

Anno VI

Gennaio-Aprile 2006

QUADRIMESTRALE D'INFORMAZIONE ISTITUZIONALE

itinerari
interni



PERCORSI NORMATIVI DELL' AMMINISTRAZIONE DELL' INTERNO

ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA 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 fortezza
di cui nulla è più utile all'uomo nella vita.*

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

Direttore responsabile:
Carlo Mosca

Condirettore:
Pier Luigi Magliozzi

Comitato esecutivo di redazione:

Liliana Baccari, Marco Baldino, Gianfelice Bellesini, Belinda Boccia, Maurilia Bove, Maria Antonietta Cerniglia, Pierluigi Cozzoli, Alessandra Cupi, Rossella D'Alessandro, Angelo De Prisco, Teresa De Vito, Giancarlo Di Muro, Leopoldo Falco, Sergio Ferraiolo, Rossana Fontana, Paolo Formicola, Paola Gentile, Paola Giusti, Cinzia Guercio, Pina La Manna, Alessandra Leccisi, 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

Stefano SCARCELLA PRANDSTRALLER

La partecipazione del Ministero dell'Interno al Programma "Cantieri" . . . Pag. 11

Antonella ANTONELLI e Angela TRITTO

"People satisfaction" e comunicazione interna. Report di un'indagine" . . . » 33

ORDINAMENTO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Maria Teresa SEMPREVIVA

L'Istituto prefettizio nel nuovo sistema amministrativo . . . » 53

PIANIFICAZIONE E CONTROLLO

Il processo di pianificazione strategica (a cura del Servizio di Controllo Interno) . . . » 65

Il rapporto di legislatura del Comitato Tecnico Scientifico per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle Amministrazioni dello Stato (a cura del Servizio di Controllo Interno) . . . » 79

RELAZIONI PARLAMENTARI

Franca TRIESTINO

L'attività del sindacato ispettivo nel primo quadrimestre del 2006: raffronti con la precedente legislatura . . . » 89

Giuseppe PISANU - Gianfranco FINI

Comunicazioni sugli incidenti presso il Consolato italiano di Bengasi . . . » 93

ORDINAMENTO ELETTORALE

Angelo DE PRISCO

Le più recenti norme in materia elettorale . . . » 101

Paola GENTILE

Una migliore qualità democratica delle consultazioni elettorali . . . » 111

DIFESA CIVILE

Carlo NOTARO

Protezione civile e difesa civile. Stato e prospettive Pag. 117**FINANZA PUBBLICA**

Ignazio PORTELLI

*Il contesto finanziario e gli obiettivi dell'azione politica del Ministero
dell'interno per l'anno 2006* » 139**ATTIVITÀ LEGISLATIVA**

Alessandra CUPI

Consuntivi dell'attività legislativa del Governo nella XIV legislatura » 165**LE CONFERENZE DEL LUNEDÌ**

Maurizio VIROLI

Religione e politica (a cura di Marco Baldino) » 191

Pio MARCONI

Una riflessione sui fatti accaduti nella banlieu parigina (a cura di Marina Casa) » 197

Sebastiano MAFFETTONE

Eтика e politica (a cura di Gerardo Tita) » 201

INNOVAZIONE
E
PROGETTUALITÀ



La partecipazione del Ministero dell'Interno al Programma Cantieri

Stefano Scarcella Prandstraller

1. Il Programma “Cantieri” e le precedenti esperienze di collaborazione

Nel 2002 fu avviato “Cantieri”, il nuovo programma promosso dal Dipartimento della Funzione Pubblica per accelerare e dare concretezza ai processi di innovazione nelle Pubbliche Amministrazioni e aperto alla collaborazione di *partners* pubblici e privati, quali l’A.N.C.I., l’U.P.I., la Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province Autonome, la Confindustria, il FORMEZ, la S.S.P.A., la S.S.P.A.L., oltre a numerose altre Amministrazioni centrali e locali, impegnatesi a formulare e attuare al proprio interno programmi di cambiamento, a progettare, sviluppare e promuovere iniziative di sostegno all’innovazione e ad erogare e diffondere i servizi di “Cantieri”.

“Cantieri” si presentò sin dall’inizio come qualcosa di più e di diverso rispetto ai Progetti Finalizzati messi in campo sino ad allora dal Dipartimento della Funzione Pubblica.

Volle e seppe essere un “punto di riferimento e di elaborazione strategica”, una “rete di collegamento e di raccolta delle esperienze”, una “fonte di propulsione e di diffusione di conoscenze e competenze” per chi, all’interno e all’esterno delle Amministrazioni, avesse operato per la modernizzazione delle strutture pubbliche ed il miglioramento della qualità dei servizi offerti al cittadino.

Queste le priorità del programma “Cantieri” allora annunciate dal Dipartimento della Funzione Pubblica:

1) *Orientare le Amministrazioni al servizio dei cittadini e delle imprese*, ciò in quanto “l’innovazione si sviluppa nelle Amministrazioni capaci di ascoltare i cittadini e le imprese, di anticipare i problemi e di comprendere le loro esigenze”. Gli strumenti indicati per il perseguimento di tale priorità sono le rilevazioni della *customer satisfaction*, la semplificazione del linguaggio, il miglioramento dell’affidabilità e della capacità di risposta dei servizi di sportello, la promozione di carte dei servizi e la diffusione di *standard* di qualità.

2) *Migliorare la capacità di produrre politiche pubbliche efficaci*, ciò in quanto “l’innovazione si sviluppa nelle Amministrazioni capaci di elaborare, attuare e valutare politiche adeguate a rispondere ai bisogni dei cittadini e delle imprese”. Gli strumenti indicati per il perseguimento di tale priorità sono la segmentazione

Innovazione e progettualità

della domanda e dell'offerta, l'analisi di impatto della regolamentazione, la *policy analysis*, la consultazione dei gruppi di interesse, la gestione di progetti e servizi in un'ottica di rete interistituzionale, la valutazione dei risultati in termini di *outcome* e non solo di *output*.

3) *Rafforzare il management, la comunicazione e l'uso delle tecnologie*, ciò in quanto "il cambiamento avviene nelle organizzazioni in cui esiste un vertice assistito da funzioni di staff dedicate a definire e attuare politiche di gestione e sviluppo delle risorse". Gli strumenti indicati per il perseguimento di tale priorità sono l'analisi e la riprogettazione delle strutture organizzative, la reingegnerizzazione dei processi (B.P.R.), il sistema di pianificazione, programmazione e controllo (P.P.C.), la comunicazione istituzionale, sociale e pubblica, la finanza innovativa e l'ampliamento degli ambiti e delle modalità di utilizzazione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (I.C.T.), realizzando esperienze di *e-government* ed *e-governance*.

4) *Migliorare le relazioni interne agli ambienti di lavoro*, ciò in quanto "per favorire l'attuazione delle strategie di cambiamento occorre che a tutti i livelli della struttura organizzativa siano promossi valori, atteggiamenti e routine coerenti con le politiche adottate". Gli strumenti indicati per il perseguimento di tale priorità sono le rilevazioni e le analisi di clima, le diagnosi sulla qualità degli ambienti di lavoro, gli interventi di miglioramento della salute organizzativa, lo sviluppo di forme diversificate di *leadership*, l'utilizzazione delle dinamiche di gruppo, la costruzione di logiche e strumenti per la gestione del cambiamento, l'ascolto, la valorizzazione e la partecipazione degli operatori (anche attraverso le riunioni di "*kaizen*" o "*miglioramento continuo*"), il potenziamento della comunicazione interna.

5) *Creare le condizioni di contesto favorevoli allo sviluppo*, ciò in quanto "il cambiamento è più facilmente sostenibile nei contesti territoriali e istituzionali nei quali esistono le condizioni favorevoli in termini di servizi, infrastrutture e culture orientate alla partecipazione ed alla collaborazione". Gli strumenti indicati per il perseguimento di tale priorità sono le relazioni tra le istituzioni e lo sviluppo di reti interistituzionali, il *marketing territoriale*, la partecipazione dei cittadini, la partnership con università, istituti di formazione e centri di ricerca nazionali ed internazionali, la costituzione di nodi territoriali di sostegno all'innovazione¹.

Nel maggio del 2006 la *partnership* tra il Ministero dell'Interno e il Programma "Cantieri" del Dipartimento della Funzione Pubblica compie quattro anni. Era infatti il 15 maggio 2002 quando si svolse il primo incontro tra i rappresentanti del Ministero dell'Interno ed il prof. Mauro Bonaretti, allora responsabile del team di coordinamento del Programma "Cantieri", per valutare congiuntamente i possibili apporti dell'Amministrazione dell'Interno al Programma del Dipartimento della Funzione Pubblica. Dal confronto emersero alcune possibili aree di collaborazione,

¹ Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della Funzione Pubblica, *Cantieri per il cambiamento nelle Amministrazioni pubbliche*, Roma, febbraio 2002 e Ministero dell'Interno, Circolare Prot. n. UL-UIP/AIT/0006 dell'Ufficio Legislativo e Relazioni Parlamentari del 9 ottobre 2002.

prima fra tutte la strutturazione come casi di studio di tutti i materiali relativi alle innovazioni organizzative e gestionali realizzate dall'Amministrazione dell'Interno a seguito dell'adozione dei D.M. 18 novembre 2001, e la loro collocazione sul sito del Programma "Cantieri", in modo da poter essere agevolmente consultati dalle altre Amministrazioni *partners* e dagli oltre 35.000 dirigenti e funzionari pubblici partecipanti al Progetto.

Le aree di collaborazione erano comunque destinate in breve tempo ad ampliarsi, andando ad includere prima il *clima e il benessere organizzativo* e successivamente, anche la *customer satisfaction*.

La collaborazione tra il Ministero dell'Interno e il Dipartimento della Funzione Pubblica nell'ambito dei progetti riguardanti l'innovazione nella Pubblica Amministrazione inizia con il mandato della Dott.ssa Pia Marconi al vertice dell'Ufficio per l'Innovazione nella Pubblica Amministrazione di Funzione Pubblica e nel 2002 aveva pertanto alle spalle una già consolidata tradizione.

La partecipazione dell'Amministrazione quale *partner* del Progetto Finalizzato *Ripensare il Lavoro Pubblico* e del progetto *Cambia P.A. risale* addirittura del 1999; fu un'esperienza molto positiva, a memoria di chi, come lo scrivente, ebbe il privilegio di prendervi parte, anche se i risultati avrebbero potuto essere di gran lunga migliori, soprattutto per quanto riguarda un globale ripensamento delle politiche del personale e la progettazione di un nuovo sistema di profili professionali, ma allora al Ministero dell'Interno molti non si erano ancora resi conto che il modo di fare e di essere Amministrazione non era più lo stesso di dieci o quindici anni prima e che non sarebbe mai più tornato ad essere tale. In gran parte si trattò dunque di un'occasione perduta, ma anche di un momento di apertura e di condivisione di saperi e di esperienze senza precedenti.

La *partnership* del Ministero dell'Interno nell'ambito del Programma "Cantieri" sin dal suo inizio è quindi apparsa una logica e naturale conseguenza di un solido e proficuo sforzo congiunto sul fronte dell'innovazione e dell'ammodernamento della Pubblica Amministrazione italiana, tanto attraverso l'introduzione e la valorizzazione di nuovi saperi e competenze professionali e gestionali, quanto con la sperimentazione integrata di metodologie di ricerca sociale e intervento nelle realtà organizzative.

2. L'edizione 2002-2003: il Laboratorio sul benessere organizzativo

Nell'edizione 2002-2003 del Programma Cantieri, Il Ministero dell'Interno ha aderito al *Laboratorio sul benessere organizzativo*, divenendo una delle undici Amministrazioni pubbliche che per la prima volta si accingevano a sperimentare nel proprio ambito un'indagine-survey sul clima organizzativo. Il Laboratorio sul benessere organizzativo fu il primo di una serie di dieci Laboratori tematici costituiti nel primo anno di attività del Programma "Cantieri", con la finalità di operare su fattori

Innovazione e progettualità

di importanza critica per lo sviluppo e la diffusione dell'innovazione nella Pubblica Amministrazione. Esso, in particolare, si sarebbe proposto di svolgere attività di carattere tecnico dirette alla preparazione ed realizzazione di una ricerca sociale sul clima ed il benessere organizzativo in alcune Amministrazioni, rappresentative dei comparti Ministeri, Aziende ed Enti Locali.

L'Amministrazione dell'Interno non aveva avuto esperienze precedenti di ricerche sul clima, fatta eccezione per la ricerca sociale sul cambiamento organizzativo condotta dallo scrivente presso la Prefettura di Bologna nel giugno del 1999 sotto la supervisione della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, e la scelta di aderire a tale iniziativa è avvenuta soprattutto perché apparve subito evidente quanto fosse importante sostenere il cambiamento, soprattutto dopo il 2002, a seguito di un ripensamento globale della struttura organizzativa, sia centrale, che periferica dell'Amministrazione, che ha segnato il passaggio da un modello tradizionale piramidale, con molti livelli gerarchici, ad uno di organizzazione per processi e per progetti, fondato sull'autonomia e la responsabilizzazione delle unità operative di base e l'integrazione orizzontale.

Cercando di spiegare in estrema sintesi la portata e le conseguenze della nuova progettazione organizzativa dell'Amministrazione dell'Interno, ebbi allora modo di scrivere:

"La tradizionale struttura di tipo gerarchico-funzionale è stata sostituita da un nuovo modello organizzativo, interamente progettato da risorse interne all'Amministrazione, fondato sui paradigmi dell'organizzazione per processi e del miglioramento continuo. Con ciò si è inteso rispondere alla crescente complessità delle sfide della realtà contemporanea con una graduale, ma tendenzialmente decisa implementazione degli otto principi di gestione contenuti nelle norme ISO 9000/2000 sui sistemi di gestione della qualità.

La prima caratteristica essenziale del nuovo modello è la semplicità della struttura, che diviene quella di una "*lean organization*", un'organizzazione piatta, sostanzialmente articolata su due soli livelli gerarchici, quello del management generale e quello del management operativo. Meno livelli gerarchici vuol dire soprattutto meno vincoli, meno passaggi intermedi, meno verifiche di carattere formale, e insieme più creatività e tempi più ridotti nell'adozione delle decisioni.

La seconda caratteristica qualificante è quella della forte autonomia operativa e decisionale e dalla diretta responsabilizzazione sui risultati delle unità organizzative del livello operativo, che devono detenere tutte le competenze professionali necessarie alla gestione dall'inizio alla fine di ciascun processo di lavoro ed insieme alla cura delle reti relazionali con gli altri soggetti pubblici e privati da coinvolgere nel raggiungimento degli obiettivi.

La terza caratteristica essenziale è quella del governo dell'organizzazione non più attraverso norme e regole di carattere formale, ma piuttosto promuovendo la condivisione della cultura del miglioramento continuo. Il funzionamento stesso del nuovo modello richiede infatti il costante coinvolgimento ed il fattivo impegno di tutti i livelli dell'organizzazione, che sono chiamati a dare il proprio contributo

al miglioramento continuo tanto della qualità dei servizi erogati, quanto dello stesso ambiente di lavoro”².

A proposito delle motivazioni che spinsero l’Amministrazione dell’Interno a partecipare al Laboratorio sul Benessere Organizzativo nell’edizione 2002-2003 del Programma “Cantieri”, aggiunsi quanto segue:

“Le caratteristiche del nuovo modello organizzativo hanno reso evidente che sin dall’immediato futuro all’Amministrazione non sarebbe servita più una forza lavoro passivamente orientata al compito e meccanicamente dedita ad attività di *routine*, quanto piuttosto risorse umane altamente qualificate e motivate, in grado lavorare non più in un’ottica di tipo *mansionistico*, bensì di tendenziale *polifunzionalità*. Risorse umane cui richiedere di volta in volta competenza, iniziativa, *know-how*, capacità di cooperazione e di innovazione, riferita tanto all’impiego delle tecnologie ed alla gestione dei processi, quanto alla cura delle relazioni interpersonali.

L’Amministrazione dell’Interno ha inteso pertanto iniziare un percorso diretto a valorizzare e sviluppare al massimo le proprie risorse umane, realizzarne appieno le potenzialità, accrescerne l’impegno, la professionalità, la creatività e la partecipazione e soprattutto, a suscitare tra loro una cooperazione efficace. E la prima tappa di questo percorso necessariamente coincide con lo sviluppo di metodologie e strumenti di gestione altamente innovativi.

Il *Laboratorio sul benessere organizzativo* è stata un’occasione assolutamente unica per poter aprire un confronto attivo e propositivo con altre Amministrazioni parimenti impegnate nell’implementazione dell’innovazione attraverso la condivisione e l’ampliamento di conoscenze e competenze necessarie per gestire le risorse umane in modo realmente innovativo.

L’Amministrazione dell’Interno, in particolare, ha sin dall’inizio dimostrato molto interesse allo sviluppo, alla sperimentazione ed all’introduzione di moderni strumenti di ricerca sociale, da adattare alle proprie specifiche esigenze e da integrare in modo permanente e mirato nelle proprie strategie di sviluppo organizzativo.

Quella della diagnosi e degli interventi sul benessere organizzativo costituisce infatti un’attività di importanza decisiva per poter correggere nel senso desiderato le caratteristiche dell’ambiente di lavoro, in modo da influire positivamente sulla qualità della vita delle risorse umane, sulla loro motivazione e quindi, sulla loro propensione ad impegnare energie, esperienza e creatività in modo ottimale.

Il monitoraggio delle dimensioni del benessere organizzativo permette a sua volta di effettuare la ricognizione dei punti di forza e di debolezza di ciascuna unità organizzativa, e quindi, di individuare per tempo tensioni e criticità, di approfondire le cause dei problemi, di costruire soluzioni mirate con la partecipazione di tutti gli interessati, ma anche di valorizzare adeguatamente gli assetti che lasciano intravedere l’esistenza di un potenziale inatteso.

² Scarella Prandstraller Stefano, *La nuova progettazione organizzativa: Il caso del Ministero dell’Interno*, in “Benessere Organizzativo. Per migliorare la qualità del lavoro nelle Amministrazioni pubbliche”, Rubbettino, Roma 2003, pag. 105.

Innovazione e progettualità

Il principale obiettivo della partecipazione dell'Amministrazione dell'Interno alla ricerca non è stato tanto quello di effettuare delle rilevazioni campionarie sulla situazione esistente nelle unità organizzative prese in esame, ma piuttosto quello di costruire e sperimentare una metodologia di diagnosi e di intervento sul clima organizzativo, finalizzata al suo miglioramento, da estendere in un secondo momento in modo diffuso e sistematico a tutte le proprie unità organizzative, centrali e periferiche. Ciò per gettare solide basi al processo di effettivo ammodernamento tanto dei propri assetti organizzativi, quanto della propria capacità di gestione e sviluppo delle risorse umane, riconoscendo un giusto spazio alle tematiche della "soggettività lavorativa"¹³.

A partire dal giugno del 2002 iniziarono le riunioni ed i lavori del *Laboratorio sul benessere organizzativo*, costituito da esperti in materia di clima organizzativo e di ricerca sociale della Facoltà di Psicologia 2 dell'Università degli Studi "La Sapienza" di Roma, dello staff del Programma "Cantieri" del Dipartimento della Funzione Pubblica, del Ministero dell'Economia, del Ministero dell'Interno e dell' INPDAP. Il Laboratorio era incaricato innanzi tutto di progettare il disegno di ricerca ed il questionario che avrebbe dovuto costituire il principale strumento per lo svolgimento delle successive indagini-survey.

Come esperto dell'Amministrazione dell'Interno nel *Laboratorio* fu nominato lo scrivente che, insieme con altri tre dirigenti, faceva parte dell'Ufficio Innovazione, ufficio di staff allora operante nell'ambito dell'Ufficio Legislativo e Relazioni Parlamentari, preposto a vari compiti, tra cui il sostegno all'implementazione della riforma e quindi, del nuovo modello organizzativo.

Dal giugno all'ottobre del 2002, partendo da un modello iniziale proposto dal Prof. Avallone, Preside della Facoltà di Psicologia 2 e titolare della cattedra di Psicologia del Lavoro, si è provveduto, con il contributo di tutti i partecipanti, alla progettazione di un disegno di ricerca sul costrutto "benessere organizzativo", dell'operativizzazione dei relativi concetti in indicatori e della formalizzazione del loro strumento di rilevazione, vale a dire di un questionario specifico per le esigenze di una indagine-survey nelle Pubbliche Amministrazioni. Fu così prodotto il questionario successivamente definito *di tipo "OHQ"* ("Organizational Health Questionnaire" o "Questionario sulla Salute Organizzativa").

Nonostante nel 2002 non si potesse ovviamente conoscere in anticipo quale sarebbe stato il risultato finale della sperimentazione promossa dal *Laboratorio*, e neanche quali potessero essere i reali vantaggi per le strutture, il Capo del Dipartimento delle Libertà Civili e dell'Immigrazione, il Capo dell'Ufficio Legislativo e Relazioni Parlamentari ed i Prefetti di Enna e Grosseto offrirono la propria disponibilità ad avviare una ricerca sperimentale sul benessere organizzativo nei propri uffici. Allora, è bene tenerlo presente, l'Amministrazione non disponeva ancora di una struttura specialistica che si potesse occupare del-

¹³ Scarella Prandstraller Stefano, *op. cit.*, Roma 2003, pag. 56.

l'analisi e dell'elaborazione dei dati, né tanto meno del supporto alla programmazione degli interventi successivi all'indagine, tra cui le eventuali azioni di miglioramento future.

Nel 2002, nell'ambito del progetto condotto dal *Laboratorio sul benessere organizzativo*, ci sono state dunque cinque unità organizzative di livello dirigenziale generale dell'Amministrazione dell'Interno che hanno partecipato alla sperimentazione: l'Ufficio Legislativo e Relazioni Parlamentari, due Direzioni Centrali del Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione e le due Prefetture-U.T.G. di Enna e Grosseto.

La rilevazione ha coinvolto circa 280 dipendenti delle cinque unità.

Le attività principali che hanno caratterizzato la sperimentazione sono state:

- La presentazione della ricerca all'interno delle unità, avvenuta attraverso un componente del *Laboratorio del benessere organizzativo*:
 - La nomina di un referente interno in ciascuna unità, con il compito di informare le organizzazioni sindacali, di comunicare gli obiettivi della ricerca al personale e di provvedere a tutti gli aspetti logistici ed organizzativi;
 - La somministrazione assistita del questionario;
 - L'elaborazione dei dati, interamente affidata allo staff del Programma "Cantieri" ed alla facoltà di Psicologia 2 dell'Università degli Studi "La Sapienza" di Roma.

Il *Laboratorio sul benessere organizzativo* del Dipartimento della Funzione Pubblica, costituito, come si è detto, da ricercatori dell'Università e da esperti dello staff di "Cantieri" e delle Amministrazioni partecipanti, ha provveduto alla presentazione della ricerca ed alla somministrazione dei questionari.

La somministrazione dei questionari nelle cinque unità organizzative dell'Amministrazione dell'Interno che avevano aderito alla sperimentazione si è svolta nei mesi di novembre e dicembre del 2002. In proposito, ebbi modo di scrivere quanto segue:

"La somministrazione dei questionari, comunque rivolta alla totalità del personale dirigenziale e non dirigenziale, ha avuto luogo con modalità differenti a seconda delle opportunità offerte dal contesto.

Nelle unità del Ministero dell'Interno, i questionari sono stati somministrati in sale di adeguata capienza a gruppi di circa quindici-venti persone per volta, in modo da favorire l'instaurarsi, dopo la presentazione della ricerca, di una breve discussione e la formulazione, anche nel corso della compilazione, di domande, proposte e suggerimenti.

Nell'U.T.G. di Grosseto, la somministrazione ha avuto luogo subito dopo la presentazione della ricerca in un'assemblea plenaria di tutto il personale, in modo da enfatizzare il clima di "evento" che ha preceduto ed accompagnato lo svolgimento della ricerca.

Nell'U.T.G. di Enna, invece, la somministrazione ha avuto luogo in più giorni ed in piccoli gruppi, di quattro o cinque elementi, in modo da favorire al massimo

i benefici della compilazione assistita. Ciò è stato agevolato dalla disponibilità degli *stagisti*, che hanno svolto il ruolo di "intervistatori".

La partecipazione del personale è stata ovunque soddisfacente, con percentuali tra il 70 ed il 90 %, come anche l'interesse dimostrato per la ricerca. Quelle che sono apparse particolarmente elevate da parte di tutti sono state le aspettative, soprattutto per la presenza, ove è stato possibile garantirla, dello psicologo⁴.

I ricercatori della Cattedra di Psicologia del Lavoro della Facoltà di Psicologia 2 dell'Università degli Studi "La Sapienza" di Roma hanno provveduto all'analisi ed all'elaborazione dei risultati relativi a ciascuna unità organizzativa nel periodo tra il gennaio e il luglio 2003.

3. L'edizione 2003-2004: dal Laboratorio ai "Cantieri d'Innovazione"

Nell'ottobre del 2003, quando il Ministero dell'Interno fu chiamato a relazionare sull'esperienza maturata nel primo anno di "Cantieri", venne ribadito dai responsabili del *team* di coordinamento del Programma che né l'Università, né lo staff di "Cantieri" avrebbero potuto continuare fornire il supporto necessario alla prosecuzione delle ricerche sul benessere organizzativo. L'iniziativa sarebbe dovuta invece passare, attraverso una completa "*internalizzazione*" delle relative competenze, alle singole Amministrazioni attraverso la nuova formula dei "Cantieri d'Innovazione".

Tale formula poneva tanto la presentazione, l'organizzazione e lo svolgimento delle ricerche, quanto l'elaborazione dei dati e la progettazione degli eventuali interventi di miglioramento integralmente a carico delle Amministrazioni partecipanti, sebbene con la possibilità di fruire di una serie di servizi messi a disposizione dagli esperti del Programma "Cantieri" (seminari formativi, assistenza, workshops, sito *internet*, *newsletter*, ecc.).

Fu così che, allo scioglimento del *Laboratorio sul benessere organizzativo* del Programma "Cantieri", di cui il Ministero dell'Interno faceva parte, fece seguito, in data 30 luglio 2003, la costituzione, con provvedimento del Capo di Gabinetto del Ministro, del "Cantiere d'Innovazione sul benessere organizzativo" del Ministero dell'Interno, un gruppo di progetto con la finalità di implementare le metodologie e gli strumenti di cambiamento già sperimentati nell'anno passato. La direzione e la responsabilità del "Cantiere sul clima ed il benessere organizzativo" fu affidata alla Dott.ssa Barbara Nardi, Dirigente Superiore Tecnico Psicologo della Polizia di Stato e Consigliere del Ministro per la valorizzazione delle risorse umane, con la possibilità di valersi della collaborazione del neo-costituito staff di innovazione operante presso il Gabinetto del Ministro e di altri esperti, da individuarsi nell'ambito del personale del Ministero dell'Interno, per dare vita ad un gruppo di lavoro tecnico.

⁴ Scarella Prandstraller Stefano, *op. cit.*, pag. 62.

Il personale da assegnare al "Cantiere" fu individuato con un successivo provvedimento del 23 settembre 2003, in una logica di interdisciplinarietà, che lo avrebbe contraddistinto da allora alle successive edizioni del Programma. Più precisamente, fu costituito un "*gruppo tecnico*", di psicologi, sociologi, analisti di organizzazione ed esperti di varie discipline per svolgere il lavoro *di ricerca* vero e proprio, coadiuvato da un "*gruppo di supporto*" di informatici, formatori ed altre professionalità complementari. Accanto a questi furono previsti un "*gruppo di rac-cordo*" in cui fossero rappresentati tutti i Dipartimenti e gli Uffici di diretta collaborazione del Ministero, ed un "*gruppo di referenti interni*", costituito appunto dai dirigenti designati quali referenti interni delle varie unità organizzative di livello dirigenziale generale in cui si sarebbero dovute man mano svolgere le ricerche sociali su clima e benessere organizzativo.

Accanto al *Cantiere d'Innovazione sul benessere organizzativo* fu costituito un *Cantiere d'Innovazione sulla customer satisfaction*, per avviare e consolidare una collaborazione con il Programma "Cantieri" anche in quel settore e ne venne affidata la gestione alla Dott.ssa Maria Virginia Rizzo, Viceprefetto, responsabile del portale del Ministero dell'Interno. Lo specifico l'obiettivo del "*Cantiere sulla customer*" sarebbe stato quello di svolgere una ricerca sociale campionaria e sperimentale sul grado di soddisfazione del cliente interno (e quindi, dei vari uffici dell'Amministrazione) per i servizi offerti dal portale stesso e di effettuare eventuali proposte di miglioramento in relazione alle esigenze ed alle osservazioni ricavate dall'indagine.

Tutto il personale assegnato ai "*Cantieri d'Innovazione*" lo fu solo per una quota assai limitata del proprio tempo di lavoro, ma in modo da poter comunque partecipare a riunioni e lavori di gruppo con una certa continuità. La vera novità fu tuttavia che per la prima volta si selezionava il personale per la partecipazione ad un progetto solo ed esclusivamente in ragione del titolo di studio e della professionalità e non già della componente dell'Amministrazione o della qualifica di appartenenza. Nei gruppi di lavoro furono così immessi dirigenti della carriera prefettizia, direttori tecnici psicologi e ispettori della Polizia di Stato, dirigenti e funzionari del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco e personale contrattualizzato di varie qualifiche di area "C" e "B" dell'Amministrazione civile dell'Interno, scelti sulla base di una disponibilità volontaria ed in ragione del possesso di una o più competenze professionali necessarie al fine di rendere possibile la gestione in autonomia da parte dell'Amministrazione di tutte le fasi di un'attività di ricerca sociale.

A partire dagli inizi del 2004 al *Cantiere d'Innovazione sul benessere organizzativo* si è affiancato un altro gruppo di ricerca, il *Laboratorio di Sociologia del Ministero dell'Interno*, costituito con provvedimento del Capo di Gabinetto del Ministro del 23 dicembre 2003, al fine di fornire supporto e consulenza agli uffici ed ai gruppi di progetto dell'Amministrazione con compiti di contenuto innovativo che richiedessero l'apporto di competenze di carattere specialistico in campo socio-logico e della metodologia della ricerca sociale ed affidato al coordinamento dello scrivente.

Innovazione e progettualità

Ma mentre il *Cantiere d'Innovazione sul benessere organizzativo* era nato per un obiettivo specifico e ben definito, quello di proseguire il lavoro di ricerca iniziato con il Programma "Cantieri", e quindi aveva al proprio interno professionalità diverse e complementari, il *Laboratorio di Sociologia* veniva costituito per meglio perseguire una pluralità di obiettivi diversi ed eterogenei (realizzazione di ricerche sociali; interpretazione e analisi sociologica dei dati delle indagini di *customer satisfaction*, a cominciare da quella sui servizi forniti dal portale del Ministero; revisione del sistema di valutazione delle prestazioni dei dirigenti e delle relative schede; avvio e monitoraggio delle attività di organi collegiali di nuova istituzione; analisi, diagnosi e progettazione organizzativa; *benchmarking*; sperimentazione di sistemi di gestione della qualità del tipo *E.F.Q.M.-Common Assessment Framework*; ecc.) che avevano come unico elemento comune l'esigenza di un apporto di saperi teorici e metodologici propri delle scienze sociologiche (predisposizione di disegni di ricerca; progettazione di questionari ed altri strumenti standardizzati di rilevazione; svolgimento di interviste strutturate e in profondità; impiego di *focus groups*, *family groups* ed altre tecniche qualitative fondate sull'analisi sociodinamica, ecc.) e pertanto, si componeva unicamente di sociologi, reclutati in prevalenza tra il personale contrattualizzato di area "C" e "B" dell'Amministrazione civile dell'Interno, anche loro chiamati a collaborare ai vari progetti con una parte del loro tempo di lavoro.

Il lavoro che il *Cantiere d'Innovazione sul benessere organizzativo* ed il *Laboratorio di Sociologia* del Ministero dell'Interno si trovarono a dover affrontare nel 2004 era enorme: dalla rielaborazione dei dati delle ricerche svolte dal *Laboratorio sul benessere organizzativo* nella precedente edizione del Programma "Cantieri", alla progettazione di eventuali interventi di miglioramento, alla programmazione ed all'inizio di nuove ricerche sociali di tipo quantitativo.

Per quanto riguarda la trattazione dei dati rilevati dal *Laboratorio sul benessere organizzativo* nel novembre-dicembre 2002 e consegnati dall'Università al termine della stagione estiva del 2003, la situazione apparve subito problematica. A parte infatti la presenza dei soli valori medi e non anche delle distribuzioni di frequenza e la scarsa fruibilità del formato in cui i dati vennero presentati, assolutamente non adatto per una chiara e sintetica presentazione ad una committenza non specialistica, sussistevano ulteriori difficoltà. Mentre infatti, nel caso delle due Prefetture di Enna e Grosseto, i dati relativi alle medie erano disaggregati e quindi, previa stesura di un sintetico rapporto di ricerca per la loro presentazione, si è potuto procedere in tempi ragionevoli alla loro comunicazione ai responsabili delle unità organizzative ed al personale, per quanto riguarda gli uffici centrali, i dati relativi all'Ufficio Legislativo ed alle due Direzioni Centrali del Dipartimento delle Libertà Civili risultavano nella maggior parte dei casi tra loro aggregati sotto l'unica voce "Roma" e quindi, scarsamente utilizzabili a fini pratici, se non dopo una ulteriore trattazione.

Pensando al futuro, ci si rese conto che, se si voleva che le indagini sul benessere organizzativo potessero divenire, nel corso degli anni uno strumento vera-

mente utile e diffuso a regime in tutti gli uffici centrali e periferici dell'Amministrazione, occorreva progettare:

a) un sistema di rilevazione dei dati in grado di fare fronte ai grandi numeri. Grazie alla decisiva collaborazione della Direzione Centrale Sanità del Dipartimento della Pubblica Sicurezza, che rese disponibile una delle apparecchiature utilizzate per la correzione automatizzata dei *test* utilizzati nei concorsi della Polizia di Stato, fu predisposto un foglio risposte a lettura ottica per il questionario sul benessere organizzativo; in questo modo, si sarebbe potuta completamente eliminare la fase dell'inserimento manuale dei dati, operazione che non presentava particolari difficoltà per Amministrazioni locali con poche decine di dipendenti in tutto, ma avrebbe costituito un enorme dispendio di energie ed una mole di lavoro quasi insormontabile per un'Amministrazione di decine di migliaia di unità di personale di diverse componenti e carriere, distribuita sull'intero territorio nazionale, quale l'Amministrazione dell'Interno;

b) un formato standard di rapporto di ricerca, da presentare alle unità organizzative interessate ed ai loro rispettivi responsabili, che fosse facile da leggere, desse delle chiavi di lettura immediate dei risultati e contenesse altresì al suo interno alcuni strumenti semplici e pratici per rendere possibile la progettazione di interventi di miglioramento che potessero incidere sulle dimensioni del clima organizzativo che si fossero di volta in volta rivelate critiche. Venne così realizzato il fascicolo a schede "Diagnosticare per intervenire insieme", quale guida e orientamento tanto per la presentazione dei risultati delle ricerche, che per la progettazione degli eventuali interventi. Accanto alla presentazione del metodo della ricerca, delle basi teoriche e concettuali e degli specifici risultati relativi al clima nell'unità organizzativa, presentati attraverso uno schema di facile lettura per ciascuna dimensione, erano collocati strumenti di ausilio alla pianificazione del miglioramento, quali la "gerarchia delle dimensioni" (una *flow-chart* che evidenzia la propedeuticità degli interventi su alcune dimensioni critiche prima di poterne andare efficacemente ad affrontare altre), il "repertorio degli interventi" (un elenco non esaustivo di possibili interventi migliorativi in grado di incidere su una o più dimensioni del clima organizzativo, realizzato attraverso un *focus group* di psicologi, sociologi e formatori, con ad oggetto, a seconda dei casi, l'ambiente di lavoro, il modo di lavorare, di comunicare, l'organizzazione, la formazione, il cambiamento, ecc...) e la "scheda degli interventi" (una scheda riepilogativa su cui andare ad annotare gli interventi che, in ciascun caso concreto, sarebbero stati ritenuti utili tanto dalla dirigenza, che dal resto del personale, configurando così un vero e proprio piano delle azioni di miglioramento con indicazione di tempi, priorità, risorse e necessità di eventuali apporti esterni).

3.1. Il piano delle azioni di miglioramento nelle Prefetture di Enna e Grosseto

La prima realtà in cui si è passati dalla fase della diagnosi sulle dimensioni del clima organizzativo a quella dell'intervento è stata la Prefettura di Enna.

Innovazione e progettualità

Tra il 15 e il 18 marzo 2004, un *team* integrato del "Cantiere d'Innovazione sul benessere organizzativo" e del "Laboratorio di Sociologia" del Ministero dell'Interno, costituito da uno psicologo, un sociologo ed un esperto di lavoro pubblico e relazioni sindacali, si è recato nella Prefettura-U.T.G. di Enna. Già dal colloquio con il Prefetto e i dirigenti, avvenuto il 15 marzo 2004, emerse immediatamente che i dati ricavati dalle risposte ai questionari, costituendo la base empirica di una indagine *survey* di tipo quantitativo, da un lato consentivano di costruire un quadro orientativo di massima delle percezioni del personale in relazione a ciascuna delle dimensioni del "benessere organizzativo" e di effettuare una prima serie di considerazioni, ma dall'altro non permettevano di conoscere:

- 1) i *fattori strutturali* del contesto ambientale di riferimento;
- 2) i *vissuti* e le motivazioni profonde degli atteggiamenti e delle opinioni espresse dalle persone che avevano compilato il questionario;
- 3) le *dinamiche di interazione* a livello *meso e micro-sociale* tra gli individui e i gruppi nell'ambito dell'unità organizzativa;
- 4) la *cultura* (*artefatti, valori e assunti impliciti*) vigente o prevalente nell'unità organizzativa⁵;
- 5) le *mappe cognitive*, vale a dire i meccanismi di costruzione di senso e significato in relazione alle esperienze maturate nella realtà lavorativa⁶;
- 6) l'evoluzione degli atteggiamenti e delle opinioni delle persone che avevano partecipato all'indagine-*survey* nel periodo successivo alla somministrazione del questionario.

In estrema sintesi, è risultato evidente che una ricerca quantitativa tramite somministrazione del questionario, al di là degli indubbi vantaggi dalla rapidità dei tempi di rilevazione e della natura altamente standardizzata, e pertanto dell'elevato grado di comparabilità, dei dati, non consentiva di rilevare una serie di elementi assolutamente essenziali ai fini operativi dell'individuazione e della progettazione di un possibile intervento di miglioramento sulle dimensioni che si fossero rivelate critiche o avessero segnalato la presenza di un disagio.

Pertanto, al fine di ricomporre il quadro del *clima organizzativo* in modo soddisfacente, ci si rese conto che occorreva completare lo svolgimento della ricerca attraverso alcuni approfondimenti, con l'impiego di metodi rilevazione di tipo *non standardizzato*, propri della *metodologia qualitativa*, quali in particolare le tecniche di intervista (semi-strutturata, in profondità, storia di vita, ecc.) e di *analisi sociodinamica* (*focus group, family group*, ecc.), in grado di far emergere proprietà, motivazioni e atteggiamenti non altrimenti osservabili dai ricercatori.

Il ricorso alla *metodologia qualitativa*, in particolare, avrebbe dovuto avere luogo non in sostituzione, ma a completamento, in un'ottica di tipo *mul-*

⁵ Schein Edgar, *Cultura d'Azienda e Leadership*, Jossey Bass, 1985, tr. it. Guerini e Associati, Milano 1990, pag. 33.

⁶ Weick Karl, *La psicologia sociale dei processi cognitivi*, Addison-Wesley, Reading, Massachussets 1976, tr.it. Isedi Torino 1993, pag. 27.

tiooperazionario, dei risultati delle rilevazioni già effettuate con *metodologia quantitativa*.

Pertanto, nella giornata del 16 marzo 2004, tenendo conto delle particolari criticità emerse dall'indagine *survey*, che consigliavano un'indagine qualitativa per approfondire le dinamiche esistenti nei gruppi naturali all'interno degli ambienti di lavoro, si è previsto lo svolgimento di quattro *family groups*, cui ha preso parte tutto il personale della Prefettura-UTG di Enna, aggregato per singoli uffici o gruppi omogenei di uffici, con il compito di discutere il senso dei risultati della ricerca, ricostruirne le possibili implicazioni e motivazioni, confrontarli con la situazione attuale, approfondire ruoli e dinamiche interne, individuare, partendo dalla "gerarchia delle dimensioni" e dal "repertorio degli interventi", dei percorsi di miglioramento che fossero il più possibile condivisi. Il 17 marzo, per approfondire aspetti trasversali rispetto a quelli indagabili nell'ambito dei gruppi naturali, sono seguiti due *focus groups*, uno di tutti i dirigenti ed uno di tutti i funzionari direttivi (area "C"), incentrati su ruoli, aspettative di ruolo e possibili percorsi di miglioramento del clima organizzativo. Sono emerse problematiche relative alle recenti riforme, al senso dell'attività lavorativa, alle mansioni ed agli effetti delle riqualificazioni e molto si è potuto fare per chiarire equivoci di fondo che gravavano in modo negativo sulle percezioni relative all'equità, alla valorizzazione, al coinvolgimento sugli obiettivi, alle relazioni interpersonali ed al clima organizzativo in generale.

Il 18 marzo si è concordato con il Prefetto Maccari un piano di azioni di miglioramento, condiviso da dirigenti, direttivi e restante personale, lo si è formalizzato sulla "scheda degli interventi" ed è stato individuato un *agente del cambiamento*, nella persona del Capo di Gabinetto della Prefettura Dott. Enzo Floridia, con il compito di guidare il percorso nelle varie fasi e coordinare lo svolgimento delle diverse attività realizzative. L'*agente del cambiamento* doveva naturalmente essere una persona orientata all'innovazione, capace di comunicare, dotata di adeguate competenze professionali e nello stesso tempo autorevole all'interno della Prefettura-UTG; in altre parole, un dirigente che godesse tanto della stima del Prefetto, che della considerazione del personale dipendente.

Nell'anno successivo all'inizio delle azioni migliorative, la Prefettura-UTG di Enna ha potuto contare su di una rinnovata spinta motivazionale a tutti i livelli e di un apporto assai più incisivo dei propri dipendenti nella costruzione dei percorsi di innovazione organizzativa, sino ad essere tra le prime venti a proporsi per la sperimentazione del nuovo sistema di controllo di gestione dell'Amministrazione dell'Interno.

La seconda realtà nella quale si è dato inizio alla fase degli interventi è stata la Prefettura-U.T.G. di Grosseto, presso la quale, nel periodo tra il 22 ed il 24 giugno 2004, si è recato un *team* integrato del "Cantiere d'Innovazione sul benessere organizzativo" e del "Laboratorio di Sociologia" del Ministero dell'Interno, costituito da uno psicologo, un sociologo ed un analista di organizzazione,

Innovazione e progettualità

Tenuto conto degli effetti positivi sul clima conseguiti presso la Prefettura-UTG di Enna, nella Prefettura-UTG di Grosseto si è proposto un percorso analogo, con lo svolgimento di due *focus groups*, uno con tutti i dirigenti ed uno con un campione del personale non dirigenziale stratificato per qualifica e ufficio di appartenenza, nel corso dei quali si sono presentati i dati della ricerca quantitativa, si è discusso delle possibili motivazioni e implicazioni e si sono individuati, sempre con l'ausilio del "repertorio degli interventi", i possibili margini per azioni di miglioramento. Peraltra, non vi è stata alcuna difficoltà nel formalizzare con il Prefetto Narduzzi un piano di azione condiviso e nell'individuare nel Viceprefetto Vicario Dott. Angelo Ciuni, messosi a disposizione sin dall'inizio con competenza ed entusiasmo per organizzare le diverse fasi della ricerca, il naturale *agente di cambiamento*.

Rimanevano tuttavia poco chiare alcune apparenti contraddizioni tra le risposte ad alcune domande del questionario, in particolare circa presunte difficoltà nei rapporti con la dirigenza, che non trovavano riscontro né negli altri dati quantitativi, né negli interventi del personale nei *focus groups*, i quali erano pressoché unanimemente indicativi di un ambiente di lavoro connotato da attenzione e capacità di ascolto e caratteristiche in generale molto positive.

La soluzione al problema è stata trovata attraverso una indagine sull'evoluzione della cultura organizzativa della Prefettura, che si è potuta efficacemente realizzare con una tecnica di metodologia qualitativa particolarmente appropriata per un tale obiettivo cognitivo. Più precisamente, è stata svolta una "storia di vita", vale a dire un'intervista in profondità molto dettagliata sui vissuti personali dell'intervistato, con protagonista un dirigente che aveva trascorso tutta la propria carriera lavorativa all'interno di quella sede, nell'arco di più di un decennio.

Attraverso una "storia autobiografica" di "vissuti" e "agiti personali" che si intersecavano con l'immediato intorno sociale ed i vari eventi che avevano avuto luogo nel corso del tempo nell'ambiente di lavoro, si è pervenuti ad una dettagliata ricostruzione "archeologica" delle varie culture organizzative succedutesi nella Prefettura negli ultimi dieci anni ed è stato possibile cogliere la persistenza degli effetti di una passata gestione, con uno stile di *leadership* di tipo tendenzialmente autoritario, foriera di processi di esclusione percettiva⁷, che nulla aveva a che vedere con l'attuale cultura, orientata piuttosto all'ascolto, alla partecipazione, alla valorizzazione ed al coinvolgimento. Tali effetti erano talmente resilienti da riaffiorare come "assunti impliciti"⁸ e continuare ad influenzare percezioni ed atteggiamenti anche nel momento presente, caratterizzato, al contrario, da una cultura organizzativa fondata sulla condivisione di valori del tutto diversi.

⁷ Spaltro Enzo, *Soggettività*, Patron, Bologna 1982, pag. 38.

⁸ Schein Edgar, *op. cit.*, pag. 33 e seguenti.

3.2. L'indagine-survey nel Dipartimento dei Vigili del Fuoco

Nel corso dell'edizione 2003-2004 del Programma "Cantieri", oltre allo svolgimento delle ricerche con metodologia qualitativa nell'ambito delle Prefetture di Enna e Grosseto, il "Cantiere d'Innovazione sul benessere organizzativo" ed il "Laboratorio di Sociologia" del Ministero dell'Interno hanno progettato ed avviato una nuova indagine *survey* sul benessere organizzativo, che ha interessato tutti gli uffici centrali del Dipartimento dei Vigili del Fuoco, della Difesa Civile e del Soccorso Pubblico, vale a dire, una delle quattro strutture dipartimentali in cui è articolato il Ministero dell'Interno.

La scelta di tale Dipartimento è stata motivata dal particolare interesse rappresentato dall'indagare una realtà organizzativa:

a) con una *mission* istituzionale di elevatissimo impatto sociale, quella di assicurare gli interventi di soccorso tecnico urgente ai cittadini;

b) caratterizzata da un elevato grado di complessità interna, dovuto all'integrazione degli apporti di diverse figure professionali, tra le quali dirigenti della carriera prefettizia, del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco ed amministrativi contrattualizzati, personale operativo e personale di supporto tecnico, amministrativo, contabile e informatico del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco e personale contrattualizzato non dirigenziale dell'Amministrazione civile dell'Interno di area "A", "B" e "C".

Lo svolgimento della ricerca ha richiesto un immenso lavoro preparatorio ed uno sforzo organizzativo senza precedenti. Le unità di personale, sia del "Cantiere d'Innovazione sul benessere organizzativo", che del "Laboratorio di Sociologia", sono state incrementate, sino a portare il numero complessivo dei partecipanti al gruppo di ricerca a 27 unità. Dopo aver ottenuto la disponibilità del Capo Dipartimento, si è dovuto procedere nell'ordine:

a) alla codifica di tutte le unità organizzative, delle diverse sedi di servizio e delle tipologie di figure professionali delle varie carriere presenti nel Dipartimento dei Vigili del Fuoco;

b) alla richiesta della designazione di un referente interno per gli Uffici di diretta collaborazione e per ciascuna delle nove Direzioni Centrali del Dipartimento;

c) all'organizzazione di tre incontri preparatori, per pianificare gli aspetti logistici e operativi della ricerca e stilare il calendario della somministrazione dei questionari per ciascuna Direzione Centrale.

Dopo di che, ha avuto inizio un percorso di comunicazione al personale ed alle organizzazioni sindacali dei motivi della partecipazione dell'Amministrazione dell'Interno al Programma "Cantieri" e della natura e degli obiettivi della ricerca sul clima organizzativo.

La presentazione della ricerca e la somministrazione assistita dei questionari, accompagnati dalle schede di risposta a lettura ottica, è avvenuta tra il 1 marzo ed il 5 maggio 2004 in circa quaranta sessioni, per gruppi da quindici a trenta unità di

personale alla volta; ha interessato tutte le sedi degli uffici centrali del Dipartimento dei Vigili del Fuoco (Palazzo del Viminale, sede di via Cavour, Istituto Superiore Antincendi, Scuola di Formazione Operativa, ecc.). L'interesse dimostrato dal personale e la partecipazione alla ricerca sono stati entrambi notevoli. Le schede di rilevazione consegnate alla fine della ricerca sono state 867, con una partecipazione media di circa il 60% del personale in servizio nel Dipartimento, con punte vicine al 90% in alcune Direzioni Centrali.

La trattazione e l'analisi dei dati, trasferiti dalle schede a lettura ottica sul *software* specialistico SPSS, avrebbe richiesto nel complesso più di un anno di lavoro.

4. L'edizione 2004-2005: verso un modello consolidato di ricerca-intervento

L'adozione delle Direttive del Ministro della Funzione Pubblica del 24 marzo 2004 concernenti rispettivamente "Misure finalizzate al miglioramento del benessere organizzativo nelle Pubbliche Amministrazioni" e "Qualità percepita dai cittadini" ed il coinvolgimento attivo di più di cento Pubbliche Amministrazioni nelle ricerche di *customer satisfaction* e sul *benessere organizzativo* nel corso dell'edizione 2003-2004 del Programma hanno ulteriormente evidenziato l'importanza non solo di mantenere gli impegni assunti dall'Amministrazione dell'Interno nella *partnership* con "Cantieri", ma anche di incrementare, ove possibile, la qualità delle analisi e degli interventi e di favorirne l'entrata a regime.

L'edizione 2004-2005 del Programma "Cantieri" è stata pertanto caratterizzata dalla messa a punto, sulla base delle esperienze degli anni precedenti, e dal consolidamento di un modello di *ricerca-intervento* fondato sul *multioperazionismo* metodologico *quantitativo-qualitativo* da parte del "Cantiere d'Innovazione sul benessere organizzativo" e del "Laboratorio di Sociologia" del Ministero dell'Interno per quanto attiene lo svolgimento di tutte le ricerche sociali su clima e benessere organizzativo.

Tale modello consolidato di ricerca-intervento risulta articolato su tre fasi:

1) fase della ricerca quantitativa, e cioè:

- presentazione del Programma "Cantieri e del disegno della ricerca sul clima organizzativo;
- somministrazione del questionario di tipo "OHQ" e delle schede di risposta a lettura ottica;
- trasferimento dei dati dalle schede a lettura ottica al *software* specialistico per la ricerca sociale "SPSS";
- svolgimento di analisi monovariate, bivariate e multivariante (in primo luogo, *l'analisi delle componenti principali* o *ACP*);
- predisposizione del rapporto di ricerca standard con presentazione delle medie, commento sui punti di forza e di criticità, *gerarchia delle dimensioni*, *repertorio degli interventi* e *scheda degli interventi*;

2) fase della ricerca qualitativa, con:

- presentazione dei risultati della ricerca quantitativa;
- discussione con il vertice e la dirigenza dell'unità organizzativa per determinare le relative esigenze di approfondimento;
- predisposizione del disegno della ricerca qualitativa;
- svolgimento, a seconda degli obiettivi cognitivi, di interviste semi-strutturate o in profondità, ovvero *focusgroups*, *family groups*, storie di vita, ecc.

3) fase dell'intervento, con:

- utilizzazione integrata della gerarchia delle dimensioni, del repertorio degli interventi, della scheda degli interventi e dei risultati della ricerca qualitativa;
- progettazione del cambiamento con approccio *metabletico*⁹, effettuando proposte e offrendo sostegno da un punto di vista tecnico, ma lasciando ogni decisione effettiva al vertice dell'unità organizzativa;
- predisposizione di un programma di interventi condiviso dalla dirigenza e dal personale dell'unità organizzativa;
- individuazione di un "agente di cambiamento";
- monitoraggio del programma di cambiamento;
- svolgimento di interventi di formazione (es. corsi di *outdoor training*, *team building*, *controllo dello stress*, ecc...) ed altre attività di carattere specialistico funzionali al programma di cambiamento, previa richiesta del vertice dell'unità organizzativa e condivisione da parte del personale.

Per quanto riguarda la ricerca sociale nel Dipartimento dei Vigili del Fuoco, iniziata nell'edizione 2003-2004, nel corso del 2004 e del 2005 si è potuto procedere all'elaborazione dei dati rilevati con le schede a lettura ottica tramite il software specialistico per la ricerca sociale "SPSS", affrontando analisi monovariate, bivariate e multivariate, queste ultime con tecniche più avanzate quali *analisi fattoriale* ed *analisi delle componenti principali* (ACP).

È seguita la predisposizione dei rapporti di ricerca sul Dipartimento nel suo insieme e su ciascuna Direzione Centrale in particolare, evidenziando caratteristiche, punti di forza e punti di debolezza, e la loro presentazione al Capo Dipartimento, che si è dimostrato particolarmente interessato ai risultati ed alla prospettiva di ulteriori sviluppi. Per la prima volta, i rapporti di ricerca e gli strumenti per la pianificazione degli interventi di miglioramento sono stati resi disponibili anche su CD-rom. Ha avuto inoltre inizio la pianificazione di una ricerca di tipo qualitativo per poter indagare in modo integrato gli aspetti più interessanti e meritevoli di approfondimento, con particolare riferimento alle diverse identità sociali e profes-

⁹ G.H. Van Den Berg., *Metabletica*, Nijkerk, 1967. Il termine *metabletica*, coniato dal Van den Berg, deriva dal verbo greco *metà-ballo*, cioè *lancio attraverso*. Esprime il processo di cambiamento, vale a dire di trasformazione *oggettiva e soggettiva* di una realtà collettiva ed organizzativa vigente con il coinvolgimento attivo di tutti gli attori sociali che la compongono.

Innovazione e progettualità

sionali operanti all'interno del Dipartimento, alle differenze tra di esse esistenti ed alla loro valorizzazione.

Sono state iniziata nuove ricerche sociali di tipo quantitativo nelle Prefetture-UTG di Napoli, Perugia, L'Aquila e Viterbo; in ciascuna di queste Prefetture-UTG sono stati preventivamente individuati dei referenti interni, che hanno preso parte attiva allo svolgimento della ricerca, ivi compresa la fase di presentazione e somministrazione dei questionari, che ha avuto inizio a Napoli il 25 gennaio 2005, a Perugia il 31 gennaio 2005, a Viterbo il 3 marzo 2005 ed a L'Aquila il 10 marzo 2005.

Nell'ambito dell'Ufficio Legislativo e Relazioni Parlamentari, si è provveduto non solo alla redazione del rapporto di ricerca dell'indagine *survey* iniziata nell'edizione 2002-2003 ed alla presentazione dei relativi risultati al Direttore, ma, con il consenso e la disponibilità di quest'ultimo, ha potuto avere luogo la progettazione e lo svolgimento di una ricerca sociale di tipo qualitativo con l'impiego della tecnica del *focus group*.

Più precisamente, sono stati organizzati tre *focus groups*, uno per un campione ragionato di dirigenti e due di personale non dirigenziale dell'Amministrazione civile, con l'obiettivo di completare l'indagine e monitorare l'evoluzione delle principali problematiche relative al clima organizzativo ed all'ambiente di lavoro. Ne sono uscite indicazioni utilissime, anche in riferimento alle principali difficoltà di implementazione del nuovo modello organizzativo, alla distribuzione dei carichi di lavoro, alla comunicazione interna ed alle relazioni interpersonali vissute dal punto di vista dei diversi partecipanti organizzativi. Se si aggiunge che, nei mesi immediatamente precedenti alla ricerca qualitativa sul benessere organizzativo, ha avuto luogo per la prima volta nello stesso ufficio la sperimentazione del sistema di gestione della qualità del tipo *Common Assessment Framework*, anche questa attraverso la somministrazione di questionari e lo svolgimento di *focus groups* (questi ultimi, gestiti da ricercatori del "Laboratorio di Sociologia" del Ministero dell'Interno), sia pure su aspetti diversi dell'organizzazione, l'effetto di attenzione rivolta al personale è stata massima, costituendo di per sé un intervento e allo stesso tempo fornendo un quadro completo ed esauriente di informazioni per poter pianificare eventuali percorsi di miglioramento.

Infine, sempre nel 2005, il "Laboratorio di Sociologia" del Ministero dell'Interno ha ultimato la stesura del rapporto di ricerca relativo all'indagine di *customer satisfaction* del 2003-2004 sui servizi erogati dal Portale del Ministero dell'Interno, il quale è stato integralmente pubblicato sul n.12 - anno V - Gennaio-Aprile 2005, di questa rivista.

Il rapporto di ricerca, in particolare, mette in evidenza come, attraverso un'applicazione concreta e originale dello schema tipo della ricerca-intervento (*action-research*), si è somministrato *on-line* ai potenziali destinatari dei servizi del portale *internet* del Ministero dell'Interno un questionario diretto ad ottenere dati utili al fine di individuare criticità e margini di miglioramento.

Nel rapporto di ricerca si è altresì dato atto del passaggio da una concezione del settore pubblico come non competitivo, nè valutabile, ad una Pubblica Amministrazione attenta a tempi, costi e qualità, responsabile delle risorse impiegate e dei risultati ottenuti, che si legittima in primo luogo in funzione degli strumenti di lavoro che mette a disposizione del proprio personale e della qualità delle prestazioni che è in grado di fornire ai cittadini. Un ruolo primario per queste finalità oggi lo hanno proprio i servizi erogati attraverso l'impiego delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, come quelli oggetto della ricerca.

La comunicazione attraverso la rete *internet* pone due questioni cruciali: la prima è la grande quantità di materiale che può essere messo in rete e che il *web-master* deve selezionare ed armonizzare, e la seconda è la poca consapevolezza che per avere una comunicazione veramente efficace con l'utenza la professionalità del comunicatore deve avere la prevalenza su quella del tecnico.

Il rapporto di ricerca conclude che la Pubblica Amministrazione, attraverso una diffusione sempre più ampia di metodi di rilevazione sistematica della qualità percepita del servizio pubblico, resa possibile dall'apertura agli apporti della metodologia della ricerca sociale e dei saperi sociologici e psicologico-sociali, tende a far propria una cultura manageriale di concezione organicistica, tipica del *Total Quality Management*, in cui l'utente è sempre più co-protagonista del processo di produzione.

5. L'edizione 2005-2006: otto progetti per il cambiamento

Per l'edizione 2005-2006 del Programma "Cantieri", attualmente in corso, il personale del "Cantiere d'Innovazione sul benessere organizzativo" e del "Laboratorio di Sociologia" del Ministero dell'Interno è stato suddiviso in otto gruppi di lavoro, incaricati di portare a termine altrettanti progetti strategici per l'innovazione nell'ambito dell'Amministrazione dell'Interno:

a) lo svolgimento di un intervento specialistico di formazione *outdoor* sulla cultura organizzativa, sulle modalità di lavoro e sui ruoli del personale presso la Prefettura-UTG di Enna, richiesto dal Prefetto e dall'*agente di cambiamento* per completare il piano degli interventi sul clima organizzativo; il corso di formazione *outdoor* presso la Prefettura-UTG di Enna, il primo mai realizzato nell'Amministrazione dell'Interno, è stato portato a termine con grande coinvolgimento del personale e apprezzamento del Prefetto, nei giorni 21, 22 e 23 novembre 2005;

b) La presentazione dei risultati e il completamento della ricerca qualitativa presso l'Ufficio Legislativo e Relazioni Parlamentari, con la definizione degli eventuali interventi di miglioramento; il completamento della ricerca qualitativa con la predisposizione del relativo rapporto di ricerca è avvenuta negli ultimi mesi del 2005 ed agli inizi del 2006; la presentazione dei risultati della ricerca qualitativa al Direttore dell'Ufficio Legislativo e Relazioni Parlamentari ha avuto luogo il 13 febbraio

Innovazione e progettualità

2006, con la prospettiva di aggiornarsi ulteriormente per la scelta degli interventi di miglioramento da attuare;

c) L'elaborazione dei dati delle ricerche quantitative sul benessere organizzativo e lo svolgimento di altrettante ricerche qualitative presso le Prefetture-UTG di Napoli, Perugia, L'Aquila e Viterbo, con la successiva definizione con i Prefetti degli eventuali interventi di miglioramento;

d) La presentazione e la discussione dei risultati della ricerca quantitativa in ciascuna Direzione Centrale del Dipartimento dei Vigili del Fuoco, lo svolgimento di una o più ricerche qualitative e la successiva definizione con il Capo Dipartimento e i Direttori Centrali degli eventuali interventi di miglioramento; la presentazione dei risultati della ricerca in riunione plenaria con il Vice Capo Dipartimento Prefetto Riccardo Compagnucci e i Direttori Centrali, che hanno assicurato interesse e attiva partecipazione, ha avuto luogo il 21 marzo 2006, mentre gli incontri con i vertici e la dirigenza delle singole Direzioni Centrali, iniziati l'11 aprile 2006 con la Direzione Centrale Affari Generali, sono tuttora in corso di svolgimento;

e) L'allestimento di *cantieri-interno.it*, un sito *internet* interamente dedicato a tutte le attività innovative dell'Amministrazione dell'Interno svolte o sviluppate in *partnership* con il Programma "Cantieri" del Dipartimento della Funzione Pubblica; attualmente è terminata la fase di raccolta e classificazione dei materiali (ricerche sociali, presentazioni, risorse, ecc.) da mettere sul sito, mentre la fase di progettazione e costruzione dell'architettura è ancora in corso di svolgimento;

f) La costituzione e l'avvio dei lavori di un *Gruppo di monitoraggio* sui processi di cambiamento già avviati nelle unità organizzative centrali e periferiche dell'Amministrazione dell'Interno in cui abbiano avuto luogo tutte le fasi della ricerca sul clima e il benessere organizzativo; il gruppo di monitoraggio è stato costituito nell'ottobre del 2005 ed ha preso i necessari contatti con le Prefetture-UTG di Enna, Grosseto e Forlì-Cesena;

g) Il supporto metodologico all'analisi dei dati relativi ai circa 10.800 questionari compilati a seguito delle ricerche di *customer satisfaction* svolte nel 2004 presso le Prefetture-UTG in tutto il territorio nazionale secondo le *Linee Guida* dell'Ufficio per l'Innovazione Amministrativa della Direzione Centrale per l'Amministrazione Generale e per gli Uffici Territoriali di Governo del Dipartimento Affari Interni e Territoriali; si sono ad oggi già svolti diversi incontri di lavoro e si è in attesa di ulteriori sviluppi;

h) Lo svolgimento di una ricerca sociale sull'attività delle Conferenze PermanentI presso le Prefetture-UTG nel triennio 2002-2004, a integrazione delle attività a sostegno del funzionamento del nuovo istituto svolte dall'Area II della Direzione Centrale per l'Amministrazione Generale e per gli Uffici Territoriali di Governo del Dipartimento Affari Interni e Territoriali; la ricerca, realizzata secondo il paradigma

della *network analysis*¹⁰, ha avuto luogo dal novembre 2005 al febbraio 2006 ed ha implicato la raccolta di dati relativi alla situazione sull'intero territorio nazionale dalla Direzione Centrale per l'Amministrazione Generale e per gli Uffici Territoriali di Governo e dalla Direzione Centrale delle Risorse Umane del Dipartimento Affari Interni e Territoriali, la costruzione di una matrice unica "casì per variabili" e il trattamento statistico delle unità di analisi con il *software* specialistico "SPSS" 11.0; il rapporto di ricerca, completo di proposte operative per sostenere lo sviluppo dell'istituto della Conferenza Permanente ed una sua maggiore incisività, quale fattore strategico a livello politico-istituzionale e insieme strumento di intervento a livello gestionale, è stato consegnato al Direttore Centrale per l'Amministrazione Generale e per gli Uffici Territoriali di Governo l'8 marzo 2006.

¹⁰ Scott J., *L'Analisi delle reti sociali*, edizione italiana a cura di Immaturo E., Nuova Italia Scientifica, Roma 1997.

People satisfaction e comunicazione interna. Report di un'indagine

Angelina Tritto e Antonella Antonelli

Premessa

L'indagine di people satisfaction condotta nel Dipartimento Affari Interni e Territoriali ha perseguito l'obiettivo di sperimentare all'interno dell'Amministrazione, un percorso di ascolto delle persone che lavorano nell'organizzazione.

Le riflessioni sui risultati hanno permesso di delineare un processo di miglioramento e di programmare azioni per sviluppare una più efficace politica di comunicazione con i propri dipendenti.

È auspicabile che questo tipo di esperienze innovative diventino prassi di lavoro consolidate per garantire, nel futuro, un efficace processo di modernizzazione del Ministero dell'Interno.

Considerazioni sul campione dell'indagine

Il Dipartimento Affari Interni e Territoriali è composto da Uffici di diretta collaborazione del Capo Dipartimento, da otto Direzioni Centrali, due Ispettorati, un Ufficio per i Sistemi Informativi Automatizzati e dalla Scuola Superiore dell'Amministrazione dell'Interno.

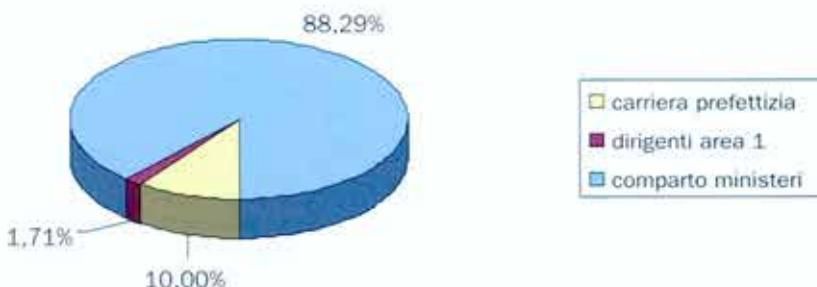
I questionari raccolti sono stati n. 270, inviati in numero variabile dalle diverse Direzioni e Uffici, di cui 14 privi dell'indicazione dell'Ufficio di provenienza.

Evidentemente le assicurazioni e gli accorgimenti messi in atto (urne collocate ovunque) per garantire l'anonimato non sono stati sufficienti a vincere completamente un certo timore, presente tra i dipendenti, di poter essere identificati nella compilazione del questionario. In alcuni casi, infatti, non sono stati forniti neppure i dati riguardanti la sezione anagrafica del questionario (la qualifica, l'età, il sesso o il titolo di studio), utili all'indagine esclusivamente per le elaborazioni statistiche.

L'universo considerato è rappresentato da tutti i dipendenti del Dipartimento Affari Interni e Territoriali composto da circa 1500 unità, di cui il 10% di dirigenti della carriera prefettizia, l'1,71% di dirigenti dell'Area I e l'88,29% di personale civile del comparto Ministeri (grafico A).

Innovazione e progettualità

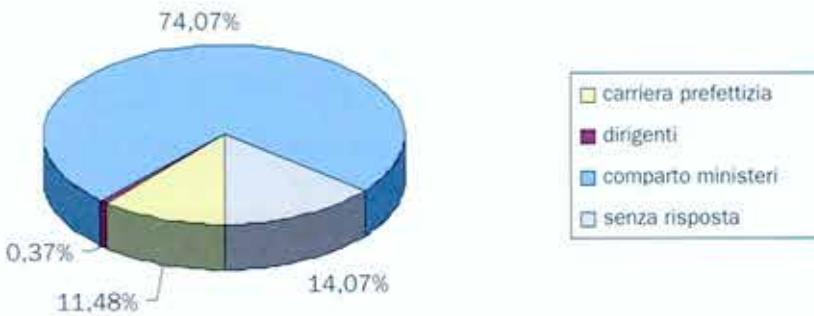
Grafico A - Composizione del Dipartimento Affari Interni e Territoriali



Ha compilato il questionario circa il 18% del personale destinatario dell'indagine.

Il campione auto-definito è composto per l'11,48% da dirigenti della carriera prefettizia, per lo 0,37% dalla dirigenza dell'Area 1° e per il 74,07% da dipendenti del comparto ministeri; il 14,07% dei compilatori non ha indicato il profilo professionale di appartenenza (grafico B).

Grafico B - Composizione dei compilatori



In considerazione del fatto che la partecipazione all'indagine è stata esclusivamente su base volontaria, il campione, che si è auto-selezionato, non può certo avanzare pretese di rappresentatività statistica. Tuttavia si può osservare, dal confronto tra i due grafici (A e B), che nella partecipazione spontanea è stata rispettata automaticamente una certa proporzionalità nella composizione dei partecipanti. Pertanto i risultati dell'indagine acquistano una buona significatività.

Complessivamente hanno risposto al questionario 163 donne e 92 uomini (15 non hanno indicato il sesso).

Tra i compilatori del questionario 23 persone erano comprese nella fascia di età tra i 21 e i 36 anni, 181 persone tra i 37 e i 50 anni, 48 persone oltre i 50 anni (18 persone non hanno indicato la fascia di età).

Riguardo al titolo di studio il 57,7% dei compilatori ha il diploma di scuola media superiore, il 27% è in possesso di laurea, il 12% ha la licenza media inferiore (il 10% non ha risposto a questa domanda).

Alle domande aperte e alla richiesta di suggerimenti hanno risposto moltissime persone fornendo così un valido contributo al buon esito dell'indagine.

Riflessioni sull'analisi dei dati

Dal contesto dell'analisi viene immediatamente rilevata una "percezione" dell'attività di comunicazione non lontana dalle aspettative del personale.

Infatti, la valutazione espressa dagli utenti sul totale delle domande che caratterizzano le cinque dimensioni del servizio è di **-1,41**, che indica il **valore medio della qualità percepita**.

Dal confronto del livello di soddisfazione medio di tutti gli Uffici che compongono il Dipartimento Affari Interni e Territoriali è emerso che il personale dell'Ispettorato Centrale Servizi Archivistici risulta il più soddisfatto in merito al sistema di comunicazione, con un livello medio che si attesta su un valore di **+1,37**, dunque superiore alle aspettative.

La valutazione media della qualità percepita dal personale del Dipartimento è confermata, seppur con delle differenze, anche dalla lettura più dettagliata dei dati delle singole dimensioni, ove la soddisfazione si attesta comunque a livelli leggermente inferiori alla piena soddisfazione per ciascuna delle cinque dimensioni analizzate.

L'analisi dei dati è stata compiuta raggruppando le risposte relative alle dieci domande chiuse, nelle cinque dimensioni del servizio prese in esame. In particolare, la **capacità di risposta** (intesa come capacità di fornire all'utente interno il servizio con rapidità e tempestività) è quella che presenta maggiori criticità, seguita dall'**empatia** (intesa come capacità di immedesimarsi nei bisogni dell'utente), dall'**affidabilità** (dall'abilità cioè di prestare il servizio in modo continuativo e preciso), dalla **capacità di rassicurazione** (percepita come possesso delle conoscenze necessarie per prestare il servizio) ed infine dall'**aspetto tangibile** (percepito come insieme di strutture fisiche e di attrezzature).

E proprio da questa ultima dimensione (l'aspetto tangibile) nasce un primo dato sulle strutture fisiche e le attrezzature degli uffici, quello relativo alla prima domanda del questionario (*Possiede o può utilizzare facilmente un personal computer collegato al sito intranet del Ministero dell'Interno?*).

Innovazione e progettualità

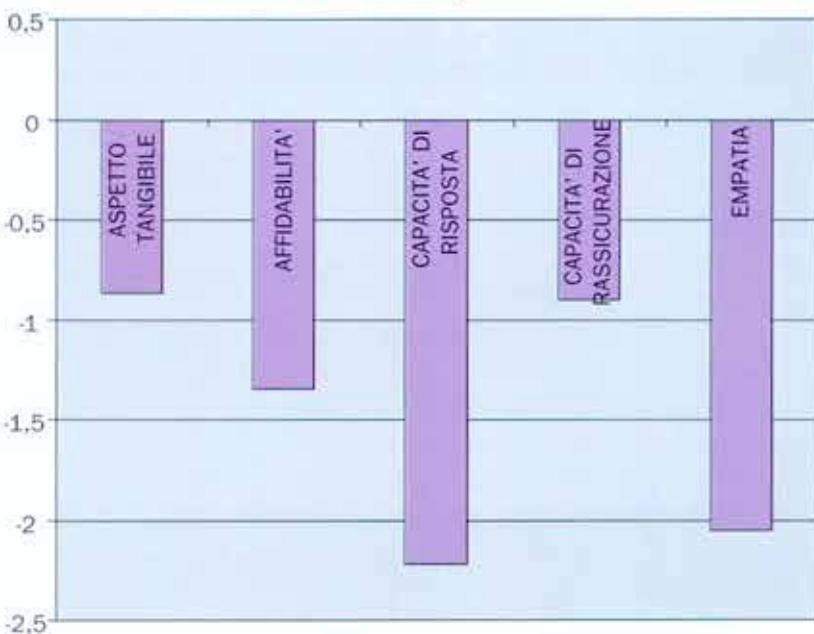
I) Possiede o può utilizzare facilmente un personal computer collegato al sito intranet del Ministero dell'Interno?

SI	171
NO	96
SENZA RISPOSTA	3

Come si rileva dalla tabella, il 35,5% dei compilatori non è collegato in rete e non ha potuto quindi rispondere alla domanda successiva, esprimendo la sua opinione sui contenuti del sito intranet.

Per una migliore lettura di tutti i dati raccolti, nel grafico 1 che segue, sono messi a confronto i valori medi per ciascuna dimensione del servizio.

Grafico 1 - Valori medi per dimensione

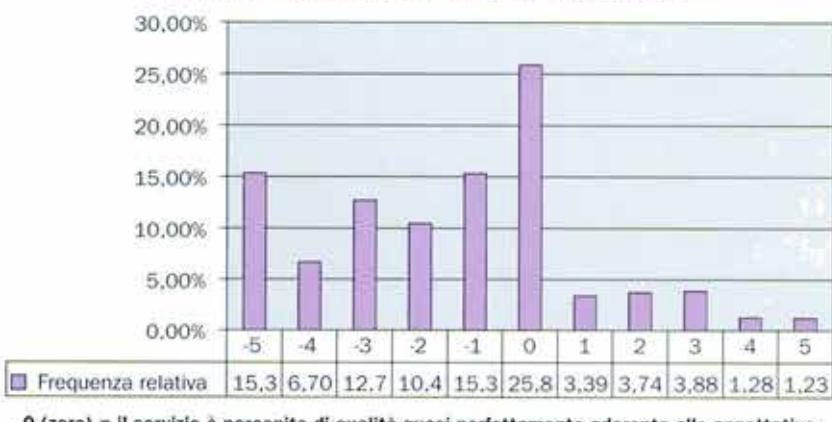


Se i risultati non pienamente soddisfacenti rispecchiano alcune difficoltà di comunicazione presenti nell'area esaminata, va tuttavia rilevato che tali disagi non sono percepiti come gravi e insormontabili, come si evince da un'analisi più approfondita dei dati.

Infatti, la "moda" – punteggio su cui si è concentrata la maggior parte dei voti – è lo zero (il livello del servizio è percepito perfettamente aderente alle aspettative).

La posizione di mezzo, quindi, è stata scelta in più del 25% dei casi, e dunque complessivamente si può affermare che vi è una discreta corrispondenza tra le aspettative e la percezione del personale in merito al sistema di comunicazione (grafico 2).

Grafico 2 - Totale dimensioni frequenza relativa



Un ulteriore elemento di conferma di una valutazione del personale non lontana dalle attese, è dato dalla la media di tutti i punteggi attribuiti agli items individuati quali indicatori del sistema di comunicazione che si attesta su un valore prossimo alla soddisfazione, pari a **-1,41** (su una scala semantica di valori che va dal -5 al +5).

Analisi delle singole dimensioni

I grafici che seguiranno hanno lo scopo di analizzare nel dettaglio le singole dimensioni – **aspetto tangibile, capacità di risposta, empatia, affidabilità, capacità di rassicurazione** – per conoscere la valutazione media e la frequenza relativa di ciascuna caratteristica.

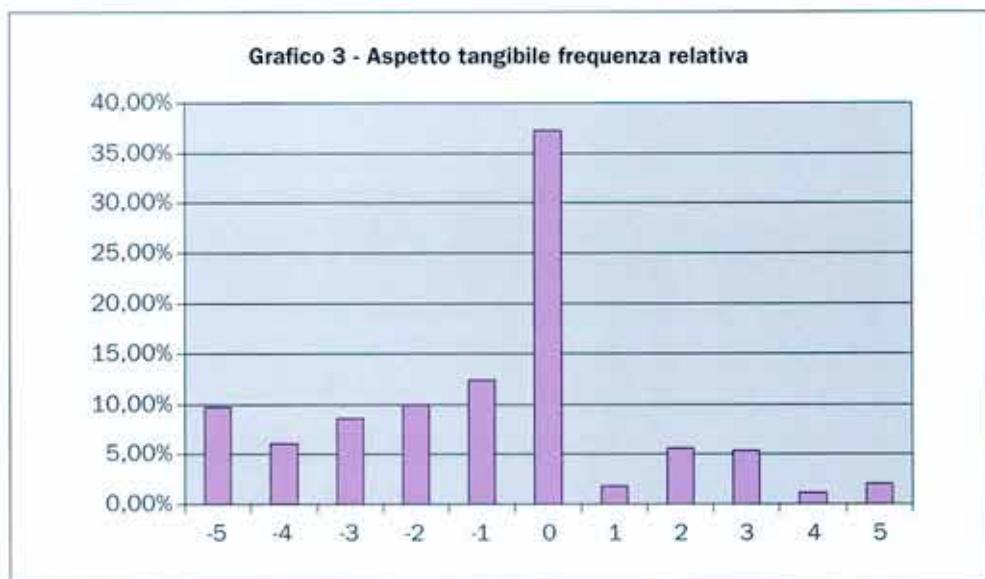
Aspetto tangibile

(*Valutazione media = -0,87*)

Dall'osservazione dei dati si rileva che i risultati migliori sono stati conseguiti dalla dimensione **dell'aspetto tangibile** in cui la media dei valori è pari a **-0,87**. Tale valore è sicuramente indice di un utente soddisfatto di questa caratteristica del servizio.

Innovazione e progettualità

Infatti, gran parte dei compilatori (il 37,21%) ha valutato positivamente le attrezzature e le strutture fisiche disponibili per svolgere il proprio lavoro scegliendo di attestarsi sullo zero, mentre per i restanti punteggi si registra una distribuzione piuttosto omogenea su tutta la scala semantica (grafico 3).



In particolare, la **valutazione sulla fruibilità del sito intranet** (domanda n. 2) ha raccolto il 36,26% di voti attestati sullo zero, a ciò si aggiunge che il **7,60% degli utenti ha attribuito** a questo mezzo di comunicazione il **valore di (+3)**, quindi considera tale servizio di molto superiore alle aspettative.

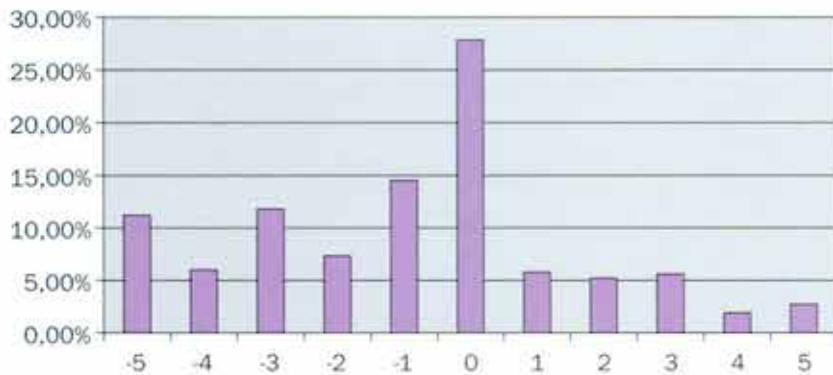
Tuttavia, non può non notarsi che la percentuale dei dipendenti che hanno manifestato una soddisfazione maggiore dello zero è inferiore rispetto alla percentuale dei voti negativi complessivamente considerati. Ciò può essere indice di una forte attenzione dell'utenza per la comunicazione informatica, intesa come supporto ad un'ottimale organizzazione del lavoro e ad una migliore qualità delle prestazioni.

È proprio su tale dimensione che l'Amministrazione è chiamata a proseguire, accelerando, il cammino intrapreso.

Capacità di rassicurazione
(*Valutazione media = -0,9*)

La dimensione della **capacità di rassicurazione**, permette di conoscere come i dipendenti valutano le conoscenze specialistiche e relative all'organizzazione per svolgere bene il proprio lavoro.

La media dei valori (pari a **-0,9**) è anch'essa vicina alla soddisfazione, e lo zero raccoglie ben il 27,85% dei voti (grafico 4).

Grafico 4 - Capacità di rassicurazione frequenza relativa

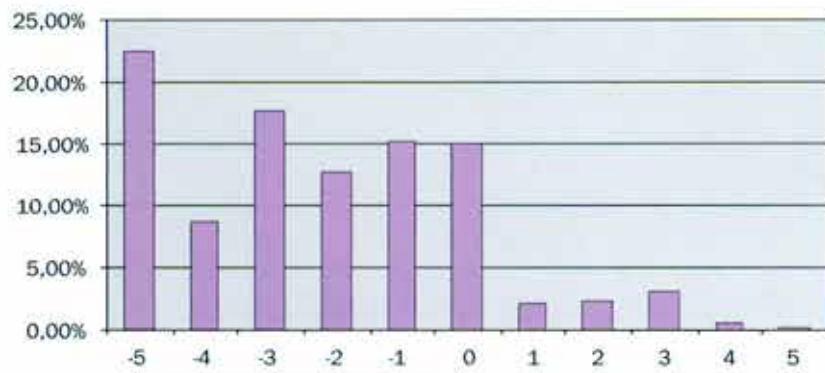
Nell'ambito di questa dimensione, sembra essere sentita l'esigenza di più frequenti riunioni di lavoro al fine di migliorare il sistema di comunicazione, esigenza rilevata anche dalle risposte libere, come vedremo in seguito.

Le dimensioni che invece denotano una certa criticità sono quelle della **capacità di risposta** e dell'**empatia**.

Sono queste le dimensioni in cui si registra la più alta percentuale attribuita al punteggio -5, rispettivamente il 22,56% ed il 21,89%.

Capacità di risposta

(*Valutazione media = -2,22*)

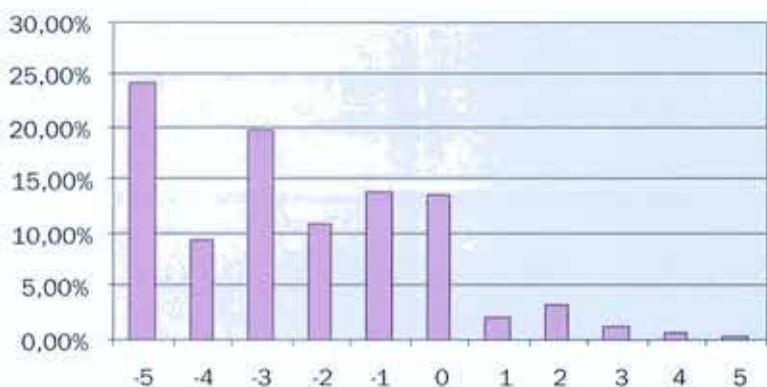
Grafico 5 - Capacità di risposta frequenza relativa

Riguardo la dimensione della capacità di risposta, si rileva una forte insoddisfazione per i "tempi di attraversamento" di un documento dalla sua entrata all'arrivo alla persona competente (domanda 7). Più del 20% dei compilatori ha dichiarato di essere insoddisfatto di tale aspetto, attribuendo una valutazione pari a -5 (grafico 6).

Innovazione e progettualità

Domanda 7) Come valuta i tempi di “attraversamento” di un documento (tempo trascorso dall’entrata, all’arrivo alla persona competente per la trattazione)?

Grafico 6 - Domanda 7 frequenza relativa

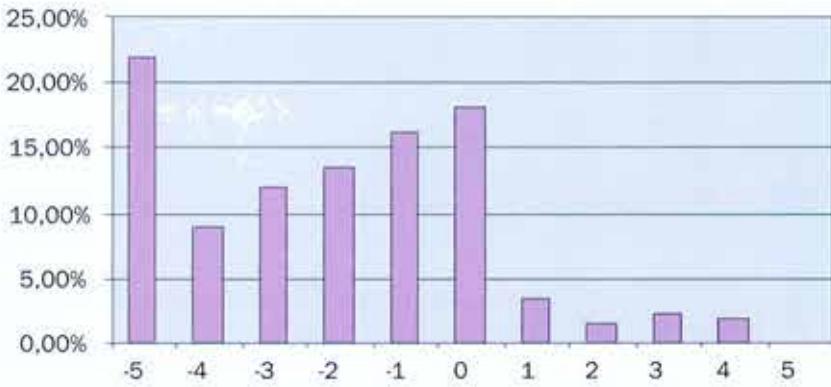


D’altra parte questo è un problema tipico di un sistema di comunicazione basato ancora troppo sul *cartaceo*, quando i tempi sarebbero ormai più che maturi per velocizzare la comunicazione con una più ampia e diffusa utilizzazione della rete telematica interna.

Empatia

(*Valutazione media = -2,05*)

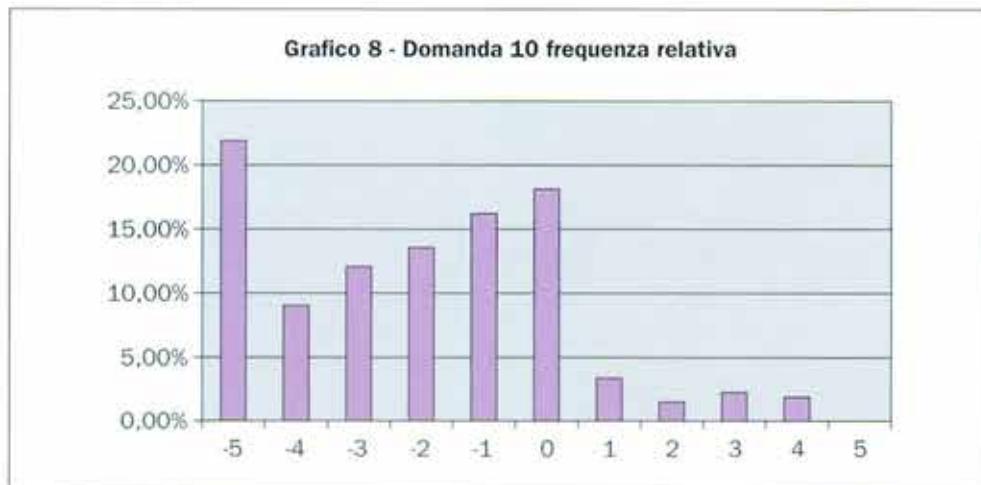
Grafico 7 - Empatia frequenza relativa



È da sottolineare l’insoddisfazione per la mancata attenzione, da parte del sistema comunicativo, alle **esigenze di informazione del personale** (dimensione c.d. empatica).

Infatti, ben il 21,89% degli utenti attribuisce il punteggio più basso alla domanda 10, laddove si chiede se il sistema di comunicazione tenga conto delle proprie esigenze di informazione (grafico 8).

Domanda 10) Il sistema di comunicazione tiene conto delle sue esigenze di informazione?



Ciò sembra confermare quanto già emerso dalle domande concernenti la dimensione della capacità di rassicurazione, in cui i dipendenti segnalando l'esigenza di più frequenti riunioni di lavoro, esprimono anche il desiderio di un maggior coinvolgimento emotivo e cura delle relazioni personali. Appare significativo che su questa domanda concordino tutte le categorie di dipendenti (carriera prefettizia, dirigenza Area I e personale del comparto ministeri) come si potrà osservare più avanti nel paragrafo dedicato al **confronto tra aree professionali**.

Inoltre tali attese sono ancora più esplicitamente espresse nelle risposte libere alle domande poste alla fine del questionario.

Affidabilità

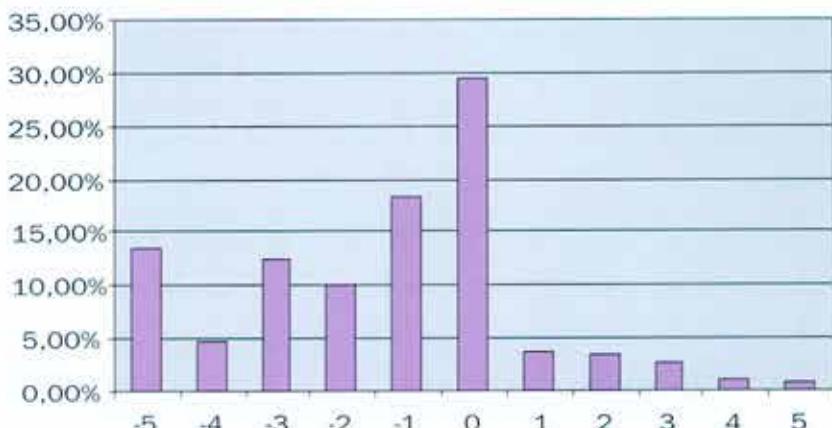
(*Valutazione media = -1,35*)

Il disagio che si percepisce nella dimensione dell'affidabilità, soprattutto per quanto concerne un "vizio" tipico di un sistema informativo basato sulla carta che gira di ufficio in ufficio e che passa più volte sulle stesse scrivanie, è quella sensazione di **incertezza** sull'arrivo al destinatario competente della documentazione, a cui è strettamente conseguente quello della **ridondanza**: un eccesso di copie in giro a garanzia che l'informazione giunga ai destinatari, con le ovvie conseguenze di sprechi di tempo e di risorse.

Va rilevato che la percezione sulla capacità di prestare il servizio in modo continuativo, preciso e affidabile risulta aderente alle aspettative nel 30% dei casi (grafico 9).

Innovazione e progettualità

Grafico 9 - Affidabilità frequenza relativa

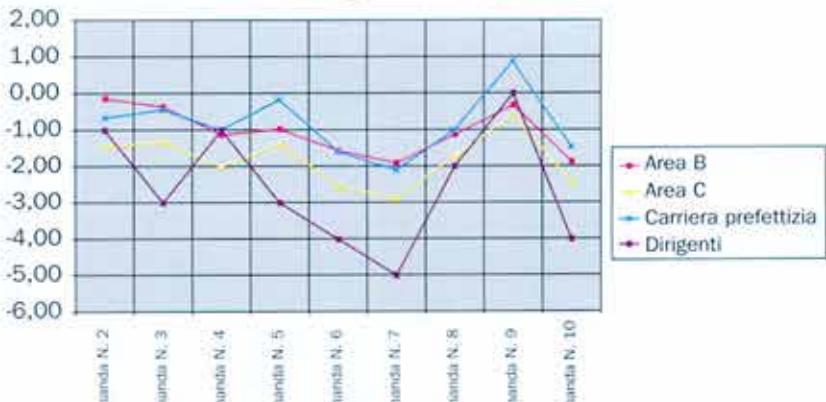


Confronto tra aree professionali

Nel questionario veniva chiesto ai compilatori di indicare l'area professionale di appartenenza, allo scopo di poter mettere a confronto il livello di soddisfazione di ciascuna categoria di personale (carriera prefettizia, dirigenti dell'area I° e personale del Comparto Ministeri).

Una delle criticità emerse è la mancata indicazione di tale informazione da parte del 14,07% del personale.

Grafico 10 - Medie di ogni domanda per aree professionali



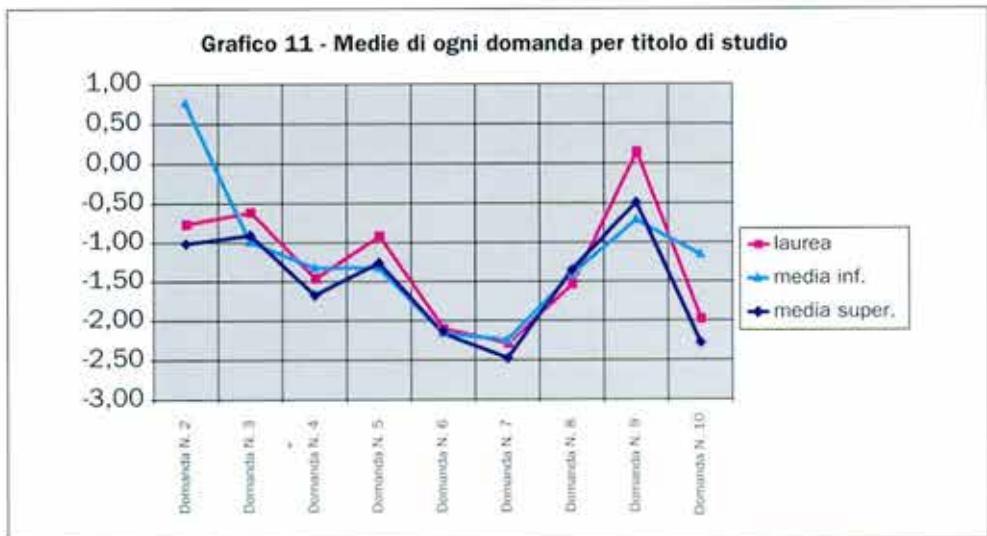
Rileviamo che per tutte le domande del questionario la soddisfazione media riferita all'area della dirigenza prefettizia è superiore a quella del restante personale. Osservando l'andamento della spezzata corrispondente a tali dirigenti si vede

come questa resti quasi sempre al di sopra delle altre corrispondenti ai dirigenti dell'Area 1 e al personale del comparto.

La più insoddisfatta del sistema di comunicazione in generale è la categoria di dipendenti di area C. Nonostante infatti l'andamento quasi parallelo delle spezzate del personale Prefettizio e di quello di area C (quasi a indicare una concordanza di opinioni tra le due categorie in merito alla comunicazione), sembra che le aspettative dei dipendenti dell'area C restino costantemente più deluse.

Si può rilevare inoltre l'impennata verso l'alto di tutte le spezzate in corrispondenza della domanda n. 9, concernente la necessità di più frequenti riunioni a livello di Direzione per facilitare una maggiore circolarità delle notizie: ciò attesta, ancora una volta, quanto sia fortemente sentita da tutti l'esigenza di partecipazione.

I risultati per titolo di studio



L'andamento delle spezzate relative a chi possiede una laurea oppure il diploma superiore risulta quasi parallelo, anche se i laureati sembrano leggermente più soddisfatti dei diplomati. Le due linee si intersecano soltanto alla domanda n. 8, quella con cui si chiede se il personale possiede le conoscenze specialistiche e quelle relative all'organizzazione (chi fa che cosa) necessarie per svolgere bene il proprio lavoro. Su questo punto la tendenza si inverte, i laureati esprimono una soddisfazione leggermente inferiore: sono evidentemente più esigenti dei colleghi diplomati.

La percezione del sistema di comunicazione di chi possiede la licenza media inferiore diverge molto da quella degli altri colleghi, la relativa spezzata, infatti, interseca in più punti le altre. Da notare che questo personale risulta piuttosto soddisfatto delle informazioni contenute sul sito intranet (domanda n. 2).

I risultati per fasce d'età



La ripartizione dei compilatori per fasce di età evidenzia un punto di contatto, un accordo tra tutti sulla domanda n. 4 (*Il sistema di comunicazione – verbale, cartaceo, intranet – garantisce che l'informazione giunga a tutti i destinatari?*). Pur risultando inferiore alle aspettative, la percezione del servizio è evidentemente uguale per tutte le fasce di età.

Particolarmente insoddisfatti gli *over 50* per la lentezza con cui “girano” le carte (domanda 7 *Come valuta i tempi di attraversamento di un documento – tempo trascorso dall'entrata, all'arrivo alla persona competente per la trattazione?*).

Tutti concordi invece sulla domanda 10 *Il sistema di comunicazione del Dipartimento tiene conto delle sue esigenze di informazione?*, laddove le tre linee cadono precipitosamente su valori negativi a testimoniare una diffusa insoddisfazione sull'argomento.

I risultati delle domande a risposta libera

Per eseguire un'analisi più approfondita delle risposte con le quali i dipendenti hanno espresso, senza limiti di spazio, la propria opinione con riferimento alle quattro domande aperte, si è reso necessario individuare alcune aree tematiche e ricondurvi i concetti più frequentemente emersi dalla scomposizione dei contenuti delle risposte libere.

Di seguito saranno sinteticamente illustrati i risultati elaborati per ciascuna domanda aperta.

Domanda n. 1: *Quali sono gli aspetti dell'attività di comunicazione interna che non la soddisfano e che, secondo lei, andrebbero migliorati?*

A tale domanda hanno risposto 167 utenti (61,85%), su un totale di 270 questionari compilati.

Il 43,11% del personale desidera più informazioni di carattere generale e ritiene che le attuali modalità di diffusione delle notizie all'interno del Dipartimento Affari Interni e Territoriali andrebbero migliorate.

In particolare, è chiesta una maggiore cura, dal punto di vista comunicativo, della documentazione ad uso interno, quale l'invio di leggi, contratti e circolari, strumenti necessari per svolgere efficacemente il proprio lavoro. In alcuni casi è lamentato che l'eccessiva "burocratizzazione" nella trasmissione delle documentazioni determina un rallentamento dell'attività lavorativa. A ciò si aggiunge la non sufficiente conoscenza da parte degli operatori delle attività e dei processi lavorativi svolti dalle Aree o Servizi delle Unità Organizzative.

Inoltre, sembra evidenziarsi un basso livello di coinvolgimento dei dipendenti nei processi decisionali ed una sensazione d'isolamento percepita dal personale.

Le criticità rilevate potrebbero essere ricondotte ai cambiamenti strutturali ed organizzativi vissuti negli ultimi anni dal D.A.I.T., non supportati da un'adeguata azione di integrazione tra le unità organizzative.

Sempre secondo gli utenti, sotto il profilo organizzativo andrebbe sviluppata l'integrazione tra i diversi uffici e realizzata una più proficua collaborazione tra i dirigenti ed i dipendenti mediante più frequenti riunioni ed una maggiore partecipazione dei lavoratori agli obiettivi e alle strategie dell'Amministrazione.

Un'altra criticità è legata allo scarso utilizzo degli strumenti informatici (internet, posta elettronica e gestione telematica dei flussi documentali, realizzazione di database) per migliorare la comunicazione interna.

Domanda n. 2 ***"Ha qualche suggerimento da dare per migliorare il servizio?"***

Alla seconda domanda, hanno risposto 139 utenti (51,48%).

Dai suggerimenti dati, emergono con maggiore frequenza quattro aspetti ritenuti importanti per una più efficiente comunicazione interna:

- Informatizzazione
- Riunioni
- Integrazione organizzativa
- Formazione.

Il 31,65% del personale pone l'accento sul potenziamento dell'utilizzo degli strumenti informatici auspicando la realizzazione di un sistema di flussi di comunicazione interna incentrato su un intenso utilizzo delle tecnologie informatiche e banche dati.

Tra le azioni suggerite più frequentemente dai dipendenti si rileva la richiesta di riunioni più frequenti sui temi pertinenti il lavoro, per l'ottimale diffusione delle informazioni.

A livello organizzativo emerge la proposta di creare una struttura espresamente dedicata alla comunicazione interna con funzione di indirizzo e raccordo operativo, al fine di garantire una comunicazione tempestiva ed efficace.

Innovazione e progettualità

È interessante notare che i dipendenti chiedono all'Amministrazione di accrescere la propria professionalità mediante corsi di formazione per poter svolgere un ruolo attivo nel processo di cambiamento in atto.

La disponibilità dei propri dipendenti al cambiamento rappresenta un punto di forza per l'Amministrazione che persegue, tra i suoi obiettivi, lo sviluppo dell'innovazione e l'evoluzione organizzativa.

Domanda n. 3 “Quale strumento di comunicazione interna Lei preferisce?”

Alla terza domanda, hanno risposto n. 218 utenti (80,74%).

Tale domanda libera ha permesso di conoscere le preferenze dei dipendenti verso i diversi strumenti di comunicazione utilizzati all'interno del D.A.I.T.

L'analisi è stata condotta raggruppando le risposte in due sottogruppi, uno che potrebbe essere definito degli “strumenti informatici”, l'altro degli “strumenti c.d. tradizionali”.

Con l'espressione “strumenti informatici” sono definite le seguenti preferenze: internet, intranet, e-mail e newsletter (50,91%).

Nell'ambito delle preferenze espresse a favore degli strumenti di comunicazione interna c.d. tradizionali (47,70%), si può distinguere ulteriormente in “scritta” (circolari e fax per il 21,10%) e “verbale” (riunioni, telefono e relazioni personali per il 26,60).

Domanda n. 4 “Che tipo di informazione desidererebbe ricevere in maniera aggiornata?”

Hanno risposto a questa domanda 145 utenti (53,70%).

In generale risulta evidente un forte bisogno di conoscenza non solo del sistema organizzativo ma anche relativa agli obiettivi, alle strategie e alle iniziative dell'Amministrazione. Inoltre, appare indispensabile per svolgere efficacemente il proprio lavoro, la possibilità di disporre di fonti normative continuamente aggiornate e facilmente consultabili.

Le risposte sono state raggruppate in due aree tematiche in relazione ai bisogni di informazione emersi; quella relativa all'organizzazione e l'altra concernente gli obiettivi dell'Amministrazione e le circolari emanate, considerate uno strumento di lavoro necessario.

Nell'area tematica “organizzazione” sono comprese tutte le informazioni relative all'organigramma aggiornato, indicazione delle procedure/processi che fanno capo a ciascuna Area o Servizio, nonché numeri di telefono, indirizzi e-mail. Si tratta di una serie di informazioni che il personale desidera ricevere in maniera aggiornata per migliorare l'efficienza del proprio lavoro.

Nell'area tematica “integrazione” sono incluse le informazioni concernenti gli obiettivi, i progetti, le circolari e le più importanti iniziative intraprese dagli uffici

del D.A.I.T.. Si tratta di notizie che hanno una valenza non solo informativa, ma che coinvolgono anche aspetti emotivi della comunicazione.

In conclusione, una considerazione su quanto emerge dai risultati dell'indagine.

Si delinea un quadro del personale, a tutti i livelli, attento e sensibile al sistema di comunicazione interna.

Personale esigente e con desiderio di essere maggiormente partecipe e informato sull'attività dell'Amministrazione, al fine di poter offrire una migliore qualità del servizio.

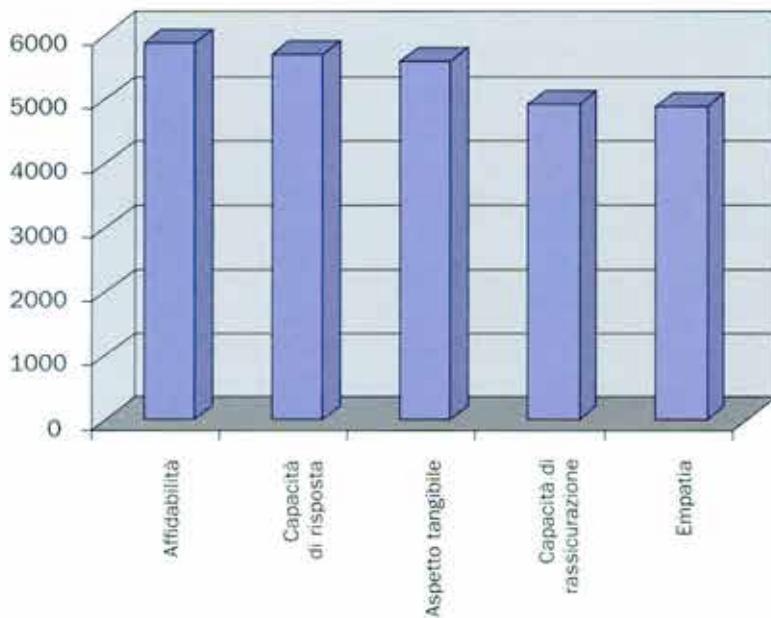
Le priorità degli interventi

Al fine di programmare gli interventi per un miglioramento del sistema di comunicazione possiamo ora prendere in considerazione **"l'importanza"** attribuita dagli utenti alle singole dimensioni.

I risultati si raccolgono dalla terza parte del questionario, quella in cui si chiedeva al compilatore di attribuire un punteggio (da 0 a 100) in relazione al "peso" che ognuna delle cinque dimensioni possiede in una comunicazione ottimale.

Il grafico che segue illustra i totali dei punteggi ottenuti da ciascuna delle cinque dimensioni (grafico 13).

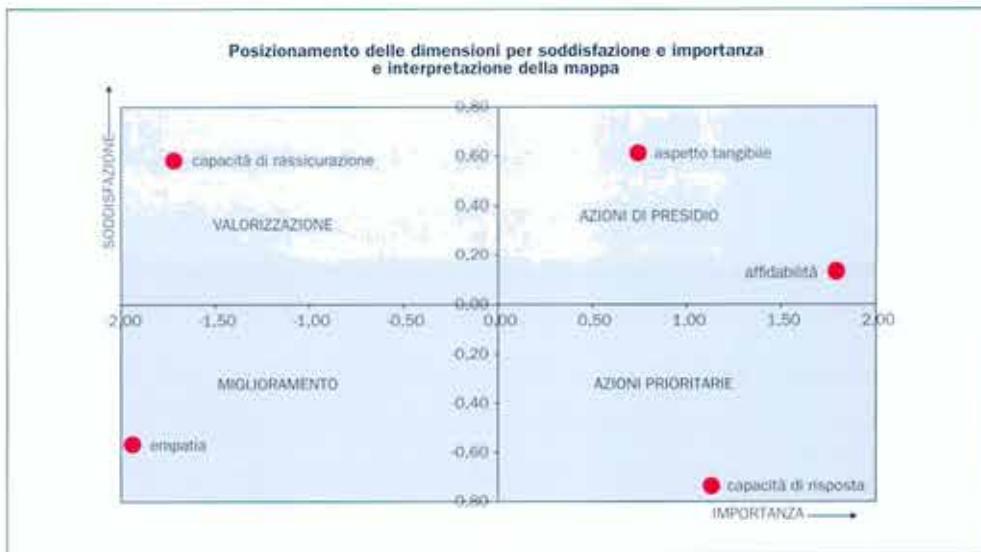
Grafico 13 - L'importanza delle dimensioni



Innovazione e progettualità

Come si può osservare nel grafico, la dimensione dell'affidabilità, dell'abilità quindi di prestare il servizio in modo continuativo e preciso, è ritenuta quella di maggiore importanza per gli utenti, mentre quella di minore importanza è l'empatia, sebbene in generale non si rilevano forti scostamenti tra tutte.

Premesso quindi che nessuna delle dimensioni prese in esame assume una importanza nettamente superiore alle altre, appare utile ai fini dell'indagine incrociare i risultati dei punteggi relativi alla tabella dell'"importanza" con quelli della "soddisfazione" collocandoli su un asse cartesiano, otteniamo una **mappa di posizionamento** su cui è possibile riflettere e stabilire le priorità di intervento (grafico 14).



Come possiamo osservare in questa mappa, le dimensioni della **capacità di risposta** e dell'**empatia** per le quali è stato evidenziato il più basso livello di soddisfazione, si collocano in posizioni diverse come *importanza* per l'utente.

Alla **capacità di risposta** (val. medio dei pesi 21,30) è stato attribuito un peso piuttosto elevato, indice dell'importanza che tale aspetto riveste per la qualità del servizio; pertanto, occorrerà intervenire in modo prioritario su questa dimensione critica, mettendo subito in atto tutte le azioni di miglioramento necessarie.

Anche per la dimensione dell'**empatia** (val. medio dei pesi 17,47) si rileva l'opportunità di interventi di miglioramento, tuttavia senza l'urgenza registrata per la precedente dimensione presa in esame, in quanto all'**empatia** non è stata data una importanza particolarmente elevata.

Le dimensioni dell'**aspetto tangibile** (val. medio dei pesi 22,27) e dell'**affidabilità** (val. medio dei pesi 22,88) si collocano nel quadrante in alto a destra, sono quindi piuttosto importanti per gli utenti ma poiché le percezioni sono vicine alla soddisfazione è sufficiente un'azione di presidio, concentrando invece gli sforzi sugli altri aspetti del servizio per i quali risulta più urgente un intervento.

La capacità di rassicurazione (val. medio dei pesi 16,07) risulta relativamente poco importante e anch'essa vicina alla soddisfazione, quindi si potrebbe attuare interventi di sensibilizzazione degli utenti al fine di valorizzare questa dimensione.

Le proposte di intervento

L'accurata analisi condotta ha consentito di conoscere criticità, bisogni e priorità di intervento.

Tali informazioni sono di grande utilità per programmare un percorso di sviluppo del sistema di comunicazione interna del Dipartimento Affari Interni e Territoriali, allo scopo di favorire l'integrazione e sostenere i processi di sviluppo e cambiamento organizzativo.

Lo strumento di maggiore impatto per garantire la circolarità di informazione, migliorando in particolare la "capacità di risposta" (informazioni chiare, esaurienti e tempestive) è rappresentato sicuramente dalla **rete Intranet**, che permette di abbattere il costo di diffusione e le barriere temporali ampliando, nel contempo, le possibilità di comunicazione.

Il primo passo da compiere è quello della progressiva implementazione della rete Intranet con banche dati e fonti informative di interesse per il personale quali:

- norme e circolari di settore;
- link a siti istituzionali e non, giudicati di particolare utilità per il lavoro;
- rubrica telefonica con annessa scheda che descriva, per ogni dipendente,

l'Ufficio e le materie trattate. La realizzazione di un data base con tali informazioni, accessibile dal sito Intranet, faciliterà il contatto del personale, anche periferico, nei processi di lavoro.

La fruibilità delle informazioni contenute nel sito intranet, già giudicato positivamente dal personale, potrebbe essere resa più agevole offrendo la possibilità di ricerche per aree tematiche trasversali ai vari Uffici, in aggiunta allo spazio già riservato ad ogni singola Direzione e/o Ufficio.

Poiché tale proposta riguarda modifiche alla struttura logica del sistema, la fattibilità di tale sviluppo dovrebbe essere valutata dal competente Ufficio.

Un altro suggerimento per agevolare i dipendenti all'uso dello strumento informatico nelle prassi quotidiane di lavoro potrebbe essere quello di dedicare uno spazio del sito intranet all'assistenza informatica. Una rapida risoluzione delle difficoltà incontrate e una conoscenza delle soluzioni migliori da applicare nei processi di lavoro potrebbe favorire una "affezione" dei dipendenti verso tale strumento.

Per diversificare ed ampliare i canali di comunicazione interna, si potrebbe prevedere la **trasmissione c.d. "top down"** di alcune tipologie di informazioni, nonché l'invio di **newsletter** per diffondere, tramite posta elettronica, comunicati stampa e notizie su eventi organizzati o promossi dal Ministero sui temi dell'innovazione, della formazione ecc.

Innovazione e progettualità

Per soddisfare le esigenze del personale che lamenta difficoltà di ricerca e di aggiornamento professionale e, nel contempo, offrire un'informazione diffusa e più snella anche al personale che non dispone di un collegamento alla rete intranet ed internet, si suggerisce di realizzare un "**punto di informazione**" (organizzare una stanza con cinque o sei postazioni di lavoro dotate di un computer con accesso alla rete interna e ad internet), nelle more della ristrutturazione della biblioteca del Ministero.

Altro importante strumento di comunicazione interna che consente di raggiungere efficacemente la maggior parte dei dipendenti, compresi coloro che non dispongono di un collegamento alla rete Intranet, è la **bachecca**.

L'utilizzo delle bacheche, già ampiamente diffuso, potrebbe essere perfezionato attraverso una sistematizzazione della procedura di aggiornamento e l'integrazione del numero delle teche in modo da assicurare la presenza in tutte le sedi ove ci sono Uffici del DAIT.

Sarebbe preferibile predefinire un formato grafico per i diversi tipi di comunicazione (al personale, ai sindacati, ecc.). Ciò potrebbe consentire una più ampia visibilità della comunicazione e, in definitiva, un miglior utilizzo del mezzo.

Gli strumenti e le iniziative suggerite perseguono, come accennato, l'obiettivo di diffondere e condividere le informazioni, premesse necessarie per realizzare l'integrazione all'interno del Dipartimento, tra i diversi Uffici e, allo stesso tempo, accrescere il coinvolgimento e il senso di appartenenza del personale.

Anche il **consolidamento delle riunioni**, oltre a rappresentare un efficace strumento per assicurare il coordinamento della comunicazione, costituiscono un importante momento di confronto e partecipazione ed hanno anche una influenza positiva sul clima lavorativo. Allo scopo di facilitare l'organizzazione delle riunioni ed agevolarne la regolarità si suggerisce di definire il livello (tra dirigenti generali e dirigenti nonché tra questi ultimi ed i propri collaboratori) e la periodicità degli incontri.

Sarebbe, altresì, auspicabile creare anche una rete dei referenti per la comunicazione, presenti in ciascuna Direzione/Ufficio del Dipartimento coordinati da uno specifico Ufficio con funzioni di indirizzo, coordinamento e raccordo operativo.

Per rispondere al bisogno dei dipendenti di un maggior coinvolgimento e partecipazione al processo di modernizzazione dell'Amministrazione nonché al desiderio di accrescere la propria professionalità si suggerisce la creazione di **gruppi di miglioramento** e progetti mirati a valorizzare le proposte di innovazione, nonché di forum tematici on line come momenti di confronto e crescita professionale.

ORDINAMENTO
DELLA PUBBLICA
AMMINISTRAZIONE



L'istituto prefettizio nel nuovo sistema amministrativo

Maria Teresa Sempreviva

1. La nuova filosofia delle funzioni prefettizie

a) Il coordinamento delle strutture amministrative periferiche dello Stato anche a garanzia della leale collaborazione con le autonomie locali.

Le vicende che hanno contrassegnato la figura dell'istituto prefettizio hanno seguito gli sviluppi della pubblica amministrazione italiana registrando una non comune capacità di adattamento del Prefetto ai nuovi assetti, ai nuovi ruoli, e ai nuovi scenari ordinamentali scaturiti dalle riforme degli ultimi venti anni della storia della nostra Repubblica e la centralità della figura stessa nelle dinamiche più generali del cambiamento che ha riguardato a tutto tondo anche l'amministrazione centrale e periferica dello Stato.

Con il decreto legislativo n. 29/2004, prima, e ora con il regolamento contenuto nel d.P.R. di attuazione 3 aprile 2006, n. 180, si è inteso ridefinire il ruolo delle Prefetture-UTG, le quali, ferma restando l'autonomia organizzativa e gestionale di tutti gli uffici periferici dell'Amministrazione statale, sono chiamate a svolgere, oltre alle funzioni loro proprie, compiti di coordinamento dell'attività amministrativa dei predetti uffici, anche al fine di garantire l'attuazione del principio della leale collaborazione tra lo Stato e le autonomie territoriali.

In un momento di transizione verso uno Stato delle autonomie sempre più consolidato, il Corpo prefettizio è chiamato a svolgere una incisiva funzione di coordinamento dell'azione amministrativa di tutti gli Uffici periferici dello Stato, nel rispetto del ruolo e delle competenze di tutti i soggetti presenti sul territorio¹. Oggi più che mai, infatti, il prefetto è chiamato a presidiare l'equilibrio istituzionale, ad essere attore di mediazione, garante di equilibrio e responsabilità decisionale.

¹ Il legislatore ha ben compreso tale necessità prevedendo l'attribuzione in capo al prefetto del capoluogo di regione, delle funzioni di rappresentante dello Stato per i rapporti con il sistema delle autonomie, il quale all'uopo cura 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 permanenti, 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 (art. 10, legge n. 131/2003, c.d. legge La Loggia).

Ordinamento della pubblica amministrazione

testimone attivo di valori indefettibili, e nel contempo promotore di processi di rinnovamento.

Si tratta di un ruolo delicato, di rete di governo e riferimento unitario sul territorio, che ha al suo attivo una tradizione che vede nella professionalità e nell'impegno civile al servizio dello Stato e delle comunità locali, i cardini dell'azione prefettizia.

Il nuovo modello policentrico dell'articolazione amministrativa italiana, che pone l'accento sulla identità e sulla capacità di autonomia dei singoli enti territoriali, infatti, può essere in grado di funzionare in modo efficiente solo se i vari attori istituzionali sono coordinati nella loro attività e capaci di dialogare tra loro e di interscambiarsi. Da qui l'avvertita necessità di rafforzare in capo al prefetto la funzione di raccordo e collaborazione con il sistema delle autonomie locali, finalizzata ad assicurare agli enti locali strumenti di effettiva ed efficace garanzia delle rispettive sfere di attribuzione non solo nei confronti dello Stato, ma soprattutto nei confronti degli stessi enti dotati di autonomia di pari o di diverso livello territoriale nei loro rapporti reciproci, e quindi governabilità e coesione territoriale, sociale ed istituzionale.

Tali compiti, connaturali alla posizione di terzietà propria del Prefetto rispetto ad altre figure soggettive equiordinate, contribuiscono a salvaguardare il fondamentale equilibrio costituzionale dei poteri e delle funzioni a tutela dell'identità unitaria dei valori di cui la Repubblica è espressione.

Le Prefetture-UTG sono, non a caso, ritenute strutture cruciali per ogni prospettiva di *governance*, che necessita di un'azione amministrativa calibrata sulle concrete emergenze della società, soprattutto considerato l'incremento delle problematiche sociali nell'epoca della globalizzazione. È in una cornice, infatti, connotata da dinamiche di progressiva "insicurizzazione sociale" e di graduale dissolvimento della tradizionale sovranità statocentrica che va inquadrato anche per il futuro il ruolo delle Amministrazioni periferiche dello Stato e quindi il destino dei prefetti².

In tale contesto, l'istituzione prefettizia, per la sua connotazione di organo di chiusura dell'ordinamento, a garanzia del perseguimento dell'interesse generale e dell'unitarietà complessiva del sistema di Governo democratico del Paese - oggi caratterizzato da una pluralità di centri di governo a livello locale che è di per sé foriero di potenziali nuove conflittualità - è l'interlocutore naturale nella società civile anche rispetto a quelle problematiche che possono ingenerare, all'interno di essa, fratture e contrapposizioni profonde. Il regolamento di attuazione di cui al d.P.R. 17 maggio 2006, n. 180, contribuisce ad avallare ulteriormente il ruolo di strutture interministeriali delle Prefetture-UTG.

² S. Piazza, *La figura prefettizia e gli UTG fra innovazioni organizzative e complessità sociale*, in *Nuova Rassegna*, 2005, n. 4, pag. 408.

La posizione di terzietà dei prefetti rispetto alle situazioni di conflittualità presenti in sede locale e la tradizionale attenzione verso le dinamiche dei fenomeni che incidono sui diritti civili e sociali dei cittadini fanno delle prefetture-UTG, il luogo naturale cui imputare la responsabilità di promuovere e facilitare il dialogo e la coesione tra i diversi soggetti presenti sul territorio, e di vigilare e operare per rendere effettive tutte le condizioni necessarie allo sviluppo ed al progresso sociale del territorio di riferimento.

In altri termini, in un sistema amministrativo plurale, la terzietà che caratterizza la figura del Prefetto fa di questo il naturale strumento di garanzia dei diritti civili e sociali, volto ad assicurare l'uguaglianza sostanziale dei diritti fondamentali, facilitatore del dialogo tra posizioni e culture diverse nella difficile ricerca dell'equilibrio e dell'aggregazione.

Di notevole interesse è, ai fini del coordinamento delle attività delle strutture amministrative dello Stato operanti sul territorio, la valorizzazione ribadita dal regolamento delle attività di proposta, di semplificazione, e promovimento delle misure di coordinamento nei rapporti tra strutture periferiche dello Stato e tra queste ed il sistema delle autonomie locali. L'UTG diventa sede privilegiata per l'attuazione delle misure di coordinamento tra Stato ed enti locali definite dalla Conferenza Stato città ed autonomie locali.

b) L'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni afferenti ai diritti civili e sociali ex art. 117, 2° comma, lett. m) Cost..

Nel rinnovato scenario istituzionale seguito alla riforma del Titolo V della Carta Fondamentale, lo Stato è chiamato a definire con proprie norme e in modo uniforme su tutto il territorio nazionale i livelli essenziali delle prestazioni relative ai diritti civili e sociali, mentre spetta alle Regioni determinare ogni ulteriore intervento nel settore, in modo, quindi, almeno virtualmente differenziato da una regione rispetto all'altra. "Uniformità" e "differenziazione" dovrebbero così comporsi in un quadro coerente, capace di rendere ragione sia della ineludibile indivisibilità della Repubblica e della c.d. "cittadinanza sociale" sia delle diversità socio-economiche e territoriali che costituiscono la ricchezza del Paese.

L'art. 117, secondo comma, lett. m) della Costituzione, si prefigge infatti di garantire quel nocciolo duro di prestazioni che costituiscono il fattore unificante della cittadinanza sociale contro il rischio di una frammentazione della stessa nelle diverse parti del territorio nazionale.

In questo percorso, che implica il passaggio da un sistema di regole, procedure e programmi alla individuazione di precise garanzie per i cittadini, i prefetti, anche in virtù del notevole patrimonio informativo di cui dispongono in forza della conoscenza delle realtà locali e attraverso le conferenze permanenti, sono i soggetti che meglio possono farsi carico di promuovere la necessaria integrazione delle

Ordinamento della pubblica amministrazione

conoscenze e delle informazioni utili ad una determinazione partecipata dei livelli essenziali delle prestazioni, la cui individuazione parta, come è logico che sia, dal territorio³.

La determinazione dei livelli essenziali, infatti, deve essere frutto di un approfondito processo di confronto e di intesa istituzionale che coinvolga le regioni e le autonomie locali, alle quali compete - insieme allo Stato - garantire le prestazioni ed i servizi rientranti nei livelli, così da consentire la costruzione di un sistema in cui i diversi attori istituzionali coinvolti possano delineare il loro apporto in un quadro di sostenibilità e compatibilità economica. In tali termini in un processo decisionale ascendente, le conferenze permanenti potrebbero costituire il luogo privilegiato e prioritario di confronto e concertazione istituzionale. Ciò in quanto il deposito di conoscenze e di pratiche consolidate risulta cruciale per sapere e potere raccogliere le domande provenienti dalla società e tradurle in modo appropriato offrendo risposte efficaci.

Nella sua posizione di terzietà, il prefetto promuove e garantisce lo sviluppo delle autonomie stimolandole al raggiungimento dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali secondo *standard* qualitativi uniformi su tutto il territorio nazionale, a tutela dell'unitarietà dell'ordinamento e dell'obiettivo comune costituito dall'interesse generale.

2. Le novità in tema di “Conferenza permanente”

Il provvedimento, al fine di non ingessare un'attività che si caratterizza proprio per la sua duttilità nella ricerca delle soluzioni più adeguate alla complessità delle situazioni concrete, non proceduralizza le modalità di esercizio della funzione di coordinamento.

Esso prevede che per il migliore svolgimento delle suddette funzioni di coordinamento e di garanzia della leale collaborazione degli organi periferici dello Stato con le autonomie territoriali, il Prefetto si avvale di una conferenza permanente, che egli presiede, e che gli fornisce quel supporto conoscitivo della realtà territoriale e dei suoi aspetti sociali, economici, culturali, politici, indispensabile per la migliore rispondenza dell'azione dei pubblici poteri alle esigenze della collettività.

La Conferenza, organismo collegiale che coadiuva il prefetto, è composta dai responsabili di tutte le strutture amministrative periferiche dello Stato, e sulla base delle nuove disposizioni, in modo innovativo rispetto al passato, registra il coinvolgimento anche dei rappresentanti degli enti locali.

³ P. Formicola, *La funzione prefettizia di promozione della leale collaborazione interistituzionale per la tutela dei diritti civili e sociali dei cittadini*, Instrumenta, n. 22, gennaio-aprile 2004.

In particolare, a livello provinciale è composta dai responsabili di tutte le strutture amministrative periferiche dello Stato presenti in ambito provinciale e dai rappresentanti degli enti locali. La conferenza regionale, invece, è composta dai rappresentanti delle strutture periferiche regionali dello Stato, e ad essa sono invitati a partecipare il Presidente della Regione, quello della Provincia, il rappresentante della città metropolitana, ove costituita, il Sindaco del Comune capoluogo e i Sindaci eventualmente interessati;

L'ampliamento della platea dei soggetti partecipanti trova la sua *ratio* nella funzione stessa che la Conferenza è chiamata ad assolvere.

Essa, infatti, assume il ruolo significativo di una vera e propria sede di mediazione, di stanza di compensazione delle tensioni scaturenti dai rapporti tra le istituzioni locali, sicché, per rappresentare un effettivo ausilio alla conoscenza della realtà locale e un efficace strumento di codecisione deve coinvolgere il maggior numero possibile di soggetti che operano sul territorio e che si sentono, anche alla luce dei nuovi assetti istituzionali, sempre più protagonisti attivi dello stesso.

Il nuovo sistema delle Conferenze mira a garantire decisioni che registrino il più alto grado di condivisione e la partecipazione di tutti gli attori sociali. Ciò sulla scorta della considerazione per cui solo assicurando il coinvolgimento e l'ottimizzazione di tutte le risorse disponibili si possono dare ai cittadini risposte sempre più adeguate ai loro bisogni in termini di efficienza, efficacia, economicità e tempestività⁴. È proprio in seno alle conferenze, quindi, che devono crearsi forme stabili di raccordo interistituzionale, finalizzate al monitoraggio della funzionalità degli uffici pubblici, all'individuazione e verifica degli obiettivi di efficienza, efficacia e buona amministrazione, alla sperimentazione di moderni modelli di interconnessione anche di tipo informatico.

La conferenza permanente, pertanto, nelle nuove previsioni normative vede rafforzata la sua capacità di strumento di realizzazione del dialogo tra i diversi livelli di governo, di sintesi e di verifica interistituzionale, anche a garanzia della leale collaborazione tra pubbliche amministrazioni ed autonomie locali, intesa come valore da condividere per il raggiungimento in maniera coesa dell'interesse generale.

Non può, tuttavia, sottacersi che il sistema delle conferenze sino ad ora ha presentato delle criticità facendo emergere la necessità di migliori condizioni di funzionalità.

Uno degli aspetti di criticità rilevati attiene al modello organizzativo, considerato, "complesso e pesante".

Le novità introdotte dal decreto legislativo n. 29/2004 che allargano la composizione della conferenza ai "rappresentanti degli enti locali e a tutti quei soggetti istituzionali di cui è ritenuta utile la partecipazione", pure avendo una

⁴ P. Formicola, op. cit., pag.

loro imprescindibile *ratio*, potrebbero rendere ulteriormente articolato tale modello organizzativo. Sicché andrebbero previsti dei gruppi e delle modalità per progetto, anche trasversali alle singole sezioni, costituiti dai rappresentanti delle Amministrazioni pubbliche e da professionalità tecniche, a cui affidare lo studio e la progettualità degli interventi individuati dal *plenum* della conferenza relativamente ad una determinata tematica.

3. Il potere sostitutivo del Prefetto

La necessità di conservare in capo ad un organo imparziale l'attività di monitoraggio e di coordinamento a presidio delle esigenze di unitarietà non poteva non essere affiancata da una potestà di sostituzione tesa a garantire il raggiungimento ed il mantenimento uniforme sul territorio nazionale dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali ex art. 117 Cost..

Come sostenuto, infatti, dalla Corte Costituzionale nella decisione n. 43/2004, la previsione del potere sostitutivo ex art. 120 Cost. diretto a preservare l'interesse nazionale ed il principio unitario come valori fondanti dell'ordinamento, ossia gli interessi essenziali della Repubblica, non esaurisce le altre possibilità di esercizio di poteri sostitutivi.

La vigente normativa primaria ed il regolamento di attuazione, assecondando il processo di trasformazione del ruolo istituzionale dello Stato e dei suoi rappresentanti sul territorio, incardinano il potere sostitutivo in capo al soggetto istituzionale che, per la sua peculiare vocazione generalista, è in grado di meglio assicurare la realizzazione degli interessi essenziali affidati alla responsabilità finale dello Stato.

L'intervento sostitutivo postula la necessità della terzietà dell'organo che vi provvede, requisito indefettibile per garantire il rispetto e la non ingerenza nelle sfere di competenza altrui e assicurare un sistema di garanzie diretto a preservare gli equilibri esistenti a livello territoriale. L'esercizio del potere sostitutivo è stato quindi disegnato in modo da non determinare alcuna alterazione del riparto di competenze tra le diverse Amministrazioni.

La procedura di sostituzione dettata dal regolamento ricalca un modello di tipo surrogatorio, la cui attivazione avviene *ex post*, ossia a seguito dell'accertamento della inadempienza delle Amministrazioni interessate.

Lo schema procedurale delineato è diretto a realizzare l'equa ponderazione fra l'esigenza di apprestare una tempestiva soluzione della questione da cui può scaturire il pregiudizio che legittima l'intervento sostitutivo, e l'autonomia decisionale e gestionale di ciascuna amministrazione.

La necessità di un potere sostitutivo in capo ad un organo imparziale in caso di inerzia delle Amministrazioni competenti ad intraprendere le iniziative richieste

per scongiurare il pericolo di gravi pregiudizi ai cittadini, è particolarmente avvertita in alcuni settori, tra i quali quello dell'erogazione dei servizi, dove, con maggiore frequenza, si registrano sofferenze ed *impasse* dannosi per i cittadini se non risolti con la dovuta tempestività. In questa prospettiva il Prefetto rappresenterà il garante della omogeneità dei servizi, secondo *standards* qualitativi uniformi su tutto il territorio nazionale.

Un parametro di riferimento nella individuazione di tali *standards* di qualità potrebbe essere senz'altro costituito dalla Carta dei servizi, istituita con direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri per tutti gli enti pubblici erogatori di servizi alla collettività, ma non ancora adottata.

Le disposizioni dettate dal regolamento sono dirette a collegare, in modo organico e razionale, la potestà surrogatoria del Prefetto con quella propria del Presidente del Consiglio dei Ministri e dei Ministri di settore, ai quali è demandata l'emanazione di apposite direttive, rispettivamente ai Ministri ed ai Prefetti, contenenti le linee di indirizzo politico-amministrativo volte a garantire l'uniformità dell'intervento sostitutivo.

In attuazione del principio di cooperazione e di omogeneità delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali di tutti i cittadini su tutto il territorio nazionale, l'attività di coordinamento – da svolgersi sia in sede di conferenza provinciale, sia direttamente dal Prefetto nell'ambito dei quotidiani rapporti formali ed informali con le altre strutture periferiche dello Stato – può concretizzarsi nella richiesta di adottare provvedimenti intesi ad evitare un grave pregiudizio alla qualità dei servizi resi alla cittadinanza anche al fine di prevenire, ed eventualmente risolvere, contrasti, a garanzia del principio della leale collaborazione con le autonomie territoriali.

Al fine di non vanificare la funzione surrogatoria e agevolarne la concreta fattibilità, il regolamento di attuazione del nuovo art. 11 del d.lgs. n. 300/99, proceduralizza nei tratti essenziali la nuova attività sostitutiva, prevedendo tempi e modalità di esercizio della stessa.

In linea con quelli che sono per tradizione i suoi compiti, il regolamento delinea una preventiva attività di mediazione del Prefetto diretta ad eliminare le disfunzioni da cui può scaturire il grave pregiudizio alla qualità dei servizi resi alla collettività ed a raggiungere una intesa con le parti coinvolte per una soluzione praticabile del caso concreto, all'esito negativo della quale il Prefetto potrà intervenire in via sostitutiva.

Si vuole cioè consentire che, prima di entrare nella fase c.d. "patologica" della procedura, il Prefetto possa far ricorso a tutti quegli interventi personali e diretti, oltre che al suo prudente apprezzamento, attraverso i quali, anche, egli esercita la funzione di governo.

Solo qualora non venga raggiunta, in sede di mediazione, una intesa per la soluzione della questione concreta, il prefetto può intervenire in via sostitutiva.

Ordinamento della pubblica amministrazione

In particolare, il regolamento prevede che contestualmente alla richiesta di assenso al Ministro competente, il Prefetto informi il Presidente del Consiglio dei Ministri, il quale, in tal modo, viene immediatamente a conoscenza della questione. In conformità al dettato normativo di cui al nuovo art. 11 del d.lgs. n. 300, il Prefetto, ove ottenuto l'assenso, informa, prima di adottare i provvedimenti necessari, lo stesso Presidente del Consiglio.

Il Prefetto viene a costituire lo snodo della comunicazione verso il Governo delle disfunzioni rilevate in sede locale che possono pregiudicare gli interessi essenziali affidati alla responsabilità finale dello Stato.

Nell'ipotesi di silenzio del Ministro competente sulla richiesta di assenso formulata dal Prefetto, il regolamento prevede una soluzione diretta a non vanificare il concreto esercizio della potestà sostitutiva. La soluzione ipotizzata nasce dalla premessa che tale potestà, espressione della funzione di coordinamento e quindi della funzione di amministrazione generale, è attribuita al Prefetto per via della sua dipendenza funzionale dal Governo della Repubblica unitariamente considerato.

Ciò posto, nel rispetto delle sfere di competenza delle Amministrazioni di settore, e in conformità al disposto di cui all'art. 5, comma 2, lett. c-bis, della legge n. 400/88, laddove nel termine di trenta giorni dalla richiesta il Ministro competente non abbia manifestato il proprio assenso, il Presidente del Consiglio dei Ministri può deferire la questione al Consiglio dei Ministri che, valutata la rilevanza ed il potenziale pregiudizio agli interessi pubblici coinvolti, può autorizzare il Prefetto ad intervenire in via sostitutiva⁵.

Ci si chiede se l'intervento prefettizio debba rimanere circoscritto al compimento di quel determinato atto che è stato omesso, al ripristino della specifica situazione violata o piuttosto, nell'ipotesi in cui si riscontrasse che quell'omissione, quella inadempienza affondino le loro radici non già in fattori occasionali e contingenti, bensì in gravi carenze strutturali ed organizzative, se esso non possa e non debba investire l'attività in senso lato di quell'amministrazione di settore, incidendo sulle scelte strategiche d'indirizzo politico che alla stessa presiedono.

Al riguardo si è giustamente osservato che tale ultima circostanza può suscitare perplessità e riserve per il timore di un'eccessiva dilatazione del potere sostitutivo e di possibili arbitrari sconfinamenti, sebbene non possa sottacersi che essa risulta pienamente coerente con l'impianto normativo del decreto legislativo n. 29/2004 così come, peraltro, riconfermato in sede di Regolamento di attuazione. Da un lato, infatti, il Prefetto rappresenta, nella provincia, il Governo nella sua interezza, dall'altro, l'ipotizzata circostanza può trovare valido supporto proprio

⁵ L'art. 5, della legge n. 400/1988, infatti, prevede la possibilità per il Presidente del Consiglio di deferire al Consiglio dei Ministri la decisione di questioni sulle quali siano emerse valutazioni contrastanti tra Amministrazioni diverse in merito alla definizione di atti e provvedimenti.

nel dato normativo, giacché solo in tal modo trova logica spiegazione l'obbligo, di cui sopra si è detto, di informare contestualmente il Presidente del Consiglio dei Ministri⁶.

È chiaro che la fisionomia impressa dal dettato normativo al potere sostitutivo assumerà contorni più netti nella prassi applicativa, sebbene i presupposti di attivazione descritti nel regolamento siano stati ricostruiti sulla base di una consolidata esperienza sul territorio.

Lo spazio istituzionale che verrà a configurarsi anche attraverso il potere sostitutivo, diretto a salvaguardare le funzioni unitarie essenziali dello Stato per la tenuta complessiva del sistema ordinamentale, dipenderà concretamente dalla capacità dei Prefetti di essere attenti lettori, interpreti e traduttori della nuova dimensione dell'azione di governo nella complessità della realtà territoriale⁷.

⁶ Così nelle riflessioni del Prefetto Michele Penta nella "Relazione al Consiglio Nazionale dell'ANFACI del 17 marzo 2006".

⁷ C. Mosca, Missione e ruolo del Prefetto negli anni duemila, in *Amministrazione Pubblica*, n. 2-3, 1998, pag. 3.

PIANIFICAZIONE
E
CONTROLLO



Il processo di pianificazione strategica

(*a cura del servizio di controllo interno*)

Lo sviluppo del sistema di controllo interno nell'anno 2005

Nell'arco del 2005 e nei primi mesi del 2006, il sistema di controllo interno del Ministero dell'Interno ha registrato un'ulteriore complessiva implementazione, in coerenza e continuità con le linee strategiche della legislatura appena conclusa.

Questi i risultati principali realizzati nello sviluppo dei diversi livelli di controllo di risultato (valutazione e controllo strategico, controllo di gestione, valutazione dei dirigenti).

La valutazione e il controllo strategico

Il processo di pianificazione strategica: la formazione della direttiva generale per l'attività amministrativa e per la gestione

• Già nel 2004 il Servizio di controllo interno (SECIN) ha messo a punto un nuovo modello (all. n. 1) volto a perfezionare l'architettura del processo di pianificazione e controllo, finalizzato a:

- 1) ridurre in misura significativa i tempi di formulazione della Direttiva annuale;
- 2) rafforzare gli strumenti di natura organizzativa e gestionale idonei ad armonizzare la programmazione economico-finanziaria e la programmazione amministrativa, proponendo frequenti momenti di condivisione interdipartimentale sia in sede di pianificazione strategica che di controllo ed individuando i meccanismi di interazione e di coordinamento;
- 3) valorizzare il ruolo delle Prefetture-UTG per il loro contributo (informativo e conoscitivo) al processo di pianificazione e controllo;
- 4) ridefinire coerentemente la struttura organizzativa di supporto al processo di pianificazione e controllo.

Tale modello è stato condiviso con gli altri Uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro e con i Dipartimenti per un approccio comune alle linee evolutive del sistema.

Pianificazione e controllo

- Il modello ha trovato ulteriore sviluppo e affinamento nell'anno 2005, armonizzandosi con gli indirizzi in tema di pianificazione contenuti negli atti di indirizzo della Presidenza del Consiglio dei Ministri in data 23 e 27 dicembre 2004,
- Il processo di programmazione 2006 ha costituito il primo banco di prova del nuovo modello, facendo registrare una sensibile diminuzione dei tempi di raccolta delle proposte dipartimentali (entro ottobre 2005), previa conferma dell'indirizzo politico del Ministro.
- Le modalità di pianificazione garantiscono il pieno rispetto dei vincoli di coerenza del sistema degli obiettivi strategico/operativi individuati nella Direttiva generale con il Programma di Governo. Il SECIN cura, in tutte le fasi, le opportune verifiche di coerenza. Lo stretto raccordo tra il sistema degli obiettivi della pianificazione strategica e le priorità di Governo viene annualmente esplicitato in Direttiva attraverso un quadro sinottico in cui è evidenziato il collegamento tra gli obiettivi di legislatura e gli obiettivi strategici dell'azione amministrativa e della gestione.
- La nuova configurazione della struttura organizzativa del sistema di controllo, aggiornata con le indicazioni dei citati atti di indirizzo in data 23 e 27 dicembre 2004 per quanto concerne l'unità organizzativa per i monitoraggi automatizzati, è stata recepita nell'ultimo decreto ministeriale di revisione dei posti di funzione della carriera prefettizia, non solo per la struttura di supporto al Collegio SECIN, ma anche per le unità organizzative dipartimentali e territoriali.

Il sistema di monitoraggio

• È stato dato particolare risalto allo sviluppo dei processi di monitoraggio e, per un più efficace orientamento metodologico alla realizzazione dei monitoraggi strategici infrannuari (che avvengono con cadenza quadrimestrale), si è preventivamente curato, attraverso apposite istruzioni fornite ai responsabili dipartimentali della pianificazione, il miglioramento della qualità tecnica dei programmi di azione, perfezionati attraverso l'introduzione di una più dettagliata qualificazione delle singole fasi, della correlata tempistica e dei risultati intermedi attesi, nonché di indicatori di misurazione. Ciò ha inciso in maniera significativa sulla qualità stessa del monitoraggio.

- La scheda di monitoraggio dell'attuazione degli obiettivi, elaborata in formato excel, è stata dal 2005 integrata con l'indicazione delle eventuali criticità emergenti (cioè di quelle situazioni, anche in fieri, che incidono o sono suscettibili di incidere sullo sviluppo delle attività pianificate), consentendo così di meglio focalizzare l'attenzione sul trend evolutivo dell'obiettivo stesso.
- Per taluni obiettivi caratterizzati da particolare significatività e rilevanza nel contesto delle strategie perseguite dall'Amministrazione, sono stati curati specifici approfondimenti attraverso contatti diretti con i responsabili ovvero con gli Uffici

ci di pianificazione dipartimentali, per analizzare con maggiore esaustività i risultati ottenuti, l'evoluzione delle relative attività e le problematiche emergenti.

- Le migliori metodologie introdotte per il monitoraggio degli obiettivi strategici sono state estese anche alla pianificazione gestionale delle Prefetture-UTG – di cui il SECIN supporta il monitoraggio – e dei Dipartimenti.

- Il SECIN ha inoltre implementato l'avvio delle analisi di contesto interno/esterno.

Contesto interno: sono state enucleate le variabili del sistema informativo da cui desumere elementi utili al processo di pianificazione e controllo strategico e sistematizzate le analisi economico-finanziarie del SECIN e dei Dipartimenti (es. SICOGE).

Contesto esterno: è stato stabilito un canale informativo permanente con la struttura dell'Ufficio di Gabinetto preposta, per il tramite delle Prefetture-UTG, al monitoraggio della realtà civile, sociale ed economica del Paese, da cui vengono attinte notizie utili alla conoscenza del territorio.

Allegato 1)

Il modello del nuovo processo di pianificazione strategica

Al fine di soddisfare le esigenze di una corretta integrazione tra le fasi della pianificazione economico-finanziaria e l'attività di programmazione amministrativa del Ministero, nell'ottica di una riduzione dei tempi necessari per la formulazione della direttiva, il processo di pianificazione e controllo dovrà essere articolato secondo il modello che segue, che si armonizza anche con gli indirizzi forniti in materia dal Ministro per l'attuazione del Programma di Governo, con direttiva del 27 dicembre 2004.

Fasi e ruoli:

A) Entro il mese di giugno, e comunque appena formalizzato il DPEF, il Ministro comunica l'indirizzo politico (priorità politiche) ai titolari dei centri di responsabilità amministrativa, sulla base di:

- Programma di Governo aggiornato sulla base dei vari documenti programmatici (Documento di Programmazione Economico-Finanziaria, programma di stabilità presentato all'Unione europea, Patto per l'Italia, Accordi generali tra il governo e le parti sociali, Piani e programmi nazionali di settore)
- Analisi di contesto politico, istituzionale, sociale ed economico scaturente dal sistema informativo alimentato anche dalle Prefetture-UTG e dai Dipartimenti
- Analisi Rendiconto finanziario ed economico della gestione dell'anno precedente
- Monitoraggio dei risultati raggiunti nell'attuazione degli obiettivi fissati nella direttiva generale dell'anno precedente e, relativamente al 1° semestre, da quella dell'anno in corso e tenuto conto:
 - degli input generali del Governo in relazione ai criteri e vincoli da osservare per la formulazione della proposta di Bilancio a legislazione vigente e della proposta di legge Finanziaria
 - dell'obiettivo di digitalizzazione della pubblica Amministrazione, secondo le linee guida emanate dal Ministro per l'innovazione e le tecnologie.

Struttura organizzativa di supporto: Capo di Gabinetto e Consigliere per la programmazione strategica; per gli aspetti tecnico-metodologici, Direttore dell'Ufficio per gli Affari Legislativi e le Relazioni Parlamentari e Collegio SECIN.

B) Entro il 20 luglio, i Capi Dipartimento, sia ai fini della predisposizione dei documenti di pianificazione finanziaria che della Direttiva generale per l'attività amministrativa e per la gestione, formulano proposte di obiettivi strategici a valere sulla proposta di legge Finanziaria e/o sulla proposta di legge di Bilancio a legisla-

zione vigente (per recuperi di risorse). Ciò attraverso l'attivazione presso il Gabinetto del Ministro della Conferenza permanente di cui all'art. 8 D.L.vo n. 286/1999 (composta da Gabinetto, Ufficio Affari Legislativi, SECIN e titolari CRA).

Struttura organizzativa di supporto: Conferenza permanente dei Capi Dipartimento assistiti dagli Uffici di pianificazione e dagli Uffici per la gestione finanziaria. Eventuale Conferenza dei Prefetti- titolari di UTG per esame integrato delle linee strategiche.

È necessario che tale fase si concluda in tempo utile per assicurare la coerenza delle proposte di bilancio, corredate dalle note preliminari, e delle proposte di legge finanziaria con le linee strategiche individuate.

C) Entro il 30 settembre, i Capi Dipartimento, per la formulazione degli obiettivi operativi correlati agli obiettivi strategici già individuati e dei programmi di azione o progetti in cui gli stessi si traducono, attivano conferenze di Dipartimento/i. In tale contesto, gli obiettivi stessi devono essere enucleati, previa verifica delle risorse umane, finanziarie, materiali e tecnologiche effettivamente disponibili, assicurando la rispondenza a criteri di priorità e di fattibilità, in relazione alla coerenza (interna ed esterna) e alle modalità di finanziamento (reperibili con ricorso a risorse da stanziare in finanziaria o a risparmi di bilancio). La conclusione di tale fase, che conduce alla configurazione dei budget teorici, coincide con il termine di presentazione al Parlamento dei disegni di legge di Bilancio e Finanziaria.

Struttura organizzativa di supporto: Conferenza di Dipartimento/i, composta dai Direttori centrali interessati, dai responsabili degli Uffici di pianificazione dipartimentali e dai titolari degli Uffici per le risorse finanziarie coinvolti.

D) Entro il 20 ottobre i Dipartimenti procedono al completamento della formulazione dei programmi di azione correlati agli obiettivi operativi.

Struttura organizzativa di supporto: come nella fase C).

E) Entro il 30 novembre il SECIN procede ad una valutazione *ex ante* della congruenza tra le missioni assegnate dalle norme, l'indirizzo politico del Ministro, gli obiettivi operativi prescelti, le scelte operative effettuate e le risorse umane, finanziarie e materiali assegnate. La valutazione si estende anche alla valutazione della congruenza del coinvolgimento delle Prefetture - UTG nell'attuazione degli obiettivi.

Struttura organizzativa di supporto: SECIN e strutture di cui al punto C); eventuali Prefetture - UTG campione.

F) il Ministro, subito dopo l'approvazione delle leggi Finanziaria e di Bilancio (non oltre il 31 dicembre) ed alla luce di eventuali ulteriori variazioni di contesto, procede all'eventuale aggiornamento dell'indicazione delle priorità politiche.

Struttura organizzativa di supporto: come nella fase A).

G) Entro il 10 gennaio, il Ministro emana la Direttiva, contenente gli obiettivi strategici, i correlati obiettivi operativi ed i programmi di azione, supportato

Pianificazione e controllo

dal SECIN, che opera in collegamento con gli altri Uffici di diretta collaborazione e con i Dipartimenti, anche per la definizione dei relativi strumenti di misurazione dell'attuazione.

H) Entro il 31 gennaio, il Ministro presenta ai Prefetti la Direttiva generale per l'attività amministrativa e per la gestione e fornisce gli *input* per l'ulteriore programmazione propria delle Prefetture-UTG, che provvederanno, entro il termine dato, a comunicarla al SECIN.

Struttura organizzativa di supporto: Conferenza dei Prefetti cui partecipano i titolari dei CRA.

I) Entro il 28 febbraio, i Capi dei Dipartimenti e i Prefetti, sulla base di linee guida del SECIN, completano la programmazione gestionale operativa, assegnando ai rispettivi dirigenti gli altri obiettivi gestionali/operativi necessari alla piena attuazione delle missioni istituzionali e al miglioramento della funzionalità della propria struttura, sempre in coerenza con l'indirizzo politico. Entro la stessa data, il SECIN definisce e comunica ai Dipartimenti e alle Prefetture – UTG il sistema di monitoraggio infrannuale dell'attuazione degli obiettivi della Direttiva e della programmazione propria dei Prefetti.

Struttura organizzativa di supporto: SECIN; Uffici di pianificazione dei Dipartimenti; responsabili della pianificazione nelle Prefetture – UTG

L) Alle scadenze prefissate (20 giugno per i dati al 31 maggio; 20 settembre per i dati al 31 agosto, 20 gennaio per i dati al 31 dicembre) il SECIN rileva i risultati conseguiti e redige un report al Ministro in cui vengono, tra l'altro, evidenziati gli eventuali scostamenti tra gli obiettivi posti ed i risultati ottenuti ai fini dei necessari correttivi nonché le possibili criticità emergenti. Dette risultanze sono, altresì, utilizzate ai fini della redazione del Rendiconto Generale dello Stato e della relativa Relazione al Parlamento.

Struttura organizzativa di supporto: SECIN; Uffici di pianificazione dei Dipartimenti; responsabili della pianificazione nelle Prefetture – UTG.

Il controllo di gestione

Il progetto “controllo di gestione per i dipartimenti e per le Prefetture-UTG”

- Il Servizio di controllo interno (SECIN) è incaricato, nell'ambito della costruzione della sistematica generale dei controlli interni, del coordinamento del progetto: “Controllo di gestione per i Dipartimenti e per le Prefetture-UTG” (all. n. 1), avviato a seguito della partecipazione, nell'anno 2004, al progetto sperimentale “Governance-FORMEZ”, presso la Prefettura-UTG de L'Aquila e il Dipartimento dei Vigili del Fuoco, del Soccorso Pubblico e della Difesa Civile.

• Nell'arco del 2005, il SECIN ha portato a concreto sviluppo il progetto, incentrato sull'analisi, misurazione e reingegnerizzazione dei processi sia presso i Dipartimenti che presso le Prefetture-UTG. In tale ambito, sono stati elaborati, nell'arco del 2005, i primi report periodici sull'andamento dei processi monitorati, in aggiunta alla rilevazione periodica dello stato di avanzamento degli obiettivi.

• Il sistema di controllo di gestione è, infatti, completato dalla programmazione annuale che consente all'emissione della Direttiva generale per l'attività amministrativa e per la gestione, anch'essa supportata dal SECIN con specifiche linee guida. Ciò nell'intento di sviluppare sempre più il modello di "gestione per obiettivi" e di migliorare la percezione dello stretto legame di detta programmazione con la programmazione economico-finanziaria.

• Il SECIN, inoltre, ha continuato ad operare in stretta sinergia con il progetto di contabilità economico-finanziaria in corso di svolgimento presso parte delle stesse Prefetture-UTG impegnate nel citato progetto "Controllo di gestione per i Dipartimenti e per le Prefetture-UTG".

Questi i più recenti sviluppi del progetto di controllo di gestione nei primi mesi del 2006:

Dipartimenti

• Sono state create le premesse per la prima sperimentazione concreta del sistema presso le strutture centrali. In particolare, è stato possibile:

- mettere a punto il processo di sperimentazione;

- individuare gli ambiti concreti della sperimentazione. Si tratta di due macroprocessi: uno di natura strumentale ("Gestione del contenzioso e rappresentanza in giudizio"), comune a tutti i Dipartimenti, e un secondo, di natura finale, indicato autonomamente da ciascun Dipartimento ("Interventi a garanzia dei diritti" per il Dipartimento per gli Affari interni e Territoriali; "Prevenzione generale e controllo coordinato del territorio" per il Dipartimento della Pubblica Sicurezza; "Interventi a garanzia dei diritti" per il Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione; "Soccorso pubblico" per il Dipartimento dei Vigili del Fuoco, del Soccorso Pubblico e della Difesa Civile);

- fornire gli strumenti comuni (scheda formato *excel*) per la rilevazione, che interesserà il trimestre gennaio- marzo 2006 e la cui reportistica è stata prevista per il 30 aprile. I costi rilevati sono quelli diretti, a standard. Le unità contabili preposte al trattamento economico degli appartenenti alle diverse carriere hanno fornito i necessari elementi in merito ai costi standard orari del personale, per comparto e qualifica;

- avviare la ricoduzione dei macroprocessi e processi individuati in ciascun Dipartimento alla classificazione COFOG-RGS per missioni istituzionali, utile anche al fine di procedere alla precisazione dei "servizi", componente essenziale del sistema unico di contabilità economica analitica. Sul quadro sinottico già elaborato,

previa una più puntuale omogeneizzazione, saranno ora avviati confronti con le altre componenti dipartimentali interessate.

- organizzare il supporto formativo per i dirigenti dipartimentali, su richiesta delle unità di controllo di gestione, alcune ricostituite di recente.

Prefetture-UTG

• È in fase particolarmente avanzata la sperimentazione del modello in corso presso 40 Prefetture-UTG già impegnate nel progetto (I gruppo pilota: *Ancona, Benevento, Cagliari, Chieti, Como, Enna, Genova, Grosseto, Imperia, L'Aquila, Matera, Modena, Napoli, Pesaro-Urbino, Siena, Siracusa, Taranto, Terni, Torino, Vibo Valentia*; II° gruppo: *Alessandria, Bologna, Campobasso, Cosenza, Cuneo, Latina, Lecco, Lucca, Milano, Palermo, Pavia, Perugia, Pordenone, Reggio Emilia, Roma, Sassari, Udine, Venezia, Verona, Vicenza*).

• Sono in corso di individuazione le ulteriori 20 Prefetture-UTG che entreranno a far parte del progetto stesso a decorrere dal secondo semestre 2006, previa adeguata azione formativa a cura del SECIN.

- Procedono anche le attività dei gruppi di lavoro costituiti a dicembre 2005:
 - Gruppo revisione analisi organizzativa: *Bologna, Chieti, Napoli, Palermo, Taranto e Verona*. Il gruppo revisione ha ultimato i suoi lavori il 27 marzo u.s., producendo un aggiornamento dei processi gestiti dalle strutture territoriali che, a questo punto, dovranno essere posti in relazione con quelli censiti nei Dipartimenti. Dal quadro complessivamente emergente dovranno essere desunti gli elementi per le proposte di definizione dei "servizi" di cui si è detto al punto 1.1.
 - Gruppo reingegnerizzazione: *Benevento, Enna, L'Aquila, Reggio Emilia, Roma e Torino*. Detto gruppo sta procedendo alla formulazione delle prime proposte concrete di interventi di reingegnerizzazione dei processi individuati come i più critici nelle sedi territoriali monitorate. Al gruppo stesso sono state fornite linee guida metodologiche nel corso di un recente incontro tenutosi in data 14 marzo 2006. Le proposte di innovazione potranno riguardare: il processo; le tecnologiche; la normativa. I risultati di tale attività potrebbero acquistare una particolare rilevanza, per i profili di digitalizzazione, ove si consideri il ruolo delle Prefetture-UTG nelle azioni per il superamento del *digital divide* nelle regioni meridionali con particolare riguardo alla promozione dell'integrazione dei servizi pubblici locali.
 - Gruppo parallelizzazione del processo di controllo di gestione con quello di valutazione dei dirigenti non generali: *Cagliari, Cosenza, Enna, Imperia, L'Aquila, Venezia*. Il gruppo comincerà ad operare appena conclusa la pianificazione dei Prefetti per il 2006 (v. anche il paragrafo "Il sistema di valutazione dei dirigenti").

Sistema informativo di supporto

- Si è avviato il 1 marzo scorso il gruppo di lavoro presso il CNIPA per la concretizzazione del riuso del sistema informativo automatizzato di supporto al controllo di gestione e al controllo strategico, che prende le mosse dal sistema SIGEST-SISTRA, elaborato presso il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e già positivamente sperimentato presso il Ministero per gli Affari Esteri. I lavori porteranno alla formulazione, entro maggio 2006, del bando di gara per la gestione in ASP del sistema, che dovrebbe quindi entrare in disponibilità dei Ministeri interessati entro l'anno. Alle riunioni partecipano, oltre al Ministero dell'Interno, i Ministeri delle Infrastrutture e dei Trasporti, degli Affari Esteri, delle Comunicazioni e per i Beni e le Attività Culturali.

Pianificazione e controllo

“Progetto controllo di gestione per i dipartimenti e per le prefetture-utg”

Le sedi di sperimentazione

Dipartimenti – uffici centrali (tutti)

Prefetture-UTG: I gruppo (**ottobre 2004**) Ancona, Benevento, Cagliari, Chieti, Como, Enna, Genova, Grosseto, Imperia, L'Aquila, Matera, Modena, Napoli, Pesaro-Urbino, Siena, Siracusa, Taranto, Terni, Torino, Vibo Valentia

Prefetture-UTG: II gruppo (**giugno 2005**) Alessandria, Bologna, Campobasso, Cosenza, Cuneo, Latina, Lecco, Lucca, Milano, Palermo, Pavia, Perugia, Pordenone, Reggio Emilia, Roma, Sassari, Udine, Venezia, Verona, Vicenza

I principali risultati già realizzati entro il 2005

Prefetture-UTG

- Definizione del modello teorico di controllo di gestione presso la Prefettura-UTG de L'Aquila nell'ambito del progetto sperimentale “*Governance*” promosso dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri- Comitato tecnico scientifico per il coordinamento della valutazione e controllo strategico nelle amministrazioni centrali dello Stato, in collaborazione con il Dipartimento della Funzione Pubblica e il FORMEZ (marzo-giugno 2004)
- Istituzione di sei gruppi di lavoro, nell'ambito del primo gruppo di Prefetture-UTG, per il consolidamento dell'analisi organizzativa e per la definizione del sistema di indicatori
 - (da ottobre 2004)
 - Completamento del sistema di indicatori (aprile 2005)
 - Condivisione degli indicatori con tutti i gruppi (aprile 2005)
 - Scelta dei subprocessi da monitorare in via prioritaria, 99 su 233 (maggio 2005)
 - Predisposizione, quale strumento transitorio di rilevazione, di una scheda formato *excell* con campi e formule di calcolo predefinite (maggio 2005)
 - Realizzazione della prima rilevazione (giugno 2005)
 - Primi report e loro analisi (agosto-settembre 2005)
 - Aggiunta delle 20 sedi del secondo gruppo e attuazione di incontri formativo/organizzativi per successive rilevazioni (giugno-settembre 2005)

- Formalizzazione della struttura di progetto (agosto 2005), integrata da una struttura specialistica di missione; quest'ultima opera da tempo nell'ambito del sistema di controllo interno per assicurare a tutte le sue componenti la fruizione di professionalità specialistiche e accelerare il processo di cambiamento

- Realizzazione delle ulteriori due rilevazioni (trimestri luglio-settembre e ottobre-dicembre 2005) nelle quaranta sedi

- Costituzione di tre gruppi di lavoro (dicembre 2005):

1. Gruppo revisione analisi organizzativa: *Bologna, Chieti, Napoli, Palermo, Taranto e Verona*, aperto al contributo di tutte le 40 Prefetture-UTG partecipanti al progetto. Dalla revisione deriverà un primo aggiornamento dei processi gestiti dalle strutture territoriali che, posti in relazione con quelli censiti nei Dipartimenti, saranno utilizzati anche ai fini della formulazione delle previste proposte di revisione delle missioni istituzionali attualmente facenti capo al Ministero dell'Interno

2. Gruppo reingegnerizzazione: *Benevento, Enna, L'Aquila, Reggio Emilia, Roma e Torino*. Prenderà in esame i processi emersi come particolarmente critici dalle rilevazioni effettuate e formulerà proposte di reingegnerizzazione del processo ovvero, se del caso, di revisione normativa

3. Gruppo parallelizzazione del processo di controllo di gestione con quello di valutazione dei dirigenti non generali: *Cagliari, Cosenza, Enna, Imperia, L'Aquila, Venezia*. Il gruppo in questione verificherà sul campo la coerenza tra il sistema di controllo di gestione e la valutazione annuale dei risultati raggiunti dai dirigenti non generali

- Collaborazione stabile con la Direzione Centrale delle Risorse Finanziarie e Strumentali del Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali, che sta conducendo un progetto "complementare" presso le stesse sedi per l'introduzione della contabilità economico-analitica nelle Prefetture-UTG. Al momento la collaborazione si sta esprimendo sul manuale operativo di recente prodotto dalla citata Direzione centrale (dicembre 2005 - gennaio 2006) e sulla gestione comune di seminari destinati ai dirigenti delle strutture centrali (22 dicembre 2005; 26 e 30 gennaio 2006), appartenenti a tutte le carriere presenti nell'amministrazione.

Dipartimenti

- Definizione del modello teorico di controllo di gestione presso il Dipartimento dei Vigili del Fuoco, del Soccorso Pubblico e della Difesa Civile nell'ambito del citato progetto sperimentale "Governance" (marzo-giugno 2004)

- Condivisione del modello con tutti i Dipartimenti (settembre-novembre 2004)

Pianificazione e controllo

- Predisposizione di piani di azione omogenei dipartimentali a seguito dell'emanazione della Direttiva 2005, con tempistica "personalizzata" (marzo 2005)
- Definizione della struttura di progetto (agosto 2005), integrata dalla struttura di missione di cui si è detto
- Riunioni interdipartimentali di approfondimento e raccordo su temi comuni: sistema informativo automatizzato di supporto, protocollo informatico e contabilità economico-analitica per centri di costo (giugno-settembre 2005)
- Realizzazione dell'analisi organizzativa (definizione macroprocessi/subprocessi/attività elementari/prodotti) nei Dipartimenti (completati entro dicembre i processi finali) e del sistema di indicatori (in corso di ultimazione)

Le finalità di integrazione perseguiti:

con la pianificazione strategica e operativa

- Il CdG, sistematizzando i flussi informativi, fornisce ai vertici amministrativi elementi conoscitivi per calibrare gli obiettivi annuali di miglioramento su esigenze reali e strumenti per verificare gli esiti degli interventi
- Agevola l'individuazione delle soluzioni organizzative più efficaci e consente la diffusione delle pratiche migliori
- Favorisce, a regime, l'integrazione tra pianificazione economico-finanziaria e amministrativa e, quindi, migliora la valutazione e il controllo strategico

con la valutazione dei dirigenti

- il CdG consente di "parallelizzare" la pianificazione gestionale operativa ed il monitoraggio dei risultati gestionali delle Prefetture-UTG con la valutazione dei dirigenti, ancorando la valutazione dei dirigenti medesimi ad elementi oggettivi

Le linee di ulteriore sviluppo del sistema previste nel 2006

Entro l'anno, secondo le intese già raggiunte con i Dipartimenti, saranno realizzati:

- il sistema informativo automatizzato di supporto al controllo di gestione e alla valutazione strategica (modalità obbligata: riuso) e l'omogeneizzazione del protocollo informatico (scelte coerenti al centro e sul territorio)
- esempi prototipici di *reengineering*
- d'intesa con i Capi Dipartimento, sperimentazione delle rilevazioni a livello centrale e l'estensione del progetto alle restanti strutture territoriali (analisi

organizzativa su una questura pilota e su un comando provinciale dei Vigili del Fuoco)

- l'estensione del progetto alle restanti Prefetture-UTG
- adeguate forme di comunicazione interna e formazione (sito Uffici di diretta collaborazione; forum di discussione, seminari, anche in sede locale)

Il sistema di valutazione dei dirigenti

• Il sistema unitario di valutazione della dirigenza non generale del Ministero dell'Interno (carriera prefettizia, di polizia, dei vigili del fuoco e contrattualizzata) in vigore dal 1999, è stato oggetto di due successivi interventi di revisione tendenti ad una sua semplificazione, di cui l'ultima è stata approvata nel marzo 2005 per la valutazione dell'attività degli anni 2003-2004.

• Il SECIN ha fornito il proprio contributo metodologico agli Uffici dipartimentali di supporto alla valutazione dei dirigenti non generali di tutte le carriere presenti nell'Amministrazione, ai fini di assicurarne la coerenza con il graduale sviluppo del sistema di controllo di gestione, gettando le basi per il monitoraggio degli esiti della valutazione per gli anni 2003 e 2004, al momento dal solo punto di vista del valutato. In quanto riferito ad annualità già trascorse, detto monitoraggio verterà necessariamente sull'acquisizione di una serie storica di dati e di informazioni, la cui griglia è in corso di definizione con i competenti Uffici di valutazione dipartimentali.

• In tale contesto ed al fine di poter disporre, comunque, di informazioni più significative sotto il profilo della coerenza della valutazione con la sistematica generale del sistema di controllo interno, il SECIN ha in corso un obiettivo che, tenuto conto dello stato di avanzamento del nuovo processo di pianificazione e controllo e del progetto "Controllo di gestione per i Dipartimenti e le Prefetture-UTG", intende sperimentare, nell'anno 2006 e in contesti limitati, la parallelizzazione della valutazione stessa con il processo annuale di pianificazione e controllo.

• Il SECIN ha elaborato, infine, una proposta di sistema di valutazione per la dirigenza generale, con priorità per i dirigenti contrattualizzati.

Il rapporto di legislatura del Comitato Tecnico Scientifico per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle Amministrazioni dello Stato

(*a cura del Servizio di Controllo Interno*)

Il Comitato Tecnico Scientifico per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle Amministrazioni dello Stato ha recentemente elaborato il rapporto di legislatura sullo stato dei controlli interni nei Ministeri, fornendo un quadro dello sviluppo del sistema dei controlli interni e tracciando le prospettive di una tendenziale evoluzione del sistema.

Sono stati, in particolare, posti in evidenza, in base a specifici parametri presi in considerazione per i diversi tipi di controllo, i miglioramenti conseguiti nella legislatura nel rafforzamento della sistematica generale dei controlli, che vanno in parallelo con l'azione di indirizzo svolta dal Comitato Tecnico Scientifico, e le principali criticità tuttora esistenti.

Il Ministero dell'Interno, in base ai diversi parametri presi in considerazione, si colloca generalmente nella fascia medio/alta.

a) VALUTAZIONE E CONTROLLO STRATEGICO

Miglioramenti registrati

Il Comitato evidenzia i seguenti progressi registrati nella pianificazione strategica:

- il sistema di controllo strategico può ritenersi a regime in molte Amministrazioni (Economia e Finanze, Difesa, Infrastrutture e Trasporti, Interno, Giustizia, nonché, sia pure in posizione differenziata, Lavoro e Politiche sociali, Comunicazioni e Salute);
- l'evoluzione positiva del ruolo dei Servizi di controllo interno (SECIN) ha determinato, a sua volta, un progresso rilevante del processo di programmazione strategica, con riferimento, in particolare, ai seguenti aspetti:
 - coerenza tra programmazione strategica e programmazione di Governo
 - livello di coerenza interna e selettività della struttura di obiettivi
 - completezza dell'articolazione della direttiva ministeriale

Pianificazione e controllo

- correttezza terminologica
- ruolo attivo del SECIN;
- *un miglioramento generalizzato è quello che concerne le note preliminari.* Tutte le note preliminari descrivono puntuamente le missioni istituzionali e gli obiettivi strategici delle amministrazioni;
- più selettivo è stato invece il miglioramento con riguardo al coinvolgimento del Ministro nel processo (Difesa, Interno, Giustizia, Infrastrutture, Lavoro e Comunicazioni), alla continuità tra le priorità politiche definite nel 2005 e quelle concernenti il 2006 (Difesa, Infrastrutture, Lavoro e Giustizia) e all'uso dei valori-obiettivo degli indicatori (Infrastrutture e Giustizia);

Principali criticità:

Il Comitato tecnico scientifico rileva le seguenti criticità:

- *mancato raccordo della programmazione strategica con la programmazione finanziaria,* con la conseguenza che la ripartizione delle risorse viene effettuata in assenza della programmazione strategica, perdendo in buona misura la sua capacità di impatto (*solo presso Infrastrutture e Difesa l'atto di indirizzo della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 27 dicembre 2004 ha trovato piena attuazione, dando luogo ad atti di indirizzo contenenti anche i criteri utili per l'allocazione delle risorse in sede di formazione dello stato di previsione del Ministero*);
- *durata del periodo di riferimento degli obiettivi strategici,* che sin qui è stata incentrata sull'annualità (peraltro espressamente prevista dall'art. 14 del decreto legislativo n. 165/2001, con riferimento alla direttiva ministeriale). Il Comitato Tecnico Scientifico ritiene necessario imprimere al processo di programmazione un orientamento al lungo periodo. Un'utile innovazione potrebbe essere quella di prevedere l'emanazione, subito dopo l'assunzione delle funzioni, di una direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri, contenente gli indirizzi per la predisposizione delle direttive ministeriali per l'intera durata della legislatura. La direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri dovrebbe recepire, con i necessari adeguamenti, il Programma di Governo, oggetto della fiducia delle Camere. Annualmente il Presidente del Consiglio dovrebbe emanare una direttiva di aggiornamento, ridefinendo, sulla base dei risultati conseguiti, gli obiettivi per il periodo residuo della legislatura, conformemente al meccanismo programmazione, controllo, riprogrammazione;
- *composizione dei SECIN:* il Comitato ritiene auspicabile che in occasione della costituzione dei nuovi SECIN sia avvertita l'esigenza di assicurare composizione e professionalità adeguate degli stessi, attraverso il bilanciamento di professionalità interne/esterne e professionalità giuridico-amministrative ed economiche, organizzative e gestionali;
- *mancata soluzione del tema di obiettivi comuni a diverse amministrazioni:* il problema non è secondario in quanto l'attuale prassi pregiudica la

realizzazione delle priorità politiche trasversali, che proprio in quanto tali rivestono maggiore rilevanza;

– *difficoltà nel definire valori quantitativi di obiettivi strategici*, elemento che incide negativamente sulla possibilità di introdurre sistemi adeguati di monitoraggio e valutazione.

Altre criticità afferenti a singole amministrazioni:

- la scarsa valenza strategica della programmazione;
- l'individuazione e misurazione degli indicatori di impatto riferiti agli obiettivi strategici;
- *la non chiara distinzione tra l'attività di monitoraggio*, tesa a rilevare il valore degli indicatori, e *la valutazione dei risultati*, che mira anche ad identificare le cause delle anomalie ed a proporre soluzioni.

Persistono, infine, difficoltà nel processo di pianificazione strategica di alcuni Ministeri (*Beni e Attività Culturali, Istruzione, Università e Ricerca, Politiche agricole e forestali, Ambiente e Tutela del territorio*), pur con segnali di miglioramento nel 2005.

b) CONTROLLO DI GESTIONE

La situazione attuale: la disponibilità di sistemi di controllo di gestione

Il Comitato rileva che la situazione che caratterizza oggi i controlli di gestione è profondamente mutata e migliorata rispetto all'inizio della legislatura. La direttiva dello stesso Comitato Tecnico Scientifico del 27 dicembre 2004 ha avuto un buon impatto, tanto che tutti i Ministeri hanno sviluppato un sistema di controllo di gestione conforme ai requisiti minimi prescritti.

b. 1) Stato di avanzamento dei sistemi di controllo di gestione nelle diverse amministrazioni:

- quattro Ministeri hanno in corso un'estesa sperimentazione del sistema di controllo di gestione (*Difesa, Beni e Attività Culturali, Interno e Attività Produttive*);
- tre Ministeri hanno un sistema di controllo di gestione funzionante (*Giustizia, Infrastrutture ed Economia*)

b. 2) Caratteristiche dei sistemi adottati, o in via di adozione, nelle singole amministrazioni, con riferimento ai requisiti del sistema individuati dall'art. 4 d.lgs. n. 286/99:

- tutti i Ministeri hanno definito una o più unità organizzative responsabili dell'attivazione del controllo di gestione;
- i SECIN sono sempre coinvolti, coerentemente con le esigenze di coordinamento raccomandate dal Comitato;
- tutte le amministrazioni adottano un piano dei conti conforme al d.lgs. n. 279/97; quanto ai livelli del controllo, in via generale si privilegiano 3 livelli nelle strutture Dipartimentali (*Ministero, Dipartimento e Direzione generale*) e due nelle altre (*Ministero e Direzione generale*). Il MEF opera a quattro livelli di profondità;

Pianificazione e controllo

- sussistono sistemi a soli costi diretti (*Interno e Giustizia*) e soluzioni più complesse, a costo pieno, in cui a ciascuna unità organizzativa e a ciascun prodotto viene allocata, proporzionalmente a un parametro (normalmente il personale impiegato in ciascuna unità organizzativa), anche una quota dei costi generali;
- tutti i Ministeri presentano una rilevazione dei costi effettivi delle risorse; nel 50% dei casi alla valorizzazione a consuntivo si accompagna una valorizzazione a preventivo, che può consentire una valutazione di efficienza;
- le definizioni di prodotto non sono standardizzate e ciò rende difficile una comparazione tra le diverse scelte. Tuttavia può essere utile ricondurre i possibili “prodotti” a tre tipologie fondamentali:
output - risultato del singolo atto amministrativo
attività/processo - intero procedimento amministrativo
macroprocesso o missione - insieme di attività/processi che rispondono a una stessa funzione di governo

(Il sistema Interno fa riferimento al modello macroprocesso/processo/attività elementari/prodotto)

- solo quattro Ministeri (*Comunicazioni, Infrastrutture, Attività Produttive ed Economia*) specificano puntualmente gli indicatori di prestazione utilizzati; negli altri casi, i progetti e i manuali del controllo di gestione si limitano a definire la tipologia di misure scelte (*il Ministero dell'Interno, in realtà, ha individuato gli indicatori concreti di prestazione per tutti i processi delle Prefetture-UTG e dei Dipartimenti, prevedendo non solo indicatori di efficacia e di efficienza, ma anche di produttività, tempestività, giacenza e qualità*);
- la frequenza delle rilevazioni è di massima semestrale (*il SECIN Interno effettua rilevazioni quadrimestrali degli obiettivi della Direttiva e supporta, altresì, il monitoraggio degli obiettivi gestionali delle Prefetture-UTG*).

b. 3) Le modalità attuative

Di norma, i Ministeri hanno proceduto secondo tre modalità attuative:

- in modo sostanzialmente autonomo (*Comunicazioni, Difesa, Giustizia, Interno e Lavoro*). I risultati in questo caso dipendono dalle competenze del personale interno;
- affidando completamente l’attività a società di consulenza (*Beni Culturali e Attività Produttive*);
- attraverso una struttura interna, affiancata da consulenti esterni.

La soluzione ritenuta più adeguata dal CTS è quella della struttura interna, affiancata da una società di consulenza esterna.

b. 4) La domanda di sistemi di controllo di gestione

Quanto alla domanda di sistemi di controllo di gestione, cioè all’interesse della dirigenza dell’amministrazione a disporre e utilizzare dati del controllo di gestione, un’indagine condotta dal CTS presso i CRA ha distinto i Ministeri a diffuso interesse per il controllo (*Beni e Attività Culturali, Salute, Affari Esteri, Dife-*

sa, Interno, Giustizia, Istruzione, Università e Ricerca, Economia e Finanze) dai Ministeri con interesse parziale per il controllo (*Comunicazioni, Lavoro e Politiche sociali, Politiche agricole e forestali, Infrastrutture e Trasporti, Attività Produttive, Ambiente e Tutela del territorio*).

La relazione tra domanda e offerta ha consentito poi di evidenziare quattro gruppi di Ministeri:

- Ministeri ad alta potenzialità (*Difesa, Interno, Giustizia, Economia e Finanze, Beni e Attività Culturali*), caratterizzati da progetti avanzati e da interesse da parte della dirigenza. Qui è fondamentale che si arrivi nei prossimi mesi a una vera e propria istituzionalizzazione del sistema di controllo di gestione;
- Ministeri a bassa potenzialità (*Comunicazioni, Lavoro, Politiche Agricole e Forestali e Ambiente*) in cui la situazione è ancora embrionale e appare necessario uno sforzo "politico" consistente, traendo giovamento dalle esperienze di altre amministrazioni;
- Ministeri ove è prioritario agire sulla domanda, dove è necessario uno sforzo comunicativo, evidenziando i vantaggi della fruizione del sistema e i risultati già conseguiti in alcune aree del Ministero (*Attività Produttive e Infrastrutture*);
- Ministeri ove è necessario agire sull'offerta (*Affari Esteri, Salute e Istruzione*) dove è prioritario agire sull'offerta con un forte investimento nello sviluppo dei sistemi di controllo di gestione.

Considerazioni di sintesi:

Il Comitato sottolinea che i passi compiuti non possono essere sottostimati, ma non devono far ritenere che si sia avviato un processo destinato ad arrivare, in qualche anno, ad una maggiore managerializzazione della pubblica amministrazione. Si tratta, infatti, di risultati ancora fragili, talvolta episodici, che spesso dipendono dalla buona volontà e dalla competenza di un numero limitato di persone in ciascuna amministrazione.

Per sostenere nella prossima legislatura i controlli di gestione ed evitare pericolosi ritorni al passato, il Comitato ritiene opportuno:

- assicurare la massima stabilità normativa; è importante che eventuali interventi siano assistiti da accurata meditazione e derivino dai risultati finora raggiunti;
- studiare interventi di supporto ad ampio spettro (*formazione, consulenza, ecc...*) che costituiscano per le amministrazioni un'opportunità e non un obbligo;
- una precisa manifestazione di volontà da parte degli organi di vertice politico;
- assicurare la presenza di competenze adeguate all'interno di ciascun Ministero. La presenza anche di pochi esperti ha prodotto finora effetti importanti nello

Pianificazione e controllo

sviluppo di sistemi di controllo di gestione, anche ai fini dello sfruttamento adeguato delle consulenze esterne, che sono necessarie nella fase di sviluppo progettuale;

- assicurare il coordinamento delle diverse iniziative finalizzate al controllo di gestione in ciascun Ministero. In questo senso è essenziale il ruolo dei SECIN, anche ai fini della significatività dei dati del controllo di gestione ai fini del controllo strategico, in modo da fornire un "cruscotto direzionale" attraverso il quale il Ministro possa comprendere l'effettivo avanzamento degli obiettivi di Governo;

- continuare a trarre esperienza dalle *best practices*, passando da informazioni sull'"offerta" di controllo di gestione alla diffusione di informazioni sulla "domanda", e presentando casi che evidenzino come grazie alla presenza di sistemi di controllo di gestione si sia riusciti a lavorare meglio che in passato.

c) VALUTAZIONE DEI DIRIGENTI

Il Comitato sottolinea che alla diffusione dei sistemi di valutazione nei Ministeri, solo in parte si è accompagnata una reale disponibilità di sistemi alimentanti adeguati.

Oltre la metà dei Ministeri dispone di un sistema di valutazione formalizzato, e altri hanno approvato il progetto del sistema. Nella maggior parte dei casi sono state prese in considerazione entrambe le fasce dirigenziali.

Le valutazioni dei sistemi introdotti dovrebbero far riferimento a tre diversi assi di lettura:

1. qualità dei metodi di valutazione e dei processi di assegnazione degli obiettivi e di misura dei risultati;
2. effettivo utilizzo di questi strumenti da parte dei dirigenti e correttezza di tale utilizzo;
3. capacità dei sistemi di valutazione di incidere per il miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza complessiva del funzionamento delle amministrazioni.

Il Comitato ritiene di non poter ancora valutare tale ultimo aspetto - i sistemi sono tutti in fase ancora sperimentale - e fornisce giudizi ancorati ad elementi formali ed oggettivi sui primi due aspetti.

c. 1) I sistemi di valutazione utilizzati

Le caratteristiche generali dei sistemi di valutazione adottati o in corso di adozione sono, in generale, coerenti sia con gli standard internazionali che con le prescrizioni del d.lgs. n. 286/1999. La situazione è piuttosto omogenea anche con riguardo ai fattori considerati per la valutazione delle competenze organizzative. Nella totalità, o quasi, dei Ministeri sono prese in considerazione competenze tecnico professionali, relazionali ed organizzativo-gestionali. Solo in un quarto dei casi è presa in considerazione la capacità del dirigente di rispettare e far rispettare le regole.

c. 2) Il processo di valutazione

Differenze sussistono invece per il processo di valutazione, in quanto i Ministeri si distinguono per:

- presenza di un manuale operativo che definisca in modo puntuale i contenuti e gli strumenti delle diverse fasi e di schede di valutazione di utilizzo generale;
- presenza di una fase formalizzata di negoziazione iniziale degli obiettivi;
- monitoraggio intermedio dei risultati ottenuti ed eventuale ridefinizione degli obiettivi in seguito a una evoluzione imprevista del contesto esterno;
- coinvolgimento del valutato, attraverso la presenza, nella fase finale del processo, di una autovalutazione del risultato e di un colloquio di valutazione.

La differenza dei processi dimostra come la valutazione si trovi in stadi molto diversi nelle diverse amministrazioni. Il CTS ritiene grave la mancanza di un manuale operativo della valutazione in molti Ministeri, in quanto questo costituisce uno strumento essenziale per ridurre il rischio che diversi valutatori abbiano comportamenti molto differenti, generando quindi una percezione di iniquità del sistema. Altrettanto importante è ritenuto il colloquio finale di valutazione, che può anch'esso ridurre la percezione negativa dello strumento e contribuire a rendere la valutazione funzionale allo sviluppo del personale.

c. 3 L'utilizzo dei sistemi di valutazione

L'utilizzo dei sistemi di valutazione può essere ulteriormente approfondito sotto i seguenti profili:

- “copertura” della valutazione (*fasce dirigenziali cui viene applicata*). In molti Ministeri è stata fatta la scelta, condivisa dal Comitato, di procedere in modo sperimentale e/o parziale, partendo dai solo dirigenti di I fascia così da:
 - operare su una popolazione numericamente ridotta, i cui obiettivi vengono più facilmente desunti dalla direttiva ministeriale sull'azione amministrativa e la gestione;
 - assicurare una prima formazione alla valutazione nei dirigenti di I fascia che sono poi i valutatori dei dirigenti di II fascia.
- modalità di utilizzo da parte dei singoli CRA all'interno di ciascuna amministrazione. I titolari dei CRA dei vari Ministeri hanno evidenziato, attraverso una specifica analisi condotta dal CTS circa gli indicatori utilizzati per la valutazione, un aumento del ricorso a indicatori di tipo programmatico rispetto a quelli macro (*bilancio e budget economico*) preesistenti, con una buona correlazione con gli indicatori utilizzati per l'assegnazione e monitoraggio degli obiettivi;
 - i risultati della valutazione. Contrariamente alle possibili previsioni, la valutazione ha evidenziato un'adeguata articolazione delle fasce di punteggi in concreto attribuiti.

Considerazioni di sintesi

Il Comitato rileva che pur trovandosi la valutazione dei dirigenti in uno stadio sostanzialmente sperimentale, le Amministrazioni continuano a corrispondere

Pianificazione e controllo

alla dirigenza un'indennità di risultato, in modo normalmente generalizzato, con il rischio di:

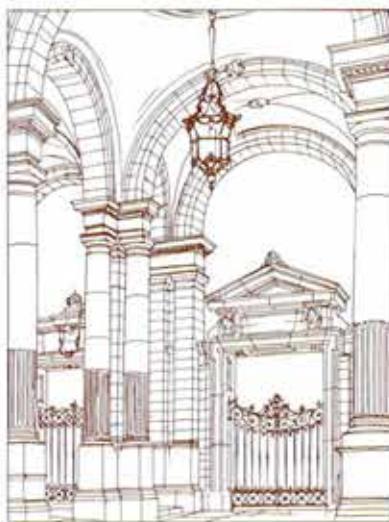
1. dare adito ad una percezione di iniquità e comportare un incremento ingiustificato della spesa pubblica;
2. vanificare la stessa possibilità di una trasformazione delle amministrazioni secondo i principi della responsabilizzazione, della programmazione e della gestione per obiettivi.

L'utilizzo corretto della valutazione richiederà, pertanto, nella legislatura appena avviata, interventi rivolti ad assicurare:

- il forte coinvolgimento dei vertici politici e amministrativi nel processo di valutazione, implementando una reale negoziazione degli obiettivi;
- la scelta di indicatori il più possibile oggettivi di valutazione;
- la garanzia della correttezza della valutazione.

Si tratta di elementi che riguardano più il processo che il sistema di valutazione. In Amministrazioni in cui la valutazione deve essere ancora interiorizzata, il Comitato valuta poco opportuno ricorrere subito a sistemi estremamente completi, ma anche molto complessi, ritenendo invece più adeguata, inizialmente, la scelta di sistemi più semplici.

RELAZIONI
PARLAMENTARI



L'attività di sindacato ispettivo parlamentare nel primo quadrimestre del 2006: raffronti con la precedente legislatura

Franca Triestino

Il 27 aprile scorso si sono conclusi i lavori della XIV legislatura e, inevitabilmente, l'attività di sindacato ispettivo svolta nel quadri mestre in esame ha risentito, per lo meno sul fronte degli interventi in Parlamento, del clima di fine lavori che vede da sempre un'accelerazione dell'iter di approvazione dei provvedimenti legislativi pendenti e una contrazione dello svolgimento delle interpellanze e delle interrogazioni.

Nonostante ciò, alcuni eventi sono stati talmente eclatanti da non poter non essere discussi in Parlamento. È il caso degli incidenti avvenuti presso il Consolato italiano di Bengasi a seguito della pubblicazione di vignette satiriche ritenute offensive del sentimento religioso musulmano. Alle comunicazioni¹, svolte il 22 febbraio, in seduta congiunta, presso le Commissioni prima e terza della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica, dai Ministri degli Affari Esteri e dell'Interno, è seguito un ampio dibattito al quale hanno partecipato tutte le forze politiche. Gli interventi svolti nel corso della seduta sono stati di grande interesse perché hanno toccato i complessi aspetti della vicenda senza trascurare la ricostruzione dei fatti e l'analisi approfondita dei rischi derivanti da una possibile strumentalizzazione da parte del terrorismo islamista delle diversità religiose e culturali.

Il Ministro è poi intervenuto presso l'Assemblea della Camera dei Deputati per rispondere a tre interrogazioni a risposta immediata² concernenti, rispettivamente, la surroga e la sostituzione di consiglieri comunali dimissionari ad Arezzo, le iniziative per garantire il sereno svolgimento delle Olimpiadi invernali di Torino e, da ultimo, le misure per garantire la sicurezza dei cittadini e la libertà di espressione nel corso della campagna elettorale.

Il tema elettorale torna anche nella discussione delle mozioni presentate sia alla Camera dei Deputati che al Senato della Repubblica³ concernenti l'esenzione

¹ Seduta congiunta I Commissione Camera - I Commissione Senato - 22 febbraio 2006.

² Camera dei Deputati - 8 febbraio 2006 - Interrogazioni nn. 3-05347 dell'On.le Nannicini; n. 3-05348 dell'On.le La Russa e n. 3-05349 dell'On.le Biondi.

³ Mozioni nn. 1-00373 dei Sen.rni Marini, Brutti e altri e n. 1-00513 dell'On.le Violante ed altri.

Relazioni parlamentari

zione dalla raccolta delle firme per la presentazione delle candidature alle elezioni politiche per i partiti o i gruppi che abbiano dimostrato una reale rappresentatività (essendosi costituiti in gruppi parlamentari o, se collegati in coalizione ad almeno due partiti o gruppi con tale requisito, avendo ottenuto un seggio nelle ultime elezioni europee). Le mozioni, discusse rispettivamente il 1° febbraio al Senato e il 2 successivo alla Camera, sono state entrambe respinte dalle Assemblee.

Analogo argomento, ma con riferimento ai gruppi politici rappresentativi di minoranze linguistiche, è stato affrontato il 26 gennaio 2006 con una interrogazione a risposta immediata⁴, presentata presso la prima commissione della Camera dei Deputati, alla quale ha risposto il Sottosegretario d'Ali.

Nello stesso giorno, al Senato della Repubblica, il Sen.re d'Ali ha risposto a un'interpellanza con procedimento abbreviato sui problemi interpretativi collegati alla nuova legge elettorale⁵.

Passando ora all'analisi della produttività dell'Ufficio Relazioni Parlamentari, la fine della legislatura consente di fare un raffronto con l'attività svolta nella XIII legislatura. Come esplicato nelle tabelle indicate, negli ultimi cinque anni il trend si è mantenuto intorno al 50% delle risposte totali fornite, con punte intorno al 56% nel settore delle risposte scritte e di circa il 62% se si considerano anche gli atti di sindacato ispettivo rivolti al Ministero dell'Interno e ad altre Amministrazioni.

La precedente legislatura invece, si era chiusa con un trend di attività totale pari al 17% che scende al 13% per le risposte scritte e sale al 21% se si considerano anche gli atti rivolti alle altre Amministrazioni⁶.

⁴ Camera dei Deputati-I commissione -Interrogazione n.5-05131 dell'On.le Zeller.

⁵ Senato della Repubblica - interpellanza n. 2-00816 del Sen.re Fabris.

⁶ I dati relativi alla XIII legislatura sono stati pubblicati nel n. 1 di Itinerari interni pag.104 e segg..

Sindacato ispettivo parlamentare

ATTI SINDACATO ISPETTIVO DALL'INIZIO DELLA LEGISLATURA
ALLA DATA DEL 28/04/2006

	Rivolti al Ministero dell'Interno	Svolti	%
Mozioni *	19	9	47,36
Interpellanze	409	157	38,38
Interrogazioni orali	1113	399	35,84
Interrogazioni scritte	4155	2332	56,12
Interrogazioni orali in Commissione	260	49	18,84
Risoluzioni	1	1	100,0
Risoluzioni in Commissione	19	0	0
TOTALI	5976	2947	49,31

*Atti di indirizzo

Comunicazioni informative	40
Audizioni	22

	Rivolti ad altre Amministrazioni e al Ministero dell'Interno	Elementi inviai altri Ministeri	%
Mozioni *	131	94	71,75
Interpellanze	298	247	82,88
Interrogazioni orali	493	398	80,73
Interrogazioni scritte	1872	1701	90,86
Interrogazioni orali in Commissione	132	121	91,66
Risoluzioni	0	0	0
Risoluzioni in Commissione	61	41	67,21
TOTALI	2987	2602	87,11

*Atti di indirizzo

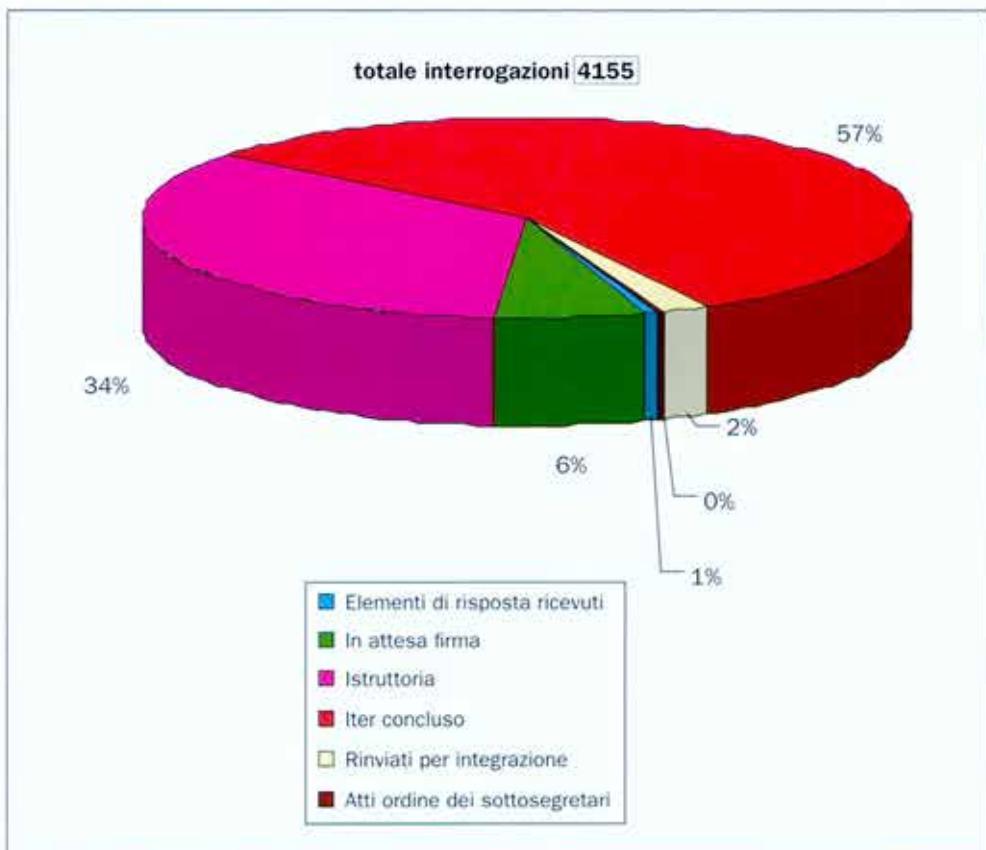
Relazioni parlamentari

RIEPILOGO ATTI SVOLTI

Totali atti rivolti al Ministero dell'Interno e ad altre Amministrazioni	TOTALI	Totali atti svolti e totali elementi inviai altri Ministeri	TOTALI	%
5976+2987	8963	2947+2602	5549	61,91

STATISTICA INTERROGAZIONI A RISPOSTA SCRITTA ALLA DATA DEL 28.04.2006

ELEMENTI DI RISPOSTA RICEVUTI	27
IN ATTESA DI FIRMA	267
ISTRUTTORIA	1426
ITER CONCLUSO	2337
RINVIAI PER INTEGRAZIONE	87
ATTI ORDINE DEI SOTTOSEGRETARI	11



Comunicazioni sugli incidenti presso il Consolato italiano di Bengasi

Giuseppe Pisani e Gianfranco Fini

SENATO DELLA REPUBBLICA – RESOCONTO STENOGRAFICO DELLA SEDUTA DELLE COMMISSIONI 1^a E 3^a RIUNITE

Mercoledì 22 febbraio 2006

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca le comunicazioni del Ministro degli affari esteri Fini e del Ministro dell'interno Pisani sui recenti incidenti presso il consolato italiano di Bengasi.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta sia l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso sia la trasmissione radiofonica e televisiva, nonché la trasmissione televisiva attraverso il canale satellitare del Senato e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non si fanno osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il proseguo dei lavori.

Avverto inoltre che la pubblicità della seduta odier- na è assicurata anche attraverso il resoconto stenografico a pubblicazione immediata.

Ringrazio il Ministro Fini e il Ministro Pisani per la loro presenza, i presidenti Bruno, Selva, il vice presidente Castagnetti e tutti i colleghi della Camera e del Senato presenti in quest'Aula.

Vorrei fare una breve premessa sulle modalità organizzative della procedura in corso. La riunione delle Commissioni congiunte di oggi avrà inizio con le comunicazioni di ciascun Ministro, alle quali potranno seguire gli interventi, con le eventuali domande, dei senatori e dei deputati.

Ricordo che l'Assemblea della Camera dei deputati riprenderà i propri lavori a partire dalla ore 15 con votazioni. Pertanto, in considerazione del limitato tempo disponibile, ciascun Gruppo parlamentare potrà svolgere un intervento eventualmente articolato in rappresentanza di ciascun ramo del Parlamento, la cui durata non dovrà superare complessivamente i cinque minuti per consentire ai Ministri di replicare. Per Gruppo parlamentare si intende gruppo politico e il

tempo di cinque minuti è flessibile ma non estensibile oltre una certa misura.

Nel caso di un elevato numero di richieste, ulteriori interventi potranno essere svolti anche dopo la replica dei Ministri. Invito pertanto i Gruppi a indicare, mentre i Ministri svolgono le loro considerazioni, i nominativi dei Colleghi che interverranno agli Uffici di segreteria.

Do ora la parola al ministro Fini.

FINI. Vice presidente del Consiglio dei Ministri e Ministro degli affari esteri. Signor Presidente, onorevoli Senatori, onorevoli Deputati, credo sia doveroso iniziare il mio intervento con una ricostruzione dei fatti per forza di cose comunque sommaria, o meglio approssimativa, perché, come sapete, gli incidenti scoppiati a Bengasi venerdì sono proseguiti anche nella giornata di sabato. Successivamente svolgerò alcune considerazioni politiche su quanto è accaduto.

Cominciamo dai fatti: con un breve preavviso l'Ufficio del protocollo di Bengasi aveva informato il consolato generale d'Italia che venerdì 17 febbraio si sarebbe svolta una manifestazione organizzata dall'Autorità sociale del popolo. Finalità dichiarata della manifestazione era quella di esprimere anche davanti al nostro consolato generale il dissenso dei cittadini di Bengasi circa la satira antimusulmana nel mondo occidentale.

Desidero rammentare incidentalmente che il consolato generale d'Italia è l'unica rappresentanza europea in Cirenaica. Sono presenti a Bengasi anche rappresentanze consolari di Polonia e Bulgaria che però non sono operative.

Appresa la notizia della manifestazione, la nostra ambasciata a Tripoli si era immediatamente attivata presso le competenti autorità libiche per sensibilizzarle sulla necessità di seguire da vicino lo svolgimento

Relazioni parlamentari

della manifestazione ed assicurare una rafforzata protezione del nostro consolato generale. La manifestazione, alla quale hanno partecipato inizialmente circa 150 persone, ha avuto inizio nel pomeriggio del 17 febbraio, dopo la rituale preghiera del venerdì, sotto il controllo di un dispiegamento di forze di polizia inizialmente ritenuto più che adeguato. Successivamente sono confluiti nel corteo di protesta altri due gruppi di manifestanti di numero più consistente che hanno dato l'avvio ai disordini con lancio di pietre sia contro gli agenti di polizia libici sia contro l'edificio del consolato generale. In questa occasione sono stati scanditi slogan antiitaliani che facevano riferimento, tra l'altro, anche al ministro Calderoli. La polizia ha quindi fatto uso di lacrimogeni e in un primo momento è riuscita a tenere la dimostrazione sotto controllo. La situazione invece è repentinamente degenerata con il secondo assalto dei manifestanti che, oltre a ripetere il lancio di pietre, hanno incendiato sia le automobili site nel parcheggio recintato del consolato generale sia la porta d'ingresso dell'edificio stesso, senza peraltro riuscire a sfondarlo. Gli scontri con la polizia libica, come è noto, sono stati estremamente violenti e hanno provocato ad oggi 14 vittime e numerosi feriti tra i dimostranti, oltre a ingenti danni materiali. Tra le vittime, secondo fonti ufficiali libiche, vi sarebbero anche cittadini di altri Paesi. Nel frattempo il nostro ambasciatore a Tripoli Francesco Trupiano si era immediatamente messo in contatto con il ministro degli esteri libico Shalgam, il quale aveva condannato le violenze in corso ed assicurato che le autorità libiche avrebbero fatto tutto il possibile per salvaguardare l'incolumità del personale, della sede consolare e delle abitazioni dei dipendenti. L'ambasciatore Trupiano aveva avuto anche modo di incontrare il ministro dell'interno libico Mabruk, poi sospeso dall'incarico.

Nelle ore successive all'assalto le Autorità libiche hanno provveduto all'evacuazione del console generale Pirello e del personale che si trovava all'interno del consolato generale, consentendone il trasferimento in luogo sicuro, luogo dove sono stati raggiunti dal resto del personale e dalle loro famiglie che sempre le autorità libiche avevano prelevato dai rispettivi domicili. Alle ore 2.30 del mattino nella notte tra venerdì e sabato tutto il personale è partito alla volta di Tripoli, ad eccezione del console generale, di un suo collaboratore di ruolo e degli impiegati locali.

Nel pomeriggio di sabato 18 i disordini a Bengasi sono proseguiti e le forze di polizia, che a quel punto avevano deciso di lasciare sfogare i dimostranti per evitare nuovi scontri cruenti, non sono riuscite a con-

tenerli. La sede del consolato generale è stata in parte incendiata ed è stata totalmente saccheggiata. Sono stati presi di mira dai manifestanti anche l'ospedale civile, dove si trovavano vittime e feriti, il palazzo della previdenza sociale, la chiesa cattolica e altri edifici. Nella stessa giornata del 18 febbraio il presidente del Consiglio Berlusconi ed il leader Gheddafi hanno avuto una lunga ed amichevole conversazione telefonica. Il leader libico ha espresso rammarico per gli episodi di Bengasi mentre il presidente Berlusconi ha espresso profondo dolore per le vittime, ringraziando per l'intervento delle forze di polizia che ha consentito di portare in luogo sicuro il personale italiano. Le autorità libiche hanno assicurato piena collaborazione anche per il progressivo trasferimento a Tripoli dei connazionali; si tratta in particolar modo di dipendenti di aziende italiane e di religiosi che hanno accettato l'invito a lasciare Bengasi. È stato così possibile trasferire in luogo sicuro tutti gli italiani che avevano chiesto di lasciare la città.

Berlusconi e Gheddafi hanno convenuto, e lo hanno ribadito nei loro successivi contatti con l'ambasciatore Trupiano e con le autorità libiche, sia il primo ministro Ganem sia il vice ministro degli esteri Al Obeidi, sul fatto che il grave episodio non debba in alcun modo ripercuotersi negativamente sulle relazioni bilaterali e sul loro ulteriore sviluppo. L'Italia, come sanno gli onorevoli colleghi, ha tradizionalmente svolto un ruolo di sostegno alla Libia per aiutarla a risolvere le sue pendenze internazionali e a rientrare a pieno titolo nella comunità internazionale. La collaborazione italo-libica, come testimoniato dalla fruttuosa cooperazione nella lotta all'immigrazione clandestina e alle organizzazioni criminali, riveste importanza strategica anche per la sicurezza e per la stabilità nel Mediterraneo, nonché per il consolidamento del dialogo euro-africano. In ragione di ciò, il Governo si ritiene impegnato a proseguire l'intensa azione svolta in questi anni e ad adottare tutte le ulteriori possibili iniziative per dare nuovo impulso al partenariato Italia-Libia, assegnando priorità ad una duplice necessità.

In primo luogo, bisogna chiudere definitivamente il capitolo storico del passato coloniale, anche con ulteriori misure altamente significative, oltre a quelle già eseguite o in corso di esecuzione, da concordare con la parte libica, che diano il segno dell'amicizia tra i due popoli, rinnovando nel contempo l'invito alle autorità libiche a dare seguito concreto agli impegni sottoscritti, in particolar modo ai fini della concessione, senza limitazione e discriminazioni, dei visti ai profughi italiani. In secondo luogo, è necessario con-

tinuare a ricercare con la parte libica una soluzione accettabile del contenzioso economico sui crediti che vantano le aziende italiane, rappresentando nel tempo la necessità che si ponga termine alle discriminazioni tuttora vigenti sul piano normativo a danno della aziende italiane operanti in Libia.

Il quadro dell'ordine pubblico in Libia è ancora in via di assestamento.

A Bengasi e anche in altre città della Cirenaica, in particolare Tobruk, sono state organizzate manifestazioni di protesta poi degenerate.

Questi disordini hanno, dunque, probabilmente anche matrice e motivazioni non tutte immediatamente riconducibili alla pubblicazione delle vignette satiriche o ad intenti antitaliani in collegamento coi comportamenti del senatore Calderoli. È, però, verosimile che, senza i motivi offerti delle sue affermazioni, nonché dalla loro reiterazione con intenti apparsi provocatori, le manifestazioni difficilmente avrebbero preso di mira obiettivi italiani. Per questo motivo, ad avviso del Governo, le dimissioni del ministro Calderoli erano un atto doveroso e gli va riconosciuta la sensibilità istituzionale e politica di averle presentate.

Ciò detto, va ricordato che il problema principale che in queste settimane è venuto alla luce in tutta la sua drammaticità non sta nelle dichiarazioni dell'ex Ministro, discutibili o meno che siano, e non sta nemmeno nelle vignette danesi, discutibili o meno che siano: il vero problema sta nell'ondata di violenza globale che è stata scatenata dall'integralismo islamista, di cui quello di Bengasi non è stato che un episodio, anche se particolarmente drammatico e sanguinoso. Mi riferisco alle manifestazioni che hanno avuto e stanno avendo luogo dall'Indonesia al Pakistan, dalla Nigeria all'India, sino al cuore della stessa Londra, dove il 40 per cento della popolazione di fede musulmana dichiara di auspicare l'adozione della Sharia e il 20 per cento manifesta comprensione, se non approvazione, per gli attentati che hanno devastato la capitale britannica lo scorso mese di luglio.

Per un problema di questa profondità e di questa portata, non esistono ricette pronte né facili. Il Governo è profondamente e sinceramente convinto che bersagli e vittime di questa violenza siano innanzitutto alcuni Governi di Paesi musulmani e con loro la stragrande maggioranza silenziosa di credenti di fede islamica, che trovano anch'essi le vignette danesi di cattivo gusto se non offensive e respingono come inaccettabili le dichiarazioni di chi le difende

o le esalta, ma non per questo sentono la necessità di mettere a ferro e fuoco i simboli dell'Occidente e della cristianità e men che meno di dare la caccia agli infedeli. È questa maggioranza silenziosa di credenti nella fede islamica a poter porre un argine efficace alla violenza dei fondamentalisti, dei loro sobillatori e dei loro burattinai.

Ad avviso del Governo, l'unica strada per dar voce a questa maggioranza e per dare forza ed autorevolezza ai Governi, è quella del dialogo paziente, perseverante, costruttivo e responsabile; un dialogo senza pregiudizi, senza reticenze, ma anche senza paternalismo. Il ministro Pisani riferirà in dettaglio delle iniziative prese sul piano interno.

Sul piano delle relazioni internazionali, una politica intesa a rafforzare il dialogo e la cooperazione, senza circoscriverla al solo ambito economico e commerciale con i Paesi del bacino del Mediterraneo, ed in generale della Regione medio-orientale, è stata ed è la priorità assoluta del Governo. Ciò è avvenuto nell'ambito delle relazioni bilaterali con le frequenti missioni del presidente Berlusconi, del Ministro degli affari esteri e Senato della Repubblica XIV Legislatura – 7 –

Commiss. riun. 1^a e 3^a Senato e I e III Camera Resoconto Sten. (22 febbraio 2006) dello stesso ministro Pisani in Algeria, Tunisia, Marocco, Libia e negli altri Paesi dell'area, ed è avvenuto anche con il sostegno del nostro Governo alla candidatura turca all'ingresso nell'Unione Europea. Ciò è avvenuto nell'ambito europeo, dove è evidente che l'Italia ha un compito ed una responsabilità primaria nell'adoperarsi per dare contenuti adeguati al rapporto di partenariato che porta il nome di «Processo di Barcellona».

L'Unione Europea deve, infatti, avere maggiore consapevolezza circa la necessità di fornire risposte più tempestive ed efficaci al fanatismo integralista: risposte globali, che vadano oltre la pur indispensabile cooperazione economica: risposte che rafforzino nelle pubbliche opinioni arabi-musulmane un'idea di Europa che chiede il rispetto della sua identità perché a sua volta rispetta l'identità anche religiosa dei popoli degli Stati mediorientali; un'Europa impegnata attivamente e politicamente per garantire, ad esempio, il diritto palestinese ad uno Stato libero e sovrano con la stessa forza con cui riafferma il diritto alla sicurezza dello Stato d'Israele.

Infine, una precisazione per dovere di onestà e di completezza: in tutti i Paesi islamici le affermazioni di un Ministro della Repubblica italiana non potevano passare inosservate, come infatti è accaduto. Tutti hanno però capito, sin dall'inizio, che si trattava di opinioni personali del senatore Calderoli, che non

Relazioni parlamentari

rispecchiavano in alcun modo la posizione responsabile e costruttiva del nostro Governo. Del resto, del ruolo attivo del Governo italiano a favore del dialogo tra culture e religioni, ci ha dato pubblicamente atto lo stesso segretario di Stato vaticano, cardinale Sodano.

Una precisazione ulteriore a questo riguardo è comunque doverosa: quando il Governo parla di dialogo, non si riferisce ad un esercizio a senso unico, né tanto meno ad un esercizio supinamente svolto. Il rispetto della libertà religiosa significa infatti, per il Governo, rispetto della libertà di tutte le religioni, ad iniziare naturalmente da quella cristiana, che non è solo parte delle nostre radici, ma è componente insopprimibile della stessa identità dell'Italia e dell'Europa. L'Italia ha svolto e svolge a questo fine un'azione attiva e costante in tutti i pertinenti ambiti internazionali. Voglio ricordare ai colleghi che è stato su iniziativa del Governo italiano che le risoluzioni recentemente approvate dalle Nazioni Unite sull'eliminazione di ogni forma di intolleranza religiosa fanno oggi riferimento esplicito anche alla cristianofobia, accanto all'antisemitismo e all'islamofobia.

Infine, non sta certo a me dare consigli all'opposizione, che immagino non graditi e comunque so non essere richiesti: credo tuttavia che essa debba prestare attenzione a non cavalcare le violenze di Bengasi per un puro calcolo elettorale, perché in questo caso commetterebbe un errore uguale e contrario a quello rimproverato, a ragione, al senatore Calderoli.

In un momento delicato, come quello che non soltanto l'Italia sta vivendo, credo che si imponga a tutti l'obbligo di essere responsabili nelle parole e coerenti nei comportamenti. Guai se dovessimo dare ai fanatici che soffiano sul fuoco dell'odio tra le culture e le religioni l'impressione di poter trarre vantaggio a seguito delle nostre divisioni interne: non c'è campagna elettorale che possa giustificare una simile miopia.

La tradizionale politica italiana del dialogo con il mondo arabo-musulmano credo possa essere tanto più efficace nel futuro se potrà contare su un'autentica condivisione degli obiettivi e su una vera unità d'intenti tra le forze politiche.

PRESIDENTE. Ringrazio il Ministro Fini per la sua esposizione e do subito la parola al Ministro Pisani.

* **PISANI.** Ministro dell'interno. Onorevoli Presidenti, onorevoli Colleghi, ho detto più volte che il terrorismo islamista strumentalizza le diversità religiose e culturali per fini esclusivamente politici e di

conquista del potere. Di fronte allo scenario ormai descritto dal collega Fini, penso di poter dire con coerenza di analisi che è in atto, su vasta scala, un tentativo di strumentalizzare lo sdegno dei musulmani offesi nel loro sentimento religioso dalla pubblicazione delle famigerate vignette. All'operazione non sono estranee né le filiere del terrorismo internazionale, né circoli dell'estrema destra danese. Essa ha avuto ben quattro mesi di incubazione segnati, in particolare, dal tour di sensibilizzazione compiuto dall'imam danese Abu Laban presso ambienti e Governi interessati a fomentare lo scontro con l'Occidente per ragioni di politica interna ed estera. Il fine è, ancora una volta, quello di seminare divisioni, odio e violenze alla ricerca di uno scontro di civiltà che davvero prenderebbe corpo se cadessimo nella trappola di una reazione eguale e contraria, secondo la logica dell'occhio per occhio, dente per dente. Questo non esclude affatto risposte dure e richieste di riparazione proporzionate alle offese, specialmente da parte dell'Unione europea.

Dobbiamo peraltro ricordare, come sottolineava poc'anzi il ministro Fini, che il primo bersaglio dell'estremismo organizzato non sono gli occidentali crociati contro cui si scagliano le masse azzate, ma i Governi islamici considerati apostati perché si sono aperti alla comunità internazionale e al dialogo con le altre culture. Tutti questi Governi sono perciò da considerare, almeno potenzialmente, nostri naturali alleati.

In tale situazione ogni errore è grave e pericoloso e quando capita ad ogni errore bisogna porre riparo subito, con gesti chiari e assunzioni di responsabilità commisurate alle circostanze. Nel caso del ministro Calderoli ciò è avvenuto; le sue dimissioni meritano rispetto.

La posizione del Governo italiano su questo tema è netta, ben consolidata e anche largamente nota: non c'è provocazione, non c'è strumentalizzazione, non c'è aggressione che possa far venir meno la nostra volontà di dialogare nel rispetto reciproco con Governi e popoli che siano egualmente disposti al dialogo. Questa regola vale, a maggior ragione, per la convivenza all'interno delle nostre società di religioni e culture diverse.

È dunque chiaro che l'integrazione degli immigrati deve realizzarsi, pur senza assimilazione, sulla base di una reale condivisione dei nostri ordinamenti e delle nostre leggi. La società aperta è chiusa, ferreamente chiusa, agli intolleranti. Solo su questa base possiamo discutere proficuamente con l'Islam moderato, sia quello largamente maggioritario nelle comunità musulmane d'Italia, sia quello dei governi laici del-

la sponda meridionale del Mediterraneo e del Medio Oriente.

Il terrorismo islamista e l'estremismo politico che in questi giorni accendono le piazze sono nemici comuni. Li sconfiggeremo tanto più rapidamente quanto più sapremo coltivare queste alleanze con equilibrio e lungimiranza. In Italia abbiamo avuto un'ulteriore ed eloquente prova dei risultati che si possono raggiungere per questa via. Mi riferisco alla Consulta per l'Islam italiano che nella sua prima riunione al Viminale ha espresso unanime condanna – cito testualmente – «di tutte le offese arrecciate ai valori dell'Islam e di ogni altra religione rifiutando, nel contempo, qualsiasi forma di reazione illegale e violenta». In quella stessa occasione la Consulta ha raccomandato che eventuali manifestazioni di protesta si svolgessero in modo corretto e rispettoso delle leggi, lontano da ogni forma di strumentalizzazione. La dichiarazione è stata fatta propria dal Governo nel Consiglio dei ministri del 10 febbraio su proposta mia e del ministro Fini.

Ad oggi possiamo dire che nel nostro Paese non si registrano ripercussioni degne di nota, ad eccezione di una limitata circolazione – subito repressa – di volantini che invitavano a boicottare i prodotti italiani, danesi, norvegesi, spagnoli e tedeschi. Naturalmente, sebbene il tenore dei commenti e delle reazioni sia generalmente – come ho detto – improntato a moderazione, non possiamo escludere l'ipotesi di autonome iniziative di rivalsa, anche individuali, sia contro i simboli e le istituzioni degli Stati accusati di oltraggio all'Islam, sia contro l'Italia, che nell'ottica jihadista rappresenta il cuore dell'Occidente crociato alleato con gli Stati Uniti d'America.

Perciò il mio Ministero ha diramato una specifica allerta a tutti i suoi organismi periferici. Ribadisco, comunque, che fino ad ora nulla induce a previsioni pessimistiche per la sicurezza interna.

Nella collaborazione tra l'Italia e i Governi dell'Islam laico e moderato un ruolo di primaria importanza oggi è svolto proprio dalla Libia.

Con noi la Libia è impegnata nella lotta al terrorismo e, come noi, è un Paese esposto a fortissime correnti migratorie illegali e ai fenomeni criminali che le accompagnano, soprattutto da quando l'instabilità politica del Corno d'Africa e le terribili carestie della fascia subsahariana hanno accresciuto enormemente la pressione sugli oltre 4.500 chilometri delle sue frontiere desertiche.

Dopo l'inasprimento dei controlli spagnoli a Ceuta e Melilla, la Libia è diventata ancor di più l'imbuto

attraverso il quale transita gran parte dell'immigrazione clandestina diretta in Italia e in Europa dall'Africa, dal vicino Oriente e dal sub-continenti indiano. Eppure, nonostante l'ingigantirsi del fenomeno, sono certamente di grande rilievo i risultati dell'azione di contrasto svolta dalla Libia in stretta collaborazione con le nostre forze di polizia. Nell'ultimo anno infatti, secondo i dati forniti dal governo di Tripoli, 44.000 clandestini sono stati bloccati prima della partenza per l'Italia, 45 organizzazioni criminali sono state sgominate in loco e oltre 5.500 persone arrestate per reati connessi all'immigrazione clandestina.

Nello stesso periodo di tempo e per gli stessi reati qui in Italia, grazie anche alla collaborazione delle autorità libiche, sono state arrestate circa 2.800 persone e denunciate altre 7.000.

Voglio ricordare che la cooperazione italo-libica in materia di lotta al terrorismo, alla criminalità organizzata, al traffico di droga e alla immigrazione clandestina trova la sua origine in un accordo firmato a Roma il 13 dicembre 2000 ed entrato in vigore due anni dopo a seguito della ratifica del Parlamento. Per quanto riguarda l'immigrazione clandestina, l'accordo prevedeva la reciproca assistenza, lo scambio di informazioni sui flussi migratori e sulle organizzazioni criminali che li gestiscono e li sfruttano spietatamente. Nell'estate del 2003, sulla base dello stesso accordo, ho raggiunto ulteriori intese operative con il mio collega libico per rafforzare la lotta ai trafficanti di esseri umani e avviare un programma articolato di assistenza tecnica.

Peraltra, nella convinzione che il problema delle migrazioni potesse essere efficacemente affrontato solo con una più ampia collaborazione tra l'Europa e i Paesi africani, l'Italia si è impegnata a far sì che anche l'Unione, dopo la rimozione dell'embargo, nell'ottobre del 2004, avvisasse con il Governo libico una mirata collaborazione. Il Consiglio GAI ne ha definito le linee il 3 giugno 2005; successivamente il Consiglio europeo del dicembre scorso ha affermato il carattere prioritario dei programmi euro-libici nel contesto di un approccio globale euro-africano al problema migratorio.

Per dare seguito a tali decisioni, il 7 e l'8 febbraio scorso si è recata a Tripoli una rappresentanza della Commissione europea, che ha constatato la volontà libica di collaborare in modo concreto e si è impegnata dal canto suo a reperire le risorse necessarie. In quella occasione si è convenuto di intraprendere al più presto una serie di azioni per la lotta alle filiere criminali che organizzano i traffici dei clandestini dal-

Relazioni parlamentari

la Libia verso l'Europa, nonché per il controllo delle frontiere libiche, il soccorso in mare e nel deserto, la formazione delle locali forze di polizia. Una prima riunione del comitato congiunto euro-libico è prevista nel prossimo mese di aprile, in parallelo con una visita in Libia del vicepresidente Frattini.

Ricordo, infine, che la Commissione e il Parlamento europeo hanno riconosciuto la collaborazione bilaterale italo-libica come un utile modello su cui basare le iniziative comunitarie.

L'episodio di Bengasi ci ha dunque addolorati profondamente, perché riconosciamo nella Libia un Paese amico, un partner determinato nella lotta al terrorismo e alle organizzazioni criminali che trafficano in droga ed esseri umani. C'è dunque un impegno comune a combattere questi fenomeni che minacciano le nostre comunità nazionali, così come le minaccia l'estremismo politico che oggi sta speculando sulle offese arreicate alla religione islamica, in un malinteso esercizio della libertà di stampa. Ci accomuna, infine, la medesima convinzione che il dialogo tra religioni e culture sia la strada maestra per arrivare alla pacifica convivenza tra i popoli e tra i credenti di religioni diverse nelle società europee a forte immigrazione.

In questo spirito, due anni fa, la World Islamic Call Society, un'importante associazione libica di promozione culturale e assistenza umanitaria attiva a livello mondiale, ha tenuto per la prima volta una sessione del suo consiglio mondiale in Europa e più precisamente a Roma, ospite del Ministero dell'interno.

Il dialogo sarà anche lo strumento decisivo per l'appropriata integrazione degli immigrati nelle società europee, le quali – chiedo ancora un momento di attenzione agli onorevoli colleghi, ma l'argomento mi sembra di particolare rilevanza – registrano oggi la presenza al loro interno di circa 20 milioni di musulmani. Una presenza che, stando alle attuali tendenze demografiche, dovrebbe raddoppiarsi tra dieci anni, raggiungendo il 10 per cento dell'intera popolazione europea. L'aspetto ancora più rilevante, anche sotto il profilo della convivenza civile e di tutte le implicazioni di sicurezza, è che la crescita si verificherebbe soprattutto nelle grandi città, dove già oggi si registrano considerevoli minoranze musulmane: il 25 per cento della popolazione totale di Marsiglia e Rotterdam, il 15 per cento di Bruxelles, il 10 per cento di Londra, Parigi e Copenaghen.

Se consideriamo che queste percentuali raddoppiano se si fa riferimento alla sola popolazione giovanile sotto i 20 anni, è facile prevedere che molte città sono destinate a diventare, prima o poi, di maggioranza musulmana.

Guardando a questa prospettiva, durante il semestre di Presidenza italiana dell'Unione europea, mi sono impegnato a fondo contro molte resistenze per promuovere il dialogo tra persone di fedi diverse, considerandolo condizione indispensabile o quantomeno strumento prezioso per la coesione sociale in Europa e per la convivenza pacifica nel Mediterraneo.

Nacque così la «Dichiarazione europea sul dialogo inter-religioso», adottata poi dai Capi di Stato e di Governo e successivamente recepita sia dal piano di azione per la lotta al terrorismo, sia dalla dichiarazione congiunta tra l'Unione europea e gli Stati Uniti d'America ancora sul terrorismo internazionale.

Ho poi sviluppato questa azione anche sul piano interno, invitando con istruzioni precise tutte le prefetture a promuovere occasioni di dialogo tra le diverse comunità religiose, astenendosi doverosamente dall'interferire sui contenuti del dialogo.

L'istituzione della Consulta per l'Islam italiano è stata, dunque, la prima tappa di un cammino non breve, non facile, ma senza alternative.

In questo cammino il contrasto all'immigrazione clandestina, il buon Governo di quella regolare e l'integrazione sapiente degli immigrati nel tessuto economico e sociale del Paese segnano una sicura direzione di marcia.

Lo sviluppo della collaborazione con la Libia e del più ampio dialogo euro-africano collimano perfettamente, a mio avviso, con queste ineludibili esigenze della nostra politica interna. Su questa consolidata politica si basa l'appello lanciato ieri dal presidente Berlusconi al mondo islamico.

Onorevole Presidenti e onorevoli colleghi, concludo. Come testimonia la ricostruzione del ministro Fini, durante i fatti drammatici di Bengasi il Governo libico si è adoperato in ogni possibile modo per tutelare i nostri connazionali, sopportando anche il prezzo durissimo di 11 morti e numerosi feriti. Ora tocca a noi, Parlamento e Governo, fare in modo che il comune dolore per queste perdite serva a rafforzare il dialogo e il partenariato italo-libico.

PRESIDENTE. La ringrazio. Ministro Pisanu.

ORDINAMENTO
ELETTORALE



Le più recenti norme in materia elettorale

Angelo De Prisco

Nell'approssimarsi della scadenza elettorale, il decreto-legge 3 gennaio 2006, n. 1, convertito con modificazioni dalla legge 27 gennaio 2006, n. 22, senza alcuna interferenza nella disciplina del sistema o modello elettorale appena modificato, ha introdotto ulteriori disposizioni che attengono, sotto diversi aspetti, alle fasi del procedimento elettorale in senso stretto.

È una disciplina che fornisce adeguata copertura normativa a diverse esigenze, comunque, accomunate da un obiettivo comune: elevare la qualità democratica delle consultazioni elettorali attraverso, rispettivamente, l'ammissione al voto domiciliare per gli elettori intrasportabili afflitti da gravi patologie, l'effettuazione di una rilevazione informatizzata dello scrutinio finalizzata alla modernizzazione del procedimento elettorale, l'ammissione ai seggi di osservatori elettorali accreditati dall'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE), e l'ammissione al voto per corrispondenza in favore dei cittadini italiani residenti temporaneamente all'estero.

Il voto domiciliare per i cittadini infermi

Si prevede che gli elettori affetti da gravi patologie e che si trovino, presso la propria dimora, in una condizione di intrasportabilità e di dipendenza vitale da apparecchiature mediche, possano esercitare pienamente i propri diritti politici votando, grazie ad un meccanismo di raccolta domiciliare del voto. Senza tale modifica gli elettori in questione, in quanto intrasportabili e non ricoverati in case di cura dove si organizzano speciali seggi elettorali, sarebbero stati di fatto esclusi dalla possibilità di esercitare il proprio diritto di elettorato attivo.

Il voto dovrà essere raccolto, durante le ore in cui è aperta la votazione, dal presidente dell'Ufficio elettorale di sezione nella cui circoscrizione è ricompresa la dimora dell'elettore che ne avrà fatto richiesta, e ciò avverrà con l'assistenza di uno degli scrutatori del seggio e del segretario, alla presenza dei rappresentanti di lista che ne facciano richiesta.

La rilevazione informatizzata dello scrutinio

Per le elezioni politiche del 2006 si prevede lo sviluppo del progetto di conteggio informatizzato del voto già avviato sperimentalmente in occasione delle con-

Le più recenti norme

sultazioni amministrative ed europee del 2004 e delle elezioni regionali del 2005. Tale fase di sviluppo del progetto contiene, però, rispetto alle sperimentazioni passate un significativo elemento di novità. Si fa riferimento al riconoscimento e alla definizione della presenza, del ruolo e dell'attività dell'operatore informatico all'interno dell'ufficio elettorale di sezione, in modo che il presidente nello svolgimento dello scrutinio debba, tra le varie attività svolte dai componenti del seggio, tener conto delle esigenze connesse alle modalità operative della rilevazione informatizzata. L'operatore informatico è individuato dal Ministro per l'innovazione e le tecnologie tra i cittadini italiani elettori, in possesso delle necessarie competenze tecniche.

La rilevazione informatizzata si affiancherà, quindi, allo scrutinio tradizionale e si effettuerà nelle sezioni elettorali individuate con decreto del Ministro dell'Interno di concerto con il Ministro per l'innovazione e le tecnologie. Il progetto riguarderà 12.680 sezioni delle regioni Lazio, Sardegna, Puglia e Liguria.

Il presidente dell'ufficio elettorale di sezione, a conclusione dello scrutinio, validerà gli esiti della rilevazione informatizzata ove essi corrispondano a quelli ottenuti con lo scrutinio "cartaceo". Viceversa, in caso di discordanza tra i risultati, il presidente, senza procedere ad ulteriori verifiche, provvede agli adempimenti previsti dalla legge, tenendo conto dei risultati riportati sulle tabelle di scrutinio cartacee.

Si prevede, altresì, la sperimentazione della trasmissione informatizzata dei risultati dello scrutinio direttamente dagli uffici di sezione agli uffici preposti alla proclamazione ed alla convalida degli eletti. Tale trasmissione informatizzata, limitata in questa occasione ad almeno una intera regione e circoscrizione, non avrà alcuna incidenza sul procedimento ufficiale di proclamazione dei risultati e di convalida degli eletti, ma consentirà di testare un sistema che in prospettiva potrà semplificare le fasi conclusive del procedimento elettorale che vedono coinvolti gli Uffici elettorali superiori e gli Uffici Parlamentari.

Ammissione ai seggi degli osservatori elettorali Osce

In attuazione dell'impegno assunto dall'Italia, con la sottoscrizione del Documento di Copenaghen del 1990, nell'ambito della Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (Osce), vengono predisposte le condizioni normative per consentire, in occasione delle elezioni politiche del 2006, l'ammissione ai seggi elettorali di osservatori internazionali. Con il Documento di Copenaghen del 1990, ciascuno Stato partecipante ha assunto, infatti, l'impegno –successivamente confermato anche nella Carta sulla Sicurezza Europea di Istanbul del 1999– di invitare le istituzioni Osce e gli altri Stati partecipanti a monitorare i processi elettorali.

La necessità di uno specifico intervento normativo si giustifica per il fatto che nel nostro ordinamento l'accesso alla sala dell'elezione è consentito ai soli "elettori che presentino la tessera d'iscrizione alla sezione rispettiva" e che le eccezioni a tale principio sono tassativamente indicate.

Per le politiche del 2006 sarà ammessa la presenza, presso gli uffici elettorali di sezione, di osservatori elettorali internazionali che siano stati preventivamente accreditati dal Ministero degli Affari Esteri ed i cui nominativi siano stati trasmessi al Ministero dell'Interno per la successiva comunicazione ai prefetti di ciascuna provincia ed ai sindaci.

Il voto dei cittadini italiani temporaneamente residenti all'estero

Per le prossime elezioni politiche e per le prossime consultazioni referendarie, è prevista la possibilità del voto per corrispondenza dei cittadini temporaneamente all'estero per motivi di servizio o missioni internazionali.

Vengono ammessi a votare nella circoscrizione Estero, votando quindi per le liste e i candidati della ripartizione geografica in cui temporaneamente risiedono:

a) il personale appartenente alle Forze armate e alle Forze di polizia temporaneamente all'estero in quanto impegnato nello svolgimento di missioni internazionali;

b) i dipendenti di Amministrazioni dello stato, temporaneamente all'estero per motivi di servizio, qualora la durata prevista della loro permanenza all'estero, secondo quanto attestato dall'Amministrazione di appartenenza, sia superiore a dodici mesi, nonché, qualora non iscritti alle anagrafi dei cittadini italiani residenti all'estero, i loro familiari conviventi;

c) i professori universitari, ordinari ed associati, ricercatori e professori aggregati che si trovino in servizio presso istituti universitari e di ricerca per una durata complessiva di almeno sei mesi e che, alla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto legge (29 gennaio 2006), si trovino all'estero da almeno tre mesi.

In alternativa, i predetti elettori possono optare per il voto nelle circoscrizioni del territorio nazionale relative alla sezione elettorale in cui sono iscritti, ovviamente dovendo tornare in Italia per la data delle votazioni.

Spunti per una conclusiva riflessione

Tenuto conto che le modifiche ai sistemi elettorali sono l'espressione legittima attraverso cui una maggioranza parlamentare interviene e condiziona i meccanismi di traduzione del consenso in seggi, va però detto che, in assoluto, nessuna formula elettorale è positiva o negativa di per sé. Ogni formula elettorale è, cioè, in grado di assicurare meglio di un'altra valori come la governabilità, la stabilità, la rappresentanza del corpo elettorale.

La riforma però lascia sul tappeto una serie di interrogativi che fuoriescono dall'ambito dell'analisi tecnico-giuridica.

Le più recenti norme

Intanto vi è da chiedersi se il sistema maggioritario che si era imposto nel 1993 sulla scia di una convinta pronuncia referendaria, con il fine di introdurre nel sistema politico quegli elementi di stabilità, di governabilità e di più immediato legame tra l'eletto ed il corpo elettorale, meritava di essere "mandato in soffitta" senza un accordo ampio fra tutte le forze politiche in campo. La legittimità di un siffatto intervento legislativo non è in discussione: ciò che risalta è invece la mancata intesa bipartisan su di una modifica della c.d. "Costituzione Materiale", il cui pilastro fondamentale è proprio la legge elettorale. Lo strappo registratosi in Parlamento e la contrapposizione ideologica registratasi nel Paese, potrebbero consigliare future modifiche costituzionali intese a "rinforzare" il procedimento legislativo di riforma del sistema elettorale, prevedendo maggioranze qualificate per riforme di così grande rilievo.

Ed ancora, pur ammettendo che il "mattarellum" necessitasse di importanti correttivi, è possibile sostenere che dal 1994 in poi con il sistema elettorale maggioritario non si fossero raggiunti quegli obiettivi di stabilità, governabilità e di alternanza che il Paese auspicava da decenni?

Il Bipolarismo italiano non si era avviato nel senso, da molti invece auspicato, di un Bipartitismo forte, di tipo anglosassone. E questo, fortunatamente, aveva consentito una diffusa rappresentanza di tutte le anime politiche del corpo elettorale, rendendo meno "drastico" e "selettivo" un sistema elettorale che era riuscito, sicuramente, a riavvicinare la società e la politica dopo la grave crisi dei primi anni '90.

Legge 27 gennaio 2006, n. 22

"Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 3 gennaio 2006, n. 1, recante disposizioni urgenti per l'esercizio domiciliare del voto per taluni elettori, per la rilevazione informatizzata dello scrutinio e per l'ammissione ai seggi di osservatori OSCE, in occasione delle prossime elezioni politiche" pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 23 del 28 gennaio 2006

Testo del decreto-legge coordinato con la legge di conversione pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 23 del 28 gennaio 2006

(*) Le modifiche apportate dalla legge di conversione sono stampate con caratteri corsivi

Art. 1.

Voto domiciliare per elettori in dipendenza vitale da apparecchiature elettromedicali

1. Gli elettori affetti da gravi infermità, tali da impedire l'allontanamento dall'abitazione in cui dimorano, che si trovino in condizioni di dipendenza continuativa e vitale da apparecchiature elettromedicali sono ammessi al voto nella predetta dimora.

2. Le disposizioni del presente articolo si applicano in occasione delle elezioni della Camera dei deputati, del Senato della Repubblica, dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia e delle consultazioni referendarie disciplinate da normativa statale. Per le elezioni dei presidenti delle province e dei consigli provinciali, dei sindaci e dei consigli comunali, le disposizioni del presente articolo si applicano soltanto nel caso in cui l'avente diritto al voto domiciliare dimori nell'ambito del territorio, rispettivamente, del comune o della provincia per cui è elettore.

3. Gli elettori di cui al comma 1 devono *far pervenire*, non oltre il quindicesimo giorno antecedente la data della votazione, al sindaco del comune nelle cui liste elettorali sono iscritti, una dichiarazione attestante la volontà di esprimere il voto presso l'abitazione in cui dimorano, indicandone il completo indirizzo. A tale dichiarazione devono essere allegati la copia della tessera elettorale ed un certificato medico rilasciato dal funzionario medico, designato dai competenti organi dell'Azienda sanitaria locale, da cui risultì l'esistenza di un'infermità fisica che comporta la dipendenza continuativa e vitale da apparecchiature elettromedicali, tale da impedire all'elettore di recarsi al seggio.

4. Ove sulla tessera elettorale dell'elettore di cui al comma 1 non sia già inserita l'annotazione del diritto al voto assistito, il certificato di cui al comma 3 attesta l'eventuale necessità di un accompagnatore per l'esercizio del voto.

5. Il sindaco, appena ricevuta la documentazione di cui al comma 3, previa verifica della sua regolarità e completezza, provvede:

a) ad includere i nomi degli elettori ammessi al voto a domicilio in appositi elenchi distinti per sezioni; gli elenchi sono consegnati, nelle ore antimeridiane del giorno che precede le elezioni, al presidente di ciascuna sezione, il quale, all'atto stesso della costituzione del seggio, provvede a prenderne nota sulla lista elettorale sezonale;

b) a rilasciare ai richiedenti un'attestazione dell'avvenuta inclusione negli elenchi;

c) a pianificare e organizzare, sulla base delle richieste pervenute, il supporto tecnico-operativo a disposizione degli uffici elettorali di sezione per la raccolta del voto domiciliare.

6. Per gli elettori ammessi al voto a domicilio presso una dimora ubicata in un comune diverso da quello d'iscrizione nelle liste elettorali, il sindaco del comune d'iscrizione, oltre agli adempimenti di cui alle lettere *a) e b)* del comma 5, comunica i relativi nominativi ai sindaci dei comuni ove avviene la raccolta del voto a domicilio. Questi ultimi provvedono a predisporre i conseguenti elenchi da consegnare, nelle ore antimeridiane del giorno che precede le elezioni, ai presidenti degli uffici elettorali di sezione nelle cui circoscrizioni sono ubicate le dimore degli elettori ammessi al voto a domicilio.

7. Il voto viene raccolto, durante le ore in cui è aperta la votazione, dal presidente dell'ufficio elet-

Ordinamento elettorale

rale di sezione nella cui circoscrizione è ricompresa la dimora espressamente indicata dall'elettore nella dichiarazione di cui al comma 3, con l'assistenza di uno degli scrutatori del seggio, designato con sorteggio, e del segretario. Alle operazioni di raccolta del voto a domicilio possono partecipare i rappresentanti di lista che ne facciano richiesta.

8. Il presidente dell'ufficio elettorale di sezione cura, con ogni mezzo idoneo, che siano assicurate la libertà e la segretezza del voto nel rispetto delle esigenze connesse alla condizione di salute dell'elettore.

9. Le schede votate sono raccolte e custodite dal presidente dell'ufficio elettorale di sezione in uno o più plachi distinti, nel caso di più consultazioni elettorali, e sono immediatamente riportate presso l'ufficio elettorale di sezione per essere immesse nell'urna o nelle urne destinate alle votazioni, previo riscontro del loro numero con quello degli elettori che sono stati iscritti nell'apposito elenco. I nominativi degli elettori il cui voto è raccolto a domicilio da parte del presidente di un ufficio elettorale di sezione diverso da quello d'iscrizione vengono iscritti in calce alla lista stessa e di essi è presa nota nel verbale.

Art. 2.

Rilevazione informatizzata dello scrutinio delle elezioni politiche del 2006

1. In occasione delle elezioni politiche del 2006, la rilevazione dei risultati degli scrutini negli uffici elettorali di sezione individuati, in una misura non superiore al 25 per cento del totale nazionale delle sezioni e nei limiti delle risorse finanziarie disponibili, con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro per l'innovazione e le tecnologie, è effettuata secondo le disposizioni del presente articolo, fatti salvi tutti gli adempimenti previsti dalle disposizioni vigenti.

2. Negli uffici elettorali di sezione individuati ai sensi del comma 1, la rilevazione informatizzata dei risultati dello scrutinio è effettuata da un operatore informatico, nominato dal Ministro per l'innovazione e le tecnologie tra cittadini italiani che godono dei diritti politici.

3. L'operatore informatico di cui al comma 2 effettua, all'interno dell'ufficio elettorale di sezione, la rilevazione delle risultanze dello scrutinio di ciascuna scheda, utilizzando un apposito strumento informatico, secondo le direttive emanate, per quanto di rispettiva competenza, dal Ministero dell'interno e dalla Presi-

denza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie. A tale fine il presidente dell'ufficio elettorale di sezione nello svolgimento delle operazioni di spoglio delle schede, effettuate ai sensi degli articoli 68, 69, 70 e 71 del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dai deputati, di cui al decreto dal Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, e successive modificazioni, tiene anche conto delle esigenze connesse alle modalità operative della rilevazione informatizzata. In caso di assenza o impedimento dell'operatore informatico, ovvero di difficoltà tecniche o operative nell'effettuazione della rilevazione, il presidente dell'ufficio elettorale di sezione procede nelle operazioni di scrutinio secondo le disposizioni vigenti.

4. A conclusione delle operazioni di spoglio delle schede, il presidente dell'ufficio elettorale di sezione attesta la conformità degli esiti della rilevazione informatizzata dello scrutinio rispetto a quelli risultanti dall'annotazione sulle tabelle di scrutinio cartacee. In caso di discordanza tra i risultati, il presidente, senza per questo procedere ad ulteriori verifiche, provvede agli adempimenti previsti dalla legge, tenendo conto dei risultati riportati sulle tabelle di scrutinio cartacee.

5. Fermo restando quanto previsto nei commi da 1 a 4, negli uffici elettorali di sezione individuati, con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro per l'innovazione e le tecnologie e il Ministro della giustizia, tra quelli indicati nel decreto di cui al comma 1, è avviato un progetto di sperimentazione della trasmissione informatizzata dei risultati dello scrutinio agli uffici preposti alla proclamazione ed alla convalida degli eletti. Eventuali difficoltà tecniche o operative non possono, in ogni caso, determinare rallentamenti nell'effettuazione delle operazioni di conclusione dello scrutinio come previste dalle disposizioni vigenti. Tale trasmissione informatizzata, avente carattere esclusivamente sperimentale, non ha alcuna incidenza sul procedimento ufficiale di proclamazione dei risultati e di convalida degli eletti. La sperimentazione riguarda, ove possibile, i risultati della totalità degli uffici elettorali di sezione di almeno una circoscrizione e regione ed è svolta sulla base delle direttive emanate, per quanto di rispettiva competenza, dal Ministero dell'interno, dalla Presidenza del Consiglio dei ministri-Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie e dal Ministero della giustizia.

6. In relazione agli adempimenti, alle forniture ed alle prestazioni dei servizi per l'attuazione delle dispo-

sizioni di cui al presente articolo, si procede anche in deroga alle norme di contabilità generale dello Stato. È applicabile l'articolo 7 del decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 157.

7. Per l'attuazione delle disposizioni del presente articolo e con riferimento alle procedure di cui al comma 6 è autorizzata la spesa complessiva di euro 34.620.722 per l'anno 2006 mediante corrispondente utilizzo o riduzione dei seguenti stanziamenti:

a) per euro 24.620.722 mediante corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 61 della legge 7 dicembre 2002, n. 289, come rideterminata dalle Tabelle D e F della legge 23 dicembre 2005, n. 266;

e) per euro 10.000.000, mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 2006-2008, nell'ambito dell'unità revisionale di base di parte corrente «Fondo speciale» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2006, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero dell'interno.

Art. 3.

Ammissione ai seggi elettorali degli osservatori OSCE

1. In occasione delle elezioni politiche del 2006, in attuazione degli impegni internazionali assunti dall'Italia nell'ambito dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE), è ammessa la presenza, presso gli uffici elettorali di sezione, di osservatori elettorali internazionali. A tale fine gli osservatori internazionali sono preventivamente accreditati dal Ministero degli affari esteri che, almeno venti giorni prima della data stabilita per il voto, trasmette al Ministero dell'interno l'elenco nominativo per la successiva comunicazione ai prefetti di ciascuna provincia ed ai sindaci.

2. Gli osservatori elettorali di cui al comma 1 non possono in alcun modo interferire nello svolgimento delle operazioni dell'ufficio elettorale di sezione.

Art. 3-bis.

Disposizioni transitorie

1. Con riferimento alle prime elezioni politiche successive alla data di entrata in vigore del presente decreto, si applicano, anche nel caso in cui lo sciogli-

mento della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica ne anticipi la scadenza per un periodo pari o inferiore a centoventi giorni, le seguenti disposizioni:

a) il numero di sottoscrizioni necessarie per la presentazione di liste e candidature è ridotto alla metà;

b) le cause di ineleggibilità di cui all'articolo 7 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, e successive modificazioni, non hanno effetto se le funzioni esercitate siano cessate entro i sette giorni successivi alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto.

Art. 3-ter.

Limiti e pubblicità delle spese elettorali dei candidati

1. All'articolo 7 della legge 10 dicembre 1993, n. 515, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il comma 1 è sostituito dal seguente:

«1. Le spese per la campagna elettorale di ciascun candidato non possono superare l'importo massimo derivante dalla somma della cifra fissa di euro 52.000 per ogni circoscrizione o collegio elettorale e della cifra ulteriore pari al prodotto di euro 0,01 per ogni cittadino residente nelle circoscrizioni o collegi elettorali nei quali il candidato si presenta».

b) il comma 2 è sostituito dal seguente:

«2. Le spese per la propaganda elettorale, anche se direttamente riferibili a un candidato o a un gruppo candidati, sono computate, ai fini del limite di spesa di cui al comma 1, esclusivamente al committente che le ha effettivamente sostenute, purché esso sia un candidato o il partito di appartenenza. Tali spese, se sostenute da un candidato, devono essere quantificate nella dichiarazione di cui al comma 6».

c) al comma 4 è soppresso l'ultimo periodo;

d) al comma 6, terzo periodo le parole: «euro 6.500,24» sono sostituite dalle seguenti: «euro 20.000».

Art. 3-quater.

Limiti alle spese elettorali dei partiti o movimenti

1. L'articolo 10, comma 1, della legge 10 dicembre 1993, n. 515, è sostituito dal seguente:

Ordinamento elettorale

«1. Le spese per la campagna elettorale di ciascun partito, movimento, o lista che partecipa alle elezioni, escluse quelle sostenute dai singoli candidati di cui al comma 2 dell'articolo 7, non possono superare la somma risultante dalla moltiplicazione dell'importo di euro 1,00 per il numero complessivo che si ricava sommando i totali dei cittadini della Repubblica iscritti nelle liste elettorali delle circoscrizioni o collegi per la Camera dei deputati e quelli iscritti nelle liste elettorali delle circoscrizioni o collegi per il Senato della Repubblica nelle quali è presente con liste o candidati».

Art. 3-quinquies.

Nomina di scrutatori e composizione della Commissione elettorale comunale

1. All'articolo 6, comma 2, secondo periodo della legge 8 marzo 1989, n. 95, e successive modificazioni, le parole «due nomi» sono sostituite dalle seguenti: «un nome».

2. All'articolo 12, secondo comma, del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 20 marzo 1967, n. 223, e successive modificazioni, la parola «quattro» è sostituita dalla seguente: «tre».

Art. 3-sexies.

Voto dei cittadini temporaneamente all'estero per motivi di servizio o missioni internazionali

1. In occasione delle prime elezioni politiche e delle prime consultazioni referendarie previste dall'articolo 138 della Costituzione successive alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, sono ammessi a votare nella circoscrizione Estero, di cui all'articolo 48 della Costituzione nei limiti e nelle forme previsti dal presente articolo:

a) il personale appartenente alle Forze armate e alle Forze di polizia temporaneamente all'estero in quanto impegnato nello svolgimento di missioni internazionali;

b) i dipendenti di amministrazioni dello Stato, temporaneamente all'estero per motivi di servizio, qualora la durata prevista della loro permanenza all'estero, secondo quanto attestato dall'amministrazione di appartenenza, sia superiore a dodici mesi, nonché, qualora non iscritti alle anagrafi dei cittadini italiani residenti all'estero, i loro familiari conviventi;

c) i professori universitari, ordinari ed associati, i ricercatori e i professori aggregati, di cui all'articolo 1, comma 10, della legge 4 novembre 2005, n. 230, che si trovino in servizio presso istituti universitari e di ricerca all'estero per una durata complessiva di almeno sei mesi e che, alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, si trovino all'estero da almeno tre mesi.

2. I soggetti di cui al comma 1, lettere a) e b), sono iscritti in appositi elenchi aggiuntivi alle anagrafi dei cittadini italiani residenti all'estero di cui alla legge 27 ottobre 1988, n. 470.

3. I soggetti di cui al comma 1, lettera c), entro i quindici giorni successivi alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto devono necessariamente registrarsi negli schedari predisposti dai consolati finalizzati alla composizione delle liste elettorali.

4. L'iscrizione dei soggetti di cui al comma 1 negli elenchi di cui al comma 2 e negli schedari di cui al comma 3 non interferisce sullo status giuridico ed economico dei soggetti iscritti negli stessi.

5. Le amministrazioni di appartenenza comunicano, entro quindici giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, ai comuni e al Ministero dell'interno i dati relativi ai soggetti di cui al comma 1, lettere a) e b).

6. Gli elettori di cui al comma 1 votano per corrispondenza. Essi possono esercitare il diritto di voto in Italia, e in tale caso votano nella circoscrizione del territorio nazionale relativa alla sezione elettorale in cui sono iscritti, previa opzione da esercitare per ogni votazione e valida limitatamente ad essa.

7. Ai fini dell'esercizio del diritto di voto dell'esercizio del diritto di opzione e dello svolgimento delle operazioni elettorali, si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni di cui alla legge 27 dicembre 2001, n. 459, e al relativo regolamento di attuazione di cui al decreto del Presidente della Repubblica 2 aprile 2003, n. 104.

8. Negli Stati in cui le Forze armate e di polizia sono impegnate nello svolgimento di attività istituzionali, gli elettori di cui al comma 1, lettera a), nonché gli elettori in servizio presso le sedi diplomatiche e consolari, e i loro familiari conviventi, votano per corrispondenza nella circoscrizione Estero anche nel caso in cui non siano state concluse le intese in forma semplificata di cui all'articolo 19 comma 1, della legge 27 dicembre 2001, n. 459, o vi sia la situazione politica o sociale di cui al medesimo articolo 19, comma 4.

9. Per le finalità di cui al comma 8, il Ministro della difesa e il Ministro degli affari esteri, previa intesa, definiscono, in considerazione delle particolari situazioni locali, le modalità tecnico-organizzative per il recapito delle schede elettorali agli aventi diritto al voto ed il successivo trasferimento dei plichi contenenti le schede votate ad un ufficio consolare appositamente individuato o direttamente nel territorio nazionale all'Ufficio centrale per la circoscrizione Estero.

10. I comandanti dei reparti militari e di polizia impegnati nello svolgimento di missioni internazionali e i titolari degli uffici diplomatici e consolari, o

loro delegati adottano ogni utile iniziativa al fine di garantire il rispetto dei principi costituzionali della personalità e della segretezza del voto».

Art. 4.

Entrata in vigore

1. Il presente decreto entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana e sarà presentato alle Camere per la conversione in legge.

Una migliore qualità democratica delle consultazioni elettorali

Paola Gentile

In prossimità della scadenza della legislatura (gennaio 2006), il Governo è intervenuto con l'ennesimo decreto-legge per introdurre disposizioni innovative al procedimento elettorale, volte a fornire adeguata copertura normativa a diverse esigenze accomunate da un unico obiettivo: elevare la qualità democratica delle consultazioni.

Detto obiettivo è stato, in particolare, perseguito mediante: 1) la previsione dell'ammissione al voto domiciliare per gli elettori intrasportabili affetti da gravi patologie; 2) l'effettuazione di una rilevazione informatizzata dello scrutinio finalizzata alla modernizzazione del procedimento elettorale; 3) l'ammissione ai seggi di osservatori internazionali accreditati dall'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE).

Esaminiamo dunque, nello specifico, il contenuto delle disposizioni che recano tali previsioni, con i necessari riferimenti anche alle valutazioni che sono emerse, al riguardo, nel corso dei lavori parlamentari relativi al disegno di legge di conversione del provvedimento d'urgenza.

a) Sull'articolo 1

In occasione del referendum del giugno 2005, l'Associazione Luca Coscioni aveva richiamato l'attenzione delle competenti autorità sul diritto di voto delle persone gravemente disabili che non possono recarsi al seggio, nemmeno usufruendo delle disposizioni previste dall'art. 29 della legge n. 104 del 1992 che demandano ai Comuni il compito di organizzare un servizio di trasporto per facilitare il raggiungimento del seggio elettorale ai disabili.

Si faceva riferimento, a tale proposito, agli elettori cosiddetti "intrasportabili", ovverosia alle persone immobilizzate nei loro letti che possono esercitare il diritto di voto soltanto usufruendo di un'autoambulanza, con medici ed infermieri al seguito ed attrezzatura medica permanente come respiratore/flebo.

Secondo l'ordinamento al momento vigente, tali elettori, in quanto non ricoverati in ospedali o case di cura in cui si organizzano speciali seggi elettorali

(i.c.d. "segni volanti"), sarebbero stati esclusi dalla possibilità di usufruire del diritto di "elettorato attivo"; il problema, attuale e reale, avrebbe potuto essere risolto soltanto con l'introduzione di una specifica norma di legge integrativa della vigente normativa elettorale.

L'articolo 1 del decreto-legge ha fornito, al riguardo, una soluzione tecnicamente sostenibile con le ordinarie risorse, senza oneri aggiuntivi rispetto a quelli già previsti per il trasporto dei disabili ai seggi elettorali.

In riferimento al principio enunciato dall'art. I primo comma lettera b) della legge n. 104/1992 (*"la Repubblica preiene e rimuove le condizioni invalidanti che impediscono lo sviluppo della persona umana, il raggiungimento della massima autonomia possibile e la partecipazione della persona handicappata alla vita della collettività, nonché la realizzazione dei diritti civili, politici e patrimoniali"*), la norma in esame ha previsto l'organizzazione di un servizio di raccolta del voto a domicilio, organizzato con gli stessi mezzi e risorse già utilizzate per il trasporto dei disabili ai seggi elettorali. Il voto viene dunque raccolto durante le ore di votazione dal Presidente dell'Ufficio elettorale di sezione nella cui circoscrizione è ricompresa la dimora dell'eletto, con l'assistenza di uno degli scrutatori del seggio e del segretario, alla presenza dei rappresentanti di lista che ne facciano richiesta.

L'applicazione della norma interessava circa 100 mila disabili intrasportabili (tanti ne furono infatti "conteggiati" quali astensionisti in occasione del referendum sulla fecondazione assistita); una "minoranza" iscritta nell'elenco di coloro che si avvalgono della facoltà di "astensione" dal voto che, a parere dei sostenitori dell'iniziativa, è pienamente legittima quando è il frutto di una scelta, ma si configura come una "sopraffazione" quando è invece imposta.

La nuova normativa, dettata per le elezioni della Camera dei Deputati, del Senato della Repubblica, dei rappresentanti dell'Italia in seno al Parlamento europeo e dei referendum disciplinati dalla normativa

Ordinamento elettorale

statale, sarà applicabile anche in occasione delle prossime consultazioni amministrative soltanto nel caso in cui l'avente diritto al voto domiciliare dimori nell'ambito del territorio del comune o della provincia nelle cui liste elettorali è iscritto.

Si tratta, come è evidente, di un importante passo in avanti segnato dal nostro legislatore verso l'effettivo riconoscimento a tutti i cittadini del pieno esercizio dei diritti politici, nell'ottica della garanzia e del rispetto dei diritti civili e sociali sanciti dalla Costituzione.

In occasione delle prossime elezioni regionali (previste per il 2010), sarà possibile verificare se anche le Regioni adotteranno soluzioni organizzative di maggior garanzia per l'effettivo esercizio del diritto di elettorato attivo sul proprio territorio, posto che un intervento normativo in tale ambito è precluso al legislatore statale e che il medesimo viene espressamente limitato alle sole consultazioni la cui disciplina è attribuita alla legislazione nazionale.

b) Sull'articolo 2

La rilevazione informatizzata dello scrutinio è un'iniziativa promossa dal Ministero per l'Innovazione e le Tecnologie, in accordo con il Ministero dell'Interno e la Presidenza del Consiglio dei Ministri, che prosegue il percorso già avviato con successo in occasione delle elezioni europee del 2004 e di quelle regionali del 2005.

La norma in esame prevede che essa, ampliando le precedenti esperienze, venga effettuata in un numero di uffici elettorali pari al 20,87% (12.680) del totale nazionale, interessando diverse regioni sul territorio (Lazio, Sardegna, Liguria, Puglia) e che sia avviato, sul territorio della sola regione Liguria, un percorso sperimentale per la trasmissione informatizzata dei risultati dello scrutinio agli uffici preposti alla proclamazione ed alla convalida degli eletti.

Le modalità innovative di esecuzione delle operazioni prevedono l'introduzione dell'utilizzo di tecnologie informatiche a supporto delle fasi dello scrutinio elettorale relative al conteggio, alla trasmissione ed all'aggregazione dei risultati elettorali per ciascun ufficio di sezione, con l'obiettivo di sperimentare l'automazione dell'intero processo elettorale nelle sue diverse fasi operative.

Una volta a regime, l'iniziativa consentirà di produrre importanti benefici, quali la semplificazione e l'accelerazione delle operazioni di scrutinio; la facilitazione dei conteggi e l'eliminazione di eventuali erro-

ri di trascrizione; la trasmissione più veloce e sicura dei risultati elettorali; il miglioramento dell'efficienza delle consultazioni.

In particolare, è prevista l'automazione delle attività di rilevazione dei risultati elettorali attribuiti scheda per scheda dal presidente di sezione, delle fasi di conteggio dei risultati complessivi e di trasmissione ad un apposito Centro nazionale operativo per la raccolta e l'aggregazione dei risultati.

L'intervento previsto viene attuato tramite la realizzazione di un sistema integrato comprendente apposite soluzioni tecnologiche, logistiche ed organizzative: per la rilevazione informatizzata dello scrutinio è infatti previsto l'impiego di personale opportunamente addestrato, suddiviso tra *operatori informatici di sezione e coordinatori di plesso*, dotati ciascuno di una propria postazione informatica.

Le procedure operative prevedono che ciascun operatore informatico all'interno dell'ufficio elettorale di sezione rilevi le attribuzioni di voto effettuate, scheda per scheda, dal presidente di sezione. Il dato acquisito viene altresì visualizzato attraverso un ulteriore monitor orientato dalla parte del Presidente di sezione.

Al termine delle operazioni di scrutinio, dopo che il presidente ha attestato la conformità degli esiti della rilevazione informatizzata a quelli risultanti dall'annotazione sulle tabelle di scrutinio cartacee, l'operatore di sezione consegna al coordinatore informatico di plesso i risultati dello scrutinio, per l'immediata trasmissione al Centro nazionale operativo per la raccolta dei dati, presso il quale sono immediatamente disponibili informazioni e dati analitici per ciascun ufficio elettorale di sezione al termine delle operazioni di scrutinio. Tali dati sono immediatamente resi disponibili per la consultazione presso apposite stazioni di collegamento allestite presso il Ministero dell'Interno e le strutture periferiche da esso indicate.

In caso di discordanza tra i due conteggi in parallelo, recita il decreto-legge, il presidente del seggio "senza procedere ad ulteriori verifiche, provvede agli adempimenti previsti dalla legge, tenendo conto dei risultati riportati sulle tabelle di scrutinio cartacee".

Il decreto prevede inoltre l'attuazione, nella sola regione Liguria, di un progetto sperimentale per l'automazione del processo e la convalida degli eletti. In tale ambito, è prevista, in un territorio omogeneo e significativo comprendente almeno una circoscrizione elettorale, la trasmissione per via telematica agli uffici circoscrizionali dei risultati dello scrutinio da ciascun ufficio elettorale di sezione, la loro successiva acqui-

sizione informatica ed aggregazione attraverso sistemi all'uopo costituiti presso gli stessi uffici e, infine, la trasmissione dei dati consolidati e la loro acquisizione informatica presso gli uffici competenti di Camera e Senato.

Si tratta di procedure sperimentali che attengono ad alcune fasi del processo di proclamazione e di convalida che presentano un elevato contenuto di manualità, quali le operazioni di aggregazione dei dati di scrutinio provenienti dagli Uffici elettorali di sezione, la predisposizione delle tabelle riepilogative e la loro successiva trasmissione ai diversi Uffici coinvolti nel processo elettorale.

La sperimentazione dell'automazione del processo di proclamazione e di convalida degli eletti riguarda la totalità degli uffici elettorali di sezione di un'intera circoscrizione della regione prescelta come "pilota", la Liguria: in essa, i dati raccolti tramite lo scrutinio elettronico sono trasmessi elettronicamente dal Coordinatore di plesso anche ai competenti uffici del Ministero della Giustizia: l'Ufficio elettorale regionale, relativamente alla proclamazione degli eletti al Senato; l'Ufficio centrale circoscrizionale presso la Corte d'Appello di Genova, per quanto concerne gli eletti alla Camera.

c) Sull'articolo 3

Tra le attività dell'OSCE (Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa), grande rilievo ha assunto negli ultimi anni quella del monitoraggio elettorale, la cui gestione è generalmente affidata all'ODHIR (Ufficio per le Istituzioni Democratiche ed i Diritti Umani), istituzione specializzata con sede a Varsavia.

Compito principale di tale organizzazione è quello di fornire assistenza tecnica nell'organizzazione delle elezioni e di verificare al momento del voto il rispetto delle procedure elettorali e degli standards internazionali in materia.

Il *monitoraggio elettorale* è un'attività che non si limita ai soli giorni immediatamente a ridosso delle elezioni, ma riguarda un periodo di tempo assai più ampio, che copre sia la fase pre-elettorale che quella successiva alle consultazioni.

Esistono pertanto due diversi ruoli nell'ambito di una "missione" di "monitoraggio elettorale": quello di *short term observer* e quella di *long term observer*.

Gli osservatori di "breve periodo" (STO) vengono inviati a ridosso del momento elettorale per monitorare le operazioni di voto e di scrutinio; quelli di lungo

periodo (LTO) hanno invece il compito di "SCRUTARE" l'intero periodo elettorale a partire da circa due mesi prima del giorno delle elezioni. La durata delle MISSIONI DI MONITORAGGIO ELETTORALE varia pertanto da un massimo di circa due mesi da un minimo di sette/otto giorni.

Il Ministero degli Affari Esteri aveva rappresentato, nel novembre scorso, l'intenzione dell'ODHIR di inviare in Italia una Needs Assessment Mission (NAM) per pianificare, in vista delle consultazioni politiche della primavera 2006, eventuali successive attività di monitoraggio nel nostro Paese, come già accaduto in molti Paesi a democrazia avanzata.

In tale contesto, era stata richiamata la necessità che l'Italia formulasse espresso *invito* all'OSCE affinché monitorasse le previste elezioni nazionali, come previsto dal documento di Copenaghen del 1990.

Riguardo a tale possibilità, era stato evidenziato che, nel nostro sistema legislativo, le persone abilitate ad accedere ai seggi sono tassativamente indicate dalla legge e che, pertanto, fosse necessario porre allo studio dei *competenti Uffici Legislativi* un'ipotesi normativa che rendesse possibile ad osservatori esterni di assistere alle operazioni elettorali che si svolgono all'interno degli uffici elettorali di sezione.

Per dare seguito alla questione, sono state investite la *Direzione Centrale dei Servizi Elettorali* e l'*Ufficio Affari Legislativi e Relazioni Parlamentari* del Ministero dell'Interno, affinché concordassero con i corrispondenti Uffici del Dicastero degli Affari Esteri tempi e modalità dell'iniziativa.

Per dare seguito al richiesto intervento, è stato dunque previsto, con il richiamato decreto-legge, che, in occasione delle elezioni politiche del 2006, fosse ammessa la presenza, presso gli uffici elettorali di sezione, di *osservatori elettorali internazionali* preventivamente accreditati dal Ministero degli Affari Esteri i cui nominativi fossero stati, almeno venti giorni prima della data stabilita per il voto, trasmessi al Ministero dell'Interno per la successiva comunicazione ai prefetti ed ai sindaci.

E' stato stabilito, inoltre, che la presenza di detti *osservatori* non avrebbe in alcun modo potuto interferire con le operazioni di voto e di scrutinio che si svolgono nei seggi.

Con tale provvedimento, dunque, la legislazione italiana si è ulteriormente adeguata agli impegni assunti in ambito OSCE (cfr. anche il c.d. *Documento Copenaghen Plus*): in assenza di siffatto intervento, l'accesso alla *sala di elezione* sarebbe stato difatti

Ordinamento elettorale

consentito ai "solì elettori che presentino il certificato (tessera) d'iscrizione alla sezione rispettiva" (art. 43 del Testo Unico delle elezioni alla Camera dei Deputati di cui al DPR n. 361/1957 e art. 38 del Testo Unico delle elezioni amministrative di cui al DPR n. 570/1960), ovvero: agli addetti alla forza pubblica, a richiesta del Presidente del seggio, per espellere o arrestare che disturba il regolare svolgimento delle operazioni elettorali o commetta un reato; gli Ufficiali giudiziari per la notifica di atti; i rappresentanti dei candidati e delle liste anche se iscritti ad altre sezioni.

L'emanazione, in data 3 gennaio 2006, del predetto decreto-legge, ha dunque segnato un importante e significativo momento dell'evoluzione in senso democratico della legislazione elettorale del nostro Paese, in termini di rispetto degli standards OSCE.

Resta ora da valutare gli effetti prodotti dall'applicazione di tale normativa sul "medio periodo", al fine di valutare se gli *obiettivi* ed i *risultati attesi* espressamente individuati nell'AIR, in raffronto alle ricadute negative e gli svantaggi eventualmente prodotti, siano stati effettivamente ed efficacemente raggiunti.

PROTEZIONE
CIVILE



Protezione civile e difesa civile. Stato e prospettive

Carlo Notaro

Premessa. La definizione dei confini della materia. Le diverse fasi della protezione civile. La classificazione degli eventi

Al fine di poter esporre le problematiche emergenti nel campo della protezione civile è utile innanzitutto richiamare alcune definizioni di carattere generale attinenti alla materia.

La protezione civile è l'insieme delle attività volte a tutelare l'integrità della vita, i beni, gli insediamenti e l'ambiente dai danni o dal pericolo di danni derivanti da calamità naturali, da catastrofi o da altri eventi calamitosi.

Poiché i suddetti compiti sono distribuiti tra numerosi Enti ed Amministrazioni, centrali e periferiche, in ragione della cura dei diversi interessi pubblici loro affidati (sicurezza pubblica, soccorso pubblico, sanità, difesa del suolo, tutela dell'ambiente, governo del territorio, infrastrutture etc.) la protezione civile è la funzione di coordinamento diretta ad assicurare una coerenza di fondo delle suddette attività, se riguardate nella prospettiva degli obiettivi sopra richiamati.

Ai sensi dell'art. 3, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225, sono attività di protezione civile e ne costituiscono le diverse fasi in relazione ad una determinata tipologia di rischio, quelle volte: 1. alla previsione e 2. alla prevenzione delle varie ipotesi di rischio, 3. al soccorso delle popolazioni sinistrate e 4. al superamento dell'emergenza conseguente all'evento, con il ripristino delle normali condizioni di vita nell'area interessata.

Uno dei punti cruciali della normativa in materia di protezione civile è rappresentato dalla classificazione degli eventi.

La legge 24 febbraio 1992, n. 225, istitutiva del servizio nazionale della protezione civile, prevede che ai fini delle attività di protezione civile gli eventi si distinguono in:

a) eventi naturali o connessi con l'attività dell'uomo che possono essere fronteggiati mediante interventi attuabili dai singoli enti e amministrazioni competenti in via ordinaria;

b) eventi naturali o connessi con l'attività dell'uomo che per loro natura ed estensione comportano l'intervento coordinato di più enti o amministrazioni competenti in via ordinaria;

Protezione civile e difesa civile

c) calamità naturali, catastrofi o altri eventi che, per intensità ed estensione, debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari.

Mentre per gli eventi di tipo a), in quanto risolvibili dal singolo ente o amministrazione competente in via ordinaria (es. intervento di soccorso dei Vigili del fuoco, o riparazione di una infrastruttura), non si pongono in realtà profili di particolare pregnanza ai fini della protezione civile, gli eventi di media o di maggiore dimensione o intensità, tali da richiedere complesse azioni di coordinamento, appaiono in effetti il vero campo di attività del settore in discorso.

1. Assetto istituzionale all'inizio della XIV legislatura

1.1 Il livello statale

All'inizio della scorsa legislatura, l'assetto istituzionale nel campo della protezione civile era configurato dal decreto legislativo n. 300/1999, che individuava il Ministro dell'Interno come autorità politica di riferimento per le politiche di protezione civile, per l'emanazione delle ordinanze di protezione civile e per l'attività di soccorso pubblico.

Sotto la vigilanza del Ministero dell'Interno era posta anche l'Agenzia di Protezione Civile, soggetto dotato di autonomia giuridica, in cui venivano unificate le competenze operative per l'innanzi suddivise tra il Ministero dell'Interno (Direzione Generale della Protezione Civile e dei Servizi Antincendi) e la Presidenza del Consiglio dei Ministri (Dipartimento della Protezione Civile) le cui strutture erano contestualmente sopprese.

In questo modo si pensava di superare il prolungato dualismo che, nel corso degli anni 90', aveva caratterizzato l'assetto dell'Amministrazione statale in materia di protezione civile.

Nelle more dell'entrata a regime dell'Agenzia, il Decreto Legge n. 343, del settembre 2001, ne ha disposto la soppressione, trasferendo nuovamente la responsabilità politica del coordinamento della protezione civile al Presidente del Consiglio dei Ministri, cui è stato conferito il compito di determinare le politiche di protezione civile e di adottare le ordinanze previste dalla legislazione di settore.

Con lo stesso provvedimento legislativo d'urgenza, veniva parimenti previsto che il Presidente del Consiglio, ove non avesse ritenuto di esercitare direttamente tali attribuzioni, avrebbe potuto delegarle al Ministro dell'Interno.

Il decreto legge n. 343/2001 disponeva altresì che la struttura amministrativa di riferimento per l'esercizio delle funzioni presidenziali in materia di protezione civile sarebbe tornata ad essere il Dipartimento della Protezione Civile presso la Presidenza del Consiglio, di cui veniva perciò revocata la soppressione.

Parallelamente, la Direzione generale della protezione civile e servizi antincendi del Ministero dell'Interno veniva sostituita dal Dipartimento dei Vigili del Fuoco, Soccorso Pubblico e Difesa Civile, struttura che, nella nuova organizzazione del Ministero dell'Interno, è destinata all'assolvimento dei compiti attribuiti a tale Amministrazione nei suddetti campi.

Di fatto sono stati reintrodotti elementi suscettibili di riproporre il dualismo tra le strutture della Presidenza del Consiglio dei Ministri e del Ministero dell'Interno nel campo della protezione civile, con incertezze riguardo alle competenze, con possibilità di sovrapposizioni e conflitti di competenze.

1.2 Il livello territoriale

Con la legge n. 59 del 1997 e i conseguenti decreti di attuazione, in particolare con il decreto legislativo n. 112/98, è stata compiuta una vasta operazione di conferimento di funzioni e compiti alle Regioni e agli Enti locali, che ha interessato pienamente anche il campo della protezione civile.

Con la tecnica indicata dalla legge n. 59/97 si è proceduto all'individuazione analitica delle funzioni mantenute allo Stato, in quanto ritenute di rilievo nazionale, e si sono trasferite tutte quelle non espressamente indicate tra di esse ai livelli regionale e locale.

In sintesi, allo Stato sono stati conservati compiti di indirizzo, promozione e coordinamento delle attività delle amministrazioni centrali, regionali e locali e di ogni altro soggetto pubblico e privato operante nel territorio nazionale nel campo della protezione civile; la deliberazione, d'intesa con la regione interessata, dello stato di emergenza al fine di introdurre mezzi e poteri straordinari per fronteggiare le emergenze di maggiore dimensione e intensità (cd. eventi *di tipo c*); la predisposizione e l'attuazione delle pianificazioni di emergenza per le suddette calamità di maggiori dimensioni.

Al sistema delle Regioni e degli Enti locali sono stati invece riconosciute le funzioni di organizzazione dell'apparato locale di protezione civile, la predisposizione dei programmi di previsione e prevenzione dei rischi; la pianificazione dell'emergenza per gli interventi di media dimensione.

Particolarmente dibattuta, perché ad oggi oggetto di non univoca interpretazione in relazione ai poteri tuttora attribuiti al Prefetto, si è rivelata la competenza attribuita alla Regione all'attuazione degli interventi urgenti in caso di emergenze di medie dimensioni (cd. eventi *di tipo b*).

Riguardo all'assetto istituzionale della protezione civile assume infine un assoluto rilievo la riforma del Titolo V della Costituzione, entrata in vigore nell'ottobre 2001, che ha incluso la materia tra quelle di legislazione concorrente, e che ha consentito pertanto alle Regioni di intervenire profondamente nel disciplinare il sistema territoriale di protezione civile.

Protezione civile e difesa civile

2. Linee evolutive e problematiche emergenti nel corso della legislatura

2.1 La delega al coordinamento

Con i Governi della XIII Legislatura (1996-2001) si era affermata la prassi del conferimento della delega al coordinamento della protezione civile ai Ministri dell'Interno. In tal modo si assicurava, in coerenza con l'alleggerimento delle funzioni operative e delle strutture della Presidenza del Consiglio dei Ministri, l'unificazione della responsabilità politica in ambito governativo.

La suddetta prassi veniva recepita con il decreto legislativo n. 300/99, che attribuiva al Ministero dell'Interno la funzione in materia di politiche di protezione civile e di adozione delle ordinanze per fronteggiare gli eventi di particolare gravità.

Con il richiamato decreto legge n. 343/2001 la funzione è stata riassegnata al Presidente del Consiglio dei Ministri, salvo la facoltà di delega al Ministro dell'Interno. Al Ministero dell'Interno, peraltro, con detto provvedimento veniva conservata la titolarità di una propria politica di protezione civile che evidentemente, in assenza di delega, sarebbe stata limitata nei confronti delle proprie componenti per la fase del soccorso, e nel quadro degli indirizzi della Presidenza del Consiglio.

Nel corso della XIV legislatura la delega è stata conferita al Ministro dell'Interno fino al luglio 2002. Da quel momento la delega non è stata più rinnovata e le relative competenze sono state esercitate direttamente dal Presidente del Consiglio dei Ministri.

Con decreto legge 31 maggio 2005, n. 90, infine, è stata poi affermata la piena facoltà del Presidente nell'individuare il soggetto eventualmente destinatario della delega per le attività di coordinamento della protezione civile.

Con lo stesso decreto legge sono stati inoltre espunti i riferimenti alle attribuzioni del Ministero dell'Interno in materia di politiche di protezione civile.

Nella presente legislatura si pone pertanto innanzitutto la questione dell'imputazione della responsabilità politica delle politiche di protezione civile, in relazione all'alternativa di ripercorrere la strada intrapresa nel 1999 - che liberava la Presidenza del Consiglio dei Ministri dei compiti operativi come quelli attinenti alla protezione civile, da attribuire a specifici Ministeri - ovvero, di dare continuità al disegno organizzativo che accentra le competenze nel Presidente del Consiglio dei Ministri.

2.2 Il livello operativo nazionale. Il "decreto 245/2002"

In occasione dell'evento sismico che ha colpito il territorio di alcuni Comuni delle province di Campobasso e di Foggia nell'ottobre 2002, fu emanato il decreto legge 4 novembre 2002, n. 245, convertito con legge 27 dicembre 2002, n. 286, diretto a disciplinare gli interventi conseguenti all'evento. Nell'ambito di tale prov-

vedimento fu introdotta una disposizione che rendeva applicabili in via permanente taluni poteri attribuiti al Capo del Dipartimento della Protezione Civile per l'emergenza conseguente al sisma.

In particolare, nei casi che richiedono l'adozione dello "stato di emergenza" (eventi *di tipo c*), anche prima della relativa deliberazione del Consiglio dei Ministri, il Presidente del Consiglio, ove vi sia il "grave rischio di compromissione dell'integrità della vita", con decreto adottato su proposta del Capo del Dipartimento della Protezione Civile, può disporre il diretto coinvolgimento delle strutture nazionali di protezione civile (tra di esse i Vigili del Fuoco, che ne sono la componente fondamentale, e le Forze dell'ordine).

Con lo stesso DPCM, il Capo del Dipartimento della Protezione Civile assume il coordinamento di tutti gli interventi e di tutte le iniziative necessari per fronteggiare la situazione emergenziale, assicurando il concorso immediato delle amministrazioni e degli enti pubblici, nonché di ogni altra istituzione, organizzazione e soggetto privato.

Agli stessi fini al Capo del Dipartimento viene conferito altresì il potere di adottare ordinanze in deroga ad ogni disposizione vigente.

Con la disposizione innanzi illustrata, che peraltro risulta essere stata successivamente applicata solo in occasione dell'eruzione del vulcano sull'isola di Stromboli nel 2003, viene ad essere nella sostanza disegnata la effettiva procedura per la gestione immediata delle emergenze di maggiori dimensioni.

Infatti, per tali eventi, la normativa prevede la dichiarazione dello "stato di emergenza" che consente l'introduzione di poteri e mezzi straordinari. Tuttavia, poiché lo "stato di emergenza" richiede di essere preventivamente formalizzato con deliberazione del Consiglio dei Ministri, esso viene in realtà attivato non tanto per la gestione dei primi soccorsi alle popolazioni sinistrate nell'immediatezza dell'evento, quanto per la successiva fase diretta alla messa in sicurezza delle aree coinvolte e per l'avvio del ripristino delle normali condizioni di vita.

In assenza di una significativa e consolidata esperienza applicativa non è dato conoscere con certezza l'efficacia della procedura prevista dal "decreto Molise", rilevando, peraltro, che, a tale fine, risulterebbe necessario prevedere un quadro procedurale definito d'intesa con il Ministero dell'Interno, titolare delle funzioni in materia di soccorso pubblico ai sensi dell'art. 14 del decreto legislativo n. 300/99 ed a cui fanno capo le più significative strutture deputate ad assicurare gli interventi (Vigili del Fuoco, componente operativa fondamentale ai sensi della legge sul servizio nazionale di protezione civile. Prefetture, quali snodo fondamentale sul territorio per il raccordo tra i diversi livelli di governo e amministrazione, e le Forze dell'ordine che esercitano una importante funzione di concorso).

La questione si intreccia con quella della delega e dell'attribuzione delle politiche di protezione civile, ma ha un suo peculiare ed autonomo profilo, atteso che, qualsivoglia soluzione si intenda adottare in merito alla responsabilità politica del coordinamento complessivo della protezione civile, l'Amministrazione dello

Protezione civile e difesa civile

Stato è tenuta comunque ad assicurare una coerenza d'insieme sotto il profilo operativo nella fase del soccorso, che non può prescindere dal pieno coinvolgimento del Ministero dell'Interno.

2.3 Il soccorso pubblico

Con riferimento a quanto evidenziato in chiusura del punto precedente, merita di essere rilevato che, con la riforma dell'organizzazione delle Amministrazioni statali avviata con il decreto legislativo n. 300 del 1999, con la successiva separazione della funzione di coordinamento della protezione civile dal Ministero dell'Interno realizzatasi nella scorsa legislatura e, infine, con l'individuazione della materia protezione civile come oggetto di legislazione concorrente delle Regioni, si è andata via via evidenziando un'autonomia concettuale e funzionale delle attività di soccorso pubblico.

Il soccorso pubblico è una funzione che il decreto legislativo n. 300 del 1999 assegna allo Stato e, per esso, al Ministero dell'Interno, che vi provvede innanzitutto con le attività di soccorso tecnico urgente, prevenzione e spegnimento degli incendi affidate al Corpo nazionale dei vigili del fuoco, ma anche a mezzo dei Prefetti, che sono titolari di importanti compiti sul territorio, ad essi demandati in ragione del ruolo di autorità di pubblica sicurezza e per le attribuzioni tuttora ad essi affidate dalla legislazione di protezione civile, sia, infine, attraverso il concorso delle Forze dell'ordine, cui queste sono tenute in caso di calamità.

Il soccorso pubblico, in quanto attiene in via immediata alla tutela dell'incolumità pubblica e privata, alla garanzia dell'integrità della vita umana e alla sicurezza degli insediamenti, è funzione in qualche modo legata alla sicurezza pubblica.

Al contempo, laddove eventi calamitosi richiedano forme complesse di coordinamento, il soccorso è una delle fasi prese in considerazione dalla protezione civile e ad esse sono interessate le Regioni, anche sotto il profilo legislativo, gli Enti locali e, per il coordinamento complessivo delle attività di protezione civile, l'autorità governativa cui sia riconosciuta la suddetta potestà di coordinamento.

Attività di soccorso pubblico vengono in rilievo anche nella gestione di crisi od eventi di difesa civile, connessi ad azioni o minacce intenzionalmente mirate a porre in pericolo la sicurezza nazionale.

Nel corso della passata legislatura la funzione del soccorso pubblico si è andata aggregando intorno al nuovo Dipartimento dei Vigili del Fuoco, del Soccorso Pubblico e della Difesa Civile.

Negli scorsi anni sono stati approvati importanti provvedimenti legislativi che hanno precisato l'incardinamento del Corpo nazionale dei vigili del fuoco nel Dipartimento, hanno statuito il ritorno del personale dei Vigili del fuoco al rapporto d'impiego di *diritto pubblico*, che tiene conto dei compiti in materia di sicurezza in senso lato che ad esso sono affidati (D.Lgs. n. 217/2005), hanno, infine, riordinato e aggiornato la normativa sulle funzioni e i compiti del Corpo, dando riconoscimento all'autonomia del soccorso pubblico nei diversi contesti in cui esso va ad operare (D.Lgs. n. 139/2006).

2.4 Il livello operativo territoriale. L'individuazione delle competenze in ragione della tipologia dell'evento

I provvedimenti attuativi delle leggi Bassanini hanno inciso in maniera significativa sull'organizzazione del sistema territoriale per gli interventi di soccorso.

In ragione di una delle più dibattute innovazioni apportate, la classificazione degli eventi risulta ora essenziale a discriminare le competenze dei diversi livelli di governo in tema di pianificazione e gestione dell'emergenza, che per l'innanzi erano attribuite ai Prefetti in tutti i casi in cui necessitasse un coordinamento (eventi *di tipo b e c*).

Infatti per gli eventi *di tipo b* - emergenze di media rilevanza, tali da richiedere forme anche complesse di coordinamento tra enti ed amministrazioni, ma che non necessitano dell'introduzione nell'ordinamento di mezzi e poteri straordinari - il compito di procedere alla pianificazione viene attribuito alla Provincia, mentre alla Regione è riconosciuta la funzione dell'"attuazione di interventi urgenti in caso di crisi determinata dal verificarsi o dall'imminenza" degli eventi in discorso "avvalendosi anche del Corpo nazionale dei vigili del fuoco".

In questo quadro, lo Stato rimarrebbe competente nei casi in cui la risposta all'emergenza richieda l'utilizzo di mezzi e poteri straordinari (eventi *di tipo c*, in cui si proceda previa dichiarazione dello "stato di emergenza" da parte del Consiglio dei Ministri)¹.

Il grado di razionalità dell'assetto qui delineato merita di essere approfonditamente valutato.

È infatti incontestabile, da un lato, che tale assetto è in via generale coerente con una moderna ed attuale visione della protezione civile, che considera le componenti territoriali, in particolare quelle che sono immediata espressione delle comunità locali interessate dall'evento, come la *front line* imprescindibile per un'adeguata risposta in caso di calamità.

E tuttavia, soprattutto con riferimento all'ipotesi dell'evoluzione e dell'aggravarsi dell'evento, appare necessario verificare se il modello, improntato ad una rigida e in qualche modo astratta classificazione degli eventi, consenta un efficace governo complessivo della risposta dei pubblici poteri anche nei casi più complessi, ovvero se non necessiti a tali fini di modifiche ed aggiustamenti.

Le possibili direttive di un intervento di modifica dovrebbero essere, da un lato, il consolidamento della capacità di gestione dell'emergenza da parte delle componenti territoriali del sistema di protezione civile (regionali, locali e dell'amministrazione decentrata dello Stato), evitando a tal fine, ove non strettamente necessari, interventi di tutela da parte delle autorità centrali nella gestione dell'evento; dall'altro, l'individuazione e il riconoscimento di punti di riferimento sul territorio, come le Pre-

¹ Tale è la sistemazione risultante dal decreto legislativo n. 112/98, alla luce dell'interpretazione data dalla Corte Costituzionale: Corte Cost. sent. 16-30 ottobre 2003, n. 327.

Protezione civile e difesa civile

fette, tali da consentire, in caso di necessità, l'efficace e tempestivo dispiegamento delle appropriate azioni delle strutture nazionali, a supporto di quelle territoriali.

Risulta, peraltro, che riflessioni sul tema cruciale delle procedure e dei meccanismi di attivazione delle risorse del livello nazionale di governo in caso di calamità di significativa intensità o estensione sono in corso anche in Stati a struttura federale (si citano i casi degli USA e della Germania) a seguito delle esperienze riscontrate in alcune gravi calamità che hanno colpito quei Paesi².

2.5 Il ruolo delle Prefetture-Uffici Territoriali del Governo

Nel sistema della legge n. 225 del 1992, al Prefetto viene riconosciuto un ruolo di grande rilevanza, in quanto ad esso è attribuito il compito di predisporre il piano per fronteggiare l'emergenza su tutto il territorio della provincia e di curarne l'attuazione.

Al verificarsi di qualunque evento calamitoso che non possa essere fronteggiato dalle forze di un singolo Ente o Amministrazione, e richieda pertanto il coordinamento tra più componenti (eventi *di tipo b o c*), il Prefetto assume "*la direzione unitaria dei servizi di emergenza, coordinandoli con gli interventi dei sindaci dei comuni interessati*", provvede all'informazione agli organi centrali e regionali competenti ed adotta tutti i provvedimenti necessari ad assicurare i primi soccorsi.

Tale sistemazione, tra l'altro, è stata ritenuta configurare in capo al Prefetto una posizione di garanzia nei confronti della pubblica e privata incolumità, il cui corretto esercizio è suscettibile di assumere rilevanza anche sotto il profilo della responsabilità penale (fattispecie dei reati commissivi mediante omissione)³.

L'attribuzione, con il decreto legislativo n. 112/98, delle competenze alla Regione e alla Provincia per gli eventi *di tipo b*) ha obiettivamente inciso sulle attribuzioni del Prefetto le quali, però, sono state al contempo espressamente fatte salve dal decreto legge n. 343/2001.

Durante gli anni trascorsi sono state più volte registrate problematiche in relazione alla possibile sovrapposizione delle competenze dei Prefetti con quelle degli Enti territoriali.

In particolare, stante la riaffermata vigenza delle attribuzioni prefettizie in materia di protezione civile, che attengono anche alla natura di tale organo quale autorità di pubblica sicurezza, al Prefetto compete senz'altro il compito di adottare all'occorrenza tutti i provvedimenti necessari ad assicurare i primi soccorsi, al fine di dare, all'accadere o nell'imminenza dell'evento, immediata tutela alla pubblica e privata incolumità.

² Si fa riferimento alla indagine della Commissione per la Sicurezza Interna e per gli Affari Governativi del Senato degli *Stati Uniti d'America* sulla risposta all'uragano Katrina, che ha colpito New Orleans e la costa del Golfo del Messico nell'agosto 2005, e all'istituzione in *Germania* dell'Agenzia federale per la protezione della popolazione e assistenza nei casi di catastrofe (Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe), cui si è provveduto con legge federale del 27 aprile 2004 avendo presenti, in particolare, le inondazioni del 2002.

³ Cass., Sez. IV, sent. 13 settembre 2001, n. 33577, relativa peraltro a fatti - l'alluvione nell'Italia settentrionale del 1994 - anteriori alla sistemazione di competenze ridefinita dal decreto legislativo n. 112 del 1998.

Tuttavia, questa funzione prefettizia deve ora andare ad iscriversi in un quadro organizzativo e pianificatorio delineato dalla Provincia ed in cui la Regione esercita un ruolo ormai fondamentale, sia in ragione della titolarità della potestà legislativa, sia per la possibilità di dettare propri indirizzi operativi, nel quadro di quelli nazionali, sia, ancora, per l'attribuzione del potere di attuare propri interventi per fronteggiare l'emergenza negli eventi di *tipo b*).

Nello stesso tempo, è emersa l'esigenza di ridefinire il ruolo del Prefetto anche nelle emergenze maggiori, quelle di *tipo c*).

L'azione di pianificazione e di gestione dell'emergenza per tale tipologia di eventi è rimasta attribuita allo Stato e, quindi, al Prefetto che ne è l'organo proiettato sul territorio.

In tal caso, quindi, al Prefetto compete il compito di assumere la direzione delle operazioni di soccorso, potendo utilizzare, ove necessario, anche poteri derogatori dell'ordinamento vigente, salvo la nomina di Commissari delegati del Governo (e salvo il conferimento al Capo del Dipartimento della Protezione Civile dei poteri di cui al "decreto Molise").

In realtà, occorre rilevare che, anche al di fuori dell'ipotesi di conferimento dei suddetti poteri direttivi di comando e controllo, funzionali alla gestione di casi effettivamente complessi per estensione o intensità, si è registrata talvolta la prassi della diretta gestione sul luogo della calamità da parte di funzionari delle strutture centrali di coordinamento della protezione civile.

Una complessiva riqualificazione dell'azione delle Prefetture per corrispondere alle esigenze poste da una protezione civile policentrica, che è chiamata al contempo a dare risposte coordinate ed efficaci in frangenti delicati, richiede l'adozione di una serie combinata di misure e di azioni conseguenti. Si segnalano la necessità di destinare agli Uffici Territoriali del Governo risorse specifiche in termini di adeguatezza organizzativa, potenziando le Aree di protezione civile e soccorso pubblico, la formazione mirata dei funzionari e del personale nel *disaster management*, la creazione o il potenziamento di punti di supporto dedicati presso gli uffici centrali del Ministero dell'Interno. Potrebbe essere anche esaminata l'opportunità di prevedere la partecipazione di un rappresentante della rete degli Uffici Territoriali del Governo, accanto a quelli delle componenti operative del sistema di protezione civile, nell'ambito degli organismi istituzionali di coordinamento nelle emergenze, quale il Comitato operativo di cui all'art. 10 della legge n. 225/1992⁴.

2.6 I rapporti Stato-Regioni-Autonomie Locali

Le numerose e significative problematiche riguardo al sistema territoriale di protezione civile, aperte dal conferimento di importanti funzioni e compiti a Regioni

⁴ La struttura del Comitato è determinata ai sensi dell'art. 5, comma 3-ter, del decreto legge n. 343/2001, convertito con legge n. 401/2001. La composizione è attualmente definita con decreto del Ministro dell'interno *pro tempore*, delegato per il coordinamento della protezione civile, in data 2 marzo 2002.

Protezione civile e difesa civile

ed Enti locali, pongono l'esigenza di una sistemazione normativa, attesa la rilevanza delle questioni e la necessità di certezza riguardo ai ruoli di ciascuna componente.

I meccanismi di attuazione della riforma del Titolo V (legge n. 131/2003) prevedono la ricognizione dei principi fondamentali rinvenibili nella legislazione statale nelle materie di legislazione concorrente, al fine di orientare l'attività legislativa delle Regioni, così come dello stesso Stato. La stessa legge prevede anche l'individuazione delle disposizioni statali attinenti alle materie di legislazione esclusiva (es. sicurezza pubblica e soccorso, difesa nazionale) che hanno incidenza nelle materie di legislazione concorrente.

Riguardo alla ricognizione dei principi fondamentali nel campo della protezione civile, nel 2004 è stata definita tra le Amministrazioni dello Stato interessate una prima ipotesi di provvedimento diretto a dare attuazione alla legge n. 131/2003. Tale testo, però, non ha poi avuto successivi sviluppi anche in ragione dell'intervento caducatorio della Corte Costituzionale su alcune disposizioni della stessa legge⁵.

Attesa la funzione meramente ricognitiva dei provvedimenti previsti dalla legge 131, affermata dalla Corte Costituzionale, andrebbe presa in considerazione anche l'eventualità di porre mano ad una nuova legge quadro in materia di protezione civile, ove si ritenesse che la sola ricognizione dei principi rinvenibili nella legislazione vigente non consenta di dare univoche soluzioni a tutti i problemi.

Nell'assenza di una chiara e soddisfacente sistemazione sul piano normativo, le problematiche emergenti sono state affrontate sul piano interpretativo e delle intese amministrative tra i diversi soggetti coinvolti.

Nell'attuale assetto policentrico si segnala innanzitutto l'adozione in questi anni di indirizzi operativi, di linee guida e programmi di azione coordinati dal livello nazionale.

Nel settembre 2002, inoltre, il Capo del Dipartimento della Protezione Civile ha emanato una circolare in cui si dettavano talune linee interpretative dirette a delineare, tra l'altro, forme di possibile convivenza tra la competenza statale sul territorio, quella prefettizia, e quelle attribuite a Regioni ed Enti locali.

Secondo tale indirizzo il Prefetto, al fine di fronteggiare l'emergenza, è tenuto ad assicurare alle Regioni e agli Enti locali il concorso delle Forze statali (es. Vigili del fuoco, Forze dell'ordine) secondo quanto pianificato dagli stessi Enti territoriali.

Nell'occasione, il Capo del Dipartimento della Protezione Civile invitava altresì le componenti del sistema territoriale di protezione civile a disciplinare le procedure d'intervento in emergenza mediante intese.

⁵ La norma di delega (art. 1 della legge 5 giugno 2003, n. 131) è stata oggetto di esame da parte della Corte Costituzionale che, con sentenza 13-28 luglio 2004, n. 280, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dei commi 5 e 6 dell'art. 1 della legge, laddove tali disposizioni, in assenza di precisi criteri direttivi, non limitano l'attività del legislatore delegato alla mera ricognizione dei principi fondamentali vigenti, rinvenibili nella legislazione statale.

È stata al contempo fatta salva una lettura *minimale* della delega quale autorizzazione a riordinare in sede di prima applicazione i suddetti principi fondamentali, ai soli fini di orientamento del legislatore statale e di quello regionale.

Al contempo, le legislazioni regionali si sono mosse delineando un sistema regionale di protezione civile che, in taluni casi, ha inteso estendersi anche a disciplinare l'intervento nell'emergenza delle componenti statali. In taluni casi le leggi regionali in materia di protezione civile sono state oggetto di impugnativa da parte dello Stato, tuttora al vaglio della Corte Costituzionale.

Sulla possibilità per le legislazioni regionali di prendere in considerazione funzioni e compiti di organi ed uffici dello Stato la stessa Corte, peraltro, ha avuto modo di pronunciarsi, sia pure riguardo a fatti/specie attinente al campo della pubblica sicurezza e non della protezione civile⁶. Il Giudice delle leggi ha in tale occasione affermato che, stante la potestà legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento dei propri organi ed uffici, la Regione non può disciplinare unilateralmente, neanche con legge, compiti e ruoli di uffici od organi dello Stato, ma tale disciplina deve trovare il suo fondamento o nella stessa legge statale che consenta alla Regione di intervenire, ovvero in accordi tra la Regione e lo Stato, secondo il principio di leale collaborazione.

2.7 I protocolli d'intesa in materia di protezione civile

Considerati l'intreccio e la potenziale sovrapposizione delle competenze, la strada dell'intesa si è rivelata come un percorso imprescindibile per conferire, a legislazione vigente, la necessaria coerenza al sistema territoriale di protezione civile.

Per quanto riguarda il Ministero dell'Interno, l'attività d'intesa con i livelli regionali e locali di governo si è dispiegata, nell'esercizio delle politiche di protezione civile di cui l'Amministrazione è stata espressamente titolare fino al decreto legge del maggio 2005, nella ricerca di soluzioni che consentissero di individuare procedure condivise d'intervento nell'emergenza, soprattutto per quanto riguarda il ruolo dei Prefetti nel nuovo assetto istituzionale.

Si è privilegiato il livello regionale di concertazione, attese le competenze dell'Ente Regione, sia di natura legislativa, sia di indirizzo per le pianificazioni locali, come anche in ragione della progressiva istituzione di organizzazioni regionali di protezione civile abilitate ad intervenire nelle emergenze che interessano il territorio regionale.

Accordi sono stati conclusi con la Regione Emilia-Romagna e con la Regione Veneto, per il tramite dei Prefetti dei capoluoghi di Regione, che ricoprono anche il ruolo di *Rappresentanti dello Stato per i rapporti con il sistema delle Autonomie*, mentre sono stati avviati contatti direttamente a livello ministeriale con la Lombardia. Tali accordi hanno consentito di condividere gli indirizzi regionali per le pianificazioni da adottarsi a livello provinciale, chiarendo il ruolo del Prefetto nell'emergenza, cui sono stati riconosciuti dalle suddette Regioni significativi compiti di impulso e di raccordo, e in definitiva di coordinamento, al fine dell'immediata attivazione di tutte le Forze disponibili sul territorio.

⁶ Corte Cost., sent. 29 aprile-7 maggio 2004, n. 134.

Protezione civile e difesa civile

Nelle stesse intese sugli indirizzi regionali si è poi previsto che, in via discendente, anche le pianificazioni provinciali debbano essere adottate dalle Province d'intesa con le Prefetture, atteso che in tali pianificazioni si fa necessariamente riferimento a compiti da esercitarsi da organi ed uffici statali.

Tuttavia, l'attuazione del citato indirizzo volto alla definizione di intese ha incontrato da ultimo un significativo rallentamento, dovuto forse anche al lungo periodo preelettorale, che ha interessato dapprima il livello di governo regionale, nella primavera 2005, poi quello nazionale, quest'anno.

La ripresa del processo volto a concludere intese nella materia degli interventi di soccorso sul territorio appare imprescindibile, nelle more delle valutazioni nelle appropriate sedi politiche circa l'eventualità di interventi legislativi.

Al riguardo si ritiene che, laddove diretta a disciplinare l'intervento di soccorso delle componenti che fanno capo al Ministero dell'Interno (Prefetture, Vigili del fuoco, Forze dell'ordine), la possibilità per tale Amministrazione di negoziare intese con le controparti regionali e locali non sia venuta meno anche dopo la soppressione dei riferimenti alle attribuzioni del Ministero dell'Interno in tema di politiche di protezione civile, disposta con il decreto legge del maggio 2005, naturalmente in un quadro coerente con gli indirizzi generali di coordinamento nella materia.

2.8 La difesa civile

Vengono in questa sede presi in considerazione i profili della difesa civile, in quanto aventi punti di contatto e di interrelazione con le problematiche attinenti al soccorso pubblico e alla protezione civile.

Diversamente dalla protezione civile, materia di legislazione concorrente, la difesa civile, in quanto componente, insieme alla difesa militare, della difesa nazionale, è da ritenersi appartenente al campo della legislazione esclusiva dello Stato.

Il D.Lgs. n. 300 del 1999 riconosce l'attribuzione delle funzioni in materia di difesa civile al Ministero dell'Interno, nel solco di una consolidata tradizione che vede in tale Amministrazione il punto di riferimento per la gestione delle crisi di carattere interno, nel quadro delle attribuzioni di indirizzo strategico e di coordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, nonché il referente per le relazioni internazionali nella materia.

Negli anni scorsi, in considerazione anche del contesto internazionale venuto a creare dopo l'11 settembre 2001, il Dipartimento dei Vigili del Fuoco, del Soccorso Pubblico e della Difesa Civile, nel cui ambito sono allocate le suddette attribuzioni, ha svolto una capillare attività volta all'approvazione di pianificazioni territoriali di difesa civile coordinate dai Prefetti.

È stata anche data progressiva attuazione al programma diretto al progressivo adeguamento delle sale operative delle Prefetture alle necessità di difesa civile.

Lo stesso Dipartimento dei Vigili del Fuoco ha continuato ad assicurare la presidenza della Commissione Interministeriale Tecnica della Difesa Civile, cui è affidato il compito di coordinare le pianificazioni nazionali di settore e, conseguentemente, le relazioni nell'ambito dell'apposito organismo per i piani civili d'emergenza della NATO (SCEPC).

Peraltro, l'evoluzione in corso nel campo della protezione civile non ha mancato di riverberare effetti anche nel campo della difesa civile. Se *le attività di protezione civile concorrono alla gestione complessiva delle crisi interessanti la difesa civile*, l'affermazione di un modello di coordinamento delle attività di protezione civile impernato sulla Presidenza del Consiglio dei Ministri anche sotto il profilo operativo ha portato qualche contraddizione nel modello consolidato di gestione delle crisi.

Infatti, il Ministero dell'Interno è stato sempre l'immediato punto di riferimento per la gestione delle crisi di carattere interno, nell'ambito del coordinamento generale del Presidente del Consiglio dei Ministri. Ciò, sia per l'attribuzione al Ministro dell'Interno della funzione di autorità nazionale di pubblica sicurezza, sia perché l'origine e la natura delle crisi di difesa civile postulano l'individuazione delle strutture di riferimento sotto il profilo della gestione interna delle conseguenze, innanzitutto nei Prefetti, nelle Forze dell'ordine e nei Vigili del fuoco, organi e strutture tutti riconducibili al Ministero dell'Interno.

È evidente quindi che un'applicazione del modello di coordinamento operativo della protezione civile, che fa capo all'apposito Dipartimento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, non è applicabile alla difesa civile, atteso che ciò comporterebbe la *conseguenza singolare* secondo cui le suddette componenti del Ministero dell'Interno, che sono anche componenti del sistema di protezione civile, non sarebbero nella immediata disponibilità del Ministro in caso di crisi, salvo che per i profili strettamente attinenti alla tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, ma vi dovrebbero essere poste per il tramite del Dipartimento della Protezione Civile.

Nella prima parte della legislatura è stato predisposto dal Ministero dell'Interno il testo di un disegno di legge per regolamentare in maniera organica le attività di difesa civile, ma su questo testo non si è potuto avere il consenso delle altre Amministrazioni interessate.

In occasione dell'avvio delle operazioni belliche in Iraq sono state invece adottate alcune ordinanze di protezione civile, sulla base del regime emergenziale dichiarato con DPCM del 28 marzo 2003⁷. Con detti provvedimenti, pur facendo salve le attribuzioni del Ministro dell'Interno, sono stati *attribuiti al Dipartimento della Protezione Civile compiti e risorse*, anch'essi diretti verso l'obiettivo di incre-

⁷ Si tratta dell'O.P.C.M. 28 marzo 2003, n. 3275, e successive modificazioni e integrazioni, dell'O.P.C.M. 30 aprile 2003, n. 3285, e di altre singole disposizioni inserite in altre ordinanze, tra cui, ad esempio, l'art. 7 dell'O.P.C.M. 19 marzo 2004 n. 3344.

Protezione civile e difesa civile

mentare la preparazione del Paese in caso di emergenze legate al contesto di crisi internazionale.

Una ripresa in questa legislatura dell'iniziativa volta a dare una disciplina legislativa organica al campo della difesa civile appare oltremodo opportuna, al fine di delineare un quadro di certezze entro cui possano esplicarsi le attività dirette a garantire l'efficacia della risposta del Paese in caso di crisi od eventi che possano minacciare la sicurezza nazionale.

2.9 Le ordinanze di protezione civile

Si tratta qui il tema delle ordinanze di protezione civile per i profili di carattere generale e per quelli di interesse per il Ministero dell'Interno, atteso che l'adozione di tali provvedimenti è, salvo conferimento di delega, di diretta competenza del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Con la legge n. 225/92 è stato tipizzato l'istituto delle ordinanze in deroga finalizzate a fronteggiare l'emergenza in caso di *"calamità naturali, catastrofi o altri eventi"* nei casi in cui gli strumenti posti a disposizione in via ordinaria dall'ordinamento non siano ritenuti sufficienti.

Si tratta evidentemente di un rimedio di carattere eccezionale, che è sottoposto al giudizio di stretta necessità, nel senso che il ricorso ad esso presuppone che non sia in alcun modo possibile fronteggiare l'emergenza senza gli strumenti straordinari introdotti per l'occasione.

Il problema delle ordinanze derogatorie dell'ordinamento è stato più volte posto all'attenzione della Corte Costituzionale, che ne ha ammesso la legittimità evidenziandone al contempo il carattere eccezionale e individuando i criteri per un utilizzo conforme a Costituzione⁸.

Il ricorso alle ordinanze di cui alla legge n. 225 del 1992 si è andato nel tempo estendendo a coprire tutta una serie di situazioni di criticità, in campi svariati, dai problemi del traffico, alle questioni connesse all'*immigrazione irregolare*, alle *emergenze ambientali* con risvolti sociali ed economici - come quelle connesse allo *smaltimento dei rifiuti* e alle *bonifiche* - ai possibili *riflessi delle crisi internazionali*.

Spesso, attraverso la molteplice reiterazione delle proroghe degli *"stati di emergenza"* si è dato luogo a regimi emergenziali pluriennali che sono arrivati a costituire anche quantitativamente un significativo *sottosettore* dell'ordinamento generale e in deroga ad esso⁹.

In tali casi, la connessione con le finalità che il legislatore della legge n. 225/1992 ha inteso disciplinare può essere opinabile e, quantomeno, solo indire-

⁸ Si richiamano le sentenze 2 luglio 1956, n. 8; 23 maggio 1961, n. 26; 4 gennaio 1997, n. 4; 3 maggio 1987, n. 201; 5-14 aprile 1995, n. 127.

⁹ Prendendo atto di tale stato di cose la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha sottoposto ad una complessiva rivalutazione le situazioni di *emergenza*, soprattutto quelle più risalenti, prevedendo l'istituzione di appositi *comitati per il rientro nell'ordinario* e la fissazione di cronoprogrammi per il completamento degli interventi.

ta, atteso che tali situazioni, per consentire il ricorso allo strumento di emergenza, devono essere sussunte, indipendentemente dalla loro imprevedibilità, nella fattispecie degli "altri eventi" dovuti all'attività dell'uomo, suscettibili in qualche modo di arrecare pregiudizio agli interessi pubblici la cui tutela è oggetto delle attività di protezione civile (integrità della vita, beni, insediamenti ed ambiente).

Più di recente, con il più volte citato decreto legge n. 343 del 2001 (art. 5-bis, comma 5) le possibilità di applicazione dell'istituto delle ordinanze di *protezione civile* sono poi state estese alla preparazione dei cd. *grandi eventi*.

Infine, con l'art. 4, comma 2, del decreto legge n. 90 del 2005, si è previsto che a tale strumento giuridico possa farsi ricorso anche per gli interventi all'estero disposti dal Dipartimento della Protezione Civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri a fini di cooperazione internazionale.

Si ricorda, al riguardo, che l'utilizzo dello strumento delle ordinanze derogatorie per fattispecie non sempre caratterizzate dalla sussistenza *dell'imperiosa urgenza* richiesta dalla normativa comunitaria per derogare alla regola della gara pubblica, è stato a suo tempo oggetto di rilievi da parte della Commissione europea - sotto il profilo della lesione del principio della libera concorrenza - che ha contestato all'Italia l'infrazione delle disposizioni comunitarie in materia, atteso che tra le discipline derivate in tali casi vi sono quelle in materia di pubblici appalti. A tali specifici rilievi ha inteso corrispondere una direttiva del Presidente del Consiglio dell'ottobre 2004, che ha dettato opportune cautele nel ricorso alle deroghe concernenti la scelta del contraente¹⁰.

A fronte dell'estensione del ricorso alle ordinanze di *protezione civile* per fattispecie probabilmente non originariamente contemplate dal legislatore della legge n. 225 del 1992, si possono registrare, al contrario, profili di incoerenza dell'istituto proprio con riferimento al caso tipicamente previsto da tale legge, consistente nell'*emergenza* immediatamente derivante, in maniera imprevedibile, da una calamità naturale o da una catastrofe dovuta ad azioni antropiche accidentali. Si è visto infatti che, per l'attivazione immediata dei soccorsi in tali casi è stato necessario pensare a strumenti mirati, quali quelli previsti dal "decreto Molise", mentre lo "*stato di emergenza*" è principalmente rivolto a introdurre strumenti di accelerazione per la successiva fase diretta al ripristino delle normali condizioni di vita, provvedendo altresì all'assunzione, parziale o totale, dei relativi oneri finanziari a carico dello Stato.

Un ripensamento dell'istituto delle ordinanze di cui alla legge n. 225/92 appare auspicabile, al fine di assicurarne la coerenza con gli obiettivi posti dal legislatore e che possono essere individuati nella capacità di fronteggiare con immediatezza, e con strumenti assolutamente circoscritti, situazioni di emergenza imprevedibili e tipizzate - quelle contemplate dalla legge citata che, vista la portata straordinaria

¹⁰ Si tratta della Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 22 ottobre 2004, pubblicata sulla G.U. 21 dicembre 2004, n. 298, recante gli "indirizzi in materia di protezione civile in relazione all'attività contrattuale riguardante gli appalti pubblici di lavori, di servizi e di forniture di rilievo comunitario".

Protezione civile e difesa civile

dell'istituto, non possono non essere oggetto di stretta interpretazione - le quali non trovino possibilità di regolazione secondo il diritto vigente¹¹.

Al contempo, ove si ammetta la costituzionalità di provvedimenti derogatori del diritto, adottati dal Governo per casi di necessità ed urgenza nel rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento, della tipologia di quelli previsti dalla legge n. 225/92, potrebbe essere opportuno non escludere un approfondimento volto a verificare la possibilità di prevedere un nuovo istituto di carattere generale, non legato alla legislazione di protezione civile e sottoposto a limiti e condizioni estremamente rigorosi, in quanto a valutazione dei presupposti, modalità di individuazione delle deroghe, limiti temporali e controllo parlamentare, che consenta di affrontare con mezzi straordinari, e strettamente transitori, situazioni di conclamata criticità che interessino settori differenziati, in cui rilevi un pregiudizio del godimento di diritti fondamentali da parte dei cittadini.

Conclusioni

Ove si concordi sulla fondatezza delle considerazioni espresse nelle pagine che precedono, si può convenire con l'affermazione che il lungo cammino intrapreso con l'approvazione della prima legge che ha inteso regolamentare in maniera organica in Italia il settore della protezione civile, la legge n. 996 del 1970, non è ancora concluso.

Sicuramente, negli oltre trentacinque anni che ci separano da quella data molti progressi sono stati compiuti, in parallelo con l'avanzare della tecnologia che consente di far fronte all'emergenza con strumenti molto più efficaci di quelli all'epoca disponibili.

Anche sul piano organizzativo e della coscienza civica la situazione attuale consente di guardare al futuro con fiducia, essendo ormai maturato il convincimento che la protezione civile è efficace se poggia sul riconoscimento della piena partecipazione delle comunità locali alla gestione dei rischi presenti sul territorio e

¹¹ Pur tenendo conto delle rilevanti diversità di sistema che caratterizzano le legislazioni sull'emergenza di Italia e Regno Unito, appaiono di interesse, a questo riguardo, le cautele previste dalla recente legislazione britannica in materia, il *Civil Contingencies Act* del 2004. Tali cautele si fondano sul meccanismo della "tripla serratura" secondo cui l'accesso ai poteri di emergenza è subordinato alla contemporanea sussistenza di tre condizioni: 1) un'emergenza che minaccia seri danni al benessere umano, all'ambiente o alla sicurezza è accaduta, è in atto o sta per accadere; 2) è necessario adottare provvedimenti urgenti per superare l'emergenza e i poteri previsti dalla legislazione vigente sono a tale riguardo insufficienti, né è possibile approvare a tale fine un nuovo provvedimento legislativo nei modi ordinari, in ragione dell'urgenza di provvedere; 3) i provvedimenti di emergenza devono essere proporzionali allo scopo di fronteggiare gli effetti determinati dall'emergenza.

La disciplina dettata dai provvedimenti di emergenza deve inoltre essere tempestivamente sottoposta all'esame del Parlamento e cessa di avere efficacia in mancanza di approvazione da parte dell'Organo rappresentativo.

Tale ultimo aspetto rimanda alla considerazione che l'*istituto generale* previsto in maniera tipica dal sistema costituzionale italiano per fronteggiare situazioni di emergenza che non trovano copertura legislativa nell'ordinamento vigente è il decreto-legge, che consente l'immediato controllo parlamentare sui poteri di emergenza.

Non manca, a questo riguardo, autorevole dottrina che alla considerazione dell'esistenza di una *riserva di decreto-legge* per i "caso straordinari di necessità ed urgenza", coerente con la forma di governo parlamentare, connette la tesi della incostituzionalità della disciplina sui poteri di emergenza derogatori di cui alla legge n. 225 del 1992. Cfr. G. Marazzita, - L'emergenza costituzionale. Definizioni e modelli - Milano 2003, pagg. 443 e ss.

se i pubblici poteri sanno far convergere verso il medesimo obiettivo della protezione della popolazione, degli insediamenti e della tutela dell'ambiente tutte le forze disponibili a tali fini.

E, tuttavia, da più parti è avvertita l'esigenza di ulteriori affinamenti del sistema, che presuppongono lo scioglimento di alcuni nodi cruciali evidenziatisi in questi anni.

Innanzitutto, andrebbe definitivamente risolta la questione dell'individuazione del punto di riferimento per l'imputazione della responsabilità politica in ambito governativo.

Fin dall'esperienza successiva al terremoto del 1980 in Campania e Basilicata, infatti, l'organizzazione della protezione civile in Italia si è andata configurando secondo una sua via peculiare, che non sempre garantisce certezza di ruoli ed efficacia di procedure.

Al livello ordinario di competenza nell'Amministrazione statale, individuato dalla legge del 1970 e dal relativo regolamento di attuazione nel Ministero dell'Interno, si è affiancato quello delineatosi a partire dall'esperienza del Commissario governativo per la gestione della fase post-emergenziale seguita a quell'evento sismico, e poi concretizzatosi nell'istituzione del Dipartimento della Protezione Civile presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Tale sistemazione, cui sostanzialmente fa riferimento la legge n. 225 del 1992, si è risolta in un prolungato dualismo nell'ambito delle strutture nazionali della protezione civile, che è stato spesso causa di sovrapposizioni di competenze e di incertezze.

L'individuazione di una soluzione a tale stato di cose ha occupato negli ultimi anni il livello decisionale politico e il legislatore, che non sembrano tuttavia avere intrapreso in proposito un processo univoco e senza ripensamenti.

Si è visto, infatti, che alla soluzione individuata nella XIII Legislatura, che confermava nel Ministero dell'Interno il centro di responsabilità politica per la protezione civile nell'ambito del Governo nazionale, istituendo per gli aspetti operativi un organismo tecnico, l'Agenzia di protezione civile, hanno fatto seguito le decisioni adottate nella Legislatura da ultimo conclusa, che hanno ricondotto la protezione civile alla diretta ed immediata responsabilità del Presidente del Consiglio dei Ministri, individuando nuovamente il braccio operativo nel Dipartimento della Protezione Civile della stessa Presidenza.

Alla soluzione di tale questione di primaria rilevanza è connesso anche l'indirizzo da dare ad altre significative problematiche.

Se, infatti, la protezione civile rimanesse in via definitiva allocata anche operativamente presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, non potrebbe non porsi in maniera evidente l'esigenza di precisare il rapporto con le strutture che nell'ambito dell'Amministrazione statale sono deputate a preparare ed attuare l'azione di soccorso, quali le Prefetture, i Vigili del fuoco e le Forze di polizia. Tali strutture sono incardinate presso una branca dell'Amministrazione statale, quella dell'Interno, ma

Protezione civile e difesa civile

in realtà, per l'espletamento dell'azione di soccorso nell'emergenza, sarebbero chiamate ad espletare attività riconducibili alla diretta responsabilità del Presidente del Consiglio dei Ministri.

In quasi tutti i Paesi occidentali, che possiamo avere come riferimento per l'organizzazione di protezione civile, la responsabilità dell'azione volta a fronteggiare situazioni emergenziali, invece, non espone in via immediata il Vertice della compagine governativa, ma è normalmente affidata al Ministro specificamente incaricato di provvedere alla sicurezza nei suoi vari aspetti, da cui di norma dipendono le principali strutture nazionali che nell'emergenza devono intervenire, fatti salvi i più generali poteri di coordinamento dell'azione del Governo, specie nei casi che richiedono misure eccezionali.

In caso di attribuzione definitiva del coordinamento della protezione civile alla Presidenza del Consiglio dei Ministri per le attività di previsione, prevenzione, soccorso e superamento dell'emergenza in generale, potrebbero nondimeno essere studiate soluzioni che tengano conto della specificità della fase del soccorso, riconoscendo di norma nel Ministero dell'Interno - titolare della funzione del soccorso pubblico nel sistema dell'organizzazione dei Ministeri di cui al decreto legislativo n. 300 del 1999 - il punto di riferimento nell'Amministrazione statale per l'azione di soccorso nell'emergenza.

Tale sistemazione consentirebbe anche di corrispondere all'esigenza da più parti avvertita, di confermare su basi di certezza il Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco al centro del sistema della protezione civile, con la sua specificità per la fase del soccorso, nella quale esso è chiamato ad operare accanto agli Enti territoriali nell'esercizio delle proprie competenze, ed unitamente all'azione di coesione istituzionale assicurata dalle Prefetture - Uffici Territoriali del Governo.

La soluzione dell'assetto dell'Amministrazione statale assume una funzione necessaria e preliminare anche riguardo al rapporto tra i diversi livelli di governo e di amministrazione che, nell'articolazione costituzionale dei poteri, risultante dal rinnovato Titolo V, presiedono al campo della protezione civile.

A tale riguardo, elementi di chiarezza sono richiesti sia sul piano legislativo, sia su quello pianificatorio ed operativo, sia, infine, su quello della concertazione istituzionale.

Sotto il primo profilo, attesa la cruciale importanza che le legislazioni regionali assumeranno sempre di più nella materia, appare importante che lo Stato intervenga per definire in maniera certa i principi fondamentali che devono fungere da orientamento alle legislazioni regionali, anche al fine di garantire livelli di efficacia dei servizi nelle diverse aree del territorio nazionale, a protezione di valori irrinunciabili, quali la tutela della vita umana, la sicurezza degli insediamenti e delle infrastrutture, la salvaguardia dell'ambiente.

In proposito, sia la ripresa dell'iniziativa per la ricognizione dei principi fondamentali rinvenibili nella legislazione vigente, sia, eventualmente, la predisposizione di una specifica legge-quadro per la protezione civile risulterebbero quantomai opportune.

Sul piano della pianificazione e su quello operativo si pone l'esigenza di una riflessione, che non potrebbe non rifluire anch'essa sul piano dell'innovazione normativa, in merito all'adeguatezza dell'attuale sistema basato sulla rigida e in qualche modo astratta classificazione degli eventi.

Gli obiettivi dovrebbero essere, da un lato, la creazione di sistemi territoriali di protezione civile in grado di fronteggiare potenzialmente in maniera autonoma, con l'apporto delle locali strutture dell'amministrazione decentrata dello Stato, emergenze anche significative ma circoscritte; dall'altro, l'individuazione di procedure efficaci che, basandosi sulla rete delle Prefetture dislocata sul territorio, in collaborazione con le strutture regionali, consentano l'attivazione tempestiva del livello nazionale di intervento nell'emergenza, ove sia necessario in supporto ai suddetti sistemi territoriali.

Al perseguitamento di tali obiettivi potrebbe accompagnarsi il ripensamento dello strumento delle ordinanze di protezione civile destinate a consentire di affrontare situazioni di effettiva carenza di strumenti normativi adeguati all'emergenza, secondo uno scrutinio di stretta necessità.

L'intero processo che si è sintetizzato potrebbe sicuramente giovarsi dell'istituzione di efficaci e riconosciuti strumenti di concertazione Stato-Regioni-Autonomie locali, dedicati al campo della protezione civile, o della valorizzazione di quelli esistenti, come il Comitato paritetico di cui all'art. 5 del decreto-legge n. 343/2001, così da assicurare la piena ed autorevole partecipazione di tutti i livelli di governo territoriale, qualunque sia l'imputazione della responsabilità della protezione civile nell'ambito del Governo nazionale.

Un ultimo aspetto è quello dei rapporti tra protezione civile e difesa civile, che in Italia assume aspetti del tutto particolari, proprio in virtù della specificità dell'assetto della protezione civile in ambito governativo.

A tale riguardo, merita di essere preliminarmente evidenziato che la differenziazione tra la protezione civile e la difesa civile non ha solo un rilievo teorico e concettuale, essendo l'una una materia attinente al coordinamento di funzioni pubbliche nella titolarità di soggetti istituzionali differenziati, con lo scopo di dare adeguata tutela agli interessi esposti a pericolo in caso di calamità, l'altra una branca della difesa nazionale, rispondente al diverso interesse pubblico di contribuire alla difesa del Paese e alla protezione dei cittadini in caso di minacce portate alla sicurezza dello Stato.

Con l'indicazione delle materie accolta in Costituzione con la riforma del Titolo V, la distinzione assume ora infatti un preciso e significativo rilievo istituzionale. Mentre la protezione civile è individuata quale materia di legislazione regionale concorrente, le attività di difesa civile vanno ad iscriversi in una serie di materie, tra quelle elencate al comma 2 dell'art. 117 (difesa, sicurezza dello Stato, ordine pubblico e sicurezza), tutte appartenenti alla legislazione esclusiva dello Stato.

In specificazione a tale sistemazione di livello costituzionale, la legge indica le funzioni in materia di difesa civile quali attribuzioni del Ministero dell'Interno (art. 14 del decreto legislativo n. 300/99).

Protezione civile e difesa civile

La evidenziata differenziazione deve quindi necessariamente essere tenuta presente al fine di impostare correttamente ogni discorso in merito a possibili interventi in tale settore.

Occorre al contempo rilevare come, dopo la fine della Guerra Fredda, in molti Paesi occidentali la considerazione che le nuove minacce alla sicurezza nazionale si caratterizzano in maniera assai diversa da quella tipica di un conflitto bellico tra Stati - pur presentando un potenziale altamente distruttivo in singoli ma circoscritti episodi -, ha indotto a porre allo studio iniziative dirette a ricercare sinergie ed economie di risorse, attraverso misure volte a potenziare in maniera coordinata la risposta sia alle conseguenze di azioni e minacce alla sicurezza dello Stato, in particolare di atti terroristici, sia alle emergenze dovute a calamità naturali o a catastrofi accidentali proprie della moderna società tecnologica¹².

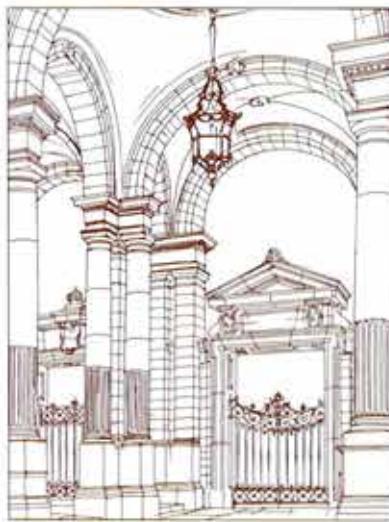
Tale approccio multidisciplinare o *all-hazards* verso l'elaborazione di piani di risposta generali di sicurezza civile, in grado di coprire potenzialmente ipotesi connesse ad una pluralità di eventi, differenziati quanto ad origini e caratteristiche, poggia evidentemente sull'assunto che normalmente le attività di *protezione civile* e di *difesa civile* sono entrambe unificate sotto la responsabilità dei *Ministri per gli affari interni*, cui è affidato il compito di provvedere alla sicurezza nei suoi vari aspetti.

Nell'attuale assetto esistente in Italia, in cui l'Amministrazione statale mantiene una duplicità di imputazione per la protezione civile e per la difesa civile, tale percorso risulta senz'altro più complesso e non può prescindere da una preliminare chiarificazione legislativa sugli ambiti delle rispettive competenze, in modo da non generare equivoci in materie tanto delicate.

A tale scopo dovrebbe rispondere un'iniziativa legislativa diretta a specificare ruoli e compiti del sistema nazionale di difesa civile, in attuazione del citato art. 14 del decreto legislativo n. 300 del 1999 che affida le funzioni statali in tale campo al Ministero dell'Interno.

¹² Elementi di questa riflessione si rivengono nel dibattito che ha accompagnato in Francia l'uscita del *Livre blanc* elaborato dall'*Haut comité français pour la défense civile*, del dicembre 2002, e risultano aver influenzato la stessa *Loi de modernisation de la sécurité civile* dell'agosto 2004. Tale approccio è da ritenersi sotteso anche alla direttiva HSPD-5 del Presidente degli *Stati Uniti d'America* del febbraio 2003, che ha portato all'elaborazione del *National Incident Management System* e del connesso *National Response Plan*, nonché, nel *Regno Unito*, lo stesso approccio sembra presente nel già citato *Civil Contingencies Act*.

FINANZA
PUBBLICA



Il contesto finanziario e gli obiettivi dell'azione politica del Ministero dell'interno per l'anno 2006

Ignazio Portelli

1. Il contesto

Il processo di finanza pubblica antecedentemente alla approvazione finale del disegno di legge finanziaria 2006 è stato particolarmente aggravato da una polemica sulla esattezza delle previsioni e dei risultati conseguiti negli anni 2004 e 2005.

In particolare, la Corte dei conti¹ ha avuto modo di far rilevare che:

a) l'incremento del PIL è risultato pari al 1,2 per cento in termini reali, assai distante dalle previsioni iniziali (2 per cento nel DPEF del luglio 2003, poi ridotto al 1,9 per cento nella Nota di aggiornamento e nel Programma di stabilità 2003);

b) il confronto dell'incremento del PIL è particolarmente negativo nell'ambito dell'Unione europea, dove il Regno Unito (3 per cento), la Francia (2,5 per cento) e la Germania (1,6 per cento) sembrano "aver recepito prima e meglio gli impulsi derivanti da un più favorevole ciclo internazionale"²;

c) l'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche ha superato i 40 miliardi di euro, ovvero il 3 per cento del PIL, mentre il DPEF 2004-2007 stimava 1,8 per cento e il Programma di stabilità 2004 prevedeva il 2,2 per cento;

d) il rapporto avanzo primario/PIL si è ridotto al 2 per cento, quindi in costante decremento, essendo oltre al 6 per cento nel 1997;

e) il rapporto debito/PIL è giunto al 105,8 per cento, mentre nel DPEF 2004-2007 era indicato al 104,2 per cento e al 105 per cento nel Programma di stabilità;

f) la pressione finale, se misurata al netto delle imposte in conto capitale (-51,1 per cento) tra le quali sono contabilizzati i proventi delle sanatorie tributarie e del condono edilizio, ha mantenuto il livello del 2003;

¹ Corte dei conti – Sezioni riunite in sede di controllo, *Elementi per l'audizione presso il Comitato permanente per il monitoraggio degli interventi di controllo e contenimento della spesa pubblica nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'andamento dei saldi di finanza pubblica*, Roma, 5 maggio 2005, pp. 4 ss. Per il supporto alla elaborazione grafica desidero ringraziare Roberto La Monaca.

² Corte dei conti – Sezioni riunite in sede di controllo, *Elementi per l'audizione presso il Comitato permanente per il monitoraggio degli interventi di controllo e contenimento della spesa pubblica nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'andamento dei saldi di finanza pubblica*, cit., p. 4.

g) le misure straordinarie e temporanee di contenimento dei saldi è sempre di dimensioni rilevanti (1,5 per cento rispetto al PIL e 2 per cento rispetto al fabbisogno di cassa delle amministrazioni pubbliche).

In questo contesto, la manovra di bilancio contenuta nella legge finanziaria per il 2005 ha introdotto importanti innovazioni in materia di contenimento della spesa pubblica per circa 9 miliardi di euro. L'azione di controllo è stata incentrata intorno a tre strumenti di natura prevalentemente congiunturale:

- a) la revisione della disciplina del Patto di stabilità interno con la introduzione per tutti gli enti territoriali di un limite alla spesa, anziché dei saldi;
- b) l'aggiornamento e la fissazione di un limite alla crescita della spesa sanitaria;
- c) la "regola del 2 per cento" come limite all'incremento nominale della spesa delle amministrazioni pubbliche rispetto ai valori di preconsuntivo del 2004.

Dall'insieme di questi dati emergevano significative preoccupazioni sul deterioramento strutturale della finanza pubblica, intervenuto negli ultimi anni. Per tale ragione, l'ISTAT ha proceduto a rettifiche dei conti pubblici per il triennio 2001-2003, l'EUROSTAT ha avviato una serie di operazioni per la verifica dei dati italiani e l'Unione europea ha intrapreso le procedure per il rispetto delle regole comunitarie in materia di deficit.

Nel documento di programmazione economico-finanziaria per gli anni 2006-2009 il Governo ha dovuto rivedere pertanto le stime, prevedendo "una crescita nulla per il 2005³ e il rapporto debito/PIL al 108,2 per cento a causa del maggiore fabbisogno finanziario, delle riclassificazioni statistiche, della minore crescita del PIL nominale e di un minor volume delle privatizzazioni".

A ciò si aggiungono le indicazioni per il contenimento delle spese per le retribuzioni pubbliche, il numero dei dipendenti delle Amministrazioni pubbliche (-0,5 per cento nel biennio 2006-2007), la sanità, i consumi intermedi, la spesa per pensioni e quella per interessi, ed anche la necessità di "un aggiustamento strutturale della finanza pubblica"⁴. Nella tavola 1 è riportato il quadro delle previsioni a legislazione vigente delle pubbliche Amministrazioni, che rende ben visibile l'andamento dei conti, le cui previsioni sono state concordate e condivise con la Commissione europea⁵.

³ Ministero dell'economia e delle finanze, *Documento di programmazione economico-finanziaria per gli anni 2006-2009*, Roma, 15 luglio 2005, p. 27.

⁴ Ministero dell'economia e delle finanze, *Documento di programmazione economico-finanziaria per gli anni 2006-2009*, cit., p. 31.

⁵ Nel corso della riunione dell'ECOFIN del 12 luglio 2005 viene concordato il percorso biennale di rientro del deficit.

Tavola 1 - *Quadro delle previsioni a legislazione vigente della P.A. (importi in milioni di euro)*

	CONSUNTIVO			PREVISIONI			
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
ENTRATE							
- Imposte dirette	178.098	184.175	186.408	185.929	192.732	200.498	207.999
- Imposte indirette	187.345	195.207	200.735	206.992	211.428	215.823	220.721
- Imposte c/capitale	19.235	9.572	1.543	164	116	89	83
Total Entrate tributarie	384.678	388.954	388.686	393.085	404.276	416.410	428.803
Contributi sociali	168.899	174.756	182.105	185.134	190.773	196.652	202.731
Altre entrate correnti	40.617	44.055	45.534	44.565	45.968	47.596	49.144
Entrate in c/capitale non tributarie	4.246	3.435	3.800	4.700	4.800	5.200	5.150
Total Entrate	598.440	611.200	620.125	627.484	645.817	665.858	685.828
per memoria pressione fiscale	42,6	41,7	41,3	40,3	40,0	39,8	39,6
SPESE							
Redditi da lav. dipendente	143.870	148.248	157.838	154.450	156.200	158.800	161.640
Consumi intermedi	100.887	103.057	106.975	110.969	114.804	118.995	123.825
Pensioni	184.719	192.593	199.440	208.600	216.300	225.340	231.420
Altre prestazioni sociali	39.726	41.588	42.710	44.180	44.990	46.480	46.570
Altre spese correnti netto interessi	43.298	45.370	48.750	50.700	51.900	53.350	54.800
Spese correnti al netto interessi	512.500	530.856	555.713	568.899	584.194	602.965	618.255
Interessi passivi	69.275	68.434	68.300	67.977	69.658	73.193	76.276
Total spese correnti	581.775	599.290	624.013	636.876	653.852	676.158	694.531
di cui spesa sanitaria	81.181	88.497	93.067	95.610	98.780	102.363	106.112
Spese in c/capitale	58.420	55.562	55.750	57.860	61.790	61.960	65.850
Total spese al netto interessi	570.920	586.418	611.463	626.759	645.984	664.925	684.105
Total spese finali	640.195	654.852	679.763	694.736	715.642	738.118	760.381
Saldo primario	27.520	24.782	8.662	725	-167	933	1.723
	2,1	1,8	0,6	0,1	-0,0	0,1	0,1
Saldo di parte corrente	-6.816	-1.097	-9.231	-14.256	-12.951	-15.589	-13.936
	-0,5	-0,1	-0,7	-1,0	-0,9	-1,0	-0,9
Indebitamento netto	-41.755	-43.652	-59.638	-67.252	-69.825	-72.260	-74.553
	-3,2	-3,2	-4,3	-4,7	-4,7	-4,7	-4,7
Fabbisogno del settore statale	46.419	50.119	65.187	67.945	61.240	65.721	63.645
	3,6	3,7	4,7	4,7	4,1	4,3	4,0
PIL	1.300.929	1.351.328	1.382.185	1.436.148	1.488.834	1.540.208	1.594.576

Fonte: Ministero dell'economia e delle finanze, *Documento di programmazione economico-finanziaria per gli anni 2006-2009*, Roma, 15 luglio 2005, p. 29.

Da queste previsioni, il Governo⁶ trae la conclusione di procedere a correzioni strutturali dei conti pubblici con una maggiore qualità (e quantità) delle entrate e della spesa. L'adozione di strumenti quali quelli dei tetti di spesa permettono di contenere le dinamiche tendenziali su un orizzonte di medio periodo e permettono di far emergere priorità e differenziazioni, tra esse: sicurezza, contrasto e prevenzione del terrorismo,

⁶ Un fattore di allentamento o di flessibilità delle regole dell'Unione europea, nel medio termine, deriva dalla riforma del Patto di stabilità e crescita (PSC), definita sulla base delle indicazioni accolte dal Consiglio europeo su proposta dell'ECOFIN (20 marzo 2005).

contrastò dell'illegalità e contraffazione, sicurezza economica e finanziaria, servizi sociali. "È, inoltre, necessario introdurre – secondo il DPEF 2006-2009⁷ – un meccanismo premiale verso i comparti e le amministrazioni più virtuose. L'applicazione delle regole determinerà una dinamica della spesa corrente inferiore a quella delle entrate, consentendo il raggiungimento del pareggio del bilancio corrente (*golden rule*) e liberando risorse per finanziare la spesa in conto capitale. L'esperienza dimostra che i disavanzi si riducono in modo duraturo solo riducendo le spese. Se si aumentano soltanto le entrate, dopo un periodo di apparente risanamento, le spese e i disavanzi tornano a crescere. L'aggiustamento delle finanze pubbliche avverrà in modo strutturale. Se i problemi sono strutturali, occorre una correzione strutturale del bilancio".

Tavola 2 - *Conto delle pubbliche Amministrazioni*

	(in milioni di euro)			(in % sul PIL)		
	2003	2004	2005	2003	2004	2005
ENTRATE						
- Imposte dirette	178.098	184.175	186.408	13,7	13,6	13,5
- Imposte indirette	187.345	195.207	200.735	14,4	14,4	14,5
- Imposte c/capitale	19.235	9.572	1.543	1,5	0,7	0,1
Totale Entrate tributarie	384.678	388.954	388.686	29,6	28,8	28,1
Contributi sociali	168.899	174.756	182.105	13,0	12,9	13,2
Altre entrate correnti	40.617	44.055	45.534	3,1	3,3	3,3
Entrate in c/capitale non tributarie	4.205	3.435	3.800	0,3	0,3	0,3
Totale Entrate	598.399	611.200	620.125	46,0	45,2	44,8
per memoria pressione fiscale	42,6	41,7	41,2			
SPESA						
Redditì da lavoro dipendente	143.870	148.248	157.838	11,1	11,0	11,4
Consumi intermedi	100.887	103.057	106.975	7,8	7,6	7,7
Pensioni	184.719	192.593	199.440	14,2	14,3	14,4
Altre prestazioni sociali	39.726	41.588	42.710	3,1	3,1	3,1
Altre spese correnti netto interessi	43.298	45.370	48.750	3,3	3,4	3,5
Spese correnti al netto interessi	512.500	530.856	555.713	39,4	39,3	40,2
Interessi passivi	69.275	68.434	68.300	5,3	5,1	4,9
Totale spese correnti	581.775	599.290	624.013	44,7	44,3	45,1
Spese in c/capitale	58.420	55.562	55.750	4,5	4,1	4,0
Totale spese al netto interessi	570.920	586.418	611.463	43,9	43,4	44,2
Totale spese finali	640.195	654.852	679.763	49,2	48,5	49,1
Saldo primario	27.479	24.782	8.662	2,1	1,8	0,6
Saldo di parte corrente	-6816	-1097	-9.231	-0,5	-0,1	-0,7
Indebitamento netto	-41.796	-43.652	-59.638	-3,2	-3,2	-4,3
Fabbisogno del settore statale	46.419	50.119	65.187	3,6	3,7	4,7
PIL (%)	1.300.929	1.351.328	1.383.960			

(*) Per il 2005 il valore è stato rivisto in lieve rialzo.

⁷ Ministero dell'economia e delle finanze, *Documento di programmazione economico-finanziaria per gli anni 2006-2009*, cit., p. 38.

Nella *Relazione previsionale e programmatica per il 2006*⁸ vengono confermate le indicazioni del DPEF ad iniziare da un incremento del PIL pari al 1,5 per cento e dalla definizione di cinque linee strategiche⁹:

- a) aggiustamento strutturale dei conti pubblici;
- b) maggiori investimenti materiali ed immateriali;
- c) minor carico fiscale sul prodotto e sul lavoro;
- d) maggiore concorrenza nel mercato dei prodotti e dei servizi;
- e) difesa del potere di acquisto delle famiglie.

Tali individuazioni, trasfuse nel disegno di legge finanziaria, approvato il 30 settembre 2005, hanno l'obiettivo di proseguire nel percorso di rientro strutturale dell'indebitamento netto nell'ottica di ricondurre il livello al di sotto della soglia del 3 per cento del PIL entro il 2007¹⁰.

2. La manovra di finanza pubblica per l'anno 2006 e gli aspetti di interesse del Ministero dell'interno.

L'intera manovra di finanza pubblica è stata accompagnata da un serrato confronto attinente alla attendibilità delle previsioni e al contenuto della manovra stessa.

È possibile, a tal proposito, ricostruire alcune voci principali di finanza pubblica confrontando la XIII legislatura e la XIV legislatura.

Tavola 3 - Dati macroeconomici di finanza pubblica durante la XIII legislatura e la XIV legislatura

Tipologia	1997-2000	2002-2005
Crescita ed investimenti		
Tasso di crescita PIL, medio annuo	2,2	0,3
(differenza rispetto UE)	(- 0,9)	(- 1,2)
Investimenti fissi lordi/PIL, (variazione)	+ 0,2	+ 0,1
Povertà e disuguaglianza		
Disuguaglianza nei redditi	- 1,3	1,2
Tasso di povertà relativa	- 0,3	1
Conti pubblici		
Debito pubblico/PIL, (variazione)	- 11,1	- 2,3
Deficit pubblico (variazione)	- 5	+ 1
Avanzo primario (variazione)	- 0,3	- 2,7
Incassi da condono	377 mln di euro	10,2 mld di euro
(media annua)	(0,035 % PIL)	(0,76 % PIL)
Spesa corrente primaria (variazione)	- 0,1	2,3

Fonte: Rielaborazione dei dati estratti da www.lavoce.info.

⁸ Ministero dell'economia e delle finanze, *Relazione previsionale e programmatica per il 2006*, Roma, 29 settembre 2005.

⁹ Ministero dell'economia e delle finanze, *Relazione previsionale e programmatica per il 2006*, cit., pp. 27 e 32.

¹⁰ Ministero dell'economia e delle finanze, *Relazione previsionale e programmatica per il 2006*, cit., p. 33.

Finanza pubblica

Le difficoltà finanziarie e l'obiettivo di correzioni strutturali del bilancio hanno determinato nel corso dell'esercizio finanziario alcuni aggiustamenti in via amministrativa (compresi i ritardi nell'assegnazione delle risorse) ed altri di natura normativa (tra cui: d.l. 31 gennaio 2005, n. 7, convertito in legge, con modificazioni, dalla l. 31 marzo 2005, n. 43; d.l. 17 giugno 2005, n. 106, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 31 luglio 2005, n. 156).

Una parte, poi, necessaria alla manovra di finanza pubblica è stata realizzata con la approvazione del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248.

Quest'ultimo provvedimento così come il disegno di legge finanziaria, diventato legge 23 dicembre 2005, n. 206, sono stati approvati con emendamenti governativi sui quali il Governo ha posto la questione di fiducia. L'occasione è stata utile al Ministero dell'economia e delle finanze per continuare ad allargare il potere, a seconda dei casi, di gestire risorse che, una volta stanziate, dovrebbero a quel punto essere direttamente amministrate dai ministeri di settore, nonché per ampliare la propria sfera di competenza in materie prive di concreta rilevanza finanziaria¹¹. Per altro verso, il testo della legge è caratterizzato da contenuti impropri, spesso prevalenti, secondo una prassi legislativa di approvare norme, in epoca recente sempre più numerose, "accommunate dall'essere prive di ogni coerenza con il contesto nel quale sono inserite"¹² e con il contenuto fondamentale che l'ordinamento affida alla legge finanziaria.

Nel corso dei lavori parlamentari il totale della manovra è stato di:

a) inizialmente, 19,09 miliardi di euro al momento della presentazione del disegno di legge in Parlamento¹³;

b) successivamente, 23,90 miliardi di euro dopo il primo passaggio al Senato e primo maxi-emendamento del Governo;

c) infine, 27,60 miliardi di euro a conclusione del secondo passaggio alla Camera e nuovo maxi-emendamento del Governo, dovendo, tra l'altro, rivedere le stime per l'emergere della mancata entrata di 6 miliardi di euro dalle dismissioni immobiliari¹⁴.

In allegato 1, è riportato l'elenco delle disposizioni di interesse del Ministero dell'interno, contenute nella finanziaria per il 2006; ai fini di queste note appare opportuno evidenziare alcuni aspetti:

¹¹ Cfr., G. D'Auria, *L'amministrazione centrale nella legge finanziaria 2005*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 4, 2005, pp. 369 ss. Già per la precedente manovra finanziaria aveva notato che "viceversa, il ministero (dell'economia e delle finanze, nda) non partecipa, neppure nella forma del "concerto", alla disciplina di interventi con forte impatto finanziario. (...) Fra i due estremi, sono innumerevoli i casi nei quali Ministero dell'economia e delle finanze è chiamato, opportunamente, a dare il suo "concerto" su provvedimenti che definiscono presupposti, condizioni e modalità per fruire di ausili finanziari, u.p.b. o capitoli del bilancio".

¹² G. D'Auria, *L'organizzazione, il lavoro pubblico e i controlli*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 3, 2006, p. 255.

¹³ Corte dei conti – Sezioni riunite in sede di controllo, *Elementi per l'audizione sulla legge finanziaria per l'anno 2006*, Roma, 13 ottobre 2005, pp. 7-9.

¹⁴ Corte dei conti – Sezioni riunite in sede di controllo, *Elementi per l'audizione sulla legge finanziaria per l'anno 2006*, cit., p. 4.

a) il legislatore ha introdotto, per la prima volta, una definizione di sicurezza pubblica comprensiva anche dell'attività del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, utilizzando l'espressione "comparto della sicurezza pubblica e del soccorso" (art. 1, commi 6, 7 e 13); ciò sottolinea anche gli sforzi compiuti in questi ultimi anni per definire il settore della sicurezza allargata¹⁵;

b) viene proseguito l'indirizzo di istituire fondi a destinazione specifica, messi a disposizione del Ministro dell'interno per l'utilizzazione nel corso dell'esercizio (art. 1, commi 20, 27 e 35);

c) viene prevista l'attribuzione della qualifica superiore ai dirigenti della Polizia di Stato al momento del pensionamento (art. 1, commi 259 e 260) e la fine dell'inquadramento automatico dei dirigenti generali di livello b nel ruolo dei prefetti; si tratta di disposizioni di un certo interesse per i prefettizi in quanto la prima può costituire il presupposto per una estensione dell'istituto e la seconda elimina una previsione fuori sistema¹⁶;

d) vengono introdotte norme stringenti in materia di Patto di stabilità interno e finanza locale¹⁷, dovendo, peraltro, modificare le iniziali previsioni di tetti di spesa su singole attività contenute nel disegno di legge, a seguito della sentenza della Corte costituzionale 9-14 novembre 2005, n. 417, secondo la quale le norme con vincoli puntuali relativi a singole voci di spesa nei bilanci delle regioni e degli enti locali non costituiscono principi fondamentali di coordinamento di finanza pubblica e ledono, di conseguenza, l'autonomia finanziaria di spesa (art. 119 Cost.); pertanto il legislatore statale¹⁸ può legittimamente imporre agli enti autonomi vincoli alle politiche di bilancio, ma solo con disciplina di principio e per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari¹⁹.

Per quanto attiene, invece, al bilancio ormai le previsioni iniziali subiscono ripetute variazioni nel corso dell'esercizio. Questo indirizzo di politica legislativa e gestionale rende difficile poter fornire isolatamente dati iniziali attendibili, poiché fin da gennaio è possibile apportare variazioni compensative (art. 1, comma 8).

¹⁵ L'allargamento attiene al Corpo nazionale dei vigili del fuoco (art. 11 della legge 29 luglio 2003, n. 229, d. lgs. 13 ottobre 2005, n. 217, sulle carriere e l'organizzazione del personale e d. lgs. 8 marzo 2006, n. 139, in materia di funzioni e compiti).

Una prima disposizione di *sicurezza allargata* è quella dell'inserimento tra gli interventi di accelerazione delle iniziative da realizzare nel corso del 2004 nel quadro dell'impiego delle risorse del Fondo per le aree sottoutilizzate (art. 4, comma 130, della legge 24 dicembre 2003, n. 350).

¹⁶ Ciò, perché, l'inquadramento automatico escludeva l'apprezzamento del Consiglio dei ministri sulle qualità per assumere l'incarico di prefetto-rappresentante dello Stato e del Governo. Inoltre, lo stesso istituto impediva un impiego razionale e duraturo del dirigente generale all'interno della pubblica sicurezza ed escludeva le aspirazioni individuali a rimanere nei ruoli della Polizia di Stato. Sul punto si rinvia a L. Portelli, *Le controversie epifanie della ricomposizione del Corpo prefettizio in Italia*, in *Il lavoro delle pubbliche amministrazioni*, n. 2, 2003, pp. 438 ss.

¹⁷ In materia di personale, si rinvia a A. Trovato, *La gestione del personale degli Enti locali dopo la Finanziaria*, in *Amministrazione civile*, n. 2, 2006, pp. 22-36.

¹⁸ Ulteriori considerazioni in G. D'Auria, *L'amministrazione centrale nella legge finanziaria 2005*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 4, 2005, cit., pp. 369-370.

¹⁹ Sul punto, si vedano, anche, le sentenze n. 376/2003 e nn. 4, 36 e 390/2004.

Sembra, invece, di una qualche utilità la pubblicazione (allegato 2) del *budget* 2006 così come si è venuto a determinare, comprensivo, quindi, dell'intero processo di bilancio e del confronto dei dati per missione istituzionale, per struttura organizzativa e per tipologia di costo. Sono schede ancora sperimentali, nate dalla collaborazione tra il Ministero dell'interno e il Ministero dell'economia e delle finanze, che coinvolgono per la prima volta anche dieci prefetture.

Si può notare come la spesa sia essenzialmente rigida ed incentrata sul funzionamento. Non potrebbe essere diversamente, data la natura delle missioni istituzionali; il giudizio sul buon funzionamento, più che in altri settori, viene spesso in parte determinato dalla percezione di efficienza e di autorevolezza, oltre che dai risultati allorquando questi siano misurabili²⁹.

²⁹ Ad esempio, per il comparto sicurezza si rinvia ad un primo tentativo di G. Cazzella, *L'uso degli indicatori di prestazione nell'Amministrazione della pubblica sicurezza*, in *Rivista di polizia*, n. 12, 1998, pp. 3-14.

Allegato I

Riepilogo disposizioni di interesse

Articolo	Argomento
Articolo 1, comma 6.	Contenimento delle spese per consumi intermedi
Articolo 1, comma 7	Spesa mensile per dodicesimi
Articolo 1, commi 9, 10 e 11	Contenimento della spesa per consulenze, convegni, mostre, pubblicità, rappresentanza, ecc.
Articolo 1, commi 11 e 12	Contenimento delle spese per le auto
Articolo 1, comma 13	Contenimento delle spese per investimenti fissi lordi
Articolo 1, comma 14	Contenimento degli oneri di spesa per i centri di permanenza temporanea e assistenza
Articolo 1, comma 20	Riduzione del 10 per cento delle autorizzazioni di spesa direttamente regolate per legge e istituzione di un Fondo di parte corrente e di uno di conto capitale
Articolo 1, comma 21	Sospensione dell'assunzione di impegni di spesa o dell'emissione di titoli di pagamento
Articolo 1, commi 22-26	Disposizioni generali sul contenimento delle spese e rispetto del Patto di stabilità e crescita
Articolo 1, comma 27	Istituzione del Fondo del Ministero dell'interno per le esigenze correnti all'acquisizione di beni e servizi dell'amministrazione
Articolo 1, comma 28	Istituzione del Fondo del Ministero dell'interno per le esigenze infrastrutturali e di investimento delle Forze dell'ordine
Articolo 1, comma 29	Istituzione del Fondo del Ministero della difesa per le esigenze di funzionamento dell'Arma dei carabinieri
Articolo 1, comma 34	Contenimento delle spese per investimenti fissi lordi
Articolo 1, comma 46	Riassegnazione di somme
Articolo 1, comma 51	Trasferimento su supporto informatico degli invii di corrispondenza da e per le pubbliche Amministrazioni
Articolo 1, commi 52-64	Riduzione dei compensi per i parlamentari, i sottosegretari, gli amministratori locali, i consulenti, ecc.
Articolo 1, comma 93	Contributi al Corpo della Guardia di finanza
Articolo 1, comma 100	Contributi del Dipartimento della protezione civile
Articolo 1, commi 132	Riscossione coattiva degli aiuti di cui si sono avvalsi le società miste degli enti locali
Articolo 1, commi 138-150	Patto di stabilità interno
Articolo 1, comma 152	Compartecipazione dei comuni e delle province al gettito dell'Irpef
Articolo 1, comma 153	Trasferimenti erariali agli enti locali

FASI DEL BUDGET 2006

1. IL BUDGET PROPOSTO

(luglio 2005)

2. IL BUDGET PRESENTATO

(novembre 2005)

3. IL BUDGET DEFINITO

(gennaio 2006)

Fonte: Ministero dell'economia e delle finanze, *Budget dello Stato per l'anno 2006*, Roma, 2005.

MINISTERO DELL'INTERNO

BUDGET DELLO STATO 2006 - Ricapolo dei costi per natura
(in Euro)

	I semestre 2006	II semestre 2006	TOTALE 2006	% sul totale
				Amministrazione
COSTO DEL PERSONALE	3.764.774,890	3.769.180,769	7.533.955,659	86,40
Retribuzioni	3.682.864,574	3.682.041,089	7.364.905,663	84,46
Missioni	26.705,767	26.710,573	53.416,340	0,61
Altri costi del personale	55.204,549	60.429,127	115.633,656	1,33
COSTI DI GESTIONE	436.284,407	465.505,625	901.790,032	10,24
Beni di Consumo	60.151,742	72.365,701	132.517,453	1,52
Acquisto di servizi ed utilizzo di beni di terzi	347.838,454	363.535,989	711.374,443	8,16
Altri oneri di gestione	28.294,211	29.603,935	57.898,146	0,66
COSTI STRAORDINARI E SPECIALI	8.364,310	8.110,784	16.475,094	0,19
Esbosso da contenzioso	8.364,074	8.110,496	16.474,570	0,19
Servizi finanziari	2,36	288	524	0,00
AMMORTAMENTI	139.917,552	128.042,019	267.959,571	3,07
Totali costi dell'Amministrazione	4.349.341,159	4.370.839,197	8.720.180,356	100,00

MINISTERO DELL'INTERNO
BUDGET DELLO STATO 2006 - Confronto per natura con il Budget rivisto 2005 e il Consuntivo 2004
 (In Euro)

	Budget 2006 (A)	Budget rivisto 2005 (B)	Consuntivo 2004 (C)	Variazione (A-B)	Variazione % (A-B/B)	Variazione (A-C)	Variazione % (A-C/C)
COSTO DEL PERSONALE	7.533.955.659	7.559.644.938	7.031.610.992	(25.689.279)	(0,34)	502.344.666	7,14
Retribuzioni	7.364.905.663	7.318.948.141	6.792.511.221	45.927.552	0,63	372.394.442	8,43
Missioni	53.416.340	83.646.894	91.923.777	(30.220.554)	(36,13)	(38.507.437)	(41,89)
Altri costi del personale	115.633.656	157.059.903	147.175.995	(41.426.247)	(26,38)	(31.542.339)	(21,43)
COSTI DI GESTIONE	901.790.032	1.083.599.173	1.192.976.118	(181.899.141)	(16,78)	(291.186.086)	(24,41)
Beni di Consumo	132.517.443	144.207.304	155.533.570	(11.689.891)	(8,11)	(23.016.127)	(14,80)
Acquisto di servizi ed utilizzo di beni di terzi	711.374.443	882.232.939	969.597.610	(170.858.496)	(19,37)	(258.223.167)	(26,63)
Altri oneri di gestione	57.898.146	57.158.930	67.844.938	739.216	1,29	(9.946.792)	(14,66)
COSTI STRAORDINARI E SPECIALI	16.475.094	15.913.720	69.939.930	561.374	3,53	(53.464.836)	(76,44)
Esborsi da contenzioso	16.474.570	15.913.720	33.453.670	560.850	3,52	(16.979.100)	50,75
Altri costi straordinari			36.485.460			(36.485.460)	(100,00)
Servizi finanziari	524		800	-224		(276)	(34,50)
AMMORTAMENTI	267.959.571	270.163.875	249.031.652	(2.204.304)	(0,82)	18.927.919	7,60
Totali costi dell'Ammirazione	8.720.180.356	8.929.321.706	8.543.558.692	(209.141.350)	(2,34)	176.621.664	2,07

XIV legislatura

MINISTERO DELL'INTERNO

BUDGET DELL'ANNO 2006 - Confronto per natura tra Budget presentato e Budget proposto (in Euro)

	Budget presentato 2006 (A)	Budget proposto 2006 (B)	Variazione (A-B)	Variazione % (A-B/B)
COSTO DEL PERSONALE	7.553.955.659	7.614.242.223	(80.286.565)	(1,05)
Retribuzioni	7.364.905.663	7.370.870.091	(5.964.429)	(0,08)
Missioni	53.416.340	118.144.413	(64.728.073)	(54,79)
Altri costi del personale	115.633.656	125.227.719	(9.594.063)	(7,66)
COSTI DI GESTIONE	901.790.032	1.156.943.457	(255.153.425)	(22,05)
Beni di Consumo	132.517.443	165.591.894	(33.074.451)	(19,97)
Acquisto di servizi ed utilizzo di beni di terzi	711.374.443	910.800.678	(199.426.235)	(21,90)
Altri oneri di gestione	57.898.146	80.550.885	(22.652.739)	(28,12)
COSTI STRAORDINARI E SPECIALI	16.475.094	15.442.097	1.032.997	6,69
Esbosso da contenzioso	16.474.570	15.441.321	1.033.249	6,69
Servizi finanziari	524	776	(252)	(32,47)
AMMORTAMENTI	267.959.571	271.628.033	(3.668.462)	(1,35)
TOTALE COSTI	8.720.180.356	9.058.255.810	(338.075.455)	(3,73)

MINISTERO DELL'INTERNO
BUDGET DELL'ANNO 2006 - Sintesi per struttura organizzativa e tipologia di costo

(in Euro)

	TOTALE	% sul totale	COSTO DEL PERSONALE	% sul totale	% sul totale	COSTI DI GESTIONE	% sul totale	% sul totale	COSTI STRAORDINARI	% sul totale	% sul totale	AMMORTAMENTI	% sul totale	
			Amm.	totale	Amm.	totale	Amm.	totale	Amm.	totale	Amm.	totale	Amm.	
Uffici Territoriali di governo	467.467.670	5,36	384.642.516	82,28	5,11	70.373.346	15,05	7,80	4.604.990	0,99	27,95	7.846.818	1,68	2,93
Capo Dipartimento ed Uffici di diretta collaborazione	6.442.985	0,07	5.520.582	87,03	0,07	815.514	1,286	0,09			6,889	0,11	0,00	
Prefettura - Ufficio Territoriale del Governo di Ancona	5.564.784	0,06	4.801.790	86,29	0,06	741.056	13,32	0,08	3.000	0,05	0,02	18.938	0,34	0,01
Prefettura - Ufficio Territoriale del Governo di Ancona	3.836.759	0,04	3.062.847	79,83	0,04	745.225	19,42	0,08	5.000	0,13	0,03	23.697	0,62	0,01
Prefettura - Ufficio Territoriale del Governo di Ancona	3.884.377	0,04	3.161.552	81,39	0,04	650.846	16,76	0,07	8.000	0,21	0,05	63.979	1,65	0,02
Prefettura - Ufficio Territoriale del Governo di Enna	7.755.317	0,09	6.379.038	82,75	0,08	1.359.241	17,49	0,15	6.000	0,08	0,04	14.038	0,18	0,01
Prefettura - Ufficio Territoriale del Governo di L'Aquila	5.575.434	0,06	4.721.953	84,69	0,06	727.848	13,05	0,08	100.000	1,79	0,61	25.633	0,46	0,01
Prefettura - Ufficio Territoriale del Governo di Matera	4.182.929	0,05	3.615.397	86,43	0,05	538.057	12,86	0,06	24.000	0,57	0,15	5.475	0,13	0,00
Prefettura - Ufficio Territoriale del Governo di Modena	3.544.331	0,04	2.756.857	77,78	0,04	755.774	21,32	0,08	6.000	0,17	0,04	25.700	0,73	0,01
Prefettura - Ufficio Territoriale del Governo di Pesaro Urbino	3.280.886	0,04	2.869.371	87,46	0,04	399.677	12,18	0,04	4.000	0,12	0,02	7.838	0,24	0,00
Prefettura - Ufficio Territoriale del Governo di Siracusa	9.311.794	0,11	7.229.829	77,64	0,10	1.990.442	20,41	0,21	100.000	1,07	0,61	81.523	0,8	0,33
Prefettura - Ufficio Territoriale del Governo di Torino														

MINISTERO DELL'INTERNO
BUDGET DELL'ANNO 2006 - Sintesi per struttura organizzativa e tipologia di costo
 (in Euro)

	TOTALE	% sul tot. totale	COSTO DEL PERSONALE	% sul tot. Ammin.	% sul totale	COSTI DI GESTIONE	% sul tot. totale	COSTI STRAORDINARI	% sul tot. Ammin. totale	AMMORTAMENTI	% sul tot. Ammin. totale
										E SPECIALI	
Vigili del fuoco soccorso pubblico e difesa civile	1.695.206.024	19,44	1.390.553.733	82,03	18,46	223.011.337	13,16	24.73	1.160.000	0,07	7,04
Uffici di direttiva collaborazione del Capo Dipartimento e dell'ispettore Generale Capo	9.328.597	0,11	6.662.367	71,42	0,09	2.527.130	27,09	0,28		1.39.100	1,49
Direzione centrale per l'emergenza e il soccorso tempestivo	5.816.142	0,07	4.539.478	78,05	0,06	932.900	16,04	0,10		343.864	5,91
Direzione centrale per la prevenzione e la sicurezza tecnica	5.299.722	0,06	4.654.482	87,83	0,06	453.900	8,56	0,05		191.340	3,61
Direzione centrale per la difesa civile e le politiche di protezione civile	10.253.628	0,12	4.228.370	41,24	0,06	4.550.800	44,38	0,50		1.474.458	14,38
Direzione centrale per la formazione	37.038.779	0,42	18.797.807	50,74	0,25	9.926.761	26,79	1,10		8.374.211	22,47
Direzione centrale per le risorse umane	9.438.523	0,11	6.986.509	74,02	0,09	1.834.860	19,44	0,20		616.954	6,54
Direzione centrale per le risorse finanziarie	8.440.973	0,10	5.877.106	69,63	0,08	2.001.905	23,72	0,22		561.962	6,66
Direzione centrale per gli affari generali	4.438.215	0,05	3.334.260	75,13	0,04	988.200	22,27	0,11		115.749	2,61
Direzione centrale per le materie logistiche e strumentali	13.260.140	0,15	9.713.092	73,25	0,13	3.023.000	22,80	0,34		524.048	3,95
Ufficio centrale ispettivo	725.497	0,01	575.907	79,38	0,01	120.980	16,68	0,01		28.610	3,94
Uffici pertinenti del Dipartimento dei Vigili del Fuoco	1.591.156.099	18,28	1.325.214.350	83,29	17,29	196.651.601	12,36	21,81	1.160.000	0,07	7,04
										68.130.658	4,28
											25,43

MINISTERO DELL'INTERNO
BUDGET DELL'ANNO 2006 - Sintesi per struttura organizzativa e tipologia di costo
 (in Euro)

	TOTALE % sul totale	COSTO DEL PERSONALE % sul tot. Ammun.	% sul totale Ammun.	COSTI DI GESTIONE % sul tot. Ammun.	COSTI STRAORDINARI % sul tot. Ammun.	COSTI F. SPECIALI % sul tot. Ammun.	AMMORTAMENTI % sul tot. Ammun.	% sul totale Ammun.
LIBERTÀ CIVILE E IMMIGRAZIONE	33.276.490 0,38	25.873.392 0,02	77,75 0,34	6.877.590 0,02	20.67 5,50	0,76 0,01	525.508 21.800	1,58 1,34
Direzione centrale per le politiche dell'immigrazione e dell'asilo	1.626.184 0,02	1.514.950 0,03	93,16 2.467.003	89,69 0,03	199.188 0,02	7,24 106.627	0,02 7,08	0,01 0,01
Direzione Centrale per i diritti civili, la cittadinanza e le minoranze	2.750.433 0,03						84.252 22.664	3,06 1,50
Direzione Centrale per gli affari di culto	1.506.867 0,02	1.377.576 0,04	91,42 91,03	0,02 0,04	106.627 252.013	7,08 7,51	0,01 0,03	0,01 0,01
Direzione Centrale per l'amministrazione del Fondo cultico di culto	3.358.194 0,04	3.057.066 0,03					49.095 40.752	1,46 1,63
Direzione Centrale per gli affari generali e per la gestione delle risorse finanziarie e strumentali	2.499.374 0,03	2.251.307 0,02	90,07 91,34	0,03 0,02	202.315 101.627	8,29 7,46	0,02 0,01	0,02 0,01
Ufficio per le attività del Commissario per il coordinamento delle antiracket ed antisussidio	1.361.707 0,02	1.243.726 0,01					16.354 8.156	1,20 0,92
Ufficio per le attività del Commissario per il coordinamento delle iniziative di solidarietà per le vittime dei reati di tipo mafioso	890.213 0,01	829.980 44,28	93,12 0,06	0,01 0,06	53.077 5.112.182	5,96 54,57	0,01 0,57	0,00 0,04
Commissione Nazionale per il diritto di asilo	9.367.599 0,11	4.417.623 44,28					107.794 107.794	1,15 1,15

MINISTERO DELL'INTERNO
BUDGET DELL'ANNO 2006 - Sintesi per struttura organizzativa e tipologia di costo
 (in Euro)

TOTALE	% sul tot. totale	COSTO DEL PERSONALE	% sul tot. Ammun.	COSTI DI GESTIONE	% sul tot. Ammun.	COSTI STRAORDINARI	% sul tot. Ammun.	E SPECIALI	% sul tot. Ammun.	AMMORTAMENTI	% sul tot. Ammun. totale
Uffici in posizioni di staff	2.769.651	0,03	2.524.650	91,17	0,03	182.931	6,61	0,02		61.470	2,22
PIBLICA SICUREZZA 6.351.888,327	72,82	5.594.137,458	88,07	576.348,421	9,07	63.91	10.150,526	0,16	61,61	171.251,922	2,70
Segreteria del dipartimento	62.194.638	0,71	58.214,753	93,60	0,77	2.429.646	3,91	0,27		1.550.239	3,49
della Pubblica Sicurezza											0,58
Ufficio per l'Amministrazione 9.071.124	0,10	8.484.661	93,53	0,11	391.384	4,31	0,04	524	0,01	194.555	2,14
Generale del Dipartimento della Pubblica Sicurezza											0,07
Ufficio Centrale Ispettivo	4.298.227	0,05	3.697.297	87,84	0,05	409.627	9,72	0,05		102.903	2,44
Ufficio per il Coordinamento 20.678.580	0,24	18.960.195	91,69	0,25	1.322.813	5,48	0,13			588.552	0,04
e la Planificazione delle Forze di Polizia											0,22
Direzione Centrale della Polizia Criminale	66.345.596	0,78	51.646.802	77,85	0,69	9.239.845	13,93	1,02		5.458.949	8,23
Direzione Centrale per i Servizi antiterrorismo	25.688.468	0,29	18.791.015	73,15	0,25	4.078.129	15,88	0,45		2.819.324	10,98
Direzione Centrale per gli Affari Generali della Polizia di Stato	11.585.913	0,13	10.766.950	92,93	0,14	581.894	5,02	0,06		237.060	2,05
Direzione Centrale della Polizia di Prevenzione	29.311.337	0,34	26.166,511	89,27	0,35	2.162.023	7,38	0,23		928.803	3,35
Direzione Centrale per la Polizia Stradale, di Frontiera, Ferrovana e Postale	26.421.395	0,30	19.891.606	75,29	0,26	3.268.362	12,37	0,36		3.261.337	1,23
Direzione Centrale per il Personale	53.194.730	0,61	47.619.899	89,52	0,63	3.093.857	5,82	0,34	150.000	0,28	0,91
Direzione Centrale di Sanita 11.697.749	0,13	11.095.549	94,85	0,15	458.332	3,92	0,05			143.868	1,23
Direzione Centrale per gli Istituti di Istruzione	7.027.635	0,08	6.638.488	94,46	0,09	278.658	3,97	0,03		110.489	1,57
											0,04

MINISTERO DELL'INTERNO
BUDGET DELL'ANNO 2006 - Sintesi per struttura organizzativa e tipologia di costo
 (in Euro)

	TOTALE	% sul totale PERSONALE	COSTO DEL PERSONALE	% sul totale Ammin.	COSTI DI GESTIONE	% sul totale Ammin.	COSTI STRAORDINARI E SPECIALI	% sul totale Ammin.	AMMORTAMENTI	% sul totale Ammin.
Direzione Centrale dei Servizi Tecnico-Logistici e della Gestione Patrimoniale	38.410.935	0,33	21.906.647	77,32	0,29	3.298.895	-11,61	0,37	3.145.193	-11,67
Direzione Centrale dei Servizi di Rappresentanza	4.343.553	0,05	4.314.593	90,06	0,06	245.445	5,17	0,03	181.515	3,87
Direzione Investigativa Antimafia	94.612.085	1,08	80.960.180	91,92	1,15	6.936.549	7,23	0,77	709.356	0,75
I.C.I.S. - Ufficio Centrale Interforze per la Sicurezza Personale	3.284.833	0,04	2.914.868	88,74	0,04	224.064	6,82	0,02	145.891	4,44
Direzione Centrale dell'Immigrazione e della Polizia delle Frontiere	13.668.927	0,16	12.763.712	93,80	0,17	561.308	4,13	0,06	281.887	2,07
Uffici Periferici dell'Amministrazione della Pubblica Sicurezza	5.850.720.014	67,99	5.154.153.834	88,09	68,41	537.558.160	9,19	59,61	10.080.002	0,17
Direzione Centrale Antiterrorismo	29.083.589	0,33	29.083.589	100,00	0,39					
Totali costi dell'Amministrazione	8.720.180.356	100,00	7.531.955.6659	86,40	100,00	901.790.032	10,34	100,00	16.475.094	0,19
									267.959.571	3,07
									100,00	
										100,00

MINISTERO DELL'INTERNO
BUDGET DELL'ANNO 2006 - Dettaglio dell'aggregato: Costi di gestione
 (in Euro)

	Budget 2006	Incidenza % sul totale di aggregato	Incidenza % sulla voce di bilancio
Beni di Consumo	132.517.443	14,69	100,00
Carta, cancelleria e stampati	6.057.697	0,67	52,72
Carta	3.193.760	0,35	44,38
Cancelleria	2.658.369	0,30	2,90
Stampati	175.568	0,02	0,00
Giornali e pubblicazioni	782.920	0,09	100,00
Giornali e riviste	231.001	0,03	29,51
Pubblicazioni	551.919	0,06	70,49
Materiali e accessori	125.676.826	13,94	100,00
Beni alimentari	17.931.579	1,99	14,27
Vestuario	24.993.292	2,77	19,89
Equipaggiamento-			
Carburanti, combustibili e lubrificanti	37.593.821	4,17	29,91
Accessori per uffici, alloggi, nascite	1.884.221	0,21	1,50
Accessori per attività sportive e ricreative	33.538	0,00	0,03
Strumenti (tecnico-specialistici)	2.129.508	0,24	1,69
Materiale tecnico-specialistico	17.418.826	1,93	13,86
Materiale informatico	3.121.128	0,35	2,48
Medicinali, materiale sanitario e igienico	1.662.928	0,18	1,32
Acquisto di servizi ed utilizzo di beni di terzi			
Consulenza	711.374.443	78,88	100,00
Giuridico-amministrativa	8.273.641	0,92	2,39
Tecnico-scientifica	197.970	0,02	18,06
Informatica	1.494.555	0,17	12,91
Interprezando e traduzioni	1.068.533	0,12	58,74
Esperti esterni	4.859.541	0,54	4,36
Altre consulenze	360.545	0,04	3,54
Assistenza	4.206.383	0,47	100,00
Psicologica, sociale e religiosa	1.008.976	0,11	23,99
Medico-sanitaria	3.197.497	0,35	76,01
Promozione	2.126.181	0,24	100,00
Pubblicità	1006.840	0,11	47,55
Organizzazione manifestazioni e convegni	1.119.341	0,12	52,65

MINISTERO DELL'INTERNO
BUDGET DELL'ANNO 2006 - Dettaglio dell'aggregato: Costi di gestione
 (in Euro)

	Budget 2006	Incidenza % sul totale di aggregato	Incidenza % sulla voce di II livello
Formazione e addestramento	9.887.173	1,10	100,00
Formazione professionale generica	460.481	0,05	4,66
Formazione professionale specialistica	2.324.208	0,26	23,51
Addestramento personale	7.102.484	0,79	71,84
Mantenzione ordinaria	184.190.925	20,43	100,00
Immobili	94.057.291	10,43	51,07
Mobili, arredi e accessori	3.005.231	0,34	1,66
Impianti e macchinari	16.478.985	1,83	8,95
Mezzi di trasporto	36.728.399	4,07	19,94
Hardware	24.395.986	2,71	13,24
Software	9.324.181	1,03	5,06
Altri beni	140.852	0,02	0,08
Noleggi e locazioni e leasing	225.221.665	24,97	100,00
Impianti e macchinari	10.978.632	1,22	4,87
Immobili	202.967.751	22,51	90,12
Hardware	382.439	0,04	0,17
Licenze	4.778.170	0,53	2,12
Mezzi di trasporto	5.958.441	0,66	2,65
Altri beni	156.232	0,02	0,07
Utenze e canoni	128.028.415	14,20	100,00
Telefonia fissa	49.199.817	5,46	38,43
Telefonia mobile	4.102.503	0,45	3,20
Reti di trasmissione	7.725.392	0,86	6,03
Energia elettrica	33.781.770	3,75	26,39
Acqua	4.039.517	0,45	3,16
Gas	24.050.212	2,67	18,79
Altri canoni	5.129.204	0,57	4,60
Servizi di ristorazione	56.915.864	6,31	100,00
Personale militare	42.225.864	4,68	74,19
Personale civile	14.690.000	1,63	25,81
Servizi ausiliari	60.258.713	6,68	100,00
Surveglianza e custodia	347.488	0,04	0,58
Pulizia e lavanderia	44.290.755	4,91	73,50
Stampa e rilegatura	198.163	0,02	0,33
Trasporti, traslochi e facchiniaggio	1.893.835	0,21	3,14
Prestazioni artigianali	3.502	0,00	0,01

MINISTERO DELL'INTERNO
BUDGET DELL'ANNO 2006 - Dettaglio dell'aggregato: Costi di gestione
 (in Euro)

	Budget 2006	Incidenza % sul totale di aggregato	Incidenza % sulla voce di II livello
Esborsi da contenzioso	16.475.570	100,00	100,00
Personale dipendente	11.563.580	70,19	70,19
Cittadini	4.910.990	29,81	29,81
Servizi finanziari	524	0,00	100,00
Servizi di 3esierità	524	0,00	100,00
TOTALE COSTI STRAORDINARI E SPECIALI	16.475.094	100,00	

MINISTERO DELL'INTERNO
BUDGET DELL'ANNO 2006 - Dettaglio dell'aggregato: Costi di gestione
 (in Euro)

	Budget 2006	Incidenza % sul totale di aggregato	Incidenza % sulla voce di livello
Immobilizzazioni Immateriali		1,89	100,00
Brevetti	'92	0,00	0,00
Opere di ingegneria	5.053.073	1,89	100,00
Immobilizzazioni materiali - Beni Immobili	1.740.560	0,65	100,00
infrastrutture portuali e aeroportuali	2.248	0,00	0,13
Fabbricati civili ad uso abitativo, commerciale e governativo	1.738.900	0,65	99,85
Beni di valore culturale, storico, archeologico ed artistico	300	0,00	0,02
Immobilizzazioni materiali - Beni mobili	231.381.205	86,35	100,00
Mezzi di trasporto stradali leggeri	81.181.689	30,30	35,09
Mezzi di trasporto stradali pesanti	19.651.084	7,33	8,49
Automezzi ad uso specifico	3.418.462	1,28	1,48
Mezzi di trasporto aerei	8.034.091	3,00	3,47
Mezzi di trasporto marittimi	2.216.525	0,83	0,96
Macchinari per ufficio	17.224.015	6,43	7,44
Mobili e arredi per ufficio	5.235.026	1,95	2,26
Mobili e arredi per alloggi e pertinenze	2.462.726	0,92	1,06
Mobili e arredi per locali ad uso specifico	3.120.658	1,16	1,35
Impianti e attrezzaute	13.774.476	5,14	5,95
Hardware	25.349.029	9,46	10,96
Equipaggiamento e vestiario	34.759.684	12,97	15,92
Armi leggere	14.847.667	5,54	6,42
Opere artistiche	854	0,00	0,00
Materiale bibliografico	1.099	0,00	0,00
Strumenti musicali	38.426	0,01	0,02
Animali	65.784	0,02	0,03
Manutenzioni straordinarie	29.784.641	11,12	100,00
Fabbricati civili ad uso abitativo, commerciale e governativo	2.698.321	1,01	3,66
Fabbricati militari	546.812	0,20	1,84
Beni di valore culturale, storico, archeologico ed artistico	18	0,00	0,00
Impianti sportivi	1.972	0,00	0,01
Mezzi di trasporto stradali pesanti	306.862	0,11	1,03
Mezzi di trasporto aerei	258.921	0,10	0,87
Mezzi di trasporto marittimi	169.087	0,06	0,57

MINISTERO DELL'INTERNO
BUDGET DELL'ANNO 2006 - Dettaglio dell'aggregato: Costi di gestione
(in Euro)

	Budget 2006	Incidenza % sul totale di aggregato	Incidenza % sulla voce di II livello
Macchinari per ufficio	25.093	0,01	0,08
Mobili ed arredi	21.237	0,01	0,07
Impianti e attrezzature	365.770	0,14	1,23
Hardware	2.462.272	0,92	8,27
Software	22.926.896	8,56	76,98
Strumenti musicali	1.380	0,00	0,00
TOTALE AMMORTAMENTI	11	26.799.571	100,00

ATTIVITÀ
LEGISLATIVA



Attività legislativa del governo nella XIV legislatura

Alessandra Cupi

L'11 febbraio 2006 il Presidente della Repubblica, esercitando una delle prerogative attribuitegli dalla Costituzione (art. 88), ha sciolto i due rami del Parlamento ponendo così fine alla XIV legislatura repubblicana.

La scadenza naturale del mandato parlamentare e la stabilità di governo che ha caratterizzato il quinquennio appena trascorso, hanno consentito il dispiegarsi dell'attività legislativa lungo un arco temporale ampio, nel corso del quale hanno potuto trovare attuazione le principali linee programmatiche che l'esecutivo si era prefisso di raggiungere.

Il passaggio da una legislatura all'altra, che vede svolgersi la delicata fase di ricostituzione degli assetti istituzionali, resa, questa volta, ancor più peculiare dalla contemporanea scadenza del mandato del Capo dello Stato, costituisce un osservatorio privilegiato per uno sguardo d'insieme sui provvedimenti che, nella conclusa legislatura, hanno interessato l'Amministrazione dell'interno e, al tempo stesso, un'occasione per operare una ricostruzione sistematica che, risalendo dal particolare al generale, possa dar conto degli aspetti più qualificanti verso i quali si è indirizzata l'azione del Governo.

Prima di affrontare gli aspetti qualitativi della produzione legislativa, può essere utile fornire qualche elemento quantitativo.

Va in primo luogo evidenziato che nel corso della legislatura si è accentuato il ruolo guida assunto dall'iniziativa legislativa del Governo rispetto a quella parlamentare; in particolare, oltre l'80% delle leggi approvate derivano dall'iniziativa dell'Esecutivo¹.

Tra queste, n. 106 consistono in provvedimenti legislativi di iniziativa o di concerto del Ministro dell'interno.

Quanto all'utilizzo della decretazione d'urgenza, il dato quantitativo generale evidenzia un leggero incremento rispetto alla precedente legislatura².

I decreti-legge di iniziativa del Ministro dell'interno, o di concerto, sono stati, in totale, n. 56.

¹ Il dato è tratto dal "Rapporto 2004-2005 sullo stato della legislazione" redatto a cura della Camera dei Deputati.

² Idem.

Attività legislativa

In un'elevata percentuale di casi il Parlamento non ha approvato i provvedimenti d'urgenza nella formulazione proposta dal Governo ma ne ha modificato, spesso ampliandolo, il contenuto attraverso interventi emendativi nella fase di approvazione della legge di conversione.

Lo scopo che ci si era prefissi ad inizio legislatura con i consuntivi quadriennali relativi all'attività legislativa, era quello di evidenziare la progressiva attuazione del disegno riformistico del Governo, con riferimento agli ambiti di competenza dell'Amministrazione.

La puntuale ed analitica attività di resoconto svolta in questi anni, richiede ora una valutazione finale sui provvedimenti più significativi che sono stati adottati.

A soli fini espositivi, si è ritenuto di raggruppare tali provvedimenti in cinque categorie, a seconda della materia sulla quale sono andati ad incidere.

Ordine e sicurezza pubblica

Tra le priorità politiche e le principali linee strategiche fissate dal Ministro dell'interno nella direttiva generale per l'attività amministrativa e per la gestione, emanata annualmente, sono sempre stati presenti il rafforzamento del sistema nazionale di sicurezza e quello del contrasto al terrorismo interno ed internazionale ed a tutte le forme di criminalità organizzata, con particolare riguardo a quelle di stampo mafioso.

Tali priorità si sono tradotte in provvedimenti significativi che, specie all'indomani dei tragici fatti dell'11 settembre 2001, hanno introdotto innovazioni normative che hanno consentito, ad esempio, di perseguire fatti associativi ricollegabili a finalità di terrorismo in danno di Stati esteri o di organismi internazionali.

È il caso della legge 15 dicembre 2001, n. 438 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 18 ottobre 2001, n. 374, recante disposizioni urgenti per contrastare il terrorismo internazionale" che, pure, contempla la possibilità di procedere ad intercettazioni preventive anche per delitti con finalità sovversive o di terrorismo, nonché l'estensione ai delitti commessi con finalità di terrorismo delle attività di polizia giudiziaria sotto copertura.

È stato altresì ritenuto prioritario dal Governo ratificare (con la legge 27 gennaio 2003, n. 3) la Convenzione internazionale per la repressione del finanziamento del terrorismo fatta a New York il 9 dicembre 1999 al fine di contrastare diversi fenomeni di sovvenzione diretta o indiretta a gruppi terroristici.

In particolare, con la legge 3/2003, è stato stabilito che le somme provenienti dalle confische effettuate per motivi di terrorismo affluiscano su un capitolo di bilancio del Ministero dell'interno e siano da destinare all'attuazione delle misure di protezione nei confronti di collaboratori e testimoni di giustizia, nonché alle elargizioni previste dalla vigente normativa in favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata.

Tale categoria è stata ancora oggetto di attenzione da parte del Governo che, con la legge 2 aprile 2003, n. 56, di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 4 febbraio 2003, n. 13, recante disposizioni urgenti in favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata, ha ritenuto, nell'ottica di assicurare alle vittime forme di immediato e più adeguato sostegno, di innalzare al 90% l'importo della provvisionale sull'ammontare complessivo dell'elargizione prevista, nonché la mancata ripetizione, per una quota pari al 20%, dell'importo già attribuito, in caso di esito negativo della sentenza.

Al fine di rafforzare le misure di protezione delle persone ritenute a rischio, è stato istituito, con la legge 2 luglio 2002, n. 133, di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 6 maggio 2002, n. 83, recante "Disposizioni urgenti in materia di sicurezza personale ed ulteriori misure per assicurare la funzionalità degli uffici dell'Amministrazione dell'interno (UCIS)", l'Ufficio centrale interforze per la sicurezza individuale, per l'espletamento dei compiti attribuiti, in materia, al Ministero dell'interno.

A tale ufficio spetta di assicurare, in via esclusiva, l'adozione di misure di protezione e di vigilanza, avvalendosi anche, a livello periferico, dei dati e delle analisi preliminari relative a situazioni personali di rischio, forniti dall'analogia struttura costituita presso le Prefetture-Uffici territoriali del Governo.

Se questo è il quadro dei provvedimenti in materia di sicurezza sul fronte del contrasto al terrorismo internazionale, di altrettanto rilievo sono i provvedimenti che hanno riguardato il fronte interno.

In primo luogo, va ricordata l'adozione delle misure, di carattere finanziario, destinate al potenziamento degli organici e delle dotazioni tecnologiche delle Forze di Polizia anche al fine, ritenuto di fondamentale importanza, di rafforzare il controllo del territorio. Valga, tra tutte, l'istituzione del poliziotto di quartiere, esperienza riconducibile al concetto della c.d. polizia di prossimità che, oltre ad avere un impatto positivo sull'opinione pubblica, si è rivelata utile per prevenire fenomeni diffusi di microcriminalità, tuttavia in grado di destare particolare allarme sociale.

Con diversi provvedimenti (legge 19 ottobre 2001, n. 377; legge 24 aprile 2003, n. 88) il Governo è stato costretto ad intervenire per contrastare la recrudescenza dei fenomeni di violenza compiuti in occasione di manifestazioni sportive.

Le innovazioni più importanti hanno riguardato, in particolare, l'ipotesi di arresto in flagranza c.d. differita (entro 36 ore dal fatto) per alcune tipologie di reati di violenza e per la violazione a divieti e prescrizioni del Questore, qualora la polizia giudiziaria non abbia potuto eseguire immediatamente l'arresto ma abbia acquisito elementi nell'immediatezza del fatto; la possibilità, accordata al Prefetto, di disporre, a tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, il deferimento dello svolgimento di manifestazioni sportive ad altra data, ovvero, in situazioni di pericolo di grave turbativa, il divieto di effettuare la stessa per periodi non superiori, ciascuno, a trenta giorni.

Immigrazione

Anche l'immigrazione, quale fenomeno oramai endemico, e per il quale non si può assolutamente prescindere da una regolamentazione che lo consideri in tutte le sue implicazioni, è stata considerata come uno degli obiettivi generali delle politiche del Ministro dell'interno.

Le innovazioni più significative sotto il profilo della razionalizzazione della disciplina del fenomeno migratorio, sono state introdotte dalla legge 30 luglio 2002, n. 89 "Modifica della normativa in materia di immigrazione e asilo" e dai relativi regolamenti attuativi, nonché dalla legge 9 ottobre 2002, n. 222.

Tali provvedimenti, che hanno posto in relazione l'ingresso e la permanenza dello straniero sul territorio nazionale con lo svolgimento di un'attività lavorativa lecita, hanno previsto l'istituzione presso le Prefetture-Uffici territoriali del Governo, dello Sportello unico per l'immigrazione, quale punto di raccordo per lo svolgimento del complesso procedimento di assunzione dei lavoratori stranieri; hanno modificato il meccanismo delle espulsioni prevedendo come regola generale l'espulsione con accompagnamento alla frontiera e la configurazione penale del reingresso clandestino; hanno consentito la regolarizzazione straordinaria di lavoratori extracomunitari adibiti ad attività di assistenza che, come è noto, ha portato alla presentazione – ed alla conseguente gestione da parte degli appositi sportelli attivati presso le Prefetture-Uffici territoriali del Governo – di circa 700.000 domande di regolarizzazione; hanno, infine, modificato la disciplina dell'asilo in modo da contenere il fenomeno dell'utilizzo strumentale delle relative domande e istituito le Commissioni territoriali per il riconoscimento dello status di rifugiato, sempre presso le Prefetture-uffici territoriali del Governo.

Le innovazioni introdotte hanno richiesto l'adozione di una serie di regolamenti attuativi per disciplinare, nel dettaglio, le modalità di funzionamento del nuovo Sportello unico per l'immigrazione, competente in materia di ingressi per lavoro subordinato e per ricongiungimento familiare; l'istituzione dei centri di identificazione, la cui gestione è affidata dal Prefetto, tramite convenzione, ad enti locali o altri enti pubblici o privati con esperienza nel settore; le modalità di coordinamento tra la apposita struttura della Presidenza del Consiglio dei Ministri che supporta le attività del Presidente del consiglio dei Ministri in materia di immigrazione, con il gruppo tecnico di lavoro istituito presso il Ministero dell'interno; le modalità per regolamentare e razionalizzare l'impiego delle risorse informatiche nel trattamento dei dati sull'immigrazione.

Assume poi evidenza la legge 12 novembre 2004, n. 271 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 settembre 2004, n. 241, recante disposizioni urgenti in materia di immigrazione), la cui finalità è quella di apportare alcune modifiche al decreto legislativo 286/1998, con particolare riferimento alla disciplina in materia di espulsione degli immigrati clandestini. Tali modifiche si sono rese necessarie a seguito di due sentenze della Corte Costituzionale (n. 222

e 223 del 2004) con le quali è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'articolo 13, comma 5 *bis* del suddetto decreto legislativo in quanto, nel conferire al Questore la facoltà di disporre l'accompagnamento dello straniero alla frontiera prima che abbia avuto luogo la convalida del provvedimento da parte dell'Autorità giudiziaria, priverebbe lo straniero della tutela giurisdizionale e vanificherebbe il controllo del giudice sul provvedimento concernente la libertà personale.

La Corte ha altresì dichiarato l'illegittimità costituzionale del successivo articolo 14, comma 5, in quanto la previsione dell'arresto obbligatorio in flagranza di reato per lo straniero che non abbia ottemperato all'ordine del Questore di lasciare il territorio nazionale entro cinque giorni, appare lesiva degli articoli 3 e 13 della Costituzione.

Con la nuova normativa si prevede la sospensione dell'esecuzione del provvedimento del Questore di accompagnamento dello straniero alla frontiera fino alla convalida di tale provvedimento da parte dell'Autorità giudiziaria.

Inoltre, nell'ambito delle misure a sostegno delle politiche di prevenzione dell'immigrazione clandestina, si prevede che il Ministero dell'interno, per gli anni 2004 e 2005, contribuisca realizzare, nei Paesi di origine dei flussi migratori strutture utili a contrastare l'immigrazione clandestina.

Difesa civile, soccorso pubblico e protezione civile

Tra le priorità politiche fissate dalla direttiva annuale del Ministro dell'interno, spicca anche il potenziamento del sistema di difesa civile, del soccorso pubblico e della prevenzione dai rischi.

Tale priorità trova la sua coerenza logica anche nella recrudescenza della minaccia terroristica. Infatti, l'indispensabile contraltare di una politica orientata al contrasto di tale minaccia è il rafforzamento di un sistema in grado di preservare la popolazione civile e l'integrità dei beni anche al fine di fronteggiare, ad esempio, scongiurabili rischi di contaminazione nucleare, biologica, chimica e radiologica (NBCR), derivanti da attacchi non convenzionali. Ciò, naturalmente, in aggiunta ai tradizionali rischi di cui si fa carico l'intero sistema della protezione civile.

Sono, dunque, da leggere in quest'ottica i provvedimenti adottati dall'esecutivo in materia.

Più in dettaglio, la legge 31 marzo 2004, n. 87 ("Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 gennaio 2004, n. 24 recante disposizioni urgenti concernenti il personale del Corpo Nazionale dei Vigili del fuoco, nonché in materia di accise sui tabacchi lavorati"), per far fronte alle esigenze più immediate, prevede che la dotazione organica del Corpo nazionale dei vigili del fuoco sia incrementata di 500 unità, anche per sopperire alla mancanza di personale derivante dalla sospensione del servizio obbligatorio di leva.

Viene inoltre istituita una apposita indennità per incentivare l'operatività e l'efficienza.

Attività legislativa

La legge 30 settembre 2004, n. 252, recante "Delega al Governo per la disciplina in materia di rapporto di impiego del personale del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco", prevede la trasformazione del rapporto di impiego del personale del Corpo, dal regime privatistico ad una autonoma disciplina di diritto pubblico, analogamente a quanto previsto per gli altri Corpi dello Stato che concorrono alla difesa dei valori fondamentali della Repubblica.

La riforma prevede anche l'istituzione di un autonomo comparto di negoziazione:

Vengono, infine, potenziate le dotazioni tecnologiche; in particolare è previsto l'avvio della procedura finalizzata all'acquisizione di una rete di tipo satellitare che, collegando tutte le sale operative dei Vigili del fuoco, garantirà la massima affidabilità di comunicazione, specie in occasione delle c.d. grandi emergenze.

Riforme istituzionali e autonomie locali

Vale osservare che sul piano delle riforme istituzionali ha assunto un ruolo di indiscusso primo piano la revisione del Titolo V della Costituzione.

Il nuovo assetto delineato, ma ancora non compiutamente realizzato, ruota attorno ai principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione nella distribuzione dei poteri e delle funzioni amministrative nonché di leale collaborazione tra i diversi livelli di governo che assumono, in tale ottica, parità di rango.

Appare assai arduo esemplificare, in tale sede, la portata di un provvedimento come la legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento della Repubblica alla legge 18 ottobre 2001, n. 3); basti solo pensare che essa attribuisce al Governo il compito di adottare 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.

Il difficile compito del legislatore delegato dovrebbe essere, in parte, facilitato, dall'interpretazione autentica che la norma di delega ha fornito del concetto di "funzioni fondamentali" individuandole in quelle essenziali alla vita istituzionale ed al funzionamento dell'ente locale ed in quelle fondamentali per il soddisfacimento dei bisogni primari delle comunità di riferimento.

Di particolare rilievo, per quanto di interesse dell'Amministrazione dell'interno, l'articolo 10 della legge in parola che ha previsto l'istituzione del Rappresentante dello Stato per i rapporti con il sistema delle autonomie e la riallocazione, in capo al medesimo, delle funzioni esercitate dal Commissario di Governo.

Sempre nell'ottica della leale collaborazione, si inquadra il decreto legislativo 29/2004 che nel rinnovare le Conferenze permanenti presso le Prefetture-Uffici territoriali del Governo, aprendole alla partecipazione dei rappresentanti degli enti territoriali, ha creato una sede istituzionale di confronto e di dialogo.

Alla Prefettura viene attribuito il coordinamento dell'attività amministrativa di tutti gli uffici periferici dello Stato ed il compito di garantire la leale collaborazione tra tali uffici e gli enti locali.

Un altro pilastro delle riforme istituzionali è il disegno di legge costituzionale volto a modificare taluni articoli della Parte II della Costituzione.

Tra i punti salienti del provvedimento, la trasformazione del Senato in Senato federale della Repubblica, la riduzione della consistenza numerica dei due rami del Parlamento, nonché la diversificazione delle loro competenze; la modifica della procedura di elezione e delle funzioni del Presidente della Repubblica e dei poteri del Presidente del Consiglio dei ministri, che diventa Primo Ministro. Il provvedimento prevede, ancora, la competenza esclusiva delle regioni in materie come la sanità, l'organizzazione scolastica, la polizia locale.

Come è noto, tuttavia, il provvedimento non ha retto al vaglio del referendum costituzionale al quale è stato sottoposto ai sensi dell'articolo 138 della Costituzione.

Sistema elettorale

Le novità più significative in questa materia hanno riguardato l'introduzione della possibilità, concessa agli elettori affetti da gravi patologie e che sono intrasportabili in quanto dipendenti da apparecchiature elettromedicali, di esercitare il diritto di voto attraverso il servizio di raccolta a domicilio del voto medesimo, effettuata dal Presidente dell'Ufficio elettorale di sezione in cui l'elettore è iscritto.

Inoltre, in attuazione degli impegni internazionali assunti dall'Italia nell'ambito dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE), è stata ammessa la presenza di osservatori internazionali presso i seggi elettorali.

La necessità di uno specifico intervento legislativo al riguardo, deriva dal fatto che la normativa vigente indica tassativamente i soggetti autorizzati ad entrare nei seggi e, tra questi, non sono ricompresi gli osservatori internazionali.

Tabelle

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 03/04/06)



Tipo	Provvedimenti	Deliberati dal Consiglio dei Ministri	Presentati in Parlamento	STATO ITER IN PARLAMENTO						Approvati definitivamente
				Camera	Senato	Comm	Aula	Comm	Aula	
DL.	Decreto-Legge n. 217 Organizzazione del Governo (AC 638-AS 472)	11/06/01	Camera 12/06/01	04/07/01 12/07/01	30/07/01 02/08/01					02/08/2001 Legge n. 317 del 03/08/01
DL.	Decreto-Legge n. 294 Missioni 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
DDI.	Complettamento e aggiornamento dati rilevazione italiani residenti all'estero (AC 2255-AS 627)	02/08/01	Senato 14/09/01		11/12/01 31/01/02	07/03/02 07/03/02			9/05/02 Legge n. 104 del 27/05/02	
DDI.	Legge comunitaria 2901 (AC 1533-AS 816)	02/08/01	Camera 06/09/01	31/1/01 06/11/01	18/1/01 24/01/01	12/02/02 12/02/02			20/02/02 Legge n. 39 del 01/03/02	
DDI.	Delega per la riforma dell'organizzazione del governo e della presidenza del Consiglio (AC 1534-AS 905)	02/08/01	Camera 06/09/01	13/1/01 27/1/01	07/2/02 19/03/02	29/05/02 26/06/02			26/06/02 Legge n. 137 del 06/07/02	
DL.	Decreto-Legge n. 312 - Protagonismo rilevazione cittadini italiani residenti all'estero (AC 7586-AS 593)	02/08/01	Senato 03/08/01		13/09/01 18/09/01	20/09/01 25/09/01			25/09/2001 Legge n. 358 del 01/10/01	
RAT	Ratifica protocolli opzionali alla Convenzione diritti fanciullo (AC 2049-AS 677)	02/08/01	Senato 26/09/01		14/11/01 28/11/01	07/02/02 20/02/02			20/02/2002 Legge n. 46 del 11/03/02	
RAT	Ratifica Trattato di Nizza e atti connessi (AS 7285-AC 1579)	02/08/01	Camera 17/09/01		31/01/02 26/03/02	16/04/02 07/05/02			07/05/2002 Legge n. 102 dell'11/05/02	
DL.	Decreto-Legge n. 336 - Fenomeni violenza in occasione competizioni sportive (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		17/10/2001 Legge n. 377 del 19/10/01	

Tipo	Provvedimenti	Deliberati dal Consiglio dei Ministri	Presentati in Parlamento	STATO ITER IN PARLAMENTO						Approvati definitivamente
				Camera	Senato	Comm	Aula	Comm	Aula	
DL.	Misure contro la tratta di persona (AC 1584-AC 1255-AS 865)	09/08/01	Camera 18/09/01 30/07/03 Legislativa	15/11/01 21/11/01 05/06/02	26/02/03	19/06/03 03/07/03 24/07/03 Legislativa				30/07/03 Legge n. 238 dell'1/08/03
DDL.	Disposizioni in materia di svolgimento di competizioni sportive (A.C. 1706)	14/10/01	Camera 18/09/01	1						Assorbito in parte dal Dl. n. 28 convertito in Legge n. 88 del 24/04/03
DL.	Decreto-Legge 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 09/11/01
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 21/10/01	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 13/07/02
RAT.	Ratifica protocollo adeguamento Accordo europeo tra Comunità europee e Ungheria (AC 2050-AS 725)	21/09/01	Camera 17/10/01 Senato 10/10/01	14/11/01 28/11/01 07/02/02	20/02/02					20/02/2002 Legge n. 41 del 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 02/04/02
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
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

Di iniziativa o di concerto

D'interesse

* I provvedimenti sono elencati con riferimento alla data di deliberazione del Consiglio dei Ministri.
 L'appornameo dei quali è a cura di A. Coccato, F. Guerrero, R. Muzi e D. Stratta.

Tabelle

Tipo	Provvedimenti	Deliberati dal Consiglio dei Ministri	Presentati in Parlamento						STATO ITER IN PARLAMENTO						Approvati definitivamente
			Comm	Aula	Comm	Aula	Comm	Aula	Comm	Aula	Comm	Aula	Comm	Aula	
DL	D.L. n. 535 Disposizioni sanzionatorie violazioni inusite adottate nei confronti dei Talibani (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 756-AS 841)	12/10/01	Camera 15/10/01		07/11/01 13/11/01	29/11/01	11/12/01					12/12/2001 Legge n. 431 del 14/12/01			
DLI	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	09/03/02 09/03/02	19/06/02 19/06/02	11/07/02		11/07/02 Legge n. 189 del 30/07/02				
RAT	Ratifica Accordo tra Italia e Slovacchia 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			
DLI	Legge di semplificazione 2001 (AC 776-B-bis-AC 2579)	12/10/01	Senato 25/10/01		10/04/03 Rivisto alle Camere dal Presidente della Repubblica	08/05/03 25/06/03	17/07/03	23/07/03			23/07/03 Legge n. 229 del 29/07/03				
DL	D.L. 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		12/12/2001 Legge n. 438 del 15/12/01				
RAT	Ratifica Accordo fra Italia e Hong Kong sul trasferimento delle persone condannate (AS 849-AC 2557)	18/10/01	Senato 09/11/01			07/02/02 21/03/02	20/05/02	19/06/02			19/06/02 Legge n. 149 del 11/07/02				
RAT	Ratifica Accordo di partenariato tra le Comunità europee e il Turkmenistan (AS 847-AC 3764)	18/10/01	Senato 15/11/01			18/06/02 11/03/03	29/05/03	01/07/03 23/09/03	02/10/03		02/10/03 Legge n. 323 del 24/10/03				

Tipo	Provvedimenti	Deliberati dal Consiglio dei Ministri	Presentati in Parlamento	STATO ITER IN PARLAMENTO						Approvati definitivamente
				Camera Comm.	Aula Comm.	Senato Aula	Comm. Aula	Camera Comm.	Senato Aula	
RAT	Ratifica Accordo tra Italia e Bosnia Erzegovina sulla promozione e protezione degli investimenti (AS 82-J-AC 2558)	26/10/01	Senato 09/11/01			14/03/02 200/03/02 30/05/02 19/06/02				19/06/02 Legge n. 177 del 11/07/02
RAT	Ratifica Convenzione internazionale per la repressione degli attentati terroristici con esplosivo (AC 2074-AS 1525)	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		04/02/03 Legge n. 34 del 14/02/03	
RAT	Ratifica Trattato fra Italia e Spagna per il perseguimento di gravi reati (AC 1934-AS 1721)	08/11/01	Camera 13/11/01	27/06/02 18/09/02	II e III					
DDL	Norme relative al deposito legale dei documenti di interesse culturale destinati all'uso pubblico (AS 894-AC 4258)	08/11/01	Senato 27/11/01		31/07/03	10/03/04 Legisl.		31/03/04 Delib.		31/03/04 Legge n. 106 del 15/04/04
DDL	Piano nazionale degli asili nido (AC 20/20)	08/11/01	Camera 23/11/01	06/11/03	13/11/03	Comm. Infanzia				
DDL	Disposizioni ordinamentali in materia di pubblica amministrazione (AC 2122-AS 1271)	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 Legge n. 3 del 16/01/03	
DDL	Disposizioni in materia di infrastrutture e trasporti (AC 2032-AS 1246)	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 Legge n. 166 del 01/08/02	
DDL	Disposizioni in materia ambientale (AC 2035-AS 121)	15/11/01	Camera 28/11/01	31/11/02	06/2/02	26/3/02	29/05/02	19/06/02	20/07/02 Legge n. 179 del 31/07/02	
RAT	Convenzione europea esercizio diritti dei finanziari (AC 2105-AS 1906)	29/11/01	Camera 14/12/01	1/10/02	19/12/02	4/06/02/03	11/03/03		11/03/03 Legge n. 77 del 20/03/03	
RAT	Accordo tra Italia e Australia per cittadini stranieri che intendano contrarre matrimonio in Italia (AC 2133-AS 1539)	13/12/01	Camera 29/12/01	11/06/02	02/07/02	18/9/02	19/06/02		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	3/01/02	07/02/02	14/02/02	21/02/02 Legge n. 15 del 27/02/02

■ Di iniziativa o di concetto

■ D'interesse

* I provvedimenti sono elencati con riferimento alla data di deliberazione del Consiglio dei Ministri.

Tabelle

Tipo	Provvedimenti	STATO ITER IN PARLAMENTO										Approvati definitivamente
		Presentati in Parlamento		Camera		Senato		Camera		Senato		
	dal Consiglio dei Ministri	Comm.	Aula	Comm.	Aula	Comm.	Aula	Comm.	Aula	Comm.	Aula	
DDL	<i>Disposizioni di attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione (AS 1094-AC 3599)</i>	25/01/02	Senato 04/02/02			25/06/02 28/01/03	10/07/03 07/10/03	05/11/03 16/06/04		16/06/04 Legge n. 165 del 02/07/04		
RAT	<i>Ratifica Convenzione relativa assistenza giudiziaria in materia penale tra Stati membri dell'Unione europea (AC 2372)</i>	25/01/02	Camera 20/02/02	II e III								
RAT	<i>Accordo tra Italia e Lituania sulla cooperazione nel campo della difesa (AC 2367-AS 1526)</i>	01/02/02	Camera 15/02/02	18/02/02	19/02/02	19/02/02				19/09/02 Legge n. 230 del 27/09/02		
RAT	<i>Accordo Italia-Armenia autotrasporto internazionale di viaggiatori e merci (AS 1173-AC 3680)</i>	01/02/02	Senato 21/02/02			13/06/02	24/07/02	26/11/02 20/12/02		19/12/02 Legge n. 16 del 15/01/03		
RAT	<i>Convenzione di sicurezza sociale tra la sancta Sede e la Repubblica italiana (AS 1152-AC 3681)</i>	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	<i>Ratifica Protocolli di attuazione della Convenzione internazionale per la protezione delle Alpi (AC 2381-AS 1842)</i>	07/02/02	Camera 21/02/02	30/5/02	19/11/02 23/09/03	14/11/03	19/05/04 27/01/05	III				
RAT	<i>Accordo di mutua assistenza per le infrazioni doganali tra Italia e Macedonia (AC 2459-AS 1527)</i>	14/02/02	Camera 05/03/02		30/05/02	19/06/02 (01/10/02)	10/10/02			10/10/02 Legge n. 255 del 31/10/02		
RAT	<i>Accordo tra Italia e Armenia sulla protezione degli investimenti (AS 1166-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							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	19/11/02		19/12/02 Legge n. 7 del 14/01/03		

Tipo	Provvedimenti	Deliberati dal Consiglio dei Ministri	Presentati in Parlamento	STATO ITINERARIO IN PARLAMENTO						Approvati definitivamente
				Camera	Senato	Camera	Senato	Comm	Aula	
DDL	Modifiche all'articolo 1/17 della Costituzione (AS 1/87-AC 346/I)	14/02/02	Senato 26/02/02	16/10/02 05/12/02	20/02/03	14/04/03	1			Confluito in DDL devolutivo
DL	DL n. 17 Conferenzia internazionale di Palermo sull'e-government per lo sviluppo (AC 2425 AS 1/32/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	DL n. 13 disposizioni per assicurare la funzionalità degli enti locali (AC 2589/AS 1/82)	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	Esercizio del diritto di voto in occasione delle consultazioni elettorali (AS 121/I-AC 2609)	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	Norme sulla libertà e abrogazione della legislazione sui culti umanesi (AC 253/I)	01/03/02	Camera 18/3/02	13/04/05 A						
RAT	Ratifica Accordo tra Italia Polonia di cooperazione culturale, scientifica e tecnologica (AS 1/088-AC 308/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	DL n. 51 contrasto all'immigrazione clandestina (AC 2608-AS 1/408)	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
DDL	Legge Comunitaria 2002 (AS 1/329-AC 306/I)	28/03/02	Senato 12/4/02		20/06/02 17/07/02	09/11/02	17/11/02	13/11/02	23/01/03	23/01/03 Legge n. 14 del 03/02/03
DL	DL n. 64 prosecuzione della partecipazione italiana ad operazioni militari internazionali (AC 2606-AS 1/406)	11/4/02	Camera 18/4/02							11/06/02 Legge n. 116 del 15/06/02
DL	DL n. 68 settore zootecnico e per la lotta agli incendi boschivi (AS 1/347 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

Di iniziativa o di concetto

D'interesse

* I provvedimenti sono elencati con riferimento alla data di deliberazione del Consiglio dei Ministri.

Tabelle

Tipo	Provvedimenti	Deliberati dal Consiglio dei Ministri	Presentati in Parlamento	STATO ITER IN PARLAMENTO						Approvati definitivamente
				Camera Comm	Aula Comm	Senato Comm	Aula Comm	Senato Comm	Aula	
DDL	<i>Trattato messo al bando esperimenti nucleari</i> (AC 2732-AS 1926)	19/04/02	Camera 10/05/02	26/09/02 [500] 03 [90/02/03] 15/07/03						15/07/03 Legge n. 197
DL	D.L. n. 83 Istituzione dell'Ufficio interforze sicurezza individuale (UCIS) (AC 2928-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	<i>Trattato approvazione statuto EUFOR</i> (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	<i>Riforma servizi di sicurezza</i> (AS 1513-AC 3951)	03/05/02	Senato 19/06/02	27/02/03 07/05/03 1						
DDL	<i>Modifiche alla legge 22/3/01, n. 85, e disposizioni per la revisione del nuovo Codice della strada</i> (AC 2851)	03/05/02	Camera 21/06/03							
RAT	Accordo tra Italia e Camerun per la promozione e protezione reciproca degli investimenti (AC 3236-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 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						16/07/02 Legge n. 141 del 19/07/02
DDL	Modifica degli articoli 4bis e 4bis della legge 26/7/75, n. 354, in materia di trattamento penitenziario (AC 3288-AS 1487)	24/05/02	Senato 11/06/02	(01/10/02 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 caraibi, del pacifico e l'U.E. (AC 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	<i>Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla t.c. 18/7/00/1, n. 3 (A.S. 1545-AC 3590)</i>	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
DL	D.l. n. 121 disposizioni urgenti garantisce 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

Tipo	Provvedimenti	Deliberati dal Consiglio dei Ministri	Presentati in Parlamento	STATO ITER IN PARLAMENTO						Approvati definitivamente
				Camera Comm.	Senato Aula	Comm. Aula	Camera Comm.	Senato Aula	Comm. Aula	
RAT	Accordo di mutua assistenza amministrativa per la preventione e repressione delle infrazioni doganali tra Italia e Israele (A.C. 3629-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	Delega al Governo concernente disciplina imposta sociale (A.C. 3645)	11/07/02	Camera 19/07/02	06/11/03	20/11/03	21/12/04	11/05/05	26/05/05	30/05/05	Legge n. 118 del 13/06/06
DDL	Modifica legge n. 3689, norme partecipazione Italia processo normativo comunitario procedura esecuzione obblighi comunitari (A.C. 3123-AS 2386)	25/07/02	Camera 02/09/02	11/06/03	03/07/03	22/01/04	19/01/05			19/01/05 Legge n. 11 del 04/02/05
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	18/02/03					18/02/03 Legge n. 33 del 27/02/03
DL	DL n. 195/02 disposizioni urgenti in materia di legalizzazione del lavoro irregolare di extracomunitari (A.S. 1692-AC 3197)	06/09/02	Senato 09/09/02			24/09/02	26/09/02	08/10/02	09/10/02	09/10/02 Legge n. 232 del 09/10/02
DDL	Riforma e riordino settore energetico (AC 3297-AS 2421)	13/09/02	Camera 22/10/02	11/06/03	16/07/03	28/01/04	26/05/04	21/07/04	30/07/04	30/07/04 Confindustria, in parte, nella legge n. 290/2003 Resante approvato 30/07/04 legge n. 239/2004
RAT	Accordo Italia Paesi basati su privilegi e immunità ufficiali di collegamento preesistente (EUROPOL) (A.S. 1755-AC 3766)	20/09/02	Senato 07/10/02				25/02/03	11/03/03	25/03/04	01/04/04 01/04/04 Legge n. 105 del 14/04/04
DL	DL n. 210 emanazione del lavoro sovraccarico e rapporti di lavoro al tempo parziale (A.C. 3294-AS 1738)	20/09/02	Senato 25/09/02			15/10/02	16/10/02	05/11/02	14/11/02	19/11/02 Legge n. 266 del 22/11/02
DDL	Legge finanziaria 2003 (AC 3200 AS 1826)	29/09/02	Camera 30/09/02	26/10/02	11/11/02	08/12/02	20/12/02	22/12/02	23/12/02	Legge n. 289 del 27/12/02

Di iniziativa o di concerto

D'interesse

* I provvedimenti sono elencati con riferimento alla data di deliberazione del Consiglio dei Ministri.

Tabelle

Tipo	Provvedimenti	Deliberati dal Consiglio dei Ministri	Presentati in Parlamento	STATO ITER IN PARLAMENTO						Approvati definitivamente
				Camera Comm	Aula Comm	Senato Comm	Camera Aula	Comm Aula	Senato Comm	
DDL	<i>Bilancio previsione Stato 2003/2005 (AC 320) - AS 1827)</i>	29/09/02	Camerà 30/09/02	26/10/02 11/11/02 08/12/02	20/12/02 22/12/02	23/12/02				23/12/02 Legge n. 290 del 27/12/02
DDL	<i>Disposizioni in materia di prosватионе (AC 3826)</i>	20/12/02	Camerà 26/03/03	II						
DL	<i>D.L. 2001/03, n. 4, disposizioni urgenti per la prosecuzione della partecipazione italiana alle operazioni militari internazionali (A.C. 3564 - AS 2023)</i>	17/01/03	Camerà 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
DDL	<i>Legge comunitaria 2003 (AC 3618 AS 2254)</i>	24/01/03	Camerà 31/01/03	01/04/03 13/08/03	25/08/03 23/09/03	15/10/03 25/10/03				23/10/03 Legge n. 306 del 31/10/03
DL	<i>D.L. 04/02/03 n. 13, disposizioni urgenti in favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata (AS 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 Istituto sinfonico Parmezzani (AS 2020 - AC 4317)</i>	31/01/03	Senato 20/02/03			24/09/03 dellebrante		28/10/03 29/10/03		29/10/03 Legge n. 310 del 11/11/03
DL	<i>D.L.n. 28 del 2003 Disposizioni urgenti per contrastare i fenomeni violenza in occasione di manifestazioni sportive (AC 3709 - AS 2145)</i>	21/02/03	Camerà 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
DDL	<i>Sospensione anticipata servizio obbligatorio di leva (AC 4233 - AS 2572)</i>	28/03/03	Camerà 30/07/03	30/07/03 05/11/03	20/05/04 21/07/04	22/07/04 29/07/04				29/07/04 Legge n. 226 del 23/08/04
DL	<i>D.L. n. 50 del 2003 disposizioni urgenti in materia di bilancio degli enti locali (AS 2150 - AC 3905)</i>	28/03/03								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	Camerà 01/04/03			15/05/03 15/05/03				27/05/03 Legge n. 122 del 31/05/03

Tabelle

18

Tipo	Provvedimenti	Deliberati dal Consiglio dei Ministri	Presentati in Parlamento	STATO ITER IN PARLAMENTO						Approvati definitivamente	
				Camera	Senato	Camera	Senato	Comm.	Aula	Comm.	
DDL	<i>Disciplina tesseramento e utilizzazione sportivi stranieri (AC 3866)</i>	28/03/03	Camera 08/04/03	VII 25/03/04	14/12/05	III e III					
RAT	<i>Ratifica convenzione Nazioni Unite contro criminale organizzato transnazionale (AS 235)-A.C. 6230)</i>	04/04/03	Senato 25/06/03								
DDL	<i>Delega per la disciplina su rapporto d'impiego personale vigili del fuoco (AC 4347-AS 2736)</i>	18/04/03	Camera 03/10/03	04/02/04	12/02/04	31/03/04	22/09/04				22/09/04 Legge n. 252 del 30/09/04
DL	<i>DL 24/05/03 n. 111 Misure urgenti provvisorie disposizioni ospitalità temporanea protezione ad alcuni palestinesi (AC 3899-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 del 08/07/03
DDL	<i>Disciplina attività e soggetti abilitati allo sfruttamento sussidiario (AC 4209)</i>	19/06/03	Camera 25/07/03	I							
DDL	<i>Modifica disciplina esercizio discoteche a fini della sicurezza dei cittadini (AC 4180)</i>	19/06/03	Camera 17/07/03	18/03/04	A*						* Rimandato dall'Assemblea in Commissione (2004/04)
DDL	<i>Disciplina attività settore funerario (AC 4144)</i>	19/06/03	Camera	28/09/04	17/02/05	19/07/05	A				
DDL	<i>DL 27/06/03 n. 151 modifica ed integrazioni al codice della strada (AC 4180-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 armadi (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. 16/03 Missioni umanitarie 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 Legge n. 219 del 01/08/03
RAT	<i>Ratifica Protocollo convention EUROPOL (AS 2460-AC 4577)</i>	03/07/03	Senato 31/07/03		(3/12/03	18/12/03	19/05/04	07/07/04			07/07/04 Legge n. 221 del 29/07/04

Di iniziativa o di concerto

D'intessere

* I provvedimenti sono elencati con riferimento alla data di deliberazione del Consiglio dei Ministri

Tabelle

Tipo	Provvedimenti	Deliberati dal Consiglio dei Ministri	Presentati in Parlamento						STATO ITER IN PARLAMENTO						Approvati definitivamente
			Comm	Aula	Camera	Senato	Comm	Aula	Comm	Aula	Comm	Aula	Comm	Aula	
RAT	<i>Convenzione extradizione tra Stati membri dell'Unione europea (AC 4267)</i>	03/07/03	Camera 05/08/03	Senato 16/09/03	14/10/03	15/10/03	23/10/03	28/10/03							28/10/03 Legge n. 300 del 06/11/03
DL	<i>DL n. 25/03, dispostozioni urgenti per incrementare la funzionalità dell'Amministrazione della P.S. e della Protezione Civile (AS 2476 - AC 4375)</i>	04/09/03													
DL	<i>DL n. 269 sviluppo e correzione andamento conti pubblici (AS 2518 - AC 4447)</i>	29/09/03	Senato 02/10/03		22/10/03	30/10/03	13/11/03	19/11/03							19/11/03 Legge n. 326 del 24/11/03
DDL	<i>Legge finanziaria 2004 (AS 2512 - AC)</i>	29/09/03	Senato 30/09/02		05/11/03	14/11/03	04/12/03	17/12/03	19/12/03	22/12/03					22/12/03 Legge n. 350 del 24/12/03
DDL	<i>Bilancio previsione Stato 2004-2006 (AS 2513 - AC 4490)</i>	29/09/03	Senato 30/09/02		05/11/03	14/11/03	04/12/03	17/12/03	19/12/03	22/12/03					22/12/03 Legge n. 351 del 24/12/03
DDL	<i>Riforme istituzionali (AS 2544 - AC 4562)</i>	10/10/03	Senato 17/10/03		16/01/04	25/03/04	26/07/04	15/10/04							Approvato da Camera e Senato in prima deliberazione
DDL	<i>Riforme istituzionali (AS 2544 - AC 4562)</i>	10/10/03	Senato 17/10/03		29/07/05	20/10/05	06/11/05	16/11/05							Approvazione definitiva 16/11/05 (non ancora pubblicato)
DDL	<i>Contratto al fenomeno della pornografia infantile</i>	07/11/03	Camera 15/01/04		15/06/05		23/11/05	A							
DL	<i>DL n. 314 rifiuti radioattivi (AC 4393 - AS 2624)</i>	13/11/03	Camera 18/11/03		02/12/03	04/12/03	10/12/03	16/12/03							16/12/03 Legge n. 368 del 24/12/03
DL	<i>DL n. 337 vittime militari e civili di attenua terroristici (Nassiria) (AS 2606 - AC 4553)</i>	20/11/03	Senato 28/11/03		10/12/03	10/12/03	16/12/03	17/12/03							17/12/03 Legge n. 369 del 24/12/03

Tipo	Provvedimenti	Deliberati dal Consiglio dei Ministri	Presentati in Parlamento	STATO IERI IN PARLAMENTO						Approvati definitivamente
				Camera Comm	Senato Aula	Senato Comm	Senato Aula	Camera Comm	Senato Aula	
RAT	<i>Ratifica Convenzione consolare Italia - Cuba</i> (AS 2668-AC 4919)	27/11/03	Senato 19/12/03	23/03/04 2004/04	III					
DL	<i>DL n. 337 vittime militari e civili di attentati terroristici (Nassiria)</i> (AS 2606-AC 4553)	20/11/03	Senato 28/11/03	10/03/05 10/01/20/03	16/12/03	17/12/03				17/12/03 Legge n. 369 del 24/12/03
RAT	<i>Ratifica Convenzione consolare Italia - Cuba</i> (AS 2668-AC 4919)	27/11/03	Senato 19/12/03	23/03/04 2004/04	III					
DL	<i>DL n. 354/03 funzionamento tribunali acque</i> (AC 4594-AS 2716)	23/12/03	Senato 29/12/03 Camera 07/01/04	22/01/04 28/01/04 05/02/04 18/02/04						18/02/04 Legge n. 45 del 26/02/04
DL	<i>DL n. 9 differimento partecipazione italiana a operazioni internazionali</i> (AS 2700-AC 4725)	09/01/04	Senato 22/01/04	03/02/04 18/02/04 03/03/04	10/03/04					10/03/04 Legge n. 68 del 12/03/04
DL	<i>DL n. 24 Corpo nazionale vigili del fuoco</i> (AS 2720-AC 4781)	23/01/04	Senato 02/03/04	24/02/04 03/03/04	18/03/04	25/03/04				25/03/04 Legge n. 87 del 31/03/04
DDL	<i>Legge comunitaria 2004</i> (AS 2742-AC 5179)	03/02/04	Senato 06/03/04	22/04/04 2007/04	27/10/04	02/12/04 03/02/05	13/04/05			13/04/05 Legge n. 62 del 18/04/05
DDL	<i>Materia elettorale Parlamento europeo</i> (AS 2791-AC 4828)	20/02/04	Senato 26/02/04	16/03/04 17/03/04	23/03/04	24/03/04				24/03/04 Legge n. 78 del 27/03/04
DL	<i>Election day (AS 2791-bis) stralcio artt. 4 e da 6 a 10 dell'AC 4828 ora legge n. 78 del 27/03/04</i>		Senato 16/03/04	17/03/04 06/04/04	07/04/04	07/04/04				07/04/04 Legge n. 90 del 08/04/04
DDL	<i>Modifiche ed integrazioni T.U. in materia di superfacenti</i> (AS 2953)	05/03/04	Senato 10/03/04	II e XII						
DL	<i>DL n. 80 enti locali</i> (AS 2669)	25/03/04	Senato 30/03/04	22/04/04 04/05/04	21/05/04	25/05/04	26/05/04	26/05/04		26/05/04 Legge n. 140 del 28/05/04

Di iniziativa o di consenso

D'interesse

* I provvedimenti sono elencati con riferimento alla data di deliberazione del Consiglio dei Ministri

Tabelle

Tipo	Provvedimenti	Deliberati dal Consiglio dei Ministri	Presentati in Parlamento	STATO ITER IN PARLAMENTO						Approvati definitivamente
				Camera Comm	Aula Comm	Aula Comm	Camera	Senato	Senato	
DL.	<i>DL n. 136 funzionamento pubblico amministrazione (AS 29/78-AC 5150)</i>	14/05/04 21/05/04	Senato 28/05/04	30/06/04 13/07/04	23/07/04 27/07/04	27/07/04 27/07/04	27/07/04 27/07/04	27/07/04 27/07/04	27/07/04 27/07/04	27/07/04 Legge n. 186 del 27/07/04
DDL	<i>Valorizzazione e tutela dei territori montani (AS 30/30)</i>	03/06/04	Senato 12/07/04	1 e V						
DL.	<i>DL n. 160 Promozione partecipazione italiana in Iraq (AC 50/88-AS 30/40)</i>	22/06/04	Camera 25/06/04	08/07/04 13/07/04	21/07/04 27/07/04					27/07/04 Legge n. 207 del 30/07/04
DL.	<i>DL n. 168 contenimento spesa pubblica (AC 51/37-AS 30/61)</i>	19/07/04	Camera 12/07/04	21/07/04 22/07/04	28/07/04 29/07/04					29/07/04 Legge n. 191 del 30/07/04
DDL	<i>Pari opportunità nell'accesso a cariche eletive (AS 30/51)</i>	16/07/04	Senato 19/07/04	1						
DL.	<i>DL n. 238 ruoli ispettori Forze di polizia (AS 31/05-AC 53/30)</i>	03/09/04	Camera 10/09/04 Senato 17/09/04	29/09/04 05/10/04	21/10/04 27/10/04					27/10/2004 Legge n. 263 del 05/11/04
DL.	<i>DL n. 241 in materia di immigrazione (AS 31/07-AC 53/69)</i>	03/09/04	Camera 14/09/04 Senato 17/09/04	06/10/04 20/10/04	28/10/04 11/11/04					11/11/04 Legge n. 271 del 12/11/04
DDL	<i>Delega Governo gestione e destinazione di attività e beni sequestrati (AC 53/62)</i>	24/09/04	Camera 19/10/04	13/10/05 A						
RAT	<i>Accordo Italia - Cipro lotta criminalità organizzata (AS 31/69)</i>	24/09/04	Senato 22/10/04	13/04/05 19/05/05	13/10/05 22/11/05					22/11/05 (non ancora pubblicato)
DDL	<i>Legge Finanziaria 2005 (AC 53/10-bis-AS 32/23)</i>	29/09/04	Camera 30/09/04	03/10/04 17/11/04	10/12/04 16/12/04	27/12/04 28/12/04	29/12/04 29/12/04	29/12/04 Legge n. 311 del 30/12/04	29/12/04 Legge n. 311 del 30/12/04	
DDL	<i>Bilancio di previsione anno 2005 e bilancio triennio 2005-2007 (AC 53/11-AS 32/24)</i>	29/09/04	Camera 30/09/04	03/10/04 17/11/04	10/12/04 16/12/04	27/12/04 28/12/04	29/12/04 29/12/04	29/12/04 Legge n. 312 del 30/12/04	29/12/04 Legge n. 312 del 30/12/04	

Tipo	Provvedimenti	Deliberati dal Consiglio dei Ministri	STATO ITER IN PARLAMENTO						Approvati definitivamente
			Presentati in Parlamento	Camera	Senato	Comm	Aula	Comm	
DDL.	<i>Legge di semplificazione 2005 (AS 3186)</i>	08/10/04	Senato 28/10/04	14/04/05	18/05/05	15/09/05	28/09/05	06/10/05	22/11/05
DL.	<i>DL n. 266. Proroga dei termini delle leggi legislative (AS 3196-AC 5454)</i>	28/10/04	Senato 10/11/04	17/11/04	24/11/04	02/12/04	17/12/04	21/12/04	Legge n. 246 del 28/11/05
DDL.	<i>Partecipazione italiana ad operazioni civili di pace e diplomazia OCSE (AS 3199)</i>	28/10/04	Senato 11/11/04	09/02/05	28/04/05	04/05/05			Legge n. 306 del 27/12/04
DL.	<i>Decreto legge per il riordino e il risanamento economico dell'Ordine Murezzano di Torino (AS 3227)</i>	11/11/04	Senato 22/11/04	25/11/04	16/12/04	28/12/04	19/01/05		04/05/05 Legge n. 92 del 17/05/05
DL.	<i>DL n. 280 funzionalità della pubblica amministrazione (AS 3232-AC 5519)</i>	18/11/2004	Senato 29/11/04	14/12/04	28/12/04	20/01/05	A		19/01/05 Legge n. 21 del 21/01/05
DDL.	<i>Norme transitorie per lo svolgimento delle elezioni amministrative 2005 (AS 3243)</i>	03/12/04	Senato 14/12/04	26/01/05	26/01/05	1			28/01/05 Decaduto perché non convertito nei termini
DL.	<i>DL n. 344 - proroga dei minuti -proroga bilancio 2005 degli enti locali (AC 5521-AS 3294)</i>	29/12/04	Camera 31/12/04	27/01/05	09/02/05	22/02/05	01/03/05		Assorbito dal d.l. n. 80/05 convertito in legge n. 40 del 24/03/05
DL.	<i>DL n. 3 proroga partecipazione italiana a missioni internazionali (AS 3262-AC 5637)</i>	14/01/05	Senato 19/01/05	16/02/05	16/02/05	09/03/05	15/03/05		01/03/05 Legge n. 26 del 01/03/05
DL.	<i>DL n. 8 Disposizioni urgenti per lo svolgimento delle elezioni amministrative del 2005 (AC 5577-AS 3314)</i>	28/01/05	Camera 02/02/05	17/02/05	22/02/05	02/03/05	23/03/05		15/03/05 Legge n. 37 del 18/03/05
									23/03/05 Legge n. 40 del 24/03/05

Di iniziativa o di consenso

D'interesse

» I provvedimenti sono elencati con riferimento alla data di deliberazione del Consiglio dei Ministri

Tabelle

Tipo	Provvedimenti	Deliberati dal Consiglio dei Ministri	STATO ITER IN PARLAMENTO						Approvati definitivamente
			Presentati in Parlamento	Camera	Senato	Camera	Senato	Comm.	
Com.	Aula	Comm.	Aula	Comm.	Aula	Comm.	Aula	Comm.	Aula
DL	<i>DL n. 14 Smaltimento rifiuti in Campania (AS 3307-AC 5739)</i>	11/02/05	Senato 18/02/05	15/03/05 23/03/05	07/04/05 14/04/05				14/04/05 Legge n. 53 del 15/04/05
DL	<i>DL n. 16 ambiente e viabilità (AC 5640-AS 3356)</i>	18/02/05	Camera 21/02/05	10/03/05 22/03/05	06/04/05 13/04/05	19/04/05 20/04/05			20/04/05 Legge n. 58 del 22/04/05
DDL	<i>Legge Comunitaria 2005 (AC 5767 - AS 3509)</i>	04/03/05	Camera 07/04/05	30/03/05 21/06/05	08/10/05 14/12/05	XIV			
DL	<i>DL n. 35 competitività (AS 3444-AC 5827)</i>	11/03/05	Senato 16/03/05		21/04/05 04/05/05	09/05/05 09/05/05	11/05/05 12/05/05	12/05/05 Legge n. 80 del 14/05/05	
DDL	<i>Piano di azione per lo sviluppo economico sociale e territoriale (AC 5736-AS 3535)</i>	11/03/05	Camera 22/03/05	28/06/05 05/07/05	V				
DDD	<i>Adozione e affidamento internazionali (AS 3373)</i>	18/03/03	Senato 06/04/05		20/12/05 A				
DL	<i>DL n. 44 in materia di funzionamento degli enti locali (AS 3367-AC 5841)</i>	24/03/05	Senato 01/04/05		02/05/05 10/05/05	19/05/05 25/05/05	26/05/05 31/05/05	31/05/05 Legge n. 88 del 31/05/05	
RAT	<i>Accordo Italia-Austria realizzazione tunnel Brennero (AC 5778-AS 3545)</i>	24/03/05	Camera 13/04/05	07/07/05 13/07/05	III				
DL	<i>DL n. 45 Amministrazione di Pubblico sicurezza. Forze di Polizia e Vigili del fuoco (AS 3368-AC 5842)</i>	24/03/05	Senato 01/04/05		02/05/05 11/05/05	18/05/05 24/05/05	25/05/05 31/05/05	31/05/05 Legge n. 89 del 31/05/05	
DL	<i>DL n. 64 Modifiche urgenti ripartizione seggi Camera e Senato (AC 5807-AS 3444)</i>	23/04/05	Camera 27/04/05	18/05/05 25/05/05	14/06/05 22/06/05				22/06/05 Legge n. 110 del 25/06/05
DL	<i>DL n. 90 disposizioni urgenti in materia di protezione civile (AS 3464-AC 5975)</i>	20/05/05	Senato 31/05/05		21/06/05 05/07/05	14/07/05 21/07/05			21/07/05 Legge n. 152 del 26/07/05
DL	<i>DL n. 115 funzionalità settori della PA (AS 3523-AC 6016)</i>	24/06/05	Senato 01/07/05		13/07/05 20/07/05	26/07/05 29/07/05	27/07/05 30/07/05	28/07/05 Legge n. 168 del 17/08/05	

Tipo	Provvedimenti	Deliberati dal Consiglio dei Ministri	STATO ITER IN PARLAMENTO						Approvati definitivamente	
			Presentati in Parlamento	Camera	Senato	Camera	Senato	Comm	Aula	
RAT	<i>Ratifica Accordo Italia-Pakistan sotta o traffico stupefacenti (AC 6068)</i>	15/07/05	Camera 13/09/05	17/11/05 22/12/05						
DL	<i>DL n. 144 terrorismo internazionale (AS 357) - AC 6045</i>	22/07/05	Senato 27/07/05		28/07/05 29/07/05	29/07/05	30/07/05			30/07/05 Legge n. 155 del 31/07/05
DL	<i>Violenza negli studi (AC 6053) - AS 3623)</i>	03/08/05	Camera 18/08/05	20/09/05 11/10/05	11/11/05 12/11/05					12/11/05 Legge n. 210 del 17/10/05
DDL	<i>Intestazioni telefoniche ed ambientali (AS 3612)</i>	09/09/05	Senato 29/09/09		II					
DL	<i>DL n. 184 guida dei veicoli e patente a punti (AS 3596 - AC 6150)</i>	16/09/05	Senato 21/09/05		12/10/05 19/11/05 03/11/05	16/11/05	VIII			20/11/05 Decaduto
DDL	<i>legge finanziaria 2006 (AS 3613)</i>	29/09/05	Senato 30/09/05		04/11/05 11/11/05 07/12/05	20/12/05 21/12/05	22/12/05			22/12/05 Legge n. 266 del 23/12/05
DDL	<i>Bilancio di previsione dello Stato 2006 e triennio 2006-2008 (AS 3614)</i>	29/09/05	Senato 30/09/05		04/11/05 11/11/05 07/12/05	20/12/05 21/12/05	22/12/05			22/12/05 Legge n. 267 del 23/12/05
RAT	<i>Ufficio europeo di polizia (EUROPOLE) (AS 3644 - AC 6314)</i>	14/10/05	Senato 08/11/05		17/01/06 31/01/06 08/02/06	08/02/06				08/02/06 Legge n. 93 del 20/02/06
DDL	<i>Porto e detenzione armi (AS 3650)</i>	28/10/05	Senato 11/11/05		I					
DL	<i>n. 245 emergenza rifiuti regione Campania (AS 3669 - AC 6236)</i>	18/11/05	Senato 30/11/05		13/12/05 21/12/05 10/01/06	19/01/06 24/01/06	25/01/06			25/01/06 Legge n. 21 del 27/01/06
DL	<i>n. 273 Progpa Ierunai (AS 3717)</i>	22/12/05	Senato 30/12/05		18/01/06 02/02/06	07/02/06	09/02/06			09/02/06 Legge n. 51 del 23/02/06
DL	<i>n. 272 finanziamento Olimpiadi invernali a Torino e funzionalità Amministrazione Interni (AS 3716)</i>	22/12/05	Senato 30/12/05		18/01/06 26/01/06 02/02/06	08/02/06				08/02/06 Legge n. 49 del 21/02/06

Di iniziativa o di concerto

D'interesse

» I provvedimenti sono elencati con riferimento alla data di deliberazione del Consiglio dei Ministr

Tabelle

Tipo	Provvedimenti	Deliberati dal Consiglio dei Ministri	Presentati in Parlamento	STATO ITER IN PARLAMENTO						Approvati definitivamente
				Camera Comm	Aula Comm	Senato Aula	Comm	Camera	Senato	
DL	<i>n. 1 esercizio dominicale voto e scrutinio elettorale prossime elezioni politiche (AS 37/8-AC 6292)</i>	29/12/05	Senato 03/01/06		18/01/06 24/01/06	25/01/06 25/01/06				25/01/06 Legge n. 22 del 27/01/06
DL	<i>n. 4 Organizzazione e funzionamento PA (AC 6259-AS 3793)</i>	29/12/05	Camera 11/01/06	24/01/06 23/02/06	28/02/06 28/02/06					28/02/06 Legge n. 80 del 09/03/06
DDL	<i>Legge comunitaria 2006 (AS 3794)</i>	10/02/06	Senato 24/02/06							
DL	<i>DL n. 75/2006 Scheda elettorale (AS 3797)</i>	08/03/06	Senato 09/03/06		14/03/06 14/03/06	14/03/06 15/03/06	15/03/06 15/03/06			15/03/06 Legge n. 121 del 20/03/06.
DL	<i>DL 135 funzionalità Amministrazione PS</i>	29/03/06	Camera 03/04/06							

LE CONFERENZE
DEL LUNEDI



Maurizio VIROLI

Religione e politica

a cura di Marco Baldino

Lo scorso 30 gennaio si è svolto, nell'ambito degli "incontri del lunedì", un interessantissimo incontro sul tema "Religione e Politica". Relatore è stato il prof. Maurizio Viroli, docente dell'Università statunitense di Princeton, Consigliere del Presidente della Repubblica, studioso fra i più insigni del pensiero di Machiavelli e, per l'anno 2006, docente presso la Scuola Superiore dell'Amministrazione Civile dell'Interno.

Per enunciare correttamente e chiaramente i diversi rapporti fra religione e politica il prof. Viroli ha innanzitutto illustrato quattro modelli organizzativi equamente distribuiti fra un'impostazione a tendenza unitaria delle due realtà e una concezione "separatista". Successivamente ha suggerito una soluzione ottimale per l'Italia.

Nei modelli in cui religione e politica tendono ad una unione o, quanto meno ad una stretta vicinanza, può verificarsi l'ipotesi che sia la religione a farsi politica, come il caso opposto.

Esempio della prima fattispecie è la teocrazia in senso classico, ove si presume che il vero sovrano sia Dio e la legge umana debba in tutto e per tutto conformarsi alla legge divina, che viene interpretata dalla classe eletta sacerdotale. Ecco perché molto spesso siamo di fronte ad una vera e propria ierocrazia.

Nel presente un esempio tangibile ci viene dal mondo islamico, ma nel passato ipotesi analoghe si sono verificate anche nel mondo occidentale: basta far riferimento alle teorie delineate ne "La città del sole" di Campanella, o ne "La Ginevra" di Calvino.

Fattispecie simmetrica si verifica quando è la politica che vuole essere quanto mai simile alla religione, anzi si atteggia essa stessa a religione: esempi concreti ci vengono dai totalitarismi del secolo scorso.

Nei convincimenti, così come nella gestualità, nella terminologia e nella simbologia viene affermato il carattere religioso e mistico dell'idea politica. Il Fascismo, il Nazismo e il Comunismo hanno imposto la "fede" nella nazione, la cieca obbedienza al capo, la incontrovertibile certezza della dottrina politica e, di conseguenza, l'accusa di "eresia" rivolta a qualsiasi trasgressore o oppositore. Non

Le conferenze del lunedì

è stata richiesta, in quei regimi, l'obbedienza alle leggi, ma la devozione e la fede all'unica idea.

E quando la politica si fa religione, ha osservato il prof. Viroli, tale religione umana è nemica di qualsiasi altra religione, ancorché autenticamente divina. Le stesse figure dei capi supremi sono state idolatrate e quasi venerate al di là della loro natura umana: di Stalin, ha ricordato il professore, si diceva che era "affascinante e terribile", perché era temibile, crudele, ma, al tempo stesso, suscitava ammirazione per la grandezza del suo potere.

La sacralizzazione della politica, tuttavia, può anche assumere connotati positivi quando si concretizza in una religione della libertà, per usare la definizione crociana. È quanto è avvenuto nella costruzione degli Stati Uniti d'America, ove il "nuovo mondo" si è identificato con la "terra promessa" della Bibbia. Non a caso, dai padri fondatori, è stato scelto il motto "In God we trust", ossia "confidiamo in Dio".

Anche con riferimento ai modelli di separazione, fra religione e politica, il relatore ha identificato due tipologie: una "separazione con reciproco sospetto", e una "separazione consensuale".

A testimonianza del primo esempio è stata addotta la politica francese. Non di un solo periodo, ma, in genere quale essenza di una mentalità. A tal proposito il prof. Viroli ha letto due frammenti di due testi legislativi assai distanti nel tempo (una legge del 1905 e una del 2004), e riguardanti l'ostentazione della simbologia religiosa. Anzi, per sottolineare come la diffidenza possa anche tradursi in assurdità normative, ha ricordato una disposizione in cui viene disciplinato il caso di differmità fra l'ora segnata dal campanile della chiesa e quella della torre comunale, con esplicita prevalenza di quest'ultima in ogni caso.

Come caso simmetrico è stato altresì ricordato il "non expedit" italiano del 1874, quando la Chiesa proibì ai Cattolici di impegnarsi in qualsivoglia modo nella vita politica del neo Stato unitario.

Quale esempio di modello in cui religione e politica hanno adottato una "separazione consensuale" nella quale entrambe possano essere "indipendenti e sovrane" e contribuire, nelle loro peculiari sfere di influenza al progresso etico e civile della nazione, il prof. Viroli ha citato l'America nella presentazione di Tocqueville, che constata come in quella Nazione la religione sia forte nei cuori e nelle anime della gente e si ponga da supporto all'affermazione della libertà democratica. Ciò, anche in considerazione del fatto che in America si è diffusa la religione dei puritani, persone di fortissima convinzione democratica e repubblicana.

In America si realizza pienamente l'assunto per cui un popolo che è padrone delle leggi deve avere una legge superiore che entri nei costumi e nel vivere quotidiano con persuasione, e non con la sanzione. Il potere politico, di conseguenza, contribuisce a realizzare il libero sviluppo della intelligenza e delle qualità umane.

Dopo aver scientificamente analizzato le diverse opzioni di equilibrio fra religione e politica, il prof. Viroli ha auspicato una soluzione ottimale per l'Italia, ove, ha premesso, non è necessaria una religione che occupi prepotentemente la piazza pubblica, ma non è neppure sufficiente la sola presenza di una religione puramente civile.

A giudizio del relatore, tuttavia, l'Italia, oggi più che mai, ha bisogno di una religione civile, ossia di un senso di devozione per i suoi capisaldi, quali i principi della Repubblica, la Costituzione, la Patria e i suoi simboli come l'inno nazionale e la bandiera. Serve, in sintesi, una devozione animata da forza interiore e tensione verso il bene pubblico e la libertà comune. Né questa concezione può mettere in pericolo la personalità dell'individuo, perché l'individualità si esalta nel servizio, non si annulla.

Purtroppo, a giudizio del prof. Viroli, l'Italia è sempre stata caratterizzata da una cattiva democrazia, da una cattiva educazione religiosa, da un ossequio cieco al potente, dalla presunzione di dover beneficiare unicamente dei diritti, senza mai tenere in conto i doveri, da una abitudine al sotterfugio e una derisione nei confronti di coloro che parlano e agiscono in ossequio a valori.

Ecco, dunque, la necessità di far rinascere una religione civile. Ma come? Con l'esempio, innanzitutto, con la convinzione, ma anche con le parole, con i rituali, con le ceremonie, con tutti quegli elementi, in sostanza, che accompagnano, all'esterno, una profonda convinzione interiore.

A tal proposito vorrei personalmente sottolineare come l'anno 2006 costituisca una occasione irripetibile. Infatti, le celebrazioni del 60° anniversario della Repubblica, nel cui comitato organizzatore è presente anche il prof. Viroli, potranno, in un anno particolarmente delicato, in quanto fortemente caratterizzato da tensioni politiche ed elettorali, fungere da collante e stimolante per una ritrovata coscienza nazionale.

In conclusione, il relatore ha auspicato che, pur potendo la religione civile e quella rivelata coesistere l'una senza necessario bisogno dell'altra, è bene che si ristabilisca una reciproca e rispettosa alleanza, così come avviene oggi in America ed è avvenuto in passato anche in Italia durante il Risorgimento, la Resistenza e gli anni della Costituente.

Una religione civile si sublima, se corroborata dalla forza di una religiosità profonda e sentita. Una religione rivelata, soprattutto in una società multiculturale, ha estremo bisogno della profondità interiore della religione civile.

Considerata l'elevatura e l'attualità del problema affrontato, al prof. Viroli sono state rivolte molteplici questioni.

Innanzitutto è stato sollevato un dubbio sulla diversa concezione della libertà nata dalla Rivoluzione Francese, rispetto al concetto che essa riveste in ambito americano, soprattutto nel rapporto con la fede. La differenza, tuttavia, ha spiegato il prof. Viroli, è più apparente che reale, in quanto in Francia il fenomeno è più

Le conferenze del lunedì

secolare, in termini di ossequio alla ragione; in America, invece, si pone quasi come una traduzione pratica della volontà di Dio affinché noi siamo giusti, caritatevoli e perseguiamo l'amore. Ma la sostanza non cambia.

Un'altra questione ha riguardato la tradizionale separazione fra Chiesa e Stato che oggi, in Italia, ma anche in America, sembra quasi venir meno nell'ideologia di quei pensatori denominati "Teocon". Il prof. Viroli ha auspicato che, nel dibattito politico, venga maggiormente seguita la religione della libertà e meno l'adesione ad una specifica religione rivelata, anche se non è un male che i gruppi religiosamente "orientati" partecipino vivamente e direttamente al dibattito in corso, soprattutto su alcuni temi, quali la bioetica, che investono prepotentemente il loro credo.

Una domanda, giudicata dal relatore interessantissima, ha riguardato i rapporti fra la religione civile e il ruolo della Chiesa. Il prof. Viroli ha auspicato un atteggiamento più aperto della Chiesa, la quale dovrebbe interrogarsi sui fondamenti della Repubblica cercandovi punti di contatto con la propria dottrina sociale, che dovrebbe, essa stessa, cercare di attualizzare e tradurre nella società civile.

Riprendendo i rapporti fra cultura europea e cultura anglosassone, al prof. Viroli è stata formulata una osservazione sull'affermazione di Messori secondo il quale la cultura europea si baserebbe sul binomio esistenziale "et - et", quella americana sull'"aut - aut". Il relatore ha convenuto su questo assunto, aggiungendo che la nostra è una cultura fin troppo basata sui diritti, mentre la mentalità anglosassone pone al primo punto i doveri e, soprattutto, l'etica, senza la quale non si ha considerazione civile.

Questa distinzione – ha proseguito il prof. Viroli – è dovuta anche al prevalere dell'impostazione protestante, nel mondo anglosassone, portata ad una correlazione fra peccato e punizione, differente da quella cattolica, del mondo europeo e mediterraneo, più incline ad attenuare gli estremismi, e a porre l'accento sul concetto di perdono.

Un ulteriore spunto di riflessione è stato offerto al relatore partendo da un'affermazione del cardinal Martini in merito all'esigenza della diffusione della religione cattolica attraverso la parola, l'esempio, e la testimonianza, più che l'imposizione. Il prof. Viroli ha convenuto su questa esigenza, ribadendo che, seppure la religione civile può ritenersi non bisognosa dell'apporto della religione rivelata, è bene che fra le due non vi sia una separazione di fondo. È bene, invece, che queste due visioni del mondo "si alleino".

A tal proposito, l'ultima osservazione che il prof. Viroli ha formulato a margine di una domanda riguardante un recente convegno tenutosi presso il Centro Studi Americani di Roma – ove è stato enunciato lo stimolante concetto delle "ragioni penultimate" – ha riguardato proprio le prospettive di incontro tra religione e politica, soprattutto alla luce della odierna multiculturalità presente nelle società occidentali.

Per promuovere una vera cultura dell'incontro – ha asserito il relatore – è necessario che ciascun interlocutore rinunci alla propria presunzione di infallibilità, basata sulla convinzione del primato di uno specifico credo. Se non ci si parla, il posto delle parole viene preso dalla forza. Almeno bisognerebbe "simulare", ha concluso il prof. Viroli, di non essere in possesso della certezza della verità.

La giornata si è conclusa con le riflessioni del Prefetto Mosca che ha sottolineato come l'Amministrazione dell'Interno sia in prima linea per la "ricostruzione" della religione civile, basata sui valori fondanti la nostra Repubblica trascritti nella Carta Costituzionale. Una religione civile fondata sulla posizione di servizio, la cultura e l'etica del bene comune, e che mette al primo posto il dovere di assicurare alla collettività una libertà uguale e solidale.

Pio MARCONI

Una riflessione sui fatti accaduti nella banlieu parigina

a cura di Marina Casa

Il 23 gennaio di quest'anno, nell'ambito di una interessante Conferenza tenuta presso il Gabinetto, il Prof. Pio Marconi, ordinario di Sociologia del diritto presso l'Università di Roma "La Sapienza", ha svolto un'attenta analisi dei fatti che hanno sconvolto le periferie di numerose città della Francia nello scorso mese di novembre.

La violenza scatenata dai giovani della *banlieue* parigina ha destato forti preoccupazioni, anche nel nostro Paese, per la sua forma estremamente distruttiva e i contorni di una devianza emergente di difficile valutazione e controllo.

Molti osservatori si sono domandati: quali sono le ragioni di questa rivolta? E, soprattutto, può essere esportata?

Nella fase iniziale della sua riflessione, il Prof. Marconi ha subito sgombrato il campo dal dubbio più inquietante, quasi naturalmente evocato dall'appartenenza etnico-religiosa dei giovani rivoltosi, in gran parte figli di immigrati di seconda o terza generazione. L'evento non può considerarsi come uno scontro di civiltà. Al contrario, presenta tutte le caratteristiche di un *conflitto nella civiltà*.

Tuttavia, gli elementi di conoscenza disponibili portano ad escludere banalizzazioni, volte a ricondurre il tutto ad episodi, pur concentrati, di violenza di strada. I venti giorni del novembre parigino hanno causato, come denunciato dalle società di assicurazioni, danni per 200 milioni di euro, dei quali 23 milioni destinati a risarcire 10 mila veicoli incendiati. Il Ministero dell'Interno francese ha registrato 233 edifici dati alle fiamme o danneggiati. Nel campo educativo sono stati segnalati 255 danneggiamenti d'immobili a destinazione scolastica. Inagibili una quindicina di biblioteche. Le poste segnalano un centinaio di veicoli incendiati e 51 uffici colpiti. Aziende private lamentano danni, circa ventimila metri quadrati devastati in una concessionaria auto e in un'industria tessile. Hanno infine perso la vita quattro persone.

Numerose ricerche, condotte proprio in Francia, hanno confermato una lievitazione dei c.d. *delitti di nuova violenza* commessi da giovani contro le persone e le cose. Invero, i fatti delle *banlieues* paiono riconducibili a questo tipo di violenza.

Per comprenderne dunque l'esatta portata, il professore ha compiuto un *escursus* civico, richiamando l'attenzione sulle caratteristiche di alcune tipologie di rivolte

Le conferenze del lunedì

sociali, come le lotte di classe, che hanno segnato la storia della società industriale moderna. Si è soffermato, in modo approfondito anche sulle proteste sociali (per i diritti) originate nei ghetti afro-americani, e sui movimenti per lo sviluppo dei paesi dell'America Latina e del Terzo Mondo. L'utile confronto ha permesso di rilevare peculiarità e differenze, nonché di individuare tre aspetti caratterizzanti il fenomeno francese: *gli attori, l'organizzazione (reti di comunicazione e di solidarietà), il contesto*.

Nel novembre francese la maggioranza dei protagonisti era di giovane età, quando non giovanissima, di omogenea appartenenza etnica, religiosa e sociale. Giovani appartenenti a famiglie di recente o antica immigrazione, ovvero rappresentanti della seconda/terza generazione, portatori di bisogni sociali, materiali e simbolici specifici.

Nelle giornate di fuoco, agli atti vandalici si sono susseguite contromanifestazioni pacifiche, tese a riportare il dialogo e il confronto, promosse da persone di età più avanzata, appartenenti alla stessa etnia, quasi una sorta di confronto generazionale pubblico.

La forma della rivolta ha presentato una spiccata caratteristica spontaneistica. Un'azione collettiva, comunque priva di alcuna struttura di appoggio. La rapidità in cui i gruppi erano capaci di collegarsi, come raccontano gli inquirenti francesi, era agevolata dai cellulari, dagli *sms* e dall'*e-mail*.

In altre tipologie di rivolte sociali, come quella per i diritti degli afroamericani mossa anch'essa, negli Stati Uniti degli anni sessanta inizialmente in modo spontaneo, si sono invece ritrovate strutture di sostegno o di supporto che in qualche modo hanno aiutato la "causa". Nell'America Latina, ugualmente, le rivolte nate spontaneamente si sono con il tempo canalizzate all'interno di una struttura organizzata, definita e visibile, trovando interlocutori istituzionali.

A ben vedere, le ragioni di quasi tutti i movimenti di rivolta sono collegabili a problematiche relative ai diritti civili. Come in America, dove pure molti statisti illuminati da Abraham Lincoln e Kennedy hanno cercato di superare l'arretratezza sociale causata dalla disuguaglianza, che non permetteva una corretta competizione sociale né una sana crescita economica. Ostacoli, di natura socio economica, pure potrebbero dare spiegazione anche alle rivolte e alle violenze di piazza in America Latina, ove si denunciavano gli effetti disastrati di uno sviluppo economico diseguale.

I movimenti che esplodono in alcuni centri urbani in Europa e quello della *banlieu* del 2005, non paiono legati solo a rivendicazioni etniche, né esclusivamente alla mancanza di una corretta crescita economica (ancora portatrice di diseguaglianze), quanto piuttosto al declino di un modello di sviluppo economico, che vede scomparire le forme tradizionali di produzione industriale e la prospettiva di un lavoro instabile. Sembra assistere al tramonto del sistema di garanzie costruite dal moderno sistema di *Welfare*.

Si realizza così una spaccatura tra una parte dei lavoratori, tutelati dalla normativa protetta e dalle forme tradizionali di contrattazione, e un'altra parte più giovane, senza garanzie, con un futuro lavorativo fragile.

Il tentativo di contrastare il precariato nel mondo del lavoro in Francia, la cui percezione non è sentita solo dai giovani di etnie diverse, ma dagli stessi giovani di origine francese, è ritornato al centro dell'attenzione proprio recentemente nel mese di marzo e aprile. A Parigi e in altre parti della Francia, si sono svolte manifestazioni di piazza (i giornali riportavano 3,5 milioni tra studenti e lavoratori) contro l'introduzione del Cpe. Un contratto per i giovani lavoratori che prevedeva il licenziamento in tronco entro 24 mesi. Dopo numerose manifestazioni il Governo francese si è visto costretto a ritirare quel provvedimento.

In questo senso, le riflessioni del Prof. Marconi, che pure hanno preceduto l'esplosione del movimento contro il Cpe sono parse, in qualche modo, anticipatorie.

Come ha menzionato Marconi, nelle analisi sociali condotte in Francia, riguardanti questi nuovi fenomeni di protesta, ha avuto successo la metafora dell'*ascensore sociale bloccato*.

Lo scenario futuro ci conduce ad immaginare nuove professionalità, ove nel percorso lavorativo occorre considerare importante la combinazione di qualità personali, formazione culturale di base, professionalizzazione e un eventuale patrimonio di risorse sociali (istruzione, relazioni familiari, reddito della famiglia, educazione al comando, ecc.). È chiaro che un mercato del lavoro caratterizzato sempre più da una precarietà di nuovi rapporti, per le persone dotate di deboli risorse e d'insufficiente formazione culturale, può viceversa favorirne la regressione sociale, destinandole a mansioni dequalificate. L'appartenere ad una famiglia dotata di garanzie offre benefici alle nuove generazioni destinate alla precarietà (almeno iniziale). Una società ove si riducono le occasioni di lavoro stabile è una società nella quale sugli individui pesa di più la posizione di partenza. Per i giovani, decollare da posizioni più avanzate consente di resistere agli incerti dell'itinerario professionale, permette una gamma di scelte più vasta. Si delinea una società nel futuro nella quale si moltiplicano le situazioni che tendono a marginalizzare e/o ad escludere chi non ha certe caratteristiche. Questo potrebbe essere un futuro, che i giovani di una certa etnia e generazione già intravedono, e in relazione a questo, vogliono manifestare un disagio.

Come ricordavamo all'inizio, uno dei temi rimbalzati sui media, nei giorni della rivolta, è stata l'appartenenza islamica, vissuta da alcuni commentatori come spauracchio di una generazione di nemici agguerriti ormai insediati nell'Europa. In realtà, questi giovani vivono la propria appartenenza all'Islam non solo quale identità ma anche in negativo, come stigma, che produce effetti discriminatori. Gli studi demografici condotti in Francia rilevano che a parità di titolo di studio, la disoccupazione è il doppio della media per un giovane immigrato musulmano. Inoltre, sembrano accertate pratiche discriminatorie al momento dell'assunzione che accrescono la marginalizzazione degli individui appartenenti a determinate etnie.

I giovani musulmani delle *banlieus* pure nei casi in cui sono lontani dalla fede islamica, possono sentirsi emotivamente vicini a quei musulmani che si sentono oppressi o deprivati dei loro diritti e che per questo intraprendono nelle varie parti del mondo, la strada della rivolta o, peggio, della violenza e del terrorismo.

Le conferenze del lunedì

Gli Stati occidentali offrono diversi modelli d'integrazione. Quello anglosassone, ispirato alla massima tolleranza, ha favorito la formazione di quartieri omogenei dal punto di visto sociale e culturale: le *muslimtown*. Ma nel lungo periodo gli spazi abitativi omogenei hanno favorito l'insorgere di gravi e difficili conflitti.

Molti Stati europei, dopo i fatti del novembre francese, si sono posti nuovi interrogativi riguardanti le politiche adottate per mantenere la pace sociale. Sorge oggi il dubbio che i vecchi modelli di *Welfare* (abitazioni a famiglie numerose, assistenza agli anziani, formazione poco adeguata al mercato del lavoro ecc.) non siano più attuali per rispondere ai problemi etnici e generazionali evidenziati negli ultimi disordini della banlieu.

Il disagio etnico e la crisi economica che colpisce le nuove generazioni nel vecchio continente richiedono misure innovative, nonché di riconsiderare destinatari, obiettivi e strumenti del *Welfare*.

Tra i lavoratori più anziani garantiti e i giovani si è creata una forbice che fa avvertire il sistema di garanzie come un privilegio destinato solo a pochi.

Le politiche del *Welfare* mirano a garantire solo uno zoccolo essenziale di prestazione, per impedire impoverimento e disuguaglianze, ma ciò non rimette in moto "l'ascensore sociale".

Nel futuro, è auspicabile che le politiche di sostegno sociale ed economico pongano maggiore attenzione all'individuo, investendo sulle personali potenzialità e capacità di contribuire ad una reale crescita economica.

La riflessione del Prof. Marconi ha infine affrontato l'ipotesi e il rischio della riproducibilità di certe rivolte nell'Europa mediterranea (Italia e Spagna). Questa ipotesi sembra lontana, per il momento. I problemi che gravano in Francia investono maggiormente i Paesi d'immigrazione postcoloniale ed industriale, come l'Inghilterra, l'Olanda, il Belgio, la Germania.

Il Capo di Gabinetto, Prefetto Carlo Mosca, nel ringraziare dell'intervento il Prof. Marconi, ha sottolineato come le Istituzioni, rispetto a questi argomenti, debbano tenere alto il senso della responsabilità civile, la sensibilità verso la pace sociale, l'attenzione ad offrire giuste possibilità di integrazione e di inserimento nel mondo del lavoro a quegli individui che soffrono di una partenza svantaggiata.

Sebastiano Maffettone

Etica e politica

(a cura di Gerardo Tita)

Il 3 aprile U.s. il professore Sebastiano Maffettone, docente di Filosofia della politica all'Università LUISS di Roma, uno dei più noti teorici italiani del pensiero liberale, ha tenuto un incontro presso la Sala del Consiglio del Viminale sulle relazioni fra etica e politica.

Il punto di partenza del pensiero di Maffettone sull'etica è la pensabilità del mondo in cui viviamo, in un momento storico nel quale sempre più forte è la resistenza intellettuale ed emotiva a concepire un ordine mondiale dotato di senso e quindi aperto all'analisi razionale.

L'esercizio della filosofia politica è lo strumento che Maffettone applica ai problemi della convivenza globale, ben sapendo che i filosofi politici sono abituati a partire dal centro di imputazione della responsabilità politica. Questo era per Aristotele la *polis* e per Hobbes lo Stato. Oggi, dovrebbe essere la comunità globale: sicché anticipare nel pensiero le forme della comunità globale in una struttura per ora in parte assente può costituire l'unico modo per venire a capo dei problemi che essa oggettivamente pone.

I fatti dell'11 settembre hanno drammaticamente interrotto una ricostruzione del dialogo tra culture in termini di ragione pubblica, alla base di una comunità globale, di ispirazione kantiana. Il recente terrorismo, dunque, è interpretato come esito e causa di una fondamentale rottura semantica, e quindi come evidenza e base di una radicale impossibilità comunicativa.

Nel corso del seminario, sono emersi alcuni orientamenti di fondo intorno a tre temi distinti ma anche connessi che si possono rubricare sotto tre parole chiave: diritti, giustizia, identità.

Intorno a questi temi, la tesi di Maffettone è che esiste una grande questione di diritti negati, di libertà delle persone (innanzitutto delle donne) che in molti paesi autoritari o teocratici sono brutalmente concitate; c'è il tema della ingiustizia degli assetti globali di distribuzione della ricchezza; c'è la questione delle identità (negate, prive di riconoscimento, incomunicabili). Questo, in particolare, per Maffettone, è forse il primo terreno di conflitto, e dunque il punto da cui si deve partire se si vuole ragionare sulle condizioni di «pensabilità» di un diverso assetto globale.

Proprio perché la questione delle identità è così rilevante risultano del tutto insufficienti, secondo Maffettone, quegli approcci filosofico-politici alle questioni

Le conferenze del lunedì

dell'età globale che non fanno i conti con essa, rimanendo interni all'orizzonte di un universalismo cosmopolitico di ascendenza kantiana: approcci che non sono in grado di rispondere realmente alle sfide del pluralismo culturale, conflittuale e identitario, perché costituiscono semplicemente la proiezione, sul piano globale, di una concettualità politica che appartiene a una parte (l'Occidente) e che dunque non può fornire un quadro adeguato di «pensabilità del mondo».

Sulle questioni indicate (diritti, giustizia, identità, terrorismo), Maffettone avanza una diversa indicazione: bisognerebbe lavorare alla prospettiva che egli definisce “integrazione pluralistica dal basso”, operando, in sostanza, per la costruzione di un dialogo e di un consenso sui diritti e la democrazia a partire dall’idea — molto consonante con il punto di vista sostenuto da Amartya Sen, l'economista indiano vincitore del Nobel per l'economia nel 1998 — che democrazia e diritti di libertà non sono un monopolio occidentale, ma possono e devono essere declinati in molti modi: partendo anche dall'interno delle tradizioni culturali e religiose «altre», e valorizzando la presenza anche in esse di correnti pluralistiche e laiche e, per esempio, anche favorendo il dialogo con l'islam “liberale”.

Questo dialogo può allora essere riconnaturato nell'ottica di un pluralismo culturale coerente con la teoria dell'integrazione pluralistica dal basso.

Nei termini della filosofia politica contemporanea, Maffettone sostiene che qualcosa del genere può realizzarsi attraverso un connubio di legittimazione e giustificazione. La legittimazione proviene dal basso e dal locale. La giustificazione, invece, è più tipicamente universale e normativa. Entrambe devono essere presenti in un processo politico ben riuscito.

L'integrazione pluralistica proposta dal filosofo contempla una dialettica di locale e globale. Il quasi-ordine del mondo non esiste in un luogo centrale, e quindi non può essere esportato e tanto meno imposto, ma si afferma in modi diversi in luoghi differenti. Diritti umani, pace, sostenibilità e giustizia sociale ne sono elementi fondamentali. Ma bisogna ricondurli nell' alveo di tradizioni e culture parzialmente incommensurabili.

Nel corso del dibattito che è seguito, è stato approfondito il tema dei codici etici. Al riguardo, Maffettone, che ha partecipato alla redazione dei codici etici di società private, ha evidenziato che la presenza di codici etici, benché poco vincolante dal punto di vista sanzionatorio, costituisce certo un impulso motivazionale per valutazioni eticamente orientate. Peraltra, affinché i codici etici non rimangano lettera morta e non si riducano a un'imposizione dall'alto ai dipendenti di una cultura e di un'etica ad essi estranea, richiedono la diffusione dei valori e delle ragioni soggiacenti al codice etico stesso.

Per queste stesse ragioni, il codice etico richiede di essere stilato in stretta connessione con la struttura e le persone che vi lavorano.

I codici etici hanno avuto negli ultimi anni una diffusione notevole al di fuori dell'Italia, in particolar modo nelle società industriali avanzate. Gli Stati Uniti, per fare un esempio classico, hanno visto dal 1980 al 1990 aumentare la percentuale di

imprese che adottano un codice etico dall'8 al 90 per cento. Indicazioni analoghe vengono da Francia, Gran Bretagna e Germania (dove circa il 50 per cento delle grandi imprese adotta un codice etico).

Per procedere in direzione dell'istituzionalizzazione dell'etica in un contesto organizzato non bastano però codici etici scritti e meditati. Occorre un processo di penetrazione nelle coscienze, che comincia prendendo sul serio le raccomandazioni sostanziali del codice stesso: di qui la necessità che vi sia una *leadership* forte e rappresentativa, e quindi esemplare e paradigmatica per l'organizzazione che dirige.

In conclusione, i codici etici sono strumenti di autoregolazione delle organizzazioni, che, chiaramente, non possono sostituirsi alla legge nel normare i rapporti intersoggettivi, ma che si aggiungono al costume come modo generale per orientare la convivenza sociale.

ITINERARI INTERNI

Stampa e distribuzione
Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.
Piazza Verdi, 10 - 00198 Roma

Per informazioni e richieste di fascicoli singoli:
Ufficio Legislativo e Relazioni Parlamentari
Piazza del Viminale, 1 - 00184 Roma
tel. 06 46526526 - 46533776

(BP-2006-12-5-156) Roma, 2006 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. - S.