Lavoro è parte integrante degli interessi materiali che hanno mandato avanti il progetto del libro bianco. Oltre alla CISL, nel volantino sono citate Confindustria, UIL, le ACLI, la Lega delle cooperative, la Compagnia delle opere, la CNA e le ASCOM.

Ricordo, infine, che pochi giorni dopo l'attentato di Cagliari ho incontrato il segretario generale della CISL, al quale ho rinnovato la solidarietà forte, sentita ed operante dell'intero Governo. In quella occasione, abbiamo compiuto un esame approfondito della situazione, dei rischi che essa presenta e delle misure più opportune per scongiurarli. A tale proposito, preciso che cinque dirigenti nazionali della CISL sono attualmente destinatari di un servizio di scorta o tutela, mentre per altri cinque dirigenti nazionali e per tutti i segretari provinciali viene svolto un servizio di vigilanza radiocollegata, esteso a tutte le sedi regionali e provinciali, nonché a numerose sezioni minori.

Un servizio di vigilanza fissa è, invece, attivo a difesa della sede nazionale di Roma, di quella provinciale di Milano e della sede confederale di Sesto San Giovanni. Dispositivi analoghi ed adeguati alle esigenze finora emerse sono stati attivati nei confronti di dirigenti e sedi nazionali e periferiche della CGIL e della UIL. Misure di scorta, tutela o vigilanza sono in atto anche per quattro dirigenti di Obiettivo lavoro e tutte le 158 sedi di questa organizzazione sono oggetto di vigilanza radiocollegata. Sono state inoltre impartite alle forze dell'ordine precise disposizioni per intensificare l'attività informativa ed investigativa e per produrre periodicamente specifici punti di situa-

zione che agevolino l'opera dei comitati provinciali per l'ordine e la sicurezza pubblica.

Signor Presidente, onorevoli Colleghi, ho appena cercato di ricostruire nei loro aspetti salienti gli atti di violenza che, nel corso dell'ultimo anno, hanno colpito le organizzazioni sindacali e, in particolare, la CISL. Essi confermano la grande pericolosità di quella violenza politica diffusa sulla quale ho più volte richiamato l'attenzione del Parlamento non solo per gli effetti inquinanti e devianti che essa produce nella vita democratica del paese, ma anche perché, oggettivamente se non intenzionalmente, essa prepara il terreno a forme di violenza maggiore e al terrorismo.

Perciò ho sempre posto l'accento sullo straordinario impegno di vigilanza al quale tutti noi siamo chiamati - le istituzioni come le forze politiche e sociali - anche per monitorare scrupolosamente tutte le situazioni anomale e sostenere un'azione di contrasto verso ogni forma di illegalità e di violenza politica.

Senza questo impegno fattivo, senza una condanna forte, coerente ed unitaria di questi atti qualsiasi misura di protezione o di prevenzione rischia di risultare poco credibile e inadeguata.

L'illegalità politica diffusa non può essere considerata una forma estrema di critica o di protesta. Solamente il rispetto della legalità democratica in ogni occasione - ripeto: in ogni occasione - può garantire il confronto civile soprattutto in una fase, come quella che il paese sta vivendo in questo momento, segnata da forti trasformazioni sociali e da una conflittualità politica aspra come non mai.

Il dissenso è il sale della democrazia e deve essere garantito in ogni possibile modo. Tuttavia, dal confronto di idee, di opinioni, di sensibilità diverse, non deve mai generarsi intimidazione, offesa, violenza.

A questa convinzione, semplice e fondamentale nel tempo stesso, mi sono sempre attenuto nell'esercizio delle responsabilità di ministro dell'interno. Ad essa continuerò ad ancorare il mio impegno e quello delle forze dell'ordine, chiamate per prime a fronteggiare il terrorismo e la violenza politica per tutelare la sicurezza e la libertà dei cittadini, sia come singoli sia nelle formazioni sociali alle quali essi appartengono.

Tuttavia - parliamoci chiaro, onorevoli colleghi - quella che si è scatenata contro la CISL non è soltanto violenza politica diffusa, ma qualcosa di più grave ed allarmante.

Al di là dell'exasperata contestazione politico-sindacale, l'analisi attenta dei fatti lascia intravedere il dispiegarsi di un disegno eversivo, volto ad isolare e a colpire la CISL ed il suo leader, col fine ultimo prati-

co di rompere definitivamente l'unità sindacale e di ricollocare su fronti contrapposti le due maggiori organizzazioni dei lavoratori italiani. Se è comprensibile che la dialettica sindacale produca differenziazioni anche forti e durevoli, è inaccettabile che a stabilire i ritmi, i toni e perfino gli esiti siano gli estremisti, i violenti e gli eversori più o meno collegati tra loro.

Peraltro, la lettura contestuale delle rivendicazioni più attendibili mostra una sostanziale continuità ideologica e forse anche operativa tra gli assassini di Biagi e di D'Antona e gli aggressori della CISL e di Pezzotta. Si è discusso molto - e giustamente si discute - sulla reale consistenza delle brigate rosse, e tutti riconosciamo che essa non è più quella degli anni di piombo né per dimensione organizzativa, né per capacità di fuoco, né per presa politica. Non vorrei, tuttavia, che si sottovalutasse il processo di aggregazione che, come attestano segnali diversi, si sta realizzando nell'arcipelago del terrorismo italiano proprio intorno all'esperienza delle brigate rosse.

Dopo i tragici fatti di Arezzo, le forze dell'ordine e la magistratura hanno sviluppato le indagini e le misure di contrasto in ogni plausibile direzione. Alcuni risultati si sono già visti. Altri, in tempi ragionevoli, ne vedremo. Possiamo dire con serena coscienza che lo Stato non ha dimenticato il sovrintendente di polizia Petri e i giuslavoristi Biagi e D'Antona. Lo Stato non ha dimenticato nessuno dei suoi morti ed è impegnato a rendere loro giustizia. Questa convinzione e il positivo andamento delle indagini non ammettono però cedimenti, distrazioni o, peggio ancora, acquiescenze di sorta nei confronti non soltanto del terrorismo ma di ogni forma di violenza e di illegalità che possa spianare la strada ai terroristi.

Se una organizzazione sindacale, se un sindacalista sono minacciati, la libertà sindacale è minacciata e con essa è minacciato uno dei pilastri su cui si fonda l'edificio di garanzie democratiche eretto dalla nostra Costituzione. Di fronte a questi rischi, onorevoli colleghi, le forze politiche e le forze sociali devono saper vivere con maggiore compostezza ed equilibrio le proprie divisioni ed opporre un fronte compatto alla violenza eversiva, ritrovandosi unite nella lotta ai nemici della democrazia. Altrimenti, la solidarietà alla CISL e a Savino Pezzotta risulterà inutile e il respiro democratico del paese si farà più corto e affannoso. Grazie (*Applausi dei deputati dei gruppi di Forza Italia, dei Democratici di sinistra-l'Ulivo, di Alleanza nazionale, della Margherita, DL-l'Ulivo, dell'Unione dei democratici cristiani e dei democratici di centro, Misto-Verdi-l'Ulivo*).

Informativa urgente sulla politica in materia di immigrazione.

Giuseppe Pisanu

Seduta dell'Assemblea del 25 giugno 2003 - Camera dei Deputati

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca lo svolgimento di un'informativa urgente del Governo sulla politica in materia di immigrazione.

Dopo l'intervento del Ministro dell'interno, onorevole Giuseppe Pisanu, avranno luogo gli interventi dei rappresentanti dei gruppi per dieci minuti ciascuno, in ordine decrescente, secondo la rispettiva consistenza numerica. È previsto un tempo aggiuntivo per il gruppo misto.

(Intervento del Ministro dell'interno)

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

BEPPE PISANU, Ministro dell'interno. Signor Presidente, onorevoli Colleghi, vi chiedo scusa se, contrariamente alle mie abitudini, mi presento oggi senza una relazione scritta e scrupolosamente documentata, come pure avrei voluto. Non ne ho avuto il tempo; cercherò, tuttavia, di essere il più possibile chiaro e preciso. La materia è, come poche, complessa e delicata, perché il fenomeno delle migrazioni, che tanto colpisce la pubblica opinione, è destinato, per la sua natura e per la sua portata, ad influenzare, per molti decenni a venire, i processi sociali, culturali e politici dell'Italia, dell'Europa e dell'intero pianeta.

Vorrei, dunque, rendervi un'informativa insieme pacata e rigorosa, partendo dalle dimensioni reali del fenomeno in Italia e fornendovi elementi certi di paragone con gli altri maggiori paesi dell'Unione europea. Malgrado il fenomeno degli arrivi clandestini dia la sensazione di una presenza massiccia di stranieri sul territorio nazionale, i dati dimostrano invece come il numero di immigrati regolari nel nostro paese sia di gran lunga inferiore a quello dei principali Stati europei. Espresi in termini percentuali di popolazione e mettendo in conto tutte le pratiche di regolarizzazione ancora in corso, gli immigrati regolari presenti in

Italia risultano essere il 3,8 per cento, esattamente come in Spagna, un paese che però ha una popolazione ed un'economia pari a poco più della metà della nostra. Contro, comunque, il nostro 3,8 per cento, vi è il 6 per cento della Francia, il 7,1 per cento della Gran Bretagna, l'8,9 per cento della Germania.

Analogamente, in Italia si registra un'incidenza delle domande di asilo assai contenuta rispetto agli altri paesi europei. Nell'anno appena trascorso, la percentuale di domande accolte in Italia è pari al 7,4 per cento di quelle presentate, mentre negli altri paesi, pur non essendoci dati rigorosi, tale percentuale risulta aggirarsi intorno all'8,10 per cento. Cito il numero delle domande di asilo presentate, perché questo è un indicatore assai significativo, in quanto, come ci insegna l'esperienza, gli immigrati clandestini presentano subito domande di asilo, non appena vengono scoperti. Ebbene, nell'anno 2002, le domande di asilo presentate sono state in Italia 9.608, in Francia 50.798, in Germania 71.127, in Gran Bretagna 110.700.

Negli ultimi anni, il fenomeno appare peraltro in decrescenza; infatti, nel 2000 le richieste di asilo in Italia erano più di 18 mila, nel 2001 erano 17.600, nel 2002 - come ho detto - erano 9.608.

I due ordini di dati che ho appena richiamato dimostrano che, tra i maggiori paesi europei, l'Italia è quello meno investito dall'immigrazione regolare e da quella clandestina. Da noi - come sapete - il fenomeno è più recente, è magmatico, non assestato e tocca cittadini che hanno più limitata esperienza di rapporti con persone di diversa razza, cultura e religione. E ciò spiega la maggiore reattività di settori diversi della pubblica opinione alla presenza straniera e ai problemi che essa comporta.

Spetta, dunque, alla classe dirigente, a tutti i gruppi dirigenti economici, sociali, culturali e politici del paese, il compito di favorire un approccio più sereno e razionale a questi problemi, esercitando quella funzione pedagogica nel governo dei processi sociali che

è propria di ogni gruppo dirigente che si rispetti. Si tratta, insomma, di dominare i fatti con l'intelligenza e non di subirli emotivamente.

Come è noto, la carenza di manodopera italiana in diversi settori del mercato del lavoro è la causa che, da anni, determina la necessità di coprire il fabbisogno con l'assunzione di lavoratori stranieri. La domanda è concentrata nelle aree più produttive del paese, prima fra tutte quella del nordest, ma si manifesta anche in diverse zone ad alta disoccupazione.

Le attività in cui si registra la maggiore incidenza di lavoratori stranieri sono le seguenti: il lavoro domestico, infatti colf e badanti coprono il 50 per cento degli immigrati; i servizi, il settore alberghiero, la ristorazione, i pubblici esercizi, le costruzioni, i trasporti e il settore delle pulizie assorbono il 13 per cento; l'industria - soprattutto quella tessile, dei metalli e la conceria - assorbe oltre il 15 per cento; l'agricoltura - soprattutto per lavori stagionali - assorbe il 10 per cento.

Ciò vuol dire che gli immigrati sono una risorsa per il nostro paese; infatti, molto spesso, svolgono mansioni evitate dagli italiani, coprendo carenze che altrimenti sarebbero gravi. Senza gli immigrati stagionali non raccogliremmo le mele in Trentino, ma neppure i pomodori nella disoccupata Campania e avremmo difficoltà a far vendemmia in tutto il resto del paese. Aggiungo che il fabbisogno di ulteriore manodopera straniera per l'anno in corso è stimato dalle associazioni datoriali in circa 200 mila unità.

Come ha già sottolineato la Commissione europea, l'immigrazione non solo copre una quota di domanda del lavoro che, altrimenti, rimarrebbe inavasa, ma contribuisce addirittura - cito testualmente la Commissione - a favorire l'occupazione a livello nazionale perché aumenta la flessibilità del mercato del lavoro.

Ma, ciò che più preoccupa gli italiani - e giustamente - è l'immigrazione clandestina. Essa è percepita come una violazione proditoria dei nostri confini ed è temuta.... perché è vero...

PRESIDENTE. Mi scusi, ministro Pisanu, ma queste interferenze nel sistema audio sono dovute ai telefonini cellulari che qualche collega ha acceso.

BEPPE PISANU, Ministro dell'interno. Chiedo scusa al collega se l'ho disturbato.

Come dicevo, l'immigrazione clandestina è temuta, perché è vero che, in molti casi, attraverso l'immigrazione clandestina sono entrati in Italia armi, droga, criminali ed anche terroristi. Dobbiamo, dunque, rico-

noscere che l'immigrazione clandestina è la più vistosa patologia del fenomeno, per tanti aspetti positivo, dell'immigrazione. Peraltro, onorevoli colleghi, non dimentichiamo che anche nei paesi da più lungo tempo abituati alla convivenza con etnie e culture diverse l'immigrazione illegale è ancora percepita come una minaccia o, quanto meno, come una pesante intrusione che suscita forti reazioni sociali e politiche. Non alludo soltanto alla Francia di Le Pen. Alludo anche all'America di un democratico come il Presidente Clinton che, tra il 1994 e il 1995, dovette inasprire i controlli, limitare il diritto di asilo, alzare barriere fisiche lungo il confine con il Messico e quasi dimezzare la quota annuale di immigrati regolari.

RAMON MANTOVANI. Allora non è democratico!

BEPPE PISANU, Ministro dell'interno. Parlandone nel discorso sullo stato dell'Unione, lo stesso Presidente Clinton precisò seccamente: siamo una nazione di immigrati, ma siamo anche una nazione di leggi. Quest'anno la richiesta di fondi da parte del Presidente Bush al bilancio dello Stato per il servizio immigrazione e naturalizzazione ammonta a ben 6,3 miliardi di dollari.

Naturalmente, l'entità dell'immigrazione clandestina in Italia è assai più modesta di quella degli Stati Uniti e dei maggiori paesi europei, anche se la si considera in rapporto alla popolazione. Sull'argomento ha già ampiamente riferito alla Camera il collega sottosegretario Mantovano, a seguito dei tragici fatti del 16 di questo mese, e a quella relazione, puntualmente documentata, mi sia consentito, per brevità, di fare rinvio. Vorrei soltanto osservare che i dati sulle domande d'asilo che ho poc'anzi citato dimostrano, seppure di riflesso, come l'Italia sia, tra i maggiori paesi europei, quello meno aggredito dall'immigrazione clandestina. Più spesso, i clandestini arrivano da noi soltanto perché siamo la sponda più vicina all'Europa; infatti, il 75 per cento degli arrivati ci considerano come un paese di transito e proseguono il loro cammino verso altre mete europee.

Nel tempo, tutti questi dati manifestano una tendenza costante alla diminuzione e ciò conferma l'efficacia della legge Bossi-Fini. Vi è, però, un'eccezione che riguarda il forte recente incremento di flussi clandestini dalle più vicine coste del nord Africa verso l'isola di Lampedusa e la Sicilia.

Ciò dipende dalla particolare situazione della Libia, un paese amico, sulle cui frontiere premono migliaia e migliaia di disperati provenienti da ogni parte del con-

tinente africano e di quello asiatico. Sappiamo che molti cadono stremati prima ancora di raggiungere il confine desertico. Forse, come ha detto un autorevole dirigente nordafricano, ne uccide più il deserto del Mediterraneo. Si completa così l'immagine più tragica dell'immigrazione clandestina.

Proprio nei giorni scorsi, dopo lunghe e complesse trattative, abbiamo concordato con la Libia iniziative concrete per il controllo congiunto delle frontiere terrestri, per il contrasto in mare e per lo sviluppo di una comune attività investigativa sulle organizzazioni criminali dedite al traffico dei clandestini. L'intensa attività diplomatica, condotta personalmente dal Presidente Berlusconi, ha creato le condizioni per una positiva conclusione politica. A questo fine mi recherò nei prossimi giorni a Tripoli.

Per quanto riguarda l'attuazione della legge Bossi-Fini, informo la Camera che tutti i regolamenti e i decreti previsti saranno esaminati dal prossimo Consiglio dei ministri. Il ritardo è dovuto sia alla complessità dei testi da mettere a punto, sia all'oggettiva difficoltà di coordinare le numerose amministrazioni interessate. Nonostante l'incompletezza del quadro normativo di attuazione, la legge ha funzionato efficacemente. Mi riferisco innanzitutto all'emersione dal lavoro nero di circa 7 mila lavoratori che vengono via via inseriti nell'economia legale del nostro paese (Commenti dei deputati del gruppo di Rifondazione comunista) ... 700 mila lavoratori.

CARLO GIOVANARDI, Ministro per i rapporti con il Parlamento. Mancavano degli zeri... ma è 700 mila!

BEPPE PISANU, Ministro dell'interno. Dicevo, 700 mila lavoratori che vengono via via inseriti nell'economia legale del nostro paese, a tutto vantaggio - a tutto vantaggio - dei conti dello Stato e del sistema produttivo. Le procedure per la regolarizzazione sono piuttosto complesse perché prevedono la sottoscrizione di un vero e proprio contratto di lavoro, la contestuale consegna del permesso di soggiorno, del codice fiscale e della regolarizzazione contributiva. Tuttavia, le regolarizzazioni proseguono secondo i tempi previsti e verranno ultimate entro l'anno. Senza alcuna intenzione polemica e solo per dare una misura concreta del fatto, ricordo che le due precedenti regolarizzazioni interessarono, complessivamente, 470 mila persone e richiesero, ciascuna, due anni di tempo.

Buoni risultati la legge Bossi-Fini ha dato anche nell'azione di contrasto alle organizzazioni criminali

che sfruttano l'immigrazione clandestina. Tra il 2002 e i primi sei mesi del 2003, infatti, sono stati arrestati 313 trasportatori e sono stati sequestrati 368 mezzi di trasporto, tra veicoli e natanti. Inoltre, in attesa della regolamentazione sulle commissioni territoriali per l'esame delle domande di asilo, la commissione rifugiati si è recata direttamente nei luoghi di sbarco per l'esame rapido delle richieste, con l'esclusione immediata di quelle palesemente strumentali.

Quanto al contrasto dell'immigrazione clandestina via mare, ribadisco che essa rappresenta un'attività particolarmente difficile, sia dal punto di vista operativo, sia dal punto di vista giuridico. Le operazioni in mare vengono spesso condotte con difficili manovre di abbordaggio, il più delle volte ostacolate dagli equipaggi dei natanti stessi che, spesso, minacciano di gettare a mare donne e bambini e, talvolta, lo fanno. Comunque, gli abbordaggi vengono sempre fatti anteposando la salvaguardia della vita umana, come impongono le convenzioni internazionali IMO, Montego Bay e SOLAS.

L'Italia sta conducendo una mirata azione in tutte le direzioni internazionali - specialmente in ambito europeo -, affinché venga adottata una più efficace regolamentazione internazionale del contrasto via mare.

La Convenzione ONU sul crimine organizzato transnazionale e i relativi protocolli di Palermo sulla tratta di esseri umani e sul traffico di emigranti contengono una prima risposta all'esigenza che ho appena accennato, in quanto prevedono la criminalizzazione dei trafficanti e dei trasportatori e consentono, tra l'altro, l'ispezione delle imbarcazioni sospette. Mi auguro che il Parlamento possa, quanto prima, ratificare questi trattati.

Infine, sottolineo che la recente adozione del decreto interministeriale - firmato da me, dal ministro della difesa, dal ministro dell'economia e dal ministro delle infrastrutture -, concernente le regole di intervento nelle acque internazionali e in quelle territoriali, tiene già conto di alcune di queste indicazioni, specificando le modalità operative per l'inchiesta di bandiera, la visita a bordo e il fermo delle navi sospettate, anche al fine di un loro possibile rinvio nei porti di provenienza.

Comunque, al di là delle necessarie misure di contrasto, resta assolutamente chiaro il fatto che lo strumento più efficace contro l'immigrazione clandestina è la gestione bilaterale dei flussi legali di immigrazione: con questo strumento politico, infatti, l'Italia ha conseguito buoni risultati. L'offerta di quote di immigrazione regolare ha contribuito decisamente ad

azzerare i flussi migratori dall'Albania e a ridurre a meno di un decimo quelli dalla Tunisia.

Un'esperienza non meno positiva è stata fatta di recente con lo Sri Lanka: a fronte della concessione di una quota di soli mille ingressi regolari, questo paese ha posto sotto controllo le partenze illegali - dirette in Italia attraverso il canale di Suez - e, praticamente, le ha bloccate.

In particolare, ricordo - con riguardo ai permessi - che nel 2002 sono stati autorizzati 79.500 ingressi, di cui 60.000 per lavoro stagionale, mentre nel 2003 sono stati, complessivamente, autorizzati 68.500 permessi stagionali e - se non mi confondo con i dati - circa 11.000 continuativi.

Giunti a questo punto, signor Presidente, se mi è consentito consegnerei, per brevità, una nota dettagliata sulle iniziative internazionali svolte dal Governo nelle sedi europee ed extraeuropee, con tre sostanziali obiettivi.

Il primo è quello di estendere e consolidare gli accordi bilaterali, il secondo è quello di pervenire alla gestione integrata delle frontiere europee ed il terzo è quello di potenziare ogni possibile forma di contrasto alle organizzazioni criminali che sfruttano spietatamente l'immigrazione clandestina. Come risulterà dalla lettura degli atti, il Governo ha fatto molto e può essere soddisfatto dei risultati conseguiti, ma è anche doveroso sottolineare, pur in vista di un promettente semestre di Presidenza italiana, che, almeno nell'immediato, per fronteggiare efficacemente in tutti i suoi aspetti questo fenomeno, il nostro paese dovrà fare prevalente affidamento sulle proprie risorse e sulle proprie iniziative.

Signor Presidente, onorevoli colleghi, come tutti vediamo, quello delle migrazioni è un fenomeno di dimensioni epocali che nasce dagli squilibri economici, demografici e politici del pianeta. Ho detto altre volte e mi permetto di ripeterlo in questa sede che, fino a quando dureranno questi squilibri, dureranno le migrazioni; fino a quando vi sarà un primo mondo che produce molta ricchezza e pochi figli ed un terzo mondo che, al contrario, produce poca ricchezza e molti figli, i poveri più oppressi dal bisogno, uomini, donne e bambini, si muoveranno con ogni mezzo, accettando ogni rischio, verso la terra promessa del pane e del lavoro.

È chiaro che, se il pianeta non riesce a ridistribuire in maniera più equa le sue risorse, sono le popolazioni che si ridistribuiranno nel pianeta, in funzione delle risorse disponibili.

La forza disperata che muove queste popolazioni è incontenibile; nessuno può fermare le ondate migrato-

rie con i soli mezzi di intercettazione e di contrasto. Si possono, forse, spezzare in più flussi, ma, alla fine, anche i rivoli minori arriveranno, se pur pagando prezzi altissimi, per vie diverse, a destinazione.

È possibile, invece, governare le migrazioni, operando con intelligenza ed umanità su scala nazionale, continentale e planetaria. Occorre innanzitutto una percezione corretta del fenomeno, non viziata né dall'egoismo né dalla paura.

In Europa, la chiusura dei problemi nell'ottica ristretta degli interessi nazionali ci ha impedito finora di cogliere risultati, se non risolutivi, almeno rilevanti. Eppure, la stessa Commissione europea ha ben illustrato i grandi vantaggi che l'immigrazione reca ai paesi di accoglienza e ha sottolineato con forza come il continente sarebbe già in perdita di popolazione attiva se non vi fosse stato l'apporto degli immigrati.

Altro è il discorso sull'immigrazione clandestina che è - come ho già detto - l'aspetto patologico di un fenomeno per tanti aspetti positivo. La patologia va contrastata con mezzi adeguati, anche drastici, ma, sapendo che si tratta pur sempre di un male da prevenire e da sanare e che in gioco vi è la vita di esseri umani.

Al vertice europeo di Salonicco, le proposte italiane, già sostenute con efficacia dal Presidente Berlusconi al Consiglio europeo di Siviglia, hanno fatto notevoli passi in avanti e si sono certamente create le condizioni per rendere più fecondo il nostro semestre di Presidenza europea. Tuttavia, resta ancora inesausta la domanda di una grande politica europea per le migrazioni che punti almeno su quattro obiettivi essenziali: l'aumento degli aiuti allo sviluppo per creare occupazione nei luoghi di origine e di transito dei migranti; la concessione di flussi regolari e di altri sostegni in cambio di accordi sul controllo congiunto delle frontiere e sul rimpatrio dei clandestini; la gestione integrata di tutti i confini, marittimi, terrestri ed aerei, di Schengen; la guerra senza quartiere alle organizzazioni criminali che lucrano in maniera spietata sul traffico degli esseri umani e dei clandestini.

Una politica siffatta, e mi avvio alla conclusione, non può nascere dalla mera conciliazione tecnica di interessi nazionali, più o meno contrapposti, ma solo da una scelta politica matura, che attinga alla stessa coscienza civile dell'Europa, ai valori unificanti lasciatici in eredità da Alcide De Gasperi e da Altiero Spinelli; valori che noi dobbiamo pur ritrovare non solo alla radice ma anche più in alto rispetto alla moneta unica che ci portiamo in tasca.

Per questa via, il dibattito sull'immigrazione può uscire dalle angustie delle polemiche partigiane e prendere, come è giusto, il respiro di una grande questione nazionale ed europea (*Applausi dei deputati dei gruppi di Forza Italia, dei Democratici di sinistra-l'Ulivo, di Alleanza nazionale, della Margherita, DL-l'Ulivo, dell'Unione dei democratici cristiani e dei democratici di centro, Misto-Socialisti democratici italiani, Misto-Verdi-l'Ulivo, Misto-Minoranze linguistiche e Misto-UDEUR-Popolari per l'Europa*).

PRESIDENTE. La ringrazio per la disponibilità e per l'attenzione che riserva al Parlamento. Credo non sia inutile che una discussione di così alto significato oggi venga riassunta qui dal suo intervento e da quelli dei gruppi parlamentari.

La Presidenza autorizza la pubblicazione in calce al resoconto stenografico della seduta odierna, secondo i consueti criteri, della nota alla quale lei ha fatto riferimento, signor Ministro.

NOTA RELATIVA ALLE INIZIATIVE
INTERNAZIONALI IN MATERIA DI LOTTA
ALL'IMMIGRAZIONE CLANDESTINA CITATA
DAL MINISTRO DELL'INTERNO
BEPPE PISANU
NELLE INFORMAZIONI URGENTE

Unione europea

A seguito di una decisa azione del Governo italiano, il vertice di Salonicco ha sancito definitivamente il principio che l'immigrazione clandestina è un problema europeo da affrontare con strumenti e risorse comunitarie e che l'onere della gestione delle frontiere esterne non può ricadere esclusivamente sui paesi di confine dell'Unione europea.

Secondo lo schema previsto nello studio di fattibilità italiano sulla polizia europea di frontiera, sono stati portati a termine 17 progetti operativi - finanziati parzialmente con i fondi comunitari Argo - per rafforzare la collaborazione nel controllo delle frontiere. Nel prossimo semestre saranno varate nuove iniziative operative quali la creazione di centri specializzati per le frontiere terrestri, marittime ed aeree e l'istituzione di una rete di funzionari di collegamento sull'immigrazione nei paesi terzi. Queste iniziative saranno realizzate sotto il coordinamento di una Unità comune composta dai capi delle frontiere, in attesa che venga esaminata la creazione di una nuova struttura operativa (Agenzia).

È ascrivibile ad una iniziativa italiana la specifica attenzione sul problema del contrasto dell'immigrazione via mare. Come richiesto dall'Italia, la Commissione europea sta realizzando un apposito studio di fattibilità dal quale dovranno scaturire ulteriori specifiche iniziative di carattere operativo e giuridico per il controllo del mare ed in particolare delle acque del Mediterraneo. Intanto è al varo un progetto italiano di pattugliamento congiunto per il contrasto dell'immigrazione clandestina nel Mediterraneo centro-orientale.

È stata avviata la realizzazione di una banca dati sui visti (VIS) che consentirà lo scambio di informazioni tra gli Stati membri sui visti rilasciati o rifiutati, allo scopo di migliorare le verifiche di sicurezza per l'ingresso nell'Unione.

A seguito delle nostre sollecitazioni, il vertice di Salonicco ha aperto prospettive finanziarie per l'immigrazione e le frontiere. Nel 2004-2006 saranno disponibili 140 milioni di euro. Altri 50 milioni di euro sono previsti per progetti nei paesi terzi di origine e di transito dell'immigrazione clandestina.

L'Europa, come richiesto dall'Italia e secondo uno schema già contenuto nella nostra legislazione, sottoporrà a valutazione il comportamento dei paesi terzi nel contrasto all'immigrazione. Il Consiglio europeo ha invitato la Commissione a riferire annualmente sui risultati di questa verifica e a formulare le proposte o le raccomandazioni ritenute opportune.

Su richiesta formulata dall'Italia - insieme a Regno Unito, Spagna, Grecia e Portogallo - il vertice di Salonicco ha dato mandato alla Commissione di esaminare gli aspetti relativi alla creazione di un apposito strumento finanziario comunitario destinato a sostenere i rimpatri.

Cooperazione con i paesi di origine e di transito dei flussi migratori.

L'Italia dispone di una fitta rete di 28 accordi bilaterali di riammissione. Nell'ultimo anno e mezzo sono stati firmati accordi con cinque paesi (Sri Lanka, Malta, Cipro, Moldavia ed ex Jugoslavia) che sono strategici per il controllo dell'immigrazione clandestina che proviene dal Mediterraneo, dall'est europeo e dal sub continente asiatico. Sono inoltre in corso negoziati con altri diciassette paesi, tra i quali si segnalano Egitto, Senegal, Siria, Libano e Ghana. Due di questi accordi sono già definiti e saranno firmati al più presto (Bosnia Erzegovina e Pakistan).

L'Italia, inoltre, sta fortemente sollecitando la conclusione degli accordi comunitari di riammissione i cui negoziati procedono con lentezza (sono stati conclusi solo quelli con Hong Kong, Macao e sono ancora aperti quelli con Sri Lanka, Marocco, Pakistan, Russia, Ucraina, Turchia, Albania, Algeria e Cina).

A fronte della massiccia ripresa degli sbarchi in Sicilia, è stata avviata una mirata azione di collaborazione con la Libia. Una delegazione di esperti ha concordato a Tripoli nei giorni scorsi la realizzazione di progetti operativi finalizzati al controllo delle frontiere terrestri, al contrasto in mare e all'attività investigativa sulle organizzazioni criminali dedite al traffico di clandestini. Una specifica intesa sarà sottoscritta nei prossimi giorni.

È stato predisposto un progetto per il pattugliamento congiunto e la gestione dei flussi migratori nel Mediterraneo centro-orientale che prevede la costituzione a Malta e a Cipro di centri ad hoc per il coordinamento e la gestione di unità navali e di centri di trattenimento per i clandestini intercettati, nonché il rimpatrio dei clandestini verso i paesi di origine.

A ciò si aggiungono gli ottimi risultati ottenuti grazie alla collaborazione delle forze di polizia di Italia, Francia, Germania e Gran Bretagna con le omologhe

autorità di Siria e Libano che hanno condotto anche di recente allo smantellamento di importanti reti criminali dedite al traffico di clandestini presenti in quell'area.

Mirati programmi di sostegno e assistenza saranno realizzati a favore di Gibuti, Yemen, Tunisia, Sri Lanka, Nigeria, nonché della ex Jugoslavia e della Croazia per migliorare le capacità di prevenzione e contrasto dell'immigrazione clandestina.

Intanto la migliorata collaborazione con le forze di polizia di Albania e Slovenia ha portato all'azzeramento degli arrivi attraverso il canale di Otranto e alla drastica riduzione della pressione clandestina alle frontiere del nord-est.

Inoltre per contrastare il transito massiccio di clandestini provenienti dal sub continente indiano, in particolare dallo Sri Lanka, che utilizzavano il canale di Suez per raggiungere il Mediterraneo, questo ministero ha svolto una costante pressione sull'Egitto che ha consentito di contenere negli ultimi mesi i flussi provenienti dal canale. A tal fine, da parte italiana, sono stati messi a disposizione personale di polizia e mezzi per effettuare i rimpatri direttamente dall'Egitto verso i paesi di provenienza dei clandestini intercettati.

Presentazione del Programma della Presidenza italiana.

Giuseppe Pisanu

Bruxelles, 9 luglio 2003, Parlamento Europeo

Signor Presidente,

Signori Deputati

Il programma della Presidenza Italiana per il settore degli Affari Interni si può riassumere in tre parole: immigrazione, criminalità organizzata, terrorismo.

L'obiettivo generale è quello di dare attuazione agli impegni assunti dai Consigli Europei di Tampere, Siviglia e Salonicco, avendo ben presenti i due fatti storici che segneranno il semestre: il concreto allargamento dell'Unione e il varo della Conferenza Intergovernativa per la nuova Costituzione Europea.

Il Programma che ho l'onore di sottoporre alla vostra attenzione nasce anche da una serie di consultazioni con la Commissione e, in particolare, col Commissario Vitorino e lo stesso Presidente Prodi.

Esso mira a valorizzare la positiva esperienza del semestre di Presidenza greca e a far avanzare l'iniziativa comune sui tre grandi temi che ho appena indicato.

IMMIGRAZIONE

L'immigrazione è un fenomeno di dimensioni epocali, destinato ad influenzare profondamente i processi economici, sociali e politici dell'intero pianeta.

L'Europa deve affrontarlo positivamente e cercare di governarlo con una politica di ampio respiro impostata essenzialmente su tre assi:

I° - l'aiuto allo sviluppo dei Paesi di origine e di transito dei principali flussi migratori;

II° - la regolazione dei flussi legali attraverso accordi tra gli Stati di origine, transito e destinazione dei migranti;

III° - la gestione integrata dei confini terrestri, marittimi ed aerei europei e la lotta alle organizzazioni criminali che sfruttano senza pietà l'immigrazione clandestina.

Su questa linea si collocano le iniziative specifiche che desidero ora brevemente richiamare.

1. L'esperienza insegna che lo strumento più efficace di contrasto all'immigrazione clandestina è la gestione oculata degli ingressi legali.

Sarà, dunque, opportuno esaminare l'ipotesi di "quote europee" da offrire a Paesi terzi per stimolare gli accordi di rimpatrio e di collaborazione tecnica per il controllo delle loro frontiere.

Mi limito qui a ricordare che, secondo stime attendibili, ogni anno entrano in Europa circa 500.000 clandestini.

2. La Presidenza Italiana sosterrà la Commissione nella ricerca degli elementi biometrici da inserire nei passaporti, nei visti e nei permessi di soggiorno.

Esiste già una larga convergenza per adottare le impronte digitali come parametro di base. Occorrono invece approfondimenti tecnici per aggiungere un ulteriore elemento biometrico, scegliendo tra l'iride e il riconoscimento facciale.

3. Nel quadro normativo sull'immigrazione legale, è importante che si riesca almeno a completare la lettura tecnica delle due proposte di Direttiva riguardanti l'ingresso e il soggiorno dei cittadini extracomunitari per motivi di studio e di lavoro.

4. La Presidenza Italiana riserverà particolare attenzione al "Progetto giuridico" della struttura operativa (Agenzia) per la gestione integrata delle frontiere esterne e la ripartizione degli oneri (burden sharing).

Naturalmente occorrerà individuare un punto di equilibrio tra il ruolo della Commissione e quello degli Stati membri che sono i principali responsabili della tutela dei confini.

E', comunque, indispensabile attivare la "common unit" dei capi delle frontiere, anche perché possa assumere rapidamente la direzione dei 17 progetti sui confini esterni dell'Unione e possa vararne di nuovi.

Per quanto riguarda le frontiere marittime, ci proponiamo di dare rapida attuazione allo studio di fatti-

bilita' che la Commissione consegnerà nei prossimi giorni. Attenzione analoga meritano le frontiere terrestri, specialmente in vista dell'allargamento dell'Unione ad Est.

Lo stanziamento complessivo di 140 milioni di Euro proposto per il 2004-2006 non è certo sufficiente per realizzare un'efficace gestione comune delle frontiere, ma rappresenta un apprezzabile passo in avanti.

E' comunque necessario spendere presto e bene queste risorse.

5. La Direttiva sulle procedure di asilo deve essere definita ed emanata entro l'anno. A questo fine si dovranno soddisfare due fondamentali esigenze: quella di assicurare piena protezione a chi ne ha realmente diritto e quella di respingere tempestivamente le domande infondate.

Per quanto riguarda l'attribuzione della qualifica di rifugiato, si dovrà procedere con cautela, ma anche con la volontà di sciogliere il nodo della protezione in via sussidiaria.

Una particolare attenzione, infine, verrà riservata al trattamento delle domande di asilo fuori dal territorio dell'Unione Europea.

6. Per il contrasto all'immigrazione clandestina, paiono opportune altre due misure: la definizione della minima dotazione finanziaria richiesta ai turisti provenienti da paesi terzi; l'obbligatorietà del timbro di ingresso sui passaporti per chi non ha l'obbligo del visto.

7. La Commissione ha stanziato 250 milioni di Euro per finanziare gli accordi con i paesi di origine o transito dei maggiori flussi migratori: la cifra è inadeguata, ma la decisione è felice. Una volta stabilite le basi giuridiche per l'impiego di queste risorse, occorrerà individuare e promuovere iniziative specifiche, quali per esempio:

- l'uso di mezzi e attrezzature avanzate per il controllo delle frontiere;
- il sostegno ai paesi di transito per i rimpatri e le riammissioni;
- l'estensione ad altri Stati Membri di accordi bilaterali già operanti.

La Presidenza Italiana sosterrà con forza l'avanzamento dei negoziati in corso per gli accordi di riammissione comunitari; e favorirà ogni possibile intesa con la Libia, principale paese di transito per l'emigrazione africana. L'Europa ha speciali doveri, soprattutto storici, nei confronti dell'Africa e non può disattenderli.

8. Dobbiamo infine considerare che l'immigrazione clandestina è l'aspetto patologico del fenomeno più

vasto, complesso e largamente positivo delle migrazioni.

Questa patologia ha un risvolto tragico costituito dalla moltitudine dei migranti che soccombono, nel silenzio generale, durante le avventurose traversate del deserto Sahariano e del Mar Mediterraneo. La Presidenza Italiana intende documentare la tragedia, perché la coscienza civile europea se ne faccia carico.

Gli immigrati regolari rappresentano una quota significativa della popolazione europea e contribuiscono in misura crescente a determinare la sua vitalità economica e sociale.

Occorre stabilizzare questa presenza, favorendone l'integrazione o almeno la pacifica convivenza con le nostre culture.

Il dialogo interreligioso, specialmente tra le tre grandi religioni monoteistiche, può essere un fattore decisivo di comprensione reciproca e coesione sociale.

Sull'argomento la Presidenza Italiana terrà il prossimo ottobre, a Roma, un evento speciale riservato ai Ministri dell'Interno.

La discussione sarà introdotta da autorevoli esponenti delle chiese cristiane e delle comunità musulmana ed ebraica europee. Sua Santità Giovanni Paolo II ha dato la disponibilità a ricevere i partecipanti e a intervenire sul tema dell'incontro.

LOTTA AL TERRORISMO E ALLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA

La Presidenza Italiana vuole rilanciare la lotta al terrorismo ed alla criminalità organizzata.

Occorre innanzitutto adeguare le iniziative avviate dopo l'11 settembre del 2001, all'evoluzione della minaccia.

Occorre, infatti, considerare che gli attentati di Riad e Casablanca e la comparsa a Tel Aviv di due uomini-bomba reclutati presso la piccola borghesia degli immigrati musulmani in Europa, introducono elementi nuovi nel quadro del terrorismo internazionale e suggeriscono nuove modalità di contrasto.

Nel rapporto immigrazione-sicurezza emerge, accanto alle mafie tradizionali, una forma specifica di criminalità organizzata dedita all'immigrazione clandestina e al traffico di esseri umani: la sua cifra d'affari ammonta ormai a miliardi di Euro all'anno. Basti considerare che arrivano in Europa circa 500.000 clandestini all'anno e che ciascuno di loro paga cifre che variano, a seconda della distanza, tra i 1.400 e i 15.000 dollari.

Una considerazione assolutamente prioritaria merita la stabilità dell'area balcanica.

E' necessario che una quota consistente delle risorse disponibili (4,6 miliardi di Euro) venga destinata alla sicurezza interna di quei paesi e al controllo delle loro frontiere, ancor oggi tra le più esposte al traffico di esseri umani, droga e armi.

Questo quadro generale impone l'esigenza di sviluppare gli scambi informativi e di potenziare EUROPOL attraverso tre distinte iniziative:

- l'attuazione della delibera del Consiglio GAI del febbraio 2003 per la rete unitaria degli Ufficiali di collegamento;

- la partecipazione di EUROPOL alle squadre investigative miste istituite da due o più paesi membri per condurre indagini contro il terrorismo e la criminalità organizzata;

- l'attribuzione alla Task Force dei capi delle polizie nazionali di una funzione strategica di sostegno ad EUROPOL.

Signor Presidente

Signori Deputati

Vi chiedo scusa per l'inevitabile schematicità della mia esposizione. Desidero assicurarVi che il Ministero dell'Interno Italiano farà tutto il possibile per il raggiungimento degli obiettivi indicati, confidando nella Vostra preziosa collaborazione e nel comune impegno morale e politico a costruire un'Europa più grande, più unita, più sicura e più libera.

Due anni di sindacato ispettivo parlamentare: analisi e confronti

Franca Triestino

Le tabelle allegate riportano sinteticamente l'andamento del sindacato ispettivo parlamentare nel corso del 2003 e consentono di svolgere brevi considerazioni sui risultati ottenuti dall'Ufficio relazioni parlamentari rispetto all'analogo periodo del 2002.

Il dato che risulta immediatamente evidente è l'aumento degli atti rivolti al Ministro dell'interno (2739 rispetto ai 1297 del 2002) e di quelli per i quali l'Amministrazione è chiamata comunque a fornire elementi di risposta (1548 rispetto ai 735 dell'anno precedente).

A tale incremento (che in termini percentuali raggiunge più del 50%) corrisponde un analogo risultato in termini di produttività (1271 atti svolti rispetto ai 506 precedenti); si consolida e si migliora così, dal 39 al 46%, il livello raggiunto nel corso del 2002.

Venendo a una analisi più mirata, uno dei dati maggiormente significativi è l'aumento del numero delle risposte scritte (1025 corrispondenti al 56%) rispetto alle 398 del 2002, corrispondenti al 44%.

Al risultato si collega una netta riduzione degli atti in attesa di firma (dal 10% al 2%) a dimostrazione che il momento della firma, come già precedentemente evidenziato⁽¹⁾ è una fase che può assumere aspetti di criticità in grado di condizionare sensibilmente il risultato finale, motivo per il quale tale momento è oggetto di continuo monitoraggio.

Il dato conseguito è ancora più apprezzabile in relazione al numero degli atti presentati che, sempre rispetto al 2002, è raddoppiato (da 901 a 1841) e ha fatto registrare un consolidamento dell'obiettivo prefissato e cioè quello di invertire il rapporto tra interrogazioni in fase istruttoria e atti conclusi.

Questo è un risultato importante perché consente di svincolare parte del personale dell'archivio relazioni parlamentari dall'adempimento di compiti meramente archivistici e di inserirlo, in una prospettiva ancora più operativa, in un processo lavorativo ridisegnato ad hoc dopo ovviamente uno specifico percorso formativo.

⁽¹⁾ Cfr: F. Triestino – Statistiche sul sindacato ispettivo parlamentare, pagg. 114 e segg.. in Itinerari Interni n. 4.

Relazioni parlamentari

Viene confermata inoltre l'attenzione per i problemi legati alla sicurezza con frequenti riferimenti anche al fenomeno dell'immigrazione. Su un totale di 1841 interrogazioni a risposta scritta presentate, infatti, più della metà (948) riguardano tali aspetti.

Altro dato interessante è l'aumento, in termini percentuali più che triplicato, degli elementi inviati agli altri Ministeri (1005 rispetto a 393).

Degno di attenzione è, infine, l'incremento del numero delle interrogazioni orali in Commissione che nel 2002 non hanno avuto alcuna risposta in quanto mai iscritte all'ordine del giorno e che invece, nell'anno in corso, hanno avuto un periodico svolgimento dopo la decisione della I Commissione della Camera dei Deputati di riattivare l'istituto del question-time in commissione⁽²⁾.

STATISTICA SINDACATO ISPETTIVO ALLA DATA DEL 28.07.2003

	Rivolte al Ministero dell'Interno	Rivolte ad altre Amministrazioni	Svolte	%
Mozioni *	8	82	3	37,5
Interpellanze	205	165	81	39,5
Interrogazioni orali	559	290	148	26,5
Interrogazioni scritte	1841	913	1025	56,0
Interrogazioni orali in Commissione	117	68	13	11,1
Risoluzioni	1	0	1	100,0
Risoluzioni in Commissione	8	30	0	0
TOTALI	2739	1548	1271	46,4

Atti di sindacato orale rivolti o delegati al Ministero dell'Interno	898
Atti svolti dal Ministro o da Sottosegretari all'Interno	201
Schemi di risposta elaborati per altri rappresentanti del Governo	45
Question time Senato	2
Comunicazioni informative	22
Audizioni	12
Elementi inviati altri Ministri	1005

*Atti di indirizzo

⁽²⁾ Cfr: F. Triestino "Le interrogazioni a risposta immediata: evoluzioni e prospettive di riforma" in Itinerari Interni n. 6.

Statistica interrogazioni a risposta scritta alla data di lunedì 28 luglio 2003

DIP. AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

ATTI ORDINE DEL SOTTOSEGRETARIO	0	0,0
ISTRUTTORIA	71	24,3
ELEMENTI DI RISPOSTA RICEVUTI	9	3,1
RINVIATI PER INTEGRAZIONE	13	4,5
IN ATTESA DI DELEGA	0	0,0
IN ATTESA DI FIRMA	5	1,7
ITER CONCLUSO	194	66,4

TOTALE 292

DIP. LIBERTA' CIVILI E IMMIGRAZIONE

ATTI ORDINE DEL SOTTOSEGRETARIO	0	0,0
ISTRUTTORIA	8	22,2
ELEMENTI DI RISPOSTA RICEVUTI	3	8,3
RINVIATI PER INTEGRAZIONE	0	0,0
IN ATTESA DI DELEGA	0	0,0
IN ATTESA DI FIRMA	3	8,3
ITER CONCLUSO	22	61,1

TOTALE 36

DIPARTIMENTO P.S.

ATTI ORDINE DEL SOTTOSEGRETARIO	5	0,5
ISTRUTTORIA	380	40,2
ELEMENTI DI RISPOSTA RICEVUTI	16	1,7
RINVIATI PER INTEGRAZIONE	32	3,4
IN ATTESA DI DELEGA	0	0,0
IN ATTESA DI FIRMA	16	1,7
ITER CONCLUSO	497	52,5

TOTALE 946

DIPARTIMENTO VV.FF.

ATTI ORDINE DEL SOTTOSEGRETARIO	0	0,0
ISTRUTTORIA	22	21,8
ELEMENTI DI RISPOSTA RICEVUTI	4	4,0
RINVIATI PER INTEGRAZIONE	2	2,0
IN ATTESA DI DELEGA	0	0,0
IN ATTESA DI FIRMA	2	2,0
ITER CONCLUSO	71	70,3

TOTALE 101

UFFICIO LEGISLATIVO

ATTI ORDINE DEL SOTTOSEGRETARIO	1	0,2
ISTRUTTORIA	200	42,9
ELEMENTI DI RISPOSTA RICEVUTI	5	1,1
RINVIATI PER INTEGRAZIONE	8	1,7
IN ATTESA DI DELEGA	0	0,0
IN ATTESA DI FIRMA	11	2,4
ITER CONCLUSO	241	51,7

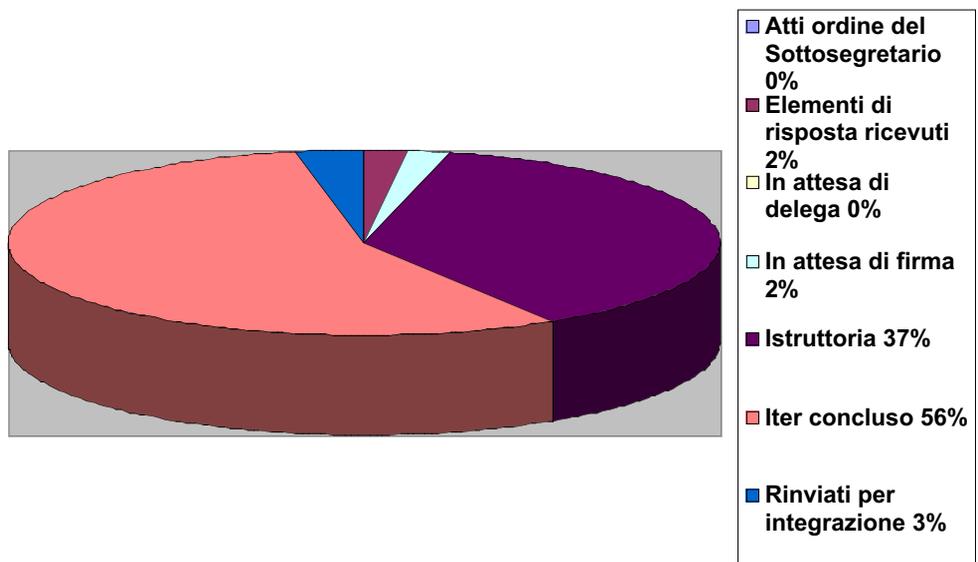
TOTALE 466

Relazioni parlamentari

Statistica interrogazioni a risposta scritta
alla data del 28.07.2003

ATTI ORDINE DEL SOTTOSEGRETARIO	6
ELEMENTI DI RISPOSTA RICEVUTI	37
IN ATTESA DI DELEGA	0
IN ATTESA DI FIRMA	37
ISTRUTTORIA	681
ITER CONCLUSO	1025
RINVIATI PER INTEGRAZIONE	55

totale interrogazioni 1841



ENTI
LOCALI



La delega al Governo per l'adeguamento dell'ordinamento degli enti locali al nuovo Titolo V della Costituzione

Angelo De Prisco

L'intervento di riforma costituzionale più significativo dal 1948 ad oggi è sicuramente quello operato con la Legge Costituzionale n. 3 del 2001 che, nel modificare il Titolo V, parte seconda della Costituzione, rivoluziona il tradizionale assetto centralistico della Repubblica, riconoscendo la pari dignità istituzionale tra i diversi enti territoriali. I Comuni, le Province, le Città Metropolitane e le Regioni, non sono più considerati enti nei quali "si riparte" la Repubblica ma soggetti che, insieme allo Stato, sono "elementi costitutivi" della Repubblica.

Il risultato della riforma è il riequilibrio del sistema istituzionale a vantaggio dell'ente più vicino ai cittadini e che meglio rappresenta i bisogni delle collettività territoriali: il Comune è il "nuovo centro" del sistema Paese, l'ente attraverso cui meglio si realizza il "principio di sussidiarietà" nello svolgimento delle funzioni amministrative.

Nel nuovo Titolo V i Comuni, oltre a vedersi confermata la funzione di rappresentanza politica delle collettività di riferimento, assumono principalmente il connotato di ente "a competenza amministrativa generale", ente cui spettano tutte le funzioni amministrative (principio di sussidiarietà) salvo quelle che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città Metropolitane, Regioni e Stato secondo i principi di adeguatezza e differenziazione. Principi, questi, che erano stati anticipati nell'ordinamento italiano dalle "riforme Bassanini" del 1997-98, non a caso indicate come esempi di federalismo "amministrativo" o "a Costituzione invariata".

Nel nuovo assetto costituzionale, che vede lo Stato e le Regioni come soggetti "Politici" e "Legislativi" accanto a Comuni, Province e Città Metropolitane come soggetti di "Amministrazione e di erogazione di servizi", scompaiono inoltre i residui poteri di controllo "esterno": l'abrogazione della norma costituzionale che prevedeva il controllo di legittimità sugli atti degli enti locali affidato ad un organo regionale (Co.re.co.) ed il controllo sulle leggi regionali del Commissario del Governo sono la logica e naturale conseguenza del nuovo modo di concepire il rapporto tra istituzioni equiordinate.

La Riforma del Titolo V si fonda principalmente sui seguenti cinque pilastri:

- 1) l'equiordinazione tra i diversi livelli di governo territoriale (art. 114 Cost.);
- 2) il nuovo riparto di competenza legislativa tra lo Stato e le Regioni (art. 117);
- 3) il nuovo assetto delle competenze amministrative (art. 118);
- 4) l'abolizione del sistema dei controlli (artt. 124-125-130);
- 5) il nuovo sistema di finanza locale (art. 119).

Sulla base di questi nuovi pilastri costituzionali, è apparsa subito chiara la necessità che l'ordinamento degli enti locali, appena riordinato nel Testo Unico approvato con il decreto legislativo n. 267 del 2000, andasse ricostruito per adeguarlo in tempi ristretti alle eccezionali innovazioni intervenute.

Il legislatore statale trae la legittimazione ad intervenire sull'ordinamento degli enti locali dall'articolo 117, secondo comma, lettera p) Cost., che riserva allo Stato la potestà di legiferare in via esclusiva in materia di "sistema elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane". Appare subito chiaro che al di fuori dei suddetti tre ambiti di materie gran parte della disciplina risulta, in via residuale, attribuita ad una più ampia capacità normativa degli enti stessi o, in alternativa, alla competenza del legislatore regionale. Per tale ragione, la revisione del Testo unico rappresenterà l'occasione per delineare i nuovi confini fra Stato, Regioni e Comuni nella "costruzione" del sistema ordinamentale locale.

La delega al Governo per l'adeguamento delle leggi in materia di enti locali. Articolo 2 della legge n.131/2003.

Il Governo, contestualmente all'entrata in vigore della riforma, avviò una proficua fase di confronto con tutte le istituzioni in campo per ipotizzare interventi normativi di adeguamento dell'ordinamento della Repubblica al mutato quadro costituzionale. In tale frangente il Ministero dell'Interno si distinse per la rapidità con cui si pose al centro del dibattito istituzionale che si sviluppava in sede governativa ed al tavolo delle Conferenze Stato-Città, Stato-Regioni e Unificata, stimolando anche al suo interno una approfondita analisi tecnico-politica sugli effetti che la riforma avrebbe prodotto sul sistema degli enti locali.

I forti legami che tradizionalmente uniscono l'Amministrazione dell'Interno al mondo delle "autonomie" risultano, anche alla luce del nuovo Titolo V, confermati nell'ottica di un sempre più efficace sostegno collaborativo all'azione politico-amministrativa degli enti locali.

La consapevolezza di essere per gli enti locali il punto di riferimento privilegiato ha spinto il Ministero dell'Interno a predisporre, nei mesi immediatamente successivi all'entrata in vigore della riforma costituzionale, un disegno di legge

delega per l'adeguamento dell'ordinamento locale e per l'individuazione delle funzioni fondamentali.

Peraltro, fu chiaro fin dall'inizio che sulle funzioni fondamentali si sarebbe consumata la disputa politicamente più significativa fra i "regionalisti" e gli "autonomisti", che l'individuazione di tali funzioni sarebbero diventate il terreno su cui la riforma può arenarsi o decollare.

Cosa sono le "funzioni fondamentali"? In cosa si differenziano, se si differenziano, dalle funzioni proprie degli enti locali? Il legislatore statale può individuarle anche nell'ambito delle materie di competenza residuale regionale? Ed in caso affermativo può anche disciplinarle?.

A queste domande il legislatore ordinario ha dato una chiara risposta con l'articolo 2 della Legge 5 giugno 2003, n. 131 recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3".

L'articolo 2 della c.d. "Legge La Loggia" nasce su iniziativa del Ministro dell'Interno che, nell'ottica di economizzare i tempi del procedimento di attuazione del Titolo V, optò per la confluenza di un suo autonomo disegno di legge-delega per l'adeguamento dell'ordinamento locale nell'ambito del disegno di legge governativo di più ampio contenuto, che era già stato avviato all'esame referente della Commissione Affari Costituzionale della Camera.

L'iniziativa del Ministro Pisanu fu accolta con enorme favore dal mondo delle autonomie ed ottenne una larghissima maggioranza *bipartisan*.

Sulla base di tale disposizione il Governo è delegato ad adottare, entro un anno, su proposta del Ministro dell'Interno, di concerto con i Ministri per gli affari regionali, per le riforme istituzionali e la devoluzione e dell'economia e delle finanze, uno o più decreti legislativi diretti alla **individuazione delle funzioni fondamentali**, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, nonché alla **revisione delle disposizioni in materia di enti locali**, per adeguarle alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

L'articolo 2 della legge 131/2003 prevede, quindi, una delega con due oggetti specifici ma strettamente interdipendenti. La revisione dell'ordinamento degli enti locali non potrà, infatti, procedere separatamente dalla ridefinizione del quadro complessivo delle funzioni degli enti locali e, in special modo, dalla individuazione delle funzioni fondamentali.

L'individuazione delle funzioni fondamentali (art.2, co.4, lett. b, c, d)

La definizione dei principi che devono guidare il legislatore delegato nell'individuazione delle funzioni fondamentali dei comuni, delle province e delle città metropolitane ha richiesto una approfondita analisi circa la ratio che ha spinto il legislatore costituzionale ad enucleare da un lato una particolare categoria di fun-

zioni, alla quale ha attribuito la qualificazione di “fondamentali” e, dall’altro, ad affidarne l’individuazione alla competenza legislativa statale.

Il senso di quest’ultima scelta non può che essere rinvenuto nell’esigenza, oltre che di definire le funzioni fondamentali essenziali per il funzionamento dell’ente, in quella di garantire a tutte le comunità territoriali, indipendentemente dalla collocazione nelle diverse aree del Paese, il soddisfacimento di quei bisogni primari, che lo Stato ritiene essenziali e che trovano fondamento nella disposizione contenuta nell’articolo 2 della Costituzione (che impone alla Repubblica l’onere di riconoscere e garantire i diritti inviolabili dell’uomo non solo come singolo, ma anche nelle “formazioni sociali in cui si svolge la sua personalità”).

Da un lato, quindi, la legislazione statale individua i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (articolo 117, secondo comma, lettera m); dall’altro, individua l’ente che, per dimensione territoriale e demografica, meglio si presta al soddisfacimento di quei bisogni, prevedendo nel contempo le misure di intervento per garantirne l’effettività (articolo 120, secondo comma, che prevede il potere sostitutivo).

Partendo da tali considerazioni, con l’articolo 2 della legge n. 131/2003 si dà un contenuto al concetto di “funzioni fondamentali” immaginando che esse siano essenzialmente riconducibili a due categorie: quelle connesse alla potenziata sfera di autonomia funzionale riconosciuta dalla Costituzione, essenziali alla vita istituzionale ed al funzionamento dell’ente locale e quelle fondamentali per il soddisfacimento dei bisogni primari delle comunità di riferimento.

Le funzioni fondamentali rappresentano in sostanza “elementi essenziali” degli enti, direttamente connessi al loro *modus operandi* ovvero ai bisogni “primari” delle collettività di riferimento.

L’attribuzione al legislatore statale della competenza in materia di “funzioni fondamentali” di comuni, province e città metropolitane non incide sul versante della competenza a disciplinarle. L’individuazione delle funzioni fondamentali, infatti, è un’operazione che percorre “trasversalmente” l’art. 117 della Costituzione e che non tiene conto del riparto delle competenze legislative fra lo Stato e le Regioni. È solo nella fase successiva all’individuazione, e cioè quando le funzioni fondamentali necessiteranno di una apposita disciplina, che scatterà il criterio della “competenza legislativa” dettato all’articolo 117: nel caso in cui la funzione fondamentale rientri in una materia di competenza legislativa regionale la disciplina spetterà alla Regione, che troverà il solo limite nella impossibilità di modificare l’attestazione che lo Stato ha fatto in capo ad un determinato ente territoriale.

Una interpretazione che attribuisse al legislatore statale la possibilità non solo di individuare ma pure di disciplinare tutte le funzioni fondamentali (e non solo quelle rientranti nella sua competenza legislativa esclusiva) sovvertirebbe il nuovo sistema delineato dal 117 in tema di competenza legislativa di Stato e Regioni, azzerando sostanzialmente ogni principio di autonomia e di equiordinazione fra i poteri territoriali.

Ciò premesso, il legislatore delegato, nell'opera di determinazione delle funzioni fondamentali costituenti l'essenza di ciascun livello di ente locale, dovrà necessariamente partire – almeno per i Comuni e le Province - dal “censimento” delle funzioni storicamente svolte, di cui dovrà accertare l'effettiva essenzialità, con riferimento alla qualità dei bisogni che sono dirette a soddisfare. Tale operazione potrebbe anche determinare la esclusione di quelle funzioni che, seppur tradizionalmente svolte dagli enti, non sono più percepite dalle collettività di riferimento nel contesto sociale ed economico, come “fondamentali”. Per converso, funzioni fondamentali potranno essere individuate al di fuori di quelle tradizionalmente esercitate, tra le funzioni che costituiscano espressione di nuovi bisogni (primari) delle comunità locali. Si pensi ad esempio alla necessità sempre più pressante di diffusione capillare delle informazioni ai cittadini che riguardino in primo luogo le situazioni di pericolo per la popolazione, ma anche i diritti, le opportunità e la fruibilità dei servizi, in un'ottica che veda l'ente più vicino al cittadino, quale canale istituzionale privilegiato per la divulgazione delle notizie utili al singolo.

Bisognerà, necessariamente, valorizzare i principi di sussidiarietà, di adeguatezza e di differenziazione nella allocazione delle funzioni fondamentali in modo da assicurarne l'esercizio da parte del livello di ente locale che, per le caratteristiche dimensionali e strutturali, possa garantire l'ottimale gestione anche mediante l'indicazione dei criteri per la gestione associata tra i Comuni. Bisognerà, altresì, prevedere strumenti che garantiscano il rispetto del principio di leale collaborazione tra i diversi livelli di governo locale nello svolgimento delle funzioni fondamentali che richiedono per il loro esercizio la partecipazione di più enti, individuando specifiche forme di consultazione e di raccordo tra enti locali, Regioni e Stato.

L'adeguamento della disciplina delle Città Metropolitane (art. 2, co. 4, lett. h, i, l)

L'indicazione della Città Metropolitana fra i soggetti costitutivi della Repubblica (art. 114 Cost.) fa ritenere che essa rappresenti ormai un “ente necessario” del sistema istituzionale.

La delega dovrà farsi carico della necessità di “ricostruire” la disciplina di un ente che, a differenza dei Comuni e delle Province, non è destinatario di una regolamentazione organica, frutto dell'esperienza maturata nel tempo.

Bisognerà, intanto, adeguare i procedimenti di istituzione della Città metropolitana al disposto dell'articolo 114 della Costituzione, fermo restando il principio di partecipazione degli enti e delle popolazioni interessati e individuare e disciplinare gli organi di governo e il relativo sistema elettorale, secondo criteri di rappresentatività e democraticità che favoriscano la formazione di maggioranze stabili e assicurino la rappresentanza delle minoranze, anche tenendo conto di quanto stabilito per i Comuni e le Province, attesa la configurabilità delle città metropolitane - al pari dei predetti enti - quali soggetti esponenziali delle comunità di riferimento.

L'operazione cui sarà chiamato il legislatore delegato non sarà sicuramente semplice poiché sarà necessario sciogliere una serie di nodi squisitamente politici, quegli stessi nodi che, fin dalla legge n. 142 del 1990, hanno impedito la costituzione delle città metropolitane. In particolare bisognerà disegnare un "percorso istitutivo" che rispettando i diversi livelli di governo territoriali interessati (comuni capoluogo, comuni confluenti nella C.M., provincia o province interessate, regione) eviti la possibilità di porre veti e ostacoli nel procedimento. Sarà necessario stabilire il rapporto fra la Città Metropolitana ed i comuni confluiti in essa: manterranno questi ultimi la natura di enti politici rappresentativi della comunità o si trasformeranno in ripartizioni burocratico-amministrative? Vi sarà, inoltre, il nodo dell'alternatività con la Provincia e, cioè, bisognerà chiarire se la nascita di una Città Metropolitana determina il venir meno della Provincia. Sarà fondamentale, infine, disegnare un quadro delle competenze amministrative di un ente che è immaginato come soggetto di governo di aree vaste connotate da particolari condizioni sociali, urbanistiche e territoriali.

La revisione del Testo Unico

Gli effetti di una riforma che ha profondamente mutato i principi ispiratori del governo locale incidono in maniera rilevante sul testo unico che ha raccolto e coordinato la disciplina basilare in materia di enti locali; basti pensare al regime dei controlli sugli atti degli enti locali, al potere normativo e a quello statutario dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane, all'ordinamento finanziario e contabile dei medesimi enti.

La scelta di operare l'adeguamento delle leggi in materia di enti locali attraverso lo strumento della delega legislativa è la logica conseguenza della particolare complessità delle operazioni di individuazione e di rielaborazione delle norme, nonché degli interventi di integrazione e di abrogazione delle disposizioni necessari per rendere aderente l'ordinamento degli enti locali alla riforma costituzionale.

I principi e i criteri direttivi cui deve ispirarsi il legislatore delegato (comma 4) riguardano fundamentalmente il rispetto dell'autonomia, delle competenze costituzionali degli enti locali e della leale collaborazione fra i diversi livelli di governo territoriale.

Bisognerà procedere alla revisione delle disposizioni sugli enti locali limitatamente alle norme che contrastano con il sistema costituzionale degli enti locali definito dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, attraverso la modificazione, l'integrazione, la soppressione e il coordinamento formale delle disposizioni vigenti, anche al fine di assicurare la coerenza sistematica della normativa, l'aggiornamento e la semplificazione del linguaggio normativo. Dovranno, poi, essere indicate espressamente sia le norme implicitamente abrogate per effetto dell'entrata in vigore della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, sia quelle anche implicitamente abrogate da successive disposizioni.

Il legislatore delegato si troverà, non di rado, ad intervenire sulle norme vigenti attraverso l'utilizzo della clausola di cedevolezza. Laddove, infatti, alcune materie saranno ricondotte non più alla competenza statale ma alla disciplina normativa degli enti locali ovvero alla disciplina legislativa regionale, nel decreto legislativo sarà necessario specificare che quelle disposizioni resteranno in vigore fino a che non interverrà la fonte legittimata dal nuovo Titolo V. Il principio di cedevolezza è sostanzialmente una “valvola di sicurezza” dell'ordinamento, un meccanismo che impedisce il verificarsi di vuoti normativi a garanzia della continuità dell'ordinamento giuridico.

Grande importanza rivestono, infine, i criteri direttivi di cui alle lettere e), f) ed m).

Considerata la “demolizione” del sistema dei controlli sugli atti degli enti locali, il legislatore delegante spinge, in maniera decisa, sul versante del potenziamento dei meccanismi di “auto-controllo”. La lettera e) dell'art. 2 prevede una responsabilizzazione maggiore degli enti locali nella potestà di individuare sistemi di controllo interno che garantiscano il funzionamento dell'ente, secondo criteri di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa.

La legge di delega conferma, poi, in capo allo Stato alcune essenziali “azioni di profilassi” istituzionale a garanzia della trasparenza e legalità dell'azione amministrativa e di governo degli enti locali. Alla lettera m) si stabilisce, inequivocabilmente, che restano ferme le disposizioni in vigore relative al controllo sugli organi degli enti locali, alla vigilanza sui servizi di competenza statale attribuiti al sindaco quale ufficiale del Governo, nonché ai procedimenti preordinati alla tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica nonché le disposizioni volte ad assicurare la conformità dell'attività amministrativa alla legge, allo statuto e ai regolamenti.

Sarà, infine, necessario prevedere una disciplina di principi fondamentali idonea a garantire un ordinamento finanziario e contabile degli enti locali che consenta, sulla base di parametri obiettivi e uniformi, la rilevazione delle situazioni economiche e finanziarie degli enti locali ai fini della attivazione degli interventi previsti dall'articolo 119, terzo e quinto comma, della Costituzione, anche tenendo conto delle indicazioni dell'Alta Commissione di studio di cui all'articolo 3, comma 1, lettera b), della legge 27 dicembre 2002, n. 289.

L'impegno dell'Amministrazione dell'Interno

L'iter di approvazione Legge La Loggia ha registrato una costante attenzione ed una convinta partecipazione dell'Amministrazione dell'Interno non solo per gli aspetti più strettamente legati alla revisione dell'ordinamento degli enti locali ma anche per ciò che riguarda la disciplina del controllo sostitutivo governativo in attuazione dell'articolo 120 della Costituzione (art.8) e l'attribuzione al Prefetto preposto all'Ufficio Territoriale del Governo che ha sede nel capoluogo della

Regione della funzione di Rappresentante dello Stato per i rapporti con il sistema delle autonomie (art. 10).

Lasciando da parte, in questa sede, le valutazioni sullo straordinario riconoscimento che da tali disposizioni derivano al Ministero dell'Interno in termini di "centralità" nel sistema delle Autonomie, non sfugge il peso di una operazione normativa intrisa di valori e di scelte politiche, finalizzata ad una operazione di ricostruzione delle fondamenta dell'ordinamento degli enti locali.

È una sfida alla quale l'Amministrazione dovrà rispondere in modo adeguato, impegnando le risorse migliori e mostrando la sua attitudine più antica ed efficace, cioè la capacità di essere "amministrazione politica".

L'esercizio della delega dovrà essere vissuto dall'Amministrazione come una vera e propria fase "costitutiva" di un nuovo "ordine" del sistema delle Autonomie, un momento di grande impegno politico-istituzionale, un'occasione per riconfermare, nella capacità di ricercare gli equilibri, la sua antica attitudine di "casa delle autonomie".

Legge 5 giugno 2003, n. 131

**“Disposizioni per l’adeguamento dell’ordinamento
della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3”**

pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 132 del 10 Giugno 2003

Art. 1.

*(Attuazione dell’articolo 117, primo e terzo comma,
della Costituzione, in materia di legislazione regionale)*

1. Costituiscono vincoli alla potestà legislativa dello Stato e delle Regioni, ai sensi dell’articolo 117, primo comma, della Costituzione, quelli derivanti dalle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute, di cui all’articolo 10 della Costituzione, da accordi di reciproca limitazione della sovranità, di cui all’articolo 11 della Costituzione, dall’ordinamento comunitario e dai trattati internazionali.

2. Le disposizioni normative statali vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge nelle materie appartenenti alla legislazione regionale continuano ad applicarsi, in ciascuna Regione, fino alla data di entrata in vigore delle disposizioni regionali in materia, fermo quanto previsto al comma 3, fatti salvi gli effetti di eventuali pronunce della Corte costituzionale. Le disposizioni normative regionali vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge nelle materie appartenenti alla legislazione esclusiva statale continuano ad applicarsi fino alla data di entrata in vigore delle disposizioni statali in materia, fatti salvi gli effetti di eventuali pronunce della Corte costituzionale.

3. Nelle materie appartenenti alla legislazione concorrente, le Regioni esercitano la potestà legislativa nell’ambito dei principi fondamentali espressamente determinati dallo Stato o, in difetto, quali desumibili dalle leggi statali vigenti.

4. In sede di prima applicazione, per orientare l’iniziativa legislativa dello Stato e delle Regioni fino all’entrata in vigore delle leggi con le quali il Parlamento definirà i nuovi principi fondamentali, il Governo è delegato ad adottare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri di concerto con i Ministri interessati, uno o più decreti legislativi meramente ricognitivi dei principi fondamentali che si traggono dalle leggi vigenti, nelle materie previste dall’articolo 117, terzo comma, della Costituzione, attenendosi ai principi della esclusività, adeguatezza, chiarezza, proporzionalità ed omogeneità. Gli schemi dei decreti, dopo l’acquisizione del parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, di seguito denominata: «Conferenza Stato-Regioni», sono trasmessi alle Camere per l’acquisizione del parere da parte delle competenti Commissioni parlamentari, compreso quello della Commissione parla-

mentare per le questioni regionali, da rendersi entro sessanta giorni dall'assegnazione alle Commissioni medesime. Acquisiti tali pareri, il Governo ritrasmette i testi, con le proprie osservazioni e con le eventuali modificazioni, alla Conferenza Stato-Regioni ed alle Camere per il parere definitivo, da rendersi, rispettivamente, entro trenta e sessanta giorni dalla trasmissione dei testi medesimi. Il parere parlamentare definitivo è reso dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali. Gli schemi di decreto legislativo sono esaminati rilevando se in essi non siano indicati alcuni dei principi fondamentali ovvero se vi siano disposizioni che abbiano un contenuto innovativo dei principi fondamentali, e non meramente ricognitivo ai sensi del presente comma, ovvero si riferiscano a norme vigenti che non abbiano la natura di principio fondamentale. In tal caso il Governo può omettere quelle disposizioni dal decreto legislativo, oppure le può modificare in conformità alle indicazioni contenute nel parere o, altrimenti, deve trasmettere ai Presidenti delle Camere e al Presidente della Commissione parlamentare per le questioni regionali una relazione nella quale sono indicate le specifiche motivazioni di difformità dal parere parlamentare.

5. Nei decreti legislativi di cui al comma 4, sempre a titolo di mera ricognizione, possono essere individuate le disposizioni che riguardano le stesse materie ma che rientrano nella competenza esclusiva dello Stato a norma dell'articolo 117, secondo comma, della Costituzione.

6. Nella predisposizione dei decreti legislativi di cui al comma 4, il Governo si attiene ai seguenti criteri direttivi:

a) individuazione dei principi fondamentali per settori organici della materia in base a criteri oggettivi desumibili dal complesso delle funzioni e da quelle affini, presupposte, strumentali e complementari, e in modo da salvaguardare la potestà legislativa riconosciuta alle Regioni ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione;

b) considerazione prioritaria, ai fini dell'individuazione dei principi fondamentali, delle disposizioni statali rilevanti per garantire l'unità giuridica ed economica, la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, il rispetto delle norme e dei trattati internazionali e della normativa comunitaria, la tutela dell'incolumità e della sicurezza pubblica, nonché il rispetto dei principi generali in materia di procedimenti amministrativi e di atti concessori o autorizzatori;

c) considerazione prioritaria del nuovo sistema di rapporti istituzionali derivante dagli articoli 114, 117 e 118 della Costituzione;

d) considerazione prioritaria degli obiettivi generali assegnati dall'articolo 51, primo comma, e dall'articolo 117, settimo comma, della Costituzione, alla legislazione regionale;

e) coordinamento formale delle disposizioni di principio e loro eventuale semplificazione.

Art. 2.

(Delega al Governo per l'attuazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione e per l'adeguamento delle disposizioni in materia di enti locali alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3)

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, su proposta del Ministro dell'interno, di concerto con i Ministri per gli affari regionali, per le riforme istituzionali e la devoluzione e dell'economia e delle finanze, uno o più decreti legislativi diretti alla individuazione delle funzioni fondamentali, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, essenziali per il funzionamento di Comuni, Province e Città metropolitane nonché per il soddisfacimento di bisogni primari delle comunità di riferimento.

2. Con i decreti legislativi di cui al comma 1, si provvede, altresì, nell'ambito della competenza legislativa dello Stato, alla revisione delle disposizioni in materia di enti locali, per adeguarle alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

3. Gli schemi dei decreti legislativi di cui al comma 1, dopo l'acquisizione dei pareri del Consiglio di Stato e della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, di seguito denominata «Conferenza unificata», da rendere entro trenta giorni dalla trasmissione degli schemi medesimi, sono trasmessi alle Camere per l'acquisizione del parere da parte delle competenti Commissioni parlamentari, da rendere entro quarantacinque giorni dall'assegnazione alle Commissioni medesime. Acquisiti tali pareri, il Governo ritrasmette i testi, con le proprie osservazioni e con le eventuali modificazioni, alla Conferenza unificata e alle Camere per il parere definitivo, da rendere, rispettivamente, entro trenta e quarantacinque giorni dalla trasmissione dei testi medesimi.

4. Nell'attuazione della delega di cui ai commi 1 e 2, il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) garantire il rispetto delle competenze legislative dello Stato e delle Regioni, l'autonomia e le competenze costituzionali degli enti territoriali ai sensi degli articoli 114, 117 e 118 della Costituzione, nonché la valorizzazione delle potestà statutaria e regolamentare dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane;

b) individuare le funzioni fondamentali dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane in modo da prevedere, anche al fine della tenuta e della coesione dell'ordinamento della Repubblica, per ciascun livello di governo locale, la titolarità di funzioni connaturate alle caratteristiche proprie di ciascun tipo di ente, essenziali e imprescindibili per il funzionamento dell'ente e per il soddisfacimento di bisogni primari delle comunità di riferimento, tenuto conto, in via prioritaria, per Comuni e Province, delle funzioni storicamente svolte;

c) valorizzare i principi di sussidiarietà, di adeguatezza e di differenziazione nella allocazione delle funzioni fondamentali in modo da assicurarne l'esercizio

da parte del livello di ente locale che, per le caratteristiche dimensionali e strutturali, ne garantisca l'ottimale gestione anche mediante l'indicazione dei criteri per la gestione associata tra i Comuni;

d) prevedere strumenti che garantiscano il rispetto del principio di leale collaborazione tra i diversi livelli di governo locale nello svolgimento delle funzioni fondamentali che richiedono per il loro esercizio la partecipazione di più enti, allo scopo individuando specifiche forme di consultazione e di raccordo tra enti locali, Regioni e Stato;

e) attribuire all'autonomia statutaria degli enti locali la potestà di individuare sistemi di controllo interno, al fine di garantire il funzionamento dell'ente, secondo criteri di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa, nonché forme e modalità di intervento, secondo criteri di neutralità, di sussidiarietà e di adeguatezza, nei casi previsti dagli articoli 141, commi 2 e 8, 193, comma 4, 243, comma 6, lettera *b)*, 247 e 251 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267;

f) prevedere una disciplina di principi fondamentali idonea a garantire un ordinamento finanziario e contabile degli enti locali che consenta, sulla base di parametri obiettivi e uniformi, la rilevazione delle situazioni economiche e finanziarie degli enti locali ai fini della attivazione degli interventi previsti dall'articolo 119, terzo e quinto comma, della Costituzione, anche tenendo conto delle indicazioni dell'Alta Commissione di studio di cui all'articolo 3, comma 1, lettera *b)*, della legge 27 dicembre 2002, n. 289;

g) procedere alla revisione delle disposizioni legislative sugli enti locali, comprese quelle contenute nel testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, limitatamente alle norme che contrastano con il sistema costituzionale degli enti locali definito dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, attraverso la modificazione, l'integrazione, la soppressione e il coordinamento formale delle disposizioni vigenti, anche al fine di assicurare la coerenza sistematica della normativa, l'aggiornamento e la semplificazione del linguaggio normativo;

h) adeguare i procedimenti di istituzione della Città metropolitana al disposto dell'articolo 114 della Costituzione, fermo restando il principio di partecipazione degli enti e delle popolazioni interessati;

i) individuare e disciplinare gli organi di governo delle Città metropolitane e il relativo sistema elettorale, secondo criteri di rappresentatività e democraticità che favoriscano la formazione di maggioranze stabili e assicurino la rappresentanza delle minoranze, anche tenendo conto di quanto stabilito per i Comuni e le Province;

l) definire la disciplina dei casi di ineleggibilità, di incompatibilità e di incandidabilità alle cariche elettive delle Città metropolitane anche tenendo conto di quanto stabilito in materia per gli amministratori di Comuni e Province;

m) mantenere ferme le disposizioni in vigore relative al controllo sugli organi degli enti locali, alla vigilanza sui servizi di competenza statale attribuiti al sindaco quale ufficiale del Governo, nonché, fatta salva la polizia amministrativa locale, ai procedimenti preordinati alla tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica nonché le disposizioni volte ad assicurare la conformità dell'attività amministrativa alla legge, allo statuto e ai regolamenti;

n) valorizzare le forme associative anche per la gestione dei servizi di competenza statale affidati ai comuni;

o) garantire il rispetto delle attribuzioni degli enti di autonomia funzionale;

p) indicare espressamente sia le norme implicitamente abrogate per effetto dell'entrata in vigore della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, sia quelle anche implicitamente abrogate da successive disposizioni;

q) rispettare i principi desumibili dalla giurisprudenza costituzionale e fare salve le competenze spettanti alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano.

5. La decorrenza dell'esercizio delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane che, a seguito dell'adozione dei decreti legislativi di cui al comma 1, sono attribuite ad un ente diverso da quello che le esercita alla data di entrata in vigore dei medesimi decreti legislativi, è stabilita dalle leggi che determinano i beni e le risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative da trasferire. A tale fine il Governo, in conformità ad accordi da definire in sede di Conferenza unificata, su proposta del Ministro dell'interno, di concerto con i Ministri per gli affari regionali, per le riforme istituzionali e la devoluzione e dell'economia e delle finanze, sentiti i Ministri interessati, presenta al Parlamento uno o più disegni di legge collegati, ai sensi dell'articolo 3, comma 4, della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni, alla manovra finanziaria annuale, per il recepimento dei suddetti accordi. Ciascuno dei predetti disegni di legge è corredato della relazione tecnica con l'indicazione della quantificazione e della ripartizione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative, ai fini della valutazione della congruità tra i trasferimenti e gli oneri conseguenti all'espletamento delle funzioni conferite. Le disposizioni di cui al presente comma si applicano fino alla data di entrata in vigore delle norme concernenti il nuovo sistema finanziario in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione.

6. Entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 1, il Governo può emanare, nel rispetto dei principi e dei criteri direttivi indicati al comma 4, disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi medesimi.

7. I provvedimenti collegati di cui al comma 5 non possono comportare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Art. 3.

(Testi unici delle disposizioni legislative vigenti non aventi carattere di principio fondamentale nelle materie di legislazione concorrente)

1. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 1, comma 2, primo periodo, il Governo è delegato ad adottare, entro un anno dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui all'articolo 1, uno o più decreti legislativi al fine di raccogliere in testi unici meramente compilativi le disposizioni legislative residue, per ambiti omogenei nelle materie di legislazione concorrente, apportandovi le sole modifiche, di carattere esclusivamente formale, necessarie ad assicurarne il coordinamento nonché la coerenza terminologica.

2. Gli schemi dei decreti legislativi di cui al comma 1, dopo l'acquisizione del parere della Conferenza Stato-Regioni, sono trasmessi alle Camere per il parere delle competenti Commissioni parlamentari e della Commissione parlamentare per le questioni regionali. Decorsi trenta giorni dall'assegnazione, i decreti legislativi possono essere emanati anche in mancanza del parere parlamentare.

Art. 4.

(Attuazione dell'articolo 114, secondo comma, e dell'articolo 117, sesto comma, della Costituzione in materia di potestà normativa degli enti locali)

1. I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà normativa secondo i principi fissati dalla Costituzione. La potestà normativa consiste nella potestà statutaria e in quella regolamentare.

2. Lo statuto, in armonia con la Costituzione e con i principi generali in materia di organizzazione pubblica, nel rispetto di quanto stabilito dalla legge statale in attuazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, stabilisce i principi di organizzazione e funzionamento dell'ente, le forme di controllo, anche sostitutivo, nonché le garanzie delle minoranze e le forme di partecipazione popolare.

3. L'organizzazione degli enti locali è disciplinata dai regolamenti nel rispetto delle norme statutarie.

4. La disciplina dell'organizzazione, dello svolgimento e della gestione delle funzioni dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane è riservata alla potestà regolamentare dell'ente locale, nell'ambito della legislazione dello Stato o della Regione, che ne assicura i requisiti minimi di uniformità, secondo le rispettive competenze, conformemente a quanto previsto dagli articoli 114, 117, sesto comma, e 118 della Costituzione.

5. Il potere normativo è esercitato anche dalle unioni di Comuni, dalle Comunità montane e isolate.

6. Fino all'adozione dei regolamenti degli enti locali, si applicano le vigenti norme statali e regionali, fermo restando quanto previsto dal presente articolo.

Art. 5.

(Attuazione dell'articolo 117, quinto comma, della Costituzione sulla partecipazione delle regioni in materia comunitaria)

1. Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano concorrono direttamente, nelle materie di loro competenza legislativa, alla formazione degli atti comunitari, partecipando, nell'ambito delle delegazioni del Governo, alle attività del Consiglio e dei gruppi di lavoro e dei comitati del Consiglio e della Commissione europea, secondo modalità da concordare in sede di Conferenza Stato-Regioni che tengano conto della particolarità delle autonomie speciali e, comunque, garantendo l'unitarietà della rappresentazione della posizione italiana da parte del Capo delegazione designato dal Governo. Nelle delegazioni del Governo deve essere prevista la partecipazione di almeno un rappresentante delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano. Nelle materie che spettano alle Regioni ai sensi dell'articolo 117, quarto comma, della Costituzione, il Capo delegazione, che può essere anche un Presidente di Giunta regionale o di Provincia autonoma, è designato dal Governo sulla base di criteri e procedure determinati con un accordo generale di cooperazione tra Governo, Regioni a statuto ordinario e a statuto speciale stipulato in sede di Conferenza Stato-Regioni. In attesa o in mancanza di tale accordo, il Capo delegazione è designato dal Governo. Dall'attuazione del presente articolo non possono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

2. Nelle materie di competenza legislativa delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, il Governo può proporre ricorso dinanzi alla Corte di giustizia delle Comunità europee avverso gli atti normativi comunitari ritenuti illegittimi anche su richiesta di una delle Regioni o delle Province autonome. Il Governo è tenuto a proporre tale ricorso qualora esso sia richiesto dalla Conferenza Stato-Regioni a maggioranza assoluta delle Regioni e delle Province autonome.

Art. 6.

(Attuazione dell'articolo 117, quinto e nono comma, della Costituzione sull'attività internazionale delle regioni)

1. Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di propria competenza legislativa, provvedono direttamente all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali ratificati, dandone preventiva comunicazione al Ministero degli affari esteri ed alla Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per gli affari regionali, i quali, nei successivi trenta giorni dal relativo ricevimento, possono formulare criteri e osservazioni. In caso di inadempienza, ferma restando la responsabilità delle Regioni verso lo Stato, si applicano le disposizioni di cui all'articolo 8, commi 1, 4 e 5, in quanto compatibili.

2. Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di propria competenza legislativa, possono concludere, con enti territoriali

interni ad altro Stato, intese dirette a favorire il loro sviluppo economico, sociale e culturale, nonché a realizzare attività di mero rilievo internazionale, dandone comunicazione prima della firma alla Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per gli affari regionali ed al Ministero degli affari esteri, ai fini delle eventuali osservazioni di questi ultimi e dei Ministeri competenti, da far pervenire a cura del Dipartimento medesimo entro i successivi trenta giorni, decorsi i quali le Regioni e le Province autonome possono sottoscrivere l'intesa. Con gli atti relativi alle attività sopra indicate, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano non possono esprimere valutazioni relative alla politica estera dello Stato, né possono assumere impegni dai quali derivino obblighi od oneri finanziari per lo Stato o che ledano gli interessi degli altri soggetti di cui all'articolo 114, primo comma, della Costituzione.

3. Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di propria competenza legislativa, possono, altresì, concludere con altri Stati accordi esecutivi ed applicativi di accordi internazionali regolarmente entrati in vigore, o accordi di natura tecnico-amministrativa, o accordi di natura programmatica finalizzati a favorire il loro sviluppo economico, sociale e culturale, nel rispetto della Costituzione, dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, dagli obblighi internazionali e dalle linee e dagli indirizzi di politica estera italiana, nonché, nelle materie di cui all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, dei principi fondamentali dettati dalle leggi dello Stato. A tale fine ogni Regione o Provincia autonoma dà tempestiva comunicazione delle trattative al Ministero degli affari esteri ed alla Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per gli affari regionali, che ne danno a loro volta comunicazione ai Ministeri competenti. Il Ministero degli affari esteri può indicare principi e criteri da seguire nella conduzione dei negoziati; qualora questi ultimi si svolgano all'estero, le competenti rappresentanze diplomatiche e i competenti uffici consolari italiani, previa intesa con la Regione o con la Provincia autonoma, collaborano alla conduzione delle trattative. La Regione o la Provincia autonoma, prima di sottoscrivere l'accordo, comunica il relativo progetto al Ministero degli affari esteri, il quale, sentita la Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per gli affari regionali, ed accertata l'opportunità politica e la legittimità dell'accordo, ai sensi del presente comma, conferisce i pieni poteri di firma previsti dalle norme del diritto internazionale generale e dalla Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 23 maggio 1969, ratificata ai sensi della legge 12 febbraio 1974, n. 112. Gli accordi sottoscritti in assenza del conferimento di pieni poteri sono nulli.

4. Agli accordi stipulati dalle Regioni e dalle Province autonome di Trento e di Bolzano è data pubblicità in base alla legislazione vigente.

5. Il Ministro degli affari esteri può, in qualsiasi momento, rappresentare alla Regione o alla Provincia autonoma interessata questioni di opportunità inerenti alle attività di cui ai commi da 1 a 3 e derivanti dalle scelte e dagli indirizzi di politica estera dello Stato e, in caso di dissenso, sentita la Presidenza del Consiglio dei

ministri – Dipartimento per gli affari regionali, chiedere che la questione sia portata in Consiglio dei ministri che, con l'intervento del Presidente della Giunta regionale o provinciale interessato, delibera sulla questione.

6. In caso di violazione degli accordi di cui al comma 3, ferma restando la responsabilità delle Regioni verso lo Stato, si applicano le disposizioni dell'articolo 8, commi 1, 4 e 5, in quanto compatibili.

7. Resta fermo che i Comuni, le Province e le Città metropolitane continuano a svolgere attività di mero rilievo internazionale nelle materie loro attribuite, secondo l'ordinamento vigente, comunicando alle Regioni competenti ed alle amministrazioni di cui al comma 2 ogni iniziativa.

Art. 7.

*(Attuazione dell'articolo 118 della Costituzione
in materia di esercizio delle funzioni amministrative)*

1. Lo Stato e le Regioni, secondo le rispettive competenze, provvedono a conferire le funzioni amministrative da loro esercitate alla data di entrata in vigore della presente legge, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, attribuendo a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato soltanto quelle di cui occorra assicurare l'unitarietà di esercizio, per motivi di buon andamento, efficienza o efficacia dell'azione amministrativa ovvero per motivi funzionali o economici o per esigenze di programmazione o di omogeneità territoriale, nel rispetto, anche ai fini dell'assegnazione di ulteriori funzioni, delle attribuzioni degli enti di autonomia funzionale, anche nei settori della promozione dello sviluppo economico e della gestione dei servizi. Stato, Regioni, Città metropolitane, Province, Comuni e Comunità montane favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli o associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà. In ogni caso, quando sono impiegate risorse pubbliche, si applica l'articolo 12 della legge 7 agosto 1990, n. 241. Tutte le altre funzioni amministrative non diversamente attribuite spettano ai Comuni, che le esercitano in forma singola o associata, anche mediante le Comunità montane e le unioni dei Comuni.

2. Per le finalità di cui al comma 1, e comunque ai fini del trasferimento delle occorrenti risorse, sulla base degli accordi con le Regioni e le autonomie locali, da concludere in sede di Conferenza unificata, diretti in particolare all'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative necessarie per l'esercizio delle funzioni e dei compiti da conferire, il Governo, su proposta del Ministro per gli affari regionali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentiti i Ministri interessati, presenta al Parlamento uno o più disegni di legge collegati, ai sensi dell'articolo 3, comma 4, della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni, alla manovra finanziaria annuale, per il recepimento dei suddetti accordi. Ciascuno dei predetti disegni di legge deve essere cor-

redato da idonea relazione tecnica e non deve recare oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica. Le disposizioni di cui al presente comma si applicano fino alla data di entrata in vigore delle norme relative al nuovo sistema finanziario in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione.

3. Sulla base dei medesimi accordi e nelle more dell'approvazione dei disegni di legge di cui al comma 2, lo Stato può avviare i trasferimenti dei suddetti beni e risorse secondo principi di invarianza di spesa e con le modalità previste al numero 4) del punto II dell'Accordo del 20 giugno 2002, recante intesa interistituzionale tra Stato, regioni ed enti locali, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 159 del 9 luglio 2002. A tale fine si provvede mediante uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, tenendo conto delle previsioni di spesa risultanti dal bilancio dello Stato e del patto di stabilità. Si applicano, in quanto compatibili, gli articoli 3, 7, commi 8, 9, 10 e 11, e 8 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112. Gli schemi di decreto, ciascuno dei quali deve essere corredato di idonea relazione tecnica, sono trasmessi alle Camere per l'acquisizione del parere da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per le conseguenze di carattere finanziario, da rendere entro trenta giorni dall'assegnazione.

4. Le Commissioni possono chiedere ai Presidenti delle Camere una proroga di venti giorni per l'espressione del parere, qualora ciò si renda necessario per la complessità della materia o per il numero degli schemi di decreto trasmessi nello stesso periodo all'esame delle Commissioni. Qualora sia concessa, ai sensi del presente comma, la proroga del termine per l'espressione del parere, i termini per l'adozione dei decreti sono prorogati di venti giorni. Decorso il termine di cui al comma 3, ovvero quello prorogato ai sensi del presente comma, senza che le Commissioni abbiano espresso i pareri di rispettiva competenza, i decreti possono comunque essere adottati. I decreti sono adottati con il concerto del Ministro dell'economia e delle finanze e devono conformarsi ai pareri delle Commissioni parlamentari competenti per le conseguenze di carattere finanziario nelle parti in cui essi formulano identiche condizioni.

5. Nell'adozione dei decreti, si tiene conto delle indicazioni contenute nel Documento di programmazione economico-finanziaria, come approvato dalle risoluzioni parlamentari. Dalla data di entrata in vigore dei suddetti decreti o da quella diversa indicata negli stessi, le Regioni o gli enti locali possono provvedere all'esercizio delle funzioni relative ai beni e alle risorse trasferite. Tali decreti si applicano fino alla data di entrata in vigore delle leggi di cui al comma 2.

6. Fino alla data di entrata in vigore dei provvedimenti previsti dal presente articolo, le funzioni amministrative continuano ad essere esercitate secondo le attribuzioni stabilite dalle disposizioni vigenti, fatti salvi gli effetti di eventuali pronunce della Corte costituzionale.

7. La Corte dei conti, ai fini del coordinamento della finanza pubblica, verifica il rispetto degli equilibri di bilancio da parte di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, in relazione al patto di stabilità interno ed ai vincoli deri-

vanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea. Le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti verificano, nel rispetto della natura collaborativa del controllo sulla gestione, il perseguimento degli obiettivi posti dalle leggi statali o regionali di principio e di programma, secondo la rispettiva competenza, nonché la sana gestione finanziaria degli enti locali ed il funzionamento dei controlli interni e riferiscono sugli esiti delle verifiche esclusivamente ai consigli degli enti controllati. Resta ferma la potestà delle Regioni a statuto speciale, nell'esercizio della loro competenza, di adottare particolari discipline nel rispetto delle suddette finalità. Per la determinazione dei parametri di gestione relativa al controllo interno, la Corte dei conti si avvale anche degli studi condotti in materia dal Ministero dell'interno.

8. Le Regioni possono richiedere ulteriori forme di collaborazione alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, nonché pareri in materia di contabilità pubblica. Analoghe richieste possono essere formulate, di norma tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche da Comuni, Province e Città metropolitane.

9. Le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti possono essere integrate, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, da due componenti designati, salvo diversa previsione dello statuto della Regione, rispettivamente dal Consiglio regionale e dal Consiglio delle autonomie locali oppure, ove tale organo non sia stato istituito, dal Presidente del Consiglio regionale su indicazione delle associazioni rappresentative dei Comuni e delle Province a livello regionale. I predetti componenti sono scelti tra persone che, per gli studi compiuti e le esperienze professionali acquisite, sono particolarmente esperte nelle materie aziendalistiche, economiche, finanziarie, giuridiche e contabili; i medesimi durano in carica cinque anni e non sono riconfermabili. Lo *status* dei predetti componenti è equiparato a tutti gli effetti, per la durata dell'incarico, a quello dei consiglieri della Corte dei conti, con oneri finanziari a carico della Regione. La nomina è effettuata con decreto del Presidente della Repubblica, con le modalità previste dal secondo comma dell'articolo unico del decreto del Presidente della Repubblica 8 luglio 1977, n. 385. Nella prima applicazione delle disposizioni di cui al presente comma e ai commi 7 e 8, ciascuna sezione regionale di controllo, previa intese con la Regione, può avvalersi di personale della Regione sino ad un massimo di dieci unità, il cui trattamento economico resta a carico dell'amministrazione di appartenenza. Possono essere utilizzati a tal fine, con oneri a carico della Regione, anche segretari comunali e provinciali del ruolo unico previsto dal testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, previa intese con l'Agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali o con le sue sezioni regionali.

Art. 8.

(Attuazione dell'articolo 120 della Costituzione sul potere sostitutivo)

1. Nei casi e per le finalità previsti dall'articolo 120, secondo comma, della Costituzione, il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente per materia, anche su iniziativa delle Regioni o degli enti locali, assegna all'ente interessato un congruo termine per adottare i provvedimenti dovuti o necessari; decorso inutilmente tale termine, il Consiglio dei ministri, sentito l'organo interessato, su proposta del Ministro competente o del Presidente del Consiglio dei ministri, adotta i provvedimenti necessari, anche normativi, ovvero nomina un apposito commissario. Alla riunione del Consiglio dei ministri partecipa il Presidente della Giunta regionale della Regione interessata al provvedimento.

2. Qualora l'esercizio del potere sostitutivo si renda necessario al fine di porre rimedio alla violazione della normativa comunitaria, gli atti ed i provvedimenti di cui al comma 1 sono adottati su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro per le politiche comunitarie e del Ministro competente per materia. L'articolo 11 della legge 9 marzo 1989, n. 86, è abrogato.

3. Fatte salve le competenze delle Regioni a statuto speciale, qualora l'esercizio dei poteri sostitutivi riguardi Comuni, Province o Città metropolitane, la nomina del commissario deve tenere conto dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione. Il commissario provvede, sentito il Consiglio delle autonomie locali qualora tale organo sia stato istituito.

4. Nei casi di assoluta urgenza, qualora l'intervento sostitutivo non sia procrastinabile senza mettere in pericolo le finalità tutelate dall'articolo 120 della Costituzione, il Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente, anche su iniziativa delle Regioni o degli enti locali, adotta i provvedimenti necessari, che sono immediatamente comunicati alla Conferenza Stato-Regioni o alla Conferenza Stato-Città e autonomie locali, allargata ai rappresentanti delle Comunità montane, che possono chiederne il riesame.

5. I provvedimenti sostitutivi devono essere proporzionati alle finalità perseguite.

6. Il Governo può promuovere la stipula di intese in sede di Conferenza Stato-Regioni o di Conferenza unificata, dirette a favorire l'armonizzazione delle rispettive legislazioni o il raggiungimento di posizioni unitarie o il conseguimento di obiettivi comuni; in tale caso è esclusa l'applicazione dei commi 3 e 4 dell'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281. Nelle materie di cui all'articolo 117, terzo e quarto comma, della Costituzione non possono essere adottati gli atti di indirizzo e di coordinamento di cui all'articolo 8 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e all'articolo 4 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112.

Art. 9.

(Attuazione degli articoli 123, secondo comma, e 127 della Costituzione, in materia di ricorsi alla Corte costituzionale)

1. L'articolo 31 della legge 11 marzo 1953, n. 87, è sostituito dal seguente:
«Art. 31. – I. La questione di legittimità costituzionale di uno statuto regionale può, a norma del secondo comma dell'articolo 123 della Costituzione, essere promossa entro il termine di trenta giorni dalla pubblicazione.

2. Ferma restando la particolare forma di controllo delle leggi prevista dallo statuto speciale della Regione siciliana, il Governo, quando ritenga che una legge regionale ecceda la competenza della Regione, può promuovere, ai sensi dell'articolo 127, primo comma, della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale della legge regionale dinanzi alla Corte costituzionale entro sessanta giorni dalla pubblicazione.

3. La questione di legittimità costituzionale è sollevata, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, anche su proposta della Conferenza Stato-Città e autonomie locali, dal Presidente del Consiglio dei ministri mediante ricorso diretto alla Corte costituzionale e notificato, entro i termini previsti dal presente articolo, al Presidente della Giunta regionale.

4. Il ricorso deve essere depositato nella cancelleria della Corte costituzionale entro il termine di dieci giorni dalla notificazione».

2. Il secondo comma dell'articolo 32 della legge 11 marzo 1953, n. 87, è sostituito dal seguente:

«La questione di legittimità costituzionale, previa deliberazione della Giunta regionale, anche su proposta del Consiglio delle autonomie locali, è promossa dal Presidente della Giunta mediante ricorso diretto alla Corte costituzionale e notificato al Presidente del Consiglio dei ministri entro il termine di sessanta giorni dalla pubblicazione della legge o dell'atto impugnati».

3. Al primo comma dell'articolo 33 della legge 11 marzo 1953, n. 87, le parole: «dell'articolo 2, secondo comma, della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1» sono sostituite dalle seguenti: «dell'articolo 127, secondo comma, della Costituzione».

4. L'articolo 35 della legge 11 marzo 1953, n. 87, è sostituito dal seguente:

«Art. 35. – I. Quando è promossa una questione di legittimità costituzionale ai sensi degli articoli 31, 32 e 33, la Corte costituzionale fissa l'udienza di discussione del ricorso entro novanta giorni dal deposito dello stesso. Qualora la Corte ritenga che l'esecuzione dell'atto impugnato o di parti di esso possa comportare il rischio di un irreparabile pregiudizio all'interesse pubblico o all'ordinamento giuridico della Repubblica, ovvero il rischio di un pregiudizio grave ed irreparabile per i diritti dei cittadini, trascorso il termine di cui all'articolo 25, d'ufficio può adottare i provvedimenti di cui all'articolo 40. In tal caso l'udienza di discussione è fissata entro i successivi trenta giorni e il dispositivo della sentenza è depositato entro quindici giorni dall'udienza di discussione».

5. Le Regioni assicurano la pronta reperibilità degli atti recanti la pubblicazione ufficiale degli statuti e delle leggi regionali.

6. Nei ricorsi per conflitto di attribuzione tra Stato e Regione e tra Regione e Regione, di cui agli articoli da 39 a 42 della legge 11 marzo 1953, n. 87, proposti anteriormente alla data dell'8 novembre 2001, il ricorrente deve chiedere la trattazione del ricorso, con istanza diretta alla Corte costituzionale e notificata alle altre parti costituite, entro quattro mesi dal ricevimento della comunicazione di pendenza del procedimento effettuata a cura della cancelleria della Corte costituzionale; in difetto di tale istanza, il ricorso si considera abbandonato ed è dichiarato estinto con decreto del Presidente.

Art. 10.

(Rappresentante dello Stato per i rapporti con il sistema delle autonomie)

1. In ogni Regione a statuto ordinario il prefetto preposto all'ufficio territoriale del Governo avente sede nel capoluogo della Regione svolge le funzioni di rappresentante dello Stato per i rapporti con il sistema delle autonomie.

2. Nell'esercizio delle funzioni di cui al comma 1, il rappresentante dello Stato cura in sede regionale:

a) le attività dirette ad assicurare il rispetto del principio di leale collaborazione tra Stato e Regione, nonché il raccordo tra le istituzioni dello Stato presenti sul territorio, anche attraverso le conferenze di cui all'articolo 11 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, al fine di garantire la rispondenza dell'azione amministrativa all'interesse generale, il miglioramento della qualità dei servizi resi al cittadino e di favorire e rendere più agevole il rapporto con il sistema delle autonomie;

b) la tempestiva informazione alla Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per gli affari regionali e ai Ministeri interessati degli statuti regionali e delle leggi regionali, per le finalità di cui agli articoli 123 e 127 della Costituzione, e degli atti amministrativi regionali, agli effetti dell'articolo 134 della Costituzione, nonché il tempestivo invio dei medesimi atti all'ufficio dell'Avvocatura dello Stato avente sede nel capoluogo;

c) la promozione dell'attuazione delle intese e del coordinamento tra Stato e Regione previsti da leggi statali nelle materie indicate dall'articolo 118, terzo comma, della Costituzione, nonché delle misure di coordinamento tra Stato e autonomie locali, di cui all'articolo 9, comma 5, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281;

d) l'esecuzione di provvedimenti del Consiglio dei ministri costituenti esercizio del potere sostitutivo di cui all'articolo 120, secondo comma, della Costituzione, avvalendosi degli uffici territoriali del Governo e degli altri uffici statali aventi sede nel territorio regionale;

e) la verifica dell'interscambio di dati e informazioni rilevanti sull'attività statale, regionale e degli enti locali, di cui all'articolo 6 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, riferendone anche al Ministro per l'innovazione e le tecnologie;

f) l'indizione delle elezioni regionali e la determinazione dei seggi consiliari e l'assegnazione di essi alle singole circoscrizioni, nonché l'adozione dei provvedimenti connessi o conseguenti, fino alla data di entrata in vigore di diversa previsione contenuta negli statuti e nelle leggi regionali;

g) la raccolta delle notizie utili allo svolgimento delle funzioni degli organi statali, costituendo il tramite per la reciproca informazione nei rapporti con le autorità regionali; la fornitura di dati e di elementi per la redazione della Relazione annuale sullo stato della pubblica amministrazione; la raccolta e lo scambio dei dati di rilevanza statistica, da effettuarsi secondo gli *standard* e le metodologie definiti dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) e avvalendosi anche dei suoi uffici regionali, d'intesa con lo stesso.

3. Nell'esercizio delle funzioni di cui al presente articolo il rappresentante dello Stato si avvale a tale fine delle strutture e del personale dell'ufficio territoriale del Governo.

4. Ai fini del presente articolo e per l'espletamento delle funzioni previste dall'articolo 1, comma 2, lettere e), f) e g), del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 17 maggio 2001, n. 287, i segretari comunali e provinciali che, alla data di entrata in vigore della presente legge, sono inseriti nella graduatoria di cui all'articolo 18, comma 9, del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 4 dicembre 1997, n. 465, come modificato dall'articolo 7, comma 3, della legge 16 gennaio 2003, n. 3, e che hanno presentato istanza di mobilità per gli uffici territoriali del Governo, sono assegnati, nel limite dei posti disponibili, agli stessi uffici, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro dell'interno, con il Ministro per gli affari regionali e con gli altri Ministri interessati, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge. Restano ferme le disposizioni previste dal decreto legislativo 19 maggio 2000, n. 139, e dai relativi decreti di attuazione.

5. Nelle Regioni a statuto speciale le funzioni del rappresentante dello Stato ai fini della lettera d) del comma 2 sono svolte dagli organi statali a competenza regionale previsti dai rispettivi statuti, con le modalità definite da apposite norme di attuazione.

6. Ai commissariati del Governo di Trento e di Bolzano si applicano le disposizioni del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 17 maggio 2001, n. 287, compatibilmente con lo statuto speciale di autonomia e con le relative norme di attuazione.

7. Il provvedimento di preposizione all'ufficio territoriale del Governo del capoluogo di Regione è adottato con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'interno, d'intesa con il Ministro per gli affari regionali.

8. All'articolo 4, comma 3, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303, le parole da: «autonomie locali» fino alla fine del comma sono sostituite dalle seguenti: «autonomie locali, nonché dell'ufficio per il federalismo amministrativo, nel quale confluisce il personale addetto alla struttura di supporto del Commissario straordinario del Governo per l'attuazione del federalismo amministrativo, mantenendo il proprio stato giuridico; si avvale altresì, sul territorio, dei rappresentanti dello Stato nelle Regioni, che dipendono funzionalmente dal Presidente del Consiglio dei ministri».

9. All'articolo 11 della legge 10 febbraio 1953, n. 62, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il primo comma è sostituito dal seguente:

«Le leggi regionali sono promulgate dal Presidente della Giunta. Il testo è preceduto dalla formula: "Il Consiglio regionale ha approvato. Il Presidente della Giunta regionale promulga"»;

b) i commi secondo e terzo sono abrogati;

c) la rubrica è sostituita dalla seguente: «Promulgazione delle leggi regionali».

10. Sono abrogati: gli articoli 40, 43 e 44 della legge 10 febbraio 1953, n. 62; l'articolo 4, secondo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616; l'articolo 13 della legge 23 agosto 1988, n. 400, ad eccezione del comma 3; l'articolo 3 del decreto legislativo 13 febbraio 1993, n. 40; l'articolo 11, comma 3, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300.

11. Nelle norme dell'ordinamento giuridico, compatibili con le disposizioni della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, il riferimento al commissario del Governo è da intendersi al prefetto titolare dell'ufficio territoriale del Governo del capoluogo di Regione quale rappresentante dello Stato. Il presente comma comunque non concerne le norme compatibili con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, aventi ad oggetto le Regioni a statuto speciale.

Art. 11.

(Attuazione dell'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3)

1. Per le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano resta fermo quanto previsto dai rispettivi statuti speciali e dalle relative norme di attuazione, nonché dall'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

2. Le Commissioni paritetiche previste dagli statuti delle Regioni a statuto speciale, in relazione alle ulteriori materie spettanti alla loro potestà legislativa ai

sensi dell'articolo 10 della citata legge costituzionale n. 3 del 2001, possono proporre l'adozione delle norme di attuazione per il trasferimento dei beni e delle risorse strumentali, finanziarie, umane e organizzative, occorrenti all'esercizio delle ulteriori funzioni amministrative.

3. Le norme di attuazione di cui al comma 2 possono prevedere altresì disposizioni specifiche per la disciplina delle attività regionali di competenza in materia di rapporti internazionali e comunitari.

Art. 12.

(Entrata in vigore)

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

PUBBLICA
SICUREZZA



La Commissione per la predisposizione del Testo unico recante nuove norme in materia di armi, munizioni ed esplosivi

Giovanni Migliorelli

Con il provvedimento a firma del Ministro dell'Interno, in data 8 maggio 2003, presso il Ministero dell'Interno è stata costituita una Commissione Tecnica interministeriale, presieduta dal dottor Giovanni Pioletti, presidente di sezione della Corte di Cassazione, con l'incarico di predisporre un "testo unico recante nuove norme in materia di armi, munizioni ed esplosivi".

L'iniziativa già avviata in precedenza, è stata condivisa dall'attuale Ministro in ragione delle motivazioni contenute nello stesso decreto costitutivo, che possono così sintetizzarsi.

In una materia così delicata qual'è quella delle armi, delle munizioni e degli esplosivi, è assolutamente necessario e sicuramente più tranquillizzante per la collettività avere a disposizione un quadro normativo di riferimento di facile interpretazione e di immediata consultazione.

Nel corso degli anni, invece, sono stati necessari continui interventi legislativi, per contrastare fenomeni di criminalità organizzata, ovvero di delinquenza comune, i quali hanno al contrario determinato una situazione tale da rendere particolarmente complicata l'attività interpretativa, non solo al comune cittadino, ma anche agli stessi addetti ai lavori, operatori di polizia e magistrati.

Tale stato di complessità normativa viene stigmatizzato nel provvedimento costitutivo della Commissione Interministeriale con il riferimento alle fonti che disciplinano la materia: testo Unico delle leggi di pubblica sicurezza, regolamento di esecuzione al testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, codice penale e codice di procedura penale, altre leggi speciali (di pubblica sicurezza, antimafia, ecc.) e numerosi regolamenti, adottati anche con decreti del Ministro dell'Interno o interministeriali.

A parte questa esigenza, che sicuramente non è di poco conto, gli altri motivi che sollecitano un intervento legislativo in questa materia sono, per un verso, il completamento dell'azione di snellimento e di semplificazione dei procedimenti amministrativi, avuto soprattutto riguardo a quelli autorizzatori, avviato nel 1997 e, per altro verso, l'adeguamento della legislazione nazionale alle direttive ed alle decisioni comunitarie.

Alla prima riunione di insediamento della Commissione, che si è tenuta presso l'Ufficio di Gabinetto del Ministro dell'Interno il 27 maggio scorso, alla quale è anche intervenuto il Direttore dell'Ufficio per gli Affari Legislativi e le Relazioni parlamentari, il Presidente ha nominato un Comitato ristretto. La stessa Commissione ha approvato un programma operativo dei lavori, che si articolerà in due distinte fasi.

La prima fase riguarderà la cosiddetta parte compilativa del nuovo testo unico in materia di armi, munizioni ed esplosivi e a tal fine sono stati assegnati ai componenti, tenuto conto dell'esperienza e della professionalità di ciascuno, le grandi aree tematiche nelle quali dovranno essere raggruppate e raccolte le disposizioni in vigore, rinvenibili nelle diverse fonti normative. Il componente, ovvero il gruppo di componenti, dopo aver curato la cosiddetta parte compilativa fornirà al Comitato ristretto della Commissione interministeriale il lavoro di mera raccolta eseguito, corredato da una relazione riepilogativa, contenente anche l'illustrazione degli interventi modificativi od emendativi necessari, tenuto conto della necessità di adeguamento della legislazione italiana alle direttive o alle decisioni comunitarie in materia, ovvero all'esigenza di armonizzare la legislazione vigente con quella di altri Paesi europei.

A conclusione della prima fase, esaminato il lavoro eseguito, verrà avviata la fase più delicata che riguarderà la sistemazione organica della materia e gli interventi modificativi necessari. In questo contesto dovrà altresì valutarsi la possibilità di comprendere nel testo unico le norme attualmente esistenti nel codice penale riguardanti le armi e gli esplosivi, inserendo in questo, se del caso, disposizioni di collegamento. A tal fine sarà necessario coordinare gli interventi con la Commissione Nordio, che – com'è noto – su incarico del Ministro della Giustizia sta provvedendo alla revisione del codice penale.

Sarà quindi presa in considerazione l'opportunità di costituire specifiche sottocommissioni, con l'incarico di predisporre un testo che, avvalendosi del lavoro di compilazione svolto, si occupi della definizione e classificazione delle armi, munizioni ed esplosivi; della conseguente disciplina e del relativo regime autorizzatorio, dei profili sanzionatori e dei connessi aspetti processuali.

Il Ministro dell'Interno

VISTO l'art. 4, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, che attribuisce agli organi di governo le decisioni in materia di atti normativi e l'adozione dei relativi atti di indirizzo;

VISTO l'art. 14 comma 1, lettera a), dello stesso decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, secondo cui il Ministro esercita le funzioni di cui all'articolo 4, comma 1, definendo gli obiettivi, le priorità, i piani ed i programmi da attuare;

VISTE le disposizioni in materia di armi, munizioni ed esplosivi, contenute nel Testo Unico delle Leggi di pubblica sicurezza e nelle corrispondenti norme del relativo Regolamento di esecuzione, approvati rispettivamente con R.D. 18 giugno 1931, n. 773 e con R.D. 6 maggio 1931, n. 635;

CONSIDERATO che le citate materie risultano disciplinate anche da numerose altre disposizioni di legge e regolamentari, la cui emanazione si è resa necessaria nel corso degli anni al fine di contrastare fenomeni di criminalità organizzata ovvero di delinquenza comune;

CONSIDERATO, altresì, che il regime sanzionatorio in materia è apprestato dallo stesso Testo Unico delle leggi di pubblica sicurezza e dal relativo regolamento di esecuzione, da disposizioni del codice penale, nonché da altre disposizioni di natura speciale penale, rendendo particolarmente complessa l'interpretazione e l'applicazione delle norme medesime, anche in relazione all'articolo 5 del codice penale;

RITENUTO pertanto che si rende necessario procedere ad una sistemazione organica di tutte le disposizioni in materia, con la predisposizione di un "testo unico recante nuove norme in materia di armi, munizioni ed esplosivi", che apporti anche tutte le modifiche e le integrazioni alla legislazione vigente che si rendano necessarie, per adeguare altresì l'ordinamento alle direttive e decisioni comunitarie;

RITENUTO di procedere alla costituzione di un'apposita Commissione Tecnica interministeriale, che svolga tutti gli adempimenti necessari alla predisposizioni del citato "testo unico";

VISTA la nota del Segretario Generale, protocollo P6649/2003, in data 3.4.2003, con la quale è stato comunicato che il Consiglio Superiore della Magistratura, nella seduta del 2 aprile 2003, ha autorizzato il dr. Giovanni PIOLETTI - presidente di sezione della Corte di Cassazione - ad assumere l'incarico di Presidente della citata Commissione Tecnica interministeriale;

Viste le designazioni pervenute dagli Uffici Legislativi dei Ministeri a vario titolo interessati, nonché le designazioni degli Uffici del Ministero dell'Interno competenti in materia;

Decreta:

presso il Ministero dell'Interno è costituita una Commissione Tecnica interministeriale per la predisposizione di un "testo unico recante nuove norme in mate-

ria di armi, munizioni ed esplosivi”, presieduta dal dott. Giovanni Pioletti, magistrato, presidente di sezione della Corte di Cassazione.

La Commissione Tecnica interministeriale è così composta:

Prof. Avv. Leonardo Mazza - Docente Universitario – Esperto designato dal Ministero dell’Interno;

Prof. Riccardo Massantini - Docente Universitario – Esperto designato dal Ministero della Giustizia;

Prefetto dott. Giulio Cazzella - Direttore dell’Ufficio per l’Amministrazione Generale del Dipartimento della pubblica sicurezza;

Viceprefetto Agg. dott. Giovanni Migliorelli – designato dal Gabinetto del Ministro dell’Interno;

Viceprefetto dott. Pierluigi Cozzoli – designato dall’Ufficio per gli Affari Legislativi e le relazioni parlamentari del Ministero dell’Interno;

Viceprefetto dott. Giuseppe Linardi – designato dal Dipartimento della pubblica sicurezza;

Vice Questore Aggiunto dott. Luigi Tarullo – designato dal Dipartimento della pubblica sicurezza;

Vice Questore Aggiunto dott. Paolo Cortis – designato dal Dipartimento della pubblica sicurezza;

Ingegnere dott. Gioacchino Giomi – designato dal Dipartimento dei Vigili del Fuoco, del Soccorso pubblico e della Difesa Civile;

Avv. Aurelio Vessichelli - Consigliere giuridico del Ministro, designato dal Ministero degli Affari Esteri;

dott.ssa Roberta Barberini – esperta giuridica della Direzione Generale Affari Politici, designata dal Ministero degli Affari Esteri;

dott.ssa Monica Tarchi – Magistrato, designata dal Ministero della Giustizia;

Ten. Col. Claudio Ferlito – dell’ Ufficio legislativo, designato dal Ministero della Difesa;

Magg. Giuseppe Brancati – Comando Generale dell’Arma dei Carabinieri, designato dal Ministero della Difesa;

dott. Saverio Cosentino – Dirigente, designato dal Ministero delle Attività Produttive;

dott. Glauco Angeletti – Archeologo – esperto di armi antiche – designato dal Ministero per i Beni e le Attività Culturali;

Il Dipartimento della pubblica sicurezza assicurerà con propri funzionari e con il supporto amministrativo necessario lo svolgimento dei compiti di segreteria della commissione tecnica interministeriale.

È in facoltà del presidente di richiedere che ai lavori della Commissione tecnica interministeriale prendano parte anche esperti tecnici della Commissione Consultiva Centrale per il Controllo delle armi, ovvero di richiedere al Capo di Gabinetto del Ministro dell’Interno che la Commissione medesima venga integrata

da componenti esperti dell'Amministrazione dell'Interno e di altre Amministrazioni dello Stato.

La Commissione tecnica interministeriale dovrà concludere i lavori entro 18 mesi dalla data del presente decreto.

Roma, 8 maggio 2003

IL MINISTRO
f.to Pisanu

PROTEZIONE CIVILE



Considerazioni sulla proposta di legge quadro per il governo del territorio con riferimento alla difesa e alla protezione civile

Roberta Serafini

La proposta di legge

La disciplina relativa alla pianificazione territoriale risale al 1942 e non può tenere conto dello sviluppo urbanistico nazionale avvenuto negli anni '50 e '60, né della diversa attenzione oggi dedicata ai problemi della riqualificazione e del recupero del territorio.

A ciò deve aggiungersi il diverso assetto delle competenze rispetto alla metà del secolo scorso, conseguente all'innovazione dell'art. 117 della Costituzione che, nel considerare il governo del territorio quale materia di legislazione concorrente, ha portato al diretto coinvolgimento ed alla piena responsabilità degli enti territoriali e locali nella gestione del proprio territorio.

Altri elementi, quali il processo di integrazione europea, la costituzione delle aree metropolitane, la delocalizzazione delle attività produttive e, non da ultimo, l'intendimento di procedere alla realizzazione di grandi opere, induce a considerare con crescente interesse le tematiche del governo del territorio, al fine di varare una normativa adeguata, in grado di valorizzare e tutelare l'ambiente e il paesaggio.

Sia le forze di governo che quelle dell'opposizione hanno da tempo elaborato proposte di legge in tal senso¹ che, pur nella loro diversità, perseguono il comune obiettivo di modernizzare la vecchia disciplina rendendola più coerente con l'attuale visione federalistica dei problemi.

Nel giugno di quest'anno, il Parlamento ha avviato l'esame del progetto di legge presentato dal deputato Umberto Bossi (A.C. 153), che è stato assegnato, in sede referente, all'VIII Commissione Ambiente della Camera.

¹ A.C. 153, proposta di legge d'iniziativa del deputato Bossi "Legge quadro per il governo del territorio", presentata il 30 maggio 2001; A.C. 442, proposta di legge d'iniziativa dei deputati Vigni, Bellini "Norme per il governo del territorio", presentata il 4 giugno 2001; A.C. 677, proposta di legge d'iniziativa dei deputati Martinat, La Russa, Airaghi ed altri "Legge quadro per il governo del territorio", presentata l'11 giugno 2001; A.C. 1065, proposta di legge d'iniziativa dei deputati Pecoraro Scanio, Lion "Norme per il governo del territorio", presentata il 27 giugno 2001; A.C. 3627, proposta di legge d'iniziativa dei deputati Mantini, Iannuzzi, Realacci ed altri "Principi fondamentali in materia di governo del territorio", presentata il 4 febbraio 2003; A.C. 3810, proposta di legge d'iniziativa dei deputati Sandri, Bersani, Vigni ed altri "Norme per il governo del territorio", presentata il 20 marzo 2003; A.C. 3860, proposta di legge d'iniziativa dei deputati Lupi, Foti, Brusco ed altri "Principi fondamentali per il governo del territorio", presentata il 3 aprile 2003; A.S. 2453, proposta di legge dei senatori Pasinato, Cicolani, Ferrara ed altri, "Principi fondamentali per il governo del territorio", presentato il 31 luglio 2003 "

La proposta di legge si compone di soli 7 articoli e stabilisce i principi fondamentali per il governo del territorio da parte dello Stato, delle regioni, delle province e dei comuni, finalizzati all'organizzazione delle competenze esercitate ai diversi livelli istituzionali relativamente alla disciplina della tutela e dell'uso del territorio e degli immobili che lo compongono. Ciò allo scopo di promuovere un sistema efficace ed efficiente di programmazione e di pianificazione territoriale al servizio di un armonioso sviluppo economico, sociale e culturale del Paese e nel rispetto dei principi di sussidiarietà e differenziazione.

In particolare, sono riservati alla competenza statale (art. 2):

1. la definizione dei principi della pianificazione territoriale, da attuare da parte delle regioni e degli enti locali ai sensi della presente legge, in coordinamento con le politiche urbane e territoriali dell'Unione europea;

2. l'emanazione di norme di principio uniformi su tutto il territorio nazionale in materia di sanzioni contro gli illeciti edilizi e pianificatori;

3. la definizione dei principi e il coordinamento delle attività delle regioni e degli enti locali in materia di tutela dell'ambiente e dei beni culturali e ambientali, nel rispetto della normativa comunitaria vigente;

4. l'elaborazione, tenuto conto dei piani e dei programmi regionali, di piani aventi per oggetto le grandi reti di comunicazione, di trasporto e di distribuzione dell'energia, specificatamente dichiarate con provvedimento legislativo di interesse nazionale, e le norme per la realizzazione delle relative opere;

5. gli interventi straordinari relativi alla difesa nazionale e alla prevenzione da grandi rischi derivanti da calamità naturali;

6. il coordinamento degli osservatori regionali di monitoraggio del territorio e dello stato di pianificazione territoriale.

Spetta invece alle regioni e alle province autonome (art. 3), la potestà legislativa in materia di pianificazione del territorio relativamente agli ambiti non riservati alla competenza statale, con particolare riferimento:

1. agli indirizzi e all'organizzazione della disciplina della pianificazione del territorio regionale, con l'indicazione dei soggetti attuativi della pianificazione e le relative competenze;

2. agli obiettivi prioritari delle attività di governo del territorio, nonché ai mezzi, ai tempi e alle procedure per l'attuazione dei compiti pianificatori;

3. agli ambiti territoriali ottimali e ai criteri per il dimensionamento degli strumenti di pianificazione territoriale, nonché alla forma degli elaborati costituenti i piani;

4. al quadro generale di riferimento per la tutela dell'integrità fisica del territorio, dell'ambiente e dei beni culturali e ambientali;

5. agli indirizzi per la distribuzione territoriale degli insediamenti produttivi e commerciali e degli impianti di smaltimento dei rifiuti;

6. alle norme per la realizzazione delle infrastrutture a carattere regionale;

7. ai criteri per l'elaborazione e l'attuazione di piani regionali tematici aventi per oggetto, in particolare, le grandi reti di comunicazione, di trasporto e di distribuzione dell'energia e delle acque, previo accordo con gli eventuali reciproci piani statali;

8. ai parametri oggettivi che devono essere impiegati per la scelta della destinazione delle aree e il loro dimensionamento, tenendo conto dei criteri di preventiva valutazione d'impatto ambientale per le singole destinazioni;

9. alla disciplina del regime degli immobili e del risarcimento per le operazioni conseguenti l'attività pianificatoria, seguendo criteri di perequazione urbanistica da adottare con riferimento al territorio complessivo interessato dallo strumento di pianificazione;

10. alle norme per il controllo dell'attività urbanistico-edilizia e alla disciplina delle violazioni conformemente alle norme di principio statali;

11. alla disciplina dei mutamenti di destinazione d'uso degli immobili e alle norme per la dotazione di aree per attrezzature pubbliche e di uso pubblico, differenziando i rapporti secondo le dimensioni e le caratteristiche dei comuni interessati e delle aree omogenee;

12. al sistema di copianificazione e di concertazione tra i soggetti interessati alla formazione dei piani e alle modalità di raccordo degli strumenti di pianificazione tra i diversi livelli istituzionali;

13. alle forme di pubblicità e di trasparenza dell'attività amministrativa nell'ambito dei procedimenti per l'approvazione degli strumenti di pianificazione territoriale;

14. all'istituzione degli osservatori regionali di monitoraggio del territorio e dello stato di pianificazione territoriale.

Le province esercitano invece funzioni in materia di pianificazione territoriale (art. 4), attraverso la predisposizione e l'approvazione di un piano territoriale provinciale nonché verificano la conformità dei piani urbanistici comunali ai piani sovraordinati. Analoghe funzioni sono esercitate dalle città metropolitane.

Ai comuni, infine, sono demandate tutte le funzioni relative al governo e al controllo del territorio comunale, non riservate alla competenza statale, regionale o provinciale.

Lo Stato, le regioni e gli enti locali esercitano le funzioni loro attribuite in materia di pianificazione del territorio secondo i seguenti principi direttivi:

a) razionalizzazione dell'uso del territorio per tutelare le risorse naturali, artistico-culturali e produttive, difendendo i caratteri tradizionali dello stesso territorio e conciliando le attività economiche con la salvaguardia dell'ambiente, allo scopo di elevare la qualità della vita degli abitanti e garantire opportunità di promozione sociale, economica e culturale;

b) garanzia della sussidiarietà, dell'autonomia e della responsabilità nell'attività di pianificazione dei diversi livelli istituzionali, secondo le competenze stabilite dalla presente legge;

c) previsione di sistemi di informazione e di partecipazione della popolazione interessata al processo pianificatorio;

d) limitazione dell'esproprio per pubblica utilità e applicazione di meccanismi di perequazione urbanistica da agevolare attraverso la defiscalizzazione delle relative operazioni di trasferimento di proprietà;

e) eliminazione dei contributi per il rilascio della concessione edilizia ed istituzione dei titoli abilitativi all'attività edilizia conseguenti all'atto di approvazione degli strumenti urbanistici comunali;

f) sostituzione dell'imposta sulla proprietà immobiliare con un'unica imposta comunale rapportata ai servizi offerti ai cittadini dall'amministrazione comunale;

g) gestione comunale del catasto quale strumento informativo per il controllo effettivo del territorio e degli edifici realizzati.

Riflessioni in ordine al contenuto della proposta di legge

La lettura del testo all'esame del Parlamento ha indotto alcune riflessioni, sia in relazione alla collocazione delle disposizioni in materia di difesa e di protezione civile nel provvedimento in esame, sia relativamente all'organico inquadramento dell'iniziativa nell'ambito di quanto introdotto dalla legge 5 giugno 2003, n. 131 recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3".

Per quanto attiene a quest'ultima, com'è noto, il comma 4 dell'art. 1 della legge attuativa delle disposizioni costituzionali prevede l'emanazione di uno o più decreti legislativi, ricognitivi dei principi fondamentali desumibili dalla vigente legislazione, al fine di orientare l'iniziativa legislativa dello Stato e delle Regioni.

Tra le materie da considerare in via prioritaria, la stessa legge individua la tutela dell'incolumità e della sicurezza pubblica.

Detti temi sono affrontati dalla legge quadro sul territorio (art. 2, comma 1, lettera e), peraltro presentata il 30 maggio 2001, in data antecedente all'entrata in vigore sia della legge costituzionale n. 3/2001, sia della citata legge 131/2003.

Inoltre, la proposta di legge in esame affronta solo alcune delle problematiche di difesa civile e di protezione civile, secondo le finalità della legge quadro stessa, relative al governo del territorio, laddove le due materie necessiterebbero di organica ed esaustiva disciplina.

Ciò premesso, in relazione all'articolato dell'A.C. 153, occorre rilevare quanto segue.

L'art. 2 della proposta di legge indicata in oggetto, come accennato, delinea le competenze dello Stato, al fine di promuovere un efficace sistema di programmazione e di pianificazione territoriale, al servizio dell'armonico sviluppo economico, sociale e culturale del Paese.

In particolare alla lettera e) del comma 1 vengono riservati allo Stato *gli interventi straordinari relativi alla difesa nazionale e alla prevenzione da grandi rischi derivanti da calamità naturali*.

Si sottolinea, in proposito, che la difesa nazionale, secondo il novellato art. 117 della Costituzione, è già demandata alla esclusiva competenza legislativa statale.

Da ciò consegue che la riserva statale relativamente ai soli interventi straordinari non si pone in linea col dettato costituzionale, atteso che tutte le funzioni relative alla delicata materia devono essere attribuite alla responsabilità dello Stato, incluse quelle esercitate in via ordinaria.

La norma parla inoltre di difesa nazionale, senza definirne il concetto laddove sarebbe stato di fondamentale importanza chiarire che esso è comprensivo dei due diversi profili della difesa civile (la cui cura è demandata a questa Amministrazione ai sensi dell'art. 14 del decreto legislativo n. 300/1999) e della difesa militare (che ai sensi della vigente legislazione è attribuita alla competenza del Dicastero della Difesa).

Per quanto attiene, invece, alla prevenzione dai grandi rischi, la formulazione proposta dall'A.C. 153 non risulta chiara, riferendosi “agli interventi straordinari relativi..... alla prevenzione da grandi rischi....”

Occorre rilevare, in proposito, che l'attuale assetto normativo che delinea la protezione civile nella sua interezza, definisce la materia “di legislazione concorrente” ed in particolare, la prevenzione - intesa come complesso delle attività destinate alla mitigazione del rischio che insiste in un territorio - è già (e da tempo) demandata alla responsabilità delle Regioni.

Lo Stato è chiamato a svolgere solo alcune attività a carattere generale, quali l'elaborazione degli indirizzi nazionali, a cui gli enti territoriali devono uniformarsi nella elaborazione dei programmi di previsione e prevenzione dei rischi.

Occorre, di conseguenza, valutare attentamente a quali attività il legislatore abbia voluto riferirsi prevedendo una funzione statale relativamente agli interventi straordinari in materia di prevenzione da grandi rischi.

Con ogni probabilità, sono stati presi in considerazione i compiti che lo Stato oggi esercita in via straordinaria, nei casi in cui le calamità impattino negativamente sull'ambiente e si concretizzino sia in interventi in prevenzione (ad. esempio quelli in materia di rischio idrogeologico, di cui all'art. 1 D.L. n. 180/1998, convertito, con modificazioni dalla legge n. 267/1998) sia in interventi straordinari di emergenza (quali le operazioni di deviazione della colata lavica, condotte sull'Etna nel 1992).

Dette osservazioni sono state rappresentate dall'Ufficio Affari Legislativi e Relazioni Parlamentari del Ministero dell'Interno al corrispondente Ufficio Legislativo del Dipartimento per i rapporti con il Parlamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, allo scopo di fornire un contributo ai lavori del Comitato ristretto.

Quest'ultimo è stato costituito, in considerazione della necessità di valutare la possibile unificazione dei diversi progetti di legge presentati, dall'VIII Commissione referente nella seduta del 16 luglio 2003, per consentire l'ulteriore

svolgimento dell'istruttoria legislativa e per la formulazione di proposte relative al testo degli articoli.

Con l'occasione, atteso che la legge quadro affronta tematiche correlate, è stato proposto di confermare la competenza dello Stato in materia di prevenzione incendi.

Le reazioni delle Amministrazioni interessate al problema

Non sono mancati commenti – sia positivi che negativi – alle osservazioni del Ministero dell'Interno.

Il Dipartimento per gli Affari Regionali della Presidenza del Consiglio ha condiviso l'orientamento dell'Amministrazione, con particolare riferimento a quella relativa al sostanziale superamento del provvedimento a seguito dell'entrata in vigore della legge n. 131/2003.

Il Dipartimento della Protezione Civile, nel concordare con le proposte ministeriali, ha chiesto un'integrazione della formulazione relativa alla protezione civile, con l'inserimento della previsione dei grandi eventi, intesi come *“situazione straordinaria, capace di generare stravolgimenti nell'ordinario sistema sociale con possibilità di probabile accentuazione dei rischi legati allo svolgimento della vita di relazione, solo parzialmente prevedibili e prevenibili e per ciò del tutto assimilabile agli eventi calamitosi di portata nazionale”*.

Considerazioni critiche sono state invece espresse dal Dipartimento per le Riforme Istituzionali e la Devolution.

Innanzitutto, viene sottolineata la piena conformità dell'attività del Parlamento al dettato costituzionale ed in particolare alle previsioni della legge n. 131/2003, le quali sono state definite *“evitabili”*, con riferimento al procedimento governativo ricognitivo dei principi fondamentali relativi alle materie di cui all'art. 117 della Costituzione, che viene peraltro indicato come *“estremamente complesso ed articolato”*.

Inoltre, per quanto attiene alla proposta di precisare le competenze del Ministero dell'Interno relativamente alla prevenzione incendi, il Dipartimento per la Devolution ha rilevato che essa risulterebbe difficilmente compatibile con il sistema delineato dall'attuale art. 117 della Costituzione, *non rinvenendosi all'interno del secondo comma di tale disposizione un riferimento utile ad avvalorare la prospettata tesi*.

Il predetto Dipartimento, a supporto della propria tesi, cita la sentenza n. 407 del 2002 della Corte Costituzionale, affermando che la prevenzione incendi sarebbe assimilabile – anche se non perfettamente coincidente – con la protezione civile nonché asserisce che, secondo i parametri indicati dall'art. 118 della Costituzione, in materia di governo del territorio, allo Stato non è attribuita una funzione pianificatoria.

In materia di difesa civile, invece, il Dipartimento per la Devolution ritiene ultroneo specificare il termine “difesa nazionale” considerato un appesantimento della già prevista competenza statale esclusiva in materia di difesa. Infine, considera in contrasto con l’impianto costituzionale la specificazione della competenza statale, in occasione degli eventi di rilievo nazionale di protezione civile.

Considerazioni conclusive

L’articolato appare estremamente interessante ed attuale. Dal dibattito istituzionale che ne è derivato risultano confermati i principali problemi in materia di protezione civile e di difesa civile, che necessitano inevitabilmente di un chiarimento in sede legislativa, con particolare riguardo al varo di una normativa organica nel settore della difesa civile.

E’ anche indubbio l’impatto della legislazione relativa al governo del territorio su materie di competenza del Ministero dell’Interno, tra cui la protezione civile: basta infatti pensare alle conseguenze dell’abusivismo edilizio nell’area vesuviana, in caso di eruzione vulcanica.

Tuttavia, gli aspetti trattati dalla proposta di legge quadro sul governo del territorio all’esame del Parlamento sono solo parte delle molteplici tematiche di protezione civile e si ritiene che la loro trattazione parziale non giovi assolutamente alla funzionalità del sistema, che necessita di una visione organica e razionale.

Esaminando nel merito le osservazioni del Dipartimento per le Riforme Istituzionali e la Devolution, occorre precisare quanto segue.

E’ chiaro che il Parlamento può esercitare i suoi poteri, legiferando in materia di principi relativi al governo del territorio, confermando ovvero innovando quelli attualmente vigenti.

Il legislatore, attraverso l’approvazione della legge n. 131/2003, ha inteso infatti confermare la competenza del Parlamento a determinare i principi fondamentali nelle materie di legislazione concorrente, attribuendo al Governo una funzione meramente ricognitiva delle norme vigenti, ma ha voluto anche “orientare l’iniziativa legislativa” dello Stato e delle Regioni in una fase di transizione, in considerazione delle delicate questioni da affrontare.

Peraltro, la ricognizione chiesta al Governo potrebbe risultare estremamente utile, al fine di chiarire le esigenze di revisione dei principi fondamentali da parte del Parlamento, evitando quel proliferare di iniziative legislative della Camera e del Senato che ha, di fatto, allo stato attuale, determinato una battuta d’arresto all’iter della proposta di legge quadro sul governo del territorio, d’iniziativa del deputato U. Bossi.

Per quanto attiene alla prevenzione degli incendi, le osservazioni formulate dal predetto Dipartimento confermano la controversa questione relativa alle attribuzioni statali in materia di sicurezza, il cui dibattito sembra essere tut-

tora aperto, anche dopo il parere del Consiglio di Stato sullo schema di D.P.R. recante norme in materia di sicurezza per gli impianti di distribuzione stradale di g.p.l.²

Secondo quel Consesso, il potere regolamentare statale in materia di sicurezza è riconosciuto anche dopo le modifiche apportate all'art. 117 della Costituzione, poiché è volto a dettare *una disciplina che si rende necessaria per far fronte ad inderogabili esigenze di sicurezza pubblica e di tutela dell'ambiente, secondo criteri di uniformità che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.*

Analoghe considerazioni possono essere svolte relativamente alla prevenzione incendi, che è attività garante della sicurezza pubblica e della tutela dell'ambiente e deve pertanto essere assicurata su tutto il territorio nazionale, secondo standard omogenei.

È tuttavia vero che il complesso delle attività afferenti alle attribuzioni del Corpo nazionale dei vigili del fuoco può, trasversalmente, essere assimilato alla protezione civile. Ma non solo ad essa. È tangibile la "trasversalità" della prevenzione incendi con altre materie inequivocabilmente riservate alla competenza dello Stato, quali la tutela ambientale e dei beni di interesse storico, artistico e culturale.

La possibilità che alcune materie riservate alla competenza statale possano interagire con altre di legislazione concorrente, pur facendo capo a soggetti istituzionali differenti, è peraltro avvalorata dal contenuto del comma 5 dell'art. 1 della citata legge n. 131/2003.

Esso ammette, nei decreti legislativi ricognitivi dei principi fondamentali afferenti alle materie di legislazione concorrente (come la protezione civile), l'individuazione delle disposizioni che riguardano le stesse materie ma che rientrano nella competenza esclusiva dello Stato a norma dell'articolo 117, secondo comma, della Costituzione.

Un ultimo accenno alle osservazioni del Dipartimento per le Riforme Istituzionali e la Devolution relativamente alla difesa civile e alla protezione civile.

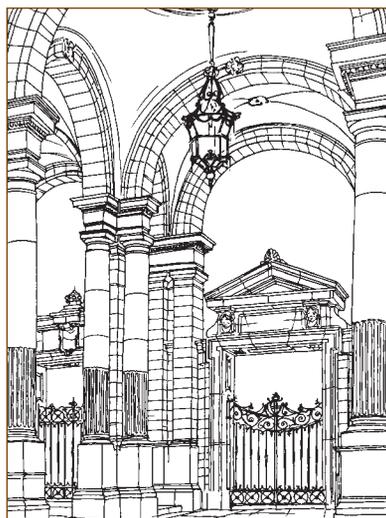
Per quanto attiene alla difesa civile, si ritiene che precisare i due aspetti della difesa nazionale non può essere considerato "ultroneo", attesa l'assenza di disposizioni normative volte a delineare i profili afferenti alla difesa militare rispetto a quelli civili.

Appare infine perfettamente coerente con l'impianto costituzionale, la specificazione della competenza statale in occasione degli eventi di rilievo nazionale che è peraltro in sintonia con quanto già disposto dalla vigente normativa di protezione civile.

E' sufficiente, a tal proposito, richiamare il principio di sussidiarietà verticale tra l'ente territorialmente competente che ricorre all'ausilio dello Stato, in caso di necessità, qualora il proprio territorio sia sconvolto da un evento calamitoso per il quale non siano adeguate le risorse locali a disposizione.

² Consiglio di Stato, Sezione Consultiva per gli Atti Normativi, adunanza del 25 agosto 2003.

ATTIVITÀ
LEGISLATIVA



Consuntivi dell'attività legislativa del Governo

Nadia Minati

L'allegato prospetto relativo ai provvedimenti d'iniziativa, di concerto e di interesse del Ministero dell'Interno evidenzia l'iter legislativo dei testi normativi di maggior interesse per l'Amministrazione dell'interno, dall'approvazione da parte del Consiglio dei Ministri sino alla definitiva approvazione e fa riferimento al secondo quadrimestre del 2003, tenendo conto del fatto che le attività governativa e parlamentare subiscono una battuta d'arresto nel mese di agosto per la pausa estiva.

Nell'arco temporale considerato, il Consiglio dei Ministri, in data 19 giugno, ha varato un provvedimento che introduce nell'ordinamento disposizioni in materia di sicurezza sussidiaria intesa come sicurezza "secondaria" che, diversamente da quella "primaria" che resta affidata alle forze di polizia, consente di demandare ai privati quelle attività che non presuppongono l'esercizio di poteri coercitivi attribuiti dalla normativa vigente alle forze di polizia.

Il provvedimento, in particolare, definisce le attività di sicurezza sussidiaria sempre nell'ambito delle attività di sicurezza esercitabili da privati (vigilanza e custodia di beni mobili e immobili, vigilanza sui mezzi di trasporto, trasporto e scorta valori, vigilanza in centri industriali e commerciali, gestione di sistemi di video sorveglianza e anti-intrusioni nelle reti di comunicazione telematica), istituisce la Commissione consultiva centrale per le attività di sicurezza sussidiaria, disciplina gli istituti di investigazione e gli investigatori privati nonché l'attività di recupero crediti.

Nella riunione del 16 maggio il Consiglio dei Ministri ha approvato il provvedimento d'urgenza di proroga delle disposizioni che consentono ospitalità e protezione temporanea per alcuni palestinesi.

Con il provvedimento, approvato definitivamente dal Parlamento il 2 luglio 2003 (legge n. 174 dell'8 luglio 2003), viene prorogata sino al 31 dicembre 2003 la permanenza in Italia di tre palestinesi, accolti in precedenza in attuazione delle deliberazioni adottate dall'Unione europea a seguito della vicenda relativa all'occupazione della Basilica della Natività in Betlemme da parte di alcuni palestinesi.

Al fine di porre un freno ai frequenti incidenti mortali in cui vengono coinvolti i giovani che escono dalle discoteche, il 19 giugno il Consiglio dei Ministri ha

varato un disegno di legge inteso a disciplinare l'esercizio dei locali di intrattenimento e svago ai fini della incolumità e della sicurezza dei cittadini.

Viene stabilito che l'orario di chiusura del locale, salvo diversamente disposto per particolari esigenze di sicurezza, è fissato non oltre le ore tre e che è vietata la vendita di bevande alcoliche e superalcoliche tra le ore una e le ore cinque.

Ad un successivo regolamento ministeriale sono rimessi la individuazione dei requisiti acustici delle sorgenti sonore, i livelli di illuminazione, e i ritmi di programmazione della musica per prevenire fenomeni di stordimento e stanchezza causati dall'impatto di musica e luci.

Nel medesimo periodo è stato presentato dal Governo un provvedimento d'urgenza, finalizzato a garantire maggiore sicurezza nelle strade considerato l'elevato tasso di incidentalità, convertito in legge dalle Camere il 31 luglio 2003 (legge n. 214 del 1° agosto 2003).

Le disposizioni introdotte sono dettate dall'esigenza di scoraggiare l'uso di sostanze alcoliche e l'eventuale uso di sostanze stupefacenti o psicotrope prima di mettersi in viaggio e di eliminare fattori di distrazione durante la guida.

Il 31 luglio 2003 il Parlamento ha convertito in legge il decreto-legge n. 165 del 2003 concernente interventi urgenti a favore della popolazione irachena nonché la proroga della partecipazione italiana ad operazioni militari internazionali (legge n. 219 del 1° agosto 2003).

In particolare vengono previste autorizzazioni di spesa per la realizzazione della missione umanitaria e di ricostruzione in Iraq al fine di migliorare le condizioni di vita del popolo iracheno, rinviando ad un decreto del Presidente del Consiglio la composizione ed il funzionamento di un organismo di direzione della missione.

È altresì prevista la proroga fino al 31 dicembre del termine relativo alla partecipazione militare e civile ad operazioni internazionali in corso.

Si segnala inoltre che il disegno di legge recante modifiche ed integrazioni alla legge 24 ottobre 1977, n. 801 sull'istituzione e l'ordinamento dei Servizi per le informazioni e la sicurezza e la disciplina del segreto di Stato il 7 maggio è stato approvato dal Senato ed è all'esame della Commissione affari costituzionali della Camera.

Tra i provvedimenti legislativi il cui iter parlamentare si è concluso definitivamente nell'arco temporale maggio-agosto si evidenziano in particolare il disegno di legge recante misure contro la tratta di persone (legge 11 agosto 2003, n. 228) ed il disegno di legge concernente disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 legge 5 giugno 2003, n. 131

Il primo, abbinato a proposte di legge d'iniziativa parlamentare, intende risolvere problemi interpretativi e di tipicità posti dalla vigente normativa che riguarda di fatto solo i minori. A tal fine vengono riformulati gli articoli 600 (Riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù), 601 (Tratta di persone) e 602 (Acquisto e alienazione di schiavi) del codice penale.

Viene istituito un Fondo per le misure anti-tratta destinato al finanziamento dei programmi di assistenza e di integrazione sociale in favore delle vittime nonché delle altre finalità di protezione sociale previste dal decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 di disciplina dell'immigrazione e viene previsto uno speciale programma di assistenza per le vittime che garantisce adeguate condizioni di alloggio, di vitto e di assistenza sanitaria.

Il secondo provvedimento prevede in particolare all'art. 2 l'adozione da parte del Governo, mediante l'esercizio di apposita delega, di decreti legislativi diretti alla individuazione delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane nonché ad adeguare le disposizioni in materia di enti locali alla riforma del Titolo V della Costituzione (legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3).



Ministero dell'Interno

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

(Aggiornato al 31/08/03)

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. 217 Organizzazione del Governo (AC. 688 AS 472)	12/06/01	Camera 12/06/01	04/07/01	12/07/01	30/7/01	02/08/01					02/08/2001 Legge n. 317 del 03/08/01
DL	Decreto-legge n. 294 - Missioni internazionali di pace in Albania (AC 1387-AS 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 aggiornamento dati rilevazione italiani residenti all'estero (AC 2235-AS 627)	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 (AC 1533-AS 816)	02/08/01	Camera 06/09/01	31/10/01	06/11/01	18/12/01	24/01/01	12/02/02	20/2/02			20/02/2002 Legge n. 39 del 01/03/02
DDL	Delega per la riforma dell'organizzazione del governo e della presidenza del Consiglio (AC 1534 - AS 905)	02/08/01	Camera 06/09/01	13/11/01	27/11/01	07/2/02	19/03/02	29/05/02	26/6/02			26/06/02 Legge n. 137 del 06/07/02
DL	Decreto-legge n. 312 Proroga termine rilevazione cittadini italiani residenti all'estero (AC 1586 AS 595)	02/08/01	Senato 03/08/01			13/09/01	18/09/01	20/09/01	25/9/01			25/09/2001 Legge n. 358 del 01/10/01
RAT	Ratifica protocolli opzionali alla Convenzione diritti fanciullo (AC 2049-AS 671)	02/08/01	Senato 26/09/01			14/11/01	28/11/01	07/02/02	20/2/02			20/02/2002 Legge n. 46 del 11/03/02
RAT	Ratifica Trattato di Nizza e atti connessi (AS 1285-AC1579)	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

Di iniziativa o di concerto

D'interesse

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

Tipo	Provvedimenti	Deliberati dal Consiglio dei Ministri	Presentati in Parlamento	STATO ITER IN PARLAMENTO								Approvati definitivamente
				Camera		Senato		Camera		Senato		
				Comm	Aula	Comm	Aula	Comm	Aula	Comm	Aula	
DL	DL n. 336 Fenomeni violenza in occasione competizioni sportive (AS 610-AC 1720)	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	21/08/01 Legge n. 377 del 19/10/01
DL	Misure contro la tratta di persona (AC 1584 - AC 1255 - AS 885)	09/08/01	Camera 18/09/01	15/11/01 30/07/03 Legislativa	21/11/01	05/06/02	26/02/03	19/06/03	03/07/03	24/07/03 Legislativa		30/07/03 Legge n. 228 dell'11/08/03
DDL	Disposizioni in materia di svolgimento di competizioni sportive (A.C. 1706)	09/08/01	Camera 04/10/01	I								
DL	D.L. n. 343, coordinamento operativo strutture attività di protezione civile (AS 624-AC 1784)	07/09/01	Senato 13/9/01			26/09/01	17/10/01	23/10/01	24/10/01	06/11/01	08/11/01	08/11/2001 Legge n. 401 del 9/11/01
DL	Decreto-legge n. 348 Partecipazione militare italiana missione internazionale di pace in Macedonia (AS 747-AC 1596)	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
DDL	Riordino dirigenza statale e scambio di esperienze e interazione tra pubblico e privato (AC 1696-AS 1052)	21/09/01	Camera 2/10/01	17/01/02	23/01/02	14/03/02	17/04/02	12/06/02	19/06/02			19/06/02 Legge n. 145 del 15/07/02
RAT	Ratifica protocollo adeguamento Accordo europeo tra Comunità europee e Ungheria (AC 2050-AS 725)	21/09/01	Camera 1/10/01 Senato 10/10/01			14/11/001	28/11/01	07/02/02	20/02/02			20/02/2002 Legge n. 41 dell'11.03.02
RAT	Ratifica Accordo tra Italia e Russia in materia doganale (AC 1785-AS 1053)	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 2/04/02
DDL	Formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2002 (AS 699-AC 1984)	27/09/01	Senato 29/09/01			31/10/01	15/11/01	07/12/01	19/12/01	21/12/01	22/12/01	15/11/2001 Legge n. 448 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		Camera			Senato	
				Comm	Aula	Comm	Aula	Comm	Aula	Comm	Aula	Comm	Aula		Comm	Aula
DDL	Bilancio di previsione dello stato anno finanziario 2002 e bilancio pluriennale triennio 2002-2004 (AS 700-AC 1985)	27/09/01	Senato 29/09/01			31/10/01	15/11/01	07/12/01	19/12/01	21/12/01	22/12/01			22/12/2001 Legge n. 449 del 28/12/01		
DL	D.L. n. 535 Disposizioni sanzionatorie violazioni misure adottate nei confronti dei Taliban (AS 695-AC 1838)	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 (AC 1756-AS 841)	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 (AC 2454 AS 795)	12/10/01	Senato 02/11/01			13/02/02	28/02/02	09/05/02	04/06/02	19/06/02	11/7/02			11/07/02 Legge n. 189 del 30/07/02		
RAT	Ratifica Accordo tra Italia e Slovenia sulla promozione e protezione degli investimenti (AC 1837-AS 1720)	12/10/01	Camera 24/10/01	03/07/02	18/09/02	15/10/02	4/02/03							4/02/03 Legge n. 37 del 14/02/03		
DDL	Legge di semplificazione 2001 (AC 776-B-bis. AC 2579)	12/10/01	Senato 25/10/01			10/04/03	08/05/03	25/06/03	17/07/03	23/07/03				23/07/03 Legge n. 229 del 29/07/03		
DL	DL n. 374 Disposizioni urgenti per contrastare il terrorismo internazionale (AC 1797-AS 884)	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 tra Italia e Hong Kong sul trasferimento delle persone condannate (AS 819-AC 2557)	18/10/01	Senato 9/11/01			07/02/02	21/03/02	30/05/02	19/06/02					19/06/02 Legge n. 149 dell'11/07/02		

Di iniziativa o di concerto

D'interesse

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

Tipo	Provvedimenti	Deliberati dal Consiglio dei Ministri il	Presentati in Parlamento	STATO ITER IN PARLAMENTO								Approvati definitivamente	
				Camera		Senato		Camera		Senato			
				Comm	Aula	Comm	Aula	Comm	Aula	Comm	Aula		
RAT	<i>Ratifica Accordo di partenariato tra le Comunità europee e il Turkmenistan (AS 847- AC 3764)</i>	18/10/01	Senato 15/11/01			18/06/02	11/03/03	29/05/03	01/07/03	III			
RAT	<i>Ratifica Accordo tra Italia e Bosnia Erzegovina sulla promozione e protezione degli investimenti (AS 821-AC 2558)</i>	26/10/01	Senato 09/11/01			14/03/02	20/03/02	30/05/02	19/06/02				19/06/02 Legge n. 177 del 11/07/02
RAT	<i>Ratifica Convenzione internazionale per la repressione degli attentati terroristici con esplosivo (AC 2074-AS 1525)</i>	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	29/01/03	04/02/03 Legge n. 34 del 14/02/03
RAT	<i>Ratifica Trattato tra Italia e Spagna per il perseguimento di gravi reati (AC 1934 - AS 1721)</i>	08/11/01	Camera 13/11/01			27/06/02	18/09/02	II e III					
DDL	<i>Norme relative al deposito legale dei documenti di interesse culturale destinati all'uso pubblico (AS 894-AC 4258)</i>	08/11/01	Senato 27/11/01					31/07/03 Delib.					
DDL	<i>Piano nazionale degli asili nido (AC 2020)</i>	08/11/01	Camera 23/11/01										
DDL	<i>Disposizioni ordinarie in materia di pubblica amministrazione (AC 2122-AS 1271)</i>	15/11/01	Camera 19/12/01			07/03/02	19/3/02	17/07/02	06/11/02	05/12/02	20/12/02		20/12/02 Legge n. 3 del 16/01/03
DDL	<i>Disposizioni in materia di infrastrutture e trasporti (AC 2032-AS 1246)</i>	15/11/01	Camera 28/11/01			28/02/02	13/3/02	20/06/02	26/06/02	11/07/02	17/07/02		17/07/02 Legge n. 166 del 01/08/02
DDL	<i>Disposizioni in materia ambientale (AC 2033-AS. 1121)</i>	15/11/01	Camera 28/11/01			31/1/02	06/2/02	26/3/02	29/05/02	19/06/02	02/07/02		02/07/02 Legge n. 179 del 31/07/02
RAT	<i>Convenzione europea esercizio diritti dei fanciulli (AC 2105-AS 1906)</i>	29/11/01	Camera 14/12/01			1/10/02	19/12/02	06/02/03	11/03/03				11/03/03 Legge n. 77 del 20/03/03

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	Accordo tra Italia e Australia per cittadini australiani che intendano contrarre matrimonio in Italia (AC 2133-AS 1559)	13/12/01	Camera 20/12/01	11/06/02	02/07/02	18/9/02	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 (AS 1001-AC 2254)	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	21/02/2002 Legge n. 15 del 27/02/02
DDL	Disposizioni di attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione (AS 1094 - AC 3599)	25/01/02	Senato 04/02/02			25/6/02	28/01/03	10/07/03	A			
RAT	Ratifica Convenzione relativa assistenza giudiziaria in materia penale tra Stati membri dell'Unione dell'Unione europea (AC 2372)	25/01/02	Camera 20/02/02		II E III							
RAT	Accordo tra Italia e Lituania sulla cooperazione nel campo della difesa (AC 2361-AS 1526)	01/02/02	Camera 15/02/02	18/4/02	19/6/02	18/9/02	19/9/02					19/09/02 Legge n. 230 del 27/09/02
RAT	Accordo Italia-Armenia auto-transporto internazionale di viaggiatori e merci (AS 1173-AC 3080)	01/02/02	Senato 21/02/02			13/6/02	24/7/02	26/11/02	20/12/02			20/12/02 Legge n. 16 del 15/01/03
RAT	Convenzione di sicurezza sociale tra la santa Sede e la Repubblica italiana (AS 1152 - AC 3681)	07/02/02	Senato 18/02/02				13/02/03	01/04/03	08/04/03	15/05/03	24/07/03	24/07/03 Legge n. 244 del 19/08/03
RAT	Ratifica Protocolli di attuazione della Convenzione internazionale per la protezione delle Alpi (AC 2381 - AS 1842)	07/02/02	Camera 21/02/02	30/5/02	19/11/02	III						
RAT	Accordo di mutua assistenza per le infrazioni doganali tra Italia e Macedonia (AC 2459-AS 1527)	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

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>Accordo tra Italia e Armenia sulla protezione degli investimenti (AS 1186- AC 2799)</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
RAT	<i>Accordo interinale di collaborazione culturale tra Italia e OLP (AC 2460 - AS 1528)</i>	14/02/02	Camera 05/03/02			30/05/02	19/06/02	09/10/02	06/02/03	07/05/03	28/05/03	28/05/03 Legge n. 169 del 18/06/03
RAT	<i>Convenzione internazionale per la repressione del finanziamento del terrorismo (AC 2412-AS 1524)</i>	14/02/02	Camera 26/02/02			12/06/02	19/06/02	18/07/02	24/07/02	20/11/02	19/12/02	19/12/02 Legge n. 7 del 27/01/03
DDL	<i>Modifiche all'articolo 117 della Costituzione (A.S. 1187-AC. 3461)</i>	14/02/02	Senato 26/02/02			16/10/02	05/12/02	20/02/03	14/04/03	I		
DL	<i>D.L. n. 17 Conferenza internazionale di Palermo sull'e-government per lo sviluppo (AC 2425 AS 1321)</i>	21/02/02	Camera 27/02/02			14/03/02	9/04/02	16/04/02	17/04/02			17/04/2002 Legge n. 76 del 24/04/2002
DL	<i>D.L. n. 13 disposizioni per assicurare la funzionalità degli enti locali (AC 2580-AS 1182)</i>	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 24/04/2002
DDL	<i>Esercizio del diritto di voto in occasione delle consultazioni elettorali (AS 1211- AC 2600)</i>	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 16/04/2002
DDL	<i>Norme sulla libertà e abrogazione della legislazione sui culti ammessi (AC 2531)</i>	01/03/02	Camera 18/3/02			09/04/03	A*					*Rinviato dall'Assemblea in Commissione (24/6/03)
RAT	<i>Ratifica Accordo tra Italia Islanda di cooperazione culturale, scientifica e tecnologica (AS 1308-AC 3081)</i>	20/03/02	Senato 04/04/02			02/07/02	24/07/02	26/11/02	19/12/02			19/12/02 Legge n. 9 del 15/01/03
DL	<i>DL n. 51 contratto all'immigrazione clandestina (AC 2608-AS 1408)</i>	28/03/02	Camera 08/4/02			23/4/02	14/5/02	29/05/02	04/06/02			04/06/02 Legge n. 106 del 07/06/02

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	Legge Comunitaria 2002 (AS 1329-AC 3061)	28/03/02	Senato 12/4/02			20/06/02	17/07/02	09/10/02	17/10/02	13/11/02	23/01/03	23/01/03 Legge n. 14 del 03/02/03
DL	D.L. n. 64 prosecuzione della partecipazione italiana ad operazioni militari internazionali (AC 2666-AS 1466)	11/4/02	Camera 18/4/02	27/05/02	04/06/02		05/06/02					11/06/02 Legge n. 116 del 15/06/02
DL	D.L. n. 68 settore zootecnico e per la lotta agli incendi boschivi (AS 1347 AC 2758)	11/4/02	Camera 19/4/02			15/05/02	16/05/02	04/06/02	13/06/02			13/06/02 Legge n. 118 del 18/06/02
DDL	Trattato messa al bando totale esperimenti nucleari (AC.2732- AS.1926)	19/04/02	Camera 10/05/02	26/09/02	15/01/03		19/02/03					15/07/03 Legge n. 197 del 24/07/03
DL	D.L. n. 83 Istituzione dell'Ufficio interforze per la sicurezza individuale (UCIS) (AC 2828-AS 1374)	03/05/02	Senato 07/05/02			29/05/02	05/06/02	20/06/02	27/06/02			27/06/02 Legge n. 133 del 02/07/02
RAT	Trattato approvazione statuto EUROFOR (A.S. 1442 - AC 3623)	03/05/02	Senato 29/05/02			09/10/02	04/02/03	09/04/03	28/05/03	18/06/03	24/07/03	24/07/03 Legge n. 251 del 19/08/03
DDL	Riforma servizi di sicurezza (AS 1513 - AC 3951)	03/05/02	Senato 19/06/02			27/02/03	07/05/03	I				
DDL	Modifiche alla legge 22/3/01, n. 85, e disposizioni per la revisione del nuovo Codice della strada (AC 2851)	03/05/02	Camera 21/06/03	11/12/02	A							
RAT	Accordo tra Italia e Camerun per la promozione e protezione reciproca degli investimenti (AC 3256-AS 1462)	16/05/02	Senato 31/05/02			01/10/02	10/10/02	28/11/02	19/12/02			19/12/02 Legge n. 20 del 15/01/03
DL	D.L. n. 97 Misure urgenti per assicurare ospitalità temporanea protezione ad alcuni palestinesi (AC 2780-AS 1520)	21/05/02	Camera 22/05/02	12/06/02	19/06/02		02/07/02					16/07/02 Legge n. 141 del 19/07/02

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

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	
DDL	Modifica degli articoli 4-bis e 41-bis della legge 26/7/75, n. 354, in materia di trattamento penitenziario (C 3288-AS 1487)	24/05/02	Senato 11/06/02			10/10/02	17/10/02	05/12/02	19/12/02			19/12/02 Legge n. 279 del 23/12/02
RAT	Accordo di partenariato tra il gruppo di stati dell'africa, dei carabi, del pacifico e L'U.E. (A.C. 3169-AS 1576)	14/06/02	Senato 08/07/02			18/09/02	19/09/02	24/09/02	25/09/02			25/09/02 Legge n. 235 del 03/10/02
DDL	Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (A.S. 1545-AC 3590)	14/06/02	Senato 26/06/02			12/11/02	23/01/03	20/03/03	29/04/03	15/05/03	27/05/03	27/05/03 Legge n. 131 del 05/06/03
DDL	Delega al Governo concernente la disciplina dell'impresa sociale (A.C. 3045)	11/07/02	Camera 19/07/02	II								
DDL	Modifiche legge n. 86/89, norme partecipative Italia processo normativo comunitario procedure esecuzioni obblighi comunitari (A.C. 3123-AS 2386)	25/07/02	Camera 02/09/02	11/06/03	03/07/03	I						
DL	DL n. 121 disposizioni urgenti garantire sicurezza della circolazione stradale (AC 2892-AS 1583)	20/06/02	Camera 21/06/02	04/07/02	09/07/02	24/07/02	30/07/02					30/07/02 Legge n. 168 del 01/08/02
RAT	Accordo di mutua assistenza amministrativa per la prevenzione e repressione delle infrazioni doganali tra Italia e Israele (A.C. 3029-AS 1903)	28/06/02	Camera 16/07/02	28/11/02	19/12/02	18/02/03	11/03/03					11/03/03 Legge n. 74 del 20/03/03
DDL	Disposizioni in favore delle famiglie delle vittime del disastro aereo di Linate (A.S. 1706-AC 3603)	02/08/02	Senato 13/09/02			29/01/03	deliberante	18/02/03	deliberante			18/02/03 Legge n. 33 del 27/02/03

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	<i>DL n. 195/02 disposizioni urgenti in materia di legalizzazione del lavoro irregolare di extracomunitari (A.S. 1692-AC 3197)</i>	06/09/02	Senato 09/09/02			24/09/02	26/09/02	08/10/02	09/10/02				09/10/02 Legge n. 222 del 09/10/02
DDL	<i>Riforma e riordino settore energetico (AC 3297 -AS 2421)</i>	13/09/02	Camera 22/10/02	11/06/03	16/07/03		X						
RAT	<i>Accordo Italia Paesi bassi su privilegi e immunità ufficiali di collegamento presso EUROPOL (A.S. 1755- AC 3766)</i>	20/09/02	Senato 07/10/02				25/02/03	11/03/03	III				
DL	<i>DL n. 210 emersione del lavoro sommerso e rapporti di lavoro a tempo parziale (A.C. 3291-AS 1738)</i>	20/09/02	Senato 25/09/02				15/10/02	16/10/02	05/11/02	05/11/02	14/11/02	19/11/02	19/11/02 Legge n. 266 del 22/11/02
DDL	<i>Disposizioni in materia di prostituzione (AC 3826)</i>	20/12/02	Camera 26/03/03							II			
DL	<i>D.L. 20/01/03, n. 4, disposizioni urgenti prosecuzione della partecipazione italiana operazioni militari internazionali (A.C. 3564 - AS 2023)</i>	17/01/03	Camera 23/01/03	12/02/03	20/02/03	27/02/03	12/03/03						12/03/03 Legge n. 42 del 18/03/03
DL	<i>D.L. 04/02/03 n. 13, disposizioni urgenti in favore delle vittime terrorismo e della criminalità organizzata (A.S 1985 - AC 3724)</i>	31/01/03	Senato 05/02/03			25/02/03	26/02/03	20/03/03	26/03/03				26/03/03 Legge n. 56 del 02/04/03
DDL	<i>Costituzione fondazione lirico-sinfonica Petruzzelli (AS. 2020 - AC 4317)</i>	31/01/03	Senato 20/02/03				VII						
DL	<i>DL n. 28 del 2003 Disposizioni urgenti per contrastare i fenomeni violenza in occasione di manifestazioni sportive (A.C. 3709 - AS 2145)</i>	21/02/03	Camera 24/02/03	20/03/03	27/03/03	08/04/03	15/04/03						15/04/03 Legge n. 88 del 24/04/03

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	<i>Norme in materia di sicurezza nella pratica dello sci</i>	28/02/03 (esame preliminare)													
DL	<i>D.L. n. 50 del 2003 disposizioni urgenti in materia di bilanci degli enti locali (AS 2150 - AC 3905)</i>	28/03/03	31/03/03			09/04/03	15/04/03	08/05/03	15/05/03					15/05/03 Legge n. 116 del 20/05/03	
DL	<i>Differimenti dei termini relativi alle elezioni per il rinnovo dei Comitati italiani all'estero (AC. 3843 AS 2242)</i>	28/03/03	Camera 01/04/03	16/04/03	08/05/03	15/05/03	27/05/03							27/05/03 Legge n. 122 del 31/05/03	
DDL	<i>Disciplina tesseramento e utilizzazione sportivi stranieri (AC 3866)</i>	28/03/03	Camera 08/04/03	VII											
RAT	<i>Ratifica convenzione Nazioni Unite contro crimine organizzato transnazionale (AS 235 I)</i>	04/04/03	Senato 25/06/03												
DLC	<i>Modifica al Titolo V della II parte della Costituzione</i>	11/4/03 (esame preliminare)													
DDL	<i>Delega per la disciplina su rapporto d'impiego personale vigili del fuoco</i>	18/04/03													
DL	<i>DL 21/05/03 n. 111 Misure urgenti proroga disposizioni ospitalità temporanea protezione ad alcuni palestinesi (AC. 3999 - AS 2302)</i>	16/05/03	22/05/03	28/05/03	04/06/03	17/06/03	02/07/03							02/07/03 Legge n. 174 dell'08/07/03	
DDL	<i>Disciplina attività e soggetti abilitati alla sicurezza sussidiaria (AC 4209)</i>	19/06/03	Camera 25/07/03												
DDL	<i>Modifica disciplina esercizio discoteche ai fini della sicurezza stradale (AC 4180)</i>	19/06/03	Camera 17/07/03												
DDL	<i>Disciplina attività settore funerario (AC 4144)</i>	19/06/03	Camera 07/07/03	XII											

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	<i>DL 27/06/03, n. 151, modifiche ed integrazioni al codice della strada (AC 4118/A - AS 2422)</i>	27/06/03	Camera 30/06/03	15/07/03	17/07/03	29/07/03	31/07/03							31/07/03 Legge n. 214 del 01/08/03
DL	<i>DL n. 159 divieto di commercio e detenzione di aracnidi (AS 2384 - 4198)</i>	27/06/03	Senato 04/07/03			16/07/03	23/07/03	24/07/03	28/07/03					28/07/03 Legge n. 213 del 01/08/03
DL	<i>Decreto-legge n. 165/03 Missione umanitaria in Iraq (AC 4154 - AS 2437)</i>	03/07/03	Camera 10/07/03	22/07/03	24/07/03	31/07/03	31/07/03							31/07/03 Legge n. 219 del 01/08/03
RAT	<i>Ratifica Protocollo convenzione EUROPOL (AS 2460)</i>	03/07/03	Senato 31/07/03											

Di iniziativa o di concerto

D'interesse

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